

Vergaderjaar 2013–2014

**34 004**

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

**Nr. 2**

### **INITIATIEFNOTA**

Voor voedselzekerheid en voedselveiligheid in Nederland moeten we zorgen voor een sterke Nederlandse landbouwsector. Deze maakindustrie van Nederlandse bodem vervult primaire levensbehoeften waarvoor we niet afhankelijk mogen worden van het buitenland en geopolitieke verhoudingen. Het voortbestaan van familiebedrijven in de land- en tuinbouw en visserij raakt ons allemaal. Ten behoeve van de voedselzekerheid in Nederland moeten we de landbouwsector willen behouden. Dit is de eigen maakindustrie pur sang, die in het heden en verleden Nederland welvaart heeft gebracht. Wanneer Nederland haar agrarische sector verder laat uitknipen houden boerenbedrijven het hoofd niet meer boven water. Zonder agrarische sector kunnen er tekorten aan voedselproducten ontstaan en worden prijzen voor de consument hoog opgedreven. Dit risico wordt structureel onderschat. Nederland moeten in haar eigen voedsel kunnen voorzien dat op een veilige manier wordt geproduceerd. Voedselzekerheid is naast energiezekerheid en voldoende zoetwater één van de grootste strategische uitdagingen van deze eeuw. Om er voor te zorgen dat de agrarische sector behouden blijft voor Nederland is het belangrijk dat de boer, tuinder en visser hier een eerlijke boterham verdienen. Daarom wil de initiatiefnemer ervoor zorgen dat eerlijke afspraken (van boer tot consument) over duurzaamheid, dierenwelzijn en de prijs die daar tegenover staat gemaakt worden in de keten. Willen wij als samenleving een eerlijk product, dan moeten boer, tuinder en visser ook een eerlijke boterham kunnen verdienen.

De huidige marktstructuur kent te veel belemmeringen voor die eerlijke boterham. Die marktstructuur loopt van boer, tuinder en visser, via een verwerker/verpakker, naar een paar machtige inkooporganisaties van supermarkten om uiteindelijk te eindigen bij miljoenen consumenten (zie ter illustratie bijlage 1<sup>1</sup>). Dit systeem resulteert erin dat inkomens van boeren, tuinders en vissers ernstig onder druk staan en zij het hoofd amper boven water kunnen houden. Bovendien wordt hun innovatieve kracht afgestompt. De agro-nutriketen is een krachtig onderdeel van de Nederlandse economie, maar door haar relatief kleinschalige karakter

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

heeft die keten meer mogelijkheden nodig om zichzelf overeind te houden en om onderling samen te kunnen werken.

De initiatiefnemer stelt daarom voor om:

- een onafhankelijke toezichthouder voor de agro-nutriketen aan te stellen, die toeziet op de naleving van een gedragscode voor supermarkten, waarbij leveranciers in deze keten anoniem klachten kunnen indienen;
- ondernemers in de landbouw, tuinbouw en visserij hun krachten zoveel mogelijk te laten bundelen in Branche- of Producenten Organisaties<sup>2</sup>;
- de overheid duidelijkheid te laten geven over de uitzondering op het kartelverbod als het gaat om samenwerking tussen ondernemers in de land-/tuinbouw en visserij;
- een nader onderzoek in te stellen naar de gevolgen van het feit dat inkooporganisaties zoveel macht hebben. Het onderzoek moet onder andere gericht zijn op margeverdeling. Daarnaast naar de diversiteit en kwaliteit van het productaanbod in de supermarkt

## 1. Aanleiding

### 1.1 Voor een gezonde landbouwsector

In de toekomst zal de wereldwijde voedselvoorziening een groeiende uitdaging worden. Op termijn is ongeveer 70% meer voedselproductie nodig voor een wereldbevolking die met ruim 30% toeneemt naar 9 miljard mensen.<sup>3</sup> Om nu en in de toekomst alle monden te kunnen voeden is het noodzakelijk actie te ondernemen. Daarvoor is nodig om het beeld van de agrarische sector als niche van de economie bij te stellen. De sceptici moeten erkennen dat een gezonde agrarische sector op lange termijn van groot belang is voor de welvaart in ons land en voor de wereld.

Het voortbestaan van bedrijven in de land- en tuinbouw en visserij raakt ons daarom allemaal. In de Europese en internationale markt staan de Nederlandse boer en tuinder hoog aangeschreven vanwege hun sterke ondernemerschap en de kwaliteit van de producten die ze leveren. Onze boeren en tuinders zijn er heel goed in om op een klein stukje land een grote en kwalitatief uitstekende productie te realiseren. Bovendien voldoet onze land- en tuinbouw aan hoge eisen, waarop in eigen land ook beter wordt toegezien dan in het buitenland. Voor deze hoogstaande en veilige teelt van onze eerste levensbehoefte mogen we de agrarische sector dankbaar zijn. Vanwege de voedselzekerheid en voedselveiligheid moeten we onze eigen productie van voedsel goed beschermen.

De agrarische sector is van groot belang voor de Nederlandse economie. Nederland exporteert voor 86 miljard euro aan agrarische producten en het agricomplex is goed voor 9% van de Nederlandse economie.<sup>4</sup> De Nederlandse land- en tuinbouw is tijdens de financieel-economische crisis de exportmotor van onze economie gebleken. Vanwege het grote belang van de agrarische sector voor Nederland is het dan ook noodzakelijk dat boer en tuinder een eerlijke boterham kunnen verdienen en kunnen blijven voortbestaan. Dit vraagt om specifiek en doelgericht beleid ten aanzien van de agrarische sector, die vooral uit familiebedrijven bestaat. Van oudsher was de opvolging door zoon of dochter in deze sector

<sup>2</sup> Motie Geurts, Kamerstuk 33 750 XIII, nr. 56. Beschikbaar op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33750-XIII-56.html>.

<sup>3</sup> FAO, *Global Agriculture towards 2050*, beschikbaar op: [http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/Issues\\_papers/HLEF2050\\_Global\\_Agriculture.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/Issues_papers/HLEF2050_Global_Agriculture.pdf)

<sup>4</sup> LEI, Landbouw economisch bericht 2014, p.35, beschikbaar op: [http://www.wageningenur.nl/upload\\_mm/b/e/1/fe8d5aba-95b7-41af-b172-a01ebf91c375\\_LE0913613\\_24\\_200614.pdf](http://www.wageningenur.nl/upload_mm/b/e/1/fe8d5aba-95b7-41af-b172-a01ebf91c375_LE0913613_24_200614.pdf).

vanzelfsprekend. Het wordt echter steeds moeilijker om deze ondernemerstraditie voort te zetten, omdat de volgende generatie geen toekomst ziet in het boerenbedrijf door zorgen over inkomen, maatschappelijk draagvlak en betrouwbaar overheidsbeleid.

## 1.2 Ongelijke marktverhoudingen knellen

Door de groeiende ongelijkheid in de marktverhoudingen tussen supermarkten en producenten worden de inkomsten voor de boer, tuinder en visser steeds kleiner. Het verschil in marktmacht tussen leveranciers en supermarkten blijft maar toenemen.<sup>5</sup> De concentratie van inkoopmacht bij supermarkten is in Nederland en in de rest van Europa steeds groter geworden.

De marktstructuur in de Europese Unie voor voedingsmiddelen is een gigantische zandloper van 14 miljoen boeren in Europa die het voedsel produceren, naar 12 organisaties die de producten inkopen voor de supermarkten die het in de schappen leggen voor circa 500 miljoen consumenten.

De trend is dat er steeds minder nationale marktpartijen zijn en dat grote nationale spelers op zoek zijn naar nieuwe markten in het buitenland.<sup>6</sup> De marktconcentratie van supermarkten is tevens gegroeid door te werken met inkooporganisaties en door huismerken op de markt te brengen.<sup>7</sup>

### Rol van supermarkten

De economische positie van supermarkten in Nederland wordt steeds sterker. Momenteel is het aandeel van supermarkten in de totale foodservice branche meer dan 50%.<sup>8</sup> Ongeveer 80% van de voedingsmiddelen wordt door consumenten gekocht in de supermarkt. De Europese trend van verdere marktconcentratie in de supermarktbranche geldt ook voor Nederland. Vergeleken met het begin van de jaren 90 is het aantal supermarktketens in 2014 gehalveerd. Daarnaast zijn in de afgelopen twintig jaar supermarktketens sterk financieel en economisch verweven geraakt met hun inkooporganisaties.<sup>9</sup> In Nederland zijn er momenteel vijf inkopers voor supermarkten: Albert Heijn, Superunie (van onder andere Dirk, Deen, Sligro, Coop) Jumbo en de prijsvechters Aldi en Lidl. Deze bedrijven stonden in 2013 voor respectievelijk 33,8%, 28,8% en 20,6% van het marktaandeel van de supermarktbranche, de prijsvechters samen voor 16,4%.<sup>10</sup> De toegenomen inkoopmacht van inkooporganisaties van supermarkten leidt tot meer onderhandelingsmacht op de nationale markt ten opzichte van leveranciers. Zo blijkt ook uit een studie van het CPB (2008).<sup>11</sup> Natuurlijk draait het inkoopbeleid van supermarktketens (en daarmee voor inkooporganisaties) voornamelijk om de goedkoopste prijs. Daarnaast speelt ook de groei van huismerken een rol. Het aandeel van

<sup>5</sup> In Nederland zijn met het verdwijnen van Edah (2004), Super de Boer en C1000 (2012) en de samenwerking die Dirk is aangegaan met de Superunie, er nu nog vijf partijen (AH, Jumbo, Superunie, Lidl en Aldi) die samen bijna de hele retailmarkt bezetten. Deze toenemende concentratie is een Europees en internationaal fenomeen. De toenemende concentratie in de supermarktbranche kreeg Europees onder andere aandacht van het Europees Economisch en Sociaal Comité. Zie: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.press-releases.26802>.

<sup>6</sup> Bijvoorbeeld Lidl en Aldi die Europees een groeiend marktaandeel hebben. Sinds enkele jaren is Ahold actief op de Belgische markt. Carrefour en Tesco boren markten aan in verschillende lidstaten.

<sup>7</sup> CPB, «Static efficiency in Dutch supermarket chain», april 2008, p. 27–29.

<sup>8</sup> Uit visie op retail, ABN Amro. Beschikbaar op: <https://insights.abnamro.nl/visie-op-sectoren/visie-op-supermarkten/>.

<sup>9</sup> Cijfers van 2012 beschikbaar op: [http://www.hbd.nl/pages/14/Bestedingen-en-marktaandelen/Supermarkten.html?branche\\_id=30&hoofdonderwerp\\_id=14](http://www.hbd.nl/pages/14/Bestedingen-en-marktaandelen/Supermarkten.html?branche_id=30&hoofdonderwerp_id=14).

<sup>10</sup> Uit rapport van ABN Amro, visie op retail 2013, p.26–27. Beschikbaar op: <https://insights.abnamro.nl/visie-op-sectoren/visie-op-supermarkten/>.

<sup>11</sup> CPB, «Static efficiency in the Dutch supermarket chain», april 2008, p. 26.

huismerken is in de afgelopen 10 jaar met 10% tot bijna 30% gestegen. Door deze verticale marktversterking zijn supermarktketens steeds onafhankelijker geworden van hun leveranciers.

De toegenomen marktconcentratie heeft er niet toe geleid dat er minder concurrentie is tussen de supermarktketens. Via kortingsacties, bonus-deals en stunts wordt door supermarktketens fel gedongen naar de hand van de consument. Onder andere door verkoopacties met basisproducten als vlees trachten supermarktketens de klant te lokken. De toegenomen inkoop- en verkoopconcentratie in de supermarktbranche heeft uiteraard prijsvoordelen voor de consument. De schaalvoordelen en onderhandelingsmacht van supermarkten leveren op deze wijze dus welvaartsvoordelen op voor de consument.<sup>12</sup> Mede hierdoor geven huishoudens gemiddeld minder geld uit aan boodschappen. In 1960 was het nog 30% van de huishoudbestedingen, in 1980 16% en in 2011 nog maar 11%.<sup>13</sup> De toegenomen marktconcentratie in de supermarktbranche heeft geleid tot goedkope consumentenprijzen voor voedingsmiddelen, maar niet tot hogere winsten voor supermarkten.<sup>14</sup> De winstmarges van supermarkten zijn met gemiddeld 2% laag maar stabiel.<sup>15</sup> Maar wat op korte termijn voordelig lijkt, kan op de lange termijn duur en risicovol zijn. De voedselproductie wordt het land uitgedreven, waardoor afhankelijkheid toeneemt en prijzen mogelijk stijgen, ook voor de consument.

### *Boeren betalen de hoogste prijs*

De concurrentie tussen de overgebleven supermarktketens spitst zich toe op prijs. Supermarkten willen goedkoper inkopen om omzet en winsten te behouden. In de keten slaat deze druk neer bij de zwakste schakel: de producenten. De onderhandelingsdruk die supermarkten uitoefenen komt regelmatig in het nieuws.<sup>16</sup> De bekendste is de brief waarin Ahold en Jumbo aan leveranciers dicteerde dat zij eenzijdig hun aankooprijzen met respectievelijk 2% en 1,5% moesten verlagen.<sup>17</sup> Dit «stevig» onderhandelen, zoals het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL) het noemt, is nog maar het topje van de ijsberg. Onlangs kwam er bijvoorbeeld nog een noodkreet van de Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie dat telers van witlof er al een jaar niet in slagen om hun witlof te verkopen boven de kostprijs.<sup>18</sup> Er zijn nog steeds veel misstanden, en producenten en leveranciers zijn bang om hiermee naar buiten te komen, omdat men bang is om contracten kwijt te raken. Dit kwam duidelijk naar voren tijdens de hoorzitting in de Tweede Kamer op 14 november 2013.<sup>19</sup> Het dilemma van de boeren, tuinders en vissers is groot. De keuze is enerzijds: niets meer mogen leveren omdat je hebt geklaagd. Anderzijds is het je mond houden, onder de kostprijs leveren en zo toch nog een klein inkomen verdienen.

<sup>12</sup> CPB, «Static efficiency in Dutch supermarket chain», april 2008, beschikbaar op: <http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/static-efficiency-dutch-supermarket-chain.pdf>.

<sup>13</sup> CBS, «Smakelijk weten», december 2012, p. 32.

<sup>14</sup> Uit onderzoek van het CPB blijkt dat de winstmarge van supermarkten tussen 1993 en 2005 niet was gestegen, en zelfs was gehalveerd. CPB, «Static efficiency in the Dutch supermarket chain», april 2008.

<sup>15</sup> Uit rapport van ABN Amro, visie op retail 2013, p.26–27. Beschikbaar op: <https://insights.abnamro.nl/visie-op-sectoren/visie-op-supermarkten/>.

<sup>16</sup> Bijvoorbeeld Telegraaf, «Superinkopers knippen voedselleveranciers af», 3-10-2013.

<sup>17</sup> «Albert Heijn eist meer korting», NOS, beschikbaar op: <http://nos.nl/artikel/417120-albert-heijn-eist-meer-korting.html>. en recenter «Plus verhaalt margeverlies op leveranciers», beschikbaar op: <http://www.retailnews.nl/rubrieken/foodretail/supermarkt/38708/plus-verhaalt-margeverlies-op-leveranciers.html>.

<sup>18</sup> «Tuinbouw beleeft zware tijden», BNdeStem, 28 maart 2014.

<sup>19</sup> [http://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/newspage2403\\_hoorzitting\\_inkoopmacht.jsp](http://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/newspage2403_hoorzitting_inkoopmacht.jsp)

Volgens het LEI verdient een boer of tuinder in 2013 gemiddeld 42.000 euro voor 2.000 uur werken.<sup>20</sup> Voor zijn werkzaamheden krijgt een boer dus ongeveer 11 euro per uur. Zeker bij kapitaalintensieve ondernemingen, zoals in de agrarische sector, is dat een laag salaris. Een landbouwer in West-Europa verdient ongeveer 55% van het salaris van een gemiddelde werknemer in een andere sector.<sup>21</sup> En wie een bedrijf heeft, kan al helemaal niet meer investeren, terwijl dit toch hard nodig is om concurrerend te blijven en duurzaam te produceren. Agrarische ondernemers hebben daarnaast nog eens te maken met grote onzekerheid door sterk fluctuerende maar relatief lage winstmarges. Een stijgende vraag naar producten zou voor ondernemers in de land- en tuinbouw tot betere marges kunnen leiden. Echter, de agrarische ondernemers kunnen stijgende productiekosten heel moeilijk in rekening brengen bij inkooporganisaties. Daarnaast kunnen ook een dalende vraag op de wereldmarkt of een goed productiejaar voor een langere periode tot lagere prijzen voor de producenten leiden. Consumentenprijzen zijn vrij stabiel en de kosten van verwerking en logistiek zijn vrij constant. Maar grondstofprijzen komen tot stand op de wereldmarkt en vertonen sterke fluctuaties.<sup>22</sup>

Ten behoeve van hun concurrentiepositie zetten supermarkten leveranciers onder druk om akkoord te gaan met lage prijzen, zelfs prijzen onder de kostprijs.<sup>23</sup>

Het komt ook voor dat afnemers hun leveranciers oneerlijk behandelen tijdens onderhandelingen, of oneerlijke voorwaarden stellen, zoals latere wijzigingen van het contract, ongunstige promotionele eisen, of dat ze het contract niet kunnen nakomen. Voor agrarische ondernemers die afhankelijk zijn van een afnemer is het vaak economisch onmogelijk om nieuwe of gewijzigde voorwaarden te weigeren.<sup>24</sup> Voor jou zijn er tien anderen en je kunt nauwelijks ergens anders heen met je producten. Een boer of tuinder heeft niet de marktmacht om een vuist te maken en kan het economisch niet aan om het contract met de afnemer te verliezen. Terwijl afnemers zich vaak niet houden aan de betalingstermijn van 30 of maximaal 60 dagen die wettelijk is vastgelegd. Voor leveranciers in een afhankelijke positie is het een te grote stap om dit af te dwingen. Hierbij speelt ook mee dat het voor afnemers een grote stap is om een rechtszaak te starten. Door de onduidelijkheid van contractuele voorwaarden, hoge kosten, onzekerheid en lange looptijd stappen leveranciers niet snel naar de rechter. Veelal is het moeilijk om aan te tonen dat onderhandelingspraktijken oneerlijk zijn of dat contracten niet worden nagekomen.

### *1.3 Gevolgen marktconcentratie op productaanbod*

De toenemende markconcentratie en inkoopmacht maken dat supermarkten het voornaamste portaal naar de consument zijn geworden. Supermarktketens bepalen wat wij eten en waar het vandaan komt. De strijd tussen supermarkten om de goedkoopste prijs lijkt te leiden tot

<sup>20</sup> LEI, Actuele ontwikkelingen in de land- en tuinbouw in 2013, beschikbaar op: <http://edepot.wur.nl/286077>.

<sup>21</sup> European Commission DG Agri, Agricultural policy perspective brief, april 2014, p. 5, beschikbaar op: [http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/10-years-enlargement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/10-years-enlargement_en.pdf).

<sup>22</sup> CBS, «Smakelijk weten», december 2012, p. 25.

<sup>23</sup> Op 4 april 2014 heeft de stichting Wakker Dier nog met klem aan de Staatssecretaris van Economische Zaken verzocht om een verbod in te stellen op de verkoop van vlees onder de inkoopprijs. Er is in verschillende Europese lidstaten een verbod op de verkoop van producten onder de kostprijs of inkoopprijs.

<sup>24</sup> Myriam vander Stichele en Bob Young, *The abuse of supermarket buyer power in the EU food retail sector*, maart 2009, p. 16, beschikbaar op: [http://somo.nl/publications-nl/Publication\\_3279-nl/at\\_download/fullfile](http://somo.nl/publications-nl/Publication_3279-nl/at_download/fullfile)

minder keuze in het aanbod van producten en minder diversiteit in een productassortiment.<sup>25</sup> Prijsdruk kan ten koste gaan van kwaliteit, diversiteit en duurzaamheid. Uit het LEI-rapport over innovatie in de levensmiddelenindustrie komt naar voren dat Nederland achterop loopt ten opzichte van de rest van Europa, als het gaat om het op de markt brengen van nieuwe producten. Ook blijkt dat innovatie in de levensmiddelenindustrie in Nederland voornamelijk is gefocust op procesefficiency. Het rapport stelt eveneens vast dat de toenemende concentratie binnen het supermarktgebied en de groei van huismerken negatieve gevolgen kunnen hebben voor de innovatie in het midden- en kleinbedrijf. Door de kleine nettomarges en grote risico's is er binnen het midden- en kleinbedrijf te weinig ruimte om te investeren in grote innovaties. Een gevolg is minder diversiteit in de supermarktketens.

Een ander gevolg van de schaalvergroting bij inkooporganisaties is de toenemende vraag naar grote volumes van een bepaald product. Hierdoor ziet ook de boer zich genoodzaakt om te kiezen voor het produceren van «bulkproducten» om te kunnen blijven leveren aan de retail. Zo leiden de marktconcentratie en schaalvergroting tot meer eenheidsworst in het assortiment. Voor de consument betekent een dergelijke afname aan keuze tot een afname van welvaart.

### *Innovatie staat stil*

De *chief economist* van de ACM, de heer van Sinderen, schreef in zijn brief van 4 februari 2013 nog dat landbouwers niet moeten zeuren maar moeten investeren en innoveren.

Deze opmerkingen doen geen recht aan knellende situaties die er zijn in de land- en tuinbouwsector.<sup>26</sup> Supermarkten zijn namelijk niet bereid om risico's voor investeringen gezamenlijk met producenten aan te gaan. De supermarkten houden bewust leveranciers op afstand om scherp op de inkoopprijs te kunnen onderhandelen. Daarom is het überhaupt heel lastig om supermarkten te laten meedenken over oplossingen voor economische vraagstukken bij leveranciers.<sup>27</sup> Ondertussen moet de boer en tuinder wel voldoen aan steeds scherpere eisen ten behoeve van duurzaamheid en dierenwelzijn. Stappen blijven zetten om te verduurzamen zijn natuurlijk goed, maar deze inspanningen zouden zich ook moeten uitbetalen in een eerlijke economie. Een bijkomende opgave ten aanzien van investeringen in innovatie door de sector is voor verschillende agrarische sectoren de afschaffing van de productschappen door dit kabinet. Voorheen investeerden agrarische sectoren gezamenlijk in onderzoek en innovatie, door de afschaffing van de productschappen is het voortbestaan van onderzoek door het wegvallen van de collectieve financiering zeer onzeker. Hierbij moet ook worden opgemerkt dat het Ministerie van Economische Zaken beleidsregels voor de Autoriteit Consument en Markt heeft opgesteld om de mogelijkheden om afspraken te maken ten behoeve van verduurzaming te verruimen. Dat is gebeurd naar aanleiding van de Motie Dijkgraaf en Geurts.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Consumers International, «The relationship between supermarkets and suppliers: what are the implications for consumers», September 2012, p. 13, beschikbaar op: <http://www.consumersinternational.org/media/1035301/consumer%20detriment%20briefing%20paper%20sept2012.pdf>.

<sup>26</sup> Opinie J. Van Sinderen, chief economist ACM, beschikbaar op: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/11094/Opinie-Versterking-landbouw-vraagt-om-innovatie-niet-om-minder-concurrentie-door-Jarig-van-Sinderen/>.

<sup>27</sup> LEI, «Visie op de varkenskolom», 2007.

<sup>28</sup> Staatscourant, 8 mei 2014, nr. 13375.



#### 1.4 Mededingingsrecht

Het is lastig gebleken om het probleem van oneerlijke handelspraktijken aan te tonen en te kwantificeren. In andere Europese lidstaten kampt men met dezelfde marktconcentraties en klachten als in Nederland, en is het eveneens moeilijk om voldoende duidelijk bewijs op tafel te krijgen. Een belangrijke reden voor het gebrek aan bewijs is dat leveranciers vreezen voor hun contracten en daarom niet of nauwelijks problemen melden aan autoriteiten. In andere EU-lidstaten is meer onderzoek gedaan dan in Nederland, zoals door de Competition Commission in het Verenigd Koninkrijk. Uit Brits en Iers onderzoek kwam naar voren dat het probleem er is, maar dat de grootte van het probleem en de gevolgen moeilijk zijn vast te stellen. Op basis hiervan is men in Nederland (het ligt momenteel ter behandeling in het parlement) en het Verenigd Koninkrijk overgegaan tot bindende regelgeving en een toezichthouder, omdat vrijwillige regels niet werkten.

Wanneer we specifiek naar de Nederlandse situatie kijken zien we dat vanuit het mededingingsrecht leveranciers worden beschermd tegen machtsmisbruik. Echter, de focus van het mededingingsrecht is primair economisch. Het functioneren van een markt wordt uitsluitend gemeten aan de hand van de prijs die de consument betaalt. De toetsing van de Autoriteit Consument en Markt (ACM), voorheen NMA, richt zich op de goedkoopste prijs voor de consument op de korte termijn.

Het mededingingsrecht, dat onder andere misbruik van machtspositie verbiedt in artikel 24 Mededingingswet, geeft onvoldoende handvatten aan producenten om zich teweer te stellen tegen misbruik.

Dit verbod dient vooral ter bescherming van afnemers tegen koppelverkoop en «uitsluiting ten opzichte van een partij met een horizontale economische machtspositie». Dit helpt echter niet tegen het uitbuiten van economisch afhankelijke leveranciers. Misbruik van vraagmacht is moeilijk aan te tonen en er is weinig jurisprudentie over beschikbaar. In het geval van supermarkten die hun machtspositie aanwenden om producenten onder druk te zetten, telt voor de ACM als belangrijkste factor de prijs voor de consument, en niet zo zeer de prijs voor de leverancier.

Vanuit de redenering van de ACM functioneert de markt goed, is er geen sprake van misbruik, zolang er voldoende concurrentie bestaat tussen supermarkten.<sup>29</sup> Dit is echter maar de helft van het verhaal.

De machtspositie van supermarkten ten opzichte van leveranciers maakt het mogelijk om vergaande eisen te stellen aan leveranciers. Natuurlijk moet er ruimte zijn om te onderhandelen, maar het opleggen van oneerlijke voorwaarden is een vorm van uitbuiting die voorkomen moet worden. In het onderzoek naar oneerlijke handelspraktijken concludeert SEO Economisch Onderzoek onder andere:

- *In potentie biedt het burgerlijk recht veel handvatten om oneerlijke handelspraktijken tegen te gaan, maar bieden deze in de praktijk onvoldoende soelaas.*
- *Ook de mededingingswet ziet er op papier geschikt uit als instrument om oneerlijke handelspraktijken tegen te gaan. Maar ook nu is de praktijk weerbarstig. Artikel 24 Mw richt zich alleen op ondernemingen met een economische machtspositie ... Daarnaast is, naast het vaststellen van zo'n positie, het aantonen van misbruik hiervan moeilijk.*
- *De analyse van bestaande wetgeving leert dat met name vanwege de vrees om de anonimiteit te verliezen en de relatie met de handelspart-*

<sup>29</sup> SEO, «Oneerlijke handelspraktijken; voldoet bestaande (zelf)regulering?», januari 2013, p. 22–23.

*ner op het spel te zetten de wetgeving niet effectief kan worden ingezet tegen oneerlijke handelspraktijken.*<sup>30</sup>

### 1.5 Van goede bedoelingen naar goed beleid

Sinds september 2013 is er in Nederland een vrijwillig initiatief van CBL, FNLI en LTO van start gegaan ten behoeve van eerlijke handelspraktijken. Helaas is dit vrijwillige initiatief flinterdun. Het Nederlandse initiatief sluit aan bij het Europese vrijwillige initiatief. Het omvat de Europese gedragscode en een commissie waarin de deelnemende partijen zitting hebben en overleggen.<sup>31</sup> Deelnemende bedrijven dienen zich in te schrijven in de Europese lijst. De afgesproken vrijwillige regels voorzien eigenlijk alleen in een aanbevolen procedure: eerst overleg zoeken met de afnemer die de oneerlijke handelspraktijk verricht en daarna de zaak voorleggen aan de commissie. Uit de huidige inschrijvingen in de Europese lijst blijkt dat supermarkketens dit doen, maar dat individuele producenten deze administratieve weg niet weten te vinden.<sup>32</sup> Nadat de gedragscode al bijna een jaar in werking is, blijkt uit de zeer recente rapportage dat er maar twee agrarische bedrijven staan ingeschreven.<sup>33</sup> Terwijl de gedragscode juist tot doel had voor kleine leveranciers mogelijkheden van verzet te bieden, sluiten deze zich er niet bij aan. Vermoedelijk is voor familiebedrijven in de land- en tuinbouw het inschrijven bij de Europese gedragscode een te grote administratieve horde. Hierbij zal hoogst waarschijnlijk ook de overweging meespelen dat het mechanisme om geschillen te beslechten dat hieraan is gekoppeld, niet tot tevredenheid stemt.

Als er namelijk een geschil is kan dit alleen openbaar voorgelegd worden aan een commissie, (waarin alle drie de partijen zitten), die geen bindende adviezen kan geven.

Als de partijen er door deze vorm van mediatie niet uitkomen, kan nog worden besloten om de zaak voor te leggen aan de Europese Commissie waarin de landbouwvertegenwoordiging geen plaats heeft.<sup>34</sup> Ook deze Europese Commissie kan geen bindende adviezen geven en geen sancties opleggen, behalve dat de partij die de oneerlijke praktijk heeft opgelegd van het Europese register af moet. Door deze procesoplossing en nietszeggende sanctie laten afnemers zich niet afschrikken, noch zullen producenten durven met dit risicovolle mechanisme foute zaken aan de kaak te stellen.

Naast het voorkomen van oneerlijke handelspraktijken, is samenwerking tussen producenten om sterker te staan ten opzichte van inkooporganisaties een probleem. Het mededingingsrecht stelt regels aan het samenwerken van individuele ondernemingen ten behoeve van het

<sup>30</sup> SEO, *Oneerlijke handelspraktijken; voldoet bestaande (zelf)regulering?*, januari 2013, p. 24.

<sup>31</sup> Overigens ligt de vrijwillige Europese gedragscode en het bijbehorende geschilbeslechtsmechanisme onder vuur. De Europese landbouworganisatie vond het mechanisme onvoldoende en heeft zich niet aangesloten. Om deze reden vormt de Europese landbouwvertegenwoordiging geen deel van de Europese stuurgroep. Volgens het British Institute of International and Comparative Law zet het geschilbeslechtsmechanisme van de Europese gedragscode eerlijke handelspraktijken geen zoden aan de dijk. Onder andere omdat de Europese stuurgroep geen beslissingen over de inhoud, invulling van de gedragscode kan geven. BIICL, «Enforcing good practice in vertical relations in the food supply chain», november 2012, p. 8.

<sup>32</sup> De website <http://www.supplychaininitiative.eu/registry> geeft inzicht welke bedrijven zich tot nog toe hebben ingeschreven voor de Europese gedragscode en zijn Nederlandse equivalent.

<sup>33</sup> Brief regering van 6 juni 2014 met betrekking tot eerste bevindingen pilots gedragscode eerlijke handelspraktijken, zaaknummer 2014D20919.

<sup>34</sup> De Europese overleggen tussen de supermarktbranche en de vertegenwoordiging van de agrarische sector in de Europese Unie (COPA-COGECA) zijn vastgelopen omdat de supermarktbranche een vrijwillige gedragscode wil en COPA-COGECA regulatie. De partijen zijn het wel eens geworden over de achterliggende gedragscode. Zie: [http://www.supplychaininitiative.eu/sites/default/files/dutch\\_version\\_principles.pdf](http://www.supplychaininitiative.eu/sites/default/files/dutch_version_principles.pdf).



functioneren van de markt. Vanuit de visserij en de land- en tuinbouw zijn er geluiden dat het mededingingsrecht samenwerking te veel beperkt. Het Europees mededingingsrecht verbiedt in artikel 101 vormen van samenwerking, het kartelverbod. In principe verbiedt het kartelverbod al dat melkveehouder Smit met 80 melkkoeien, samen met buurman Klinkhamer met 80 koeien, de afspraak maakt om samen hun melk af te zetten, zonder dat zij een economische eenheid vormen. Voor de visserij en land- en tuinbouw gaat dit verbod te ver, omdat het hier over het algemeen gaat om relatief kleine ondernemingen die produceren voor de wereldmarkt. De eis dat partijen alleen in een economische eenheid mogen onderhandelen over prijzen is beperkend voor de landbouw en visserij, terwijl deze samenwerking door de veelheid aan concurrentie niet snel noemenswaardige gevolgen zou hebben voor de consument.

## **2. Naar een eerlijke economie**

Nederland moet de uitdagingen van de 21<sup>e</sup> eeuw op het gebied van voedselzekerheid en voedselveiligheid met vertrouwen tegemoet kunnen zien. Daarom is het noodzakelijk het proces van producent tot consument te verbeteren, ten einde het voortbestaan van voedselproducenten te garanderen. Het probleem knelt bij de marktstructuur en de vraag naar het goedkoopste product. Hiervoor zijn geen makkelijke oplossingen. Dit zal inzet van verschillende partijen vereisen en zal een lange adem vergen. Het is in de eerste plaats noodzakelijk de positie van producenten van primaire producten te versterken, vooral in onderhandelingsprocessen met andere marktpartijen. Contractonderhandelingen en contracten zouden aan afgesproken voorwaarden moeten voldoen onder toezicht van een autoriteit. Daarnaast kan de overheid een eerlijke economie bevorderen door de samenwerking tussen primaire producenten te ondersteunen.

Voor dit marktprobleem is namelijk niet de simpele oplossing mogelijk waarbij de overheid prijzen dicteert, dit zou ook niet wenselijk zijn. Productprijzen komen tot stand op de wereldmarkt. De invloed van de Nederlandse of Europese overheid is beperkt en moet ook beperkt blijven. Wel moet de overheid dit probleem erkennen en met wetgeving leveranciers in de agri-nutriketen de handvatten geven zichzelf te beschermen. De marktstructuur in de voedingsmiddelenketen vergt een continue aandacht voor eerlijke handel. Bij het toezicht op het mededingingsrecht moet er een andere beleidsrichting komen ten aanzien van producenten in de land- en tuinbouw en in de visserij.

### *2.1 Eerlijke handel*

Zoals hierboven beschreven is de omvang van het probleem van oneerlijke handelspraktijk moeilijk vast stellen. Uit het voorgaande blijkt wel duidelijk dat de marktstructuur in de voedingsmiddelenmarkt zandlopervormig is. In feite bepalen de vijf inkooporganisaties van de supermarktbranche welke producten de Nederlandse consument in de supermarkt kan kopen tegen welke prijs. De misstanden die met enige regelmaat de media bereiken en het feit dat in andere Europese lidstaten er soortgelijke problemen zijn rond oneerlijke handelspraktijken duiden erop dat er een fundamenteel probleem is.<sup>35</sup> De huidige aanpak in Nederland is onvoldoende. Volgens het rapport van SEO Economisch Onderzoek zijn de bestaande wetgeving en zelfregulering onvoldoende om oneerlijke handelspraktijken tegen te gaan. Een aanvulling van bestaande instrumenten met een gedragscode, kenniscentrum, alterna-

<sup>35</sup> In vele andere lidstaten (Spanje, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Ierland, Hongarije, Slowakije, Finland, en buiten de EU Noorwegen) is regelgeving tegen oneerlijke handelspraktijken in voorbereiding of in werking.

tieve geschilbeslechting en *naming & shaming*, kan volgens het SEO rapport bijdragen aan het tegengaan van oneerlijke handelspraktijken.<sup>36</sup> Op 16 september 2013 is de Nederlandse vrijwillige gedragscode in werking getreden. Deze zou binnenkort geëvalueerd worden, ware het niet dat de Minister van Economische Zaken onlangs de pilot met een jaar heeft verlengd zonder wat voor evaluatie dan ook.<sup>37</sup> We kunnen nu al vaststellen dat deze gedragscode voor agrarische ondernemers geen oplossing heeft geboden. Voor boeren en tuinders is het inschrijven in het Europese register een te grote administratieve rompslomp. Bovenal biedt het geschilbeslechtingsmechanisme geen mogelijkheden voor het anoniem indienen van klachten en voor een onafhankelijke behandeling van klachten. Vooruitlopend op de evaluatie stelt de initiatiefnemer voor dat er nu echte stappen genomen worden om oneerlijke handelspraktijken aan te pakken. De overheid zou waarborgen moeten stellen voor eerlijke handel en eerlijke contracten tussen ondernemers. Net als in het Verenigd Koninkrijk moet er een onafhankelijke autoriteit worden ingesteld die toezicht houdt en die klachten behandelt van leveranciers.<sup>38</sup> Een effectief en onafhankelijk handhavingsmechanisme is echt noodzakelijk om eerlijke praktijken te waarborgen.<sup>39</sup> Deze zomer heeft de Europese Commissie de lidstaten nog opgeroepen om nationaal maatregelen te nemen om kleine voedselproducten te beschermen door de uitvoering van de vrijwillige gedragscode te versterken.<sup>40</sup> De initiatiefnemer wil dat er zo snel mogelijk gestart wordt met het ontwikkelen van een effectieve en onafhankelijk handhavingsautoriteit.

## 2.2 Toezichthouder Eerlijke Handel Landbouw & Visserij

Naar voorbeeld van de *Groceries Adjudicator* in het Verenigd Koninkrijk zou in Nederland de Toezichthouder Eerlijke Handel Landbouw & en Visserij ingesteld moeten worden. De Nederlandse toezichthouder kan op eenzelfde wijze als de Britse *Groceries Adjudicator* vormgegeven worden met gelijke bevoegdheden.

### *Toezichthouder met mandaat*

De functies van de Britse toezichthouder zijn: advies geven over de gedragscode aan afnemers en leveranciers, arbitrage bieden bij geschillen, onderzoek doen of de code wordt nageleefd bij ingediende klachten, de gedragscode handhaven, sancties opleggen bij overtredingen van de gedragscode en jaarlijks rapporteren over de activiteiten van de toezichthouder.<sup>41</sup> In het Verenigd Koninkrijk heeft de mededingingsautoriteit, the *Competition Commission*, een algemeen verbindend voorschrift

<sup>36</sup> SEO, Oneerlijke handelspraktijken; voldoet bestaande (zelf)regulering?, januari 2013, p. 56.

<sup>37</sup> In de brief van de Minister van Economische Zaken van 11 september 2013 (Kamerstuk 22 112, nr. 1687) werd de Kamer geïnformeerd over de pilot gedragscode eerlijke handelspraktijken agrofoodsector.

<sup>38</sup> Website van de Groceries Adjudicator: <https://www.gov.uk/government/organisations/groceries-code-adjudicator>.

<sup>39</sup> Ter informatie een recent rapport van het British Institute of International and Comparative Law dat ingaat op handhavingsmechanismen op Europees niveau. BIICL, «Fair Relations in the Food Supply Chain Establishing Effective European Enforcement Structures», april 2014, beschikbaar op: [http://www.biicl.org/files/6952\\_biicl\\_enforcement\\_mechanisms\\_report\\_-\\_final.pdf](http://www.biicl.org/files/6952_biicl_enforcement_mechanisms_report_-_final.pdf).

<sup>40</sup> European Commission, «European Commission to tackle unfair practices in the food supply chain», 15 juli 2014, beschikbaar op: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-831\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-831_en.htm?locale=en).

<sup>41</sup> «Statutory guidance on how the Groceries Code Adjudicator will carry out investigation and enforcement functions», 31 juli 2013, p. 4. Beschikbaar op: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/226054/31\\_July\\_2013\\_-\\_GCA\\_Statutory\\_Guidance\\_for\\_consultation.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/226054/31_July_2013_-_GCA_Statutory_Guidance_for_consultation.pdf).

aan grote supermarkten opgelegd.<sup>42</sup> Deze «*groceries supply code of practice*» bevat een set aan gedragsregels. Deze voorschriften gelden voor de handelspraktijken tussen supermarktketens met een omzet van meer dan een miljard, en hun leveranciers. De Nederlandse voorschriften voor eerlijke handelspraktijken zouden dicht bij de huidige, vrijwillige Europese gedragscode kunnen blijven. Eventueel kunnen aan de normen in de Europese gedragscode voorbeelden toegevoegd worden. De Nederlandse toezichthouder Eerlijke Handel Landbouw & Visserij moet de bevoegdheid krijgen om anonieme klachten van leveranciers te onderzoeken en bij overtredingen van de gedragscode ook sancties op te leggen. Leveranciers moeten de mogelijkheid krijgen om anoniem klachten voor te leggen aan een onafhankelijke toezichthouder. Daardoor is de vrees voor het verlies van contracten voor leveranciers minder dreigend en zullen leveranciers makkelijker overgaan tot het indienen van klachten. Omdat de agri-nutriketen over Europese grenzen heen gaat, zou het goed zijn als het indienen van een klacht bij de toezichthouder mogelijk wordt als er één Nederlandse betrokken partij is. De toezichthouder zou bijvoorbeeld anonieme klachten in behandeling kunnen nemen over het niet naleven van betalingstermijnen, waardoor de wettelijke termijnen beter gehandhaafd zouden kunnen worden.

Inzake late betalingen is er meer nodig dan alleen de mogelijkheid bieden aan producenten van agrarische producten om anoniem klachten in te kunnen dienen. Het oprekken van de betalingstermijnen van 15 dagen tot wel 120 dagen is gangbare praktijk bij grote afnemers. Grote bedrijven, zoals inkooporganisaties en supermarkten, optimaliseren namelijk in de boeken hun kaspositie, balansratio's en reële financieringsbehoefte door leveranciers zo laat mogelijk te betalen en rekeningen zo snel mogelijk te innen.

De gunstige boekhouding voor grote afnemers wordt afgeschoven op kleinere leveranciers die zitten met de onzekerheid wanneer ze de betalingen mogen ontvangen en een ongunstige kaspositie. Om deze praktijk te veranderen is een morele omslag nodig. Een maatregel die daaraan bij zou kunnen dragen is het invoeren van een wettelijke rentevergoeding voor betalingen die langer dan 30 dagen na de factuurdatum op zich laten wachten.

In Nederland is er geen wettelijke grondslag om, zoals in het Verenigd Koninkrijk, een gedragscode eerlijke handelspraktijken per ministeriële regeling of algemene maatregel van bestuur (AMvB) op te leggen. De grondslag voor de gedragscode eerlijke handelspraktijken moet wettelijk verankerd worden. Daarnaast zou het instellen van een toezichthouder wettelijk geregeld moeten worden. De wettelijke basis voor de gedragscode en de toezichthouder zou neergelegd kunnen worden in boek 6, afdeling 3A BW, waar een regeling is opgenomen om consumenten te beschermen tegen oneerlijke handelspraktijken.

### *2.3 Mededingingsrecht en samenwerking tussen boeren, tuinders of vissers*

Boeren, tuinders en vissers zoeken naar samenwerkingsvormen om tegenwicht te kunnen bieden tegen de toegenomen concentratie van inkooporganisaties, om zo betere prijzen te kunnen realiseren voor hun producten. Het Europees landbouwbeleid ondersteunt het belang van samenwerking om met name een efficiëntere productie en welvaart van landbouwers te garanderen.<sup>43</sup> Het Europees Hof van Justitie verwoordde de positieve houding ten opzichte van samenwerking in de landbouwsector als volgt in *Oude Luttikhuis*:

<sup>42</sup> Door middel van de «Groceries (supply chain practices) market investigation order 2009.

<sup>43</sup> Deze beleidsdoelen zijn opgenomen in artikel 39 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

*Wat in de eerste plaats het doel van de in het hoofdgeding omstreden overeenkomsten of statutaire bepalingen betreft, zij eraan herinnerd dat de organisatie van een onderneming in de bijzondere rechtsvorm van een coöperatie op zich niet is aan te merken als een mededinging beperkende gedraging. Zoals de advocaat-generaal in punt 30 van zijn conclusie opmerkt, staat deze rechtsvorm in de gunst van de nationale wetgever en van de communautaire autoriteiten als factor voor de modernisering en rationalisatie van de landbouwsector en voor de efficiëntie van de ondernemingen.*<sup>44</sup>

Het Europees landbouwbeleid (GLB) ziet dus een rol weggelegd voor samenwerkingsorganisaties, bijvoorbeeld coöperaties, maar ook voor telersverenigingen en producentenorganisaties. De rol voor producentenorganisaties is in de recente hervorming van het GLB uitgebreid. Nu kunnen lidstaten in alle sectoren onder bepaalde voorwaarden producentenorganisaties erkennen.<sup>45</sup> Producentenorganisaties worden in de Gemeenschappelijke marktverordening expliciet opgedragen om vraag en aanbod op elkaar af stemmen en afzet samen te bundelen. Uit Europees onderzoek blijkt ook dat hogere samenwerkingsconcentraties in de landbouw bijdragen aan betere prijzen.<sup>46</sup> Dit onderzoek concludeert dat, door middel van samenwerking in coöperatieën, landbouwers een groter deel van de toegevoegde waarde van producten naar zich toe weten te trekken. Onder andere in de zuivelsector is het gevolg van de samenwerking dat prijzen hoger zijn en minder stijgen en dalen.

Vanuit het mededingingsrecht zijn bepaalde vormen van samenwerking zoals prijsafspraken uitdrukkelijk verboden, op basis van artikel 101 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie. Voor de landbouw kan er op basis van artikel 42 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie een uitzondering gemaakt worden op het mededingingsrecht. Deze uitzondering is er ook gekomen en is momenteel neergelegd in artikel 209 van de Gemeenschappelijke marktverordening, 1308/2013. Deze uitzondering geldt expliciet voor afspraken van landbouworganisaties en producentenorganisaties, zolang deze afspraken er niet toe leiden dat identieke prijzen worden afgesproken of dat de concurrentie wordt uitgeschakeld. Deze uitzonderingsbepaling, die al bijna bestaat sinds de oprichting van de interne markt, is in andere lidstaten overgenomen in nationale wetgeving, zoals in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.<sup>47</sup>

Deze uitzonderingsbepaling is in Nederland niet geïmplementeerd, maar werkt door in het Nederlands recht via artikel 12 en 13 van de Mededingingswet.<sup>48</sup> De Britse mededingingsautoriteit geeft ook expliciet aan dat deze uitzondering voor landbouworganisaties voor vele afspraken kan gelden.<sup>49</sup> De Nederlandse mededingingsautoriteit is heel terughoudend met deze uitzonderingsbepaling op het mededingingsrecht. Alleen in de zaak «Vereniging Producentorganisatie van de Nederlandse Mosselcultuur» is de uitzondering op het mededingingsrecht voor de samenwerking van landbouworganisaties toegepast.<sup>50</sup>

Het is niet zo dat de toepassing van deze uitzondering de hekken open zet voor onbeperkte samenwerking. In verordening 1308/2013 zijn de

<sup>44</sup> HvJ EG, 12 december 1995, zaak C-399/93, *Oude Luttikhuis e.a.*, Jur. 1995, p. I-4515, r.o.12.

<sup>45</sup> Artikel 152, Verordening 1308/2013.

<sup>46</sup> Jos Bijman e.a., *Support for Farmers cooperatives* (in opdracht van Europese Commissie), p. 13–15.

<sup>47</sup> Wet tegen de beperking van mededinging, hoofdstuk 5 par.28, beschikbaar op: [http://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gwb/englisch\\_gwb.html](http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gwb/englisch_gwb.html). Op eenzelfde wijze is de uitzondering voor landbouw ook overgenomen in de Britse wetgeving. Competition Act 1998, schedule 3, point 9.

<sup>48</sup> Memorie van toelichting op de Mededingingswet (Kamerstuk 24 707, nr. 3) p. 53 en 64.

<sup>49</sup> Q&A van de Britse mededingingsautoriteit ten behoeve van de landbouwsector, vraag 10. Beschikbaar op: [http://www.offt.gov.uk/shared\\_offt/ca-and-cartels/OFT740rev.pdf](http://www.offt.gov.uk/shared_offt/ca-and-cartels/OFT740rev.pdf).

<sup>50</sup> Hof 's-Gravenhage 24 april 2008, C02/1136, LJN BD1227.

voorwaarden opgenomen dat de samenwerkingsafspraken niet mogen leiden tot identieke prijzen en de mededinging niet mogen uitschakelen. Deze uitzonderingsbepaling kan wel voordelen bieden voor de samenwerking tussen agrariërs, omdat zij in een lossere verband kunnen samenwerken dan in economische eenheid zoals een coöperatie. In Nederland is de toepassing van deze uitzondering echter door de mededingingsautoriteit en de wetgever op slot gehouden. Daarom pleit de initiatiefnemer ervoor dat deze Europese uitzonderingsbepaling expliciet wordt geïmplementeerd in de Nederlandse mededingingswet om deze samenwerkingsmogelijkheid duidelijker en breder beschikbaar te maken.

Door de hervorming van het GLB voor de periode 2014–2020 is de organisatievorm van de Producenten Organisatie en Branche Organisatie veel belangrijker geworden. Deze hervorming maakt het mogelijk dat producenten en branche organisaties worden opgericht in alle sectoren van annex I van het verdrag. Voorheen was het alleen mogelijk voor fruit- en groentetelers, wijnboeren en telers van enkele kleine teelten in zuidelijke lidstaten, toegestaan om zich te organiseren in producenten en branche organisaties.<sup>51</sup> Daarnaast is er in de sector behoefte aan nieuwe organisatievormen omdat dit kabinet de Product- en Bedrijfschappen heeft afgeschaft. Van hieruit werd veel georganiseerd ten behoeve van onder andere productkwaliteit en innovatie.

Naar aanleiding van de motie Geurts heeft het kabinet onlangs in een brief aan de Kamer een aantal regels opgesteld ten aanzien van producenten- en brancheorganisaties.<sup>52</sup> In de brief laat de Minister het echter na om in te gaan op aspecten van het mededingingsrecht en producenten- en brancheorganisaties. Het is van groot belang dat producentenorganisaties afspraken kunnen maken zoals vastgelegd in de marktordening, zonder dat ze bang hoeven te zijn voor mogelijk ingrijpen van de ACM.

#### *2.4 Onderzoek naar inkoopmacht*

In het onderzoek van de Nederlandse mededingingsautoriteit van december 2004 werd geconcludeerd dat er geen aanleiding was om verder onderzoek te doen naar inkoopmacht van de supermarktbranche.<sup>53</sup> Het is na tien jaar de hoogste tijd dit wel te doen.

Gezien de toenemende marktconcentratie in de supermarktketen, mede door inkooporganisaties en de toename van huismerken, is er aanleiding om nieuw onderzoek te doen naar de effecten van deze inkoopmacht, net zoals DG Competition recentelijk heeft laten uitvoeren.<sup>54</sup> Bij dit onderzoek zouden verschillende factoren moeten worden onderzocht.

Onder meer de toename van inkoopmacht in de supermarktbranche in de afgelopen 20 jaar, de mogelijke effecten van de toegenomen inkoopmacht op productinnovatie, productkwaliteit, productdiversiteit, diversiteit van een productgroep in het schap en op de margeverdeling in de keten. De initiatiefnemer wil er bij de regering en ACM op aandringen dat bovengenoemde aspecten aan bod komen in het onderzoek van ACM dat is

---

<sup>51</sup> In artikel 1, lid 1 van Verordening 1308/2013 wordt verwezen naar bijlage 1 VWEU. Een uitzondering wordt gemaakt op aquacultuur en visserij producten. Lid 2 van artikel 1 geeft een indeling van de sectoren weer op welke de Gemeenschappelijke Marktordening van toepassing is.

<sup>52</sup> Brief van de Minister van Economische Zaken betreffende kader voor erkenning van producenten- en brancheorganisaties en algemeen verbindend verklaring van 28 mei 2014, Kamerstuk 21 501-32, nr. 788.

<sup>53</sup> NMA, «Visiedocument: inkoopmacht», december 2004.

<sup>54</sup> Het onderzoek uitgevoerd door een consortium van Ernst & Young, Arcadia International en Cambridge Econometrics wordt in oktober 2014 openbaar gemaakt. Zie: [http://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/overview\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/overview_en.html).

aangekondigd door de Staatssecretaris van Economische Zaken in haar brief van 6 juni jl.<sup>55</sup>

### **3. Financiële paragraaf**

De directe financiële gevolgen van een onafhankelijke toezichthouder en verdere uitwerking van de beslispunten zijn relatief gering. De gevolgen op lange termijn kunnen zeer substantieel zijn en kunnen leiden tot een forse verandering van de huidige marktstructuur in de agrarische sector. De agro-nutriketen is een krachtig onderdeel van de Nederlandse economie. Om er voor te zorgen dat de agrarische sector behouden blijft voor Nederland is het belangrijk dat de boer, tuinder en visser hier een eerlijke boterham verdienen.

### **4. Beslispunten**

Om de voedselzekerheid en voedselveiligheid voor Nederland veilig te stellen via een sterke agrarische sector binnen een eerlijke economie stelt de indiener het volgende voor:

1. Stel een onafhankelijke toezichthouder aan, die anonieme klachten behandelt van leveranciers, advies geeft over de huidige gedragscode eerlijke handelspraktijken aan afnemers en leveranciers, voorziet in arbitrage van geschillen, onderzoekt of de code wordt nageleefd bij ingediende klachten, de gedragscode eerlijke handelspraktijken handhaaft, sancties oplegt bij overtredingen van de gedragscode en jaarlijks rapporteert over de activiteiten van de toezichthouder.
2. Voeg de uitzonderingsbepaling op het mededingingsrecht, artikel 42 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie juncto artikel 209 van de Gemeenschappelijke marktordening 1308/2013, expliciet toe aan de Nederlandse mededingingswet, net zoals in Duitsland het geval is, of in richtsnoeren zoals in het Verenigd Koninkrijk.
3. Maak duidelijk via een beleidsbrief welke afspraken organisaties van landbouwers en vissers, en in het bijzonder producenten- en branche-organisaties, kunnen maken, zoals afspraken over productie en gezamenlijke afzet. Afspraken die nu nog verboden zijn door het mededingingsrecht voor andere sectoren.
4. De toenemende inkoopmacht van supermarkten (door marktconcentratie) heeft op de lange termijn gevolgen voor de margeverdeling in de keten en voor de kwaliteit en diversiteit van het productaanbod. Laat hier onderzoek naar doen door bijvoorbeeld de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
5. Ondersteun investeringen in nieuwe voedingsmiddelen en verdienmodellen van MKB-bedrijven en producenten.

Geurts

---

<sup>55</sup> Brief inzake de geannoteerde agenda van de Landbouw- en Visserijraad van 16 en 17 juni 2014, zaaknummer 2014Z10427.