

Vergaderjaar 2017–2018

34 004

Initiatiefnota van het lid Geurts: «Een eerlijke boterham, over het versterken van de voedselketen»

Nr. 29

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 oktober 2017

Hierbij ontvangt u mijn invulling van verschillende moties die zijn aangenomen naar aanleiding van het notaoverleg over de initiatiefnota van het lid Geurts: «Een eerlijke boterham, over het versterken van de voedselketen» (19 december 2016).

De motie Van Gerven (Kamerstuk 34 004, nr. 23)

In de motie van de lid Van Gerven (Kamerstuk 34 004, nr. 23) verzoekt uw Kamer de regering, de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de Europese Commissie te vragen sectoronderzoek te laten doen als onder artikel 17 lid 1 van Verordening 1/2003 naar de inkoopmacht in de ketens van agrarische producten.

Ik heb de ACM en de Europese Commissie gevraagd of een onderzoek zoals bedoeld in de motie zou kunnen worden uitgevoerd.

De ACM heeft aangegeven dat er op dit moment geen aanwijzingen zijn voor het doen van een onderzoek in de agroketen. Bij gebrek aan aanwijzingen ontbreekt het de ACM aan grond om een onderzoek op basis van de Mededingingswet te starten waarbij gebruik kan worden gemaakt van de bevoegdheden. Van een sectoronderzoek kan daarom geen sprake zijn. Een hernieuwd onderzoek zoals gedaan in 2014 zou dan ook de vrijwillige medewerking van de sector vergen, waarbij getwijfeld wordt over de respons en daarom de waarde van het onderzoek. De ACM heeft vanuit de eigen praktijk geen aanleiding om aan te nemen dat een hernieuwd onderzoek tot andere inzichten zal leiden. De ACM zal deze sector uiteraard in beeld blijven houden en bij voldoende concrete signalen alsnog tot onderzoek overgaan.

Het verzoek van uw Kamer is ook overgebracht aan de Europese Commissie. In het gesprek is door de Commissie aangegeven dat een

sectoronderzoek zowel capaciteits- als lastenintensief is voor de Commissie en alle bedrijven in de sector die zouden worden onderzocht. Om die reden zijn slechts heel weinig sectoronderzoeken uitgevoerd in de afgelopen tien jaar. De Commissie gaat alleen over tot een dergelijk onderzoek als er voldoende en concrete aanwijzingen zijn voor overtredingen van het mededingingsrecht. Er lijken niet zulke aanwijzingen voorhanden te zijn die een sectoronderzoek kunnen rechtvaardigen. De Commissie heeft enkele jaren geleden opdracht gegeven tot een uitgebreide studie van de concentratie in de sector¹. Ook uit dit onderzoek komen geen dusdanige kwesties naar voren dat een sectoronderzoek, zoals bedoeld in de motie, is te rechtvaardigen.

Voorafgaand aan de gesprekken met de Europese Commissie en de ACM is er bovendien gesproken met LTO en de uitvoerder van het vorige onderzoek, Wageningen Economic Research (destijds het LEI). Beide geven aan op dit moment geen meerwaarde te zien in een herhaling van het onderzoek zoals dat reeds tweemaal (in 2009 en in 2014) in Nederland is uitgevoerd. Geen van de organisaties verwacht dat de uitkomsten van een nieuw onderzoek met dezelfde parameters nieuwe informatie zal opleveren.

Op Europees niveau is er een initiatief gestart dat goed aansluit bij uw motie. In het werkprogramma van de *High Level Forum for a Better Functioning Food Supply Chain (HLF Food Supply Chain)* is een onderzoek opgenomen naar het ontwikkelen van een food euro-indicator. Deze indicator moet inzicht geven in de margeverdeling in de voedselketen. Het doel van het initiatief is om inzichtelijk te maken of de consumentenprijzen gerelateerd zijn aan de ontwikkeling van de prijzen op de grondstofmarkten, bewustzijn creëren over de totstandkoming van voedselprijzen, misvattingen uit de weg ruimen, het analyseren van ontwikkelingen en trends en het verbeteren van transparantie in de keten. Nederland is betrokken bij het onderzoek en Wageningen Economic Research zal actief deelnemen om ervoor te zorgen dat er in het onderzoek voldoende aandacht wordt besteed aan de Nederlandse situatie. De eerste resultaten van het onderzoek worden in 2018 verwacht.

De motie van het lid Mulder (Kamerstuk 34 004, nr. 9)

De motie van het lid Mulder verzoekt de regering, de Europese Commissie te verzoeken om nadere duiding te geven in welke mate de leer van de inherente beperkingen, voortkomend uit de aard van de samenwerking, de mogelijkheid geeft om afspraken te maken in de keten ten behoeve van milieu en duurzaamheid. Ik heb de Europese Commissie, in het bijzonder DG Mededinging, om deze nadere duiding gevraagd.

De Commissie wijst erop dat er inderdaad voorbeelden zijn uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU (hierna: HvJ EU) waar een overeenkomst tussen private partijen, die mededingingsbeperkende gevolgen heeft, buiten de werkingssfeer van artikel 101, lid 1, VWEU viel. In zaken zoals *Wouters* en *Meca Medina* ging het om afspraken die tot gevolg zouden hebben dat de mededinging beperkt zou worden, maar die ook noodzakelijk werden geacht voor het bereiken van de nagestreefde legitieme doelstellingen van algemeen belang. In deze arresten ging het om regels voor een goede uitoefening van professies binnen de

¹ http://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/retail_study_report_en.pdf

advocatuur en sportsector². In dergelijke uitzonderlijke omstandigheden heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat dergelijke overeenkomsten daadwerkelijk buiten artikel 101, lid 1, VWEU vallen. Dit is mogelijk wanneer afspraken van private partijen helpen bij het realiseren van een doel van algemeen publiek belang, die redelijkerwijs noodzakelijk worden geacht voor het bereiken van dat doel, en waarvan de afspraken niet verder gaan dan nodig is om de realisatie van dit belang te waarborgen. In dergelijke gevallen gaat de leer van de inherente beperkingen ervan uit dat de beperkende gevolgen voor de mededinging «inherent» zijn aan de nagestreefde doeleinden.

De Commissie wijst er tegelijkertijd op dat er rekening mee dient te worden gehouden dat Europese rechters altijd zeer terughoudend zijn geweest met het accepteren van dergelijke overwegingen om de mededingingsregels te overtroeven. Ten eerste blijkt uit jurisprudentie dat, wanneer er wetgeving bestaat of overheidsinstanties bevoegd zijn om zaken te regelen, het niet aan particuliere bedrijven is om te beslissen wat goed is voor het algemeen belang en dus kunnen zij geen maatregelen nemen die inbreuk maken op de mededingingsregels. Voorbeelden hiervan zijn de zaken Hilti en Tetra Pak (Zaak C-333/94 P van 14 november 1996), waar het HvJ EU volgens de Commissie de argumenten van de ondernemingen niet heeft overgenomen dat koppelverkoop nodig was om de volksgezondheid te beschermen. In plaats daarvan heeft de Europese rechter geoordeeld dat de bestaande toepasselijke wetgeving deze bescherming moet waarborgen. Ten tweede, laat de Commissie weten dat het HvJ EU heeft benadrukt, zelfs in de uitzonderlijke omstandigheden waarin private ondernemingen maatregelen mochten nemen om het algemeen belang te beschermen, dit alleen zou mogen als het realiseren van het algemeen belang niet mogelijk zou zijn geweest zonder een noodzakelijke beperking van de mededinging.

Op basis van bovenstaande overwegingen pleit de Commissie ervoor voorzichtigheid te betrachten bij het uitbreiden van de leer van de inherente beperkingen naar andersoortige overeenkomsten, bijvoorbeeld duurzaamheidsovereenkomsten. De hierboven aangehaalde casus zijn duidelijke en beperkte uitzonderingen met geringe reikwijdte waarin het HvJ EU in zeer concrete gevallen heeft geoordeeld dat artikel 101, lid 1, VWEU niet van toepassing is. De categorie duurzaamheidsovereenkomsten is volgens de Commissie echter een brede categorie met mogelijk zeer uiteenlopende soorten overeenkomsten. Op basis van de eerdere jurisprudentie is het niet mogelijk op voorhand duidelijke uitzonderingsgronden van artikel 101 VWEU, lid 1 vast te stellen, voor dergelijke brede overeenkomsten.

Voorts wijst de Commissie erop dat uitbreiding van de leer van inherente beperkingen de werkingssfeer van artikel 101 VWEU zou beperken en daardoor de Commissie of de nationale mededingingsautoriteiten zouden worden gedwongen te beoordelen of bijvoorbeeld een bepaalde prijsstijging evenredig is met betrekking tot een doel dat niet democratisch is vastgesteld. Deze autoriteiten zouden dan worden gedwongen een politieke afweging te maken.

Eerder heb ik er in de beleidsregel mededinging en duurzaamheid (Stc 2016, nr. 52945) ook op gewezen dat de bekende jurisprudentie rond de leer van de inherente beperkingen nog te beperkt is om vooraf met enige

² De zaak Wouters had betrekking op een verbod op vennootschappen tussen advocaten en accountants als onderdeel van het bredere doel om een goede uitoefening van het beroep van advocaat te waarborgen. De zaak Meca Medina had betrekking op het straffen van atleten met als breder doel het bestrijden van doping en het waarborgen van eerlijke wedstrijden.

mate van zekerheid vast te kunnen stellen welke criteria een rechter van belang zou vinden bij de beoordeling van afspraken rond duurzaamheid. Wanneer hiertoe door de overheid, bijvoorbeeld in een beleidsregel, toch een poging toe zou worden gewaagd, is het risico aanzienlijk dat de rechter oordeelt dat de beleidsregel de beschikbare jurisprudentie onjuist interpreteert, en dat de toezichthouder zich hieraan ook niet heeft te houden. Partijen die zich op een dergelijke beleidsregel zouden beroepen lopen hierdoor het risico alsnog een boete te krijgen. Ook de gevolgen voor de overheid in deze situatie zijn ongewis. Mede naar aanleiding hiervan heb ik het wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven ontwikkeld, waarmee vaker en binnen de Europese kaders zekerheid kan worden geboden voor duurzaamheidsinitiatieven³.

De motie-Dik-Faber (Kamerstuk 34 004, nr. 27)

Deze motie verzoekt de regering mededinging in relatie tot maatschappelijke baten zoals milieu en dierenwelzijn onderdeel te laten zijn van het nieuwe GLB.

De uitvoering van deze motie is een voortgaand proces totdat het nieuwe GLB is afgerond. Onderstaand vindt u een weergave van de stappen die zijn gezet.

De aanbevelingen van de Agricultural Markets Taskforce die eind 2016 werden gepubliceerd beschrijven een spanning tussen de mededingingswetgeving en de mogelijkheden die het GLB biedt voor producenten om samen te werken. Zoals ook aangegeven in de reactie op de aanbevelingen van de AMTF (Kamerstuk 28 625, nr. 239), is het belangrijk dat de spanning zoals de AMTF die beschrijft wordt weggenomen waardoor producenten optimaal gebruik kunnen maken van de samenwerkingsmogelijkheden, in het bijzonder wanneer het gaat om duurzaamheid (waaronder milieu en dierenwelzijn). Zoals in de brief over de modernisering en vereenvoudiging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (Kamerstuk 28 625, nr. 247) staat beschreven, is dit ook een van de aandachtspunten wanneer het gaat om het versterken van de weerbaarheid van de boer in keten. Met de hervorming van het GLB zou moeten worden gezien of onderdelen van de Europese regelgeving kunnen worden aangepast om de spanning tussen mededingingswetgeving en het GLB over de ruimte voor producenten om zich te organiseren weg te nemen.

Op kortere termijn zie ik meer mogelijkheden in het Wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven. Het wetsvoorstel beoogt te bevorderen dat maatschappelijke duurzaamheidsinitiatieven vaker tot stand komen en een groter effect hebben. Dit doet het wetsvoorstel door partijen die een duurzaamheidsinitiatief hebben ontwikkeld, de mogelijkheid te geven een verzoek in te dienen om dit duurzaamheidsinitiatief (deels) om te zetten in een wettelijke regeling. De Minister die een dergelijk duurzaamheidsinitiatief aangaat, kan na een eigenstandige beoordeling van dit verzoek overgaan tot het stellen van die regels. Ook verschillende partijen uit de agrofoodsector worden bij de totstandkoming van deze wet betrokken.

De motie-Koşer Kaya/Dijkgraaf (Kamerstuk 34 004, nr. 20)

Uw leden Koşer Kaya (D66) en Dijkgraaf (SGP) roepen de regering in de motie op om te onderzoeken hoe boeren met hun producten beter toegang kunnen krijgen tot de supermarkten.

³ Zie ook: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/05/24/extra-impuls-voor-initiatieven-die-economie-verduurzamen>

In beginsel is de afzet van (streek)producten de verantwoordelijkheid van de ondernemer zelf. Wanneer ondernemers hierbij hinder ervaren kan de overheid eventueel ondersteuning bieden. Hieronder beschrijf ik de stappen die de overheid heeft gezet om deze ondersteuning te bieden.

In het geval van streekproducten ondervinden ondernemers hinder om hun product langs het reguliere kanaal, via de supermarkt, af te zetten. In eerste instantie had dat te maken met een verbetering van de (wettelijke) bescherming van streekproducten. Hierover is eerder, tijdens de begrotingsbehandeling in 2010, door de Kamer een motie aangenomen, waarbij onder andere om een betere (wettelijke)bescherming van streekproducten in Nederland werd gevraagd. Dit heeft geresulteerd in 2013 in de lancering van de website www.streekproductenloket.nu. Het loket verschaft informatie over het Europese systeem voor geografische bescherming van landbouwproducten, het privaatrechtelijke systeem van de stichting streekeigen product (SPN) en regionale en andere keurmerken voor streekproducten. Onder de laatste categorie vallen met name de zogenaamde boerderijproducten, lokale producten en Slow Food⁴. De informatievoorziening van het loket heeft als doel zowel producenten van gegarandeerde streekproducten als van overige streekproducten te helpen hun weg in de keten beter te vinden.

Al geruime tijd zien we in Nederland een toename van het aantal producten met een Europese bescherming. Mooie voorbeelden zijn Nederlandse wijnen die bijvoorbeeld in Duitsland (presentatie en proeverij op de Grüne Woche 2016 en 2017) in de smaak vallen. Ook de aandacht voor de andere categorieën van streekproducten zit in de lift.

Deze producten vinden niet automatisch hun weg naar de supermarkt en producenten zoeken daarom naar andere kanalen/manieren om hun product succesvol aan de man te brengen. Deze andere kanalen worden doorgaans aangeduid onder de verzamelnaam korte ketens en hebben als overeenkomst dat ze worden gekenmerkt door een direct contact tussen producent en consument, soms met tussenkomst van een horeca-ondernemer. Door middel van onderzoek, uitgevoerd door de WUR naar de productieketen van Willem&Drees (www.willemendrees.nl), is de margeverdeling geduid voor een aantal producten die ook voorkomen in de gangbare keten. De margeverdeling viel in de korte keten gunstiger uit voor de boer. Dit rapport zal dit najaar gepubliceerd worden. Ook onderzoek op Europese schaal op het terrein van korte ketens (o.a. Focus Group Short Food Supply Chains, Cost Action Europe Network) toont aan dat de margeverdeling in de korte keten anders is. Daarnaast stimuleren korte ketens de regionale economie via de regionale afzet van (streek)producten.

Ook blijkt uit deze studies en uit geluiden uit het veld, dat kleine producenten van (streek)producten hun producten niet kunnen afzetten via het gangbare supermarktkanaal. Zij lopen tegen leveringsvoorwaarden aan zoals: omvang, leveringszekerheid, uniformiteit in het product, waaraan zij niet kunnen voldoen en die de met name de authenticiteit van hun (streek)product (deels) aantasten.

In Nederland heeft Willem Treep (voormalige oprichter en partner binnen Willem&Drees) «de korte keten alliantie» opgericht. De precieze invulling en focus hiervan is in ontwikkeling. Zij hebben ook een verzoek voor

⁴ Slow Food is een wereldwijde beweging die bestaat uit mensen die staan voor good, clean & fair food. Good staat voor kwaliteit, smaakvol, gezond. Clean voor productieprocessen die geen schade veroorzaken aan de omgeving. Fair voor het bereikbaar zijn voor iedereen, toegankelijke prijzen voor consumenten, gezonde voorwaarden en marge voor producenten.

subsidie ingediend bij het Ministerie van Economische Zaken (EZ). Dit voorstel richt zich op de ontwikkeling van een vraag en aanbod kanaal tussen kleine producenten van kleine hoeveelheden (streek)producten (B2B-kanaal). Dit is een volledig andere benadering dan tot nu toe is gekozen. Vergelijkbare systemen zijn al wel in de markt maar die richten zich op de gangbare partijen in de keten. De verwachting is dat deze subsidie, na het doorlopen van het staatssteunkader, eind september kan worden toegekend.

Daarnaast ondersteunt EZ de doorontwikkeling van de WUR masterclass waarbij kleine ondernemers op regionale schaal samenwerken en/of verder kunnen door ontwikkelen. De samenwerking hierbij met provincies, gemeenten en steden is hierin noodzakelijk voor succes. De masterclass heeft al een jaar proefgedraaid in Rotterdam en een aantal andere provincies. EZ ondersteunt de opschaling en de doorontwikkeling van de beweging die deze kleine, innovatieve ondernemers richting de gangbare kanalen kunnen maken. Dat kan resulteren in meer regionale producten in het supermarktkanaal.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp