

Vergaderjaar 2011–2012

31 532

Voedingsbeleid

Nr. 69

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2011

Hierbij stuur ik u mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de analyse over belemmeringen in de regelgeving bij de verduurzaming van de voedselketen. Daarnaast zal ik in deze brief ingaan op regels rondom de multifunctionele landbouw. Tevens is deze brief een reactie op de motie Wiegman-van Meppelen Scheppink/Jacobi¹ betreffende de mededingingsregels die de NMa hanteert en de rol daarvan in de verduurzaming van het voedselsysteem. In relatie tot mededinging en duurzaamheid geeft de brief ook een reactie op de motie Snijder-Hazelhoff en de motie Koppejan/Jacobi².

INLEIDING

Dit kabinet gelooft in de kracht van ondernemers. Negen topsectoren³ werken aan de versterking van de Nederlandse concurrentiekracht. Op het terrein van Agro en Food zet het bedrijfsleven grote stappen met betrekking tot duurzaamheid. Duurzaamheid wordt met het oog op de eigen toekomst in toenemende mate geïntegreerd in de bedrijfsvoering van ondernemingen. De Monitor Duurzaam Voedsel 2010⁴ en de Voedselbalans 2011⁵ bevestigen dit beeld. In een vrijwel gelijkblijvende markt qua voedselomzet is de omzet van duurzaam gelabelde producten fors gestegen. In de agenda's van de topsectoren Agro&Food en Tuinbouw en Uitgangsmaterialen staat duurzaamheid prominent op de agenda.

Ondernemers zien op dit vlak een belangrijke rol voor zich weggelegd en zetten onder meer in op duurzame innovatieve voedselsystemen en een hogere toegevoegde waarde («meer met minder»)⁶.

De afgelopen jaren heeft de overheid nadrukkelijk ingezet op het onderwerp duurzaam voedsel. Het kabinet wil met het nieuwe bedrijvenbeleid⁷ ondernemers meer ruimte geven om te innoveren. Op het vlak van verduurzaming van de voedselketen⁸ zie ik het dan ook primair als mijn

¹ Kamerstukken II, 2010–2011, 31 532, nr. 55.

² Kamerstukken II, 2010–2011, 32 201, nr. 6 en nr. 9.

³ Naast de negen topsectoren is ook een topteam ingesteld voor het doorsnijdende gebied hoofdkantoren.

⁴ Monitor Duurzaam Voedsel 2010, mei 2010 Wageningen UR Bakker et al. De halfjaarcijfers van de Monitor duurzaam voedsel over 2011 tonen wederom een forse stijging van consumentenbestedingen aan duurzaam voedsel.

⁵ Voedselbalans 2011, Wageningen UR Backus et. al.

⁶ Agenda Topsector Agro&Food, «Agro&Food: De Nederlandse Groeidiament» (17 juni 2011), Topsectoradvies Tuinbouw en Uitgangsmaterialen, «Bron voor groene economie» (17 juni 2011).

⁷ Brief van 13 september 2011, kamerstukken II, 2010–2011, 32 637, nr. 15.

⁸ Onder de verduurzaming van de voedselproductie versta ik de inspanningen van bedrijven om bij de productie van voedsel kringlopen zo veel mogelijk te sluiten, grondstoffengebruik te reduceren, reststromen hoogwaardig opnieuw te gebruiken, de bodem-, lucht- en waterkwaliteit te verbeteren, dierenwelzijn te vergroten, minder voedsel te verspillen, en het aanbod duurzame producten voor de consument te vergroten.

verantwoordelijkheid om wettelijke belemmeringen, daar waar mogelijk, weg te nemen. Vandaar mijn toezegging om te analyseren of, en zo ja in hoeverre regelgeving daarbij een belemmering vormt. Ik heb daarom een verkenning laten doen naar wettelijke belemmeringen rondom de verduurzaming van de voedselproductie¹. Daarvoor zijn gesprekken gevoerd met bedrijven, brancheorganisaties en andere ministeries. Ook is nader wetenschappelijk onderzoek gedaan naar wettelijke belemmeringen bij het verminderen van voedselverspilling, nieuwe voedingsmiddelen, mededinging en prijsvorming in de keten².

ALGEMENE BEVINDINGEN

A. *Weinig wettelijke belemmeringen*

De verkenning naar wettelijke regels die een belemmering zouden vormen bij de verduurzaming van de voedselproductie heeft enkele concrete *wettelijke* belemmeringen opgeleverd. In wezen staat er nauwelijks regelgeving in de weg voor ondernemers om duurzamer te produceren.

B. *Wel veel regels die als belemmering worden ervaren*

Niet tegenstaande de bevindingen onder A, geeft het onderzoek ook aan dat bedrijven wel degelijk belemmeringen ervaren:

- 1) In de eerste plaats worden belemmeringen ervaren door onduidelijkheden over de ruimte die regels bieden. Dit speelt onder andere bij de hygiënevoorschriften, de houdbaarheidsdatum van producten en bij de regels betreffende de mededinging.
- 2) In de tweede plaats ervaren ondernemers dat in sommige gevallen private normen, al dan niet ontstaan rondom een bepaalde publieke norm, een belemmering voor de verduurzaming vormen. Dit is het geval bij handelsnormen voor groenten en fruit en verontreiniging in levensmiddelen (maximum residulimieten).
- 3) In de derde plaats blijkt dat belemmeringen ook schuilen in andere zaken dan strikt wetgevingszaken. Dat betreft financieel-economische belemmeringen, zoals toegang tot fondsen, risicokapitaal en markten maar ook institutionele en technische belemmeringen. Daarnaast kunnen het ontbreken van maatschappelijk draagvlak en het moeten overwinnen van risicoaversie tegen nieuwe marktconcepten innovaties frustreren³.
- 4) Tot slot ervaren ondernemers belemmeringen in de mogelijkheden om te kunnen experimenteren met het oog op een specifieke duurzame innovatie.

De belemmeringen die niet zo zeer door de wettelijke regels worden veroorzaakt, kunnen uitstekend worden opgepakt binnen de contouren van het nieuwe bedrijvenbeleid. Dit geldt vooral voor de punten B.3) en B.4). Het nieuwe bedrijvenbeleid biedt ondernemers volop ruimte om te innoveren, door onder meer aanpak van knelpunten op gebied van bedrijfsfinanciering, een betere benutting van de kennisinfrastructuur door het bedrijfsleven en een betere informatie-, voorlichtings- en ondersteuningsinfrastructuur. Zo komt er een nieuwe fiscale aftrek voor innovatie, een fonds gericht op risicokapitaal voor bedrijven (Innovatiefonds MKB+) en worden meer onderzoeksgelden op de topsectoren gericht. Ook wordt er toegewerkt naar ondernemerspleinen in 2014 waar de dienstverlening van de huidige Kamers van Koophandel, Syntens en AgentschapNL in opgaan. Hierdoor ontstaat er een samenhangend pakket ten aanzien van voorlichting over (ruimte in) wet- en regelgeving, begeleiding van (startende) ondernemers en het faciliteren van netwerken. Binnen dit kader zal ik genoemde «overige» belemmeringen agenderen. Tot slot wordt in het project «Right to Challenge» bekeken in hoeverre de experimenteeruimte, dat wil zeggen de mogelijkheid om af te wijken van bestaande regelgeving, voor ondernemers breder en

¹ Onderwerpen als regeldruk en administratieve lasten zijn hier buiten beschouwing gelaten. Op Prinsjesdag zijn concrete plannen voor vermindering van de regeldruk naar de Tweede Kamer gestuurd. Kamerstukken II, 2010–2011, 29 515, nr. 333.

² Vermindering van voedselverspilling, ervaren belemmeringen rond wet-en regelgeving, Wageningen UR (Waarts et al. 2011). Boer zoekt duurzaamheid, publiek belang en duurzaamheid in de productie van varkensvlees en glasgroenten, SEO Economische Onderzoek (Baarsma et al. 2011), Mededinging en transparantie Randvoorwaarden voor concurrentie en duurzaamheid, Wageningen UR (Bunte et al. 2011).

³ Zie bijvoorbeeld: Juridisering in de agrosector maart 2011, Inspiratie door transitie 2007, De Lauwere et al 2006, Rotmans 2003.

makkelijker toegankelijker gemaakt kan worden¹.

BEVINDINGEN OP ENKELE SPECIFIEKE THEMA'S

In deze paragraaf ga ik nader in op een aantal belemmeringen. Het gaat dan om wettelijke belemmeringen (A), over onduidelijkheden over de ruimte die regels bieden (B1) en, in mindere mate, over private normen (B2).

Specifiek zal ik ingaan op belemmeringen op het gebied van:

1. het voorkomen van voedselverspilling,
2. de introductie en het aanbieden van nieuwe voedingsmiddelen,
3. afval en mest,
4. multifunctionele landbouw en
5. mededinging.

Mijn uitgangspunt is dat ik het als verantwoordelijkheid van de overheid zie om regels die een onnodige belemmering voor verduurzaming veroorzaken, af te schaffen of te veranderen. Daarbij dient wel een onderscheid te worden gemaakt tussen regels voortvloeiend uit Europese regelgeving en nationale regels. Voorts is een zorgvuldige belangenafweging nodig. Immers regels beogen doelen als volksgezondheid, diergezondheid, goede voorlichting aan de consument en eerlijkheid in de handel en daarmee eerlijke kansen voor ondernemers en een goede prijs/kwaliteitverhouding voor consumenten te realiseren. Bij de bescherming van deze belangen kan onbedoeld «afwenteling» plaatsvinden. Soms is deze afwenteling niet te voorkomen. In andere gevallen kan, met behoud van bescherming van het doel, de afwenteling verkleind worden.

Van belang is tevens te beseffen dat veel belemmeringen sterk Europees georiënteerd zijn. Voor zover de belemmering zit in de nationale uitwerking van de Europese regels kan de nationale wetgever zelfstandig wijzigingen doorvoeren, anders is een Europees wetgevingstraject nodig.

1. Voedselverspilling

Voedselverspilling is een kansrijk duurzaamheidsvraagstuk, met zowel voor het bedrijfsleven als consumenten aanzienlijke besparingsmogelijkheden. Ik zie het als een gezamenlijke opgave om in 2015 de voedselverspilling met 20% terug te dringen. Zo veel mogelijk voedsel moet benut worden voor menselijke consumptie. Daar waar dat niet mogelijk is, moet gestreefd worden naar een zo hoog mogelijke verwaarding van rest- en afvalstromen², een onderwerp dat nadrukkelijk geagendeerd is in de agenda's van de topsectoren Agro&Food en Tuinbouw en Uitgangsmaterialen.

In bijlage 1³ treft u het onderzoeksresultaat aan dat gerelateerd is aan voedselverspilling⁴. Het rapport geeft een goed overzicht van *ervaren* belemmeringen rondom het onderwerp voedselverspilling en geeft aanbevelingen. Ik noem de voornaamste:

- Voedselinformatieverschaffing: de regels over de houdbaarheidsdatum van producten, zoals de verplichte aanduiding «ten minste houdbaar tot» en «te gebruiken tot en met»,
- Hygiënevoorschriften/hygiënepakket,
- Handelsnormen voor groenten en fruit,
- Regels over de verontreiniging van levensmiddelen, zoals maximum residulimieten en nultolerantie,
- Dierlijke bijproducten,
- Normen en quota in de visserij,

¹ Kamerstukken II 2010–2011, 29 515, nr. 333. Bij het project «Right to Challenge» krijgen bedrijven, burgers, professionals, (uitvoerings)instanties en medeoverheden de ruimte, om alternatieven voor bestaande wet- en regelgeving aan te dragen om zo te komen tot een effectievere (betere kwaliteit) en efficiëntere (minder kosten) uitoefening van de primaire publieke taak. Als daardoor het algemeen belang niet wordt geschaad en de taken conform het doel van de wet worden uitgevoerd, zal de overheid, eventueel na een experimenteerperiode, beoordelen hoe het alternatief gerealiseerd kan worden.

² Rest- en afvalstromen in deze context is voedsel dat daadwerkelijk door consumenten en ketenpartijen niet voor menselijke consumptie wordt benut.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁴ Verminderen van voedselverspilling: Ervaren belemmeringen rond wet- en regelgeving, Wageningen UR (Waarts et. al. 2011).

- Importcontroles.

Voedselinformatieverschaffing

Er zijn Europese regels over de informatieverschaffing van de houdbaarheid van producten. Het gaat om de regels op het gebied van de «te gebruiken tot»-datum en de «ten minste houdbaar tot»-datum. De volgende zaken veroorzaken belemmeringen:

- a. *onduidelijkheid over wat is toegestaan na het verlopen van «ten minste houdbaar tot»-datum,*
- b. te korte termijnen voor niet-bederfelijke en zeer lang houdbare producten, en
- c. productaansprakelijkheid voor de retailbedrijven, waardoor producenten een krappere «ten minste houdbaar tot»-datum (THT) aanhouden dan de datum waarop het product daadwerkelijk houdbaar is.

Ik zal samen met mijn collega van VWS, het Voedingscentrum, de productschappen en de brancheorganisaties de informatievoorziening richting bedrijven en consumenten rondom de houdbaarheidsdata verduidelijken en breder communiceren. Tevens start ik eind dit jaar een onderzoek naar de vraag in hoeverre het afschaffen van de verplichte THT-datum voor niet bederfelijke producten mogelijk is. Tot slot zal ik dit onderwerp samen met onder andere het Verenigd Koninkrijk agenderen op Europees niveau waar het gaat om het vinden van een goede balans tussen productaansprakelijkheid en te krappe houdbaarheidsdata.

Hygiënevoorschriften

Door cateringbedrijven is vooral de regel over de 2-uurborging in de hygiënevoorschriften genoemd als bron van voedselverspilling, omdat volgens deze regel voedsel na twee uur presentatie weggegooid moet worden.

Uit het rapport blijkt echter dat de regelgeving rondom de 2-uurborging meer flexibiliteit biedt dan bij het bedrijfsleven bekend is. Ik zie hier een rol voor de brancheorganisaties weggelegd, zij kunnen meer samenwerken en kennis uitwisselen over de mogelijkheden die de regelgeving biedt.

Specifieke handelsnormen voor groenten en fruit en verontreiniging van levensmiddelen

Uit het onderzoek komt verder naar voren dat op sommige punten handelsnormen of private normen of interne bedrijfsregels een belemmering lijken te vormen. Dat betreft in ieder geval:

- a. de Europese handelsnormen voor groenten en fruit. Een eerdere versoepeling van de specifieke Europese handelsnormen voor groenten en fruit heeft niet significant geleid tot minder verspilling (hogere verwaarding). Dat wordt gedeeltelijke veroorzaakt door het feit dat sommige ketenpartijen de oorspronkelijke handelsnormen hanteren in de vorm van een privaat classificatiesysteem.
- b. de, op Europees niveau vastgestelde, maximum residulimieten (bijvoorbeeld bestrijdingsmiddelen op fruit). Op dit vlak is er vanuit een deel van de keten een aanscherping van de normen te merken. Om imagoschade te voorkomen stellen bedrijven zwaardere eisen dan de wettelijke norm.

Ten aanzien van dit soort belemmeringen zijn bedrijven primair aan zet. Het lijkt mij wenselijk dat de verschillende schakels in de keten zich gezamenlijk buigen over de effecten en wenselijkheid van deze bovenwettelijke normstellingen. Een ketenaanpak is hiervoor cruciaal.

Daarnaast veroorzaken de *Europese regels betreffende de verontreiniging van levensmiddelen* (wetgeving inzake contaminanten) volgens het bedrijfsleven ook verspilling: de nulnorm voor bepaalde verontreinigingen in voedingsmiddelen (nultolerantie) wordt feitelijk steeds strenger doordat meetinstrumenten steeds beter in staat zijn ook de kleinste fracties te ontdekken. Als er bijvoorbeeld iets meer dan «0» aan Sudan Red in een scheepslading of het antibioticum chlooramfenicol wordt aangetroffen, wordt de hele scheepslading vernietigd.

Ik zie de betere meetmethoden als een belangrijk gegeven om de stoffen die je niet in voedingsmiddelen wilt hebben te kunnen detecteren. Echter, als het technisch onmogelijk is een zeer kleine fractie van een stof in het voedsel uit te sluiten, en die zeer kleine fractie geen gevaar oplevert voor de gezondheid dan zal ik er, uit oogpunt van het borgen van een level playing field, in Europees verband voor pleiten om in plaats van nultolerantie een concrete, vanzelfsprekend veilige, waarde voor de stof vast te stellen.

Dierlijke bijproducten

Bedrijven ervaren belemmeringen in de Europese regels over dierlijke bijproducten. In mijn analyse komen de volgende belemmeringen naar voren:

- a. Bedrijven ervaren het als een belemmering dat diermelen niet mogen worden benut in niet-risicovolle toepassingen
- b. Retourstromen kunnen vaak, vanwege bijmenging van dierlijke eiwitten niet optimaal verwaard worden. Reststromen van niet-dierlijke producten gemengd met dierlijke producten (b.v. oude saucijzenbroodjes) kunnen minder hoogwaardig worden hergebruikt dan producten zonder bijmenging (resp. vergisten of verbranden versus diervoeder).

Ad a.

Door de BSE problematiek zijn in Europees verband zeer strenge regels opgesteld voor de volks- en diergezondheid omtrent het gebruik van dierlijke producten voor dieren (antikannibalisme regelgeving). Momenteel is er beweging op dit onderwerp: een verruiming van de regels over de toepassing van dierlijke bijproducten in diervoeders is in voorbereiding. De Europese Commissie komt dit najaar met een voorstel om het verwerken van varkensmelen in pluimveevoeder en het verwerken van pluimveemelen in varkensvoeder toe te staan. Tevens kan het voorstel betrekking hebben op de verwerking van categorie 3 varkens- of pluimveemelen in voeders voor kweekvissen. Ik zal er voor waken dat er niet getornd wordt aan het huidige hoge beschermingsniveau voor de volks- en diergezondheid.

Het hoogwaardig kunnen benutten van een eiwitrijke diervoedergrondstof heeft grote voordelen uit oogpunt van duurzaamheid, inclusief voordelen voor diergezondheid en -welzijn. Nederland zal de voorstellen van de Commissie dan ook kritisch beoordelen. Aanpassing is alleen aan de orde als aangetoond is dat verwerking van diermelen omgeven is door effectieve controles en waarborgen.

Ad b.

Bij supermarkten is sprake van grote hoeveelheden retourstromen. Het gaat dan bijvoorbeeld om producten waarvan de THT-datum overschreden is of waarvan de verpakking recentelijk is vernieuwd. Het gaat hier vaak om voedingsmiddelen waar kwalitatief inhoudelijk niets mis mee is. De supermarkten bepalen zelf hoe ze hun retourstromen afvoeren. Indien deze retourstroom dierlijke eiwitten bevat en deze in bulk wordt afgevoerd, wordt de gehele stroom afgewaardeerd tot categorie 3 materiaal, dat niet meer voor menselijke consumptie mag worden

gebruikt. Daarmee nemen mogelijkheden tot toepassing/verwaarding van deze producten aanzienlijk af. De belemmering zit hier vooral in de keuzes die de bedrijven maken in opslag en logistiek. Als bedrijven zouden kiezen voor gescheiden goederenstromen (een met en een zonder dierlijke producten) ontstaat er minder categorie 3 materiaal en daarmee bredere mogelijkheden voor toepassing van deze reststroom. De veronderstelde moeite en kosten voor het scheiden van reststromen maakt dat bedrijven hier nog niet voor kiezen.

Ik zie ook kleinschalige goede voorbeelden waar hergebruik van retourstromen qua organisatie en logistiek al goed zijn ingeburgerd, zoals voor dagvers brood, of bedrijven die met de valorisatie van reststromen experimenteren. Het SBIR-programma voedselverspilling is een zinvol instrument om bedrijven door de hele keten heen te inspireren bij het vinden van innovatieve oplossingen om voedselverspilling te verminderen.

Normen en quota in de visserij

De visserijsector noemt als belemmering voor voedselverspilling de normen en quota in de visserij. Ondermaatse vis of de boven de quota gevangen vis moet worden teruggezet (het «discarden» van vis).

Voor deze vraagstukken verwijs ik u naar het kabinetsstandpunt over de hervorming van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (Kamerstukken II 2011–2012, 32 201, nr. 20).

Importcontroles

In de uitvoerings sfeer stellen bedrijven dat de controles bij import van versproducten voor voedselverspilling zorgen. Bedrijven pleiten voor een versnelling van de procedure en meer inspectieplaatsen, zodat retail en consument langer houdbare producten hebben.

De nVWA geeft aan dat vertraging bij de importcontroles vooral wordt veroorzaakt door onjuist ingevulde papieren en onjuiste etikettering door het bedrijfsleven. Een goede voorbereiding is het halve werk en voorkomt daarmee verspilling.

Internationale agenda

In mei van dit jaar heeft het Swedish Institute for Food and Biotechnology (SIK) in opdracht van de Food and Agricultural Organization (FAO) een rapport uitgebracht over voedselverliezen¹. Naast het verhogen van de voedselproductie kan het terugdringen van voedselverliezen ook een bijdrage leveren in het voedselzekerheidsvraagstuk. De inzet van het kabinet op voedselzekerheid is beschreven in de brief van 24 oktober 2011².

Ook staat het onderwerp voedselverspilling nadrukkelijk op de Europese agenda. In de «Roadmap to a Resource Efficient Europe» van de Europese Commissie van september 2011³ is ten aanzien van voedselverspilling opgenomen dat in 2020 de verspilling gehalveerd moet zijn. Ik zal de belemmeringen in dat verband aan de orde stellen. Daar waar de regelgeving een belemmering vormt, zoek ik naar oplossingen. Daar waar nieuwe regels worden gevormd zal ik het onderwerp «voorkómen van voedselverspilling» nadrukkelijk meenemen in het afwegingskader.

2. Introductie en aanbieden van nieuwe duurzame producten

Nieuwe voedingsmiddelen

Bedrijven die actief zijn met het ontwikkelen van nieuwe hoogwaardige eiwitbronnen, ervaren de Europese regelgeving rondom nieuwe voedingsmiddelen, de Novel Foods regelgeving, als een belemmering voor innovatie op dit vlak. Deze belemmering zit vooral in de complexiteit

¹ Global Food Losses and food waste, Swedish Institute for Food and Biotechnology (SIK), Gustavsson et. al., mei 2011.

² Kamerstukken II, 2010–2011, 32 605, nr. 54.

³ COM (2011) 571 final.

van de regelgeving, de duur van de procedures en het ontbreken van (expertise met betrekking tot de grote diversiteit aan) meettechnieken voor nieuwe complexe stoffen.

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de regelgeving over de Novel Foods. Het voorstel voor herziening van de Novel Foods Verordening heeft geen meerderheid in de Raad gehaald. De huidige wetgeving blijft voorlopig dus van kracht, totdat de Europese Commissie met een nieuw voorstel voor herziening komt. Binnen dit kader moet daarom gekeken worden in hoeverre bedrijven geholpen kunnen worden bij het voldoen aan de regelgeving. Daarom wil ik kijken of de huidige informatievoorziening toegankelijker gemaakt kan worden voor het bedrijfsleven. Dit gebeurt in goed overleg met VWS. In 2012 zullen, indien nodig, verbeteringen worden aangebracht. Daarnaast heb ik TNO opdracht gegeven onderzoek te doen naar methodes die de veiligheid en allergeniciteit van nieuwe producten snel en adequaat kunnen meten zodat de dossiervorming sneller tot stand kan komen. Ook hiervan worden de resultaten in 2012 verwacht.

Aanbestedingsregels in Europa

Verschillende bedrijven geven aan dat ze zich bij Europese aanbestedingen niet voldoende op andere kenmerken dan prijs van elkaar kunnen onderscheiden. Het Europese aanbestedingsmodel is te breed en te algemeen om al in de eerste fasen op service of duurzaamheid te kunnen onderscheiden. Hierdoor kan het zo zijn dat de innovatievere, kleinere partijen de opdracht missen.

Op dit moment is een herziening van de aanbestedingsregels in de maak. Het kabinet heeft bij de Europese Commissie gepleit voor verruiming van de mogelijkheden voor aanbestedende diensten om beleidsdoelen zoals duurzaamheid, gezondheid en innovatie mee te laten wegen in een aanbesteding. Als deze Europese verruiming er komt kunnen nationale inkopers het inkoop- en selectieproces ook meer richten op duurzame innovatieve producten.

3. Afval & mest

De regelgeving rondom afval en mest wordt regelmatig genoemd als belemmering voor innovatie in relatie tot onderwerpen als recyclen van reststromen en co-vergisting. Ook in de agenda van de topsector Agro&Food komt dit onderwerp nadrukkelijk aan de orde.

Deze belemmeringen zijn bekend. In sommige gevallen is de regelgeving al aangepast of wordt gewerkt aan oplossingen. Zo biedt de nieuwe Europese Richtlijn voor afvalstoffen, nieuwe mogelijkheden voor het gebruik van reststromen. Staatssecretaris Atsma heeft u bij brief van 25 augustus 2011 geïnformeerd over het afvalbeleid en de nieuwe mogelijkheden¹. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft verbeteracties in gang gezet en staat open voor concrete casussen rondom afvalregelgeving en reststromen.

Over de acties die ik onderneem om knellende regelgeving rond covergisting weg te nemen heb ik u per brief geïnformeerd². Voorts stimuleert het kabinet initiatieven voor groene groei via Green Deals. Met de Green Deal beoogt het kabinet obstakels voor groene groei weg te nemen en concrete initiatieven vanuit het bedrijfsleven (en andere stakeholders) een extra impuls te geven. In dit kader zal ik bezien of de regelgeving rond toelating van reststoffen als meststof vereenvoudigd kan worden. Tot slot merk ik op dat dit kabinet zich er voor inzet dat mest zoveel mogelijk als

¹ Kamerstukken II, 2010–2011, 30 872, nr. 79.

² Kamerstukken II, 2010–2011, 28 385, nr. 210.

nuttige grondstof wordt aangewend¹.

4. Multifunctionele landbouw

Tijdens het Algemeen Overleg Duurzaam voedsel kwamen ook de belemmeringen bij de Multifunctionele Landbouw aan de orde.

Belemmeringen die bedrijven in de multifunctionele landbouw tegenkwamen betroffen enerzijds wetten en regels die te maken hebben met de plaats (denk aan Geurwetgeving, Ruimtelijke Ordening, Milieu & Fijnstof) en anderzijds met branchegerelateerde wetgeving voor bijvoorbeeld voeding, zorg, kinderopvang, speeltoestellen, horeca. Ook werden bedrijven die meerdere activiteiten op een bedrijf combineerden (bijvoorbeeld kinderopvang en landbouw) geconfronteerd met conflicterende wetgeving.

De insteek van de Taskforce Multifunctionele landbouw was om zo veel mogelijk knelpunten binnen bestaande wet- en regelgeving op te lossen en heeft zich gefocust op kennisverspreiding over de mogelijkheden van bestaande wetgeving. Daarnaast heeft de Taskforce geïnvesteerd in begrip en beeldvorming bij alle betrokken partijen (ondernemers, belangenbehartigers, gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en planologische adviesbureaus) over de wet- en regelgeving en bijbehorende knelpunten in de multifunctionele landbouw. De Taskforce Multifunctionele landbouw heeft de meest voorkomende vragen en antwoorden rond onduidelijke wet- en regelgeving in kaart gebracht en via websites, bijeenkomsten en cursussen onder een breed publiek verspreid. Tot slot heeft de Taskforce Multifunctionele Landbouw geholpen bij marktontwikkeling, kennisverspreiding en de professionalisering van de multifunctionele landbouwsector.

5. Mededinging

De maatschappelijke waardering voor de landbouw, tuinbouw en visserij staat onder druk. Consumenten willen niet alleen veilig en lekker eten op tafel, maar verlangen steeds meer dat voedsel ook duurzaam geproduceerd is. Het gaat dan om zaken als herkomst, de manier waarop dieren worden gehouden, de milieuvoetafdruk van het product en bijvoorbeeld het gebruik van antibiotica.

Duurzame landbouwproductie vraagt om een ketengerichte aanpak waarin boeren, tuinders en vissers samenwerken met de levensmiddelenindustrie en de supermarkten. Verduurzaming in de land- en tuinbouw en de visserij is van groot belang voor een maatschappelijke inbedding. Het kabinet steunt deze aanpak en neemt daarin ook zijn verantwoordelijkheid.

We hebben hierin de afgelopen jaren goede voorbeelden gezien, zoals de opzet van het sterrensysteem voor varkensvlees door de Dierenbescherming en de recente introductie van het Rondeel-ei. Waar mogelijk, wil het kabinet dit soort initiatieven van het bedrijfsleven steunen.

Ik zie hier ook een belangrijke rol voor de topsectoren Agrofood en Tuinbouw en Uitgangsmateriaal. In hun agenda's zien zij veel kansen om zich juist op duurzaamheid te onderscheiden. Ik vind het bij uitstek een taak van de topsectoren om duurzame innovaties te stimuleren en te ondersteunen en zal daar in de uitwerking ook op aandringen.

¹ Kamerstukken II, 2010–2011, 33 037, nr. 1.

Duurzaamheid vergt samenwerking tussen partijen in de keten. De NMa toetst dergelijke initiatieven aan de mededingingsregels. Vanuit het bedrijfsleven wordt met enige regelmaat aangegeven, dat de mededingingswetgeving duurzaamheidsinitiatieven in de weg zou staan. Een belangrijke klacht is dat producenten de hogere kosten van duurzame producten niet kunnen doorberekenen aan de consument en ook niet mogen verdelen over alle geleidingen van de agrofoodketen. Daarnaast vinden ondernemers de mededingingsregels vaak erg onduidelijk waardoor ze niet zeker zijn of hun initiatieven wel mogen.

Ik ben van mening dat veel duurzaamheidsinitiatieven mogelijk zijn binnen de regels van de bestaande mededingingswetgeving. Samenwerking in de keten kent natuurlijk wel grenzen, namelijk het Europese en nationale mededingingsrecht. Dat is er niet voor niets. De mededingingswetgeving bestrijdt kartels, misbruik van een economische machtspositie en de vorming van dominante posities als gevolg van concentratie van ondernemingen. Uiteraard kunnen ook boeren, tuinders en vissers een beroep doen op de mededingingsregels als zij van mening zijn dat er sprake is van misbruik van marktmacht in de afzetketen. Mij zijn geen gevallen bekend waarbij de nationale regelgeving strenger zou zijn dan de Europese mededingingsregelgeving.

Duurzaamheidsafspraken in de relatie tussen een leverancier en een afnemer die hen vrijlaat in hun marktgedrag ten opzichte van derden, zijn meestal geen probleem. De grootste belemmering voor duurzaamheidsafspraken lijkt niet te zijn dat er veel niet mag, maar dat het onduidelijk is waar de grenzen liggen. Een harde grens ligt bij afspraken over productieomvang, het uitsluiten van groepen aanbieders, marktverdeling en over de verkoopprijzen. Dergelijke afspraken beperken de concurrentie en mogen dus zeker niet. Op mijn verzoek heeft WUR-LEI een analyse gemaakt van de relatie tussen duurzaamheid en mededinging, ik verwijs ik daarvoor naar bijlage 2¹. ²

Natuurlijk blijven er in de praktijk altijd vragen over interpretatie van regels. Ik heb in de afgelopen periode enkele keren overleg gevoerd met de NMa om te kijken of deze hierin kan helpen. De NMa doet nu al het nodige om de uitleg van de mededingingsregels te verduidelijken, zij publiceert bijvoorbeeld beleidsregels die mededingingsrechtelijke bepalingen verduidelijken, maakt richtsnoeren bekend en organiseert regelmatig ronde tafelbijeenkomsten over verschillende mededingingsthema's. Wanneer sprake is van nieuwe rechtsvragen kan de NMa een informele zienswijze geven, zoals recent is gebeurd over het managementplan MSC Garnalenvisserij en over het onverdoofd castreren van biggen.

Om bedrijven nog verder op weg te helpen heb ik met de NMa overleg gevoerd over de suggestie van de heer Koppejan om een informatie- en consultatiepunt te openen.

Uitkomst van dit overleg is dat de NMa bereid is in informele gesprekken met betrokkenen handvatten te geven voor de beoordeling van een aantal duurzaamheidsinitiatieven, die voor innovatieve ondernemingen van groot belang zijn, maar waarvan de toelaatbaarheid niet duidelijk is. Zo kunnen producenten meer inzicht krijgen hoe zij hun samenwerking kunnen vormgeven binnen de regels van de mededinging. Zoals gezegd, de topsectoren Agrofood en Tuinbouw en Uitgangsmaterialen zetten sterk in op het versterken van de duurzaamheid in de keten. Ik zal in overleg met de NMa en die topsectoren bezien hoe tot een goede selectie van samenwerkingsvormen te komen waar behoefte is om meer duidelijkheid te verschaffen.

¹ Mededinging en transparantie Randvoorwaarden voor concurrentie en duurzaamheid, Wageningen UR (Bunte et. al. 2011).

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Ik krijg signalen dat de lage prijzen in de primaire ketens ook andere oorzaken kunnen hebben. Op mijn verzoek heeft SEO Economisch Onderzoek gekeken naar de casus varkensvlees en glasgroenten (zie bijlage 3)^{1 2}. Zij komt tot de conclusie dat de oorzaak van lage prijzen het gevolg is van overaanbod in die sectoren en niet van inkoopmacht van grote afnemers. Vanuit een welvaartseconomisch oogpunt is het van belang dat de milieugebruiksruimte wordt benut door ondernemingen die de hoogste productiviteit hebben en daardoor tegen de laagste kosten kunnen voldoen aan duurzaamheidseisen. Volgens SEO benutten ondernemers de mogelijkheid om samen te werken onvoldoende, niet door mededingingsrechtelijke obstakels maar door het ontbreken van de bereidheid om zelfstandigheid op te geven en samen te werken.

Land- en tuinbouw en visserij zijn in het Europees beleid erkend als sectoren met een bijzonder karakter.

De Europese wetgever heeft bepaald dat het Europese mededingingsrecht in de landbouw gewoon van toepassing is, maar staat ook uitzonderingen toe. Eén van die uitzonderingen is de instelling van zogenaamde producentenorganisaties (p.o.«s) waarin landbouwers, tuinders of vissers samenwerken om hun producten te vermarkten. Tot nog toe speelt dit alleen in de tuinbouw en de visserij, maar ook in de zuivel wordt dit mogelijk.

In de verordeningen voor de markten van groente en fruit en voor visserijproducten is aan p.o.'s een belangrijke rol toebedeeld in de regulering van de markt: het kanaliseren van de productie van haar leden en vraag en aanbod in de markt op elkaar af te stemmen. P.o.'s kunnen de in de marktordening neergelegde maatregelen nemen, zoals het bepalen van een afzetstrategie, de afzet bundelen en de productie afstemmen op die afzet. Het beste voorbeeld hiervan zijn de afzetcoöperaties in de tuinbouw. Hierin liggen ruime mogelijkheden om de krachten te bundelen in een robuuste en sterke afzetstructuur. Ik vind dat de Nederlandse p.o.'s de kansen moeten pakken om duurzaamheid een grotere plek te geven in hun activiteiten. Dus niet alleen de afzet regelen, maar ook samen kijken of duurzaamheid een prominente rol kan spelen in hun aanpak.

Op Europees niveau neemt de aandacht voor duurzaamheid in de keten toe. Ik wijs hierbij op de high levelgroepen die de afgelopen jaar zijn gehouden, zoals High Level groep voor zuivel. Deze is juist gericht op een sterkere samenwerking tussen veehouders en de zuivelindustrie met de introductie van producentengroeperingen en betere contractvoorwaarden. Een grotere duurzaamheid zou wat mij betreft prima binnen een p.o. kunnen worden gerealiseerd. Een ander voorbeeld is het high level forum voor de Europese voedselketen dat voorstellen uitwerkt voor een innovatieve duurzame levensmiddelensector.

REACTIE OP MOTIES EN TOEZEGGINGEN

Tot slot ga ik in deze brief nog in op een aantal moties en vragen die u in het afgelopen halfjaar gesteld hebt over mededingingsvragen.

Duurzaamheidsautoriteit

De motie Wiegman-van Meppelen Scheppink/Jacobi³ vraagt om een Duurzaamheidsautoriteit in te stellen. Ik denk dat de NMa goed in staat is om de belangen van duurzaamheid af te wegen als er een mededingingsrechtelijke vraag aan de orde is bij een duurzaamheidsinitiatief. Ik heb er alle vertrouwen in dat de NMa in zo'n geval een evenwichtig oordeel geeft. De NMa is voornemens een rondetafelbijeenkomst te houden over het thema mededinging en duurzaamheid.

¹ SEO Economisch Onderzoek, boer zoekt duurzaamheid (Baarsma et. al. 2011).

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Kamerstukken II, 2010–2011, 31 532, nr. 55.

Toepassing mededingingsregels

De motie Snijder-Hazelhoff¹ en de motie Koppejan/Jacobi² vragen de regering ervoor te zorgen dat de Nederlandse Mededingingswet niet strenger is en niet strenger wordt toegepast dan in andere EU-lidstaten.

Ik heb al eerder in de brief gezegd dat ik hiervoor geen aanwijzingen heb. De Mededingingswet is ontleend aan de Europese mededingingsbepalingen. Wat de Europese mededingingsregels verbieden wordt door de Mededingingswet verboden en wat de Europese mededingingsregels toestaan, staat de Mededingingswet toe. Bij de toepassing van de Mededingingswet en van de Europese mededingingsregels volgt de NMa de richtsnoeren van de Europese Commissie en de Europese jurisprudentie. De toepassing van de Europese regels door een nationale mededingingsautoriteit vindt plaats in nauwe samenwerking met de Europese Commissie en andere nationale mededingingsautoriteiten. Besluiten van de NMa waarbij deze de Europese mededingingsregels toepast, worden door de Nederlandse bestuursrechter getoetst. Ik beschouw de beide genoemde moties als een ondersteuning van het bestaande beleid.

Redelijke prijs voor vis

De motie Koppejan/Jacobi verzoekt de regering de mogelijkheden te onderzoeken de Nederlandse mededingingswetgeving zodanig aan te passen dat daarmee de belemmeringen voor duurzaamheid worden opgeheven en het behalen van een redelijke prijs voor vers gevangen vis en schaaldieren meer mogelijk wordt gemaakt. Ik heb uitgelegd dat mededingingsregels naar mijn mening voldoende ruimte bieden voor duurzaamheidsinitiatieven. Duurzame vis kan onder bepaalde voorwaarden een hogere prijs op de markt bedingen. Het kabinet wil zich niet bemoeien met de prijsvorming van vis, die komt tot stand op de markt in de wisselwerking tussen vraag en aanbod.

Gedragscode eerlijke handelspraktijken

Zoals eerder is toegezegd is het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie bereid een faciliterende rol te vervullen bij het tot stand brengen van een vrijwillige gedragscode eerlijke handelspraktijken. Dit is ook al eerder geantwoord op de vraag van mevrouw Snijder-Hazelhoff en op de motie van de heren De Mos, Van Bommel en Koopmans³. Die code moet breder toepassing vinden dan alleen in de agrofoodsector. Op verzoek van EL&I is het Tilburg Institute for Interdisciplinary Studies of Civil Law and Conflict Resolution Systems (TISCO) een traject begonnen om tot een gedragscode te komen. Eind van dit jaar zal duidelijk worden of een gedragscode een gerede kans van slagen heeft. De minister zal uw Kamer hierover informeren.

Overigens is van belang dat dit thema ook op Europees niveau aan de orde is. De Europese Commissie heeft een High Level Forum voor het beter functioneren van de voedselketen ingesteld waarin de stakeholders in de keten samen voorstellen uitwerken. Een expert platform aangaande contractuele relaties in de keten, werkt onder meer «best practices» uit bij de inkoop door de detailhandel.

Relevante markt voor garnalen in de sanctiebeschikking van de NMa

Tijdens het AO van 26 mei 2011 stelde de heer Dijkgraaf dat een andere afbakening van de relevante markt voor garnalen mogelijk is dan die van NMa in haar sanctiebeschikking in de garnalenzaak. De NMa heeft haar beschikking vastgesteld conform het Europese mededingingsrecht en in nauwe samenwerking met de Europese Commissie en mededingingsautoriteiten van andere EU-lidstaten. Zij heeft daarbij geconcludeerd dat in deze zaak de markt voor Noordzeegarnalen de relevante productmarkt is,

¹ Kamerstukken II, 2010–2011, 32 201, nr. 6.

² Kamerstukken II, 2010–2011, 32 201, nr. 9.

³ Kamerstukken II, 2010–2011, 31 532, nr. 59.

omdat Noordzeegarnalen slechts in geringe mate inwisselbaar zijn met andere producten. Geografisch gezien vormen volgens de NMa Nederland, Duitsland en Denemarken de relevante markt, omdat daar de concurrentievoorwaarden voldoende homogeen zijn en zich voldoende onderscheiden van de concurrentievoorwaarden in andere landen waar invoer van garnalen plaatsvindt. De bestuursrechter in eerste en in hoogste instantie hebben de afbakening van de relevante markt door de NMa bevestigd.

Samenvoeging van producentenorganisaties van garnalenvissers

Tijdens het AO over de Visserijsector heeft mevrouw Gerbrands gevraagd of het mogelijk is alle producentenorganisaties van vissers samen te voegen tot één producentenorganisatie. Naar mijn mening is dit in casu niet toegestaan. Volgens de Gemeenschappelijke marktordening voor visserij mogen producentenorganisaties op een bepaalde markt geen onevenredige machtspositie innemen. Indien alle producentenorganisaties van vissers zouden worden samengevoegd, zouden zij gegeven hun huidige marktomvang een economische machtspositie krijgen op de markten voor de producten waarop zij actief zijn.

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