

Vergaderjaar 2017–2018

28 625

Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Nr. 257

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2018

De landbouwsector in Nederland wordt gekenmerkt door een groot aantal ondernemers. Deze individuele boeren en tuinders verkopen vaak homogene producten waarvan zij het aanbod lastig op korte termijn kunnen aanpassen aan de vraag. Daarnaast worden veel landbouwproducten in een internationale markt verhandeld en hebben boeren en tuinders te maken met risico's die niet altijd makkelijk af te dekken zijn. De schakels verderop in de keten kennen een grote mate van concentratie waardoor de onderhandelingsmacht tussen de verschillende partijen in de keten onevenwichtig verdeeld kan zijn. De prijs is bij consumenten een belangrijk aankoopcriterium en zorgt voor een continue druk om verkoopprijzen te verlagen. Dit maakt dat boeren en tuinders vaak prijzen in de markt moeten accepteren en hun positie in de keten snel onder druk komt te staan.

Tegelijkertijd wordt er van hen gevraagd een belangrijke bijdrage te leveren aan de verduurzaming van de landbouw. De samenleving stelt steeds hogere eisen aan de voedselproductie in Nederland, bijvoorbeeld ten aanzien van dierenwelzijn en duurzaamheid. Wanneer afnemers bovenwettelijke eisen stellen aan producten, zal daar ook een redelijke vergoeding tegenover moeten staan. In de praktijk is dat echter niet altijd het geval.

In het regeerakkoord is aangekondigd dat de positie van de boer in de keten zal worden versterkt. In deze brief beschrijf ik, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, de maatregelen waarmee we invulling geven aan deze passages. Kort samengevat stellen we voor oneerlijke handelspraktijken in de land- en tuinbouwsector wettelijk te verbieden, aangevuld met publiek toezicht en geschilbeslechting, samenwerking te stimuleren met (aanpassing van) de mededingingsregelgeving en het wetsvoorstel Ruimte voor Duurzaamheidsinitia-

tieven en meer inzicht in misstanden te krijgen door de ACM regulier onderzoek uit te laten voeren naar verhoudingen in de sector.

Oneerlijke handelspraktijken

De onevenwichtigheid in onderhandelingsmacht van de verschillende bedrijven in de keten kan ervoor zorgen dat bepaalde handelspraktijken ontstaan die in strijd zijn met de beginselen van goede trouw en eerlijk handelen. Een voorbeeld daarvan is het eenzijdig wijzigen van contracten-voorwaarden. Ik vind dit soort praktijken onacceptabel omdat ze onzekerheid en risico's voor de zwakkere partij in de keten vergroten. Dit kan een negatieve invloed hebben op innovatie en investeringen en kan leiden tot inefficiënte productiebeslissingen. Oneerlijke handelspraktijken belemmeren daarmee de ontwikkeling van economisch vitale bedrijven. Recent heeft Wageningen Economic Research in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een onderzoek uitgevoerd naar de positie van de primaire producent in de keten (zie bijlage¹). Uit dit onderzoek komt naar voren dat 10 tot 20 procent van de producenten met handelspraktijken te maken heeft die zij als oneerlijk ervaren.

Het kabinet constateert dat verdergaande maatregelen wenselijk zijn om oneerlijke handelspraktijken te voorkomen. Daarom kiest het kabinet ervoor bepalingen omtrent oneerlijke handelspraktijken in de land- en tuinbouw wettelijk te verankeren. Hiermee wordt in de eerste plaats beoogd oneerlijke handelspraktijken te voorkomen. Daarnaast biedt dit de mogelijkheid voor een ondernemer om naar de rechter te stappen wanneer hij toch wordt geconfronteerd met oneerlijke handelspraktijken. De machtsverhoudingen in de keten en de afhankelijkheidsrelatie tussen producent en afnemer kunnen er echter voor zorgen dat producenten terughoudend zijn in het gebruik van deze mogelijkheid. Om een extra waarborg te bieden, zal publiekrechtelijk systeemtoezicht door de ACM op de naleving van deze wettelijke bepalingen worden ingericht. De ACM kan waar nodig sancties op leggen. Deze wettelijke verankering van oneerlijke handelspraktijken gecombineerd met publiekrechtelijke handhaving sluit aan bij het recente voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen² dat is gepubliceerd op 11 april 2018.

Vanuit de sector is verder behoefte aan laagdrempelige en onafhankelijke geschilbeslechting, waarbij klachten in vertrouwelijkheid kunnen worden gemeld. In het regeerakkoord is gesteld dat de ACM hiertoe een team voor geschilbeslechting in de agro-nutriketen krijgt. Om meer tegemoet te komen aan de wens van de sector en te zorgen dat vertrouwelijkheid van de melder geborgd kan worden, heeft het mijn voorkeur geschilbeslechting bij een ander orgaan te beleggen dan de ACM, zoals bij een publiekrechtelijk aan te wijzen geschillencommissie bij de Stichting Geschillencommissies Beroep en Bedrijf (SGB). In overleg met de SGB ga ik bezien of een commissie agro-nutriketen kan worden opgericht, waarbij ook de vertrouwelijkheid van de klager kan worden geborgd.

Samenwerking stimuleren

Naast het tegengaan van oneerlijke handelspraktijken, is het ook van belang dat de mogelijkheden tot samenwerking maximaal worden benut. Door samen te werken kunnen boeren en tuinders hun krachten bundelen. Samenwerking tussen boeren en tuinders zal door concurrentie op

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² COM(2018) 173 final.

internationale markten niet vanzelfsprekend leiden tot hogere prijzen voor producenten. Maar samenwerking kan wel de onderhandelingspositie van de ondernemer in de keten verbeteren en het inkomen van de boeren en tuinders positief beïnvloeden, bijvoorbeeld via lagere transactiekosten, efficiëntieverbeteringen, afzetzekerheid, toegang tot markten en het delen van kennis en innovatie.

Het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) biedt de mogelijkheid om voor de land- en tuinbouwsector uitzonderingen te maken op de generieke mededingingsregels uit het Verdrag. Die uitzonderingen zijn neergelegd in het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). De regelgeving biedt boeren en tuinders mogelijkheden om door middel van samenwerking hun positie in de keten te versterken die verder gaan dan voor andere sectoren. De extra ruimte die de EU-regelgeving boeren en tuinders biedt, laat echter onverlet dat het niet altijd duidelijk is wat wel en niet mag binnen deze kaders. De Agricultural Markets Task Force³ heeft een aantal aanbevelingen gedaan om de extra ruimte te verduidelijken. Onder andere naar aanleiding van deze aanbevelingen zijn met de Omnibusverordening⁴ de uitzonderingen verder uitgebreid en wordt tot op zekere hoogte meer zekerheid geboden omtrent de mogelijkheden tot samenwerking, met name in producentenorganisaties. Zo is er nu de mogelijkheid om vooraf advies te vragen van de Europese Commissie over de verenigbaarheid van afspraken over samenwerking, de zogenaamde «*comfort letters*», en is er een «*safe harbour*» mechanisme geïntroduceerd waarbij ondernemers alleen beboet kunnen worden voor toekomstige samenwerkingsactiviteiten en niet voor acties in het verleden.

Uit het hiervoor genoemde onderzoek van Wageningen Economic Research komt naar voren dat al veel wordt samengewerkt maar dat niet alle wettelijke mogelijkheden worden benut. Het onderzoek laat zien dat er onduidelijkheid is onder ondernemers over de mogelijkheden en dat de recente wijzigingen die zijn doorgevoerd in de Omnibusverordening niet bekend zijn. Ik wil deze duidelijkheid vergroten. Daarom zullen de betreffende EU-rechtelijke uitzonderingen, waaronder die voor de land- en tuinbouw, expliciet worden opgenomen in de nationale mededingingsregelgeving. Hierdoor wordt beter inzichtelijk van welke uitzonderingen gebruik gemaakt kan worden. Verder zal gekeken worden hoe aanpassing van de wetgeving aangevuld kan worden met voorlichting om de mogelijkheden voor samenwerking actief onder de aandacht te brengen bij ondernemers, bijvoorbeeld in de vorm van een informatieloket, informatiebijeenkomsten of een visiedocument van de ACM.

Zoals verwoord in de Kamerbrief van 15 maart jl. (Kamerstuk 28 625, nr. 256) is de inzet van de regering om in het toekomstige GLB de positie van de boer in de keten te versterken door ruimte en helderheid te bieden voor horizontale samenwerking (tussen producenten) en verticale samenwerking (in de keten) voor wat betreft de uitzonderingsmogelijkheden voor de landbouw op de Europese mededingingsregelgeving. Die inzet zal ik betrekken in mijn oordeelsvorming over de voorstellen van de Europese Commissie voor het GLB die op 1 juni jl. werden gepubliceerd.

Samenwerking met het oog op duurzaamheid en dierenwelzijn

Het kabinet ziet veelbelovende initiatieven ontstaan waarin boeren en tuinders en andere ketenpartijen samenwerken aan de verduurzaming van

³ https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/agri-markets-task-force/improving-markets-outcomes_en.pdf.

⁴ Verordening (EU) 2017/2393 (PbEU 2017, L 350).

de voedselproductie. Eerder is duidelijk geworden dat deze initiatieven in sommige gevallen tegen de grenzen van het mededingingsrecht aanlopen. Het kabinet vindt dat onwenselijk. Om samenwerking in de keten en samenwerking tussen producenten met het oog op duurzaamheid te ondersteunen is het wetsvoorstel Ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven tot stand gebracht, dat aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor advies is voorgelegd. De verwachting is dat het wetsvoorstel in het najaar van 2018 aan de kamer wordt aangeboden⁵. Met dit wetsvoorstel kunnen breed gedragen maatschappelijke duurzaamheidsinitiatieven in regelgeving worden verankerd. Belangrijke onderwerpen in de landbouw, zoals dierenwelzijn, zullen onder de reikwijdte van het wetsvoorstel worden gebracht. Om te zorgen dat de wet straks zijn doelstelling behaalt, zal ik me ervoor inzetten om de mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt onder de aandacht van de doelgroep te brengen.

Daarnaast blijft de inzet⁶ van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat op Europese niveau onveranderd, waarbij het gesprek met de Europese Commissie wordt voortgezet over mogelijke oplossingen om de belemmeringen die het Europese mededingingsrecht kan vormen voor duurzaamheidsakkoorden, weg te nemen.

Bovenwettelijke eisen en hogere prijzen

Boeren en tuinders leveren steeds vaker producten die op het gebied van dierenwelzijn of milieu aan hogere eisen voldoen dan het wettelijk minimum. Daarmee dragen ze bij aan de verdere verduurzaming van de landbouw en voldoen ze aan een maatschappelijke vraag. Deze bovenwettelijke prestaties lijken echter nog niet altijd door de markt te worden beloond. Dit beeld wordt bevestigd in het eerdergenoemde onderzoek van Wageningen Economic Research. Voor de verduurzaming van de sector en het economisch welzijn van de agrarische sector, is het echter van belang dat boeren een redelijke vergoeding krijgen voor inspanningen waar de maatschappij om vraagt.

Het wetsvoorstel Ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven zorgt ervoor dat de mededingingsregelgeving geen belemmering vormt voor de doorgang van een maatschappelijk gewenst duurzaamheidsinitiatief, maar dat zal niet per definitie leiden tot hogere prijzen voor producten die aan bovenwettelijke eisen voldoen. Als eerste stap sluit ik daarom aan bij het advies van Wageningen Economic Research om meer inzicht te verkrijgen in de aard en omvang van het probleem en stel ik voor om een agro-nutrimonitor op te richten bij de ACM. Onderdeel van deze monitor is het aanvullen van bestaande prijsmonitoring met een periodieke datamonitor. In deze monitor zal onder andere specifiek gekeken worden naar verschillen tussen prijzen van bepaalde gangbare producten en producten die voldoen aan bovenwettelijk eisen. De monitor zal ook het inzicht in het functioneren van de markt vergroten en met aanvullende studies naar de marktwerking kunnen belemmeringen voor prijsvorming en het effectief functioneren van de markt worden geïdentificeerd.

De ACM zal de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat en mij informeren over de bevindingen en mogelijke belemmeringen die door de monitor aan het licht komen. Daarmee draagt de monitor bij aan inzichtelijk maken van de specifieke problemen in de verschillende

⁵ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/03/20/kabinet-maakt-ruimte-voor-duurzaamheidsinitiatieven>.

⁶ Zoals eerder verwoord in Kamerstuk 30 196, nr. 463.

sectoren, zodat daar eventueel gericht beleid op gevoerd kan worden, en vergroot het de transparantie in de keten.

Ter afsluiting

Het versterken van de positie van de boer in de keten gaat verder dan de bovengenoemde maatregelen. Naast samenwerking kunnen boeren en tuinders bijvoorbeeld ook hun positie verbeteren door onderscheidende producten te produceren, zelf meer waarde toe te voegen of de keten waarin zij opereren te verkorten. Zij kunnen hun risico's beperken door contracten of verzekeringen af te sluiten, of hun productie te differentiëren. Zoals in het regeerakkoord aangekondigd, ondersteunt het kabinet initiatieven die de verbinding tussen boer en burger versterken. Ook zet ik mij in om de transparantie in de keten te verbeteren, zodat consumenten beter geïnformeerd kunnen zijn over de herkomst van het voedsel en daardoor wellicht eerder bereid zijn een meerprijs te betalen voor een product dat voldoet aan bovenwettelijke eisen. *True pricing*, waarbij onbetaalde milieu- en gezondheidskosten van voedsel inzichtelijk worden gemaakt, kan daar een bijdrage aan leveren. Deze benadering wil ik daarom samen met maatschappelijke partijen en kennisinstellingen verder uitwerken (Kamerstuk 31 532, nr. 193). Verder werken de Nederlandse boeren, de overheid en meerdere maatschappelijke organisaties op dit moment aan een convenant waarin afspraken worden gemaakt over maatschappelijk verantwoord ondernemen, om zo te zorgen voor een duurzamere productieketen en een sterkere positie van de boer. Ook andere schakels in de keten zoals de retail hebben een belangrijke rol in dit vraagstuk. Ik vind dat deze partijen verantwoordelijkheid hebben en dienen te nemen als het gaat om de verduurzaming van ons voedsel en de beloning die daar tegenover staat, daarover ga ik met hen in gesprek. Daarnaast is het versterken van de positie van de boer in de keten een belangrijk thema in de hervormingen van het GLB (Kamerstuk 28 625, nr. 256). Daarbij zet ik in op gerichte financiële steun voor maatschappelijke eisen die niet door de markt kunnen worden vergoed.

Tot slot

Met de aankondiging van deze maatregelen zet het kabinet een eerste stap om de positie van de boer in de keten te versterken. In de aankomende tijd zal ik de maatregelen die in deze brief zijn aangekondigd verder uitwerken.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten