

Ministerie van Economische Zaken  
t.a.v. staatssecretaris Van Dam  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

Betreft: reactie Milieudefensie consultatie wet Ruimte voor Duurzaamheidsinitiatieven

Amsterdam, 29 juni 2017

Geachte heer Van Dam,

Onlangs is het ministerie van Economische Zaken de consultatie gestart voor het wetsvoorstel 'Ruimte voor Duurzaamheidsinitiatieven'. LTO Nederland heeft hier in een persbericht al positief op gereageerd<sup>1</sup>. Hetzelfde geldt voor het MVO-Platform en andere natuur- en milieuorganisaties, zij het soms onder voorbehoud. Ook Milieudefensie is enthousiast over dit wetsvoorstel, dat naar verwachting tussen januari en juni 2018 door de Eerste Kamer zal worden aangenomen. Hieronder reageren wij op de consultatievragen. In een aparte brief (bijlage) gaan wij in op een kans die wij zien voor een concreet duurzaamheidsinitiatief voor duurzame zuivelproducten in de supermarkt. Ook voor initiatieven op het gebied van energiebesparing en duurzame energie zien wij grote kansen voor het wetsvoorstel, bijvoorbeeld standaarden die voorgeschreven kunnen worden door gemeenten die verder willen gaan dan de landelijke bouwregelgeving.

### Reactie op consultatievragen

**Vraag 1. In het wetsvoorstel is een brede definitie van duurzaamheid opgenomen: 'ontwikkeling die aansluit op de behoeften van het heden zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen'. Graag horen we of deze voldoet, en zo niet, welke definitie u voor ogen zou hebben.**

*Antwoord Milieudefensie:*

*Het is goed om de definitie breed in te steken, zodat er in principe van alles onder kan vallen.*

De definitie is erg beknopt voor een veelomvattend concept als duurzame ontwikkeling. Als deze definitie wordt gehandhaafd, is het beslist noodzakelijk om te verhelderen dat hiermee niet alleen op milieuaspecten, grondstoffen en klimaat wordt gedoeld. De memorie van toelichting moet nader verduidelijken dat hieronder ook sociale aspecten en mensenrechten vallen. Ook zou expliciet moeten worden vermeld dat het om wereldwijde ontwikkeling gaat.

Naast een toelichting op de definitie zou de memorie van toelichting moeten verwijzen naar internationaal erkende MVO-normen die door Nederland zijn onderschreven zoals: OESO richtlijnen voor multinationale ondernemingen, UN Guiding Principles on Business and Human Rights, UN Binding Treaty Human Rights en de ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation.

Deze aanvullingen zien wij als essentieel. Duurzaamheidsbeleid van de overheid zou altijd ook de sociale normen moeten borgen.

In de Memorie van Toelichting zou in ieder geval vermeld moeten worden dat het gaat om: People Planet Profit, zodat het al meer richting verantwoord ondernemen getrokken wordt en duidelijk de harmonie tussen winst, mensen en milieu een plek krijgt in het initiatief. ([https://nl.wikipedia.org/wiki/People\\_Planet\\_Profit](https://nl.wikipedia.org/wiki/People_Planet_Profit) en [https://nl.wikipedia.org/wiki/Maatschappelijk\\_verantwoord\\_ondernemen](https://nl.wikipedia.org/wiki/Maatschappelijk_verantwoord_ondernemen))

---

1 <https://www.barentskrants.nl/wp-content/uploads/2016/06/JOFA-TIRA-duurzaamheid-mededinging-LTO.pdf>

**Vraag 2. Het wetsvoorstel stelt dat er 'voldoende' draagvlak moet zijn voor een verzoek, onder degenen voor wie het verzoek gevolgen heeft (ondernemingen, consumenten en onder maatschappelijke organisaties). Het is aan de verantwoordelijke bewindspersoon te bepalen wanneer er voldoende draagvlak is, waarbij de toelichting duiding geeft. Wanneer vindt u dat er sprake is van 'voldoende' draagvlak voor een verzoek? Wat moet hierover in het wetsvoorstel worden opgenomen?**

*Antwoord Milieudefensie:*

Milieudefensie onderschrijft het belang van draagvlak, maar is net als de minister van mening dat vooraf niet vastgesteld moet worden wat 'voldoende' is. Draagvlak is één van de factoren die meegewogen wordt. Het publieke doel dat een initiatief dient, kan van dermate groot belang zijn dat ook een klein draagvlak, met een minderheid van de bedrijven in de sector, acceptabel is. Denk aan maatregelen die nodig zijn om te voldoen aan de klimaatdoelstellingen van Parijs, of de aanpak van schrijnende problemen in waardeketens zoals onverantwoord gebruik van gifstoffen, gebonden arbeid of kinderarbeid. In deze gevallen is het overigens de vraag of de overheid niet al zelf – ook zonder draagvlak – tot wetgeving over zou moeten gaan. Mocht blijken dat een sector via zelfregulering - ondanks slechts bescheiden/geen maatschappelijk draagvlak - toch met een initiatief komt, kan de zwaarte van het belang maken dat het initiatief toch geaccepteerd moet worden.

Ook als de genoemde 'coördinatieproblemen' de oorzaak zijn van het niet (effectief) van de grond komen van duurzaamheidsinitiatieven is het niet logisch dat een groot draagvlak wordt verlangd.

Voor het vaststellen van het draagvlak onder maatschappelijke partijen geven wij een aantal kwalitatieve afwegingen mee. Cruciaal is dat belangenbehartigers van het betreffende publieke doel worden betrokken. Daarbij kunnen leden- en donateuraantallen een criterium zijn maar ook expertise en contact met 'stakeholders' geven de belangenbehartiger legitimiteit.

Bij MVO is het concept 'stakeholder' van belang. Stakeholders kunnen ook niet-formele organisaties zijn ('omwonenden', 'gemeenschappen'), ook in productielanden elders in de wereld of toekomstige generaties. Bedrijven hebben als onderdeel van MVO de taak om zelf na te gaan wie (potentieel) belanghebbenden zijn en deze te betrekken, maar dit onderdeel is zeker in beginnende initiatieven vaak zwak ontwikkeld. Stakeholders in productielanden zijn bij internationale MVO-initiatieven doorgaans (informeel) vertegenwoordigd via maatschappelijke organisaties hier. Het is daarom van belang dat bij deze initiatieven minimaal één partij betrokken is die gezien kan worden als vertegenwoordiger van stakeholders voor het onderwerp waarop het initiatief betrekking heeft. Idealiter zijn lokale stakeholders direct betrokken.

*Voldoende draagvlak is bewust niet ingevuld met meer dan 50% marktaandeel binnen de betreffende branche. Dat is heel goed. Het gaat bovendien vaak om ketenpartijen (bijv. toeleverancier, boer, zuivelbedrijf, supermarktketen). Voldoende draagvlak kan ook betekenen dat binnen 1 keten een belangrijke schakel in meerderheid voorstander is van het duurzaamheidsinitiatief (bijv. via een enquête meer dan 65% van de boeren die een bepaald voedingsmiddel produceren). En dat bij de latere schakels (zuivelbedrijven, supermarkten) maar enkele relatief kleine partijen met minder dan 5-10% marktaandeel ook voorstander zijn, indien er tevens een ruime meerderheid bij consumenten aanwezig is voor het duurzaamheidsinitiatief. Als het initiatief naast de boeren (en een paar bedrijven in de zuivel/supermarktsector) ook in voldoende mate door ngo's (bijv. 1 milieu organisatie met meer dan 75.000 leden samen met nog twee andere ngo's met meer dan 75.000 leden) of >50% consumenten via enquêtes gesteund wordt, kan er toch sprake zijn van voldoende draagvlak voor het verzoek (zowel consumenten als boeren in meerderheid voor, alleen wat tussenschakels in meerderheid niet). Wij stellen voor dat deze ketenbenadering en de overwegingen omtrent 'voldoende draagvlak bij boer en consument' ook in de Memorie van toelichting wordt opgenomen in de uitzonderingscategorie van voedingsmiddelen, zodat aan de zorgvuldigheidsvereiste wordt voldaan en vooraf helderheid geboden wordt aan initiatiefnemers.*

*Het probleem met een duurzaamheidsinitiatief waarbij ook supermarkten betrokken zijn is, dat niet verwacht kan*

worden dat er in deze sector 'voldoende draagvlak' voor het initiatief is bij een meerderheid van de supermarkten (qua marktaandeel of aantal). Door de moordende concurrentie tussen de ca. 15 supermarktketens onderling, zal haast geen enkele supermarktketen met een duurzaamheidsinitiatief komen dat producten duurder maakt, als de concurrentie er niet aan meedoet, want dan lopen consumenten snel over naar de supermarkt om de hoek die iets goedkoper is (of supermarkten zijn daar bang voor en steunen daarom het duurzaamheidsinitiatief niet). Het wetsvoorstel voorziet dus in een grote behoefte om duurzaamheidsinitiatieven op het gebied van voedsel te kunnen ondersteunen. Wij stellen voor om in de Memorie van Toelichting op te nemen dat specifiek in het geval van supermarkten/voedsel er sprake is van voldoende draagvlak als slechts 1 supermarktketen het duurzaamheidsinitiatief steunt, mits dit de steun van de meerderheid van boeren en consumenten heeft.

Door de algemene geldigheid worden alle supermarkten verplicht mee te doen aan het duurzaamheidsinitiatief, zodat een duurzaamheidsinitiatief met betrekking tot voedsel echt marktkansen krijgt en niet bij voorbaat sneuvelt. Dus als slechts 1 supermarktketen een voorstel steunt voor een duurzaamheidsinitiatief, ookal heeft die minder dan 5% marktaandeel, kan dat voldoende zijn als dit voorstel steun heeft van de meerderheid van consumenten (via enquêtes aan te tonen) en de meerderheid van de boeren (ofwel als LTO-Nederland er achter staat ofwel dat via enquêtes onder boeren een meerderheid wordt aangetoond). Dezelfde redenatie gaat dan op t.a.v. voedingsmiddelenbedrijven: het is voldoende als één van de voedingsmiddelenbedrijven het voorstel steunt, ookal heeft deze een marktaandeel van minder dan 5%, in combinatie met steun van een meerderheid van boeren/consumenten.

**Vraag 3 De ACM krijgt de mogelijkheid advies te geven over de markteffecten van een ingediend initiatief op basis van de beschrijving in het verzoek. In de toelichting staat dat de regering daarnaast advies in kan winnen bij andere organisaties, zoals het Planbureau voor de Leefomgeving. Hoe zou de adviserende fase volgens u vorm moeten krijgen en wie moet daarbij worden betrokken?**

Antwoord Milieudefensie:

De wet beoogt (onder meer) een zorgvuldige afweging tussen twee sets doelstellingen, namelijk die van efficiënte mededinging enerzijds en die van duurzame ontwikkeling anderzijds. De besluitvorming door de minister is een afweging van belangen. De ACM zal het initiatief mededingingsrechtelijke toetsten. De andere publieke belangen zullen doorgaans door de initiatiefnemers belicht worden. In aanvulling daarop is het aan te bevelen dat ook over de publieke belangen die het initiatief nastreeft, een expertvisie wordt ingewonnen van ter zake kundige instanties of academische experts. Dit advies zou in ieder geval moeten beoordelen of het ambitieniveau van het initiatief op of boven de gangbare (internationale) standaarden ligt.

Juist omdat de publieke belangen waaraan de initiatieven kunnen bijdragen een breed scala kunnen behelzen, is het moeilijk om bij voorbaat te bepalen welke instantie het meest aangewezen is. Per onderwerp moet een relevante kennisinstelling worden gezocht. Enkele voorbeelden kunnen zijn:

- Mensenrechten due diligence: Shift (Center of expertise on the UN Guiding Principles on Business and Human Rights);
- Landrechten: LANDac;
- Leefbaar loon: Wage Indicator, Universiteit van Amsterdam.

De regering kan ook (betaald) advies inwinnen bij andere partijen dan PBL, bijv. adviesbureau's, universiteiten of Milieucentraal, De Groene Zaak of maatschappelijke organisaties (bijv het MVO platform, waarin ook vakbonden vertegenwoordigd zijn).

**Vraag 4: Het wetsvoorstel beoogt een optimale balans te vinden tussen zorgvuldigheid en snelheid in het tot stand brengen van duurzaamheidsinitiatieven. Hoe kan deze balans verder worden verbeterd?**

Antwoord Milieudefensie:

Een belangrijk deel van het werk is al gedaan vóór een verzoek wordt ingediend, soms beslaat dat veel tijd.

Als na de totstandkoming van het initiatief en het indienen van de aanvraag het finale besluit over een wettelijke regeling lang op zich laat wachten, kan het momentum verloren gaan. Daarom is snelheid (naast zorgvuldigheid) van belang. Wij stellen daarom voor om aan iedere fase een maximumtermijn te koppelen, dit schept duidelijkheid en geeft garanties aan de aanvragers dat er een (maximale) doorlooptijd is voor het hele proces.

***Vraag 5: Regelingen die op basis van het wetsvoorstel tot stand komen, blijven bestaan tot een expliciet besluit genomen wordt de regeling te stoppen of deze in sector specifieke wetgeving op te nemen. De regelingen worden wel standaard geëvalueerd. Aan de regeling kan ook een maximale duur (5 jaar, 10 jaar) worden verbonden. Om de regeling te verlengen zou de procedure dan opnieuw moeten worden doorlopen. Wat heeft uw voorkeur?***

*Antwoord Milieudefensie:*

Er kan een grote diversiteit aan regelingen ontstaan waarbij sommige langer relevant blijven en andere in de loop van de tijd relevantie verliezen, bijvoorbeeld door nieuwe ontwikkelingen. Wij zijn geen voorstander van het bij voorbaat koppelen van een vaste maximale duur aan iedere regeling. Een regeling moet alleen stoppen als daar aanleiding voor is en er een expliciet besluit over genomen is.

Iedere regeling dient periodiek onafhankelijk geëvalueerd te worden, een periode van 5 jaar lijkt daarbij redelijk. Als het gaat om internationale MVO-initiatieven zouden daarbij zowel lokale als Nederlandse stakeholders betrokken moeten zijn, waarbij de lokale stakeholders de benodigde informatie kunnen aanleveren over de daadwerkelijke impact van het initiatief. Wanneer een regeling door nieuwe ontwikkelingen aan relevantie heeft ingeboet kan het evaluatiemoment ook worden aangegrepen om een herziene regeling met bijvoorbeeld een hoger ambitieniveau voor te stellen.

Uiteraard ben ik beschikbaar voor verdere toelichting.

Hoogachtend,

Bart van Opzeeland  
Campagneleider Duurzaam Voedsel Milieudefensie

bijlage: Case duurzaamheidsinitiatief duurzame zuivel in de supermarkt

Ministerie van Economische Zaken  
t.a.v. de heer J.C. Sterrenburg MSc  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

Betreft: Duurzaamheidsinitiatief duurzame zuivel in de supermarkt

Amsterdam, 29 juni 2017

Geachte heer Sterrenburg,

Zoals reeds telefonisch besproken, is Milieudefensie zich aan het voorbereiden op een case in het kader van de wet Ruimte voor Duurzaamheidsinitiatieven, om in te dienen zodra deze wet is aangenomen. Onderstaand vindt u onze eerste ideeën. Graag gaan wij hierover met u in gesprek.

#### **Kans: case duurzaamheidsinitiatief duurzame zuivel in de supermarkt**

Milieudefensie wil de komende maanden benutten om met marktpartijen, het ministerie van EZ en andere belanghebbenden te verkennen of een duurzaamheidsinitiatief voor duurzame zuivel in Nederlandse supermarkten (vergelijkbaar met Kip van Morgen) haalbaar is en zo ja, onder welke voorwaarden. Wij willen hierbij verkennen welke marktpartijen aan een dergelijk vooronderzoek willen meedoen de komende maanden (wat bij positieve uitkomst zal leiden tot een verzoek aan de minister van EZ voor algemene geldigheid van het duurzaamheidsinitiatief). We hopen dat er voldoende draagvlak is onder de belangrijkste ketenpartijen (melkveehouders, zuivelorganisaties, supermarkten) en NGO's. Het zou mooi zijn als duurzame zuivel de eerste case wordt zodra de wet er is. Het maatschappelijk belang van een duurzame melkveehouderij is immers belangrijk genoeg, gezien de omvang van het landbeslag, de sterk verminderde inkomens in de sector, de aanzienlijke milieu- en natuureffecten en de potentie voor verbetering als gevolg van het duurzaamheidsinitiatief. Het consumentendraagvlak voor de melkveesector is relatief hoog, waardoor ook de bereidheid om een paar cent per liter melk meer te betalen (of ca. 50ct/kg kaas) hoog zal zijn.

#### De boer wil wel

Milieudefensie heeft eind 2016 representatief onderzoek laten uitvoeren onder alle melkveehouders, waaruit bleek dat tweederde van de melkveehouders in Nederland een minimumprijs voor melk van ca. 37 cent/kg nodig acht. Ook geven zij aan dat extra duurzaamheidsprestaties bovenop weidegang mogelijk zijn, voor 4 cent/kg extra, zoals voor grondgebondenheid, weidevogelbeheer en Europees veevoer\*.

Het CLM onderbouwde de vereiste duurzaamheidsopslag van ca. 4 cent/l in een rapport:

<https://milieudefensie.nl/publicaties/rapporten/meerkosten-van-de-melkveehouderij>

Sindsdien pleit Milieudefensie voor een opslag voor extra duurzaamheidsprestaties van 6 cent, incl. 2 cent/l voor weidezuivel (die in sommige gevallen al uitgekeerd wordt aan melkveehouders).

Het draagvlak voor de minimumprijs in de melkveesector is groot: drie melkveehouderorganisaties, met gezamenlijk ca. 6.000 leden, zijn hier ook voorstander van:

<https://milieudefensie.nl/publicaties/bestanden/manifest-minimumprijs-melk>.

Er staat dus al veel in de startblokken.

\* Zie <https://milieudefensie.nl/publicaties/rapporten/noodzaak-voor-een-minimumprijs-op-melk>

### Eerlijke prijs voor duurzame melk in supermarkten en relatie mededingingswetgeving

Boeren krijgen aantoonbaar gemiddeld over de afgelopen jaren structureel een te lage prijs voor hun melk (Cor Pierik, hoofd agrarisch van CBS kan dat met getallen hard aantonen; de winst in de keten verschuift alsmaar meer naar supermarkten en zuivelbedrijven; de boer blijft bekaaid achter); dat maakt het vrijwel onmogelijk om in periodes van extreem lage prijzen (ver onder de kostprijs) te produceren conform maatschappelijk gewenste normen zoals grondgebondenheid, weidegang, klimaat, weidevogelbeheer en duurzaam veevoer uit de regio (circulaire economie). Vorig jaar gaf de werkgroep Veerman ook hierom een advies aan de Europese Commissie om partijen in de voedselketen te verplichten hun inkoop- en verkoop-prijzen bekend te maken, zodat een oordeel gegeven kan worden over een eerlijke verdeling van toegevoegde waardes in de keten en de positie van agrariërs hierin versterkt. Helaas heeft de politiek dit signaal niet opgepakt en omgezet in wetgeving. Er zijn echter ook andere manieren, zoals het wetsvoorstel van het ministerie van EZ dat nu voorligt, om een kostendekkende prijs voor melkveehouders veilig te stellen met een duurzaamheidspremie die hoog genoeg is om het duurzaamheidsinitiatief mogelijk te maken met alle bijkomende voordelen voor natuur, milieu, consument, boer en overige ketenpartijen (voldoende balans tussen People, Planet, Profit voor alle betrokkenen partijen).

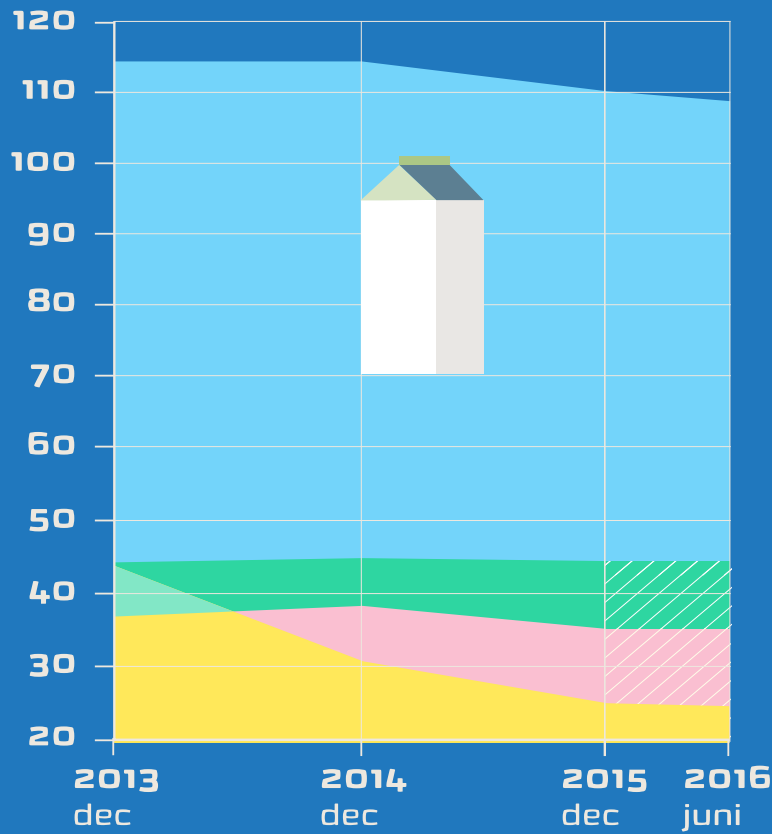
In de figuur op de volgende pagina heeft Milieudefensie de melkprijzen in periode 2013 tot juni 2016 weergegeven, waarbij het gele vlak de melkprijs is die boeren de afgelopen jaren ontvingen (bron: Rabobank cijfers en trends). De prijs laat een dramatische daling zien sinds 2013, toen de prijs met ca. 40 cent/kg melk nog op de kostprijs lag. In 2016 is de prijs tot ca. 25 cent/kg gedaald, ver onder de kostprijs. Milieudefensie bepleit een minimumprijs van ten minste de kritieke melkprijs (ca. 37 cent/kg) die volgens banken en diverse melkveehouderorganisaties en een meerderheid van hun leden en FrieslandCampina-leden nodig is om aan alle lopende verplichtingen te voldoen (dus exclusief salaris en ruimte voor investeringen). De minimumprijs zou gekoppeld moeten worden aan aanvullend te belonen duurzaamheidsprestaties zoals: weidegang, grondgebondenheid, 10% van het areaal kruidenrijk grasland met latere maaidatum en eiwitrijke gewassen in krachtvoer afkomstig uit de EU met een duurzaam keurmerk. Deze berekeningsmethodiek lijkt in de context van Nederlandse zuivel excentriek, maar in de context van supermarkten is het niets anders dan wat al jaren de standaard prijsberekening is voor ruim 300 miljoen euro aan omzet in het schap van de supermarkt: de Fairtrade producten (koffie, rijst, chocola etc). Ook hier is een vangnet afgesproken voor boeren, in geval de wereldmarktprijs onder een algemeen vastgesteld basisminimum zakt door tijdelijke markt- of weer-omstandigheden. Ook daar blijven de wereldmarktprijzen het uitgangspunt, waarbij dan nog een duurzaamheidsbonus wordt uitgekeerd ter grootte van een vast percentage van ca. 5% van de wereldmarktprijs. In termen van melkprijzen kan ook voor een dergelijke duurzaamheidspremie gekozen worden, waarbij het percentage van de premie dan 10% zou kunnen bedragen (4/37 cent/kg melk). De melkprijsberekening die bijvoorbeeld FrieslandCampina hanteert (gebaseerd op prijzen van naaste mondiale concurrenten) blijft dan intact, maar voor het segment 'duurzame zuivel met eerlijke prijs' wordt met afnemers van deze premium producten afgesproken dat de productprijs stijgt in (sommige) perioden waarin de schommelende melkprijs tijdelijk onder een absoluut minimum zakt.

Wij hopen dat het ministerie van EZ wil meewerken aan het verkennend onderzoek dat nodig is om te voldoen aan de vereisten van de wet Ruimte voor Duurzaamheidsinitiatieven. Wij horen graag uw reactie.

Met vriendelijke groet,

Bart van Opzeeland  
Campagneleider Duurzaam Voedsel Milieudefensie

**Melkprijs in de periode van 2013-2016 (in € per 100 kg melk):**



-  Consumentenprijs verse halfvolle melk  
(Bron: CBS)
-  Eerlijke productiekosten  
(Bron: Dutch Dairyman Board)
-  Kritieke melkprijs om aan verplichtingen te voldoen (Bron: ABN Amro)
-  Melkrijzen in Nederland  
(Bron: Rabobank cijfers + trends)