

Vergaderjaar 2010–2011

32 266

Prijsvorming in de agro-nutriketen

Nr. 6

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 24 mei 2011

De vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie over de hoorzitting Prijsvorming in de agro-nutriketen (Kamerstuk 32 266, nr. 4).

De staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 24 mei 2011. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van der Ham

Adjunct-griffier van de commissie,
Schüssel

¹ Samenstelling:

Leden: Dijkzema, S.A.M. (PvdA), Snijder-Hazelhoff, J.F. (VVD), Verburg, G. (CDA), Koopmans, G.P.J. (CDA), Ham, B. van der (D66), voorzitter, Smeets, P.E. (PvdA), Samsom, D.M. (PvdA), Jansen, P.F.C. (SP), ondervoorzitter, Jacobi, L. (PvdA), Koppejan, A.J. (CDA), Graus, D.J.G. (PVV), Thieme, M.L. (PvdD), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Wiegman-van Meppelen Scheppink, E.E. (CU), Tongeren, L. van (GL), Ziengs, E. (VVD), Braakhuis, B.A.M. (GL), Gerbrands, K. (PVV), Lodders, W.J.H. (VVD), Vliet, R.A. van (PVV), Dijkgraaf, E. (SGP), Schaart, A.H.M. (VVD) en Verhoeven, K. (D66).

Plv. leden: Jadnanansing, T.M. (PvdA), Elias, T.M.Ch. (VVD), Ormel, H.J. (CDA), Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Koolmees, W. (D66), Dijkers, S.W. (PvdA), Dekken, T.R. van (PvdA), Irrgang, E. (SP), Groot, V.A. (PvdA), Werf, M.C.I. van der (CDA), Dijk, A.P.C. van (PVV), Ouwehand, E. (PvdD), Gerven, H.P.J. van (SP), Schouten, C.J. (CU), Gent, W. van (GL), Leegte, R.W. (VVD), Grashoff, H.J. (GL), Mos, R. de (PVV), Taverne, J. (VVD), Bommel, J.J.G. van (PVV), Staij, C.G. van der (SGP), Houwers, J. (VVD) en Veldhoven, S. van (D66).

1

Is er, mede dankzij de hoorzittingen van februari 2010, nu voldoende bekend over inkoopmacht en de invloed daarvan op mededinging? Zo nee, hoe kan deze informatie alsnog beschikbaar komen?

De discussie over inkoopmacht is gecompliceerd. Wanneer een onderneming met inkoopmacht een economische machtspositie heeft en daar misbruik van maakt, kan de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) optreden. De problemen die in de praktijk met het bestaan van inkoopmacht worden geassocieerd, zijn echter veelal niet het gevolg van het bestaan van een economische machtspositie. Veelvuldig genoemd zijn contractspraktijken zoals het achteraf en de facto eenzijdig wijzigen van contractvoorwaarden. De Mededingingswet biedt geen handvatten tegen deze praktijken. Het gaat mijns inziens dus niet zozeer om de vraag of de relatie tussen inkoopmacht en mededinging voldoende helder is, maar om de vraag of en zo ja welk aanvullend beleid nodig is waar inkoopmacht tot ongewenste uitkomsten leidt en het mededingingsrecht niet is ingericht deze ongewenste uitkomsten te voorkomen. Ik denk dan met name aan oneerlijke handelspraktijken zoals EIM die ook signaleerde in zijn onderzoek over inkoopmacht van vorig jaar (Kamerstukken II, 32 123 XIII, nr. 46).

De hoorzittingen in uw Kamer hebben, in combinatie met meerdere onderzoeken en studies, zeker bijgedragen aan het verkrijgen van een scherp beeld van de praktijk, in dit geval de agri-nutriketen.

2

Is er sprake van een evenwichtige onderhandelingspositie tussen boeren/tuinders en inkopers in de agro-nutriketen? Zo nee, wat zou daaraan gedaan kunnen worden vanuit de bestaande mededingingswetgeving en zou onderscheid gemaakt moeten worden tussen grote en kleine boeren en tuinders?

Met «een evenwichtige onderhandelingspositie» wordt gesuggereerd dat er idealiter een situatie zou moeten bestaan waarin leveranciers en afnemers in een keten gelijkwaardige posities innemen. Verschillen in schaalgrootte, en dientengevolge van onderhandelingsmacht, zijn evenwel kenmerken van een goed functionerende, dynamische economie. Daarnaast moet niet uit het oog worden verloren dat schaalgrootte slechts een van vele factoren is die tezamen de onderhandelingsmacht van een leverancier of afnemer bepalen. De mate waarin een leverancier innovatief is in zijn aanbod en productie, kan als voorbeeld dienen.

Niettemin stelt het mededingingsrecht grenzen aan de marktmacht van ondernemingen waar deze zo groot wordt dat concurrenten uit de markt kunnen worden gedrukt en monopolies kunnen ontstaan. Voorgenomen fusies zullen op een markt met een hoge concentratiegraad door de NMa anders worden beoordeeld dan in het geval waarin op de betreffende markt een groot aantal concurrenten actief is. Ook kan marktgedrag van een onderneming met een economische machtspositie misbruik opleveren waartegen de NMa kan optreden. Het onderliggend doel van de mededingingsregels is echter niet het beschermen van kleine ondernemingen tegen grote ondernemingen, maar het beschermen van de consument die als gevolg van mededingingsbeperkend gedrag hogere prijzen moet betalen of minder keuzevrijheid heeft. Tot op zekere hoogte gaan de uitgangspunten van het mededingingsrecht gelijk op met de wens van primaire producenten om hun krachten te bundelen om zo in onderhandelingen met afnemers sterker te staan. Er staan primaire producenten talrijke samenwerkingsvormen ter beschikking die de mededinging niet of niet significant beperken, zoals gezamenlijke verkoop

en verwerking van productie in coöperaties of het gezamenlijk organiseren van collectie of distributie van productie. Het kabinet is van mening dat daarmee voldoende mogelijkheden bestaan waarmee primaire producenten hun positie ten opzichte van afnemers kunnen versterken.

3

Hoe kan een duurzame agri-food sector in 2020 bereikt worden? Op welke wijze kan de huidige mededingingswetgeving hier aan bijdragen of is een nieuw wetgevingskader voor duurzaamheid nodig?

De ambitie voor de langere termijn (2020–2025) is dat de Nederlandse agrifoodsector mondiaal koploper is wat betreft duurzame innovaties. Om de agrifoodsector te kunnen laten excelleren, is de ambitie om innovatie en het ondernemersklimaat op hoog niveau te houden, groene groei te stimuleren en de concurrentiekracht waar nodig te versterken.

Belangrijke voorwaarden daarvoor zijn: (1) getalenteerde vakmensen en ondernemers door een goede aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt; (2) sterke inzet op kennis in goede samenwerking in de gouden driehoek tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid; (3) internationaal ondernemen op een gelijk speelveld; (4) zorg dragen voor financiering, ondernemerschap, minder regeldruk, fiscaliteit en vestigingscondities; (5) duurzaamheid benutten als kans voor innovatie en groene groei.

De doelstelling van de mededingingswetgeving is het bevorderen van de concurrentie tussen ondernemingen, hetgeen leidt tot betere prestaties tegen zo laag mogelijke kosten. De mededingingswetgeving draagt bij aan de dynamiek van de economische ontwikkeling en groei, die noodzakelijk zijn om maatschappelijke investeringen in verduurzaming mogelijk te maken. Bovendien biedt de mededingingswetgeving ruimte voor samenwerking tussen ondernemingen, die nodig is om niet-economische belangen te realiseren. In dit verband wordt verwezen naar het advies van de Sociaal-Economische Raad «Meer werken aan duurzame groei» nr. 3 van mei 2010.

4

Kunnen binnen de bestaande interpretatieruimte van de huidige mededingingswetgeving ketenafspraken over verrekening van meerkosten, als gevolg van omschakeling naar duurzame productievormen, gemaakt worden?

Als afnemers bereid zijn hun leveranciers te compenseren voor meerkosten die zij maken voor bijvoorbeeld het verbeteren van dierenwelzijn, dan is dat zonder meer toegestaan. Ondernemers in één schakel in de keten mogen echter niet met ondernemers in een volgende schakel afspreken om eventuele meerkosten door te berekenen in hun verkoopprijzen. Immers, ondernemers moeten vrij zijn in het bepalen van hun verkoopprijs.

Overigens heb ik uw Kamer tijdens het algemeen overleg «Duurzaam Voedsel» van 13 januari 2011 in september een brief toegezegd met een analyse in hoeverre regelgeving een belemmering vormt bij het proces van verduurzaming in de voedselketen. Ook de mededingingsregels zullen in die analyse worden meegenomen.

5

Zijn er mogelijkheden om binnen het mededingingsrecht «niet economische belangen», waaronder bijvoorbeeld maatschappelijk verantwoord ondernemen, mee te wegen als mogelijke rechtvaardiginggrond?

Ja, dat is tot op zekere hoogte mogelijk. Bij de toets of een afspraak kan worden vrijgesteld van het kartelverbod, moet aan een viertal voorwaarden zijn voldaan. Als die samenwerking concurrentiebeperkende afspraken inhoudt, is zij alleen toegestaan als de samenwerking tot economische voordelen leidt en deze voordelen voor een billijk deel de afnemers ten goede komen. De concurrentiebeperkende werking mag niet verder gaan dan noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken en er moet er enige mate van restconcurrentie over blijven. Belangen die in de beleving anders dan economisch worden ervaren, kunnen in de bovenstaande weging van kosten en baten van de beperking van de mededinging worden betrokken. Als voorbeeld kan dienen de zienswijze van de NMa over een overeenkomst tot fondsvorming voor het inzamelen en verwerken van batterijen. In de beslissing van de NMa wogen de milieubaten van de overeenkomst zwaarder dan het welvaartsverlies als gevolg van de mededingingsbeperking. Ook in de recente zienswijze over de invulling van de eisen voor certificering door de garnalensector gaf de NMa aan dat de afspraken van de sector om onnodige bijvangsten te voorkomen zijn toegestaan, ondanks de productiebeperking die deze afspraak met zich kan brengen.

6

Ziet u mogelijkheden om ook op EU-niveau mededinging te laten meewegen in de gehele discussie rond de vervolgspraken van de High Level Group?

Ja. In de lopende onderzoeken naar het functioneren van de voedselketen is nadrukkelijk aandacht voor de rol die het mededingingsbeleid daarbij kan spelen, en voor de verhouding tussen mededingingsrecht en andere instrumenten. De aanbevelingen van de High Level Group (HLG) Zuivel van juni 2010 raken het mededingingsbeleid direct. Ten dele zijn de aanbevelingen gericht op het versterken van de onderhandelingspositie van de melkveehouders, mede met het oog op de afschaffing van de melkquotering in 2015. De Europese Commissie heeft, mede op basis van de aanbevelingen op 9 december 2010, een voorstel uitgebracht voor wijziging van de Integrale Verordening gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten (GMO-verordening, EG nr. 1234/2007) over de contractuele betrekkingen in de zuivelsector. Deze voorstellen hebben betrekking op contracten, producentenorganisaties en inter-branche-organisaties in de zuivelsector. Gezien de directe relatie met de mededingingsregelgeving, werken de betrokken Directoraten-Generaal Landbouw en Mededinging nauw samen.

Ook de aanbevelingen van de High Level Group on Competitiveness in the Agro- Food Industry hebben een relatie met het mededingingsrecht, hoewel deze relatie minder direct is. De aanbevelingen gaan onder meer over de contractsrelaties in de keten. Inmiddels is een High Level Forum ingesteld om opvolging te geven aan de aanbevelingen van de High Level Group.

7

Kan een vrijwillige gedragscode producenten in de land- en tuinbouw, en hun afzetorganisaties, helpen in hun onderhandelingen met afnemers?

Een zodanige gedragscode kan producenten in de land- en tuinbouw inderdaad helpen in hun onderhandelingen met afnemers, omdat in de gedragscode bepalingen worden opgenomen die afnemers in acht moeten nemen bij hun handelsverkeer met leveranciers. Te denken valt aan de bepalingen dat contractuele verplichtingen op schrift worden gesteld, dat overeengekomen voorwaarden niet achteraf en eenzijdig gewijzigd mogen worden en dat betalingen binnen een redelijke termijn

dienen te geschieden. De gedragscode is echter een vorm van zelfregulering. Zij kan alleen een succes worden, indien leveranciers en afnemers vrijwillig meewerken aan het tot stand brengen van de gedragscode, zich daaraan conformeren en bereid zijn problemen van leveranciers met de inkoopmacht van hun afnemers in een neutrale sfeer bespreekbaar te maken.

8

Zou een verbod op verkoop tegen verlies onderdeel kunnen zijn van zo'n gedragscode?

Neen. Een verbod van verkoop met verlies als onderdeel van zodanige gedragscode zou neerkomen op het hanteren van een minimumprijsniveau en dat zou in strijd komen met het mededingingsrecht.

9

Bent u van mening dat een eventuele wettelijke mogelijkheid om contracten af te sluiten tussen producentenorganisaties en kopers, met wettelijk voorgeschreven voorwaarden zoals prijs, volume en betalings-termijn (waarover in Brussel gesproken wordt), de positie van producenten kan versterken? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

In navolging van de aanbeveling van de High Level Group Zuivel om de mogelijkheden voor collectieve onderhandelingen voor zuivelproducenten met hun afnemers te verruimen, heeft de Europese Commissie op 9 december jl. een voorstel uitgebracht voor wijziging van de Integrale Verordening gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten (GMO-verordening, EG nr. 1234/2007) met deze strekking. De Commissie stelt voor tijdelijk ruimte te bieden om producentenorganisaties namens de individuele melkproducenten met zuivelverwerkers te laten onderhandelen over de contractvoorwaarden. Deze mogelijkheid wordt gekoppeld aan een overgangperiode, enkele jaren voor de beëindiging van de melkquotering in 2015 en enkele jaren daarna. Lidstaten kunnen het gebruik van deze collectief onderhandelde contracten verplicht stellen. Zuivelcoöperaties kunnen worden vrijgesteld van de nieuwe afspraken. De coöperatie verwerkt immers de melk van de aangesloten melkveehouder, die daar als lid van de coöperatie zeggenschap over houdt. Nederland heeft in de High Level Group steeds gepleit voor een uitzondering, nu in Nederland meer dan 80 procent van de melkveehouders lid is van een zuivelcoöperatie. Het verplicht stellen van contracten in de Nederlandse zuivelsector is daarmee niet aan orde, mochten dergelijke voorstellen uiteindelijk door de Raad van Ministers en het Europese Parlement worden goedgekeurd.

10

Vindt u dat land- en tuinbouwcoöperaties feitelijk ook producentenorganisaties zijn?

De Integrale GMO-verordening (verordening (EG) nr. 1234/2007) omschrijft producentenorganisaties globaal en kort samengevat als volgt: organisaties die zijn opgericht door producenten van bepaalde sectoren (betreft vrijwel alle landbouwsectoren). Een producentenorganisatie wordt opgericht op initiatief van de producenten zelf, maar moet als zodanig worden erkend van overheidswege. Producentenorganisaties kunnen één of meer van de volgende doelstellingen nastreven:

1. te verzekeren dat de productie wordt gepland en aan de vraag wordt aangepast, met name wat omvang en kwaliteit betreft,
2. het aanbod en het op de markt brengen van de producten van haar leden te concentreren,

3. en de productiekosten te optimaliseren en de producentenprijzen te stabiliseren.

Afhankelijk van de inhoud van de statuten zouden land- en tuinbouwcoöperaties onder deze omschrijving kunnen vallen.

11

Mogen individuele boeren en tuinders onderling informatie over marktprijzen van hun producten uitwisselen?

Informatie-uitwisseling kan ondernemingen helpen marktontwikkelingen te volgen en hierop in te spelen. Zo wordt in de agrarische sector veelvuldig gebruik gemaakt van beursnoteringen. Deze leveren voor het overgrote deel geen beperking van de mededinging op. Echter, niet alle informatie mag vrijelijk worden gewisseld. De uitwisseling van informatie kan leiden tot een uitschakeling van de normale onzekerheid in de markt over het (voorgenomen) marktgedrag van marktdeelnemers, en daarmee tot een aantasting van de concurrentie. Onzekerheid over het commerciële en strategische beleid van de concurrent is een belangrijke prikkel om te innoveren en de bedrijfsvoering efficiënter in te richten. De NMa geeft in haar Richtsnoeren Samenwerking Bedrijven handvatten voor de beoordeling welke informatie wel en niet mag worden gewisseld. Informatie over actuele prijzen zal niet snel toelaatbaar zijn. Boeren en tuinders die marktprijzen uitwisselen, en daarbij binnen de grens van de bagatelbepaling in de Mededingingswet blijven, mogen dit weer wel. De effecten van een dergelijke uitwisseling worden dan niet groot genoeg geacht om de markt te verstoren.

12

Bent u van mening dat, gezien de werking van de interne Europese markt van 27 landen, er sprake is van een Europese markt en niet een Nederlandse markt?

Dat is niet voor de gehele agri-nutriketen eenduidig te zeggen. Het grootste deel van de Nederlandse landbouwproductie is bestemd voor de export. Dat geldt evenzeer voor de levensmiddelenindustrie. Gezien het open karakter van de keten, is in deze context geen sprake van een Nederlandse markt.

Voor de toepassing van de mededingingsregels, gaat het om de relevante markt. De relevante markt moet per product worden onderzocht naar geografische markt en soort product. Economische analyse wijst uit wat de relevante markt is. Bij deze analyse kunnen onder meer transportafstanden en een analyse van bestaande wet- en regelgeving een rol spelen. De relevante markt zal per product en sector verschillen. In zijn algemeenheid kan dus niet gesteld worden dat er sprake is van een Europese markt. Voor een aantal producten zal er zonder meer sprake zijn van een relevante markt die groter is dan Nederland.

13

Bent u van mening dat mededingingsbeleid dus Europees beleid en in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de Europese Commissie?

Mededingingsbeleid is onder meer in het leven geroepen om de totstandkoming van de Europese interne markt te ondersteunen. Om die reden is de vormgeving van het mededingingsbeleid hoofdzakelijk een Europese aangelegenheid. Als gevolg van voortschrijdende economische integratie is het belang van uniform beleid en uniforme toepassing alleen nog toegenomen. De intensieve dialoog die de Europese Commissie voert met andere jurisdicties, zoals de Verenigde Staten, over zowel concrete zaken

als ook de algemene beleidslijn, is tekenend voor de mate van economische integratie van dit moment. In zoverre is het feit dat het zwaartepunt van beleidsvorming in Europa ligt, goed te verklaren en ook te onderschrijven.

De toepassing van de Europese mededingingsregels is overigens een gedeelde verantwoordelijkheid van de Commissie en de nationale toezichthouders in de lidstaten: de NMa is belast met het toezicht op zowel de Europese verbodsbepalingen als de Mededingingswet. Om het bedrijfsleven maximale rechtszekerheid te bieden, sluit de Mededingingswet nauw aan bij de Europese regels.

14

Welke mogelijkheden ziet u om de positie van boeren en tuinders in de keten te versterken?

Boeren en tuinders kunnen evenals andere schakels in de keten hun positie versterken met een aanbod van producten, en daaraan verbonden dienstverlening, dat goed aansluit op de vraag en de logistieke processen van afnemers. Daarvoor is voortdurende innovatie ten aanzien van productieprocessen en producten vereist. Primaire producenten kunnen daarvoor relaties aangaan met afnemers en leveranciers en – binnen de regels van het mededingingsrecht – ook horizontaal met andere primaire producenten om innovaties door te voeren en aanbod te bundelen. De vorming van Algemene Producentenorganisaties onder de GMO vormen een voorbeeld daarvan, evenals coöperaties zoals in de zuivelsector.

15

Kunt u uiteenzetten welke overheidsgestuurde organisatie opkomt voor de financiële belangen van de boeren (in vergelijking met de mededingingsautoriteit die opkomt voor de belangen van de consument ten opzichte van supermarkten)?

Er bestaat geen overheidsgestuurde organisatie die opkomt voor de financiële belangen van boeren. Er bestaan wel verschillende vormen van overheidsbeleid gericht op het bevorderen van die belangen. Voor de land- en tuinbouw en visserij is stimulerend beleid mogelijk waar producenten samenwerken om hun aanbod te bundelen. In het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en het Gemeenschappelijk Visserijbeleid zijn instrumenten ontwikkeld om de prijzen te beïnvloeden. Ook zijn er mogelijkheden voor producentenorganisaties in de sector groenten en fruit en de sector visserijproducten en producten van aquacultuur om het aanbod te bundelen en zodoende de positie van producenten op de markt te verbeteren. Het huidige GLB biedt voorts de mogelijkheid voor het voeren van een markt- en prijsbeleid en het geven van inkomensondersteuning aan de boeren.

Wat de doelstelling van de mededingingsregels betreft, merkt de regering op dat die zijn vastgesteld om de concurrentie tussen ondernemingen te bevorderen, omdat dit leidt tot de beste prestaties tegen zo laag mogelijke prijzen en daardoor tot een zo groot mogelijke welvaart. Concurrentie dwingt ondernemingen ertoe innovatief te blijven en steeds in te spelen op de wensen van de consument. In die zin dienen de mededingingsregels uiteindelijk het belang van de consument. De mededingingsregels zijn echter ook in het belang van ondernemingen, die nadelige gevolgen ondervinden van kartelvorming of misbruik van een economische machtspositie door andere ondernemingen. De mededingingsregels bieden de mededingingsautoriteit de mogelijkheden om in zodanige gevallen op te treden.

16

Kunt u uiteenzetten of er een mogelijkheid bestaat tot beperking of tot afschaffing van de import van melk, aangezien Nederlandse boeren een ongelijke concurrentiestrijd voeren?

Dit is niet mogelijk. Vanaf eind jaren »50 van de vorige eeuw voorzag het EEG-Verdrag, thans het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, in een gemeenschappelijk landbouwbeleid en een vrij verkeer van goederen en diensten tussen lidstaten. In het kader van het gemeenschappelijke landbouwbeleid is er dan ook al decennialang een gemeenschappelijke markt voor zuivelproducten.

Het beperken van de grensoverschrijding van melk zou niet in het belang zijn van Nederlandse melkproducenten, aangezien zij een veelvoud produceren van wat Nederlanders aan melk- en zuivelproducten consumeren. Bovendien heeft de EU handelsafspraken met derde landen in het kader van de WTO of vrijhandelsakkoorden die naleving vereisen. De producten moeten voldoen aan de EU-eisen op het gebied van de voedselveiligheid. Als een onderneming of keten eigenstandig promotie voert voor zuivelproducten van Nederlandse melk, is dat uiteraard een geheel andere zaak.

17

Kunt u uiteenzetten of er een strengere beleid kan komen om kartelvorming in de supermarktbranche te voorkomen?

De mededingingsregels kennen een algemeen normenkader, dat mogelijkheden biedt kartelvorming aan te pakken ongeacht de bedrijfssector waarin zich die voordoet. Er is dus geen aanleiding voor een bepaalde bedrijfssector strengere normen toe te passen. Een dergelijke afwijking zou ook op gespannen voet staan met het gelijkheidsbeginsel. Wel is het mogelijk aan het bestrijden van kartelvorming bijzondere aandacht te geven. Daar moet dan wel een concrete aanleiding voor zijn, omdat de NMa in verband met haar beperkte capaciteit prioriteiten moet stellen. Een zodanige aanleiding kan bijvoorbeeld zijn dat de NMa veel klachten ontvangt over kartelvorming in een bepaalde bedrijfssector, waarbij het van belang is dat die klachten zo concreet mogelijk zijn en aanwijzingen bevatten van verboden gedragingen. Ondernemingen moeten dan ook niet schromen zodanige klachten aan de NMa voor te leggen.

18

Kunt u uiteenzetten waarom de minimumprijzen niet heringevoerd worden?

Met «de minimumprijzen» wordt, naar de regering aanneemt, bedoeld op de jaren geleden door de desbetreffende productschappen vastgestelde minimumprijsverordeningen voor brood en voor melk, en de op grond van de inmiddels vervallen Wet economische mededinging algemeen verbindend verklaarde minimumprijsovereenkomst voor witte kristal-suiker. Afgezien van het feit dat de juridische mogelijkheid om dergelijke minimumprijzen vast te stellen niet meer bestaat, valt niet in te zien hoe deze voor enkele artikelen vastgestelde minimumprijzen op detailhandelniveau relevant kunnen zijn voor de prijsvorming in de gehele agri-nutriketen en voor het bevorderen van duurzaam ondernemen. Bovendien bestaan tegen publiekrechtelijk vastgestelde minimumprijzen dezelfde mededingingsrechtelijke bezwaren als die welke zijn aan te voeren tegen collectief door ondernemingen afgesproken prijsverhogingen. Hierop is in het antwoord op vraag 4 ingegaan.

19

Kunt u toelichten de resultaten van een aantal publicaties uitgebracht over de prijsvorming en verhoudingen in de agro-nutriketen zich tot elkaar verhouden, waar deze gedeeld zijn en waar deze mogelijk strijdig zijn? Kunt u de volgende onderzoeken betrekken in uw antwoord: Written Declaration on «investigating and remedying abuse of power by large supermarkets operating in the European Union»: Communication COM (2009) 591, A better functioning of the food supply chain in Europe (oktober 2009); The High Level Group on the Competitiveness of the Agro-Food Industry (2008–2009); Retail Market Monitoring Report (juli 210); REPORT on fair revenues for farmers; A Better functioning food supply chain in Europe (2009/2237(INI)) (Bové rapport, september 2010); EIM onderzoek: De aard en omvang van inkoopmacht (17 december 2009) en de NMa rapportage prijsvorming in de agri-food sector (2 december 2009)?

De genoemde verklaringen, oproepen en onderzoeken hebben als rode draad de structuur van de voedselketen en implicaties daarvan voor de spelers in die keten. De concentratiegraad van supermarkten neemt steeds verder toe, met als gevolg dat supermarkten, al dan niet via inkoopcombinaties, in staat zijn scherp in te kopen en druk te zetten op de marges van toeleveranciers. Deze druk op marges wordt in de keten doorgegeven en uiteindelijk gevoeld door de primaire producent. De publicaties leveren op uiteenlopende manieren een bijdrage aan het debat over de vraag in hoeverre en in welk opzicht de verdeling in de keten onwenselijk is, welke oorzaken er aan ten grondslag liggen en in welke richting oplossingen zouden moeten worden gezocht. Afgezien van een gedeelde thematiek, zijn de publicaties divers van aard en status en daarom niet vergelijkbaar. Zo brengen de mededelingen van de Europese Commissie in kaart waar zich knelpunten in de voedselproductie en -distributie voordoen in de volle lengte van de keten. Ook het rapport van de HLG Competitiveness of the Agro-Food Industry biedt een uitgebreide beschouwing van knelpunten in de keten en doet aanbevelingen voor vervolgonderzoek en verbetering. Het Europees Parlement heeft een eigen rapport uitgebracht over het functioneren van de voedselketen, waarin in het bijzonder aandacht wordt gevraagd voor de inkomenspositie van primaire producenten. De verklaring van het Europese Parlement is normatief van aard en gebaseerd op normatieve standpunten over eerlijkheid en fatsoenlijk zakendoen. De NMa heeft in haar studie uitgebreid empirisch onderzoek gedaan naar de margeverdeling in de keten. Het EIM-onderzoek naar inkoopmacht heeft in kaart gebracht hoe leveranciers hun zakelijke relaties met hun afnemers ervaren en hoe zij reageren op verharding van die relatie. In hun gezamenlijkheid bezien dragen deze publicaties bij aan een beter begrip van de werking van de keten, en de belangen van zowel de keten als geheel als van de afzonderlijke schakels.

20

Kunt u een overzicht geven van de initiatieven die op dit moment politiek en bestuurlijk op nationaal en Europees niveau lopen rondom de onderwerpen «inkoopmacht» en «verhoudingen in de keten»?

Op Europees niveau lopen meerdere trajecten die direct of indirect raken aan inkoopmacht en de verdeling van marktmacht in een bepaalde keten. Omdat deze thema's bij uitstek in de voedselketen spelen, is deze sector veelvuldig onderwerp van onderzoek en nieuw beleid. Een tweetal High Level Groups heeft op verzoek van de Europese Commissie onderzoek gedaan naar het concurrentievermogen van de agri-nutriketen, en daarbinnen specifiek het functioneren van de zuivelsector. Inmiddels is recent een High Level Forum ingesteld dat een werkplan moet opstellen

om het concurrentievermogen van de levensmiddelenindustrie te vergroten. Dit Forum moet de aanbevelingen van de eerdere High Level Group, en de conclusies die de Commissie trekt in haar eigen mededeling over het functioneren van de voedselketen, uitwerken. Het Forum opereert op een viertal hoofdthema's: contractspraktijken in de keten, transparantie van voedselprijzen, de logistiek in de agri-nutriketen en het concurrentievermogen van de deze sector in het algemeen. Direct gerelateerd aan inkoopmacht is de aandacht voor de relaties in de keten. Het High Level Forum zal zich vooral richten op het in kaart brengen van *best practices*, het opstellen van een lijst van oneerlijke handelspraktijken en het doen van voorstellen aan de Commissie voor verdere actie.

De lopende herziening van het GLB raakt direct aan de inkomenspositie van primaire producenten. Met een nieuw GLB wordt gestreefd naar een duurzame, maar ook meer marktgerichte productie. In deze context passen ook plannen van de Europese Commissie om maatregelen te nemen die het inkomen van primaire producenten in de zuivelsector moeten verbeteren. In de mededeling over het GLB na 2013 heeft de Commissie aangegeven dat de positie van primaire producenten in de agri-nutriketen versterkt zou moeten worden. Volgend jaar zal de Commissie met voorstellen komen over de invulling van het GLB na 2013.

Op nationaal niveau zal ik in overleg met partijen een gedragscode over fatsoenlijk zakendoen faciliteren. Uw Kamer is hierover bij brief geïnformeerd (Kamerstukken II, 32500-XIII-6). Zoals de SER in zijn «Meer werken aan duurzame groei» constateerde, bestaat er in de praktijk behoefte aan verduidelijking van de verhouding tussen enerzijds de mededingingsregels en anderzijds de wens van private partijen om duurzaamheidsinitiatieven te ontwikkelen. Het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie zal bezien in hoeverre en in welke vorm verduidelijking kan worden gegeven.

21

Kunt u uiteenzetten welke paden wel mogelijk te bewandelen zijn om oneerlijke handelspraktijken tegen te gaan, aangezien de mededingingsautoriteiten hebben aangegeven dat zogenaamde «oneerlijke handelspraktijken» binnen de agro-nutriketen, welke voortkomen uit verschillen in grootte van spelers in de keten en de zeer scherpe concurrentieverhoudingen, niet strijdig zijn met het mededingingsrecht en zodoende ook niet via deze weg tegengegaan kunnen worden?

Om oneerlijke handelspraktijken tegen te gaan, biedt het burgerlijk recht aan ondernemers verschillende mogelijkheden. Artikel 3:305a BW biedt leveranciers die de stap naar de rechter niet individueel willen zetten de mogelijkheid dit collectief te doen. De procedure houdt in dat een vereniging of stichting een rechtsvordering kan instellen die strekt ter bescherming van belangen die de stichting of vereniging volgens haar statuten behartigt. Ondernemers die van mening zijn dat zij als gevolg van oneerlijke handelspraktijken schade hebben geleden, kunnen ook schadevergoeding vorderen. Dit moeten zij dan wel ieder voor zichzelf doen, want schadevergoeding kan niet via een collectieve actie worden gevorderd. Individuele gedupeerden hebben wel de mogelijkheid om met een verklaring voor recht als uitkomst van een collectieve actie in een individuele actie hun schade te verhalen. Daarnaast kunnen zij hun vorderingen bundelen en gezamenlijk aan de rechter voorleggen, of hun vorderingen overdragen ter incasso, of een volmacht tot inning geven aan een organisatie die deze vorderingen gezamenlijk voor hen bij de rechter instelt. Bovendien geeft artikel 3:44 BW een grondslag voor vernietiging van een overeenkomst, wanneer deze door bedreiging, bedrog of misbruik van omstandigheden tot stand gekomen is.

Naast de opties die individuele ondernemers hebben om op te komen voor hun recht, heeft het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie gezien welk instrumentarium tegen problemen rond inkoopmacht bestaat in Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. De indruk is dat de wettelijke bepalingen in Frankrijk en Duitsland er onvoldoende aangrijpen op het specifieke probleem van oneerlijke handelspraktijken. Dat komt mijns ziens doordat de bepalingen zijn gegoten in de systematiek van de nationale mededingingwetgeving, terwijl de problemen nu juist van een andere aard zijn. Invoering van wettelijke maatregelen om oneerlijke handelspraktijken in te voeren heeft alsnog niet de voorkeur. Wat wel aanknopingspunten voor een oplossing zou kunnen bieden is een gedragscode op basis van vrijwilligheid voor de zakelijke relatie tussen leverancier en afnemer. Wat de inhoud betreft kan aangesloten worden bij de in het Verenigd Koninkrijk geldende gedragscode. Bovendien zal de gedragscode aan leveranciers een laagdrempelige mogelijkheid moeten bieden om problemen met een afnemer met inkoopmacht in goed overleg op te lossen. Een optie daarvoor zou mediation kunnen zijn.

22

Kunt u toelichten hoe de brieven aan de Tweede Kamer (Kamerstukken 32 123 XIII, nr. 46 en 32 500 XIII, nr. 6) over dit onderwerp zich verhouden tot de bij de beantwoording van de vorige vraag genoemde mogelijk te bewandelen paden?

In deze brieven worden de in het antwoord op vraag 21 genoemde mogelijkheden om oneerlijke handelspraktijken tegen te gaan en de mogelijkheid van een vrijwillige gedragscode eerlijke handelspraktijken toegelicht.

23

Wordt de duurzame productie en daarmee de lange termijn belangen van consumenten voldoende gegarandeerd door vrije marktwerking?

Door vrije marktwerking en een voldoende mate van concurrentie moeten bedrijven wedijveren om de gunst van de consument. Dat dwingt hen ertoe innovatief te blijven en steeds in te spelen op de wensen van de consument. Waar als gevolg van maatschappelijk trends de wensen van de consument in toenemende mate «verduurzamen», zullen producenten inspelen op deze behoefte. Met het bewaken van voldoende concurrentie is echter niet gegarandeerd dat de gehele productie verduurzaamt. Waar niet-duurzame producten door een consument geprefereerd worden boven een duurzaam product, bijvoorbeeld door een lagere prijs, worden deze niet-duurzame producten gekocht en zullen producenten ze blijven aanbieden.

Bij die producten of diensten waarvan de overheid niet-duurzame productie onwenselijk vindt om redenen van volksgezondheid, dierenwelzijn of milieu, kunnen van overheidswege producteisen worden gesteld om verduurzaming wettelijk af te dwingen.

24

Kunnen binnen de bestaande interpretatieruimte van de huidige mededingingsregelgeving ketenafspraken over de verrekening van meerkosten als gevolg van de omschakeling naar duurzamere productievormen worden gemaakt? Zo ja, welke randvoorwaarden zijn daarbij nodig? Zo nee, welke wijzigingen in (vrijstellingen voor de land- en tuinbouw in) mededingingswetgeving zijn nodig?

Zie het antwoord op vraag 4.

25

Moet bij de beoordeling van inkoopmarges, worden uitgegaan van berekend inkomen van zowel producent als koper? Met andere woorden: marge is niet hetzelfde als inkomen?

In het onderzoek «Prijsvorming in de agri-food sector» van 2 december 2009 heeft de NMa inzicht gegeven in de kosten- en margeopbouw van een aantal voedingsmiddelen. Op pagina 24 van de rapportage van dit onderzoek merkt de NMa op dat het gezinsinkomen van de producent is gebruikt als indicator voor diens marge.

Voor de overige schakels in de bedrijfskolom in de agri-nutriketen is de marge grofweg gelijk aan het inkomen. Voor de producent is dit niet zo, want in diens kosten wordt de verrichte arbeid van de producent (en zijn of haar gezin) niet meegenomen. De bedrijfsvoering van een producent in de agri-food sector is relatief arbeidsintensief. Wanneer deze kostenpost, alsook de inzet van eigen vermogen, niet wordt verrekend, zou een vertekend beeld van de marge ontstaan.

26

Als een aanbieder en vrager een geschil voorleggen aan een mediator, hoe kan het naleven van een uitspraak van deze «arbiter» afgedwongen worden?

Een mediator is geen «arbiter» en mediation is ook niet te vergelijken met arbitrage. Een mediator is een onafhankelijke derde die bemiddelt tussen leverancier en afnemer en hen helpt tot een voor beide partijen aanvaardbare oplossing te komen. De mediator doet ook geen uitspraak die kan worden afgedwongen. Bij een geslaagde mediation formuleren partijen een gezamenlijke oplossing en leggen die neer in een vaststellingsovereenkomst. Er mag van worden uitgegaan dat partijen, die aan mediation beginnen, in principe bereid zijn zich aan de vaststellingsovereenkomst te houden, want anders heeft mediation geen zin. Mediation kan een oplossing betekenen van het probleem dat leveranciers er nu nog meestal van afzien bij een geschil met een afnemer via een civiele procedure hun recht te halen. Een civiele procedure kost tijd en geld en leveranciers zijn veelal ook bevreesd door te procederen een grote afnemer als klant te verliezen. Mediation heeft verschillende voordelen vergeleken bij arbitrage of een rechterlijke procedure. Mediation is sneller en goedkoper. Mediation kent een informele procedure, is besloten en vertrouwelijk en er treedt bij mediation geen beschadiging van relaties op. Mediation kan daarom voor een leverancier de drempel verlagen om een dreigend geschil met een afnemer aan te kaarten.

27

Hoe kan worden voorkomen dat de stap naar mediation ook meteen het einde aan de commerciële relatie tussen aanbieder en koper betekent?

Mediation is een vorm van bemiddeling om tot een voor beide partijen aanvaardbare oplossing te komen. Een voorwaarde voor succesvolle bemiddeling is de bereidheid van partijen hieraan mee te werken. Juist door de informele, besloten en constructieve vorm kan beschadiging van de commerciële relatie worden voorkomen.

28

Kunnen brancheorganisaties een rol spelen om bij een mediation op te treden als vertegenwoordiger van één lid of een groep leden? Zo ja, waarom wel? Zo nee, waarom niet?

Ja. Brancheorganisaties kunnen bij mediation optreden als vertegenwoordiger van een groep leden. Dat zal vooral zinvol kunnen zijn in gevallen waarin een afnemer standaardvoorwaarden toepast en de brancheorganisatie die voor haar leden onredelijk vindt. In een zodanig geval is het efficiënter als de brancheorganisatie probeert het met de afnemer eens te worden over aanpassing van de standaardvoorwaarden. Gaat het geschil echter over een specifieke kwestie tussen één leverancier en de desbetreffende afnemer, dan ligt het meer voor de hand dat die leverancier zelf vraagt om mediation tussen hem en de afnemer. Mediation kan alleen slagen als er vertrouwen tussen partijen bestaat, en voor dat vertrouwen is het beter als de leverancier zelf, eventueel bijgestaan door zijn brancheorganisatie, direct in contact treedt met de afnemer.

29

Zie het antwoord op vraag 9.

30

Wat is de definitie van producentenorganisaties en vallen coöperaties of inkoopcombinaties (bijv. Superunie) onder deze titel?

Voor de definitie van producentenorganisaties verwijs ik naar het antwoord op vraag 10. Daaruit volgt dat inkoopcombinaties niet te beschouwen zijn als producentenorganisaties. In beginsel kan een coöperatie wel als een producentenorganisatie worden beschouwd, als deze tenminste voldoet aan de criteria die de Integrale GMO-verordening daaraan stelt en ook als zodanig erkend is van overheidswege.

31

Ziet u de statuten en het huishoudelijk reglement van coöperaties en producentenverenigingen als een vorm van «contract» (waarin afspraken over o.a. levering en betaling zijn vastgelegd) en zijn zij daarmee volgens u vrijgesteld van eventuele nieuwe Brusselse regels op dit terrein?

Statuten zijn grondregels aan de basis van bepaalde rechtspersonen, en zijn vervat in een notariële akte van oprichting van de betreffende rechtspersoon. Een huishoudelijk reglement bevat regels van interne orde voor de rechtspersoon die het betreft. Welke afspraken in statuten en reglementen van interne orde ook worden gemaakt, deze moeten steeds binnen de kaders van dwingende Europese regelgeving blijven.