

Vergaderjaar 2011–2012

31 532

Voedingsbeleid

32 605

**Beleid ten aanzien van
ontwikkelingssamenwerking**

Nr. 72

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN,
LANDBOUW EN INNOVATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2011

Op 28 juni jl. heeft u mij gevraagd om een reactie op het FAO-rapport «Save and Grow». Met deze brief doe ik u mijn reactie toekomen. Ik ga eerst in op de context van het rapport, waarna ik een beschrijving geef van de inhoud. Vervolgens geef ik een appreciatie en sluit ik af met een conclusie over het vervolg dat aan dit rapport gegeven zou kunnen worden.

1. Context

In 2050 zal de wereldbevolking naar verwachting tot negen miljard gestegen zijn. Om deze negen miljard mensen te kunnen voeden zal de landbouw overal ter wereld een omslag moeten maken naar een duurzamer productiesysteem, waarbij wordt geproduceerd volgens het adagium meer-met-minder. Dit betekent dat er bij voorkeur geen uitbreiding van het bestaande landbouwareaal plaatsvindt en dat er minder water, energie, kunstmest en pesticiden gebruikt moet worden, terwijl opbrengsten verhoogd moeten worden. Deze groei zal voor een groot deel moeten plaatsvinden in ontwikkelingslanden, waar de mogelijkheden voor groei in duurzaamheid en efficiëntie van het productiesysteem het grootst zijn, en waar het grootste deel van de verwachte bevolkingsgroei plaats zal gaan vinden.

De FAO heeft als een van haar strategische doelen gesteld dat er een duurzame intensivering van de wereldwijde landbouwproductie nodig is. Het rapport «Save and Grow» biedt een praktische uitwerking van hoe vooral kleine boeren daar aan kunnen bijdragen. Daarbij stelt het FAO-rapport dat een nieuwe standaard nodig is om deze omslag mogelijk te maken aan de hand van een nieuw paradigma: «sustainable crop production intensification» (SCPI).

2. Sustainable Crop Production Intensification

SCPI is een ecosysteembenadering, waarbij inputs zoals land, water, en kunstmest worden gebruikt ter versterking van natuurlijke groeiprocessen van gewassen. SCPI is een systematische aanpak waarbij institutionele, sociale en milieufactoren worden meegewogen. Het biedt een mogelijkheid om de agrarische productie te vergroten zonder andere belangrijke maatschappelijke belangen te schaden.

Om SCPI als benadering succesvol te maken zullen boeren hun primaire productieproces anders moeten gaan inrichten via zeven basisprincipes:

- minimale bodemverstoring door zo min mogelijk mechanische bewerking;
- zorgen voor een organische toplaag op de bodem als bescherming tegen verstoring en ter behoud van water en voedingsstoffen;
- verbouwen en vaker afwisselen van een grotere diversiteit aan gewassen;
- gebruik van verbeterde gewassen die een hogere opbrengst hebben;
- verbeteren van de voedingswaarde van gewassen;
- een geïntegreerde aanpak van plagen, ziektes en onkruid; en
- efficiënter gebruiken van water.

Deze basisprincipes moet dynamisch worden toegepast, afgestemd op de lokale situatie waarin wordt geproduceerd. Er bestaat geen blauwdruk voor SCPI. Wat werkt in de ene situatie zou juist elders negatief kunnen uitpakken. Het gaat dan ook niet om het afwerken van een lijstje met activiteiten, maar om het optimaliseren van het primaire productieproces op basis van de zeven principes

De toepassing van deze principes vraagt om een andere kijk op de ontwikkeling van de landbouwsector. En ook om een andere wijze waarop overheden deze ontwikkeling kunnen bevorderen. Zo is het noodzakelijk boeren beter voor te lichten over de voordelen van bijvoorbeeld het minimaliseren van de mechanische bewerking van het land of het onderhouden van een organische toplaag. Daarnaast moeten boeren betere training krijgen in het hanteren van geïntegreerde plaagbestrijding. Het vraagt ook om het verbeteren van onderzoek en innovatie naar duurzame technieken en inputs, zoals verbeterde zaden met een hogere opbrengst en biologische pesticiden.

Om SCPI daadwerkelijk van de grond te krijgen stelt het rapport dat het bovenal noodzakelijk is dat overheden een aantal algemene uitgangspunten in hun beleid rond agrarische ontwikkeling tegen het licht houden. Het rapport doet daarvoor aanbevelingen. Zo zouden subsidies die schadelijke effecten op het milieu hebben, doordat ze overmatig gebruik van kunstmest of pesticiden stimuleren, herzien en eventueel afgeschaft moeten worden. Daar tegenover zouden betalingen aan kleine boeren kunnen staan voor milieudiensten die zij leveren. Publieke investeringen in agrarisch onderzoek zouden verhoogd moeten worden, met name op gebieden die voordelen opleveren voor kleine boeren. Ook pleit de FAO voor meer investeringen in infrastructuur voor transport en elektriciteit, maar ook voor opslag, verwerking en vermarkting van producten. Het rapport wijst op het belang van klimaatfinanciering voor adaptatie en mitigatie voor vernieuwing van de landbouw.

3. Appreciatie

Het is noemenswaardig dat de FAO na jarenlange discussies over het belang van meer duurzame vormen van landbouw nu openlijk met de ecosysteembenadering voor landbouw een integraal duurzaam

paradigma omarmt. Dit rapport kan voor de FAO worden gezien als een breuk met het verleden.

Positief is ook dat de FAO stelt dat het nieuwe paradigma gestoeld kan worden op basisprincipes die hun meerwaarde in de praktijk hebben bewezen.

Zo zijn de landbouwtechnieken die in het rapport voorgesteld worden onder de noemer «conservation agriculture» al vele decennia bekend, net zoals het positieve effect dat dit soort technieken kan hebben, bijvoorbeeld op bodemvruchtbaarheid.

Het is nu zaak om de toepassing van deze basisprincipes ten volle en wereldwijd in de praktijk te brengen. Zoals de FAO zelf aangeeft is dit een kennisintensief proces, waarbij het de vraag is of lokale kennisystemen hierop ingericht zijn. Ik deel daarbij de constatering dat het niet zinvol is «one-size-fits-all» programma's in te richten. Maatwerk is nodig, gebaseerd op wat boeren willen en kunnen.

Deze contextspecifieke aanpak zal veel vragen van de FAO en vergt intensieve samenwerking van bedrijfsleven, NGO's, kennisinstellingen en overheden. Ik ben daarbij van mening dat de FAO de rol van boeren zelf en het bedrijfsleven door de hele keten weliswaar benoemt, maar nog te weinig op waarde schat.

Hiermee kom ik op een belangrijk punt: van fundamenteel belang is de constatering in het rapport dat SCPI slechts geïmplementeerd zal worden als er economische voordelen mee te behalen zijn. Dit geldt voor kleine boeren net zo goed als voor grootschalige landbouwbedrijven. Het accent voor overheden en donoren dient eerst en vooral te liggen bij het scheppen van de goede randvoorwaarden om deze economische kansen te benutten.

Daarbij moet in het achterhoofd gehouden worden dat de doelgroep van dit rapport, «kleine boeren», geen homogene groep is. Er is geen standaard methode om economisch prikkels te introduceren die meer duurzame productie stimuleren. Per situatie zal gekeken moeten worden naar betere mogelijkheden voor deze ondernemers om toegang te krijgen tot grondstoffen, tot financiële middelen, tot kennis en bovenal tot markten. Juist de toegang tot markten biedt kleine boeren de mogelijkheid om voordelen te behalen uit een verhoogde opbrengst.

Het rapport vertoont tot slot ook een grote lacune, namelijk dat duurzame intensivering en ontwikkeling van de landbouw alleen mogelijk is als we hierbij ook rekening houden met de effecten die de landbouw op het klimaat heeft en de effecten van het klimaat op de landbouw. *Climate-smart agriculture* moet een integraal onderdeel zijn van elke vorm van duurzame intensivering zodat de landbouwsector zijn eigen bijdrage aan klimaatverandering kan verminderen en compenseren terwijl de landbouwsector ook weerbaar gemaakt wordt tegen de effecten van klimaatverandering.

4. Conclusie

De meerwaarde van de basisprincipes achter SCPI is overduidelijk en ik ben verheugd dat nu ook de FAO onomwonden kiest voor duurzame landbouw en voedselketens. Waar het rapport echter in gebreke blijft, is in de beschrijving hoe deze ideeën en daaraan gekoppelde acties op een integrale wijze, met inachtneming van het hierboven beschreven «*business perspective*» voor boeren, in de praktijk gebracht kunnen gaan worden. Hiertoe wordt wel een aanzet gedaan in het laatste hoofdstuk van het rapport, maar de aanbevelingen zijn onvoldoende concreet.

De uitdaging voor de komende tijd voor de FAO is om dit rapport samen met betrokken stakeholders nader uit te werken in een actieplan, dat leidend zal zijn voor de FAO als geheel, maar met name ook inzet op een scherpe rolverdeling en meer intensieve samenwerking van de FAO met andere instellingen, waaronder in ieder geval de Wereldbank, het Wereldvoedselprogramma en de OECD.

Daarbij zal Nederland kritisch blijven meedenken over manieren waarop de wereldvoedselproductie op duurzame wijze vergroot kan worden. Zoals U weet heeft de Regering voedselzekerheid als een van de prioritaire thema's in het ontwikkelingssamenwerkingbeleid benoemd en streeft de Regering er onder andere naar om, mede via het topsectorenbeleid, het bedrijfsleven meer te betrekken bij de landbouwontwikkeling in derde landen.

Hiertoe ben ik actief in gesprek met de topsectoren Agrofood en Tuinbouw & Uitgangsmaterialen om samen met Nederlandse kennisinstellingen en bedrijfsleven te investeren in landbouw in opkomende economieën en ontwikkelingslanden. Uitgangspunt is hierbij het ontwikkelen en vermarkten van nieuwe ketenconcepten die zijn toegesneden op de lokale behoeften en het bieden van maatwerkoplossingen door Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen.

In de afgelopen jaren hebben EL&I en Wageningen Universiteit met FAO en Wereldbank gewerkt aan de verdere ontwikkeling van *Climate Smart Agriculture*. Deze aanpak beoogt voedselzekerheid te versterken door de voedselproductie op een duurzame wijze te vergroten, de weerbaarheid tegen klimaatschommelingen te versterken en de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Deze werkwijze moet onderdeel zijn van elke vorm van duurzame intensivering zodat de landbouwsector kan groeien en tegelijkertijd zijn eigen bijdrage aan klimaatverandering kan verminderen.

Ik zal mij ervoor blijven inzetten om *Climate Smart Agriculture* een integraal onderdeel te laten zijn van duurzame intensivering van de landbouw, omdat deze nodig is om op een economisch, ecologisch en sociaal verantwoorde wijze de voedselproductie wereldwijd te vergroten. In november vorig jaar heb ik daarvoor de internationale conferentie Landbouw, Voedselzekerheid en Klimaatverandering in Den Haag georganiseerd. Hier heeft een groot gezelschap van internationale deelnemers van overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties afspraken gemaakt over de wijze waarop de voedselproductie op een verantwoorde wijze en klimaatneutraal kan groeien. Ik zet daarom, mede vanuit het Topsectorenbeleid, ook in op de innoverende kracht van het Nederlandse agrobiedrijfsleven. Om dit te ondersteunen geef ik een extra impuls aan het landbouwkundig onderzoek naar manieren om de landbouw meer klimaatneutraal te maken en zich beter aan te passen aan klimaatveranderingen. De Wageningen Universiteit heeft daarom in oktober een internationale conferentie gehouden over de kennisbehoeften rond *Climate Smart Agriculture*. De aanbevelingen hiervan zullen nu hun praktische uitwerking krijgen waarin de boer als ondernemer centraal staat, in Nederland, maar ook in landen waar Nederland mee samenwerkt. Daartoe heb ik met mijn collega van Ontwikkelingssamenwerking, dhr Knapen, afgesproken dat samenwerking met Nederlandse bedrijven integraal onderdeel zal zijn van het ontwikkelingssamenwerkingbeleid op het gebied van voedselzekerheid.

Met Vietnam heb ik afgesproken om in maart komend jaar met een internationaal gezelschap van overheid en bedrijfsleven, verdere stappen uit te werken om boer, tuinder en visser de middelen in handen te geven, zowel qua kennis als grondstoffen, financiering en markttoegang, om de

voedselproductie op een verantwoorde wijze te vergroten en voedselzekerheid naar de toekomst veilig te stellen.

Ik zal ook de FAO en de FAO-leden blijven wijzen op het belang van een grotere, veel meer centrale rol van ondernemers – boeren en bedrijven – in het verhogen van de voedselproductie en een betere efficiency van markten voor voedsel en landbouwproducten.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker