

Vragen IAK: wijziging Mw i.v.m. lijst met vrijstellingen kartelverbod

1. Wat is de aanleiding?

Het kabinet heeft in het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' aangekondigd dat de positie van de boer in de keten zal worden versterkt. Dit voornemen is nader uitgewerkt in de Kamerbrief 'Positie van de boer in de keten' die de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, aan de Kamer heeft gestuurd.¹ Deze brief bevat een pakket aan maatregelen. Voorliggend wetsvoorstel maakt hier onderdeel van uit, en heeft als doel een bijdrage te leveren aan het wegnemen van onzekerheid die met name bij boeren leeft over de ruimte die de mededingingsregelgeving biedt voor samenwerking.

2. Wie zijn betrokken?

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op primaire agrarische ondernemers. Indien zij meer samen gaan werken, kan dit gevolgen hebben voor hun leveranciers, afnemers (bedrijven en overheden) en de eindgebruikers van de betreffende producten. In het geval van agrarische producten gaat het dan over de voedselverwerkende industrie, supermarkten, groothandels, consumenten en de organisaties die hen vertegenwoordigen. Vanuit de overheid zijn de ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit betrokken, net als de toezichthouder op de Mededingingswet, de Autoriteit Consument en Markt.

3. Wat is het probleem?

Primaire agrarische ondernemers werken al op verschillende manieren samen. Dit wordt opnieuw bevestigd in een recent uitgevoerde studie door Wageningen Economic Research.² Samenwerking vindt bijvoorbeeld plaats via coöperaties, coöperatieve verenigingen, telersverenigingen, coöperatieve aankoop- of afzetorganisaties en producentenorganisaties. De ondernemers geven aan dat hun belangrijkste motieven voor samenwerking afzetzekerheid, betere markttoegang en toegang tot kennis en informatie zijn.

Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek ook dat een deel van de ondernemers terughoudend is in samenwerking. Ruim de helft van de respondenten geeft aan open te staan voor extra samenwerking, maar ervaart - zo blijkt uit de studie - moeilijkheden voor samenwerking op het relationele vlak, te weten verschillende belangen en gebrek aan transparantie en vertrouwen onderling. Daarnaast wijst bijna de helft van de ondervraagde ondernemers ook op 'onduidelijkheden of beperkingen van mededingingswetgeving' als moeilijkheid om lid te zijn van een coöperatie of samen te werken met andere ondernemers. Op de vraag of zij daadwerkelijk juridische belemmeringen ervaren, antwoordt 12% instemmend.

Samenwerking kan de onderhandelingspositie van de ondernemer in de keten verbeteren en het inkomen van de boeren en tuinder positief beïnvloeden. Dit kan bijvoorbeeld via lagere transactiekosten, efficiëntieverbeteringen, afzetzekerheid, toegang tot markten en het delen van kennis en innovatie. Indien primaire agrarische ondernemers door onzekerheid geen weloverwogen afweging kunnen maken of zij overgaan tot samenwerking, is dit een probleem. In dat geval kunnen zij immers de hierboven beschreven voordelen niet volledig benutten.

Een belangrijke vaststelling hierbij is wel dat de mededingingsregelgeving van nature grenzen stelt. Zij bevat immers normen – zoals het kartelverbod – die mededingingsbeperkende gedragingen tegengaan. Onduidelijkheid is daarmee deels inherent aan het mededingingsrecht. Wat de situatie in de landbouwsector echter bijzonder maakt, is dat er in het Europese recht niet alleen beperkingen worden gesteld aan samenwerking, maar in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) samenwerking en collectieve actie ook juist stimuleert en faciliteert. Artikel 42 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in dat licht in een bijzondere verhouding tussen het algemene mededingingsrecht en de bepalingen van het GLB. Dit verdragsartikel, de daarop gebaseerde EU-wetgeving en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU vormen een complex geheel. De ervaren onduidelijkheden lijken hier in belangrijke mate aan gerelateerd te zijn.

4. Wat is het doel?

Gezien het belang dat het kabinet hecht aan het benutten van de ruimte voor samenwerking door agrarische ondernemers, wil het kabinet een bijdrage leveren aan het geven van duidelijkheid over de juridische ruimte voor samenwerking die zij hebben in het licht van het mededingingsrecht.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Het kabinet heeft een pakket aan maatregelen aangekondigd om de positie van de boer in de keten te versterken. Op basis van bovengenoemd onderzoek is geconstateerd dat er onduidelijkheid bestaat over de werking van de mededingingsregelgeving in de landbouwsector. De overheid kan, als wetgever, een bijdrage leveren aan het wegnemen van deze onduidelijkheid.

¹ Kamerstukken II 2017/18, 28 625, nr. 257

² Wageningen Economic Research, Wageningen, juni 2018, 'Positie primaire producent in de keten'.

6. Wat is het beste instrument?

De ervaren onduidelijkheden vloeien in belangrijke mate voort uit de complexiteit van de EU-verordeningen waarin de toepassing van het mededingingsrecht op de landbouw- en visserijsector is geregeld en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU). Gezien het feit dat deze problematiek zich primair afspeelt op het niveau van het EU-recht, ligt het in de rede dat de oplossing ook primair op dat niveau gevonden moet worden, bijvoorbeeld in de aanpassing van de betreffende verordeningen. De inzet van het kabinet is dan ook 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 neemt niet weg dat het kabinet ook op nationaal niveau een bijdrage wil leveren aan het wegnemen van de onduidelijkheid. Dit doet het kabinet door met voorliggend voorstel de afwijkingen ten behoeve van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) in de Mededingingswet te expliciteren. Dit kan houvast bieden aan boeren en vissers die samenwerken of het voornemen daartoe hebben. Het opnemen van deze afwijkingen neemt de ervaren onduidelijkheden op zichzelf niet weg. Daarom wil het kabinet ook in de Staatscourant de mededelen in welke gevallen het algemene mededingingsrecht wel en niet van toepassing is ten aanzien van het GLB en het GVB (a.d.h.v. lijst van uitzonderingen die gelden in deze sectoren). Een dergelijke mededeling is een in wetgeving gebruikelijke wijze om duidelijkheid te geven over de inhoud van Europese wetgeving en uitzonderingen. Gegeven de complexiteit van het EU-recht op dit punt, onderneemt het kabinet ook een derde actie. Die houdt in dat de eerdergenoemde mededeling gecombineerd zal worden met een handreiking die voor de praktijk boeren meer handvatten moet geven om in concrete gevallen te bepalen wat de mogelijkheden en onmogelijkheden voor samenwerking zijn in het licht van het algemene mededingingsrecht. Daartoe wordt de "Handleiding mededingingsrecht voor producentenorganisaties en brancheorganisaties in de landbouwsector" uit 2014 geactualiseerd.

7. Wat zijn de gevolgen?

Het ligt in de rede dat primaire agrarische ondernemers door de toegenomen duidelijkheid over wettelijke toegestane samenwerkingsmogelijkheden, vaker kiezen om met elkaar samen te werken. Dit kan immers zorgen voor lagere transactiekosten, efficiëntieverbeteringen, afzetzekerheid, toegang tot markten en het delen van kennis en innovatie. Meer duidelijkheid kan zo bijdragen aan het versterken van de positie van de boer in de keten.