

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

18

Vragen van het lid **Dijkgraaf** (SGP) aan de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie over *de hoorzitting Prijsvorming in de agro-nutriketen* (ingezonden 18 juli 2011).

Antwoord van staatssecretaris **Bleker** (Economische Zaken, Landbouw en Innovatie), mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ontvangen 21 september 2011).

Ombudsman en gedragscode inkoop

Vraag 1

Wat zijn de voor- en nadelen van een ombudsman voor de agro-nutriketen, zoals de Groceries Code Adjudicator die het Verenigd Koninkrijk in het leven wil roepen? Hoe weegt u deze voor- en nadelen?¹

Antwoord 1

De Britse regering heeft wetgeving in voorbereiding die het instellen van een «Adjudicator» mogelijk maakt. De taak van deze instantie is het toezien op de naleving van de Britse gedragscode voor de supermarkten, onder meer door op te treden als arbiter en door het instellen van onderzoeken. Zolang de betreffende instantie nog niet is ingesteld en geen ervaring is opgedaan met het functioneren ervan, is het niet goed mogelijk een beeld te geven van de voor- en nadelen.

Vraag 7

Wat is het verwachte tijdpad voor de uitwerking van de in de uw brief van 7 oktober 2010 (Kamerstuk 32 500 XIII, nr. 6) genoemde gedragscode(s) voor de relatie tussen leveranciers en afnemers?

Antwoord 7

Zoals uw Kamer is medegedeeld (Kamerstukken II 2010–2011, 32 500 XIII, nr. 6), heeft de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie toegezegd een gedragscode «Eerlijke handelspraktijken» te zullen faciliteren. In opdracht van de minister begeleidt het Tilburg Institute for Interdisciplinary Studies of Civil Law and Conflict Resolution Systems (TISCO) een traject om te komen tot een gedragscode. TISCO levert daartoe inhoudelijke kennis voor de inhoud van een code alsook opties voor passende vormen van geschilbe-

¹ Kamerstuk 32 266, nr. 4.

slechting. Inmiddels zijn gesprekken met afnemers, leveranciers en andere betrokken spelers in een tweetal pilotsectoren, te weten de agri-nutrisector en de mode- en textielsector, gaande om de mogelijkheden voor een gedragscode te bezien. Eind november zal duidelijk worden of een gedragscode een gereede kans van slagen heeft voor deze sectoren. De minister zal uw Kamer informeren over de uitkomsten.

Vraag 8

Zijn de verschillende schakels in de agro-nutriketen bereid om mee te werken aan de in dezelfde brief de genoemde gedragscode voor de relatie tussen leveranciers en afnemers?

Antwoord 8

Uit een eerdere consultatie van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie blijkt dat het merendeel van de respondenten bereid is in enige vorm mee te denken over een gedragscode. Het bovengenoemde interactieve traject dat TISCO momenteel uitvoert, zal moeten uitwijzen of leveranciers en afnemers zich daadwerkelijk willen committeren aan gezamenlijk overeen te komen gedragsnormen.

Kwaliteitssystemen en mededinging

Vraag 2

Is het waar dat de grote inkoopcombinaties van supermarktketens aangesloten zijn bij één Europese kwaliteitsorganisatie en zo kwaliteitsafspraken kunnen maken? Hoe verhoudt het maken van kwaliteitsafspraken zich tot het maken van afspraken over prijs en volume in het licht van het mededingingsbeleid?

Antwoord 2

Er is geen sprake van één Europese kwaliteitsorganisatie. Wel is er een mondiaal initiatief van supermarktketens, het Global Food Safety Initiative (GFSI). Dit is een overkoepelende benchmark met normen die zijn ontleend aan de Codex Alimentarius. Voor plantaardige producten is er GlobalGAP dat is gebaseerd op Good Agricultural Practice. Deze is gericht op borging van voedselveiligheid en veiligheid van medewerkers in de primaire productie. In de dierlijke sectoren gelden voor primaire producenten lokale standaarden zoals Integrale Keten Bewaking (IKB) en Qlip (zuivel).

Daarnaast eisen supermarkten een «voedselveiligheidscertificaat post-farmgate» van fabrikanten. GFSI erkent hiervoor onder meer British Retail Consortium (BRC) en Hazard Analysis of Critical Control Points (HACCP). Bovengenoemde kwaliteitssystemen omvatten geen referentie aan prijs of andere commerciële aspecten.

Prijs- en volumeafspraken zijn binnen het Europese en nationale mededingingsbeleid al snel te typeren als mededingingsbeperkend. Dergelijke afspraken zijn schadelijk voor de consument, omdat zij leiden tot hogere consumentenprijzen. Afspraken over kwaliteit zijn binnen het Europese en nationale mededingingsrecht onder voorwaarden vrijgesteld van het kartelverbod. Belangrijke voorwaarden daarvoor zijn dat de kwaliteitsvoordelen worden doorgegeven aan de consument en de afspraken nog voldoende mogelijkheden voor concurrentie tussen partijen overlaten.

Vraag 3

In hoeverre doet de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA) onderzoek naar mogelijke misbruik van private kwaliteitssystemen, inclusief onderlinge verbanden en vervlechtingen, door supermarktketens, in verband met het gebruik van dezelfde private kwaliteitssystemen of -eisen door verschillende supermarktketens en/of het aanwenden van marktmacht om deze eisen op te leggen aan leveranciers en producenten?

Antwoord 3

De NMA heeft tot op heden geen klachten of signalen ontvangen waarin dergelijke problematiek naar voren is gekomen.

Producentenorganisaties

Vraag 4

In hoeverre biedt de Nederlandse regelgeving en beleid ruimte voor het erkennen van producentenorganisaties in sectoren anders dan groente en fruit als Associatie voor Producentenorganisaties, waardoor deze producentenorganisaties op grond van de verruimde Gemeenschappelijke Marktordening aanspraak kunnen maken op een (beperkte) vrijstelling van het kartelverbod?

Antwoord 4

Het erkennen van een Associatie voor Producentenorganisaties (APO) is gebaseerd op EU-regelgeving die rechtstreeks in de lidstaten van toepassing is. Er is geen ruimte voor aanvullende Nederlandse regelgeving. Op grond van de geldende Europese verordeningen is er alleen voor de sectoren groente en fruit en voor de visserij de mogelijkheid om een APO te erkennen. Het Europees verdrag (VWEU) laat in principe ruimte voor uitbreiding naar andere sectoren. Dit zou het aannemen van nieuwe of het wijzigen van bestaande Europese verordeningen vergen.

Vraag 5

Is het waar dat vooralsnog alleen het productschap Tuinbouw het recht heeft om producentenorganisaties (voor groente en fruit) aan te merken als Associatie voor Producentenorganisaties? Zo ja, wat zijn de mogelijkheden en belemmeringen voor uitbreiding van dit recht naar andere productschappen en sectoren?

Antwoord 5

Het Productschap Tuinbouw heeft via een medebewindstaak de bevoegdheid om producentenorganisaties en APO's in de sector groente en fruit te erkennen. Voor de visserijsector ligt deze bevoegdheid bij mijn ministerie. Erkenning vindt plaats aan de hand van de criteria zoals die in de Gemeenschappelijke marktordeningen groente en fruit en visserijproducten zijn vervat. Uitbreiding naar andere sectoren en productschappen op nationaal niveau is niet mogelijk zolang EU-regelgeving daarin niet voorziet.

Vraag 9

Welke ruimte ziet u voor het buiten toepassing verklaren van artikel 6, lid 1, van de Mededingingswet voor alle samenwerkingsverbanden die met een beroep op artikel 2 van verordening 1184/2006 en de integrale GMO-verordening ontheffing kunnen krijgen van het kartelverbod in artikel 81, lid 1, van het EG-verdrag, zoals wordt voorgesteld door mr. Van Heezik?²

Antwoord 9

Ruimte voor het niet toepassen van artikel 6, eerste lid, van de Mededingingswet is er niet. Deze is ook niet nodig, omdat het door mr. Van Heezik veronderstelde probleem zich niet voordoet. Op samenwerkingsverbanden waarvoor op grond van artikel 2 van verordening 1184/2006 en de integrale GMO-verordening een ontheffing is verleend, is artikel 6, eerste lid, van de Mededingingswet niet van toepassing. Artikel 12 van de Mededingingswet stelt dat het kartelverbod van artikel 6, eerste lid, niet geldt voor samenwerkingsverbanden ten aanzien waarvan artikel 101 VWEU (het oude artikel 81 EG-Verdrag) op grond van Europese verordeningen buiten toepassing is verklaard. Artikel 12 is juist bedoeld om te verhinderen dat nationale regels samenwerkingsverbanden verbieden die door Europese regels zijn vrijgesteld.

Verdeling van de marge over de keten

Vraag 6

Is het voor een eerlijke vergelijking van de relatieve marges voor de verschillende schakels van de agro-nutriketen, zoals door de NMa in haar onderzoeksrapport «Prijsvorming in de agri-food sector» wordt gedaan, niet beter om naast het gezinsinkomen van de producenten ook de marge van de producenten exclusief een reële vergoeding voor arbeid mee te wegen?

² Tijdschrift voor Agrarische Recht (vol. 69, jrg. 2009, nr. 9, blz. 374–383).

Antwoord 6

De netto marge zoals gehanteerd in het rapport is bij alle schakels berekend door van de verkoopprijs de betaalde kosten en afschrijvingen af te trekken. Voor primaire producenten komt de netto marge overeen met het gezinsinkomen uit het bedrijf omdat deze naast een beloning voor het eigen vermogen ook een beloning voor de eigen arbeid omvat. Om dit aan te duiden is de term gezinsinkomen gebruikt in plaats van netto marge.

Vraag 14

Kunt u de door de NMa gegeven verklaring (Kamerstuk 32 266, nr. 3) voor het geconstateerde verschil tussen de verkoopprijzen van de groothandel en de inkooprijzen van supermarktketens (LEI; Prijsvorming van voedingsproducten; 2009) specificeren per onderzochte productcategorie? Bij welke onderzochte productcategorieën worden de en geconstateerde verschillen niet geheel door de door NMa gegeven verklaring gedekt en acht u nader onderzoek noodzakelijk?

Antwoord 14

Zoals in het rapport van de NMa (Prijsvorming in de Agri-foodsector, december 2009) is aangegeven, vormden de geconstateerde verschillen in het LEI-onderzoek, dat in opdracht van de NMa is uitgevoerd, aanleiding voor de NMa om deze verschillen nader te onderzoeken. De verklaring voor deze verschillen lag voor een belangrijk deel in het verschil in registratie van prijzen door de groothandel (verkoopprijs groothandel) en de supermarkt (inkooprijzen supermarkt). Een nadere specificatie van deze verschillen in registratie is te vinden in hoofdstuk IV, pagina 24, van het rapport van de NMa. Bij drie van de zeven producten kon deze verklaring het verschil geheel wegnemen en bij de vier andere producten meer dan halveren naar percentages tussen de 1 en 10% van de consumentenprijs. Omdat deze resterende verschillen niets af doen aan de hoofdconclusie uit het rapport, zie ik geen aanleiding hiernaar nader onderzoek te verrichten.

Vraag 15

Is het denkbaar dat de (vooralsnog) niet verklaarde verschillen tussen de verkoopprijzen van de groothandel en de inkooprijzen van supermarktketens zich ook voordoen bij andere categorieën van voedingsproducten? Zo ja, kunt u hier een inschatting van geven?

Antwoord 15

Het onderzoek van de NMa heeft zich gericht op zeven categorieën van producten. Of zich in andere categorieën verschillen in prijsregistratie tussen groothandel en supermarkten voor zouden kunnen doen, is niet te zeggen.

Transparantie

Vraag 10

Hoe verhouden de mogelijke voordelen van betere transparantie van de prijsvorming in de voedselketen, als betere afstemming op de markt, zich tot de mogelijke nadelen, als het risico dat retailers meer concurrentiegevoelige kostprijnsinformatie in handen krijgen en daardoor hun inkoopmacht kunnen versterken?

Antwoord 10

Transparantie bevordert in het algemeen de efficiëntie van markten en van de keten. Voor consumenten brengt dat lagere prijzen en minder variatie in de prijzen tussen supermarkten mee. Door de keten heen zullen prijsveranderingen als gevolg van wijzigingen in de verhouding tussen vraag en aanbod ook sneller worden doorgegeven. Tegelijkertijd kan transparantie en inzicht in de kosten- en prijsopbouw van concurrenten ondernemingen in staat stellen hun prijsgedrag onderling af te stemmen. Dergelijk onderling afgestemd feitelijk gedrag is niet toegestaan en kan op grond van de mededingingsregels worden aangepakt.

Hoe het vergroten van transparantie voor een markt of sector uitpakt, is niet van geval tot geval te voorspellen. Kleinere, relatief slecht geïnformeerde marktpartijen kunnen door een beter inzicht in de marktverhoudingen en prijsniveaus hun onderhandelingspositie versterken. Marktpartijen met een

sterke marktpositie kunnen deze versterken of uitbreiden. In beginsel zijn deze effecten van transparantie positief te waarderen. Waar initiatieven tot het vergroten van transparantie leiden tot bijvoorbeeld oneerlijke handelspraktijken als gevolg van inkoopmacht, denk ik aan de eerder genoemde oplossingen om deze praktijken tegen te gaan (zie beantwoording van vragen 1, 7 en 8).

Vraag 11

Is in de discussie op Europees niveau over de transparantie van de prijsvorming in de voedselketen en de voorstellen die daaruit voortvloeien, voldoende aandacht voor mogelijke nadelen van deze transparantie, zoals bijvoorbeeld het risico dat retailers meer concurrentiegevoelige kostprijnsinformatie in handen krijgen en daardoor hun inkoopmacht kunnen versterken?

Antwoord 11

Het Europese instrument voor het monitoren van de voedselprijzen en vergroten van de transparantie beoogt de concurrentie te versterken en prijsveranderingen effectiever door de keten heen door te geven. Zodoende wordt van overheidswege bevorderd dat alle betrokken marktpartijen geïnformeerde beslissingen nemen. In het expertplatform zijn alle belanghebbende partijen in de keten vertegenwoordigd zodat ook deelbelangen zichtbaar worden en aan de orde kunnen komen.

Overaanbod en structuur van de sector

Vraag 12

Is de veronderstelling juist dat maar in een klein deel van de gevallen het stunten met voedingsmiddelen door supermarktketens is gekoppeld aan een overaanbod van deze voedingsmiddelen? Heeft u voldoende inzicht in deze casuïstiek?

Antwoord 12

Er zijn geen gevallen bekend waarin stunten met voedingsmiddelen door supermarktketens is gekoppeld aan overaanbod. Het koppelen van aanbiedingen («van-voor prijzen») aan overaanbod ligt bovendien niet voor de hand, gelet op de logistieke en organisatorische werkwijze van de supermarktketen. Supermarkten plannen hun aanbiedingen ver van tevoren om tijdens de aanbieding voldoende producten op voorraad en alle communicatie-uitingen op de aanbieding afgestemd te hebben. Inspelen op overaanbod past hier niet in.

Vraag 13

In hoeverre acht u het overaanbod van verschillende agrarische producten inherent aan de structuur en het functioneren van primaire producenten?

Antwoord 13

Uit de aard van bepaalde economische sectoren kan volgen dat het aanbod maar in beperkte mate precies op de vraag kan worden afgestemd. In het geval van agrarische productie is dit het gevolg van de invloed van het weer en planten- en dierziekten op de productie en de in veel gevallen lange tijd – uiteenlopend van enkele maanden tot enkele jaren – tussen de start van het productieproces en het tijdstip dat het product op de markt kan worden gebracht. In combinatie met de technische vooruitgang door nieuwe technologie resulteert dat er vaak in dat het aanbod sneller groeit dan de vraag naar producten.

Om hun marktpositie te versterken kunnen primaire producenten hun aanbod bundelen in coöperaties of producentenorganisaties. De keuze voor het aanbieden van een product met meer toegevoegde waarde dat een specifiek marktsegment bedient heeft meer recent aan belang gewonnen; bij deze strategie past eerder verticale samenwerking om een keten te vormen met een onderscheidend aanbod dan de klassieke horizontale samenwerking.