

Vergaderjaar 2014–2015

34 004

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

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 oktober 2014

Tijdens de procedurevergadering van de vaste commissie voor Economische Zaken op 9 september 2014 is verzocht om een kabinetsreactie op de initiatiefnota «Een eerlijke boterham, over het versterken van de voedselketen» van het lid Geurts (Kamerstuk 34 004, nr. 2). Hierbij sturen wij u deze reactie.

Dit kabinet hecht groot belang aan een sterke agrarische sector voor Nederland en verwelkomt voorstellen hiertoe. Het economisch belang van de agrarische sector is groot als tweede agro-exporteur ter wereld. Concreet stelt het lid Geurts vijf zaken voor de versterking van de landbouwsector voor om daarmee de voedselzekerheid en voedselveiligheid voor Nederland veilig te stellen. Wij achten deze voorstellen waardevol. Op een aantal van deze voorstellen zijn reeds een aantal initiatieven gestart, waaronder de gedragscode eerlijke handelspraktijken, en een onderzoek naar de prijsvorming in de voedselketen. Hiermee gaat het kabinet dan ook de slag. Voordat wij dieper op deze voorstellen in gaan, wordt kort een vijftal zaken benoemd om de context te schetsen van de huidige situatie in de agrarische sector.

Context huidige situatie agrarische sector

Allereerst komen prijzen tot stand op markten tussen vragers en aanbieders van goederen en diensten. En die markt is niet alleen de nationale, maar ook de (West)Europese, die, meer dan vroeger, in verbinding staat met de wereldmarkt. Dat gaat zo door de hele voedselketen heen. Onderzoek tot nu toe, zoals van het LEI en de NMa samen (Prijsvorming in de Agri-foodsector, december 2009), liet zien dat prijsveranderingen, en daarmee de marges, in acht onderzochte ketens efficiënt werden doorgegeven tussen de verschillende schakels. Effectieve concurrentie stimuleert ondernemingen zoveel mogelijk aan te sluiten bij

de behoeften van consumenten. Hierdoor ontstaat een betere prijs-kwaliteitverhouding, meer efficiëntie en een grotere innovatiekracht van bedrijven. Een belangrijk instrument hierbij is het Europees mededingingsrecht.

Ten tweede komt het voor dat boeren en tuinders van bepaalde producten meer produceren dan de markt kan opnemen. Dit leidt tot prijsbederf. Deze lage prijzen voor boeren en tuinders zijn in het algemeen het gevolg van een te groot aanbod, zoals ook uit het SEO-onderzoek «Boer zoekt duurzaamheid» (Kamerstuk 31 532, nr. 69) blijkt. Het aanbod reageert niet snel op lage prijzen en de productie van landbouwproducten kan niet zomaar stil worden gezet. De (over)capaciteit blijft in de markt, doordat bedrijven nog steeds de variabele kosten kunnen dekken met verkoopprijzen. Daarnaast zijn producten vaak niet onderscheidend (genoeg) waardoor de producten van de ene boer of tuinder kunnen worden ingewisseld voor die van een ander. Afstemming van het aanbod op de vraag is in de agrarische sector vaak lastig.

Voorts is Nederland de tweede agro exporteur ter wereld. Twee derde van wat Nederland produceert wordt geëxporteerd. Voor een groot aantal producten ligt de zelfvoorzieningsgraad ruim boven de 100 procent. Dit betekent dat Nederlandse boeren en tuinders slechts voor een gedeelte afhankelijk zijn van Nederlandse supermarkten en vooral gebaat zijn bij een sterke internationale concurrentiepositie. Veelal zijn primaire producenten nog gericht op efficiënt produceren en werken daarbij kostprijsgedreven. Hogere prijzen voor agrarische producten zullen effect hebben op de exportpositie van Nederland en daarmee op de Nederlandse economie.

Ten vierde zijn het meestal niet de boeren zelf die direct verkopen aan supermarkten. De verkoop vindt plaats door de levensmiddelenindustrie en door boerencoöperaties of producentenorganisaties (PO's). In de laatste twee gevallen zijn boeren en tuinders bij deze organisaties aangesloten, al dan niet als eigenaar van de coöperatie, en leveren daar hun producten aan. Door zich te organiseren kunnen landbouwers een stevigere positie innemen richting een volgende schakel in de keten. In het kader van het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is de positie van de primaire producent versterkt door, in uitzondering op de geldende mededingingsregels, samenwerking binnen PO's en brancheorganisaties in alle sectoren van de landbouw toe te staan. De rol van de PO is onder meer het plannen van de productie en het aanpassen van de productie aan de vraag, zowel in termen van kwantiteit als kwaliteit. Verder zorgt een PO voor de concentratie van het aanbod en voor het in de markt plaatsen van de producten van de leden van de PO. Het opzetten van een PO wordt op dit moment ook opgepakt in de agrarische sectoren waar deze niet al bestonden (in de tuinbouwsector bestaan al PO's). Zoals wij op 3 september jl. tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en andere wetten in verband met de opheffing van de bedrijfslichamen (Wet opheffing bedrijfslichamen) (Kamerstuk 33 910) hebben aangegeven, streven wij om op erkenningsaanvragen en eventuele verzoeken tot algemeen verbindend verklaring, die tijdig zijn ingediend, op een verantwoorde manier voor 1 januari 2015 te besluiten.

Ten slotte is de organisatiegraad van boeren per sector (bijvoorbeeld vlees, melk, fruit en groente) verschillend en ook de ketenstructuur varieert per sector. Aan de kant van de supermarkten zijn er 5 inkooporganisaties. Op basis van gegevens van onderzoeksbureau Nielsen is het beeld in 2013 als volgt: Albert Heijn (33,8%), Superunie (28,8%, o.a. Plus, Coop, Deen, Spar), Jumbo (20,6%), Lidl (9%) en Aldi (7,4%). Belangrijk is

dat exporteurs naar Duitsland, Frankrijk, België en het VK ook te maken hebben met een beperkt aantal supermarktkopers. Concentratie vindt, afhankelijk van de sector, ook in andere delen van de keten plaats, bijvoorbeeld bij de verwerkende industrie. Dit is onder meer het geval in de zuivelsector, de varkensvleessector, de suikersector en de kalfsvleessector. Boeren leveren veelal direct aan verwerkende bedrijven. Bij een sterke consolidatie in de verwerkingsschakel kunnen primaire producenten niet om deze partijen heen. Zolang deze verwerkende bedrijven eigen boerencoöperaties zijn, heeft de primaire producent in mindere mate te maken met de inkoopmacht van een supermarkt.

Voorstellen lid Geurts

Het lid Geurts doet een vijftal concrete voorstellen. Hieronder komen de voorstellen aan bod, voorzien van een reactie van het kabinet hierop.

Vorstel 1: onafhankelijke toezichthouder

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.

Elk bedrijf, leverancier of afnemer, groot of klein, moet ervan kunnen uitgaan dat eenmaal gemaakte afspraken worden nagekomen. Mocht dat niet het geval zijn, dan is dat een probleem dat zich voordoet in de bilaterale relatie tussen een individuele leverancier en een individuele afnemer. De overheid heeft daar in beginsel geen rol in. Ervaringen in andere Europese landen leren dat wetgeving die ziet op het tegengaan van oneerlijke handelspraktijken bij inkoopmacht niet altijd effectief is. Uit het onderzoeksrapport «Oneerlijke handelspraktijken, voldoet bestaande (zelf)regulering?», dat onderzoeksbureau SEO Economisch Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken heeft uitgebracht, (Kamerstuk 31 531, nr. 22) blijkt dat zelfregulering in aanvulling op het toezicht van de onafhankelijk toezichthouder de ACM de meest aangegeven route is om problemen met oneerlijke handelspraktijken bij inkoopmacht tegen te gaan. De ACM ziet onder meer toe op de naleving van de Mededingingswet, waaronder het verbod op het maken van misbruik van een economische machtspositie, in alle sectoren en zal handhavend optreden indien nodig. Het Ministerie van Economische Zaken heeft een faciliterende rol bij zelfregulering. Om te bezien hoe zelfregulering in de praktijk werkt, zijn er twee pilots (in de agrofoodsector en in de sector mode, textiel en schoeisel) opgezet en in het najaar van 2013 gestart. Deze pilots gedragscode eerlijke handelspraktijken moeten ervoor zorgen dat ondernemingen met een goede onderhandelingspositie zich onthouden van het stellen van onredelijke voorwaarden en het eenzijdig wijzigen van contractvoorwaarden van reeds afgesloten contracten. Op basis van de uitkomsten van deze pilots, in het najaar van 2015, zal worden bezien hoe hiermee verder te gaan. Eind 2014 wordt een voortgangsrapportage naar uw Kamer gestuurd. Wij verwijzen u tevens naar de beantwoording Kamervragen van het lid De Liefde van 16 september jl. (Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 21). De meeste van de hierboven genoemde taken voor een onafhankelijke toezichthouder zijn in de pilots belegd bij ofwel de stuurgroep (in de pilot in de agrofoodsector) ofwel de stuurgroep in combinatie met het Nederlands Arbitrage Instituut (in de pilot in de sector mode, textiel en schoeisel). In het Verenigd Koninkrijk is bij wet de Groceries Code

Adjudicator aangesteld als onafhankelijke toezichthouder op oneerlijke handelspraktijken. Deze heeft als taak te adviseren over gedragsregels voor eerlijke handelspraktijken en op te treden wanneer oneerlijke handelspraktijken worden gebruikt. De Groceries Code Adjudicator is nu één jaar werkzaam en is vooral bezig geweest met het vergroten van de bekendheid van de gedragsregels en van de mogelijkheid om klachten in te dienen. Het afgelopen jaar zijn er nog geen klachten ontvangen, ook al kan bij deze Britse toezichthouder in alle gevallen anoniem geklaagd worden. De Groceries Code Adjudicator geeft aan dat het tijd kost voor bedrijven om de gedragsregels in de bedrijfsprocessen en de onderhandelingscultuur te implementeren. Dit zien we ook bij de Nederlandse pilots. Zo zien we bij de pilot in de agrofoodsector dat deelname van bedrijven uit de land- en tuinbouw nog achterloopt op de andere schakels in de keten. Ook al is het niet noodzakelijk om geregistreerd te zijn als deelnemer aan de pilot om te kunnen klagen, het is wel belangrijk dat land- en tuinbouwers op de hoogte zijn van de mogelijkheden die de gedragscode hen biedt. Om de bekendheid en deelname onder land- en tuinbouwers te vergroten, organiseert het Ministerie van Economische Zaken in november een bijeenkomst met een groot aantal land- en tuinbouworganisaties. Hiernaast zal LTO, samen met FNLI en CBL, nogmaals een gerichte oproep doen onder haar leden.

Voorstel 2: uitzonderingsbepaling op het mededingingsrecht

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.

In artikel 42 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie staat dat de Europese mededingingsregels slechts in zoverre van toepassing zijn op de voortbrenging van en de handel in landbouwproducten, als door het Europees parlement en de Raad wordt bepaald in de verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten. Dit is Verordening (EU) nr. 1308/2013 en deze verordening heeft directe werking. Het is derhalve niet nodig om de genoemde bepalingen op te nemen in de Nederlandse Mededingingswet en toevoeging zou geen nieuwe mogelijkheden scheppen. Op grond van de uitzonderingen die in genoemde Verordening voor landbouwproducten zijn gemaakt op de algemene mededingingsregels is in de landbouwsector intensieve samenwerking toegestaan, horizontaal op producenten niveau in PO's en verticaal tussen producenten en marktpartijen in brancheorganisaties (BO's). PO's zijn toegestaan zolang de doelstellingen vooral zijn gericht op de kwaliteit en kwantiteit van het productaanbod, de stabilisering van de prijzen en de kennis van de markt. BO's zijn toegestaan zolang de activiteiten zijn gericht op (onder andere) het verbeteren van de kennis van en het inzicht in de markt, bijdragen tot een betere coördinatie en het beter benutten van het potentieel.

Voorstel 3: duidelijkheid over afspraken in beleidsbrief

Maak duidelijk via een beleidsbrief welke afspraken organisaties van landbouwers en vissers, en in het bijzonder producenten- en brancheorganisaties, kunnen maken, zoals afspraken over productie en gezamenlijke afzet. Afspraken die nu nog verboden zijn door het mededingingsrecht voor andere sectoren.

Aan uw Kamer is op 7 november 2013 een handleiding toegezegd die meer duidelijkheid moet bieden over de mededingingsregels die relevant

zijn voor de oprichting en activiteiten van PO's (Handelingen II 2013/14, nr. 21, item 11). Deze handleiding wordt dit najaar naar uw Kamer gestuurd. In deze handleiding worden de relevante mededingingsregels kort uitgelegd en komt een overzicht van de uitzonderingen op de mededingingsregels waar land- en tuinbouworganisaties mogelijk een beroep op kunnen doen. Daarnaast zijn bij de Europese Commissie op dit moment richtsnoeren in de maak die duidelijkheid moeten geven over wat PO's in de sectoren olijfolie, rundvlees, kalfsvlees en bepaalde akkerbouwgewassen mogen doen bij gezamenlijke contractonderhandelingen en verkoop. Daarnaast is op 8 mei 2014 de Beleidsregel mededinging en duurzaamheid in werking getreden (Kamerstuk 31 532, nr. 134). Deze beleidsregel beoogt de ruimte die het mededingingsrecht biedt om duurzaamheidsafspraken te maken beter te benutten door meer duidelijkheid te bieden over de beoordeling hiervan door de ACM. De beleidsregel biedt tevens houvast aan ondernemingen indien zij willen motiveren dat hun duurzaamheidsafspraken binnen het mededingingsrecht passen.

Voorstel 4: onderzoek naar inkoopmacht

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.

De ACM voert op dit moment een onderzoek uit naar de prijsvorming in de voedselketen, als actualisatie van een rapport van de NMa en het LEI uit 2009 hierover. Dit onderzoek wordt wederom samen met het LEI uitgevoerd. Daarbij zal de ACM ook, conform de wens van de Tweede Kamer, naar de pluimveesector kijken. De huidige planning is dat het rapport dit najaar wordt opgeleverd en voorzien van een reactie vóór het kerstreces aan uw Kamer kan worden aangeboden. Daarnaast is op 2 oktober een studie uitgekomen, in opdracht van het DG Mededinging van de Europese Commissie, over de impact van recente ontwikkelingen in de Europese detailhandel op consumenten. Uit dit rapport komt naar voren dat de huidige marktstructuur geen negatieve invloed lijkt te hebben op keuzeaanbod en innovatie in de Europese voedselvoorzieningsketen. Wel is het aantal innovaties dat de consumenten bereikt, ondanks het toegenomen keuzeaanbod, sinds 2008 afgenomen. Dit is grotendeels toe te schrijven aan de economische crisis. Eveneens op 2 oktober jl. is een rapport van de WRR «Naar een voedselbeleid» gepubliceerd. Hierin analyseert de WRR ontwikkelingen in de nationale en internationale voedselvoorziening van de afgelopen decennia en worden de nieuwe problemen en uitdagingen verkend. Een uitgebreide kabinetsreactie op dit rapport ontvangt uw Kamer begin 2015. Tevens is sinds februari 2014 een prijzenmonitor van start gegaan die inzicht geeft in de prijzen in de keten. Deze prijzenmonitor is op basis van eerder onderzoek tot stand gekomen (Kamerstuk 31 532, nr. 118). Het LEI stelt via de website www.agrimate.nl onderzoeksresultaten beschikbaar waardoor de markt transparanter wordt. De resultaten van genoemde onderzoeken wachten wij af. De toegevoegde waarde van een extra onderzoek zien wij op dit moment dan ook niet.

Voorstel 5: ondersteun investeringen in nieuwe voedingsmiddelen en verdienmodellen

Ondersteun investeringen in nieuwe voedingsmiddelen en verdienmodellen van MKB-bedrijven en producenten.

Investeren in nieuwe voedingsmiddelen achten wij van groot belang en dat gebeurt al. Markt- en ketenpartijen investeren al volop in de ontwikkeling en introductie van nieuwe onderscheidende duurzame marktconcepten voor dierlijke producten. Daarnaast draagt de WUR bij aan het onderzoek naar nieuwe voedingsmiddelen (bijvoorbeeld nanotechnologie, onderzoek naar insecten, etc.). Een belangrijk onderdeel van nieuwe marktconcepten is het ontwikkelen van nieuwe business- en verdienmodellen die ertoe leiden dat duurzame productie ook economisch houdbaar is. Het verdienmodel is primair een verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven, maar wordt wel door het ministerie gefaciliteerd en ondersteund. Mkb-bedrijven maken gebruik van tal van fiscale faciliteiten, zo is de land- en tuinbouw de grootste gebruiker van fiscale aftrekposten en subsidieregelingen bij duurzaamheidsinvesteringen (onder andere MIA/VAMIL).

Daarnaast is in de beleidsbrief «Duurzame Voedselproductie» (Kamerstuk 31 532, nr. 118; juli 2013) aangegeven dat de verduurzaming van de voedselketen, en met name van de eiwit-voorziening, een uitdaging is voor en innovatiekansen biedt aan het bedrijfsleven. Deze ontwikkelingen worden gestimuleerd en gefaciliteerd vanuit het Ministerie van Economische Zaken. Zo heeft de overheid de Green Deal «Insecten voor feed, food en farma» gesloten met deze sector om belemmeringen in wet- en regelgeving te benoemen en zo mogelijk weg te nemen. Een ander voorbeeld is het overleg met de primaire sector (akkerbouw) om te kijken naar knelpunten bij peulvruchten c.q. Europese eiwitgewassen (plant-aardig) en te bezien of daarvoor oplossingen kunnen worden gevonden.

Graag willen wij nogmaals benadrukken dat het kabinet groot belang hecht aan een sterke agrarische sector voor Nederland en voorstellen hiervoor verwelkomt. Binnen de agrarische sector zijn verschillende rollen weggelegd voor het bedrijfsleven en de overheid. De overheid steunt en faciliteert waar het kan en waar nodig het bedrijfsleven om de opgebouwde positie te behouden en te bestendigen.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkema