

Mededinging en transparantie

Randvoorwaarden voor concurrentie en duurzaamheid



LEI

WAGENINGEN UR

Mededinging en transparantie

Randvoorwaarden voor concurrentie en duurzaamheid

Frank Bunte

Bernd van der Meulen (DMW - Wageningen Universiteit)

Katja Logatcheva

Emil Georgiev

LEI-rapport 2011-050

November 2011

Projectcode 2273000184

LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag

Het LEI kent de volgende onderzoeksvelden:



Sector & Ondernemerschap



Regionale Economie & Ruimtegebruik



Markt & Ketens



Internationaal Beleid



Natuurlijke Hulpbronnen



Consument & Gedrag

Mededinging en transparantie; Randvoorwaarden voor concurrentie en duurzaamheid

Bunte, F., B. van der Meulen, K. Logatcheva en E. Georgiev

LEI-rapport 2011-050

ISBN/EAN: 978-90-8615-528-6

Prijs € 32,25 (inclusief 6% btw)

176 p., fig., tab., bijl.

Project BO 12-12.06-002, 'Mededinging en transparantie'

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het Beleidsondersteunend Onderzoek in het kader van EL&I-programma's; Concurrentiekracht en toekomst van het agrocluster/Ondernemerschap en Innovatie.

Foto omslag: Vidipfoto

Bestellingen

070-3358330

publicatie.lei@wur.nl

© LEI, onderdeel van Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek, 2011
Overname van de inhoud is toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

Het LEI is ISO 9001:2008 gecertificeerd.

Inhoud

Woord vooraf	9
Samenvatting	10
S.1 Belangrijkste uitkomsten	10
S.2 Overige bevindingen	11
S.3 Methodologie	12
Summary	13
S.1 Key findings	13
S.2 Complementary findings	14
S.3 Methodology	15
1 Inleiding	16
Deel I Ontwikkelingen in duurzaamheid	20
2 Stand van zaken	21
2.1 Het bedrijfsleven	21
2.1.1 De agrarische sector	21
2.1.2 De verwerkende industrie	22
2.1.3 Het grootwinkelbedrijf	22
2.2 De Nederlandse Mededingingsautoriteit	23
2.3 De Nederlandse overheid	23
2.4 De Sociaal Economische Raad (SER)	24
2.5 De Europese Unie	25
2.6 Beleidsvragen	28
3 Ontwikkelingen in duurzaamheid	29
3.1 Duurzaamheid, investeringen en innovaties	29
3.3 Relatie tussen inkomsten en investeringen in innovaties	33
3.4 Vergelijking met andere sectoren	37
3.5 Conclusie	38

Deel II	Kader transparantie, concurrentie en prijsvorming	39
4	Theoretisch kader transparantie, concurrentie en prijsvorming	40
4.1	Theorie	40
4.1.1	Inleiding	40
4.1.2	De verdeling van de marge	42
4.1.3	Efficiëntie	48
4.1.4	Conclusie	56
4.2	Beoordelingskader transparantie	58
4.3	Prijsvorming in Nederlandse agrofoodsector	60
4.3.1	Prijsvorming in landbouw, tuinbouw en visserij	60
4.3.2	Evaluatiekader transparantie voor de agrofoodketen	66
4.4	Samenvatting en conclusie	74
5	Casussen prijstransparantie	76
5.1	Prijstransparantie in Canadese levensmiddelenindustrie	76
5.2	Informatie-uitwisseling in oligopolistische markten	77
5.3	Verplichte prijsrapportages	80
5.4	Conclusie	81
6	Prijs- en kostenmonitoren	83
6.1	Europese prijsmonitor van voedsel	83
6.2	Nationale prijsmonitoren	90
6.2.1	Algemene prijsmonitoren	90
6.2.2	Prijsmonitoren voor consumenten	92
6.2.3	Prijsmonitoren voor boeren	93
6.3	Kostenmonitoren	94
7	Prijstransparantie en duurzaamheid	96
8	Samenvatting en conclusie	99

Deel III Mededinging en duurzaamheid	102
9 Mededingingsrecht en duurzaamheid	103
9.1 Verantwoordelijkheid nemen	103
9.2 Doelstelling	104
9.3 Plan van behandeling	105
10 Knelpunten in de praktijk	107
10.1 Inleiding	107
10.1.1 Piketpaaltjes	107
10.1.2 Duurzaamheid	108
10.2 Planet: ecologische duurzaamheid	109
10.2.1 Verwijderingsbijdrage	109
10.2.2 Natuurbehoud	112
10.3 People: sociale duurzaamheid	114
10.3.1 Solidariteit	114
10.3.2 Consumentenbescherming	117
10.4 Andere ervaringen	120
10.4.1 Ecologische groente	121
10.4.2 Dierenwelzijn	121
10.4.3 Diergezondheid	122
10.5 Oogst	124
10.5.1 Quod licet lovi	124
10.5.2 Publiek- privaat	125
10.6 Ervaringen elders	126
10.6.1 Ronde tafel OESO	126
10.6.2 Duitsland	127
10.6.3 België	128
10.6.4 Oogst	131
11 Juridisch kader	133
11.1 Europees en Nederlands	133
11.2 Het verbod	134
11.2.1 Reikwijdte	134
11.2.2 Economische inkleuring	135
11.2.3 Onderneming	136
11.2.4 Mededingingsbeperkende afspraak	137
11.2.5 Kartelverbod niet van toepassing	138

11.2.6	Uitzonderingen op het kartelverbod	140
11.2.7	Certificeringsschema's	144
11.2.8	Bewijslast en waardeoordeel	146
11.3	Rechtszekerheid	148
11.4	Procedurele belemmeringen	149
11.4.1	Verkrijgen van zekerheid	149
11.4.2	Ontmoedigend effect	150
11.5	Conclusie	151
12	Mogelijkheden voor de Nederlandse overheid	153
12.1	Aanpassing Mededingingswet	154
12.2	Beleidsregels	154
12.3	Gemeenschappelijke landbouwbeleid	155
12.4	Duurzaamheidsbureau	156
12.5	Wetgeving	158
13	Balans	159
13.1	Onderzoeksvragen	159
13.2	Saldo	160
14	Synthese	162
	Literatuur en websites	165
	Bijlagen	
1	Eerlijkheid	174
2	Gebruikte afkortingen	176

Woord vooraf

Ook al is de duurzaamheid van de productie en distributie van voedsel nog altijd beperkt, het bedrijfsleven neemt volop initiatieven om de duurzaamheid te verbeteren. Voorbeelden zijn biologische producten, één-ster- vlees en weidemelk. Bedrijven die initiatieven op dit terrein willen nemen ervaren twee knelpunten. Er is een gebrek aan inzicht in de prijsvorming in de keten. Er is onzekerheid over de vraag of investeringen in duurzaamheid leiden tot een betere prijs. De NMa verbiedt sommige initiatieven om de kwaliteit en duurzaamheid van producten te verbeteren. Een voorbeeld is het verbod op de private quotering van de garnalenvangst. Dit roept de vraag op wat er nu wel en niet mag volgens de mededingingswet.

In dit rapport wordt nagegaan hoe groot beide vermeende knelpunten zijn en of de overheid iets kan doen om ze weg te nemen. Frank Bunte, Katja Logatcheva en Emil Georgiev leverden een bijdrage over prijstransparantie. Bernd van der Meulen heeft de juridische analyse van het mededingingsrecht verzorgd. De auteurs zijn begeleid door een commissie, bestaande uit Jaap van Driel, Frank Vreedenburgh, Freija van Duijne, Barend van Wonderen, René Guldenmund, Doutzen Wagenaar (allen EL&I), Murk Boerstra (FNLI), Marc Jansen (CBL), Klaas Johan Osinga (LTO) en Leo Welschen (FrugiVenta). De auteurs zijn de leden dankbaar voor hun commentaar en discussie. Ook bedanken zij Paul Benner (NMa) voor zijn commentaar.



Prof.dr.ir. R.B.M. Huirne
Algemeen Directeur LEI

Samenvatting

S.1 Belangrijkste uitkomsten

Er is volop informatie over prijzen in de Nederlandse voedselketen, bij het bedrijfsleven zelf en bij marktinformatiebureaus. ([Zie paragraaf 4.3.2.4](#))

Het mededingingsrecht staat veel duurzaamheidsinitiatieven toe. Hard core kartelafspraken zijn zonder meer verboden, maar is er ook een grijs gebied waarbij de toelaatbaarheid van duurzaamheidsinitiatieven afhangt van een economische analyse door de NMa. Dit creëert onzekerheid en kosten, wat initiatieven af kan remmen.

De Europese prijsmonitor verbetert het inzicht in prijsvorming voor beleidsmakers en belangengroepen. De monitor maakt gebruik van bestaande gegevens die weinig toevoegen aan informatie die het bedrijfsleven al heeft. De monitor heeft geen of nauwelijks invloed op de prijsinformatie en de prijsvorming in het bedrijfsleven. ([Zie paragraaf 6.1](#)) Op alle niveaus in de keten van af-boerderij tot af-detailhandel geven verschillen in prijzen onder andere verschillen in duurzaamheid aan. Er zijn tal van cases waarin een meerprijs voor duurzaamheid bestaat. ([Zie hoofdstuk 7](#))

De Mededingingswet is erop gericht de concurrentie te bevorderen en niet de duurzaamheid. Als de Mededingingswet een belemmering vormt voor duurzaamheidsinitiatieven is regulering een uitkomst. ([Zie hoofdstuk 2](#))

Figuur S.1		Conclusies theoretische en empirische analyse prijstransparantie	
Effecten op	Bilaterale onderhandeling	Prijsconcurrentie	Marktevenwicht
Verdeling	Transparantie → 'Eerlijke' prijsverdeling	Transparantie → Scheve prijsverdeling	Impact op marktevenwicht hangt van beide tegen- gestelde effecten af
Efficiëntie	Transparantie → Efficiënte prijsvorming	Transparantie → Efficiënte prijsvorming	Prijsconcurrentie → Transparantie → Efficiënte prijsvorming

S.2 Overige bevindingen

- Transparantie bevordert de efficiëntie van de keten, maar ook de verdeling van de toegevoegde waarde. ([Zie paragraaf 4.1.4](#))
- Meer transparantie op consumentenniveau leidt tot lagere prijzen en minder variatie in de prijzen. Supermarktketens die lage prijzen zetten profiteren hiervan. ([Zie paragraaf 5.1](#))
- Kleine marktpartijen hebben in potentie een informatieachterstand ten opzichte van grote marktpartijen. Er is minder prijsinformatie in sommige agrarische markten door de teloorgang van veilingen en veemarkten. ([Zie paragraaf 4.3.1](#))
- Er bestaat in het bedrijfsleven onzekerheid over de vraag of bedrijven op sectorniveau prijzen in kaart mogen brengen. Een wettelijk kader kan de onzekerheid terugbrengen. ([Zie paragraaf 4.2.3.4](#))
- De Europese prijsmonitor geeft nuttige informatie voor beleidsmakers, maar heeft geen effect op de prijsvorming in de keten. ([Zie paragraaf 6.1](#))
- Collectieve doorrekening van de kosten van milieumaatregelen aan de afnemer mag niet van de NMa, tenzij de wet dit voorschrijft of mogelijk maakt.
- Milieubelangen worden door de NMa soms meegewogen als een consumentenbelang.
- De Amerikaanse en Duitse mededingingsautoriteiten nemen geen maatschappelijke overweging mee. De Belgische autoriteiten soms wel.

- De overheid kan duurzaamheid bevorderen door wet- en regelgeving en door in het kader van de mededingingswet beleidsregels over duurzaamheid op te stellen. Verder kan de overheid bedrijven ondersteunen bij het invullen van duurzaamheidsinitiatieven.

S.3 Methodologie

Het ministerie van EL&I heeft het LEI gevraagd na te gaan in hoeverre de mededingingswet en een eventueel gebrek aan prijstransparantie een belemmering voor het bedrijfsleven vormen om duurzaamheidsinitiatieven te ontplooiën.

Op basis van de economische theorie en casussen is nagegaan wat het effect is van transparantie op de prijsvorming. De verwachte effecten van lopende initiatieven op het terrein van Europese en nationale prijzen- en kostenmonitoring zijn ook onderzocht.

De mededingingswetgeving en relevante casussen zijn vergeleken met de wetgeving in Duitsland en België.

Summary

Competitive trading and transparency;
Preconditions for competition and sustainability

S.1 Key findings

There is a great deal of information about prices in the Dutch food chain to be found in the business community and with market information bureaus.

Competition law allows for a great many sustainability initiatives. Hardcore cartel agreements are strictly forbidden, but there is also a grey area in which the admissibility of sustainability initiatives depends on an economic analysis by the NMa (*Nederlandse Mededingingsautoriteit*, Netherlands Competition Authority). This results in insecurity and regulatory burdens which may discourage initiative.

The European price monitor improves insight into pricing for policymakers and interest groups. The monitor utilises existing data which add little to information which is already possessed by the business community. The monitor has little or no influence on price information and price forming in the business community. At all levels of the chain, from ex farm to ex retail, differences in prices indicate a number of factors, including differences in degrees of sustainability. There are countless cases in which sustainability commands a higher price.

The Dutch Competition Act is designed to promote competition, not sustainability. If the Competition Act forms an obstacle to sustainability initiatives, regulation may form a way around this.

Figure S.1		Conclusions from theoretical and empirical analysis of price transparency	
Effects on	Bilateral negotiation	Price competition	Market balance
Distribution	Transparency → 'Fair' price distribution	Transparency → Imbalanced price distribution	Impact on market balance depends on the two opposite effects
Efficiency	Transparency → Efficient pricing	Transparency → Efficient pricing	Price competition → Transparency → Efficient pricing

S.2 Complementary findings

- Transparency promotes chain efficiency, but also the distribution of the added value.
- More transparency at the consumer level results in lower prices and less price variation. Supermarket chains profit from setting low prices.
- Potentially, small market parties have an information disadvantage compared to large market parties. There is less price information in some agricultural markets because of the disappearance of auctions and cattle markets.
- Within the business community, there is uncertainty regarding whether businesses can keep track of prices at a sector level. A legal framework would help to reduce this uncertainty.
- The European price monitor offers useful information to policymakers but has little or no effect on pricing in the chain.
- The NMa prohibits collectively passing the costs of environmental measures on to the buyer, unless the law prescribes or permits this.
- The NMa sometimes regards environmental interests as consumer interests.
- The American and German competitive trading authorities do not take any social interests into account, while the Belgian authorities sometimes do exactly that.
- Governments can promote sustainability through legislation and regulations and by establishing policy rules regarding sustainability within the context of the Competition act. Governments can also support business by giving shape to sustainability initiatives.

S.3 Methodology

The Dutch Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Initiative has asked LEI to examine the extent to which the Competitive Trading Act and any lack of price transparency form an obstacle for the business community in developing sustainability initiatives.

The effect of transparency on pricing was examined on the basis of economic theory and case studies. The expected effects of ongoing initiatives in the area of European and Dutch price and cost monitoring were also examined.

The Dutch legislation relating to competitive trading and relative case studies was compared with the legislation in Germany and Belgium.

1 Inleiding

In de nota *Duurzaam Voedsel* heeft het kabinet de ambitie uitgesproken om de Nederlandse voedselketen in een periode van 15 jaar te verduurzamen. Dit biedt het Nederlandse agrobédrijfsleven marktkansen. Het kabinet wil deze ambitie realiseren door publiek-private partnerschappen aan te gaan. De overheid geeft richting en stelt randvoorwaarden en het bedrijfsleven maakt gebruik van zijn innovatiekracht. De overheid wil de duurzaamheidsagenda niet door middel van wet- en regelgeving realiseren. Het ministerie van EL&I ondersteunt in het kader van het platform Verduurzaming Voedsel projecten van meerdere ketenpartijen om tot verduurzaming te komen. Dit betreft partijen van primaire producent tot grootwinkelbedrijf. Volgens het kabinet zijn de mededingingsregels rondom deze projecten echter weerbarstig (Tweede Kamer, 31 532 nr. 43).

Afspraken tussen bedrijven zijn onderhevig aan het mededingingsrecht omdat die immers niet ten koste mogen gaan van de mededinging. De NMa heeft daarom vangstafspraken tussen garnalenvissers in 2004 in strijd met de wet verklaard en beboet. De NMa heeft in een informele zienswijze van 18 april 2011 dit standpunt bevestigd. De informele zienswijze was aangevraagd om een managementplan van de garnalensector te beoordelen. De NMa heeft de volgende argumentatie gehanteerd om de voorgestelde vangstbeperking af te wijzen. Vangstafspraken betreffen kartelafspraken van de ergste soort, omdat hoeveelheidsafspraken een direct prijsopdrijvend effect hebben. Er zijn geen aanwijzingen dat de garnalenenpopulatie in haar voortbestaan bedreigd wordt. De overige maatregelen die de garnalensector in het managementplan voorstelt, worden door de NMa in de informele zienswijze vooralsnog overigens niet in strijd met de wet bevonden. Andere voorbeelden van initiatieven die door de NMa beoordeeld zijn betreffen het melkdubbeltje, de KKM-regeling en de vergoeding voor boeren voor verdoofd castreren.

De SER heeft zich in 2010 over de garnalencasus gebogen. De Raad stelt dat de sector andere wegen open staan om de doeleinden ten aanzien van duurzaamheid te realiseren, waaronder publiekrechtelijke wegen. De Raad constateert ook dat de wet onduidelijk is. Dit creëert onzekerheid en remt initiatieven op het terrein van duurzaamheid af. Deze rem kan weggenomen worden door transparant te maken wat er wel en niet mag binnen het kader van de wet en welke rol niet-economische doelen in wet en besluitvorming spelen. De NMa kan

hiertoe richtsnoeren en informele zienswijzen opstellen en toelichting geven aan ondernemingen.

De Europese Commissie vindt dat prijsvorming in de Europese voedselketen niet transparant is en onvoorspelbaar (COM (2009) 591, p. 8). Om deze reden ontwikkelt de EC een prijsmonitor. Deze monitor volgt de consumentenprijzen van een aantal producten om de prijsverhoudingen en de integratie in de Europese levensmiddelenhandel te beoordelen. Ook relateert de monitor voor een beperkt aantal producten de prijsontwikkeling op een aantal niveaus in de keten aan elkaar. De monitor heeft als doel prijstransmissie in de keten te bevorderen.

Volgens de EC zijn consumenten ontevreden over het gebrek aan vergelijkbaarheid van prijzen tussen verschillende detaillisten. De EC wil de vergelijkbaarheid vergroten door de ontwikkeling van prijsvergelijkingsmechanismen te bevorderen. De EC wil op deze wijze een bijdrage leveren aan de reductie van de kosten van primair levensonderhoud voor de Europese consument.

De doelstelling achter de studie is de randvoorwaarden voor concurrentie en samenwerking in de keten te verbeteren opdat de duurzaamheid in landbouw en visserij bevorderd wordt. De studie richt zich op twee randvoorwaarden:

- (1) mededingingsrecht en (2) prijstransparantie. De studie geeft aan:
 - (1) op welke punten meer duidelijkheid verschaft moet worden over de ruimte die de mededingingsregels bieden voor samenwerking en afspraken ter bevordering van duurzaam produceren in de agrosector, evenals over de manieren waarop die duidelijkheid het beste verschaft kan worden;
 - (2) wat een verbetering van de prijstransparantie betekent voor concurrentie en prijsvorming in agroketens.

Voor de studie zijn de volgende probleemstellingen geformuleerd:

- (1) Welke mogelijkheden zijn er binnen de huidige mededingingswet om initiatieven op het terrein van duurzaamheid te ontplooiën?
- (2) Wat is de invloed van transparantie op prijsvorming in de keten?

In dit rapport zijn twee thema's afgebakend: (1) transparantie, concurrentie en prijsvorming en (2) mededingingsrecht. De probleemstellingen zijn voor deze twee thema's vertaald in de volgende deelvragen:

- (1) *Transparantie, prijsvorming en concurrentie*
 - Hoe zijn de begrippen transparantie, concurrentie en prijsvorming te definiëren?
 - Hoe verhouden transparantie, concurrentie en prijsvorming zich tot elkaar?

- Wat is de impact van transparantie op de wijze waarop de prijsvorming plaatsvindt met betrekking tot prijsniveaus, -hoogtes en -verschillen?
- Hoe zijn de EU (en alternatieve) monitoringsystemen te analyseren (in termen van kosten en baten)?

(2) *Mededinging*

- Wat is het wetgevingskader?
- Wat is de relevante jurisprudentie, in het bijzonder op het terrein van agri & food?
- Gaan er beperkingen van het mededingingsrecht uit?
- Spelen niet-economische doelen een rol in de in besluitvorming van de NMa?
- Zijn er alternatieve samenwerkingsvormen op het terrein van duurzaamheid die aan de eisen van het recht tegemoetkomen?
- Zijn er verschillen tussen het Nederlandse en het Belgische en Duitse mededingingsrecht?
- Hoe ontwikkelt het Europese mededingingsbeleid zich?
- Geef aan op welke punten meer duidelijkheid verschaft moet worden over de ruimte die de mededingingsregels bieden.

De analyse in het rapport gaat over prijstransparantie. Er wordt niet expliciet ingegaan op een eventueel gebrek aan transparantie ten aanzien van producteigenschappen als diervriendelijkheid, milieuvriendelijkheid, ggo's, bestrijdingsmiddelengebruik, enzovoort.

Om tijd en middelen efficiënt te besteden en tegemoet te komen aan de politieke discussie over de relatie tussen transparantie, mededingingswetgeving en duurzaamheid in de landbouw focust het rapport zich de landbouw. Dit neemt niet weg dat de problematiek zich ook voordoet in andere onderdelen van de keten.

Dit rapport is als volgt opgebouwd. De aanleiding van het rapport wordt uitgewerkt in deel 1. Hoofdstuk 2 geeft de meningen van de belangrijkste belanghebbenden ten aanzien van transparantie en mededingingsbeleid weer. In hoofdstuk 3 worden ontwikkelingen in duurzaamheid in de landbouw kort weergegeven. Deel 2, *transparantie, concurrentie en prijsvorming*, omvat hoofdstuk 4-7. In hoofdstuk 4 wordt het theoretische kader kort geschetst. Dit wordt in hoofdstuk 5 toegepast op een aantal casussen en in hoofdstuk 6 op de prijsmonitoren die voor voedingsproducten in ontwikkeling zijn. Deel 3 betreft een uitwerking van het mededingingsrecht (hoofdstuk 9-13). Hoofdstuk 9 leidt deel 3 in. Hoofdstuk 10 beschrijft een aantal casussen in binnen- en buitenland waarin

het mededingingsrecht wel en geen belemmering is geweest voor initiatieven op het terrein van duurzaamheid. Hoofdstuk 11 geeft het wettelijk kader. Hoofdstuk 12 geeft aan welke mogelijkheden er zijn om het beleid aan te passen en hoofdstuk 13 sluit dit deel af. De synthese van de analyse van transparantie en mededingingsrecht in hoofdstuk 14 sluit het rapport af.

Deel I

Ontwikkelingen in duurzaamheid

In dit deel wordt de huidige situatie met betrekking tot ontwikkelingen in duurzaamheid geëvalueerd. In hoofdstuk 2 geven wij de standpunten van de belangrijkste belanghebbenden weer ten aanzien van de relatie tussen prijs-transparantie, mededingingsbeleid en duurzaamheid. In hoofdstuk 3 wordt een kwantitatieve weergave gegeven van de investeringen in duurzame activa en een relatie gelegd tussen de inkomsten en investeringen in duurzame projecten.

2 Stand van zaken

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen en standpunten van belanghebbenden ten aanzien van de probleemstelling weergegeven: het agrarische bedrijfsleven, de verwerkende industrie, de groothandel, het grootwinkelbedrijf, de NMa, de Overheid, de SER en de EU.

2.1 Het bedrijfsleven

2.1.1 De agrarische sector

De Nederlandse agrarische sector kenmerkt zich door een groot aantal aanbieders tegenover een beperkt aantal verwerkers en een zeer beperkt aantal supermarktketens (LTO Nederland, 2010).¹ LTO ervaart in dit kader twee knelpunten die een duurzame agrarische productie in de weg staan:

1. *Gebrek aan transparantie in de voedingsketen*

Een verbetering van de transparantie in de Nederlandse agrofoodsector kan bijdragen aan een meer evenwichtige verhouding en margeverdeling tussen de diverse schakels in de keten. Toeleveranciers worden in toenemende mate onder druk gezet door afnemers, in het bijzonder het grootwinkelbedrijf. Dit hangt onder meer samen met de veel voorkomende promotieacties gericht op 'de laagste prijs'.

2. *Beperkingen van de mededingingswetgeving*

Primaire bedrijven ondervinden veel beperkingen van de Europese en Nederlandse mededingingsregelgeving. Dit geldt in het bijzonder samenwerkingsvormen in de keten gericht op duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen (inclusief afspraken over de financiering). Het oprichten van producentenorganisaties die actief in willen spelen via het onderscheid maken van hun producten, dient mogelijk te zijn (LTO Nederland, 2010).

¹ Brief van LTO Nederland aan Minister van Economische Zaken, 13 januari 2010.

LTO (2010) stelt dat economische druk vanuit de markt zich steeds lastiger laat combineren met de maatschappelijke wens naar meer duurzaamheid. Daarbij ziet de LTO (2010) een faciliterende rol van de overheid om de spanning tussen de sociale, economische en ecologische aspecten van duurzaamheid te verbeteren.

2.1.2 De verwerkende industrie

Uit een studie van het EIM (2009) komt naar voren dat een derde van de bedrijven uit de voedingsmiddelenindustrie van mening is een zwakke onderhandelingspositie te hebben ten opzichte van hun afnemers. Onderhandelingen worden steeds harder en zakelijker. De onderhandelingen betreffen de prijs, maar ook andere contractvoorwaarden zoals bijdragen voor promoties en verlenging van betalingstermijnen. Volgens 28% van de respondenten uit de levensmiddelenindustrie zijn zij geconfronteerd met eenzijdige wijzigingen van de leveringsvoorwaarden door de afnemers. Slechts 4% van de bedrijven accepteert deze wijzigingen. De meeste bedrijven heronderhandelen met de afnemers. De voorwaarden worden tijdens de onderhandelingen veelal wel aangepast. Door de zwakke onderhandelingspositie en de heronderhandelingen staan volgens de respondenten omzet en marges in de industrie onder druk.

2.1.3 Het grootwinkelbedrijf

CBL (2010) gaat in een korte studie in op concurrentie en prijsvorming in de voedingsketen zonder direct in te gaan op mededingingsrecht en transparantie. De organisatie stelt dat supermarktketens over het algemeen niet direct bij boeren inkopen (CBL, 2010), met uitzondering van verse groente. Supermarktketens hebben niet direct invloed op de prijs die boeren en tuinders ontvangen. De organisatie bestrijdt dat supermarkten misbruik maken van marktmacht. Zij wijst er hierbij op dat de concentratie aan de zijde van agrarische coöperaties (en de voedingsmiddelenindustrie) ook groot is. De marges van supermarktketens zijn net als elders in de keten laag. Dit komt de consument ten goede.

2.2 De Nederlandse Mededingingsautoriteit

De NMa heeft in 2009 zijn bevindingen weergegeven ten aanzien van prijsvorming in de agrofoodketen (NMa, *Prijsvorming in de agro-foodsector*, 2009). Het onderzoek heeft zich gericht op de analyse van de volgende twee vragen:

- Volgen af-boerderij en consumentenprijzen elkaar?
- In hoeverre wordt het verschil tussen af-boerderij en consumentenprijzen verklaard door de kosten van de respectievelijke schakels en in hoeverre door winst?

Het onderzoek is uitgevoerd voor zeven producten: brood, aardappels, uien, komkommers, paprika, appels en eieren.

De NMa concludeerde dat het verschil tussen af-boerderij en consumentenprijzen verklaard wordt door de kosten die de opeenvolgende schakels maken en dat beide prijzen elkaar volgen. Er is geen asymmetrie in de prijsvorming in het voordeel van supermarktketens of groothandel en industrie. Een toename van de concentratie in de levensmiddelenhandel heeft niet geleid tot een toename van de brutomarge van supermarktketens. De conclusie van de NMa ten aanzien van de prijsopbouw is voor de onderzochte groenten en fruit in twijfel getrokken door de groothandel in groente en fruit.

De groothandel in groente en fruit heeft in 2010 een studie uit laten voeren naar de prijsopbouw van paprika (SEO 2010). De studie constateerde dat de brutomarge van de groothandel in groente en fruit 13-17% van de omzet bedraagt, terwijl de brutomarge van de levensmiddelenhandel 20-34% bedraagt. Voor paprika zou het aandeel van het grootaandeel in de consumentenprijs 7% bedragen en het aandeel van de supermarkt 63%. Dit resultaat is in tegenpraak met het resultaat van een studie van de NMa (2009).

2.3 De Nederlandse overheid

De Nederlandse overheid heeft een (voorlopig) standpunt op het gebied van mededinging en transparantie bepaald naar aanleiding van eerder gestelde vragen van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van de Tweede Kamer over de prijsvorming in de agrarische sector. De regering refereert hierbij naar de standpunten van de Europese Commissie (ministerie van LNV, 2009). De betrokken minister benadrukt het belang van beter functionerende en meer transparante agroketens. De evenwichtige agrosector draagt bij aan de versterking van de internationale concurrentiepositie en is cruciaal

voor een duurzame verdeling van toegevoegde waarde in de ketens (ministerie van LNV, 2009). Daarom spreekt de regering voorkeur uit voor:

- een efficiëntere werking van de voedselketen;
- meer inzichtelijkheid in de prijsvorming (tussen producenten- en consumenten-prijs);
- een onderzoek naar mogelijkheden van bundeling van kleine en middelgrote producenten (ministerie van LNV, 2009).

De Nederlandse overheid erkent de mogelijkheid van een onevenwichtige verhouding tussen het mededingingsbeleid en de praktische uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving ten aanzien van samenwerkingsverbanden in de agrarische sector (SER, 2010).

2.4 De Sociaal Economische Raad (SER)

In 2009 heeft de SER zich uitgesproken naar aanleiding van een aantal beleids-ondersteunende vragen vanuit de regering die specifiek ingaan op de spanning tussen duurzaamheid en mededinging. Volgens de SER (2010) kan de overheid middels specifiek of algemeen beleid het proces van verduurzaming versnellen. De economische beleidsinstrumenten die de overheid kan gebruiken voor dit doeleinde kunnen onderverdeeld worden in twee categorieën: financiële prikkels¹ en juridische instrumenten.²

De SER (2010) onderschrijft de onmisbaarheid van samenwerking van producenten om het streven naar verduurzaming van productie te realiseren. Het adviesorgaan constateert echter géén concrete gevallen waarbij de mededingingsregelgeving de samenwerkingsverbanden, die als bedoeling de verduurzaming van de productie hebben, heeft tegengewerkt. In andere gevallen zijn uitzonderingen op het kartelverbod gemaakt, wanneer de beperkingen vanuit de wetgeving de verduurzaming dreigen te frustreren.

Op publiekrechtelijk terrein wordt het Nederlandse landbouwbeleid mede bepaald door het Gemeenschappelijk Landbouw- en Visserijbeleid van de Europese Unie. Binnen het beleidskader is een aantal verplichtingen opgelegd. Daarnaast hebben de producenten vergaande verantwoordelijkheden ten aanzien van even-

¹ Bijvoorbeeld duurzaamheidshellingen en -subsidies of emissiehandelssystemen.

² Bijvoorbeeld normen en vergunningen.

wichtigheid in de marktstructuren.¹ Producentenorganisaties kunnen vergaande mededingingsbeperkende afspraken maken, met uitzondering van afspraken die leiden tot een dominante positie op de markt. Ook de Mededingingswet staat de uitzonderingen op samenwerking toe. In dit verband refereert de SER (2010) naar het artikel 101 (3)/artikel 6 (3):

'Belangen zoals duurzaamheid kunnen ook bij een mogelijk mededingingsbeperkende afspraak doorslaggevend zijn, mits de afspraak voordelen oplevert voor de consument, niet verder gaat dan noodzakelijk is en voldoende concurrentie overlaat'.²

Wel constateert de SER (2010) twee knelpunten. Ten eerste lijken de producenten zich niet voldoende te realiseren dat de potentiële niet-economische resultaten van afspraken omtrent prijs en marktverdeling ook op een andere manier te behalen zijn. Daarbij kunnen de beperkende voorwaarden van het mededingingsrecht overeind blijven. Ten tweede lijkt bij de producenten enige mate van onzekerheid te bestaan over de grenzen van het mededingingsrecht. De Raad stelt dat de klachten uit het bedrijfsleven niet altijd gebaseerd zijn op de juiste interpretatie van de regelgeving en betreurt dat sommige samenwerkingsverbanden uiteindelijk niet tot stand komen vanwege een onjuiste duiding van de wetgeving vooraf. In dit verband pleit de SER (2010) voor meer inzicht in de mededingingswetgeving en haar grenzen, waar het gaat om de door de producenten genomen maatregelen ter bevordering van duurzaamheid.

Aansluitend benadrukt de SER (2010) het belang van transparantie in de markt. In veel ketens zou deze in onvoldoende mate aanwezig zijn, waarbij de ontsluiting van relevante informatie over productieprocessen, productieketens en de producten optreedt (SER, 2010).

2.5 De Europese Unie

In oktober 2009 kwam de Europese Commissie (EC) met voorstellen voor een betere functionering van de voedselketen in Europa (Europese Commissie, 2010) om de concurrentie te versterken en prijsvolatiliteit tegen te gaan. De EC gaat ervan uit dat meer *transparantie* in de prijsvorming invloed heeft op het in-

¹ Deze verantwoordelijkheid valt binnen het kader van de Gemeenschappelijk Marktordening.

² SER (2010). *Meer werken naar duurzame groei*. Den Haag: SER. p. 118.

en verkoopproces en leidt tot betere concurrentie en verbetering van de prijsvorming in de hele Europese voedselketen.

De EC heeft in 2008 geconcludeerd dat de Europese voedselketen nog steeds sterk versnipperd is en dat er voor diverse producten grote prijsverschillen bestaan. Een deel van de prijsverschillen kan verklaard worden door verschillen in het BNP, btw en smaak. Er zijn volgens de EC nog een reeks andere factoren die eveneens een rol kunnen spelen (EC, 2009). De EC maakte zich voornamelijk zorgen over de scherpe daling van de landbouwgrondstofprijzen in 2008 en het blijvend hoge niveau van de voedselprijzen op consumenten-niveau dat in sommige gevallen niet verklaard kan worden door de kosten van productie en distributie (EC, 2009). De EC (2009) stelt verder dat onevenwichtige onderhandelingsverhoudingen een negatieve impact hebben op de concurrentiekracht van de voedselketen. Kleine bedrijven investeren minder in productkwaliteit en innovatie als de winstgevendheid onder druk staat. EC (2011) geeft op basis van een empirische analyse aan dat er geen bewijs is voor deze stelling. De daling van de af-boerderijprijzen is met een vertraging van zes maanden in de prijzen van de levensmiddelenindustrie vertaald en vervolgens met wederom met een vertraging van zes maanden in de consumentenprijzen (EC, 2008).

Het is volgens de Commissie wenselijk om maatregelen te ontwikkelen die prijsverschillen in de voedselketen wegnemen. In de lidstaten en op het EU-niveau is momenteel weinig informatie beschikbaar over de prijsopbouw in de voedselvoorzieningsketen (EP, 2010). De Commissie wil de transparantie in de voedselprijsvorming vergroten, in het bijzonder het verschil tussen producenten- en consumentenprijs. Volgens de Commissie is de oprichting van een Europese monitor voor voedselprijzen een stap op de weg naar meer markttransparantie (EC, 2009). In overeenstemming met de plannen van de Commissie rapporteert Eurostat sinds de zomer van 2010 op basis van bestaande openbare gegevens de prijzen van 17 agrarische producten in alle EU-lidstaten.¹ De Commissie heeft de lidstaten opgeroepen om via het internet eenvoudig toegankelijke programma's en websites op te zetten die vergelijking van voedselprijzen door consumenten mogelijk maken. Hiermee kan een krachtig signaal worden gegeven aan de consumenten dat regeringen concrete maatregelen ondernemen om hen te helpen geld te besparen bij hun boodschappen (EC, 2009).

¹ Beschikbaar op http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/methodology/prices_data_for_market_monitoring.

In opdracht van de Commissie hebben Eurostat en de Nationale Statistische Instituten in 2009 en 2010 de mogelijkheden onderzocht voor het versterken van de bestaande gegevens over prijzen van een aantal consumentengoederen en diensten (EC, 2010). Dit zou een uitbreiding zijn van het bestaande werk op het terrein van prijsstatistieken zoals de Geharmoniseerde Index van Consumentenprijzen (HICP)¹ en de Koopkrachtpariteit (PPP).² Hoewel HICP en PPP nuttige informatie over het prijsverloop in de tijd en ruimte kunnen verschaffen, geven zij echter geen directe informatie over de prijs van een product in de verschillende stadia van de productieketen. Dit laatste is namelijk het belangrijkste doel van het nieuwe prijsinstrument:

'Het is zeer belangrijk voor actoren in de voedselvoorzieningsketen, consumenten en beleidsmakers dat er voor een grotere prijstransparantie langs de voedselvoorzieningsketen wordt gezorgd. Met het nieuwe Europese instrument voor de bewaking van de voedselprijzen wordt een belangrijke stap in deze richting gezet.'; aldus de voormalige Commissaris voor Economische en Monetaire Zaken, Joaquin Almunia (EC, 2009a, blz. 1).

Het instrument heeft als doel (EC, 2009, blz. 9)

- de prijs spreiding en integratie van de interne markt voor levensmiddelen (op detailhandelniveau) te beoordelen;
- de prijsontwikkeling en -opbouw in de keten te beoordelen voor een beperkt aantal producten.

Met het nieuwe prijsinstrument wil de Commissie op langere termijn onder andere een verbetering van de integratie en de concurrentie binnen de voedselketen bevorderen en op deze manier prijschommelingen en speculaties op landbouwgrondstoffenmarkten tegengaan (EC, 2009).

¹ Europese prijsindex die speciaal is ontwikkeld om de inflatiecijfers van de lidstaten van de Europese Unie met elkaar te vergelijken. De consumentenprijsindex geeft de gemiddelde prijsontwikkeling weer in de EU-landen (CBS, 2011).

² Een ruimtelijke deflator en een omrekenfactor voor valuta die de effecten van prijsverschillen elimineert. Hierdoor is het mogelijk om volumevergelijkingen van componenten van het BBP te maken en prijsvergelijkingen (CBS, 2011).

2.6 Beleidsvragen

Het ministerie van EL&I heeft de volgende beleidsvragen geformuleerd:

Transparantie

1. Wat is de invloed van transparantie op prijsvorming en prijsconcurrentie in de keten? Ga na in hoeverre transparantie invloed heeft op de wijze waarop prijzen tot stand komen en op de prijzen die tot stand komen. Denk aan het prijsniveau, de variatie in prijzen en de verhouding tussen de verschillende prijsniveaus in de keten.
2. Belanghebbenden in bedrijfsleven en politiek spreken regelmatig de wens uit inzicht te willen hebben in de ketenkosten. Geef het belang en effect van meer inzicht in ketenkosten aan.
3. Hoe verhouden kosten en baten van prijsmonitoringssystemen zich tot elkaar? Werk dit uit voor de prijsmonitor van de Europese Unie en beschouw alternatieve systemen. Houd rekening met administratieve lasten voor overheid en bedrijfsleven.

Duurzaamheid en mededingingsregels

1. Zijn er concrete gevallen bekend waarin het mededingingsrecht afspraken ter bevordering van duurzaamheid heeft bemoeilijkt of onmogelijk gemaakt?
2. Welke mogelijkheden tot samenwerking om duurzaamheid te bevorderen laten de mededingingsregels toe? Analyseer hiertoe beslissingen van DG IV (EC), NMa en zusterorganisaties in andere lidstaten van casussen waarin duurzaamheid en andere maatschappelijke doelstellingen een rol spelen. In de analyse wordt ingegaan op de rol van niet-economische doelen in de besluitvorming, de mogelijkheden om ketenafspraken over de verrekening van kosten te maken, de randvoorwaarden hierbij en de voorwaarden om tot bundeling van producentenorganisaties te komen. Geef aan hoe het mededingingsbeleid zich in deze op Europees en Nederlands niveau ontwikkelt.
3. Maken ondernemingen gebruik van mogelijkheden tot samenwerking ter bevordering van duurzaamheid die door de mededingingswet wel zijn toegestaan?
4. Zo nee, hoe kan het agrarische bedrijfsleven meer inzicht krijgen in de werking van het mededingingsrecht en welke faciliteiten kunnen daartoe worden gecreëerd (voorlichting en dergelijke)? Benoem concrete punten die de onzekerheid over de mededingingswet kunnen verkleinen en die door middel van voorlichting verspreid kunnen worden.

3 Ontwikkelingen in duurzaamheid

Volgens de SER wordt een maatschappij duurzamer wanneer consumenten en bedrijven hun verantwoordelijkheid nemen voor de negatieve consequenties van hun handelen (Visser et al., 2007). Innovatie wordt door producenten, overheid en burgers gezien als een essentieel onderdeel van de overgang naar een duurzame(re) agrarische productie in Nederland en daarbuiten. Op dit moment staan investeringen in duurzaamheid van de primaire sector, naar eigen zeggen, onder druk. De agrosectoren munten uit in kleine stapsgewijze vernieuwingen. Deze moeten doorgaan, maar zijn op zichzelf niet toereikend om de gesignaleerde knelpunten op te lossen. Er zijn doorbraken en nieuwe wegen nodig op vele terreinen om de economische ontwikkeling, de beschikbaarheid van grondstoffen en energie en de leefbaarheid veilig te stellen (EL&I, 2009).

Het is in dit kader van belang een onderscheid te maken tussen maatregelen die voortvloeien uit wettelijke verplichtingen en maatregelen die de duurzaamheid willen brengen op een bovenwettelijk niveau. In dit rapport zijn wij met name geïnteresseerd in private initiatieven die de duurzaamheid op een bovenwettelijk niveau willen brengen.

In paragraaf 3.1 wordt een overzicht gegeven van de huidige situatie met betrekking tot investeringen in duurzame innovaties door de primaire sector. In paragraaf 3.2 wordt de financiële positie van de producenten belicht en in relatie gebracht met de ontwikkelingen in duurzaamheid.

3.1 Duurzaamheid, investeringen en innovaties

De Tweede Kamer wil prestaties van het ministerie van EL&I op het gebied van duurzaamheid binnen de agrarische sector afmeten op basis van indicatoren die in de begroting tot uitdrukking moeten komen. De indicatoren zijn opgedeeld in vier domeinen: Duurzaam Produceren, Kennis en Innovatie, Voedsel en Dier en Natuur, Landschap en Platteland (Wisman en Blokland, 2010).

Volgens EL&I betekent duurzaamheid een agrarische productie met respect voor mens, dier en milieu. Deze drieslag van markt, omgeving en samenleving ondervangt de drie dimensies van duurzaamheid (*people, planet en profit*). Bij economische duurzaamheid (*profit*) gaat het om het leveren van producten waar de markt om vraagt en dat dat op een rendabele wijze gebeurt. Ecologische duurzaamheid (*planet*) betekent dat rekening wordt gehouden met de draag-

kracht van natuur en milieu. Ten slotte verwijst sociale duurzaamheid (*people*) naar de open, transparante en respectvolle relaties tussen partijen en dieren (Blokland et al., 2009). De maatschappij vraagt om duurzaamheid in productiesystemen en productveiligheid. Er is vraag naar gezondheids- en welzijns-ondersteunende producten en diensten (EL&I, 2009). Het is noodzakelijk dat landbouw zijn bijdrage levert aan een optimaal dynamisch evenwicht tussen *planet*, *people* en *profit* voor de gehele samenleving. Volgens de Raad Landelijk Gebied (2009) is de balans tussen de drie p's is echter nog niet gevonden.

In de *Nota Duurzaamheidsindicatoren begroting 2010* (Blokland et al., 2009) wordt er een invulling gegeven aan de drie bijpassende indicatoren van het domein Duurzaam Producenten:

1. het investeringsniveau van duurzame productiesystemen;
2. het aandeel duurzame producten in het totaal aanbod voedselproducten;
3. de ontwikkeling van het aandeel biologische producten in de *retail* (Wisman en Blokland, 2010).

In dit rapport richten wij ons alleen op de eerste indicator en kijken wij naar de investeringen in duurzame innovaties die tot duurzame productiesystemen moeten leiden in de Nederlandse agrarische sector. In figuur 3.1 worden de totale investeringen in de land-, tuinbouw en visserij en de totale duurzame investeringen weergegeven voor de periode van 2003 tot en met 2008. De investeringen hebben betrekking op zowel wettelijke verplichtingen als bovenwettelijke maatregelen.¹ Duurzame investeringen zijn vastgesteld aan de hand van de investeringsgegevens die betrekking hebben op een reeks subsidies en fiscale maatregelen.² In tabel 3.1 staan de overzichten van de werkelijke bedragen.

De totale investeringen in de landbouw en visserij daalden in de jaren 2003 tot en met 2005. Vanaf 2005 zijn de totale investeringen in de landbouw, tuinbouw en visserij toegenomen. De investeringen in duurzame productiemiddelen zijn de periode 2004-2007 gestegen, met 2007 als hoogtepunt. In 2008 zijn de totale duurzame investeringen weer gedaald tot iets boven het niveau van 2006 (Wisman en Blokland, 2010).

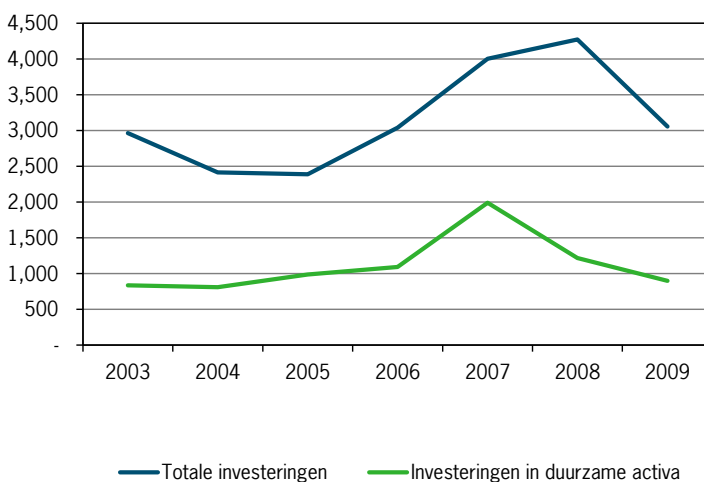
¹ Het is niet mogelijk om op basis van de beschikbare data voor de betrokken investeringen na te gaan of deze betrekking hebben op wettelijke verplichtingen of initiatieven vanuit de markt die de duurzaamheid op een bovenwettelijk niveau willen brengen.

² Mia/Vamil, EIA, Groen Beleggen, IRE, MEI, Gecombineerde luchtwassystemen, Duurzame stallen en Fijnstofmaatregelen (Wisman en Blokland, 2010, p. 2).

Het algemene beeld van de figuur is dat de totale investeringen in de landbouw en visserij sinds 2004 zijn toegenomen. De duurzame investeringen vertonen groei in de gehele periode met een piek in 2007. Dit is waarschijnlijk veroorzaakt doordat glastuinbouwbedrijven in de jaren 2003-2005 redelijk veel hebben geïnvesteerd. De glastuinbouw heeft een groot aandeel in de investeringen in duurzame productiemiddelen (Groen Label Kassen), een toe- of afname van investeringen van de glastuinbouw heeft een grote invloed op de totale investeringen. In 2007 vond een grote stijging van de investeringen in duurzame productiemiddelen plaats, vooral omdat de glastuinbouw in 2007 veel heeft geïnvesteerd in Groen Label Kassen (Wisman en Blokland, 2010).

Figuur 3.1

Totaalinvesteringen in de land-, tuinbouw en visserij (€ x 1 mln.) en totaal aan duurzame investeringen (€ x 1 mln.), 2003-2008



Bron: Wisman en Blokland (2010).

In 2008 daalden de investeringen in duurzame productiemiddelen echter flink, grotendeels door veel lagere investeringen in Groen Label Kassen. De budgetclaim voor investeringen in kassen is in 2008 sterk afgenomen door strengere eisen en een geringer financieel voordeel. Eind 2007 zijn de eisen voor Groen Label Kassen verscherpt. Waarschijnlijk hebben glastuinbouwers in

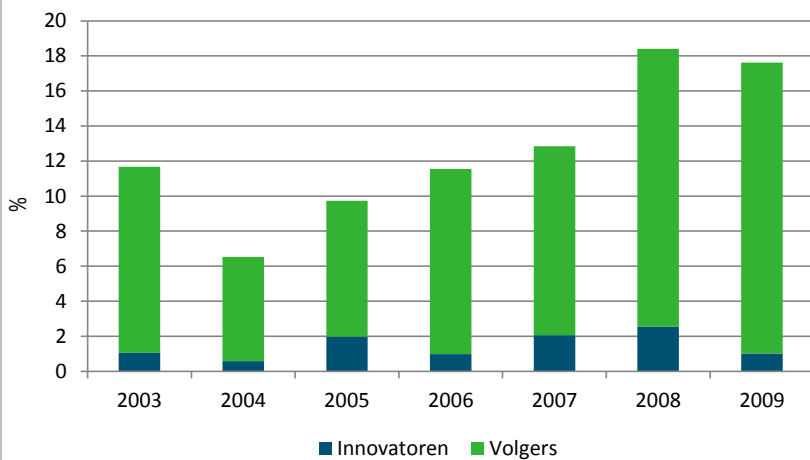
2007 op die aanscherping geanticipeerd, waardoor het investeringsniveau in 2007 extra hoog was.¹ Voorgenomen investeringen werden vervroegd, waardoor het investeringsniveau in 2008 lager was. Daarnaast is het financiële voordeel voor kassen in 2008 afgenomen door een lager MIA-percentages en door aftopping van Vamil. In 2008 is wel meer geld geïnvesteerd in de veehouderij, vooral duurzame melkveestallen. De investeringen in duurzame varkens- en kippenstallen namen iets af (Senternovem MIA/VAMIL (2009) in Wisman en Blokland, 2010).

Tabel 3.1		Overzicht totale investeringen in de land-, tuinbouw en visserij (mld. euro) en totale duurzame investeringen (2003-2008)				
Investerings	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal investeringen	2,96	2,42	2,39	3,04	4,00	4,27
Totaal duurzame investeringen	0,83	0,81	0,99	1,09	1,99	1,21
Verhouding	0,28	0,34	0,41	0,36	0,50	0,28

Bron: Wisman en Blokland (2010).

Ook de innovativiteit van de Nederlandse landbouw ontwikkelt zich in positieve zin. Uit de Innovatiemonitorenquête van het LEI blijkt dat tussen 2004 en 2008 het aantal bedrijven met product- en/of procesvernieuwingen toenam. In 2009 werd deze stijgende trend doorbroken. Door de economische crisis en de overwegend mindere bedrijfsresultaten werd in vergelijking met een jaar eerder iets minder vernieuwd. Het percentage vernieuwende bedrijven kwam in 2009 uit op 17,6%. Figuur 3.2 geeft het percentage vernieuwers weer voor de periode 2003-2009, uitgesplitst naar echte innovatoren en volgers.

¹ Jaarlijks kunnen de subsidies en regelingen veranderen net als gestelde eisen aan de agrarische bedrijven. Een scherpe of onverwachte verandering zorgt voor een daling in de aangevraagde investeringsbedragen voor duurzame productiemiddelen.

Figuur 3.2**Bedrijven met technische vernieuwingen in producten of processen, in %**

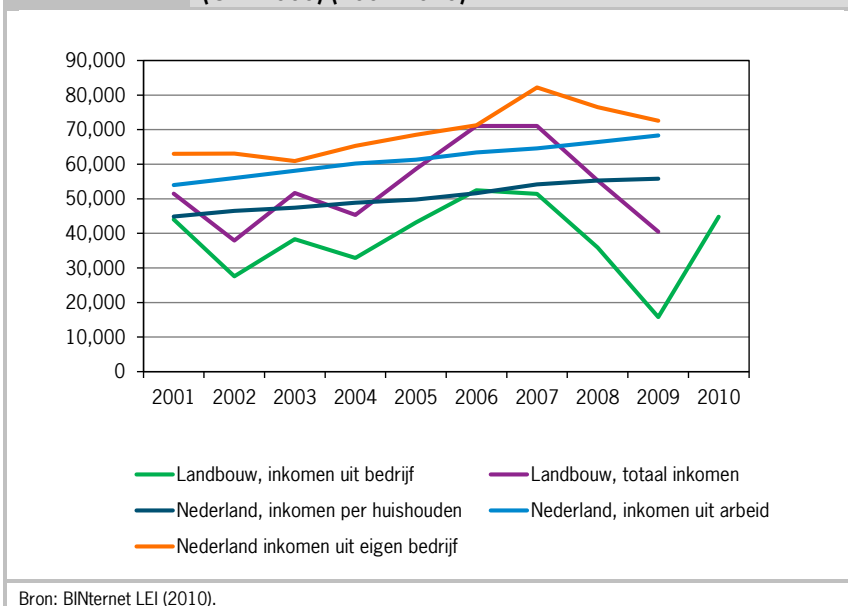
Bron: Informatienet, Innovatiemonitor (2003-2009).

Het aantal bedrijven dat een voor markt nieuw product of proces introduceert (echte innovatoren) is in de periode 2003-2009 min of meer gelijk gebleven (1-2% van het aantal bedrijven). Het aantal volgers is vanaf 2004 gestegen. Dit betekent dat de verspreiding van nieuwe producten en processen sneller verloopt.

3.3 Relatie tussen inkomsten en investeringen in innovaties

In figuur 3.3 wordt de ontwikkeling van het gemiddelde bedrijfsinkomen in de land- en tuinbouw afgebeeld en vergeleken de inkomensontwikkeling elders in de economie.

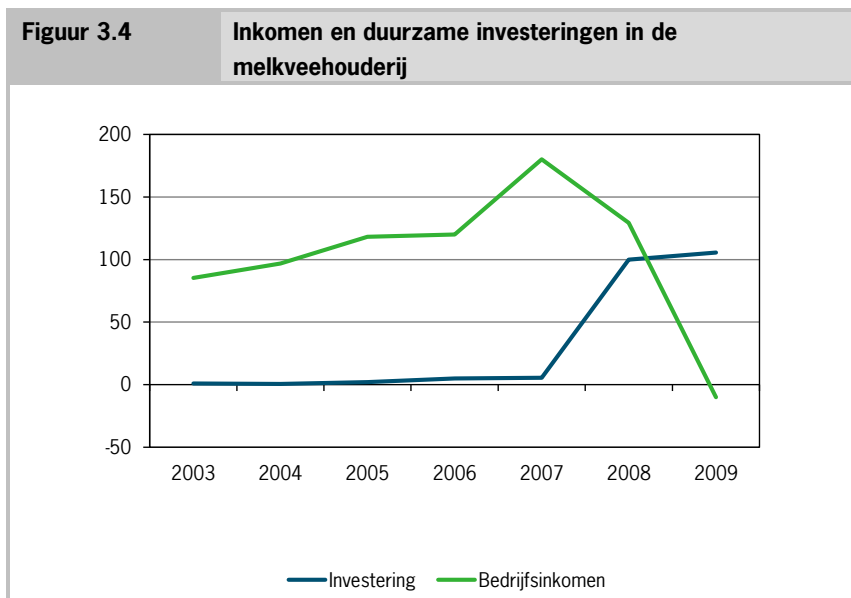
Figuur 3.3 Gemiddeld land- en tuinbouwbedrijfsinkomen per bedrijf (€ x 1.000) (2001-2010)



Het gezinsinkomen in de landbouw neemt vanaf 2001 licht toe. Het inkomen uit agrarische activiteiten is min of meer constant. Het inkomen uit niet-agrarische activiteiten neemt toe. Het inkomen uit agrarische activiteiten ligt gemiddeld tussen de 25.000-45.000 euro. Het inkomen uit agrarische activiteiten schommelt sterk vanaf 2005. Het gemiddelde inkomen was hoog in 2006 en 2007 en laag in 2009. Er zijn wel sterke sectorale verschillen in de landbouw. De inkomensontwikkeling in de landbouw blijft achter bij de ontwikkeling in andere delen van de economie. Het is relatief steeds minder aantrekkelijk om in de landbouw actief te zijn. Het aantal boeren en tuinders met hoofdinkomen uit agrarische activiteiten neemt jaarlijks met 3-5% af. Er is sprake van een cost-price squeeze. In de afgelopen 15 jaar zijn de opbrengstprijzen gemiddeld met 1,1% toegenomen en de kosten met 2,9% (Bignami, 2011).

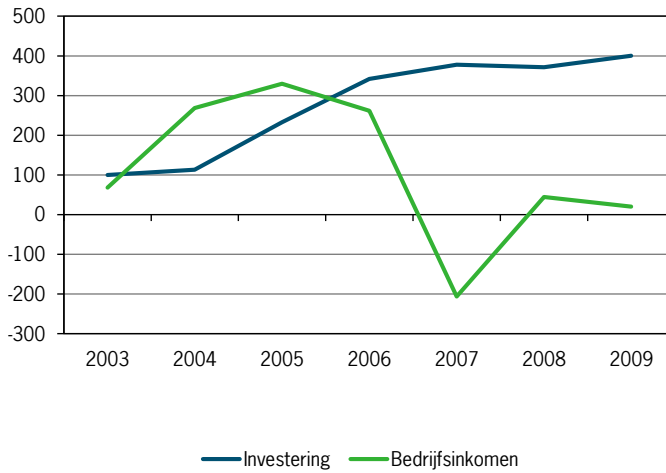
Figuren 3.4-3.7 laten zien dat de investeringen in duurzame activa in de veehouderij toenemen. In de pluimvee- en de varkenshouderij gebeurt dit geleidelijk. In de melkveehouderij zijn de investeringen enorm toegenomen in 2008 door een wijziging in het subsidie- of fiscale beleid. Figuren 3.5-3.7 suggereren dat er een zekere relatie is tussen ontwikkelingen in inkomen en duurzame investerin-

gen. In de pluimveehouderij gaan inkomenspieken gepaard met een verhoging van de investeringen; inkomensdalingen komen tot uitdrukking in stabilisatie van het investeringsniveau (figuur 3.6). In de varkenshouderij zijn de investeringen in duurzame activa vanaf 2006 gestabiliseerd, terwijl de inkomens gedaald zijn (figuur 3.5). In de glastuinbouw zijn inkomens en investeringen in 2008 en 2009 onder druk komen te staan (figuur 3.7). Merk op dat ook de regelingen veranderd zijn in 2007.



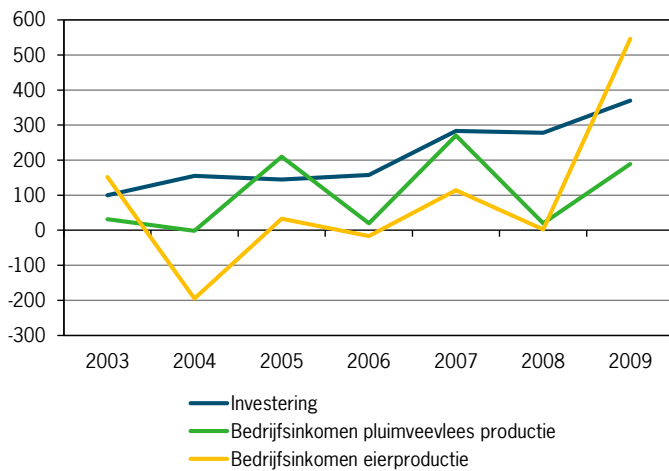
Figuur 3.5

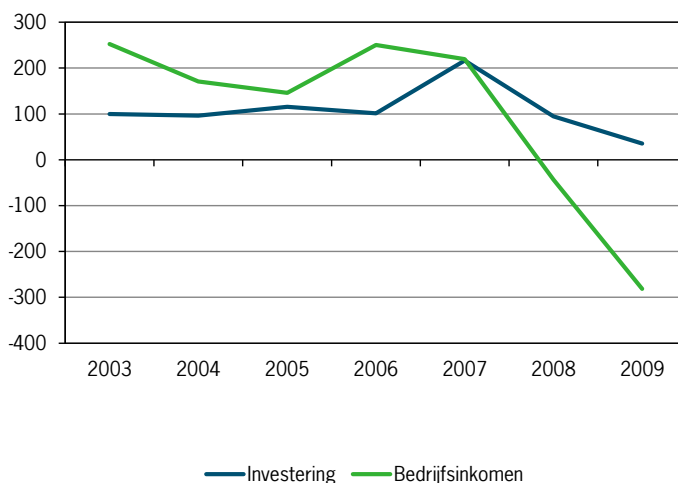
Inkomen en duurzame investeringen in de varkenshouderij



Figuur 3.6

Inkomen en duurzame investeringen in de pluimveehouderij



Figuur 3.7 **Inkomen en duurzame investeringen in glastuinbouw**

3.4 Vergelijking met andere sectoren

De ontwikkelingen van de milieuprestaties van de landbouw lopen in het algemeen achter bij die in de rest van de economie. De milieubelasting van de landbouw neemt langzamer af (of sneller toe) dan in rest van de economie met uitzondering van klimaat en nutriënten naar water (tabel 3.2).

Tabel 3.2 **Ontwikkeling van de milieubelasting van de landbouw en de rest van de economie, in % (2000-2008)**

	Landbouw	Overig
Afval	27,0	4,9
Zware metalen	-8,3	-34,0
Nutriënten naar water	-29,6	-28,8
Klimaat	-2,4	0,4
Verzuring	-20,8	-21,1
Ozonlaag	-	-22,8
Fijnstof	1,3	-26,0

Bron: CBS Milieurekeningen. De afvalcijfers hebben betrekking op 2005 en 2008.

3.5 Conclusie

Op macroniveau zijn de investeringen in de land- en tuinbouw in het afgelopen decennium gestegen om in 2009 weer fors te dalen. Dit hangt samen met de lage prijzen en inkomens in de agrarische sector in 2009. Dit geldt ook voor duurzame investeringen. Het aantal innoverende bedrijven in de landbouw schommelt rond de 1-2%. Het aantal volgers is in het afgelopen decennium gegroeid.

Wellicht zijn investeringen in duurzaamheid te laag. Het is echter niet zo dat de ontwikkeling negatief is. De ontwikkelingen in duurzame investeringen worden mede bepaald door fiscale en subsidieregelingen.

Het gemiddelde inkomen uit agrarische activiteiten ligt gemiddeld tussen 25.000-45.000 euro. Dit inkomen schommelt wel sterker vanaf 2005. Er zijn in dit opzicht wel grote verschillen tussen deelsectoren. Het inkomen uit niet-agrarische activiteiten is in het afgelopen decennium toegenomen. De inkomensontwikkeling in de landbouw is minder gunstig dan die in ander delen van de economie.

Op sectorniveau bestaat er een zekere relatie tussen ontwikkelingen in inkomen en investeringen in duurzame activa. Investeringen lopen terug of stabiliseren indien de inkomens teruglopen.

Deel II

Kader transparantie, concurrentie en prijsvorming

In dit deel wordt er nagegaan wat de invloed is van transparantie op prijsvorming en prijsconcurrentie in de keten. In hoofdstuk 4 wordt er nader ingezoomd op het theoretisch kader van de begrippen transparantie, concurrentie en prijsvorming. In hoofdstuk 5 vindt een korte analyse plaats van casussen en prijsmonitoringsystemen op het terrein van transparantie.

4 Theoretisch kader transparantie, concurrentie en prijsvorming

In dit hoofdstuk stellen wij een theoretisch kader op dat de relatie aangeeft tussen transparantie, concurrentie en prijsvorming en passen dit vervolgens toe op prijsvorming in de primaire landbouw. Paragraaf 4.1 gaat in op de economische theorie. Paragraaf 4.2 geeft een beoordelingskader voor transparantie. Aan de hand van dit kader toetsen wij in paragraaf 4.3 of er een gebrek aan transparantie is op agrarische markten.

4.1 Theorie

4.1.1 Inleiding

In een transparante markt hebben aanbieders en vragers informatie over de aanwezige spelers op de markt en over de eigenschappen en prijzen van goederen en diensten die de marktpartijen aanbieden dan wel vragen (Stefanski et al., 2002).¹ Dit geeft de partijen het inzicht om producten of diensten met elkaar te vergelijken en het economisch meest voordelige alternatief te bepalen. Bedrijven verzamelen informatie over prijzen en marktverhoudingen om goed voorbereid prijsonderhandelingen in te kunnen gaan met het doel om een marktconforme prijs te realiseren en eventueel een betere prijs. Aanbieders gaan voor de hoogst mogelijke prijs, vragers voor de laagst mogelijke prijs.

Marktspelers profiteren op twee manieren van transparantie:

- De zoekkosten voorafgaande aan een transactie zijn laag. Een hoger niveau van transparantie impliceert dat marktspelers minder kosten hoeven te maken bij het verkrijgen van informatie dan bij een lager niveau van transparantie. Een hoger niveau van transparantie maakt de markten meer efficiënt door de mogelijkheid om snel te reageren op vragen, verzoeken of calamiteiten vanuit de markt.

¹ Zie ook Mollgaard en Overgaard (2000, 2001): 'characteristics transparency' en 'price transparency'.

- Er wordt aan de verwachtingen van de marktspelers voldaan. Marktspelers betalen of ontvangen de prijs die zij verwachten en leveren en ontvangen de kwaliteit die zij verwachten. Spelers zijn niet teleurgesteld omdat hun verwachtingen onjuist bleken, maar wellicht wel over het prijsniveau op een bepaald moment.

Markt informatie is voor een belangrijk deel publiekelijk beschikbaar.¹ Dit geldt echter niet voor alle informatie. Voor sommige informatie dienen marktpartijen moeite te doen: ze stoppen tijd en middelen in het verzamelen en verwerken van informatie. Informatie is een goed als alle andere goederen. Bedrijven wenden schaarse middelen aan door medewerkers informatie te laten verzamelen of door de informatie extern aan te kopen.

Bedrijven delen vaak de beschikbare informatie met hun afnemers en leveranciers. Zo geven bedrijven informatie over de verkoopprijs om consumenten en andere afnemers te prikkelen om juist bij hen te kopen. Ook derden bieden prijsinformatie aan. Dienstencentrum Agrarische Markt (DCA) verzamelt en verstrekt markt informatie. De Nederlandse Organisatie van Pluimveehouders (NOP) verzorgt een eiernotering.²

Bedrijven kunnen de beschikbare informatie ook achterhouden. In dat geval proberen zij van hun informatievoorsprong gebruik te maken. Er is asymmetrie. Bij *asymmetrische* informatie heeft de ene marktpartij meer informatie dan de andere marktpartij: sommige marktspelers beschikken over relevante 'privé informatie' (Rasmussen, 1989, p. 53).³ *Asymmetrische* informatie is een van de mogelijke bronnen van *marktfalen*.⁴ Een gebrek aan informatie en een scheve verdeling van de beschikbare informatie kan ertoe leiden dat de concurrentie in twee opzichten tekortschiet:

- Er komen te weinig transacties tot stand. In extremis komt een markt niet van de grond;
- De prijzen die overeengekomen worden zijn te laag of te hoog. Er is inkoop- of verkoopmacht en er wordt door bepaalde partijen te veel winst gemaakt.

¹ Informatie heeft voor een belangrijk deel het karakter van een publiek goed. Het is niet-rivaal en onder bepaalde omstandigheden niet-uitsluitbaar. Informatie kan terdege afgeschermd worden. Het is juist om te zeggen dat informatie het karakter van een club goed heeft.

² www.boerenbusiness.nl

³ Rasmussen (1989), *Games and information: An introduction to game theory*. 1st ed.

⁴ Vormen van marktfalen zijn: het onvermogen publieke goederen te produceren, externe effecten, marktmacht en informatieasymmetrie (zie Baumol en Oates, 1975, *The theory of environmental policy*).

Deze twee punten sluiten aan op het kernprobleem in de economie: de vorming en de verdeling van de toegevoegde waarde. Het efficiëntievraagstuk in de richting zich op de vraag of de koek niet groter gemaakt kan worden door bedrijf, keten of economie anders in te richten. Het verdelingsvraagstuk betreft de vraag wie hiervan profiteert.

De analyse in deze paragraaf voeren wij uit op drie niveaus. Wij gaan na welke rol prijsinformatie speelt in: (1) bilaterale onderhandelingen tussen leverancier en afnemer over de prijs; (2) welke rol het speelt in concurrentie tussen bedrijven en (3) wat de gevolgen zijn voor het marktevenwicht. Tabel 4.1 vormt het kader voor de analyse in dit hoofdstuk.

Tabel 4.1		Kernvragen theorie		
	Bilaterale onderhandeling	Prijsconcurrentie	Marktevenwicht	
Verdeling	Wat is de invloed van prijsinformatie op de uitkomst van bilaterale onderhandelingen?	Wat is de invloed van prijsinformatie op de concurrentie?	Wat is de invloed van prijsinformatie op de marktprijs?	
Efficiëntie	Is er voldoende informatie voor beide partijen om (efficiënte) transacties te sluiten?	Is er voldoende informatie voor beide partijen om (efficiënte) transacties te sluiten gelet op concurrentie?	Is er voldoende prijsinformatie in de markt?	

4.1.2 De verdeling van de marge

Een gebrek aan informatie bij boeren en tuinders stelt afnemers in staat om relatief lage prijzen te bedingen. Dit kan ertoe leiden dat het prijsniveau in de markt te laag is of dat afnemers een onderscheid kunnen maken tussen boeren en tuinders. Dit kan afnemers in staat stellen boeren en tuinders met weinig marktinzicht lage prijzen te betalen en boeren en tuinders met veel marktinformatie juist hoge prijzen. Een gebrek aan informatie leidt in dat geval tot prijsverschillen (prijsdiscriminatie). Er is een prijs spreiding.

4.1.2.1 *De rol van informatievoordelen in bilaterale handelsrelaties*

Afnemers kunnen extra surplus aan boeren en tuinders onttrekken door prijsdiscriminatie toe te passen. Er is prijsdiscriminatie, indien boeren en tuinders verschillende prijzen ontvangen voor hetzelfde product. Deze praktijk is alleen mogelijk, indien: (1) de afnemer in staat is een onderscheid aan te brengen tus-

sen leveranciers en (2) handelaren (of de leveranciers zelf) niet in staat zijn de prijsverschillen door arbitrage teniet te doen.

Stiglitz (1989) laat zien dat een gebrek aan informatie tot de volgende marktimperfecties kunnen leiden (p. 779):

1. Transacties komen niet tot stand. Er komt bijvoorbeeld geen markt voor tweedehands producten tot stand als de kwaliteit onvoldoende inzichtelijk is en het prijsmechanisme niet in staat is te differentiëren tussen kwaliteiten (Akerlof 1970).¹ In dat geval komen er te weinig transacties tot stand van tweedehandsproducten van hoge kwaliteit. Bunte et al. (2002)² geven aan dat mogelijkwerwijs als gevolg van het gebrek aan transparantie jong gebruiksvet met een hoge vleeskwaliteit niet verkocht wordt. Alleen oud gebruiksvet wordt verkocht om tot vlees verwerkt te worden;³
2. Er worden hoge marges behaald;
3. Sommige leveranciers (afnemers) ontvangen (betalen) meer dan wel minder dan andere leveranciers (afnemers). Toeristen die de weg niet kennen naar het betere en/of goedkopere restaurant om de hoek, maken gebruik van de kwalitatief slechte en duurdere restaurants direct in de buurt van de toeristische attracties.⁴

¹ Akerlof, G. (1970), The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism, Quarterly Journal of Economics, pp. 488-500.

² Bunte, F., P. Diederik en K. de Vlieger (2002), Veemarkten, LEI.

³ Ook de mestmarkt wordt vaak getypeerd als een markt die niet voldoende tot ontwikkeling komt vanwege een gebrek aan inzicht van veehouders in de marktprijzen. Zie CDM (2008), Naar evenwicht op de mestmarkt, Themamiddag, Ede. De verkoop van mest wordt natuurlijk wel door regulering bepaald. Veehouders kunnen niet meer uitrijden dan toegestaan. Veehouders kunnen een prikkel hebben om meer te verkopen i.p.v. onderhands af te zetten als de prijzen hoger zouden zijn.

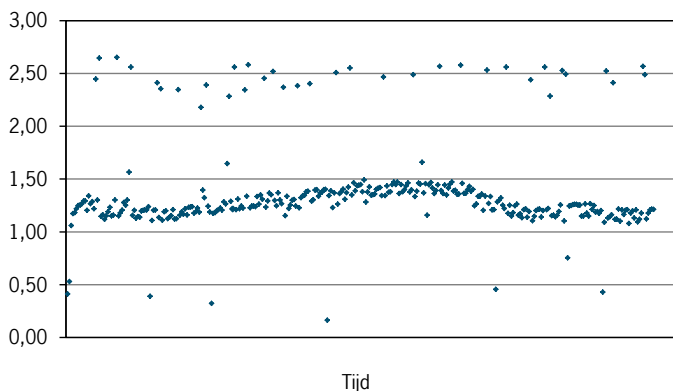
⁴ Deze uitkomsten zijn geformaliseerd in modellen van de 'toeristenva' (zie Diamond, 1971, Salop en Stiglitz, 1977 en Stiglitz, 1989 en voor een tekstboekuitgave Carlton en Perloff, 2005).

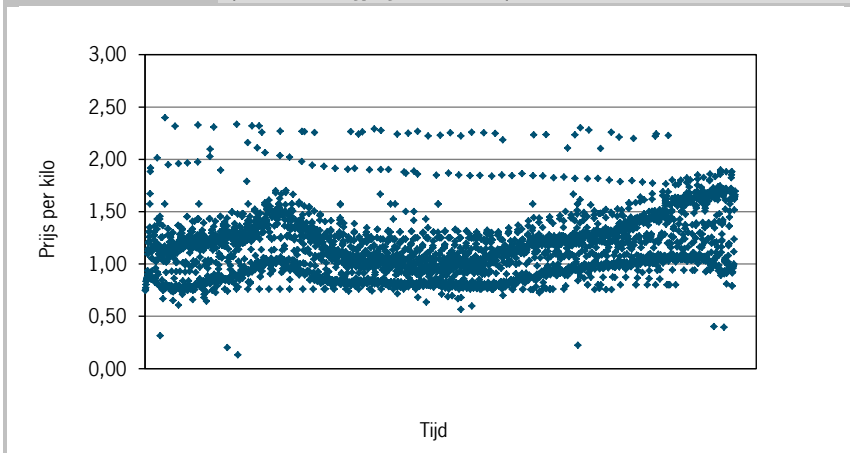
Spreiding van transactieprizen op primair niveau

Figuren 4.1A en 4.1B geven de spreiding aan van de transactieprizen van eieren en vleesvarkens in 2009. De transactieprizen zijn per datum afgebeeld op de x-as. De spreiding kan het gevolg zijn van een gebrek aan transparantie, maar hangt ook samen met verschillen in variëteit en kwaliteit (wit-bruin; kooi, scharrel, uitloop, biologisch; gewichtsklassen; kwaliteitsbewaking; serviceverlening). De transacties van eieren worden gedomineerd door twee variëteiten; bij varkens is dat er maar één. Er is wel een variëteit varkens die tegen hogere prijzen afgezet wordt. Er is enige prijs spreiding rond de belangrijkste variëteiten eieren en vleesvarkens.

Figuur 4.1A

Spreiding van transactieprizen van eieren per dag (af-boerderijprizen, 2009)



Figuur 4.1B**Spreiding van transactiepreizen van vleesvarkens per dag (af-boerderijpreizen, 2009)**

Bedrijven maken zoekkosten om aan informatie over prijzen en ander markt-omstandigheden te komen. Voor boeren en tuinders is het zaak om er achter te komen welke afnemers het meest voor hun product willen betalen. Voor afnemers is het zaak om er achter te komen welke boeren en tuinders met de laagste prijs genoeg nemen. Een basisaanname in de literatuur is dat partijen die meer tijd en middelen in informatieverzameling stoppen een betere prijs realiseren.

Zoekkosten hebben invloed op de vraag van afnemers en het aanbod van leveranciers. Een gebrek aan transparantie en zoekkosten leiden tot een minder vloeiend verloop dan in eerstejaars tekstboeken economie wordt aangenomen. Zoekkosten hebben ook invloed op vraag hoe partijen reageren op een bod van de tegenpartij. Accepteer je het bod of zoek je verder? Als een partij verder zoekt, maakt deze extra transactiekosten. Je zoekt dus pas verder als je aanneemt dat je verwacht op zijn minst de extra zoekkosten goed te maken. Een basisveronderstelling in de agrarische economie is dat boeren en tuinders niet genegen zijn lang verder te zoeken, omdat de waarde van hun versproduct afneemt met de tijd die zij nodig hebben om een beter bod te zoeken (Raynaud et al., 2005). Dit geldt natuurlijk in mindere mate voor bewaarproducten.¹

¹ Bij bederfelijke producten is het van belang dat agrarische producten na oogst of slacht direct verkocht worden. Kwaliteit en opbrengstprijzen nemen snel af als de beoogde afnemer de producten niet op het afgesproken tijdstip afneemt. Dit geldt bijvoorbeeld voor vers zacht fruit en vers brood. Voor de verwerkende industrie geldt dat het tijdstip van levering cruciaal is voor het optimaliseren van

De zoekkostentheorie verklaart waarom in de consumentenmarkt kleine bedrijven met hoge prijzen en marges kunnen bestaan naast grote bedrijven met lage prijzen en lage marges. Consumenten die geen tijd hebben om door te zoeken kopen bij de eerste bedrijven; consumenten die wel tijd hebben kopen bij de laatste bedrijven. Bedrijven met lage prijzen realiseren ook meer herhalingsaankopen en grotere transacties per aankoop. Bedrijven richten zich op consumenten met verschillende zoekkosten.

Hypotheses

Leveranciers die vanwege hoge zoekkosten geen informatie verzamelen realiseren lage prijzen; afnemers die vanwege hoge zoekkosten geen informatie verzamelen betalen hoge prijzen.

Naarmate de markt minder doorzichtig is, is de prijsspreiding groter.¹

Hoge zoekkosten kunnen te maken hebben met een gebrek aan informatie, maar ook met een gebrek aan geduld. Zoals gezegd, dit laatste speelt een rol bij versproducten. De zoekkosten bestaan in dat geval in de vermindering van de waarde van het versproduct.

4.1.2.2 De rol van informatie in afstemming tussen bedrijven

Bedrijven kunnen door informatie te delen of juist achter te houden de concurrentie beperken. Door informatie te delen wordt kartelvorming vereenvoudigd. Door informatie achter te houden kunnen concurrenten van de markt geweerd worden.

de verwerkingscapaciteit. Dit is de reden waarom het leveringstijdstip een cruciale rol speelt in contracten van de conservenindustrie en de kippenlacterijen. Voor de industrie is het van belang dat boeren op tijd leveren en niet met het oog op het weer een weekje wachten. Voor merkproducten geldt dat een standaardkwaliteit geleverd wordt. Om deze reden geven supermarktenketens en de verwerkende industrie productspecificaties af. Bedrijven in de agroketen zijn afhankelijk van lokale aanbieders en vragers als de transportkosten hoog zijn in verhouding tot de waarde van het product. Dan loont het de moeite niet om andere handelspartners te zoeken. Dit geldt bijvoorbeeld voor rauwe melk en tomaten voor de verwerkende industrie. Merk overigens op dat de afhankelijkheid tot zekere hoogte beide partijen in de handelsrelatie betreft (Raynaud et al., 2005).

¹ Stiglitz (1989) stelt dat een verlaging van de zoekkosten niet noodzakelijkerwijs leidt tot lagere marges en een kleinere spreiding van de gerealiseerde prijzen.

Kartelvorming

OECD (2001) stelt dat transparantie gunstig is voor consumenten, tenzij de transparantie verkopers meer ten goede komt dan consumenten. Transparantie maakt het eenvoudiger om parallel gedrag te vertonen en het prijsbeleid anderszins op elkaar af te stemmen. Dit is met name het geval als de prijstransparantie sneller en meer informatie voor verkopers oplevert in plaats van kopers. Dit laatste is het geval als organisaties structureel prijzen vergelijken en consumenten slechts incidenteel.

Transparantie leidt alleen tot onderlinge afstemming tussen verkopers als de markt zich hiervoor leent. Dit geldt in het bijzonder voor markten met weinig spelers, hoge toetredingsbelemmeringen, weinig veranderingen in de marktomstandigheden, veel herhalingsverkoop en het ontbreken van een prijsvechter. Kartelvorming heeft minder kans op succes als het eenvoudig is voor de karteldeelnemers om zich aan de spelregels te onttrekken. Een gebrek aan inzicht in het prijsbeleid van concurrenten lokt concurrentie uit.

Onder bepaalde voorwaarden kunnen ook in niet-transparante markten kartels in stand gehouden worden. Bedrijven kunnen hiertoe gebruik maken van een triggerstrategie. In het geval van een trigger strategie laten alle bedrijven de regels van het kartel varen als de marktprijs beneden een bepaald niveau zakt. In deze modellen houden bedrijven zich aan de regels van het kartel om maar geen prijsoorlog uit te lokken.

Deze uitgangspunten zijn van belang om te beoordelen of het geoorloofd dan wel wenselijk is of concurrenten prijsinformatie of vergelijkbare informatie uitwisselen. Uitwisseling van prijsinformatie schaadt de concurrentie volgens OECD (2001) niet direct als de informatie oud is, geaggregeerde data betreft en via een derde partij verlopen. Als de informatie recent is of toekomstige transacties betreft, bedrijfsinformatie betreft en min of meer direct onderling verstrekt wordt, kan zij gebruikt worden om de concurrentie beperken. Onderlinge afstemming kan verder gefaciliteerd worden door praktijken als de 'most favoured nation'-clausule.

Informatie-uitwisseling tussen concurrenten wordt met argusogen door mededingingsautoriteiten bekeken. Informatie-uitwisseling behoort tot de hard core kartelovereenkomsten. Voor de primaire sector is onzekerheid over de regels ten aanzien van prijsinformatie wellicht een groter vraagstuk dan ten aanzien van duurzaamheidsinitiatieven. Er zijn verschillende voorbeelden van mededingingscasussen op dit terrein:

- de Britse tractormarkt;
- de Europese vetzurenindustrie (Unilever, Henkel en Oleofina);

- de Deense betonmarkt;
- de Amerikaanse luchtvaartindustrie.

Hypothese

Transparantie versterkt onder bepaalde voorwaarden de concurrentie, maar kan ook onder bepaalde voorwaarden afbreuk doen aan de concurrentie. Des te meer een monopolist weet, des te beter voor de monopolist.

Concurrenten weren

Bedrijven kunnen concurrenten uit een markt weren door toetredingsbelemmeringen op te werpen of door strategisch gedrag (Williamson, 1985). Op de markt aanwezige ondernemingen geven informatie over de markt aan potentiële concurrenten door prijzen te zetten. Op de markt aanwezige bedrijven beschikken over meer informatie dan potentiële concurrenten. Zittende bedrijven kunnen met lage prijzen signaleren dat zij lage kosten hebben. Dit kan potentiële concurrenten ervan weerhouden tot een markt toe te treden. In theorie kunnen ook bedrijven met hoge kosten doen alsof hun kosten laag zijn om toetreding te voorkomen. In de literatuur wordt nagegaan onder welke voorwaarden deze strategie geloofwaardig is. Zittende bedrijven kunnen ook door hoge prijzen te zetten aangeven dat de kosten voor alle bedrijven in de sector hoog zijn. Ook dit heeft als doel concurrenten te weerhouden van toetreding.

4.1.3 Efficiëntie

4.1.3.1 De rol van prijsmechanismen in het afsluiten van efficiënte transacties

In de inleiding van dit hoofdstuk hebben wij aangegeven dat aanbieders voor de hoogst mogelijke prijs gaan en vragers voor de laagst mogelijke prijs. Dit vraagstuk kan ook bekeken worden vanuit het perspectief van de maatschappelijke welvaart. Dan is het wenselijk dat als een verkoper een product aanbiedt, dit product door de koper met de hoogste waardering (betalingsbereidheid) gekocht wordt.¹ Uit maatschappelijk oogpunt is het wenselijk dat als een koper een

¹ De betalingsbereidheid geeft het maximumbedrag weer dat een koper bereid is te betalen voor een gegeven hoeveelheid product (ook: reserveringsprijs). Omgekeerd is er een minimumbedrag waarvoor een verkoper bereid is zijn product te verkopen. Wanneer de prijs is vastgesteld, kan de individuele betalingsbereidheid van de koper hoger zijn dan deze prijs. Er is dan sprake van consu-

product vraagt, dit product door de verkoper met de laagste kosten (leveringsbereidheid) verkocht wordt. Als aan deze voorwaarde voldaan wordt en het verschil tussen waardering en kosten maximaal, dan is de transactie efficiënt.¹ Er is dan geen reallocatie van goederen mogelijk zonder dat iemand erop achteruit gaat, bijvoorbeeld door het product door te verkopen aan een partij met een hogere betalingsbereidheid.²

Dit lijkt eenvoudig, maar is niet evident in een wereld waarin de verkoper of koper niet alle relevante informatie beschikbaar heeft, bijvoorbeeld informatie over de betalingsbereidheid of leveringsbereidheid van de tegenpartij. In deze paragraaf laten wij zien dat er toch prijsmechanismen zijn die efficiëntie tot stand kunnen brengen, ook al tast de verkoper of koper in het duister over de marktsituatie, i.e. de betalingsbereidheid van de tegenpartij.

Bedrijven kunnen achter de betalingsbereidheid van de tegenpartij komen door de tegenpartij te verleiden om de betalingsbereidheid aan te geven. Er zijn prijsmechanismen die onder bepaalde voorwaarden de tegenpartij ertoe zetten het achterste van hun tong te laten zien. Het bekendste voorbeeld op dit terrein zijn veilingmechanismen. Een verkoper organiseert een veiling om kopers tegen elkaar op te laten bieden. Een koper kan een tender organiseren om verkopers elkaar te laten onderbieden.

Veilingen worden gekenmerkt door transparante regels. Een product wordt verhandeld op basis van biedingen van participanten. Er is een afgedwongen overeenkomst tussen participanten en de verkoper. In een omgekeerde veiling geldt deze overeenkomst tussen participerende verkopers en één koper. De participanten moeten het product willen kopen (verkopen). Een veiling wordt gewonnen door de koper met de hoogste betalingsbereidheid dan wel verkoper die met de laagste prijs genoeg neemt. De winnaar is verplicht tot aankoop (verkoop). De bekendste volgende voorbeelden van veilingen staan in het volgende kader.

mentensurplus. Wanneer de prijs de betalingsbereidheid van de potentiële koper overstijgt, zal deze koper het product niet aanschaffen.

¹ Er is overigens een subtiel verschil tussen maatschappelijke efficiëntie en opbrengstmaximalisatie.

² Dan is er een zogenaamde Pareto-optimaliteit.

Veilingmechanismen

De bekendste volgende voorbeelden van veilingen zijn de volgende:

- *Engelse veiling*
In een veiling bij opbod blijft de veiling open zolang er een tegenbod gedaan wordt. De veiling sluit als er geen tegenbod meer gedaan wordt. De koop gaat naar de bieder met het hoogste bod. Dit vormt ook de prijs die de winnende bieder betaalt.
- *Nederlandse veiling*
In een veiling bij afslag stelt een verkoper een serie aflopende prijzen voor. De potentiële kopers geven tijdens het aflopen van de prijs op de veilingklok aan dat zij het betrokken product tegen de dan geldende prijs willen kopen. De veilingmeester vergelijkt de timing van de biedingen en kiest het eerste prijsaanbod, het hoogste bod. De prijs die betaald wordt, is gelijk aan dit aanbod.
- *De 'first price sealed bid' is een gesloten veiling*
Er worden gelijktijdig biedingen gedaan die de verkoper direct na afloop van de biedprocedure kan vergelijken. De prijs die betaald wordt, is gelijk aan het hoogste bod. Tendering is een omgekeerde 'first price sealed bid' veiling. Verkopers doen een bod dat de koper vergelijkt met andere biedingen.
- *De 'second price sealed bid' (Vickrey veiling)*
komt overeen met de 'first price sealed bid' veiling. Er is één belangrijk verschil: de prijs die betaald wordt, is gelijk aan het op één na hoogste bod.

Een veiling is een biedspel met incomplete informatie vanuit het perspectief van de bidders. De strategieën van de deelnemers zijn afhankelijk van de betalingsbereidheid en (bij een open veiling) van de biedingen die andere deelnemers reeds gedaan hebben. De strategieën zijn afhankelijk van twee aspecten. Bij het doen van een bod beschouwt een ondernemer de kans dat hij wint en de prijs die hij dient te betalen.

In de Vickrey-veiling is het voor elke bieder optimaal de eigen betalingsbereidheid te bieden. Bij deze vorm van veilen worden de twee genoemde aspecten uit elkaar getrokken. Omdat het eigen bod enkel de kans bepaalt dat de veiling gewonnen wordt en niet de prijs die betaald wordt, hebben de bidders een prikkel om de betalingsbereidheid te bieden. De winnaar betaalt immers het op één na hoogste bod en behaalt een surplus dat gelijk is aan het eigen bod - het hoogste bod - en het bod van de nummer twee. Veilingmechanismen

die overeenkomen met de Vickrey-veiling prikkelen bedrijven eveneens de betalingsbereidheid te geven en zijn om deze reden eveneens efficiënt.^{1,2} Merk op dat er ook prijsmechanismen zijn anders dan veilingen die vergelijkbare regels kennen, tenders bijvoorbeeld. In beginsel is de veilingtheorie ook op deze mechanismen van toepassing.

Hypothese

Er is efficiënte prijsvorming mogelijk in intransparante markten, in het bijzonder markten waarin de betalingsbereidheid van de tegenpartij onbekend is.

Deze analyse geeft aan dat prijsvorming niet noodzakelijkerwijs inefficiënt is in een intransparante wereld.

¹ Veilen bij opbod realiseert dezelfde uitkomst, omdat deze vorm van veilen strategisch identiek is aan de Vickrey-veiling. Een bieder neemt actief deel aan de veiling zolang de prijs lager is dan de waardering van het geveilde product. Hij zal uit de veiling stappen als de prijs zijn reserveringsprijs overstijgt. Daarmee onthult hij zijn betalingsbereidheid. De bieder met de hoogste waardering betaalt een prijs die net iets hoger is dan de waarde van het op één na hoogste bod. Hierdoor is zijn surplus positief.

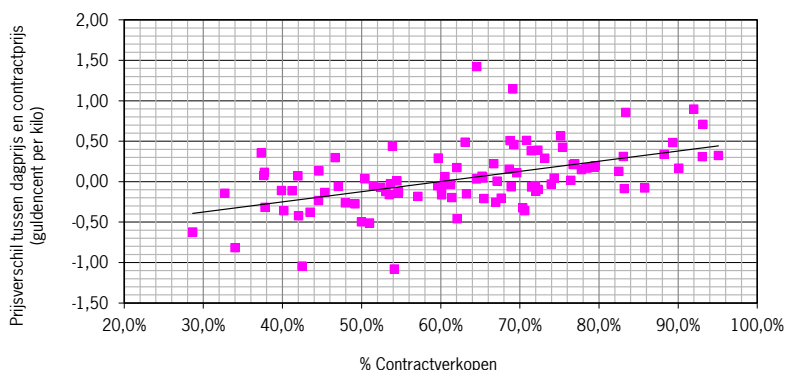
² In de Nederlandse veiling ontbreekt het aan een eenduidige (dominante) strategie. Een prijsstrategie is dominant als deze de winst (of een andere doelstelling) maximaliseert wat de concurrentie ook doet. Zowel de prijs als de kans om te winnen worden door het bod beïnvloed. Dit betekent dat een speler een bod onder zijn reserveringsprijs zal moeten doen om surplus (geld) aan de transactie over te houden. De vraag is hoe lang moet je wachten als de klokprijs onder je reserveringsprijs komt voordat je een bod doet. bieden. Voor de first-price sealed bid geldt ook dat er geen eenduidige strategie bestaat. Beide veilingen zijn vanuit de theorie gezien min of meer identiek.

Kader 4.1 De waarde van informatie over de vraag

Supermarkten stellen de levering van groenten zeker door een week voor de levering een bepaald percentage van de benodigde hoeveelheid in te kopen. De rest wordt kort voor de levering bijgekocht. Als de verkooporganisatie een hogere prijs zet dan de verwachte markt-vraag rechtvaardigt, dan doen supermarktketens er verstandig aan minder product tevoren in te kopen en meer op de daghandel te vertrouwen (en vice versa). De dagprijs ligt waarschijnlijk onder de weekprijs. Als supermarktketens de vraag beter in kunnen schatten dan de verkooporganisaties, bestaat er een positieve relatie tussen het percentage contract-verkopen en het verschil tussen dagprijs en weekprijs.

Dit was voor witlof in 2001 inderdaad het geval. Gemiddeld genomen kopen supermarkten minder op voor hand in als de dagprijs boven de contractprijs ligt en meer als de dagprijs boven de klokprijs ligt. Verkooporganisaties derven inkomsten als de dagprijs boven de contractprijs ligt, omdat er meer wordt ingekocht (>60%). Verkooporganisaties maken winst op contractverkopen als de dagprijs beneden de contractprijs uitkomst. Supermarkten beperken hun verlies door minder op contractbasis in te kopen. De prijzen in contract- en daghandel komen gemiddeld met elkaar overeen.

Figuur 4.2 Relatie tussen prijzen en contractverkoop



Bron: Bunte (2002), Contractverkoop witlof, LEI.

4.1.3.2 De rol van informatie in het concurrentieproces

De wereld is veelal complexer dan zojuist geschetst. De resultaten zijn afgeleid op basis van de aanname dat bedrijven de eigen betalingsbereidheid weten. Dit hoeft niet het geval te zijn. Een aannemer kan een bod doen in het kader van

een aanbesteding zonder dat hij de kosten van het betrokken project precies in kan schatten. Dit heeft belangrijke consequenties voor de uitkomst, met name in situaties waarin scherp op prijs geconcurrereerd wordt. In deze situatie lopen bedrijven het risico structureel verlies te maken.

Stel dat een groep vergelijkbare leveranciers een bod doet aan een supermarktketen voor de levering van een product voor een bepaalde periode zonder de kosten van de te leveren agrarische grondstoffen exact te kennen. Leveranciers hebben gemiddeld de juiste verwachting van de kosten en doen gemiddeld het juiste bod: een bod dat de kosten net dekt. Het gemiddelde van de biedingen is juist. Echter, degene die het bod wint, is te optimistisch geweest en leidt verlies. Dit verschijnsel staat bekend als de vloek van de winnaar ('winner's curse').

De kritiek op het concept van de vloek van de winnaar is dat op lange termijn 'slimme' bedrijven dit verlies incalculeren en een zodanige opslag bepalen dat de gemiddelde winst niet negatief is. Bajari en Hortacsu (2003) laten zien dat bidders zich bewust zijn van de 'winner's curse' en daar naar handelen. Zij onderzoeken wat de betalingsbereidheid is van verzamelaars van munten voor gestandaardiseerde collectie munten die op eBay aangeboden worden. Er bestaat online en offline een ruime markt voor muntcollecties.¹ De verzamelaars bieden minder als er één bidder extra aan de bieding meedoet. Zij betalen minder, omdat als je wint de kans groot is dat je een te hoog bod gedaan hebt. Alle andere personen hebben immers een laag bod gedaan. Het gemiddelde bod dat personen doen is 10% lager dan de marktwaarde die diezelfde personen inschatten. Dit is een verzekering tegen de winner's curse en houdt rekening met het feit dat de bidder ook de verzendkosten dient te betalen.

Hypothese

Onder bepaalde voorwaarden winnen alleen bedrijven met een te lage inschatting van de marktprijs veilingen. Echter, ervaren bedrijven nemen deze mogelijkheid waarschijnlijk in hun biedgedrag mee.

Deze laatste conclusie is interessant in het kader van prijsvorming tussen supermarktketens en hun leveranciers. Supermarktketens organiseren vaak tenders voor de levering van één of een beperkt aantal producten. Degene die het laagste bod doet wint de tender. Als de theorie opgaat, bestaat er een

¹ Dit betekent dat er een gemeenschappelijke waarde bestaat voor muntcollecties bestaat. Het onderscheid tussen private en gemeenschappelijke waardes is cruciaal in de veilingtheorie en heeft implicaties voor de wijze waarop je een veiling wil ontwerpen.

mogelijkheid dat de partij die winst, de marktprijs te laag inschat. Echter, juist omdat leveranciers ervaren spelers zijn, is het niet aannemelijk dat de 'winner's curse' opgaat: de spelers mogen geacht worden de spelregels te kennen.

4.1.3.3 *De rol van prijsinformatie op marktniveau*

Op een meer abstract niveau wordt in de economische theorie benadrukt dat een gebrek aan informatie inherent is aan marktwerking en dat prijsvorming een rol speelt in het oplossen van fricties tussen vraag en aanbod die verklaard worden door een gebrek aan informatie. Dit idee voert onder andere terug op het gedachtengoed van Hayek (1948, 1967) en van de neo-Oostenrijkse school (Kirzner, 1973).

In een economische context hebben individuen geen perfecte economische kennis van voorkeuren, technologie, goederen en hun eigenschappen. Kennis over deze aspecten wordt als het ware 'ontdekt' en verspreid door economische interactie in de vrije markt (Hayek, 1948, 1968). In competitieve markten wisselen bedrijven en individuen informatie uit door in concurrentie met elkaar en met andere partijen transacties overeen te komen en op deze wijze ervaring op te doen. Hayek kent *prijzen* een communicatieve functie toe. Het prijssysteem heeft informatieve eigenschappen, wanneer prijzen beschouwd worden als de 'kwantitatieve indices van waarden' (Hayek, 1945, p. 525).¹ Elke index representeert geconcentreerde informatie over de waardering (schaarste) van een goed ten opzichte van andere goederen. De prijs maakt het autonome economische agenten mogelijk hun handelen aan te passen aan veranderingen in voorkeuren en kosten zonder elke keer weer een integrale afweging te maken van alle mogelijke relevante aspecten (Hayek, 1945, p. 525). De prijs coördineert vraag en aanbod over individuele spelers heen.

In een transparante markt - zonder andere fricties die transactiekosten veroorzaken - geldt bij voldoende concurrentie de Law of One Price. Iedereen handelt tegen die ene prijs die evenwicht realiseert tussen vraag en aanbod. Deze benchmark geeft in gestileerde vorm de kracht van het prijsmechanisme weer. Dit mechanisme stemt vraag en aanbod op elkaar af. De kosten en waardering van elk product - van de laatste eenheid van elk product - zijn in het (algemeen) evenwicht aan elkaar gelijk. Deze gelijkheid wordt bereikt doordat leveranciers kosten en prijzen afwegen en consumenten hun waardering en

¹ The use of knowledge in society.

prijzen. Dit betekent dat leveranciers en afnemers met beperkte informatie in het algemene belang kunnen werken, omdat de markt de verhouding tussen kosten en waardering weegt.

Het probleem van deze benchmark is dat zij de dynamische rol van prijsvorming en marktwerking miskent. Prijzen dragen informatie in zich over verschuivingen in de kosten van aanbieders en de betalingsbereidheid van consumenten. Ondernemers zijn continu op zoek naar de mogelijkheden om voordeel te halen uit prijsverschillen in de markt. Prijsverschillen spelen een rol in de allocatie van middelen en producten. Prijsverschillen signaleren aan ondernemers dat de verhouding tussen vraag en aanbod - schaarste - verschuift en dat het mogelijk is om hierop in te spelen. Ondernemers kunnen hierop inspelen juist als er frictie bestaat in de prijsvorming en prijzen zich als gevolg hiervan met enige regelmaat aanpassen. De kern van ondernemerschap ligt vanuit dit perspectief in het toepassen van arbitrage (Kirzner, 1973).¹

Vanuit hetzelfde perspectief kunnen duurzaamheidsinitiatieven beoordeeld worden. Ondernemers wegen de meerprijs van duurzame producten af tegen de meerkosten. Als er winstmogelijkheden zijn, dan kunnen ondernemers hierop spelen.² Dean en Mc Mullen (2007) definiëren duurzaam ondernemen als een proces van ontdekken, evalueren en exploiteren van economische mogelijkheden in de relevante markten, waar mensen bereid zijn voor duurzaamheid te betalen. Ondernemers kunnen op prijsverschillen inspringen door arbitrage toe te passen, maar ook door nieuwe producten te ontwikkelen die bijvoorbeeld het gat tussen gangbare en biologische producten op kunnen vullen.

De neo-Oostenrijkse benadering benadrukt dat ondernemers de meerprijs en de meerkosten tegen elkaar afwegen en als de meerprijs de meerkosten overtreft deze marktkans oppakken. Dit vooronderstelt dat bedrijven die duurzamer produceren een hogere prijs kunnen bedingen. Hiervoor kunnen diverse voorbeelden aangereikt worden. Dit geldt voor biologische producten, maar waarschijnlijk ook voor de verhouding tussen Nederlandse en Spaanse glasgroenten. Nederlandse producten leveren op Duitse groothandelsmarkten - in dezelfde weken, in dezelfde gewichts- en kwaliteitsklassen - meer op vanwege verschillen in kwaliteit (logistiek, bestrijdingsmiddelen, houdbaarheid) (figuur 4.3). Het is niet zo dat Spaans product Nederlands product veroordeelt tot bodemprijzen.

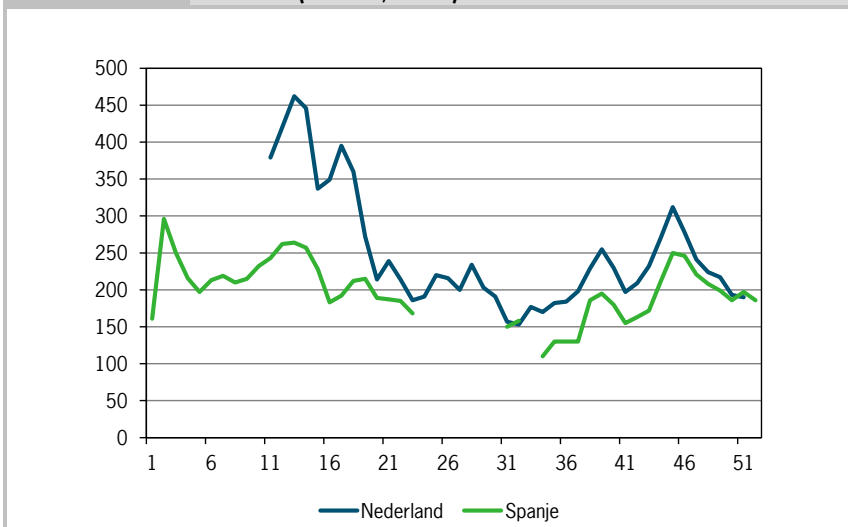
¹ Israel M. Kirzner (1973), *Competition and Entrepreneurship*, University of Chicago Press.

² Deze mogelijkheden zijn er in de Nederlandse markt wel degelijk. Er zijn wel grenzen aan de bereidheid van de consument om een meerprijs voor duurzame producten te betalen (Bunte et al., 2010). Duurzame producten zijn vooralsnog niche producten in de Nederlandse voedselketen.

Net als onder het vorige kopje wordt in deze analyse benadrukt dat ogenschijnlijke marktimperfecties een rol spelen in het genereren van informatie en het afstemmen van vraag en aanbod. De nadruk op transparantie miskent de rol van de markt als instrument om informatie bloot te leggen.

Figuur 4.3

Prijs van 100 kilo rode paprika op Duitse groothandelsmarkten (70 mm, 2007)



4.1.4 Conclusie

De analyse in deze paragraaf kunnen wij samenvatten door het kader in tabel 4.1 in te vullen op basis van de analyse. Transparantie leidt ertoe dat bedrijven die voorheen een informatieachterstand hadden, betere prijzen realiseren. Dit stelt boeren in staat hogere opbrengstprijzen te realiseren en lagere inputsprijzen.¹ Voor ervaren bedrijven die dagelijks of wekelijks prijsinformatie verzamelen en over prijzen onderhandelen is de impact van een toename van de prijstransparantie naar verwachting beperkt. Transparantie heeft ook een positieve invloed op de efficiëntie in de keten. Partijen met een informatieachterstand profiteren

¹ Als partijen over vergelijkbare informatie beschikken, is de uitkomst van het onderhandelingsproces ceteris paribus 'evenwichtig' en in zeker zin 'eerlijk'. Zie voor een analyse van eerlijke prijsvorming bijlage 1.

van een toename van de transparantie tenzij de informatie kartelvorming en afgestemd gedrag faciliteert. Dit laatste vormt een gevaar in geconcentreerde markten.

Transparantie heeft ook een positieve impact op de efficiëntie in de keten: (1) er worden meer transacties gesloten; (2) de transacties worden gesloten door de meest efficiënte partijen (de leverancier met beste kwaliteit-kostenverhouding; de afnemer met de hoogste betalingsbereidheid); (3) de winnaar van het concurrentieproces maakt niet continu verlies.

Dit wil overigens niet zeggen dat er te weinig informatie in de markt aanwezig is. Informatie is een product als alle andere producten. Er zijn schaarse middelen nodig om informatie te verzamelen, te verwerken en te verspreiden. En verder speelt de markt juist een grote rol in het blootleggen van informatie en bevorderen van efficiëntie.

Tabel 4.2		Conclusies theoretische analyse	
	Bilaterale onderhandeling	Prijsconcurrentie	Marktevenwicht
Verdeling	De marktpartij met de meeste informatie presteert het best Transparantie → 'Eerlijke' prijsverdeling	Transparantie maakt kartelvorming mogelijk Transparantie → Scheve prijsverdeling	Impact op marktevenwicht hangt van beide tegen-gestelde effecten af
Efficiëntie	De marktpartij met de minste informatie sluit geen transactie zolang markt intransparant is Transparantie → Efficiënte prijsvorming Goed ontworpen prijs-mechanisme maakt efficiënte transacties mogelijk, ook in intransparante markten Goed ontworpen prijs-mechanisme → Meer inzicht → Efficiënte prijsvorming	Onwetendheid over markt-verhoudingen kan bij scherpe concurrentie leiden tot te lage prijzen voor leveranciers Transparantie → Efficiënte prijsvorming	Prijsmechanisme legt informatie bloot over wederzijds voordelige transacties Prijsconcurrentie → Transparantie → Efficiënte prijsvorming

Om te beoordelen of er een gebrek aan transparantie is in de Nederlandse agrofoodketen, kunnen de volgende vragen uit bovenstaande tabel afgeleid worden.

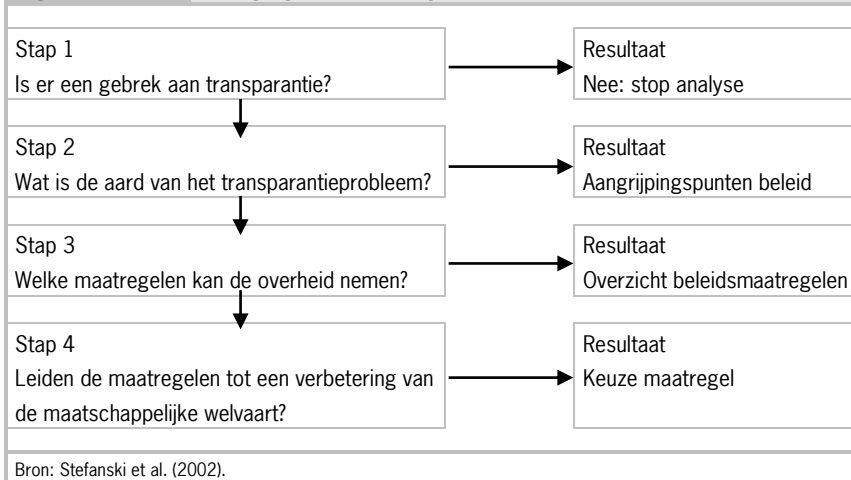
1. Is er gebrek aan prijsinformatie?
2. Is de prijsinformatie scheef verdeeld?

Bij de beantwoording van deze vraag is het van belang rekening te houden met de context. Zijn er redenen om aan te nemen dat er kartelvorming is of de concurrentie anderszins tekortschiet? Zijn er redenen om aan te nemen dat de prijsconcurrentie te scherp is?

Beide vragen beoordelen wij in het vervolg van dit deel.

4.2 Beoordelingskader transparantie

In de vorige paragraaf hebben wij de economische theorie op het terrein van transparantie en prijsvorming op een rijtje gezet. Dit overzicht is uitgemond in twee vragen die in de conclusie van de vorige paragraaf opgesteld zijn. Deze vragen kunnen aan de hand van een evaluatiekader van Stefanski et al. (2002) beantwoord worden. Stefanski et al. (2002) geven een stappenplan (figuur 4.4) op basis waarvan vastgesteld kan worden of er marktfalen op het terrein van transparantie is en of er een rol voor de overheid is om het marktfalen aan te pakken. Dit stappenplan is vergelijkbaar met de Calculus van SEO (verwijzing) en het stappenplan Marktwerking in Bunte (2004). Stefanski et al. onderscheiden de volgende stappen in hun stappenplan:

Figuur 4.4**Afwegingskader transparantie***Stap 1: Is er gebrek aan transparantie in de markt?*

Klachten, zoekkosten en marktkarakteristieken vormen een aanwijzing voor een mogelijk gebrek aan transparantie. De kernvraag blijft overigens of marktspeleers een gebrek inzicht hebben in de prijs.

- *Klachten* kunnen betrekking hebben op onvoldoend inzicht in prijs, kosten, contractuele voorwaarden, afnemers, enzovoort.
- *Zoekkosten en switchkosten* zijn kosten die optreden wanneer een leverancier besluit om van afnemer of afzetmarkt te veranderen.
- *Marktkarakteristieken* geven aan of er alternatieve partners voor leveranciers en afnemers zijn. Dit hangt af van het aantal leveranciers en afnemers in de markt en de vraag of deze partijen op korte termijn een vergelijkbaar product kunnen en willen afnemen dan wel leveren.

Stap 2: Wat is de aard van het transparantieprobleem?

In deze stap wordt beoordeeld of de gewenste prijsinformatie beschikbaar is en of de informatie begrijpelijk, betrouwbaar en vergelijkbaar is.

Stap 3: welke maatregelen kan de overheid nemen?

In deze stap wordt nagegaan welke maatregelen de overheid tot zijn beschikking heeft om de beschikbaarheid, maar ook de kwaliteit van de prijsinformatie te bevorderen.

Stap 4: wat zijn de effecten van de maatregelen op de maatschappelijke welvaart?

In de laatste stap worden de effecten van de maatregelen op de maatschappelijke prestaties van de keten beoordeeld.

4.3 Prijsvorming in Nederlandse agrofoodsector

In deze paragraaf vullen wij het evaluatiekader van Stefanski et al. (2002) voor de Nederlandse land- en tuinbouw. Alvorens wij dit doen schetsen wij kort de wijze waarop de prijsvorming op af-boerderijniveau plaatsvindt.

4.3.1 Prijsvorming in landbouw, tuinbouw en visserij

De vraag of de prijsvorming voor boeren en tuinders intransparant is, hangt mede af van de wijze waarop de prijsvorming georganiseerd is. Hoe vaak sluiten boeren en tuinders transacties af? Wat is het belang van deze transacties? Maken zij gebruik van (coöperatieve) intermediairs? Van welk prijsmechanisme maken zij gebruik? De Nederlandse land- en tuinbouw bestaat uit een groot aantal deelmarkten die alle op een andere wijze georganiseerd zijn. In deze paragraaf gaan wij hier kort op in.

Tabel 4.1 geeft een kort overzicht van de wijze van prijsvorming. De eerste kolom geeft de productgroep aan. De tweede kolom geeft aan hoe vaak per jaar productie verkocht wordt aan de verwerker, groothandel of een retailer. De derde kolom geeft aan of producentenorganisaties als intermediair optreden. De vierde kolom geeft het prijsmechanisme weer.

Tabel 4.1		Prijsvorming in landbouw		
	Frequentie aanbod	Volume productie per afzet	Betrokkenheid producenten-organisatie	Prijsmechanisme
Akkerbouw	Een keer per jaar	Gehele oogst	Ja	Tenderen door PO
Appels en peren	Een keer per jaar	Gehele oogst	Ja	Tenderen door PO
Groente	Continu Een keer per jaar	Kleine hoeveelheden Gehele oogst	Ja Nee	Tenderen door PO Contracten
Zuivel	Continu	Kleine hoeveelheden	Ja	Tenderen door PO
Eieren	Continu	Kleine hoeveelheden	Nee	Onderhandelingen
Varkens	Regelmatig	Kleine aantallen	Nee	Onderhandelingen
Pluimvee	Soms (6-7 keer per jaar)	Grote aantallen	Nee	Onderhandelingen
Kalf	Soms	Grote aantallen	Nee	Contracten
Slachtvee	Soms	Kleine aantallen	Nee	Onderhandelingen
Vis	Regelmatig	Kleine hoeveelheden	Nee	Veiling bij afslag
Snijbloemen	Continu	Kleine hoeveelheden	Nee	Veiling bij afslag

Akkerbouw

In de akkerbouw vormen granen, aardappelen, suikerbieten en uien de belangrijkste producten. Deze worden één keer per jaar geoogst. Het weer vormt het grootste risico tijdens het teeltseizoen en de oogst. Marktprijzen kunnen hierdoor fluctueren. De prijsontwikkelingen in ons land worden in belangrijke mate bepaald door de situatie op de internationale markten. Akkerbouwproducten kunnen direct vanaf het land worden verkocht of worden opgeslagen op de boerderij of bij de collecterende bedrijven. Wanneer de marktomstandigheden ongunstig zijn, kan het moment van verkoop aan tussenhandel of verwerkende bedrijven worden uitgesteld. Het grootste gedeelte van de productie wordt op de vrije markt verkocht of via contracten tussen de telers en de collecterende bedrijven of de verwerkende industrie. De belangrijkste contractvormen zijn: leveringscontracten, vaste prijscontracten of afzet via pools. Door contracten af

te sluiten op de termijnmarkten kan een deel van de oogst reeds van te voren worden verkocht. Van een aantal akkerbouwproducten worden wekelijks prijsnoteringen opgemaakt op de beurzen van Goes, Emmeloord, Dronten, Middenmeer en Leeuwarden.

Groente en fruit

Hardfruit (appels en peren) wordt één keer per jaar geoogst, maar vanaf september geleidelijk vanuit de bewaring op de markt gebracht. De hoofdassen kunnen een jaar bewaard worden; andere rassen zijn tot minder lang houdbaar (vijf maanden). Verkoop geschiedt via de coöperatieve veilingen en handelshuizen. De individuele telersprijzen zijn een afgeleide van de prijzen van de opbrengsten van de coöperaties. Vele vollegrondsgroenten (peen, koolsoorten, enzovoort) worden één keer per jaar geoogst. Kasgroenten worden gedurende het seizoen continu geoogst.

In de afgelopen twee decennia zijn coöperatieve veilingen gefuseerd als antwoord op de schaalvergroting aan de vraagzijde. Supermarkten willen de aanvoer van verse groenten en fruit - onder andere met het oog op promotionele acties - in kunnen plannen. De veilingklok heeft drie nadelen in het oog van supermarkten: de verkoop komt pas op de dag van aanvoer tot stand; telersprijzen fluctueren van dag tot dag; en supermarkten bieden tegen zichzelf op indien zij ten behoeve van promotionele acties extra product inkopen.¹ Supermarkten sluiten liever enige tijd tevoren met telers, telersverenigingen en/of handelshuizen contracten af. De rol van de klok is teruggebracht. Supermarktorganisaties vragen de coöperatieve afzetorganisaties en groothandelaren om een bod te doen. Op basis van de biedingen selecteren de supermarktorganisaties de goedkoopste leveranciers. Prijs- en leveringsafspraken hebben nog steeds een kortetermijnkarakter (een week). Een beperkt aantal supermarktketens sluit langetermijncontracten met serviceproviders en telers af. Ook voor deze contracten geldt waarschijnlijk dat de prijs niet voor langere tijd wordt vastgelegd.

De prijsvorming is niet geheel doorzichtig voor telers. Dit behoeft geen probleem te zijn, omdat zij gebruik maken van professionele intermediairs (telersverenigingen en handelshuizen). Er bestaat echter een principaal-agent probleem tussen teler en intermediair. De teler kan de inspanning van zijn intermediair tijdens de onderhandelingen niet beoordelen. De veilingklok had als voordeel dat de verkoopregels vaststonden en transparant waren. De uitwis-

¹ In andere sectoren bedingen supermarkten kortingen als zij veel product afnemen.

ling van prijsinformatie tussen telers via AMI heeft onder andere tot doel de telers in staat te stellen om te beoordelen hoe de intermediair presteert.

Zuivel

De Nederlandse zuivelmarkt wordt gedomineerd door zuivelcoöperaties die rauwe melk tot zuivelproducten verwerken. De melkveehouder levert exclusief aan de verwerker en de verwerkers verplicht zich alle melk af te nemen. De verwerker verzorgt het transport tussen boer en de zuivelfabriek. Maandelijks wordt door de zuivelonderneming een voorschotprijs betaald en afhankelijk van het jaarresultaat vindt nog een nabetaling plaats. In het kader van de GMO is er een melkquotum afgesproken binnen de Europese Unie. De melkquota zijn vanaf 2007 geleidelijk verhoogd vanwege de stijgende prijzen op de zuivelmarkt en om een overgang te maken naar een vrije markt in 2015. De fluctuaties van de melkprijzen zijn na 2007 toegenomen.

Eieren

Het merendeel van de traditioneel geproduceerde kooi- en scharreleieren wordt tegen marktprijzen afgezet. In het verleden werd een deel van de geproduceerde eieren wekelijks geveild op de eierveilingen van ESB Ei-service en van Evadag in Barneveld. De veilingprijzen dienden veelal als basis voor de transacties van de overige eieren. Tegenwoordig vindt er alleen nog fysieke handel in eieren plaats op de Barneveldse markt. Na het beëindigen van de eierveiling in 1995 is de Nederlandse Organisatie van Pluimveehouders (NOP) ertoe overgegaan wekelijks een prijsnotering van kooi-eieren uit te brengen. Vanaf 2004 wordt er ook wekelijks een notering van scharreleieren opgemaakt. Deze wekelijkse notering geldt bij levering van eieren, franko pakstation. Afhankelijk van de omvang van de wekelijkse levering, de kwaliteit van de eieren en de afstand ten opzichte van het pakstation wordt een korting op deze prijs ingehouden. De wekelijkse NOP-richtprijs is gebaseerd op de Duitse Weser-Ems notering van eieren, de Amsterdamse grossiersnotering en marktinformatie van pakstations en van fabrikanten van eierproducten. Een groot deel van de geproduceerde scharreleieren wordt op basis van de wekelijkse NOP-richtprijs afgezet. Een deel van de pluimveehouders heeft een vast prijscontract met een pakstation afgesloten, al of niet met een voorprijscorrectie. Deze contracten lopen meestal voor de duur van een legperiode (14 maanden).

Varkens

Voor varkens stellen slachterijen wekelijks inkooprijzen vast. Een belangrijk deel van de productie wordt door varkenshouders aan slachterijen of handelaren

geleverd. Handelaren leveren een deel van de varkens aan buitenlandse slachterijen. Grote prijsverschillen kunnen leiden tot een reductie van het aantal leveringen aan Nederlandse slachterijen. De slachterijen verzekeren zich van een basisaanvoer van vleesvarkens door de uitbetaling aan varkenshouders te koppelen aan het aantal geleverde varkens. Dit sluit kortetermijnvarianties in de leveringen niet uit. Langetermijnafspraken waarbij aantallen, prijzen en leveringstijdstippen vastgesteld worden, komen slechts in beperkte mate voor. De varkensketen wordt gekenmerkt door een reeks opeenvolgende spotmarkten.

Pluimveevlees

De productie van pluimveevlees gebeurt in verschillende stadia. Vermeerderaars produceren broedeieren. Deze worden op de broederijen uitgedroed. De jonge kuikentjes worden op de vleeskuikenbedrijven gemest en vervolgens aan slachterijen geleverd. In de sector is een sterke mate van verticale binding. Mengvoederbedrijven sluiten veelal leveringscontracten af met vermeerderaars en vleeskuikenhouders. In contracten worden de voerleveranties, het tijdstip van levering van de kuikens en de basisprijs vastgelegd. Na het afleveren van de vleeskuikens staan de stallen enige tijd leeg vanwege het reinigen voordat de nieuwe kuikens komen. De prijsvorming wordt bepaald door de slachterijen. De fluctuaties in de contractprijzen verlopen geleidelijk. Er is een beperkte spotmarkt voor vleeskuikens. De prijzen op de spotmarkt fluctueren sterk.

Kalveren

De kalfsvleesketen is verticaal geïntegreerd. De integrator sluit met de kalverhouders leveringscontracten af voor een aantal rondes. De integrator levert de kalveren en het voer. De kalverhouder ontvangt een vergoeding voor ingezette middelen (stallen en arbeid) die contractueel is vastgelegd. De hoogte van de contractvergoeding wordt in belangrijke mate bepaald door de ontwikkeling van de voerkosten en de prijzen van het kalfsvlees. Een beperkt deel van de kalverhouders produceert voor eigen risico.

Slachtvee

Vroeger verliep de verkoop van runderen, paarden en schapen traditioneel via handelaren en commissionairs die op de boerderij het vee kochten en op de veemarkt verkochten aan slaggers of inkopers van slachterijen. De invloed van de veemarkt is in het afgelopen decennium verminderd door de sanitaire eisen die na de MKZ-crisis van 2001 aan de handel in vee gesteld zijn. Er zijn tegenwoordig slechts enkele veemarkten actief die beduidend minder vee verkopen dan

vóór de MKZ-crisis. De verkoop van vee vindt nu voor een groot deel plaats via dezelfde handelaren en commissionairs buiten fysieke locaties om (onderhandelingen). Dit maakt de prijsvorming minder transparant voor veehouders. De leveringen aan slachterijen is bovendien gefragmenteerd doordat de aanvoer variabel is. Voor melkvee betreft het veelal uitgemolken melkkoeien die uitgeselcteed worden. Melkveehouders hebben een beperkt belang bij het volgen van de prijzen voor een beperkt aantal runderen per week of per maand.

Vis

Vis is een bederfelijk product. Om op de kosten van koeling en transport te sparen wordt vis via de veiling verhandeld aan de groothandel en de visverwerkende industrie. Sommige vissoorten zijn onderhevig aan de veilingplicht. Een gedeelte van de vangst wordt verkocht middels contracten.

Snijbloemen

Snijbloemen en potplanten worden via de veilingorganisaties (vooral FloraHolland) afgezet, primair via de veilingklok, maar ook wel via de bemiddelingsbureaus. Snijbloemen en potplanten worden op naam van de teler geveild. Dit vergroot de prikkel in de sierteelt om in de kwaliteit van een product te investeren. Toch staan productie en prijsvorming onder druk van de toename van de import uit Oost-Afrika. Er zijn aanwijzingen dat verkoop buiten veiling om de laatste jaren toeneemt (ABNAMRO, 2010)

Samenvatting

In de afgelopen twee decennia is de prijsvorming in een aantal ketens minder doorzichtig geworden. De rol van de veilingklok is nagenoeg uitgespeeld in de verkoop van verse groenten en fruit op primair niveau. De rol van veemarkten is teruggelopen na de MKZ-crisis. Omdat er minder gehandeld wordt op openbare marktplaatsen en volgens minder transparante regels (groenten en fruit), is de betekenis van openbare noteringen teruggelopen. Deze situatie heeft zich altijd voorgedaan bij akkerbouwproducten en varkens. Voor sommige akkerbouwproducten is dit probleem groter geworden na de hervorming van het GLB, omdat de prijsvorming vrijgegeven is en prijzen fluctueren.

De prijsvorming bij vis en sierteelt wordt nog altijd gedomineerd door de veilingklok. De prijsvorming is in beginsel transparant, tenzij een beperkt aantal afnemers de prijzen kan manipuleren. Voor zuivel, pluimveevlees en kalfsvlees wordt de prijsvorming bepaald door de afnemers. Voor zover hier een probleem bestaat heeft dit met marktmacht te maken.

4.3.2 Evaluatiekader transparantie voor de agrofoodketen

In deze subparagraaf vullen wij het evaluatiekader uit paragraaf 4.2 in voor de Nederlandse agrofoodketen, in het bijzonder de agrarische sector. Paragraaf 4.2 beschrijft het beoordelingskader. Paragraaf 4.3.1 beschrijft de prijsvorming. In paragraaf 4.3.2 wordt het kader uit paragraaf 4.2 toegepast op de beschrijving in paragraaf 4.3.1 en hoofdstuk 2.

4.3.2.1 *Stap 1: Is er gebrek aan transparantie in de markt?*

Klachten

Nederland

Ten aanzien van prijsvorming stelt LTO Nederland dat (brief aan de minister van EZ 13/1/2010):

- promotiecampagnes van supermarktketens gericht op de 'laagste prijs' toeleveranciers onder druk zetten;
- er een gebrek aan transparantie in de keten is;
- de prijs die boeren voor hun producten ontvangen te laag is. Agrarische producenten verkopen hun productie soms onder de kostprijs. De prijzen die de agrarische producenten ontvangen voor hun productie, zijn vaak te laag om duurzame investeringen te financieren.

De eerste klacht wijst op een teveel aan prijsinformatie. De tweede klacht van LTO duidt op een gebrek aan transparantie zonder dat deze in de brief nader aangeduid wordt. De derde klacht kan door een reeks oorzaken verklaard worden - structureel overaanbod, marktmacht, enzovoort - en ligt niet noodzakelijkerwijs aan een gebrek aan transparantie.

In de voedingsmiddelenindustrie wordt de klacht geuit dat leveringsvoorwaarden met enige regelmaat eenzijdig gewijzigd worden door het grootwinkelbedrijf (EIM 2009).¹ Er zijn geen klachten over een gebruik aan inzicht in de contractvoorwaarden.

¹ EIM (2009), 'De aard en omvang van inkoopmacht'.

Europese Unie

De Europese Commissie komt in een reeks studies in de jaren 2000 tot een aantal bevindingen die kunnen wijzen op een gebrek aan prijstransparantie:

- Er bestaan verschillen in prijzen tussen EU-landen die niet volledig verklaard worden door verklarende factoren als verschillen in BBP, btw en smaak (EC, Voedselprijzen in Europa, 2008);
- Prijsdalingen op af-boerderijniveau worden met vertraging doorvertaald in prijsdalingen op het niveau van de industrie en vervolgens de consument. (EC, Een beter werkende voedselvoorzieningsketen in Europa, 2009);
- Er is een gebrek aan inzicht in het grote prijsverschil tussen af-boerderij- en consumentenprijzen (EC, 2009);
- Prijzen in de voedselvoorzieningsketen zijn niet voorspelbaar en in hoge mate volatiel (EC, 2009).

Deze klachten kunnen samenhangen met een gebrek aan transparantie, maar ook met andere vormen van transactiekosten (looptijd van contracten). Het is ook mogelijk dat de onderliggende producten meer van elkaar verschillen dan verondersteld wordt en dat ten onrechte aangenomen wordt dat prijzen identiek zouden moeten zijn. Het grote prijsverschil tussen af-boerderij- en consumentenprijzen wordt met name verklaard door de kosten die bewerking, verwerking en distributie met zich meebrengen (NMa, 2009; Bunte et al., 2009; Bunte, 2006). Zo vormt graan slechts 10% van de kosten van brood.¹

Het Europese Parlement heeft aanvullende klachten geuit die betrekking hebben op het inzicht in *prijzen, contractvoorwaarden en kosten* (EP, 2010).² Er zou onvoldoende inzicht bestaan in de kosten- en winstverhoudingen in de keten. Verder vormen zaken als late betalingen, distributievergoedingen en dergelijke een probleem in de ogen van het parlement.

¹ Het verschil tussen af-boerderij- en consumentenprijzen is in het afgelopen decennium alleen maar toegenomen, omdat de productiviteit in de landbouw veel harder gestegen is dan in de distributie en omdat er meer vraag is naar verwerkte producten in plaats van verse producten en naar consumptie buitenshuis in plaats van thuis. Zie Bunte (2006).

² Redelijke inkomens voor landbouwers: Een beter werkende voedselvoorzieningsketen in Europa' Commissie landbouw en plattelandsontwikkeling. Rapporteur: José Bové.

Zoekkosten en switchkosten

Zoekkosten

De informatiekosten zijn voor kleine marktpartijen groot. Zoals in de vorige paragraaf is aangeduid, is het voor boeren lastig in te schatten wat de marktverhoudingen op een bepaald tijdstip zijn en wat een marktconforme prijs is. Zij hebben de tijd en de middelen niet om dit grondig na te gaan, in tegenstelling tot institutionele kopers. Er bestaan wel alternatieven: intermediairs kunnen prijsinformatie afgeven of namens boeren, tuinders en vissers onderhandelen. Dit laatste gebeurt overigens alleen als de boer zijn vertegenwoordiger vertrouwt. Dit is niet vanzelfsprekend.

Switchkosten

Switchkosten zijn kosten die optreden wanneer een leverancier besluit van afnemer te veranderen of andersom een afnemer besluit van leverancier te veranderen. Uit de enquête van de EIM (2009) blijkt dat 69% van ondervraagde producenten van voedingsmiddelen en dranken niet makkelijk over kunnen stappen naar een andere afnemer (51%: overstappen beperkt mogelijk; 18% overstappen niet mogelijk). De switchkosten hangen primair samen met de omvang van de leveranciers en niet met de transparantie. Het is niet eenvoudig grote partijen snel elders in de markt te plaatsen.

Marktkarakteristieken

Volgens Stefanski et al. (2002) hebben de volgende zes marktvormen mogelijk-kerwijs een gebrek aan transparantie.

1. Markten met gebonden afnemers/leveranciers

Spelers met marktmacht hebben een beperkte prikkel om informatie te verstrekken aan hun afnemers dan wel leveranciers, als deze partijen aan hen gebonden zijn. Informatieverstrekking verbetert de marktpositie van de monopolist niet.

Bunte et al. (2009) stellen dat er wederzijdse afhankelijkheid in de Nederlandse agrofoodketen is. Er zijn een beperkt aantal grote aanbieders en vragers die min of meer op elkaar aangewezen zijn. Supermarktketens hebben als voordeel dat er een overaanbod aan voeding is. Dit resultaat wordt bevestigd door EIM (2009). Uit de enquête blijkt onder andere dat bij 28% van de ondervraagde producenten van voedingsmiddelen en dranken het aandeel van drie grootste

afnemers in de totale omzet meer dan 50% omvat, bij 24% van producenten tussen 30% en 50% omzet en bij 48% van producenten minder dan 30% omzet.

2. *Markten in transitie*

Bij nieuwe producten hebben consumenten beperkte kennis van de producteigenschappen en de prestaties van de verschillende (nieuwe) aanbieders in deze. Dit is bij voedsel niet van belang. De agrofoodketen is een verzadigde markt waarin technologische voortuitgang beperkt is.

3. *Markten voor niet-observeerbare producteigenschappen¹*

Een gebrek aan transparantie vormt een potentieel probleem indien de afnemer (consument) eigenschappen van een product niet kan waarnemen. Dit geldt bijvoorbeeld voor zaken als dierenwelzijn en milieuvriendelijkheid, maar ook het gebruik van bestrijdingsmiddelen, medicijnen en ggo's. Dit valt buiten de opdracht.

4. *Markten met geringe werking reputatiemechanisme*

Een reputatie is met name van belang als er herhalingsverkopen of -orders in het spel zijn. Leveranciers van producten die niet met grote regelmaat gekocht worden, hoeven in termen van prijs en kwaliteit niet op het scherpst van de snede te opereren, omdat de klant hooguit na verloop van tijd terugkomt. Dit is met name van toepassing op duurzame producten die eens in de zoveel jaar gekocht worden. Voor veel voedingsproduct geldt dat zij wettelijk gekocht worden en dat de reputatie en herhalingsverkopen van groot belang zijn.

Op primair niveau geldt dat sommige producten met grote tussenpozen verkocht worden. Dit geldt voor bewaarproducten (akkerbouw, hardfruit) die eens per jaar of in een betrekkelijk korte periode (zacht fruit) verkocht worden. Voor de agrarische ondernemer is het van belang om het juiste verkoopmoment te selecteren en op dat moment de hoogst mogelijke prijs te realiseren. Een vergelijkbaar probleem doet zich voor bij gebruiksvee dat weliswaar met enige regelmaat, maar in relatief kleine hoeveelheden verkocht wordt.

¹ Een product met niet-observeerbare producteigenschappen wordt als geloofsgoed ('credence' goed) aangeduid. Dit in tegenstelling tot zoekgoederen ('search goods').

5. *Markten met hoge mate van complexiteit en differentiatie van producten*

Voeding mag tot zekere hoogte complex zijn. Consumenten en andere afnemers weten heel goed waarom zij een product wel of niet goed vinden.

6. *Markten met hoge overstapkosten*

De overstapkosten zijn groot als er investeringen gedaan zijn die waarde creëren voor de relatie tussen een leverancier en een afnemer. Dit kan een rol spelen bij huismerken, met name bij producten met een meer complexe receptuur.

7. *Markten met geringe individuele belangen voor de consument/producent*

Op markten met geringe belangen is er een beperkte prikkel om hoge zoekkosten te maken. Zowel voor leveranciers als afnemers zijn de belangen over het algemeen groot. Dit geldt zowel voor het aandeel in inkoop en bestellingen (afnemers) als de verkoop (leveranciers).

Conclusie

Er zijn verschillende klachten ten aanzien van de prijsvorming: (1) de prijstransmissie in de Europese voedselketen is traag terwijl de prijzen van agrarische grondstoffen volatiel zijn; (2) het verschil tussen af-boerderij- en consumentenprijzen is groot en (3) er is - met name bij buitenstaanders - weinig inzicht in de kosten en prijzen tussen de af-boerderijprijzen en de consumentenprijzen.

In tegenstelling tot andere Europese landen is de prijstransmissie in Nederland snel en volledig (OESO, 2006; Bunte et al., 2009; NMa, 2009; LEI, 2011). Het verschil tussen af-boerderij- en consumentenprijzen hangt met name samen met de kosten die bewerking, verwerking en distributie met zich meebrengen (NMa, 2009). Het gebrek aan inzicht in de prijzen en kosten tussen boer en consument bij buitenstaanders hangt samen met het feit dat het commercieel gevoelige informatie betreft die bedrijven voor zich zelf houden. Dit wil overigens niet zeggen dat de betrokken marktpartijen niet weten wat de marktverhoudingen en de prijzen in de tussenschakels zijn.

Er is al met al weinig reden om aan te nemen dat er een Nederlandse sprake is van een gebrek aan prijstransparantie. Wellicht hebben kleine marktpartijen niet de beschikking over voldoende informatie. In de volgende stap gaan wij hier nader op in.

4.3.2.2 *Stap 2: Wat is de aard van het transparantieprobleem?*

Stefanski et al. (2002) onderscheiden vier informatie-aspecten die de mate van transparantie bepalen.

1. *De toegankelijkheid van informatie*
Dit betreft de vraag of prijzen publiekelijk beschikbaar zijn dan wel tegen een vergoeding bij een markt-bureau aangekocht kunnen worden. Er bestaan voor bijna alle agrarische producten noteringen.
2. *De begrijpelijkheid van informatie*
Prijzen zijn relatief eenvoudig te interpreteren. Het enige probleem hierbij betreft de vraag of prijzen vergelijkbaar zijn vanwege onder andere verschillen in kwaliteit.
3. *De betrouwbaarheid van informatie*
De betrouwbaarheid van de informatie verschilt. Er zijn noteringen die op basis van daadwerkelijke transacties opgesteld worden. Dit geldt in het bijzonder voor veilingprijzen. Er zijn ook producten waarvoor een inschatting gegeven wordt door de prijscommissies van lokale beurzen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de varkensprijzen.
4. *De vergelijkbaarheid van informatie*
De vergelijkbaarheid van prijzen vormt een probleem vanwege het bestaan van diverse prijstoeslagen en -aftrekken. Er bestaan bij bijna alle agrarische producten bruto- en nettoprijzen. De toeslagen en aftrekken bestaan overigens ook juist, omdat de onderliggende producten ook niet geheel vergelijkbaar zijn.

Een ander probleem in termen van vergelijkbaarheid betreft het feit dat gerapporteerde prijzen vaak betrekking hebben op vrije marktprijzen, terwijl de prijzen die boeren en tuinders ontvangen, contractprijzen zijn. De vrije marktprijzen hebben vaak betrekking op een beperkt deel van de markt.

Er is voldoende prijsinformatie in de markt. Er is wellicht een probleem bij de vergelijkbaarheid van de beschikbare informatie.

4.3.2.3 *Stap 3: welke maatregelen kan de overheid nemen*

Stefanski et al. (2002) noemen vier instrumenten: zelfregulering, stimuleren en voorwaarden scheppen, publieke voorziening en regulering:

- *Zelfregulering*

In theorie kunnen bedrijven de prijstransparantie bevorderen door onderling afspraken te maken. Echter, uitwisseling van commercieel gevoelige infor-

matie (prijsinformatie) is verboden volgens de mededingingswet. Het betreft een 'hard core' overtreding.

- *Stimuleren en voorwaarden scheppen*

Overheden kunnen de onderhandelingspositie van boeren verbeteren door te stimuleren dat zij gebruik maken van de diensten van derden. Boeren kunnen gebruik maken van:

- onafhankelijke informatiemakelaars. Deze verzamelen en verspreiden actuele prijs- en andere markt informatie aan geïnteresseerde marktpartijen. In dit kader dienen nog wel enige randvoorwaarden gladgestreken te worden, want het is niet geheel duidelijk hoe de NMa tegenover deze initiatieven staat;
- coöperaties en andere samenwerkingsvormen. Deze organisaties vermarkten de producten van de aangesloten leden en verzamelen in dat kader de benodigde prijs- en andere markt informatie.

- *Publieke voorziening*

Overheden kunnen de informatie zelf verzamelen en publiceren. Overheden kunnen bedrijven verplichten prijsgegevens aan te leveren. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de Amerikaanse veemarkten. Overheden kunnen ook gebruik maken van de beschikbare informatie bij de nationale statistische bureaus. Deze zitten vaak op meer informatie dan gedacht. Dit gebeurt bijvoorbeeld in het kader van de Europese prijsmonitor.

- *Regulering*

De overheid kan de verantwoordelijkheid voor de dataverzameling ook bij een derde neerleggen en garanderen dat deze zijn taken uit kan voeren. Dit kan een private of publiek informatiemakelaar zijn, het bedrijfsleven zelf, de mededingingsautoriteit of de nationale statistische instituten. De overheid zal dan wel het wettelijke kader voor deze taak dienen te creëren opdat de betrokken partijen niet onderworpen zijn aan de mededingingswetgeving.

4.3.2.4 *Stap 4: wat zijn de effecten van de maatregelen op de maatschappelijke welvaart?*

Zelfregulering is niet haalbaar, omdat het strijdig is met de mededingingswetgeving. Dit blijkt ook uit beslissingen die de NMa genomen heeft:

De NMa heeft in 2007 de Nederlandse Bond van Boomkwekers op de vingers getikt, omdat de brancheorganisatie prijsadviezen heeft gegeven

aan haar leden. Volgens de NMa zijn prijsafspraken, ook in de vorm van prijsadviezen door een brancheorganisatie, verboden.

'De bond gaf seizoensgebonden prijzenboekjes uit waarin indicatieve kostprijzen voor kwekers stonden. Die prijzen konden ze gebruiken als basis voor het te voeren prijsbeleid. Volgens de NMa zijn gezamenlijk aanbevolen prijzen of prijsverhogingen schadelijk voor de marktwerking, omdat concurrenten dan de prijzen van elkaar kunnen voorspellen en op elkaar af kunnen stemmen.'¹

Vergelijkbare beslissingen zijn genomen voor adviestarieven voor het maken en gebruik van foto's en dienstverlening door psychologen.²

Het onderzoek dat de NMa momenteel uitvoert naar de paprikamarkt richt zich op het uitwisselen van prijsinformatie. De prijsinformatie die via prijslijsten uitgewisseld worden, bevat 'informatie over de dagprijs van specifieke producten onderscheiden naar land van herkomst, verpakkingsvorm en sortering'.³ De NMa heeft in deze zaak nog geen besluit genomen.

In een interne notitie van Nederlandse Verenigingen van Ziekenhuizen worden op basis van richtsnoeren en visies van de NMa de volgende opmerkingen gemaakt over de toelaatbaarheid van informatie-wisseling tussen leden van een branchevereniging:⁴

- De uitwisseling van specifieke prijsinformatie door een brancheorganisatie maakt afstemming van het prijsgedrag mogelijk omdat het de onzekerheid in de markt over het gedrag van concurrenten kan verminderen.
- De beoordeling van de informatie-wisseling door de NMa hangt van de casus af.
- De frequentie en het belang van de informatie spelen bij de beoordeling een rol evenals de economische voorwaarden en de structuur van de markt.
- Constatering dat de informatie-wisseling afstemming tot doel of gevolg kan hebben volstaat voor een veroordeling.
- Dit geldt ook voor kostenramingen aangevuld met de aanbeveling de kosten of een kostenstijging in de prijs door te berekenen.

¹ www.nu.nl/economie/1323543/nma-beoet-zeven-boomkwekerijen.html

² NMa, Zaak 3309, Zaak 3309/NIP, LVE, NVP en NVVP.

³ www.distrifood.nl/web/Assortiment/Assortimentsnieuws/Assortiment-artikel/133551/NMa-vermoedt-agfprijslijsten.htm

⁴ http://www.casemix.nl/media/med_view.asp?med_id=343

Het is brancheverenigingen wel toegestaan objectieve, geaggregeerde gegevens te verstrekken, met name als deze op het verleden gebaseerde feiten betreffen¹ en afkomstig zijn van bronnen als CBS en CPB. In date geval zijn ook extrapolaties naar de toekomst geoorloofd. 'Het CPB verwacht dat de prijzen ...' Benchmarking is geoorloofd. Van informatie over de (verwachte) gemiddelde prijs, maar ook de *bandbreedte* kan een sturende werking uitgaan. De leden kunnen deze informatie - gemiddelde, minimumprijs - als ijkpunt gebruiken.

Desalniettemin ligt het volgens ons het meest voor de hand de verantwoordelijkheid voor de verzameling van prijs- en marktinformatie in de keten te laten liggen. De markt is in staat meer commercieel relevante markt- en prijsinformatie te verzamelen dan de overheid voor elkaar krijgt. Dit kan op twee wijzen: via informatiemakelaars en via coöperaties of andere producentenverenigingen.

Coöperaties en andere samenwerkingsverbanden verzamelen de informatie als onderdeel van hun commerciële activiteiten. Publieke voorziening of regulering heeft alleen een functie als er aanwijzingen zijn dat de beschikbare marktinformatie ontbreekt of in het geheel geen afspiegeling vormt van de marktprijzen. Dit laatste is volgens ons niet het geval. Er zijn openbare noteringen. Prijzen zijn niet geheel vergelijkbaar maar dat hangt voor een deel samen met verschillen in kwaliteit. Er zijn private mogelijkheden om prijsinformatie en andere marktinformatie te verkrijgen.

4.4 Samenvatting en conclusie

In paragraaf 4.1 hebben wij betoogd dat een verbetering van de transparantie partijen met een zwakke onderhandelingspositie ten goede komt. Dit bevordert zowel de efficiëntie van de prijsvorming en de transacties in het algemeen als ook de verdeling. De verantwoordelijkheid om marktinformatie te verzamelen ligt in beginsel bij het bedrijfsleven zelf. Zij kunnen hiertoe gebruik maken van de diensten van derden. Dit doen bedrijven ook. Er is weinig reden om aan te nemen dat er een Nederland sprake is van een gebrek aan prijstransparantie. Van beleid om de prijstransparantie te verbeteren gaat geen of een beperkt effect uit op de prijsconcurrentie in de keten.

¹ De Duitse mededingingsautoriteiten hebben marktinformatiebureau AMI laten weten dat het een melkprijsvergelijking alleen met een vertraging van zes maanden mag publiceren.

Een gebrek aan transparantie vormt mogelijkwerijs een probleem voor boeren, tuinders en vissers die hun producten op de vrije markt verkopen. De primaire sector heeft in potentie een informatieachterstand ten opzichte van zijn directe afnemers (industrie, groothandel en supermarktketens). De informatieachterstand is groter naar mate prijzen meer fluctueren. Hiervoor bestaan zoals gezegd private oplossingen. Intermediairs kunnen in dit probleem voorzien door informatie te verstrekken of door de onderhandelingen op zich te nemen en in dit kader informatie te verzamelen en te gebruiken. Er bestaat wel een probleem als intermediairs niet vertrouwd worden. Er zijn in dat geval transactiekosten nodig om de intermediair te controleren.

Marktpartijen zijn waarschijnlijk beter in staat informatie te verzamelen en te verspreiden dan overheden dit doen. Het is wel de vraag in hoeverre de NMa het derde partijen toe staat prijsinformatie te verzamelen en te verspreiden. Dit hoeft geen probleem te zijn, zolang dit via derde partijen gebeurt, het geaggregeerde en gedateerde informatie betreft en geanonimiseerd is. Prijsadviezen zoals afgegeven door de Nederlandse Bond voor Boomkwekers mogen niet.

5 Casussen prijstransparantie

In dit hoofdstuk wordt er een aantal casussen uitgewerkt waarin de prijstransparantie toegenomen is dan wel afgenomen. De eerste casus laat zien dat prijstransparantie op consumentenniveau ertoe leidt dat consumenten minder voor hun inkopen betalen. De tweede groep casussen laat zien dat prijstransparantie tot kartelvorming kan leiden. De laatste casus laat zien wat de effecten van overheidsbeleid ten aanzien van prijstransparantie zijn voor de af-boerderijprijzen.

5.1 Prijstransparantie in Canadese levensmiddelenindustrie

In 1974 ontwikkelde de Canadese Food Price Review Board een experiment om na te gaan of verschaffing van prijsinformatie aan consumenten ervoor zorgt dat:

- het marktaandeel van de laaggeprijsde winkels toeneemt;
- de gemiddelde marktprijs en de variatie in de prijzen tussen verschillende winkels afneemt (Devine en Marion, 1979).¹

De prijsontwikkeling van supermarktketens in Ottawa-Hull waar prijsinformatie werd verschaft aan consumenten werd vergeleken met de prijsontwikkeling in Winnipeg waar dit niet werd gedaan. De onderzoeksmethode bestond uit herhaalde metingen met een quasi-experimenteel pre-test-post-test ontwerp.

Per week werden de prijzen van een selectie van 65 voedingsmiddelen verzameld in 26 supermarkten in de stad van het experiment en in 6 supermarkten in de controlestad.

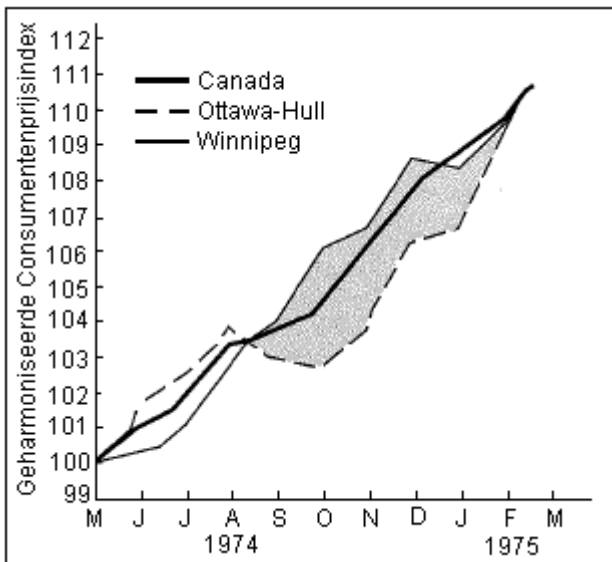
Resultaten

Gedurende het experiment daalden de prijzen in Ottawa-Hull in totaal met 7,1%. In dezelfde periode daalden de prijzen in Winnipeg slechts met 0,6% (zie figuur 4.2). Daarnaast daalde de prijsvariantie tussen zes supermarktketens in Ottawa-Hull met ruim 40%.

¹ Indien niet anders vermeld is de hele discussie in deze alinea gebaseerd op Devine en Marion (1979).

Figuur 5.1

**Geharmoniseerde consumentenprijsindex mei 1974-
maart 1975 (mei 1974=100)**



Bron: Devine en Marion (1979).

Uit de enquêtes bleek dat 43% van de consumenten in de experimentgroep van winkel was veranderd als een direct gevolg van het aanbod van comparatieve prijsinformatie. In Winnipeg was dit percentage 18%. Als gevolg van deze verschuiving hebben de C_4 -supermarkketens in Ottawa-Hull hun marktaandeel verhoogd van 71% tot 81%. Ook kwam de voorspelling van een groter marktaandeel voor de laaggeprijsde winkels uit. Aan het einde van het experiment hadden laaggeprijsde ondernemingen hun marktaandeel vergroot ten koste van hooggeprijsde concurrenten.

5.2 Informatie-uitwisseling in oligopolistische markten

Amerikaanse luchtvaartindustrie

United States Airline Tariff Publishing (ATP) is een centrale database waarin de luchtvaartmaatschappijen alle vliegtarieven opsloegen. De tarieven werden dagelijks bekend gemaakt aan luchtvaartmaatschappijen die de tarieven konden gebruiken voor hun reserveringssystemen en prijsbeleid en aan reisbureaus. Begin

jaren negentig werden naast de prijzen zelf de periode aangegeven waarop het tarief betrekking heeft aan de hand van de 'first ticket date' (FTD) en de 'last ticket date' (LTD). De FTD is de dag waarop een tarief ingaat; de LTD is de dag waarop een tarief voor het laatst geldt.

Volgens Gillespie (1995) gebruikten de luchtvaartmaatschappijen de tarieven en beide data om gewenste prijsveranderingen te signaleren. Een gewenste prijsverhoging werd gecommuniceerd met een hoog tarief en een korte LTD. Het bedrijf liep weinig verlies op verlies van marktaandeel, omdat de prijsverhoging op een korte periode betrekking had. Consumenten reageren immers naar verwachting minder snel dan concurrenten. Als de concurrenten niet volgden, werd de prijsverhoging teruggedraaid. Op een niet-gewenste prijsverlaging door een concurrent werd gereageerd door een laag tarief met een korte LTD. Als de prijsvechter niet reageerde werd de LTD verlengd. Vanwege de korte looptijd van de LTDs waren de prijssignalen relatief goedkoop ('cheap talk').

De Britse tractorindustrie

Een vergelijkbaar systeem is opgezet door de Britse handelsorganisatie van tractorproducenten en importeurs (AEA) in de jaren tachtig (EC, 1992).¹ De organisatie verzamelde en verspreide informatie over nummerborden aangevuld met gegevens over de naam van de producent, het merk, het serienummer, de verkopende agent en de postcode van de koper. De AEA-leden maakten gebruik van deze informatie en konden vervolgens vrijwel alle importen en individuele verkopen van tractoren in het Verenigd Koninkrijk monitoren. De Europese Commissie heeft bezwaar gemaakt tegen deze praktijk, omdat een concurrerende aanbieder van een bedrijf meteen opvalt bij andere bedrijven. Deze kunnen hun prijsbeleid meteen aanpassen. Bedrijven hebben te weinig mogelijkheid tijdelijk van concurrerende aanbiedingen te profiteren. Onzekerheid over het gedrag van concurrenten is essentieel voor het functioneren van concurrentie.

De Europese Commissie heeft op deze gronden bezwaar gemaakt tegen de informatie-uitwisseling door AEA. Dit bezwaar is door het Europese Hof bevestigd.

¹ Indien niet anders vermeld is de hele discussie in deze alinea gebaseerd op de beschikking van de Commissie inzake de Britse handelsorganisatie van tractorproducten en importeurs (EC, 1992).

De Europese vetzurenindustrie

In de jaren 1970 was er sprake van overcapaciteit in de Europese markt voor vetzuren. De drie grootste ondernemingen (Unilever, Henkel en Oleofina) waren van mening dat de overcapaciteit afgebouwd diende te worden door kleine ondernemingen uit de markt te drukken. Om deze reden gingen zij scherpe prijsconcurrentie aan met kleine ondernemingen en vermeden zij scherpe prijsconcurrentie met middelgrote ondernemingen (en elkaar). Dit streven werd ondersteund door de uitwisseling van historische en verwachte verkoopgegevens. De ondernemingen deelden geïndividualiseerde verkoopgegevens van zichzelf evenals van concurrenten voor zover beschikbaar. Het kartel is beboet voor het uitwisselen van concurrentiegevoelige informatie (Kühn, 2001).

Prijsbeleid in Nederlandse glasgroenteteelt

Transparantie kan zich ook tegen een dominante onderneming keren. Dit heeft The Greenery ervaren in de jaren negentig. De organisatie probeerde prijzen te zetten en voerde in dat kader een prijsexperiment uit met komkommers. Het bedrijf legde - elke week weer - voor de periode van een week minimum verkoopprijzen vast. Deze prijzen lagen boven de evenwichtsprijs in de markt en creëerde overaanbod. De concurrentie was snel van de prijzen van The Greenery op de hoogte en onderbood The Greenery met een beperkt prijsverschil.¹

Dit betekende dat de concurrentie in staat was zijn gehele aanvoer te verkopen en dat The Greenery met het aanbodoverschot bleef zitten en moest doordraaien. De gemiddelde opbrengsten van de concurrentie lag net onder de marktprijs. De gemiddelde opbrengsten van The Greenery waren een gewogen gemiddelde van de marktprijs en de nul-opbrengsten op de niet verkochte komkommers en lagen beduidend onder de marktprijs. De bij The Greenery aangesloten telers waren uitermate ontevreden over de grote verschillen in opbrengstprijzen en verlieten massaal de verkooporganisatie waardoor deze snel marktaandeel verloor.

Het vermogen marktmacht uit te oefenen werd in dit geval dus belemmerd door de prijstransparantie op het niveau van de verkooporganisaties, terwijl The Greenery anderzijds onvoldoende zicht en grip op het gedrag van de eigen telers en handelaren had. Ook telers die bij The Greenery aangesloten waren, pasten arbitrage toe en verkochten een deel van de productie buiten de veiling

¹ De concurrentie in deze configuratie kan geanalyseerd worden aan de hand van een eenvoudig Bertrand-Stackelbergmodel. De prijsleider doet het slechter dan de prijsvolger.

om. De handelaren verkochten komkommers voor Oost-Europa op de winstgevende Duitse markt. De telers waren van mening dat zij onvoldoende inzicht in de prijsvorming en de prijsverschillen hadden. De telers van The Greenery gingen er wellicht op vooruit, maar de concurrerende handel en de aangesloten telers aldaar profiteerde nog meer van de prijspolitiek van de 'dominante verkooporganisatie' Veilingklok.

5.3 Verplichte prijsrapportages

Deense betonmarkt

De Deense mededingingsautoriteit (DMA) heeft in 1990 besloten dat de concurrentie in de Deense betonmarkt bevorderd diende te worden door prijzen te verzamelen en openbaar te maken (basisprijzen, list prijzen, gemiddelde prijzen en het gemiddelde van de vijf laagste prijzen). Na de eerste publicatie door de DMA stegen de betonprijzen met 15-20%. De prijzen convergeerden bovendien. De prijsinformatie heeft de Deense betonindustrie in staat gesteld de concurrentie te verminderen. In 1997 is de DMA van zijn beleid in deze afgestapt.

Amerikaanse veemarkt

In de jaren negentig werd de Amerikaanse veehouderij geconfronteerd met concentratie en verticale integratie in de vleesverwerking (Becker, 2006). Vee werd in toenemende mate verkocht op basis van verschillende soorten termijncontracten. Sommige veehouders waren van mening dat de termijncontracten het veehouders moeilijk maakten om de werkelijke waarde van hun product op de markt te bepalen en meer kansen creëerden voor kopers om lage prijzen af te dwingen (Ward, 2001, 2005). Om de bezorgdheid onder veehouders tegemoet te komen heeft USDA op 2 april 2001 een verplichte prijsrapportage voor vee ingevoerd, de zogenaamde Livestock Mandatory Price Reporting-wet (hierna LMPR) (Becker, 2006).

De belangrijkste doelen van deze wetgeving waren: (1) verstrekking van informatie over vraag en aanbod, die gemakkelijk begrepen kan worden door producenten, verpakkers en andere marktdeelnemers; (2) verbetering van de prijs en de dienstverlening van USDA en (3) bevordering van de concurrentie op de markt voor dieren en dierlijke producten (Federal Register, 2000).

De LMPR omvat de volgende drie elementen (Becker, 2006):

- (1) Er moet gedetailleerde marktinformatie aan de AMS gerapporteerd worden door grote verwerkers en importeurs;
- (2) De aankoop van varkens, rundvee en lammeren dient minimaal een maal per dag gerapporteerd te worden;
- (3) De USDA moet op zijn beurt frequente en gedetailleerde verslagen over deze transacties publiceren. De verplichte verslagen moeten recentelijke informatie bevatten over de prijzen.

Ward (2005) concludeert dat de wet de transparantie van de markt verbeterd heeft. Het is mogelijk om de prijzen die onder verschillende prijsmechanismen (onderhandelingen, voorverkoop en prijsformules) behaald worden met elkaar te vergelijken. Deze prijzen komen door de bank genomen met elkaar heen.¹ Er zijn verschillen tussen de prijzen onder de drie mechanismen in opgaande versus neergaande markten: prijsvorming onder prijsformules doen het beter dan prijsvorming onder onderhandelingen in neergaande markten. Veehouders kunnen verschillende preferenties in deze hebben.

5.4 Conclusie

Tabel 5.1 vat de analyse in dit hoofdstuk samen in het kader dat wij in hoofdstuk 4 gebruikt hebben. Wij hebben geen informatie over bilaterale handelsrelaties. De analyse laat zien dat prijstransparantie de consument ten goede kan komen. Het leidt tot lagere prijzen en minder variantie in de prijzen. Prijstransparantie kan ook door kartels gebruikt worden om hogere prijzen te bedingen. Overheidsbeleid gericht op transparantie kan dit kartelvorming als neveneffect hebben. Dit is met name een issue in geconcentreerde schakels van de agrofoodketen. Overheidsbeleid kan onder voorwaarden de positie van boeren iets verbeteren door prijstransparantie te bevorderen.

¹ Er werd verwacht dat LMPR gunstig uitpakte voor prijsvorming onder prijsformules dan voor prijsvorming onder onderhandelingen. Hier is geen bewijs voor (Ward 2005).

Tabel 5.1 Samenvatting casussen

	Prijsconcurrentie	Marktevenwicht
Verdeling	<ul style="list-style-type: none"> - Amerikaanse luchtvaart - Britse tractormarkt - Europese vetzurenindustrie - Deense betonindustrie <p>Transparantie →</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hoge prijzen - Marktverdeling - Uit de markt drukken kleine concurrenten 	<p>Canadese levensmiddelenhandel</p> <p>Transparantie →</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lagere prijzen voor consumenten - Minder variatie in prijzen - Groter marktaandeel Top 4 en discounters <p>Amerikaanse markt vee</p> <p>Transparantie →</p> <ul style="list-style-type: none"> - Impact op prijsniveau afhankelijk van prijsmechanisme en marktsituatie
Efficiëntie	<p>Veiling van munten op eBay</p> <p>Transparantie →</p> <p>Efficiënte prijsvorming</p> <p>Deelnemers verwerken informatie over aantal concurrenten in bod</p>	

6 Prijs- en kostenmonitoren

6.1 Europese prijsmonitor van voedsel

Sinds de voedselcrisis van eind 2007 - begin 2008 staan voedselprijzen weer op de Europese agenda. De Europese Commissie constateert een aantal tekortkomingen in de prijsvorming van de Europese voedselvoorzieningsketen.

- Volgens de EC is de Europese voedselketen nog steeds gesegmenteerd langs nationale grenzen. Er bestaan in termen van zowel prijsniveau als prijsontwikkeling nog altijd grote verschillen voor specifieke producten tussen de lidstaten (EC, 2008, p. 8). Een deel van deze verschillen kan verklaard worden aan de hand van verschillen in BBP per capita, belastingen en smaak. Er zijn volgens de Commissie echter ook andere verklaringen voor de verschillen (EC, 2009a, p. 10). De concurrentie in de levensmiddelenketen verschilt van land tot land, omdat de onderhandelingsposities van de nationale deelnemers verschillen en omdat er allerlei belemmeringen zijn die de interstatelijke handel beperken. En verder is er onderscheid in de productiviteitsontwikkeling.
- Tegelijkertijd bestaat er bij consumenten relatieve ontevredenheid over de vergelijkbaarheid van voedselprijzen tussen verschillende detailhandelaren (EC, 2009c). Zoals in de inleiding reeds gesteld, wil de EC prijsvergelijkingsmechanismen ontwikkelen om zodoende een bijdrage te leveren aan de reductie van de kosten van primair levensonderhoud voor de Europese consument.
- De Commissie maakt zich ook zorgen over het tempo waarin prijsontwikkelingen op af-boerderijniveau doorwerken in prijsontwikkelingen op consumentenniveau. De daling van de voedselprijzen op af-boerderijniveau in 2008 werd met een vertraging van een jaar in de consumentenprijzen voor voeding vertaald (EC, 2009).
- Ten slotte maken beleidsmakers zich zorgen over het verschil tussen af-boerderij en consumentenprijzen. Volgens de voormalige Landbouwcommissaris Marian Fischer Boel (EC, 2009a) staat de prijs die de melkveehouder krijgt voor een liter melk los van de prijs die de consument daarvoor in de winkel betaalt.

'Zoals de recente ontwikkelingen op de zuivelmarkt aantonen, bestaat er al te vaak een hemelsbreed verschil tussen de prijs die de landbouwer krijgt en wat de consument in de winkel betaalt. Samen met de nationale instanties zullen we onze inspanningen verdubbelen om te zorgen voor een doeltreffende werking van de voedselvoorzieningsketen van boer tot bord. Ik zal de deskundigengroep op hoog niveau voor melk vragen de conclusies van dit verslag grondig te bestuderen en waar nodig maatregelen aan te bevelen. We moeten garanderen dat onze melkveehouders zowel nu als in de toekomst fatsoenlijk kunnen rondkomen. Hetzelfde geldt overigens ook voor producenten van andere landbouwproducten.' (EC, 2009b, blz.1).

Een probleem bij de constatering van deze tekortkomingen is volgens het EP dat er in de lidstaten en op het EU-niveau momenteel weinig informatie beschikbaar is over de prijsopbouw in de voedselvoorzieningsketen (EP, 2010). Het is om deze reden volgens de Commissie wenselijk om door te gaan met de ontwikkeling van maatregelen voor het wegnemen van de prijsverschillen in de voedselketen. In het kader van de nieuwe maatregelen wil de Commissie onder andere de transparantie in de voedselprijsvorming, tussen producenten en consumentenprijs, vergroten. Volgens de Commissie worden de markten in de voedselketen gekenmerkt door een gebrek aan prijstransparantie en voorspelbaarheid. Een stap op de weg naar meer markttransparantie is de oprichting van een Europese monitor voor voedselprijzen (EC, 2009b).

De Europese prijsmonitor

In opdracht van de EC rapporteert Eurostat sinds de zomer van 2010 de prijsontwikkeling van 17 voedingsproducten op drie niveaus in de keten (af-boerderij, af-industrie en af-detailhandel) voor alle EU-lidstaten.¹ Eurostat en de Nationale Statistische Instituten maken hiertoe gebruik van bestaande gegevens over de prijzen van goederen en diensten (EC, 2010). De prijsmonitor vormt een uitbreiding van het bestaande werk op het terrein van prijsstatistieken, zoals prijsindices en koopkrachtpariteiten. De doelstellingen achter de prijsmonitor verschillen van de doelstellingen achter de prijsindices en de koopkrachtpari-

¹ Beschikbaar op http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/methodology/prices_data_for_market_monitoring

teiten. Dit betekent dat de beschikbare prijsgegevens niet geheel aan de eisen voor de prijsmonitor voldoen. Met het oog op de administratieve lastendruk en het experimentele karakter van de prijsmonitor is voornamelijk met de huidige gegevens gewerkt. In de toekomst kan overwogen worden of de verzameling van prijzen aanpassing behoeft.

Prijsindices en koopkrachtpariteiten geven echter geen informatie over de prijs van een product in de verschillende stadia van de productieketen. Dit laatste is namelijk het belangrijkste doel van het nieuwe prijsinstrument:

'Het is zeer belangrijk voor actoren in de voedselvoorzieningsketen, consumenten en beleidsmakers dat er voor een grotere prijstransparantie langs de voedselvoorzieningsketen wordt gezorgd. Met het nieuwe Europese instrument voor de bewaking van de voedselprijzen wordt een belangrijke stap in deze richting gezet', aldus de voormalige Commissaris voor Economische en Monetaire Zaken, Joaquin Almunia (EC, 2009b, blz. 1).

Het nieuwe instrument heeft de volgende twee doeleinden (EC, 2009a, blz. 8):

- 'monitoren van de consumentenprijzen van vergelijkbare voedselproducten in alle lidstaten om de prijsspreiding en de integratie van de interne detailmarkt voor voedingsmiddelen te beoordelen';
- 'monitoren van de prijsontwikkeling in alle schakels van de keten (landbouw, industrie en detailhandel) voor een beperkt aantal producten zoals melk, kaas of varkensvlees.'

Met het nieuwe prijsinstrument wil de Commissie de prijsvorming door de gehele keten heen inzichtelijk maken en de relatie tussen prijzen binnen en tussen ketens bevorderen (EC, 2009).

Per land worden voor elke keten prijsgegevens gepubliceerd die betrekking hebben op een bepaald ketenniveau en een productgroep:

- De consumentenprijsindex (HICP) van een productgroep (COICOP-groepen);¹
- De producentenprijsindex (PPI) van een of twee NACE-groepen;²

¹ Classification of Individual Consumption According to Purpose (Classificatie van Individuele Verbruiksfuncties).

² Statistische Nomenclatuur van de Economische Activiteiten in de Europese Gemeenschap.

- De Landbouwgrondstoffenprijsindex (ACP) van een of twee landbouwproducten die gerelateerd zijn aan de productketen.

Het aantal productketens kan volgens Eurostat in de toekomst nog worden uitgebreid. Voor sommige productketens is een meer gedetailleerde selectie van producten gemaakt (vlees, zuivel, AGF). Dit betreft keten 10 tot en met 17 in tabel 6.1.

Tabel 6.1 Producten die in prijsmonitor opgenomen zijn			
Productketen	Landbouwgrondstoffen (ACP)	Industrie (NACE)	Consument (COICOP)
1. Voedsel	Landbouwproducten	Voedingsmiddelen	Voeding
2. Brood en granen	Granen	Meel en zetmeel Bakkerij-, meel- en zetmeelproducten	Brood en graan- producten
3. Vlees	Dieren	Vlees en vleeswaren	Vlees en vleeswaren
4. Vis		Vis, schaal- en weekdieren	Vis, schaal- en weekdieren
5. Zuivel	Dierproducten	Zuivel en kaas	Melk, kaas en eieren
6. Oliën en vetten	Oliehoudende zaden en vruchten Koemelk	Plantaardige en dierlijke oliën en vetten	Oliën en vetten
7. Vruchten	Fruit	Fruit	Fruit
8. Groenten	Groenten inclusief aardappelen	Groenten	Groenten
9. Suiker	Suikerbieten	Suiker Cacao, chocolade en snoep	Suiker, jam, honing, chocolade en snoep
10. Melk	Melk	Zuivel en kaas	Melk
11. Kaas	Melk	Zuivel en kaas	Kaas
12. Eieren	Eieren	-	Eieren
13. Varkensvlees	Varkens	Vlees en vleeswaren	Varkensvlees
14. Rundvlees	Runderen	Vlees en vleeswaren	Rundvlees
15. Pluimveevlees	Kippen	Vlees en vleeswaren	Pluimveevlees
16. Aardappelen	Tafelaardappelen	-	Aardappelen
17. Appel	Tafelappelen	-	Appelen

Bron: Eurostat.

Meer uitgebreide informatie over de methodologische opbouw van het nieuwe monitoringsinstrument staat in (Eurostat, 2009).

De prijsgegevens betreffen maandgegevens. Deze worden met een vertraging van één tot zes maanden gerapporteerd. De prijsmonitor vermeldt de resultaten in indices. De prijsmonitor rapporteert de ontwikkeling van de indices op de drie onderscheiden niveaus. Dit betekent dat verschillen in prijsontwikkeling tussen landen en binnen de keten geconstateerd kunnen worden. De prijsmonitor geeft geen informatie over de absolute prijsverschillen tussen landen of binnen ketens. Deze zijn lastig te vergelijken omdat de absolute prijsverschillen niet bekend zijn.

Dit betekent ook dat het lastig is om de prijstransmissie in de keten exact te beoordelen. Stel dat de graanprijs af-boerderij met 50% stijgt en de consumentenprijs van brood met 5%. Als het aandeel van graan in de broodprijs 10% is, is de prijstransmissie volledig ($10\% \cdot 50\% = 5\%$); als het aandeel van graan in de broodprijs 20% is de prijstransmissie onvolledig ($20\% \cdot 50\% = 10\%$). De monitor geeft hierover geen uitsluitel. Het aandeel van de af-boerderijprijs in de consumentenprijs verschilt van product tot product en van land tot land.

Het aandeel van de boer in de consumentenprijs is in het algemeen laag voor producten die een uitgebreid bewerkingsproces ondergaan (graanproducten, vleeswaren) in plaats van producten die zonder bewerking of verwerking vers doorverkocht worden (AGF, eieren).

De monitor biedt een basis om de prijsontwikkeling tussen en binnen nationale ketens te vergelijken. Deze vergelijking wordt wel bemoeilijkt door verschillen tussen producten tussen landen, maar ook binnen nationale ketens.

- Er zijn verschillen in de kwaliteit van producten tussen landen en binnen ketens. Eieren van 'Klasse A' eindigen in de winkel, terwijl alle andere eieren verwerkt worden in andere producten (Eurostat, 2009, p. 5).
- Agrarische producten als vee, granen en suikerbieten worden verwerkt in 1.001 producten. Meel en zetmeel worden in bijna alle verwerkte producten verwerkt. Rundvlees wordt gebruikt om biefstuk en gehakt in verschillende kwaliteiten te produceren, maar ook kattenvoer (Eurostat, 2009, p. 5).
- Er zijn verschillen tussen productgroepen op boerderij- en consumentenniveau vanwege internationale handel (Eurostat, 2009, p. 5). Het gewicht van tomaten in de Nederlandse productie van groenten is waarschijnlijk groter dan het gewicht in de Nederlandse consumptie van groenten.
- Er zijn verschillen in de productdefinities tussen landen (EC en Eurostat, 2009, p. 3).
- De prijsindices zijn op steekproeven gebaseerd (EC en Eurostat, 2009, p. 3 en p. 7-8). Deze steekproeven kunnen verschillen van land tot land af-

hankelijk van de vraag welke productvariëteiten meegenomen worden, welke merken, welke marktpositie de variëteiten en merken innemen (van budget tot premiumproduct; van marktleider tot nicheproduct), in hoeverre rekening met de dynamiek gehouden wordt (nieuwe producten), welke afzetkanalen meegenomen worden en welke verpakkingseenheden representatief zijn voor de productcategorie in het betreffende land.

Verder ontbreken er voor sommige producten gegevens op sommige niveaus in de keten. Cijfers over de af-boerderij en de af-industrieprijzen zijn bijvoorbeeld niet beschikbaar voor alle NACE-groepen en alle lidstaten.

In een niet wetgevende resolutie van 2010 geeft het Europese Parlement aan dat het instrument in de toekomst gebruiksvriendelijker moet worden en betrekking moet hebben op een groter aantal voedingsmiddelen, zodat prijzen beter vergeleken kunnen worden en de prijsvorming van voedingsmiddelen transparanter wordt (EP, 2010). Ook moet volgens het Europese Parlement snel een proefproject uitgevoerd worden ter oprichting van een Europese Observatiepost voor landbouwprijzen en marges.

Kosten en baten van de Europese monitor voor voedselprijzen¹

De huidige prijsmonitor bundelt beschikbare gegevens over de prijsontwikkeling op af-boerderij-, af-industrie- en af-detailhandelsniveau op één internetsite. De additionele administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven is nihil omdat er geen additionele gegevens verzameld worden. Er zijn wel kosten voor de ontwikkeling van het instrumentarium. De huidige monitor dient in de nabije toekomst wel geëvalueerd te worden in termen van kosten en opbrengsten. Het kan nodig zijn om het instrument in de toekomst uit te breiden om lacunes te ondervangen. Dit brengt het gevaar met zich mee dat de administratieve lasten geleidelijk toenemen. Bij elke uitbreiding van het instrument dienen kosten en baten daarom goed te worden afgewogen (Graafland et al., 2006).

¹ We zouden graag de heer Johannes Walschots van Eurostat willen bedanken voor de waardevolle e-maildiscussie op dit onderwerp.

Een volgend punt is of de Europese prijsmonitor de vragen die op het gebied van voedselprijzen bestaan, kan beantwoorden.

- De monitor biedt de mogelijkheid om de *prijzontwikkeling* binnen nationale ketens en tussen nationale ketens - met de nodige slagen om de arm - te vergelijken. Hoe snel vinden prijsveranderingen plaats en hoe groot zijn de prijsveranderingen?
- De monitor geeft geen antwoord op de vraag in hoeverre de Europese consumentenmarkt voor voeding geïntegreerd is. De monitor geeft geen absolute prijsverschillen - de prijs spreiding - voor bepaalde producten tussen landen.
- De monitor geeft ook geen antwoord op de vraag hoe de prijzen binnen een keten zich tot elkaar verhouden. Omdat de prijsmonitor geen absolute prijzen rapporteert blijft het onduidelijk welke schakel welk aandeel in de consumpteneuro krijgt. Laat staan dat de prijsmonitor verklaart waarom het prijsverschil tussen af-boerderij en consumentenprijzen groot is. Dit laatste vergt informatie over de kosten en opbrengsten die in de opeenvolgende schakels gemaakt worden.
- De monitor geeft ook geen antwoord op de vraag of een prijsverandering op af-boerderijniveau volledig wordt vertaald in de consumentenprijs. Hiervoor is informatie nodig over het aandeel van de af-boerderijprijs in de consumentenprijs. Merk op dat dit aandeel verschilt van product tot product en van land tot land.

De waargenomen informatie in de gebruikte prijzenstatistieken is onvoldoende gedetailleerd voor de directe beantwoording van de laatste drie punten. Eurostat heeft op dit moment geen directe plannen om zulke informatie via het systeem van Europese Statistieken aanvullend te verzamelen. EC (2009) bevat overigens wel informatie over de absolute prijsverschillen van een aantal producten tussen een aantal landen. Deze prijsverschillen zijn op basis van de basisdata die voor de consumentenprijsindex verzameld worden opgesteld.

Voor welke gebruikers biedt de prijsmonitor nuttige informatie.

- Het instrumentarium voldoet aan de vraag vanuit de Europese Commissie en vanuit the High Level Group on the Competitiveness of the Agro-food Industry om een instrumentarium te ontwikkelen. Dit wijst erop dat het instrumentarium een functie heeft voor beleidsmedewerkers (en beleidsonderzoekers). Dit neemt niet weg dat de prijsgegevens reeds voor handen waren.
- Een andere vraag is of de prijsmonitor nuttig is voor andere partijen, in het bijzonder marktpartijen. De prijsgegevens zijn op het moment dat zij gepubliceerd worden enigszins gedateerd. De gegevens zijn verder geaggregeerd

en geïndiceerd. Zij zijn waarschijnlijk niet direct bruikbaar voor het bedrijfsleven om beter beslagen prijsonderhandelingen in te gaan. De commerciële waarde is beperkt. De gegevens spelen geen rol in arbitrage tussen nationale markten en tussen schakels in de keten. De uitwerking op de concurrentie is beperkt.

Samengevat, de index kost niets en levert het bedrijfsleven niet direct iets op. De baten hangen met name af van de vraag of overheden handelen op basis van het extra inzicht dat de prijsmonitor genereert.

6.2 Nationale prijsmonitoren

6.2.1 Algemene prijsmonitoren

Volgens EC (2010) vindt structurele prijsmonitoring op nationaal niveau plaats in Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Finland, Frankrijk, Griekenland, Letland, Polen, Slowakije, Slovenië en Spanje. In Estland, Hongarije, Frankrijk, Griekenland, Letland, Litouwen, Slowakije, Slovenië en Spanje lopen nog de onderzoeken naar de kloof tussen producenten- en consumentenprijzen. Nederland heeft in tegenstelling tot genoemde landen geen prijsmonitor voor voedsel. Dit wil niet zeggen dat er geen gegevens zijn. CBS en het LEI publiceren gegevens over de prijsontwikkeling van voedsel op af-boerderij- en consumentenniveau. De prijsmonitoren in de genoemde landen maken reeds beschikbare informatie toegankelijk.

Verder bestaan er nationale prijsobservatoria in onder andere België, Spanje, Frankrijk en Italië plus enige andere initiatieven op het terrein van prijsvergelijking.

Nationale Prijsobservatoria

De nationale prijslaboratoria hebben als taak de prijsopbouw van bepaalde producten op nationaal niveau te analyseren en eventuele problemen met de prijsvorming te signaleren. De ontwikkeling van prijsobservatoria en de verdeling van werkzaamheden tussen de nationale laboratoria en Eurostat vormt een apart aandachtspunt in het Europese monitoringbeleid. Er bestaan op dit moment nationale Prijsobservatoria in onder andere Spanje, Frankrijk, België en Italië.

In 2008 lanceerde *Frankrijk* een Prijsobservatorium (Observatoire des Prix et des Marges) met als doel de voedselprijzen in Europese landen met elkaar

te vergelijken en de verdeling van de marges in de keten te volgen. Het prijsobservatorium rapporteert maandelijks en is openbaar te raadplegen. Een maal per jaar brengt het verslag uit aan het Franse Parlement dat als hulpmiddel gebruikt wordt bij de onderhandelingen tussen overheidsinstanties en de voedingsmiddelenindustrie.¹

In 2009 heeft de *Belgische* Senaat ingestemd met de oprichting van een prijsobservatorium (Belgische Senaat, 2009). De uitvoering ligt bij het Instituut voor de Nationale Rekening (Nationale Bank van België, Federaal Planbureau en Federale Overheidsdienst Economie). Het nieuwe orgaan heeft tot taak de prijsverhoudingen tussen de verschillende schakels van de Belgische voedselketens te onderzoeken en eventuele problemen met de prijsvorming ervan te signaleren.² Het prijsobservatorium rapporteert om de drie maanden en brengt jaarrapporten uit over de prijsevolutie in België. Volgens het wetsstuk is het instrument relatief eenvoudig en kost het de overheid weinig, omdat er een beroep gedaan wordt op bestaande institutionele gegevens over prijzen.³

Een ander voorbeeld is het *Italiaanse* Prijsobservatorium (Osservatorio Prezzi e tariffe) georganiseerd door het ministerie van Economische Zaken. Het initiatief is bedoeld voor zowel de consument als het bedrijfsleven. Het instituut publiceert maandelijks gegevens over prijsontwikkelingen van 16 levensmiddelen categorieën in verschillende schakels in de keten. Het prijsobservatorium brengt ook analyses en jaarrapporten uit.⁴

De nationale prijsobservatoria geven op basis van beschikbare gegevens een overzicht van ontwikkelingen in prijzen en marges. De informatie is bedoeld voor het algemene publiek. Het geeft inzicht in prijsontwikkelingen op macro-economisch niveau.

Groothandelsnoteringen

In *Bulgarije* is sinds 2000 een Commissie voor Groothandelsbeurzen opgericht. De voornaamste missie van deze Commissie is voorwaarden scheppen voor de versterking en de ontwikkeling van een nationaal systeem van centra voor

¹ www.economie.gouv.fr/dgccrf/Observatoire-des-prix-et-des-marges#pgc

² Er is ook een prijsobservatorium voor energie en medicijnen.

³ In een persbericht van Comeos (vertegenwoordigingsorganisatie van de Belgische handel en diensten) d.d. 30 april 2009 spreekt Fedis (de Belgische federatie van de Distributie) tevredenheid uit met het oprichten van het observatorium, omdat het neutrale analyses opstelt van de vorming van marges en prijzen op basis van objectieve en complete overheidsstatistieken en contact onderhoudt met betrokken actoren (Comeos, 2009).

⁴ Voor meer informatie zie: <http://osservaprezzi.sviluppoeconomico.gov.it/livelli/livellideiprezzi.asp>

groothandel in voedingsmiddelen en voor een transparante werking van de beurs in Bulgarije.

Een van de taken van de commissie is het uitbrengen van dagelijkse rapportages van de groothandelsprijzen van basisvoedingsmiddelen, groenten en fruit¹ verkocht op de groothandelsmarkten in Bulgarije. Handelaren vullen dagelijks een formulier in (digitaal dan wel op papier) met daarin de hoeveelheden en prijzen van de verkochte producten. De gegevens worden aan het begin van de eerstvolgende werkdag verzameld door het informatiecentrum van de beurs. Van die gegevens wordt een dagelijkse nieuwsbrief opgesteld. De nieuwsbrief wordt verstuurd aan de Commissie. De Commissie maakt dagelijks deze gegevens openbaar en maakt daar maand- en jaarbulletins van.

Volgens de Commissie stellen de prijsrapportages producenten en consumenten in staat om beter inzicht te krijgen in prijsverschillen tussen handelaren en winkels. De informatiegebruiker wordt geprikkeld over te schakelen naar een andere leverancier om zo geld te besparen. Dit kan invloed hebben op het gedrag van handelaren, vooral om hun prijzen te verlagen. Of dit het geval is hangt met name af van de vraag hoe actueel en specifiek de gegevens zijn (zie p. 67-68).

6.2.2 Prijsmonitoren voor consumenten

In verschillende EU-landen zijn er verschillende prijsvergelijkingsinstrumentaria ontwikkeld, met de financiële steun van de overheid, die gericht zijn op *de consument*.

Een voorbeeld daarvan is de prijsvergelijkingsite van de *Sloveense* consumentenbond, financieel gesteund door het ministerie van economische zaken van Slovenië. De website biedt consumenten meer dan 1.700 prijsgegevens over 8 voedingsmiddelen en 59 subgroepen (bijvoorbeeld koffie, bier, enzovoort) die verkocht worden via 8 winkels: 4 hypermarkten, 1 supermarkt en 3 discounters (EC, 2009). De Sloveense consumentenbond is tevreden over het systeem. In 2008 heeft het systeem voor minder prijschommelingen gezorgd (EC, 2009).

¹ 1) Basisvoedingsmiddelen; zuivelproducten; vlees, vleesproducten en vis; alcoholische producten; snoepgoed; kruiden; 2) Verse groenten en fruit: lokale productie en import; 3) Geconserveerde groenten en fruit.

Een vergelijkbaar instrument kan in *Ierland* gevonden worden. Sinds 2007 rapporteert het Ierse nationaal consumentenbureau elk half jaar een marktonderzoek naar de prijsontwikkelingen in de Ierse detailhandel en andere sectoren die van belang zijn voor de consument. Naast deze verslagen biedt de organisatie op haar website specifieke prijsgegevens aan de consumenten. Het doel is om belangrijke trends en een mogelijk gebrek aan concurrentie en prijstransparante te identificeren.¹

Naast publieke initiatieven zijn er ook particuliere initiatieven.

In het *Verenigd Koninkrijk* kunnen consumenten op www.mysupermarket.co.uk website een mandje van producten kiezen en vervolgens controleren in welke winkel ze de beste prijs kunnen vinden. Zij kunnen kiezen tussen 4 winkelketens. De informatie op deze website wordt regelmatig bijgewerkt en bevat ook recente promoties (EC, 2009).

Testaankoop, een *Belgische* consumentenorganisatie, voert jaarlijks een enquête uit met betrekking tot prijsvergelijking van een paar consumentenproducten die werden verkocht in verschillende winkels en in verschillende delen van het land.

Er zijn publieke en private initiatieven die winkelprijzen van concurrerende formules met elkaar vergelijken. Deze initiatieven leiden ertoe dat de variatie in de prijzen voor de betrokken producten kleiner worden.

6.2.3 Prijsmonitoren voor boeren

In juni 2011 hebben de onderzoekers gesproken met een tiental vertegenwoordigers uit de land- en tuinbouw. Sommige vertegenwoordigers gaven aan dat hun leden behoefte hebben aan prijsnoteringen op af-boerderij niveau die de leden in staat stellen de door hen gerealiseerde prijzen te vergelijken met de marktprijzen. Hiertoe lopen verschillende activiteiten in de sector.

In verschillende sectoren verzamelen en verspreiden marktinformatiebureaus prijsinformatie die gratis of tegen betaling verstrekt wordt. Informatie wordt aangeboden via internet, digitale nieuwsbrieven en sms-berichten. De bureaus verzamelen beschikbare, openbare informatie en bundelen deze voor de afnemers van informatie. Termijnmarkt- en beursinformatie wordt binnen 15 minuten via sms-berichten verzonden. Informatie uit transacties wordt gedurende langere periodes verzameld en een keer per een aantal weken gepubliceerd. De infor-

¹ Voor meer info zie: www.consumerconnect.ie/eng/News_+_Research/Price_Comparisons/

matie wordt gebruikt door boeren, handelaren, accountants en banken. Er is groei in het aantal agrariërs dat gebruik maakt van de diensten van informatie-makelaars.

De vertegenwoordigers uit de land- en tuinbouw zijn zich ervan bewust dat het verzamelen en verspreiden van prijsinformatie strijdig kan zijn met de mededingingswet. Het is ook na het inwinnen van juridisch advies niet geheel duidelijk wat wel en wat niet mag. Deze onduidelijkheid betreft onder andere de vraag hoe gedateerd de prijsinformatie dient te zijn en in hoeverre aanvullende informatie gegeven kan worden. In hoeverre gaat er van de aanvullende (beschrijvende) informatie een prijsverwachting uit?

6.3 Kostenmonitoren

Er bestaat weinig tot geen structurele informatie over de ketenkosten. Er bestaan ad hoc studies van de mededingingsautoriteiten. Alleen Frankrijk is bezig op structurele basis kosteninformatie te verzamelen en openbaar te maken.

Frankrijk

Frankrijk zet een instrumentarium op dat behalve de ketenprijzen ook de ketenkosten in kaart dient te brengen voor vlees, zuivel en groenten en fruit.

FranceAgriMer verzamelt hiertoe prijzen en kosten. De prijzen worden voor een deel uit beschikbare gegevensbronnen betrokken, maar voor een deel ook aanvullend bij het bedrijfsleven verzameld. Dit geldt de af-industrieprijzen voor vlees- en zuivelproducten. De prijsinformatie wordt gebruikt om de consumentenprijzen onder te verdelen in de brutomarge per schakel: het aandeel van de opeenvolgende schakels in de consumenteneuro. Vervolgens worden deze aandelen onderverdeeld in kosten en winstmarges. De gegevens worden betrokken uit beschikbare gegevensbronnen en voor zover niet beschikbaar verzameld. Voor de landbouw wordt gebruik gemaakt van de gegevens van het Franse Bedrijven-Informatienet (FADN). Voor de industrie wordt gebruik gemaakt van bestaande gegevens van het Franse ministerie van Landbouw. Deze worden verder uitgesplitst ten behoeve van de monitor. Bij de detailhandel (supermarkten) wordt een vragenlijst uitgezet.

De eerste resultaten zijn in juni 2011 beschikbaar gekomen. Deze resultaten zijn nog niet volledig. De kosten en winstmarges in de detailhandel zijn niet uitgesplitst naar productgroep, omdat de gegevens dit nog niet toelaten.

In Frankrijk staat de wens om systematisch inzicht in prijzen en kosten in kaart te brengen voorop. Dit betekent dat als de beschikbare gegevens niet voor handen zijn, de uitvoerende organisatie aanvullende vragenlijsten opzet.

Nederland

De NMa (2009) heeft in Nederland eenmalig de ketenkosten voor een aantal producten in kaart gebracht. De organisatie heeft hiertoe een twintigtal bedrijven gevraagd opbrengsten en kosten op productniveau in kaart te brengen.

België

In tegenstelling tot de Nederlandse mededingingsautoriteiten brengen de Belgische autoriteiten de ketenkostprijs niet integraal in kaart wanneer zij hiertoe voor melk een studie uit laten voeren. De kosten in de landbouw en de industrie worden in kaart gebracht. Nadeel van de deze benadering is dat de relatie tussen de kosten per schakel en de consumentenprijs buiten beeld blijft. De kosten in de detailhandel wordt in de studie buiten beschouwing gelaten. De studie maakt primair gebruik van bestaande gegevensbronnen.

7 Prijs transparantie en duurzaamheid

In deze rapportage gaan wij na of de overheid duurzaamheidsinitiatieven in de agrofoodketen kan bevorderen door de randvoorwaarden voor concurrentie en samenwerking te verbeteren. In dit deel zijn wij nagegaan of verbeteringen in de prijs transparantie de prijsvorming in de keten bevordert los van de vraag welke gevolgen dit heeft voor duurzaamheid. Om deze reden nemen wij in dit hoofdstuk een stap terug.

Prijsvorming staat duurzaamheid in de weg als verschillen in duurzaamheid niet tot uitdrukking komen in de prijs. Boeren investeren niet in bovenwettelijke maatregelen die milieu en dier ten goede komen, als hier geen vergoeding (meerprijs) tegenover staat. In deze paragraaf laten wij zien dat prijsverschillen tussen duurzame en gangbare producten terdege bestaan.

- Er bestaan prijsverschillen tussen biologische en gangbare producten. Deze prijsverschillen weerspiegelen verschillen in kosten en verschillen in betalingsbereidheid. Naar verwachting stijgt het aanbod van biologische producten, als de verwachte meerprijs groter is dan de meerkosten.
- Er bestaan prijsverschillen tussen bijvoorbeeld Spaanse en Nederlandse vruchtgroenten in dezelfde grootte- en kwaliteitsklassen vanwege verschillen in kwaliteit waaronder logistieke ondersteuning en duurzaamheid. De prijs van Nederlandse glasgroenten wordt niet gedictieerd door de prijsbodem die door Spaanse vruchtgroenten bepaald worden.
- De prijs die Nederlandse telers en groothandelaren voor hun producten ontvangen is afhankelijk van de vraag of zij voldoen aan de eisen die vanuit de supermarktketen aan hen gesteld worden. Supermarktketens betrekken hun producten bij leveranciers die aan hun eisen voldoet.¹ Als een groothandelaar blijkens een steekproef niet aan de eisen voldoet, wordt hem tijdelijk de mogelijkheid ontnomen mee te doen aan biedingen bij de betrokken supermarktketen. Dit reduceert zijn afzetmogelijkheden en de prijs die hij gemiddeld realiseert. Dit betekent dat er vanuit de markt een prikkel is om aan de kwaliteitseisen van de klant te voldoen en in deze scherp te blijven.

¹ Als er in een bepaalde week onvoldoende aanbod is van de gewenste kwaliteit, kan het nodig zijn tijdelijk van een lagere kwaliteit gebruik te maken.

- Er bestaan prijsverschillen tussen eieren die een verschillende mate van diervriendelijkheid signaleren: kooi-eieren, scharreleieren, vrije uitloopeieren en biologische eieren. Deze prijsverschillen weerspiegelen verschillen in kosten en verschillen in betalingsbereidheid (figuur 4.1A). Dit geldt ook voor vergelijkbare verschillen in vlees. De varkenshouders die varkens leveren die onder het één ster logo bij Albert Heijn vermarkt worden, krijgen een vergoeding boven op de marktprijs. Voor IKB varkensvlees werd in het verleden ook een opslag betaald. De opslag verdween toen IKB vlees de standaard werd. Opslagen verdwijnen dus als de meerwaarde niet langer gepercipieerd wordt door de afnemer.
- Er worden in Nederland momenteel appels residuvrij¹ geteeld in de verwachting deze tegen een meerprijs in de markt gezet kunnen worden.
- Friesland Campina en CONO betalen een vergoeding boven op de uitbetaalprijs voor melk van koeien die geweid worden.
- Snijbloemen en potplanten worden op naam geveild. Dit stelt telers in staat te investeren in producteigenschappen die afnemers relevant vinden. In de snijbloementeel lopen initiatieven op het terrein van milieukeur.
- De ontwikkeling van het glastuinbouwgebied aan de A7 is mede mogelijk geweest, omdat de betrokken ondernemers de externe kosten voor de burens geïnternaliseerd hebben. De fysieke en visuele verkeersoverlast is aangepakt door een weg te verleggen en een heg te plaatsen. Een ander huishouden is uitgekocht: er is voor de betrokkenen een huis gebouwd op een andere locatie. Op deze wijze zijn bezwaarprocedures vermeden. Voor de bouw van megastallen is een vergelijkbare oplossing denkbaar, althans waar het de directe burens betreft. Als de betrokken boeren de externe effecten niet willen afkopen, dan wegen de meerkosten blijkbaar niet op tegen de baten van de schaaluitbreiding.

Er bestaan dus tal van voorbeelden waarin voor duurzame producten van boerderij tot grootwinkelbedrijf een meerprijs gerealiseerd wordt. Cruciaal voor al deze initiatieven is dat de producten van grond tot mond onderscheiden kunnen worden. Certificering, merkontwikkeling of een vergelijkbare kwaliteitsborging is noodzakelijk. Ook ketenafstemming is vaak noodzakelijk. Dit betekent dat boeren en tuinders ook met elkaar moeten willen samenwerken.

¹ Residuvrije appels worden niet met chemische en niet met biologische bestrijdingsmiddelen bespoten.

Het marktaandeel van biologische en diervriendelijke producten in Nederland is beperkt. Dit hangt samen met het feit dat de vraag naar deze producten in Nederland en in exportbestemmingen beperkt is. Er is een kleine groep consumenten die een hoge meerprijs voor biologische en diervriendelijke producten wil betalen. Dit is wellicht jammer, maar wel een logisch gevolg van het bovenwettelijke karakter van deze eigenschappen. Consumenten kunnen niet gedwongen worden duurzame producten te kopen. Marktpartijen kunnen trouwens op het 'gat' tussen biologische en gangbare producten inspringen door een tussensegment te ontwikkelen. Het tussensegment (één ster vlees) springt in op verschillen in betalingsbereidheid voor duurzaamheid.

8 Samenvatting en conclusie

Vergroting van de transparantie verbetert de onderhandelingspositie van kleine, relatief slecht geïnformeerde marktpartijen behalve als de transparantie kartelvorming vereenvoudigt. Transparantie bevordert de verdeling van de prijsvorming, maar ook de efficiëntie. Er worden meer transacties gesloten. De transacties komen bij de partijen met de hoogste betalings- en leveringsbereidheid terecht. Er wordt geen verlies geleden door de partijen die de transacties afsluiten (tenzij er sprake is van overaanbod in de markt).¹

Empirische studies ondersteunen deze verwachtingen. Op consumentenniveau leidt een vergroting van de transparantie tot lagere prijzen, minder variatie in de prijzen, maar ook tot een toename van het marktaandeel van de grootste ketens evenals discounters. In geconcentreerde industriële markten hebben bedrijven in het verleden misbruik gemaakt van transparantie door prijzen te verhogen en markten te verdelen. Marktpartijen gaan in tenders strategisch met informatie over het aantal spelers om teneinde eventueel verlies te voorkomen.

Er zijn op Nederlands en Europees niveau in essentie twee klachten ten aanzien van het gebrek aan inzicht in prijzen en kosten in agrofoodketens: 1) De prijstransmissie in de keten is traag; 2) Het verschil tussen af-boerderij- en consumentenprijzen is groot en er is weinig inzicht in de factoren die dit verschil verklaren. Voor beide klachten geldt dat hiervoor geen bewijs is waar het Nederland betreft. Studies wijzen uit dat de prijstransmissie in Nederland in het algemeen snel en volledig is (OECD, 2006; NMa, 2009; LEI, 2011) en dat de consumentenprijs voornamelijk opgebouwd is uit de kosten van de opeenvolgende schakels (NMa, 2009).

Informatie over prijzen en kosten betreft overigens commercieel gevoelige informatie die bedrijven voor zichzelf houden. Dit is één van de redenen waarom deze niet voor handen zijn op de niveaus tussen de af-boerderij- en de consumentenprijs. Voor Nederland geldt dat het CBS geen gedetailleerde prijs- en kosteninformatie publiceert voor de voedingsmiddelenindustrie vanwege privacyredenen. De meeste deelsectoren worden immers door een beperkt aantal bedrijven gedomineerd.

¹ Er is geen reden om aan te nemen dat de winner's curse opgaat in een transparante markt.

Er is prijsinformatie voorhanden in de Nederlandse agrarische markten. Er zijn openbare prijsnoteringen en er zijn private partijen die prijsinformatie verstrekken. Coöperaties verzamelen informatie voor hun leden in het kader van hun commerciële activiteiten. Prijzen zijn eenvoudig te vergelijken, maar dat zijn de onderliggende producten wegens kwaliteitsverschillen niet altijd. De beschikbaarheid en vergelijkbaarheid van openbare prijzen staat met de teloorgang van veilingen en veemarkten in Nederland wel onder druk. Een kernprobleem van niet-georganiseerde boeren is dat zij naar verhouding weinig tijd, geld en kennis hebben om prijsinformatie te verzamelen en te beoordelen.

In beginsel kunnen marktpartijen - bij voorkeur onafhankelijke derden - een rol spelen bij het verzamelen, verwerken en verstrekken van prijsinformatie. Dit hoeft de overheid niet te doen. De verzameling van informatie zal wel getoetst worden door de NMa, omdat het commercieel gevoelige informatie betreft. Het delen van prijsinformatie tussen concurrerende partijen is immers verboden. Indien de overheid wil dat private markt bureaus informatie vetrekken aan boeren, dan is het wellicht wenselijk dat de overheid hier een wettelijk kader voor opstelt.

De EU zet een prijsmonitor op op basis van openbare prijsgegevens. De monitor verbetert het inzicht in prijsveranderingen tussen nationale ketens en binnen nationale ketens. De monitor geeft echter geen inzicht in een aantal punten die de aanleiding van het instrument waren: absolute prijsverschillen tussen landen, de verdeling van de consumenteneuro tussen ketenpartijen en een verklaring van het verschil tussen af-boerderij- en consumentenprijzen.

De monitor voldoet aan de verwachting van (Europese) beleidsmakers om meer inzicht in voedselprijzen te krijgen. Voor het bedrijfsleven is de informatie waarschijnlijk te generiek om er zijn voordeel mee te doen in onderhandelingen. De administratieve kosten van de monitor zijn beperkt. Er wordt gebruik gemaakt van bestaande gegevens. De baten zijn waarschijnlijk ook beperkt tot beleidsmedewerkers en andere belangstellenden. Er zijn diverse Europese lidstaten die ook prijsmonitoren voor onder andere voedsel ontwikkelen. Deze monitoren gaan over het algemeen verder in de beantwoording van vragen dan Eurostat nu gaat: verdeling van de consumenteneuro, verklaring van de prijsopbouw. Er kan vaak gebruik gemaakt worden van reeds beschikbare gegevens.

Er bestaan prijsverschillen op af-boerderijniveau tussen duurzame en gangbare producten, zoals deze ook op consumentenniveau bestaan. Boeren kunnen een meerprijs behalen voor duurzame producten, *als* initiatieven in deze afgestemd worden binnen de keten ondersteund met certificering, merkontwikkeling en andere vormen van kwaliteitsborging en *als* de consument bereid is een meerprijs voor de betrokken producten te betalen. Een meerprijs heeft overigens niet het eeuwige leven, maar kan in het dynamische concurrentieprijs weg-eroderen. Boeren en de overige schakels zullen daarom moeten blijven innoveren.

Deel III

Mededinging en duurzaamheid

9 Mededingingsrecht en duurzaamheid¹

9.1 Verantwoordelijkheid nemen

Volgens de SER (2010) wordt een maatschappij duurzamer wanneer consumenten en bedrijven hun verantwoordelijkheid nemen voor de negatieve gevolgen van hun handelen.

Zelfregulering wordt aangemoedigd omdat daardoor sneller, efficiënter en meer toegespitst op bedrijfsprocessen resultaten kunnen worden bereikt dan door middel van publiekrechtelijke regulering.

Op het eerste gezicht zijn er weinig mededingingsrechtelijke problemen te verwachten wanneer *consumenten* hun verantwoordelijkheid nemen. Zij zullen dat immers doen door op de markt vraag uit te oefenen naar producten die zich op duurzaamheidskenmerken onderscheiden.² In *die* situatie mogen ondernemers verwachten hun investeringen in duurzaamheid en duurzame innovaties op de markt te verwaarden. Er ontstaat een markt waarop duurzame en niet of minder duurzame producten met elkaar in concurrentie treden. Concurrentie beperkende afspraken zullen daarbij in de regel niet nodig zijn. Anders kan het zijn wanneer ondernemers niet reageren of inspelen op het verantwoordelijkheidsbesef *van consumenten*, maar uit *eigen* ethische overtuiging of reagerend op andere stemmen uit de samenleving dan consumentenvraag,³ een bijdrage willen leveren aan een betere wereld. In zulk een situatie waarin investeringen in duurzaamheidsinitiatieven niet (mede) worden ingegeven door winstverwachting ligt het voor de hand dat een onderneming de 'extra mile' alleen zal willen gaan wanneer enige mate van zekerheid kan worden verkregen dat de eigen econo-

¹ Dit deel is geschreven door Prof. mr B.M.J. van der Meulen, hoogleraar Recht en Bestuur aan Wageningen Universiteit. Dank voor feedback, suggesties, informatie en bronnen aan Jacques Steenbergen, Fabian Stancke, Paul Lugard, Maria Litjens, Anna Gerbrandy, Pierre Bos, Harry Bremmers en de leden van de begeleidingscommissie. Reacties zijn welkom op < Bernd.vanderMeulen@wur.nl >.

² Het Europees Economisch en Sociaal Comité spreekt van 'sustainable labelling' wanneer ondernemingen hun producten op duurzaamheidskenmerken onderscheidend maken voor consumenten. Zie opinie van 20 januari 2010 inzake Fair Trade met het kenmerk REX/288.

³ Mensen zijn meer dan alleen consumenten, maar bijvoorbeeld ook burgers. Zij geven op meer manieren dan alleen door hun koopgedrag uiting aan hun waarden en overtuigingen. Deels betreden zij daarmee het publiekrechtelijke domein, maar ook in het private domein kunnen zij zich via NGO's, de pers, sociale media en andere opiniekanalen laten horen.

mische positie op de markt daardoor niet bovenmatig wordt geschaad. Wanneer, met andere woorden, de onderneming zich daardoor niet uit de markt priјst.

Daarenboven zijn in het onderhavige kader relevant de gevallen waarin duurzaamheidseffecten een zekere mate van collectieve actie vragen. Een serieuze bijdrage aan bijvoorbeeld reductie van uitstoot of aan behoud van schaarse hulpbronnen zal in de regel niet door een enkele onderneming alleen kunnen worden geleverd, maar alleen als een aanzienlijk deel van de spelers op de markt meedoet, niet door het creëren van een duurzame niche.¹ Volgens de SER (2010) is 'samenwerking tussen ondernemingen veelal noodzakelijk in de realisatie van duurzame ontwikkeling'.

In situaties waarin zelfregulering ten behoeve van duurzaamheid gepaard gaat met onderlinge afstemming van externe gedragingen van ondernemingen, kan het mededingingsrecht een rol spelen.

9.2 Doelstelling

Doelstelling van dit rapport is aan te geven op welke punten meer duidelijkheid verschaft moet worden over de ruimte die de mededingingsregels bieden voor samenwerking en afspraken ter bevordering van duurzaam produceren in de agrosector, evenals over de manieren waarop die duidelijkheid het best verschaft kan worden.

Ter bereiking van deze doelstelling zijn de volgende bespreekpunten geïnventariseerd.

- Wat is het Nederlands en Europees mededingingsrechtelijk kader dat van toepassing is op de agrosector in Nederland (inclusief wetgeving, rechtspraak en bestuurlijke praktijk)?
- In hoeverre stelt het mededingingsrecht grenzen aan duurzaamheidsinitiatieven en in hoeverre kunnen niet-economische belangen zoals in het bijzonder duurzaamheid in de besluitvorming van de NMa in aanmerking worden genomen?
- Zijn er relevante ontwikkelingen in ons omringende landen zoals met name Duitsland en België?

¹ Parlevliet en Drahos (2011) vermelden dat na een overeengekomen beperking van garnalenvangst een verhoging plaatsvond van vangstactiviteiten door niet bij de afspraak betrokken ondernemingen.

- Kunnen mogelijke oplossingen worden aanbevolen?
- Op welke punten moet meer duidelijkheid worden verschaft over de ruimte die de mededingingsregels bieden?

In dit rapport trachten wij tot een beantwoording van deze punten te komen door een juridische analyse op basis van een literatuurstudie. In het kader van de economische onderdelen van dit onderzoek is met 'stakeholders' gesproken. Uit deze gesprekken en gesprekken met de begeleidingscommissie waarin verschillende maatschappelijke geledingen zitting hadden, zijn ook voor dit onderdeel aanvullende inzichten naar voren gekomen. Op enkele punten zijn deze inzichten nog nader aangevuld met eigen observaties uit de rechtspraktijk.

Alvorens op deze punten in te gaan, is de vraag van belang of en in hoeverre in de praktijk blijkt van belemmeringen die duurzaamheidsinitiatieven ondervinden van mededingingsrechtelijke voorschriften.¹

9.3 Plan van behandeling

Eén van de aanleidingen voor dit onderzoek is de klacht vanuit het bedrijfsleven over onduidelijkheid inzake de grenzen die het mededingingsrecht stelt aan duurzaamheidsinitiatieven.²

Hoofdstuk 10 inventariseert knelpunten in de praktijk. Eerst komt een viertal zaken uit de NMa-praktijk aan de orde waarin duurzaamheidsinitiatieven op concrete mededingingsrechtelijke grenzen zijn gestuit. Daarna worden enkele

¹ In de literatuur wordt wel gesteld dat in de praktijk nauwelijks voorbeelden bekend zijn van samenwerkingsverbanden met overwegend duurzaamheidsmotieven die door mededingingsrecht worden gefrustreerd (Parlevliet en Drahos (2011); SER (2010) en Parlevliet 2010). Ook in de gesprekken die wij zelf met vertegenwoordigers uit het veld hebben gevoerd, kwam niet een groot aantal concrete problemen naar voren, maar eerder een gevoel van onbehagen. Concrete plannen waarvan zij hebben afgezien betreffen onder meer: collectieve vaccinatie bij dierziekte uitbraken; collectieve afspraken over weidegang, collectieve afspraken om in bepaalde productgroepen alleen biologisch product te vermarkten. Ten slotte was er nog deze puzzel. Is het toegestaan wanneer concurrenten met elkaar afspreken zich verre te houden van elke vorm van corruptie bij het verwerven van opdrachten? Maakt het daarbij verschil of de afspraak alleen corruptie in landen buiten de EU betreft of ook daarbinnen? Als samenwerking in het ontkomen aan corruptie al is toegestaan, mag daarbij dan informatie worden uitgewisseld over ervaringen, kosten of methoden om die kosten te boeken? Tot uitgewerkte voorstellen is het in geen van deze voorbeelden gekomen. Als belangrijke reden worden de verwachte mededingingsrechtelijke moeilijkheden genoemd.

² Parlevliet en Drahos (2011) verwijzen naar Beukema (2009), Schouls (2009), Petersen (2009) en Maat en Nootgedagt (2010).

andere gevallen besproken. Aan het eind van het hoofdstuk wordt kort de situatie verkend in enkele andere landen, waaronder met name Duitsland en België, om daarmee het referentiekader te verbreden.

De kern van de analyse wordt gepresenteerd in hoofdstuk 11. Dat hoofdstuk biedt het juridisch kader en bespreekt zijn betekenis voor duurzaamheidsafspraken. Het hoofdstuk sluit af met conclusies uit de analyse in termen van rechtszekerheid en de belemmeringen die voortvloeien uit de onzekerheid over de mededingingsrechtelijke grenzen aan duurzaamheidsafspraken.

Hoofdstuk 12 benoemt enkele maatregelen die de Nederlandse overheid (met name de NMa of het ministerie van EL&I) zou kunnen nemen om het mededingingsrecht inzichtelijker en hanteerbaarder te maken voor ondernemingen in de agrofoodsector die samen verantwoordelijkheid willen nemen voor een duurzamere economie. Het laatste hoofdstuk van dit deel, hoofdstuk 13, maakt de balans op.

10 Knelpunten in de praktijk

10.1 Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert enkele sprekende voorbeelden van duurzaamheidsinitiatieven waaraan het mededingingsrecht zoals geïnterpreteerd en toegepast door de NMa grenzen heeft gesteld en drie voorbeelden waarin om mededingingsrechtelijke redenen initiatieven zijn afgebroken zonder dat de NMa eraan te pas is gekomen. De NMa is zoveel mogelijk sprekend in haar eigen woorden opgevoerd. Daarbij hebben wij ter wille van de leesbaarheid zoveel mogelijk geput uit populariserende bronnen beschikbaar op de NMa-website zoals persberichten en jaarverslagen. Waar nodig voor nuance of detail is geciteerd uit de onderliggende documenten.

10.1.1 Piketpaaltjes

Op haar website richt de NMa zich rechtstreeks tot de agrarische producenten. Zij benoemt het belang van duurzaamheid, maar slaat ook meteen de mededingingsrechtelijke piketpalen. Afspraken over kostendoorberekening of productiequota worden niet getolereerd.¹

'De agrarische sector kent een andere dynamiek dan de industrie. Een kenmerk van de agrarische sector is dat er grote prijsfluctuaties kunnen optreden. Er vinden levendige discussies over prijsvorming plaats die voortkomen uit de economische positie van de sector. De margeverdeling in de keten van boer tot supermarkt is een veelbesproken onderwerp.

De overheid reguleert de agrarische sector streng. Er is een beweging gaande in de richting van de vrije markt, maar dat gaat gepaard met schokken. De markt wordt nog steeds grotendeels gedreven door aanbod en minder door vraag. We hebben dan ook vooral zaken behandeld die te maken hadden met aanbodbeperkende afspraken. Maar de agrarische sector maakt veranderingen door, bijvoorbeeld op het gebied van schaalvergroting van bedrijven.

¹ Zie: <http://www.nma.nl/mededinging/meer_sectoren_mededinging/Agri_en_industrie/default.aspx>.

Misschien zet u als boer vraagtekens bij de noodzaak van de Mededingingswet voor deze sector. Maar toezicht is echt nodig, mede omdat het maatschappelijk belang van voedsel zo groot is. Als u weet van het bestaan van verboden afspraken, zou het goed zijn als u ons daarvan op de hoogte brengt. U kunt ons bellen via de Infolijn of mailen. Dan kunnen wij er iets aan doen.

Duurzaam produceren krijgt steeds meer aandacht. Consument en overheid vragen om meer dierenwelzijn en minder CO₂-uitstoot. Dat gaat voor boeren gepaard met hogere kosten, bijvoorbeeld voor investeringen. Het is begrijpelijk dat zij die graag verdisconteerd zien in de prijzen. Samenwerking voor een betere productie of distributie kan voldoen aan vrijstellingscriteria voor het kartelverbod. Maar dat kan alleen als de consument mee profiteert van de voordelen. Afspraken om bepaalde kostenposten collectief door te berekenen of afspraken over quota beperken de concurrentie en benadelen de consument. Daarom zijn die verboden. De NMa let erop of samenwerking werkelijk duurzaamheid bevordert of dat er economische motieven voor bestaan. Als u merkt dat er oneigenlijke afspraken bestaan, wilt u dat ons dan laten weten? Dat kan via de Infolijn of de mail.'

De voorbeelden die in de praktijk te vinden zijn, laten zien dat het inderdaad vooral deze punten zijn - doorberekening aan de consument en productiequota - waar duurzaamheidsinitiatieven in de praktijk tegen de grenzen van het mededingingsrecht aanlopen.

10.1.2 Duurzaamheid

Duurzaamheid is niet een vastomlijnd begrip. In verschillende contexten wordt er op verschillende wijzen invulling aan gegeven. In dit rapport sluiten wij aan bij een omschrijving die de Europese Commissie heeft gegeven in een mededeling over duurzame ontwikkeling. De Commissie verwijst naar drie pijlers van duurzame ontwikkeling: ontwikkeling op economisch, ecologisch en sociaal gebied.¹ Dit wordt ook vaak samengevat in de drieslag 'people, planet, profit'. In casu gaat het om de confrontatie tussen het economische belang, de profit met het

¹ Mededeling Bijdragen aan een duurzame ontwikkeling: de rol van Fair trade en niet-gouvernementele handelsgerelateerde programma's om duurzaamheid te waarborgen COM(2009)215 definitief, 5.5.2009.

sociale en ecologische belang: people en planet. In de volgende paragrafen komen eerst voorbeelden uit de NMa-praktijk aan de orde betreffende de ecologische duurzaamheid (paragraaf 10.2) en daarna betreffende de sociale duurzaamheid (paragraaf 10.3). Vervolgens worden nog enkele voorbeelden van buiten de NMa-praktijk aangestipt (paragraaf 10.4).

Het hoofdstuk sluit af met een paragraaf waarin de oogst uit deze voorbeelden wordt geïnventariseerd.

10.2 Planet: ecologische duurzaamheid

10.2.1 Verwijderingsbijdrage

Tegenwoordig is de wetgever van oordeel dat het het milieu ten goede komt wanneer milieubelastende apparaten aan het eind van hun levenscyclus ter verwerking worden ingezameld, dat consumenten daaraan bijdragen en dat zij uitdrukkelijk met de kosten worden geconfronteerd via een van de kooprijks onderscheiden verwijderingsbijdrage.¹

Dezelfde opvatting was al eerder bij het bedrijfsleven opgekomen. Aan implementatie daarvan via zelfregulering, werden echter grenzen gesteld door de NMa.² Op 28 december 1998 bracht de NMa naar aanleiding van een besluit dat zij inzake de inzameling van batterijen had genomen een persbericht³ uit met de volgende inhoud:

'De directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMa) heeft heden aan de Stichting Batterijen (Stibat) een ontheffing verleend voor haar collectieve inzamelings- en verwijderingssysteem van gebruikte batterijen. Het betreft de eerste uitspraak van de NMa over samenwerking tussen ondernemingen inzake de verwijdering van afvalstoffen uit

¹ Besluit van 21 april 1998, houdende vaststelling van regels voor het na gebruik innemen en verwerken van wit- en bruingoed (Besluit verwijdering wit- en bruingoed).

² Aanvankelijk was de d-g NMa het bevoegde bestuursorgaan. Na omvorming van de NMa van een ambtelijke dienst (ook wel gedeconcentreerd ambt genoemd) in een zelfstandig bestuursorgaan kwamen de bestuursbevoegdheden toe aan een meerkoppige Raad van Bestuur. In dit rapport komt dit onderscheid alleen in citaten tot uitdrukking. Voor het overige spreken wij kortweg (zij het iets minder precies) van 'de NMa'.

³ Zie < http://www.nma.nl/documenten_en_publicaties/archiefpagina_nieuwsberichten/nieuwsberichten/archief/1998/98_41.aspx >.

het milieu. Stibat zorgt voor de collectieve inzameling en verwerking van gebruikte batterijen. De regeling wordt gefinancierd uit verwijderingsbijdragen die elke deelnemer voor door hem op de Nederlandse markt gebrachte batterijen moet afdragen. Bij Stibat zijn 481 importeurs en producenten van batterijen aangesloten.

De NMa geeft een ontheffing voor het collectieve systeem en de vaststelling van de heffing (verwijderingsbijdrage), omdat het systeem bijdraagt aan de bescherming van het milieu en het collectieve karakter ervan economische voordelen oplevert. De NMa geeft geen ontheffing voor de verplichting aan de deelnemers om de heffing door te berekenen aan de volgende schakel in de bedrijfskolom. Uitgangspunt bij milieuvervuilende producten is immers de producentenverantwoordelijkheid of wel 'de vervuiler betaalt'. Het voorschrijven van een collectieve afwenteling van de kosten op de volgende schakel strookt echter niet met dit uitgangspunt. Evenmin zijn aan zo'n collectieve afwenteling zulke voordelen verbonden dat die de beperking van de mededinging rechtvaardigen.'

Deze benadering heeft de NMa in latere zaken herhaald. In 2005 is de besluitvorming door de NMa op dit punt aangepast voor zover een nieuwe Europese Richtlijn over afgedankte elektronica daartoe aanleiding gaf. In een persbericht van 26 januari 2005¹ in de zogenaamde wit- en bruingoed zaken geeft zij het volgende overzicht:

'Bij besluit van 18 april 2001 heeft de d-g NMa aan de Stichting Witgoed, de Stichting Bruingoed en de NVMP ontheffing verleend van het kartelverbod van artikel 6 Mw voor een via verwijderingsbijdragen gefinancierd collectief systeem voor het verzamelen en verwerken van afgedankt wit- en bruingoed. De ontheffing werd echter geweigerd voor de verplichting aan producenten en importeurs om de verwijderingsbijdrage aan de volgende schakels in de distributieketen door te berekenen en de daarmee verbonden verplichting de verwijderingsbijdrage apart op de factuur te vermelden.

Naar aanleiding van de bezwaren van partijen heeft de d-g NMa bij besluit van 19 juni 2003, vooruitlopend op de toekomstige implementatie

¹ Zie: < http://www.nma.nl/documenten_en_publicaties/archiefpagina_besluiten__en_fusiemeldingen/mededinging/archief/2005/2495BBMA_2.aspx >.

van Richtlijn 2002/96/EG, ook voor laatstgenoemde verplichtingen ontheffing verleend, voor zover de doorberekende verwijderingsbijdragen betrekking hebben op de reële kosten van verwijdering van de historische voorraad aan afgedankt wit- en bruingoed in de zin van deze Richtlijn en voor zover deze kosten ontstaan gedurende de in de Richtlijn genoemde overgangperiode.

In het (...) besluit van 26 januari 2005 heeft de d-g NMa het besluit op bezwaar gewijzigd en de laatste beperking laten vervallen, wat betekent dat de ontheffing ook geldt voor zover de kosten van verwijdering van de historische voorraad na de in de Richtlijn genoemde overgangperiode ontstaan. De d-g NMa was ten tijde van zijn beslissing op bezwaar niet bekend met de uitwerking en details van het verwijderingssysteem op basis van de Richtlijn en evenmin met de definitieve nationale regelgeving ter implementatie van de Richtlijn. Thans is duidelijk dat het verwijderingssysteem belangrijke waarborgen kent om te voorkomen dat de aan de consument door te berekenen kosten disproportioneel zijn en gedurende de overgangperiode zullen toenemen. De d-g NMa ziet geen aanleiding om nader in te gaan op de Richtlijn en laat de juiste interpretatie ervan in het midden.

Overigens is ingevolge artikel IIIa van de Wet modernisering EG-mededingingsrecht de geldigheidsduur van de ontheffing beperkt tot 1 augustus 2009.¹

In de zaken 115 en 2026 heeft de NMa wel toegestaan een bijdrage van 45 euro voor de verwijdering van autowrakken aan de consument door te berekenen omdat dit niet merkbaar¹ zou zijn.²

Samenvattend

De NMa acht samenwerking tussen ondernemingen - ook tussen concurrenten - in verregaande mate toegestaan onder de Mededingingswet voor zover het gaat om een gezamenlijk inzamelingssysteem. Over het delen van de kosten mogen ook afspraken worden gemaakt. Wat niet mag is afspreken dat de kosten worden doorberekend aan de consument. Het instellen van een verwijderingsbijdrage

¹ Zie paragraaf 11.2.4 voor een uitwerking van het begrip merkbaarheid.

² Het volgt niet zo duidelijk uit de tekst van de besluiten, maar zo valt op te maken uit de bijdrage van de NMa het aan de ronde tafel die de OESO heeft georganiseerd over horizontale overeenkomsten in milieucontext (DAF/COMP/WD(2010)92).

die aan de consument in rekening wordt gebracht ter financiering van een afvalinzamelingssysteem en ter confrontatie van de consument met milieulasten (internalisatie) is slechts toegestaan aan de publiekrechtelijke regelgevers en niet zonder specifieke wettelijke machtiging aan zelfregulering, tenzij dit niet merkbaar is.

10.2.2 Natuurbehoud

Het streven om zoveel mogelijk natuur te behouden, te beschermen en te herstellen van schade aangericht door handelen van mensen, zou men verkort kunnen aanduiden als 'natuurbehoud.' Algemeen wordt aangenomen dat zelfbeheersing en terughoudendheid kernwaarden zijn in het 'rentmeesterschap' (stewardship) over de aarde waartoe mensen zich in toenemende mate gevoelen.

Diverse maatschappelijke organisaties zetten zich in voor natuurbehoud. De Forest Stewardship Council, bijvoorbeeld, zet zich in voor het behoud van tropisch regenwoud. De Marine Stewardship Council zet zich in voor behoud van de zee en haar bewoners.¹ Daartoe heeft zij onder meer een duurzaamheids-certificaat in het leven geroepen. De Nederlandse garnalensector heeft een plan ontwikkeld voor duurzame garnalenvisserij. MSC heeft de sector ondersteund bij de ontwikkeling van dit plan om ervoor te zorgen dat het plan de sector in staat stelt aan de normen van MSC te voldoen. Dit plan is voor een informele zienswijze voorgelegd aan de NMa.

Op 18 april 2011 heeft de NMa haar zienswijze uitgebracht. Zij zegt in essentie positief te staan tegenover het plan, maar niet in te kunnen stemmen met afspraken over vangstbeperking (in de vorm van visserijtijden). De afspraken die wel zijn toegestaan betreffen onder meer: een weekendverbod, afspraken over de capaciteit van vaartuigen, bijvangst, bodemberoering, minimum maaswijdte en aanlanding.

Vangstbeperking is met name niet toegestaan omdat de noodzaak ervan onvoldoende is aangetoond. De NMa biedt samenwerking aan om die noodzaak alsnog nader te onderzoeken. In het persbericht vat zij het als volgt samen:²

¹ Zie < <http://www.msc.org/> >

² Zie: < http://www.nma.nl/documenten_en_publicaties/archiefpagina_nieuwsberichten/nieuwsberichten/2011/18_11_nma_positief_over_duurzame_aanpak_garnalenvisserij.aspx >

'De Nederlandse Mededingingsautoriteit staat positief tegenover de plannen van de Nederlandse garnalenvisserij om invulling te geven aan de verduurzaming van de garnalenvangst. Het merendeel van de plannen van Producentenorganisatie Nederlandse Vissersbond en de GPO Garnaal hebben de goedkeuring van de NMa. Duurzaamheid en concurrentie kunnen prima hand in hand gaan, aldus de toezichthouder, maar tegelijkertijd kan de NMa niet instemmen met de voorgestelde vangstbeperkende afspraken om de populatie Noordzeegarnalen te beschermen.

'Daar wringt de schoen', aldus Henk Don, waarnemend bestuursvoorzitter van de NMa. 'De noodzaak voor dergelijke afspraken ontbreekt, omdat uit onderzoek blijkt dat de garnalenpopulatie niet in gevaar is. Daardoor gaat de vangstbeperking verder dan noodzakelijk. Het leidt bovendien tot minder aanbod van garnalen wat gevolgen heeft voor de hoogte van de garnalenprijs.'

De NMa heeft een alternatieve oplossing aangeboden om de populatie Noordzeegarnalen te beschermen tegen eventuele toekomstige overbevissing. De NMa stelt voor om binnen een bepaalde periode onderzoek te doen naar de populatie Noordzeegarnalen. Afhankelijk van de resultaten kan een goed onderbouwde beheerssystematiek worden uitgewerkt die niet verder gaat dan noodzakelijk en waarvan iedereen profiteert. De garnalenvisserij heeft de NMa inmiddels laten weten niet op dit voorstel in te gaan. De NMa kan voor de vangstbeperking, zoals deze nu in de plannen is opgenomen, geen uitzondering maken op het kartelverbod. De NMa heeft de betrokken PO's via een informele zienswijze laten weten dat de Mededingingswet de vangstbeperkende maatregel niet toestaat.'

Het is de NMa ernst als het gaat om vangstbeperkingen in de garnalensector. In 2003 had zij voor het overtreden van het Europese en Nederlandse kartelverbod, boetes van in totaal 13,781 mln. euro opgelegd aan acht groot-handelaren in garnalen, verenigd in de Vereniging ter Bevordering van de Garnalenhandel (VEBEGA), en vier Nederlandse, drie Duitse en één Deense producentenorganisatie voor de garnalenvisserij. De NMa had geconstateerd dat de producentenorganisaties en groothandelaren onderling afspraken hadden gemaakt over beperking van de vangsthoeveelheid van Noordzeegarnalen en over

minimumprijzen.¹ In de loop van de procedure zijn de boetes verlaagd. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft op 17 maart 2011 einduitspraak in deze zaak gedaan.² De uiteindelijke boetesom bedraagt ruim 4,4 mln. euro.³

Samenvattend

Samenwerking ten behoeve van natuurbehoud is mededingingsrechtelijk in principe toegestaan. De NMa staat productiebeperking ten behoeve van natuurbehoud niet toe, tenzij er stevig bewijs voor de noodzaak van zulk een onderdeel afzonderlijk geleverd wordt. Hetzelfde zou hebben gegolden in geval van een andere hardcore restrictie.

10.3 People: sociale duurzaamheid

10.3.1 Solidariteit

Bij economische activiteit primair ingegeven door solidariteit zullen veel mensen in de eerste plaats denken aan 'Fair Trade'. In haar mededeling 'Bijdragen aan een duurzame ontwikkeling: de rol van Fair Trade en niet-gouvernementele handelsgerelateerde programma's om duurzaamheid te waarborgen'⁴ heeft de Europese Commissie krachtige steun uitgesproken voor 'Fair Trade' initiatieven. Het eerste criterium van Fair Trade dat de Commissie in die mededeling aanhaalt, is:

'een eerlijke producentenprijs, met een gegarandeerd eerlijk loon, die de kosten van duurzame productie en duurzaam leven dekt. Deze prijs moet ten minste even hoog zijn als de minimumprijs en -beloning van Fair Trade, voor zover die door internationale Fair Trade-organisaties zijn vastgesteld.'

¹ Zie: < http://www.nma.nl/documenten_en_publicaties/archiefpagina_nieuwsberichten/nieuwsberichten/archief/2003/03_02_2.aspx >

² Zie CBB 17 maart 2011 LJN: BP8060 en LJN: BP8077 (www.rechtspraak.nl).

³ Zie: < http://www.nma.nl/documenten_en_publicaties/archiefpagina_nieuwsberichten/nieuwsberichten/2011/15_11_rechter_bekrachtigt_boetes_voor_garnalenkartel.aspx >

⁴ COM(2009)215 definitief, 5.5.2009.

Vervolgens onderstreept de Commissie het belang van *particulier* initiatief.¹

'De Commissie is van mening dat het niet haar taak is de criteria voor particuliere handelsgerelateerde programma's om duurzaamheid te waarborgen en hun belang voor doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling te classificeren of te reguleren. Regulering van criteria en normen zou het dynamische karakter van particuliere initiatieven op dit gebied beperken en in de weg kunnen staan aan de verdere ontwikkeling van Fair Trade en andere particuliere programma's en hun normen.'

Solidariteit hoeft niet per se iets te zijn dat zich alleen richt op mensen ver weg in de Derde Wereld. In het decennium rond de millenniumwisseling werden veehouders in Nederland en andere West-Europese landen zwaar getroffen door voedselveiligheids- en dierziekte crises. De MKZ-crisis in 2001 bewoog de gezamenlijke supermarkten in Nederland tot actie. Zij spraken af dat zij de getroffen boeren zouden steunen door tijdelijk de consumentenprijs van een liter zuivel te verhogen met 10 cent (het zogenaamde 'melkdubbeltje') welke rechtstreeks aan de producent ten goede zou komen. Volgens de NMa was dit rechtstreeks in strijd met de Mededingingswet. In haar jaarverslag over 2001² schrijft zij daarover het volgende:

'De NMa trad in april 2001 op tegen het zogenaamde 'melkdubbeltje'. Supermarkten wilden de melkprijs gecoördineerd met een dubbeltje verhogen (na een verhoging van de inkoopprijs met datzelfde bedrag). De NMa had onderzoek gestart naar het melkdubbeltje mede naar aanleiding van externe signalen, waaronder een klacht van de Consumentenbond. De NMa berichtte Albert Heijn, Laurus, Schuitema, Dirk van den Broek en Nettorama dat zij een last onder dwangsom zou overwegen als zij het 'melkdubbeltje' zouden handhaven. Vervolgens lieten de supermarktketens weten dat zij de gezamenlijk ingevoerde prijsverhoging niet zouden doorzetten.

¹ In het tekstkader waarin zij in vier punten samenvat de 'Beginselen om het effect van particuliere handelsgerelateerde programma's om duurzaamheid te waarborgen te maximaleren' stelt zij voorop het 'handhaven van het niet-gouvernementele karakter van particuliere programma's in de gehele EU'. Het derde punt betreft het 'maken van afspraken over redelijke fundamentele eisen.'

² Zie < http://www.nma.nl/images/11_1953622-149702.pdf >.

De interventie van de NMa had niet plaats omdat de Mededingingswet zich verzet tegen het doorberekenen in de eindprijs van een hogere inkoopprijs of omdat de NMa tegen enige vorm van steun is aan de door de MKZ-crisis getroffen boeren. De NMa verzette zich tegen deze actie omdat de wijze waarop dit gebeurt niet in strijd met de Mededingingswet mag zijn. Het is immers verboden dat concurrenten met elkaar afspraken maken over prijsverhogingen om kostprijsverhogingen risicoloos af te wentelen op de consument.¹

Zowel Fair Trade als het 'melkdubbeltje' hebben betrekking op een prijs die aan de producent wordt betaald uit overwegingen van fairness. Het verschil tussen beide initiatieven is tweërlei. Bij het melkdubbeltje was deel van de afspraak dat de faire prijs geheel wordt doorberekend aan de consument. Bij Fair Trade wordt de consumentenprijsstelling ook op dat onderdeel aan de individuele deelnemers overgelaten. Daarnaast betreft het melkdubbeltje een afspraak dat aan alle producenten een faire prijs wordt betaald, terwijl Fair Trade een niche creëert van producten waarbij een faire prijs is betaald die in concurrentie treden met de gangbare producten waarbij dat niet het geval is.

Deze verschillen maken dat bij Fair Trade de consument de mogelijkheid heeft mee te doen of dat na te laten, terwijl er bij het melkdubbeltje geen keus was. Daardoor ging het melkdubbeltje-initiatief naar het oordeel van de NMa mededingingsrechtelijk te ver. Bij de beoordeling of een beperking van de mededinging toelaatbaar is, vormt het belang van consumenten een belangrijk criterium. In die zin kan men zeggen dat de Mededingingswet de consument beschermt en in beginsel niet de producent.²

Collectieve solidariteit met producenten kan wel publiekrechtelijk (door de wet) geregeld worden. Een voorbeeld van een land waar de wetgeving uitdrukkelijk ruimte biedt aan dergelijke afspraken, is Canada. In Canada worden melkprijzen en productiequota op regionale basis verticaal afgesproken tussen melkveehouders en hun afnemers.³ Op EU-niveau heeft de high-level group zuivel

¹ Op 17 april 2001 verscheen op de NMa-website een persbericht onder de kop: 'Supermarkten trekken melkdubbeltje in, NMa ziet af van dwangsom' < http://www.nma.nl/documenten_en_publicaties/archiefpagina_nieuwsberichten/nieuwsberichten/archief/2001/01_11.aspx >.

² In deze zin ook Baarsma 2011. De wet beschermt in voorkomende gevallen ook bedrijven tegen anti-competitief gedrag van andere ondernemingen.

³ Gerbrandy en De Vries, p. 17.

de wens uitgesproken dat in de zuivelsector prijzen tot stand komen die een eerlijker beloning vormen voor de inspanning van melkveehouders. De Europese Commissie is om deze reden met wetgevingsvoorstellen gekomen.¹ Deze wetgeving kan voorzien in regelingen die op grond van de Mededingingswet niet bij zelfregulering mogen worden getroffen.

Samenvattend

De NMa spreekt zich positief uit over solidariteitsinitiatieven, maar deze mogen niet door de keten aan de consument opgelegd worden. De consument dient voldoende keuze te hebben om zelf een afweging te kunnen maken.

10.3.2 Consumentenbescherming

In de jaren 1990 werd de levensmiddelensector in de Europese Unie geteisterd door een serie voedselveiligheids crises en dierziekte-uitbraken. In reactie daarop nam het bedrijfsleven het initiatief tot het ontwikkelen van systemen om de kwaliteit van levensmiddelen met name voor wat betreft de veiligheid door de gehele keten te borgen. Deze systemen vertalen de algemene veiligheidsambitie in concrete handelingsnormen voor producenten, transporteurs, verwerkers en andere ketenpartijen. In 2002 heeft de Europese wetgever - geheel in deze lijn - de zorgplicht voor voedselveiligheid uitdrukkelijk neergelegd bij het bedrijfsleven.² Inmiddels is de private regulering van voedselkwaliteit inclusief -veiligheid wereldwijd een factor van betekenis.³ In de levensmiddelensector wordt algemeen aangenomen dat voedselveiligheid een 'non-competitive issue' is.⁴

¹ Europese Commissie, Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de contractuele betrekkingen in de sector melk en zuivelproducten betreft, 9.12.2010, COM(2010) 728 definitief. Op dit moment wordt gesproken over een concept voorstel dat de Europese Commissie heeft geschreven voor een nieuwe Gemeenschappelijke marktordeningsverordening. Het concept voorziet in een verplichting voor de lidstaten om voor alle sectoren producentenorganisaties te erkennen. Besluiten van deze organisaties kunnen onder bepaalde voorwaarden afwijken van mededingingsregels.

² Artikel 17, eerste lid, Algemene levensmiddelenverordening 178/2002.

³ Zie bijvoorbeeld OECD Final report on private standards and the shaping of the agro-food system < http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_33781_37222229_119666_1_1_1,00.html > en Mededeling van de Commissie — EU-richtsnoeren betreffende de beste praktijken voor vrijwillige certificeringsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen, Pub.EU 2010/C 341/5-11). Zie ook Van der Meulen (2011).

⁴ Zie reeds Rougoor et al. (2003).

In Nederland zijn integrale ketensystemen tot ontwikkeling gebracht onder meer voor diervoeders (GMP+) en voor kalfsvlees, varken, kip en ei (IKB). Deze zijn alle akkoord bevonden door de NMa. Voor de zuivel is door de verwerkers gezamenlijk het KKM-keurmerk in het leven geroepen. Deze vorm van consumentenbescherming kon volgens de NMa niet onverkort genade vinden in de ogen van de Mededingingswet:¹

'De directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMa) heeft geconcludeerd dat een aantal bepalingen van de kwaliteitsregeling voor boerderijmelk van de Stichting Keten Kwaliteit Melk (KKM) niet is toegestaan. Deze bepalingen leidden tot een merkbare beperking van de concurrentie op de markt voor boerderijmelk die wordt afgenomen door melkverwerkende bedrijven.

De KKM-regeling hield onder andere de afspraak in dat melkverwerkende bedrijven geen boerderijmelk afnemen van melkveehouders die niet door KKM erkend zijn, ook al voldoen deze melkveehouders aan alle wettelijke eisen. De KKM-eisen gaan voor een deel verder dan deze wettelijke eisen. Melk die voldoet aan de wettelijke eisen is geschikt voor menselijke consumptie. Bijna alle melkverwerkende bedrijven in Nederland zijn bij deze afspraak betrokken; de bij KKM aangesloten melkverwerkende bedrijven hebben een gezamenlijk marktaandeel van ruim 98%.

De directeur-generaal van de NMa is een voorstander van initiatieven om kwaliteitsverbetering tot stand te brengen, een deel van de KKM-regeling was echter in strijd met de Mededingingswet. Bovendien heeft de NMa tientallen klachten ontvangen van melkveehouders die door de aanvullende eisen van KKM soms gedwongen werden tot aanzienlijke investeringen. Voldeden zij hier niet aan dan kon men de melk niet meer leveren of slechts tegen een aanzienlijk lagere prijs dan voorheen. Inmiddels heeft KKM de bezwarende bepalingen uit de KKM-regeling verwijderd. Aan deze aangepaste KKM-regeling heeft de NMa haar goedkeuring verleend.

In het NMa-besluit is ook aangegeven dat individuele melkverwerkers, die van hun melkveehouders eisen dat zij door KKM zijn erkend, eveneens in strijd met de Mededingingswet handelen.'

¹ Zie: < http://www.nma.nl/documenten_en_publicaties/archiefpagina_nieuwsberichten/nieuwsberichten/archief/2000/00_07.aspx >

De KKM-eisen hebben betrekking op de wijze van produceren. Dit betreft zaken als het gebruik van diergeneesmiddelen, welzijn en gezondheid van dieren, voer en water, wijze van melkwinning, -bewaring en -inrichting, reiniging en desinfectie, milieu en afvalstoffen. De NMa onderscheidt deze eisen van de intrinsieke kwaliteit van de melk. De aangepaste onderdelen betroffen in het bijzonder de afspraak om geen melk af te nemen van ondernemingen die niet-KKM-gecertificeerd waren of op andere wijze konden aantonen aan gelijkwaardige eisen te voldoen. Samengevat betekent dit dat de zuivelverwerkers de kwaliteitseisen wel samen mochten vaststellen, maar niet samen mochten opleggen.

In de laatste hier geciteerde alinea geeft de NMa aan dat melkverwerkers ook niet op individuele basis van hun toeleveranciers KKM erkenning mogen eisen. Daar oordeelde de NMa echter anders over toen de melkverwerkers door fusies nagenoeg allemaal waren opgegaan in FrieslandCampina. De NMa heeft uitdrukkelijk aangegeven er geen problemen mee te hebben wanneer een onderneming met een economische machtspositie (zoals FrieslandCampina) een ketenkwaliteitssysteem van het type KKM aan haar toeleverancier oplegt.¹ Blijkbaar geldt bij samenwerking een zwaardere norm ten aanzien van toelaatbaarheid van concurrentiebeperking dan in geval van een enkele onderneming met een economische machtspositie.

'Iedere onderneming, ook een onderneming met een economische machtspositie, mag (kwaliteits)eisen stellen aan haar leveranciers ter borging van de kwaliteit van het geleverde product. [...] Indien een zuivelonderneming zelfstandig besluit objectieve, transparante en non-discriminatoire kwaliteitseisen te stellen die verder gaan dan de huidige wettelijke eisen voor het productieproces en de kwaliteit van boerderijmelk, is dat niet in strijd met de [...] mededingingsregels.'

Echter, ook toen er nog meerdere melkverwerkers waren, is de NMa niet tot handhaving overgegaan. Nadat een adoptie door het Productschap Zuivel van het KKM-systeem als publiekrechtelijke regeling geen genade vond in de ogen van de rechter,² hebben de deelnemende zuivelverwerkers ieder hun eigen KKM-regeling vastgesteld. Deze regelingen waren inhoudelijk nagenoeg identiek. Inclusief de positiebepaling tegenover niet-KKM-gecertificeerde producenten.

¹ Informele zienswijze zaak 4258 < <http://www.nma.nl/images/4258IZ22-152444.pdf> >

² CBB 10 mei 2004, AB 2004/269 m.nt. JHvdV; Voorzieningenrechter Rechtbank Arnhem 4 februari 2004, LJN: AO2991.

Onzes inziens was er daarom onmiskenbaar sprake van onderling afgestemd feitelijk gedrag. Het is ons niet duidelijk of het niet-optreden van de NMa moet worden geduid als een zich wijzigend oordeel over de toelaatbaarheid van KKM in de richting van de zienswijze van FrieslandCampina, of niet meer betekent dan dat de prioriteiten van de NMa elders lagen.¹

De opstelling van de NMa is hier minder eenduidig dan in de andere zaken. De NMa geeft aan op zichzelf niet tegen samenwerking te zijn op kwaliteit, anders dan bij afstemming van prijs of hoeveelheid. De nagenoeg marktbrede participatie en daardoor ontbrekende restconcurrentie lijkt een belangrijke factor in de weigering ontheffing te verlenen.

10.4 Andere ervaringen

Het is goed denkbaar dat deze gevallen die hebben geleid tot een besluit of informele zienswijze waarin de NMa zich uitdrukkelijk heeft uitgesproken, het topje vormen van een ijsberg aan gevallen waarin initiatieven tot zelfregulering ten behoeve van duurzaamheid niet volledig of helemaal niet van de grond zijn gekomen. SEO (2011) constateert dat 70% van de ondervraagde bedrijven de mededingingswet duidelijk vindt, maar 30% niet. Van deze laatste groep blaast ruim 20% van de ondervraagde bedrijven vaak tot zeer vaak initiatieven af die de mededinging naar eigen inschatting niet beperken; ruim 70% van de bedrijven doet dit soms of met enige regelmaat. Van het totale aantal ondervraagde bedrijven onderneemt 7% vaak tot zeer vaak geen initiatieven vanwege de mededingingswet en 28% op zijn minst soms. SEO zelf leidt uit deze cijfers af dat over-anticipatie 'niet vaak' voorkomt. Met evenveel recht kan men in deze cijfers echter ook een bevestiging zien van het standpunt dat ondernemingen bij de minister naar voren hebben gebracht dat zij in het kader van zelfregulerings-initiatieven problemen ervaren met het mededingingsrecht.

Hieronder volgen nog drie voorbeelden waarin de initiatiefnemers om redenen van mededingingsrecht van hun initiatief afzien zonder dat de NMa eraan te pas is gekomen.

¹ De situatie was in zoverre anders dat voor 1 augustus 2004 ontheffing van het kartelverbod kon worden aangevraagd. De NMa moest op zulk een aanvraag een besluit nemen. Na die datum geldt dat niet meer en is bemoeienis door de NMa in principe beperkt tot handhaving. Zie nader paragraaf 11.1.

10.4.1 Ecologische groente

In 2003 heeft het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL), aldus toenmalig CBL voorzitter Klaas van de Doelen, het initiatief genomen tot een afspraak tussen supermarkten om van bepaalde groenten alleen nog de biologische variant te verkopen. Onder druk van de NMa zou van dit initiatief zijn afgezien. De mogelijke terugdringing van milieubelasting door kunstmatige meststoffen en bestrijdingsmiddelen, is zodoende niet gerealiseerd.

Het past in de KKM-lijn een collectieve weigering producten af te nemen die niet volgens een bepaalde standaard zijn gecertificeerd, strijdig te achten met de Mededingingswet.

10.4.2 Dierenwelzijn

In 2006 publiceerde de Wetenschapswinkel Rechten van de universiteit Utrecht een onderzoeksrapport 'Dierenwelzijn en mededinging' geschreven door Lisa Duarte de Figueiredo. Naar aanleiding van een initiatief van de Stichting Varkens in Nood is een mogelijk initiatief van bij het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel aangesloten supermarkten onder de loep genomen om een convenant te sluiten betreffende minimumwelzijnsnormen voor varkensvlees. Er zou volgens het rapport sprake zijn van een beperking van de mededinging wanneer in het convenant afspraken zouden worden gemaakt om bepaald dieronvriendelijk varkensvlees niet meer te verkopen.

Volgens de auteur omvat de relevante markt; de productmarkt van varkensvlees en de geografische markt Nederland. Omdat de beoogde convenantpartners grote spelers op de markt zijn, de supermarkten, heeft de auteur geen twijfel over de merkbaarheid van de mededingingsbeperking op deze markt. Voor de partijen binnen de keten van varkensvlees zou het convenant verschillende gevolgen meebrengen. Er zou een prijsstijging van varkensvlees kunnen optreden en boeren zouden hun productiemethoden moeten aanpassen om nog te kunnen leveren aan de supermarkten.

De auteur acht de kans om aan de uitzonderingscriteria van het mededingingsrecht te voldoen klein. Deze kans zou volgens haar aanzienlijk worden vergroot wanneer het convenant zou inspelen op het milieu. Hierbij moeten volgens

haar economische- en collectieve voordelen voor maatschappij en consument in het convenant worden uitgewerkt.¹

Het rapport concludeert dat het beoogde convenant niet door de mededingingsrechtelijke beugel kan. Dit oordeel heeft ertoe bijgedragen dat het niet gekomen is tot een convenant in de door de Stichting Varkens in Nood beoogde vorm. Wel is een convenant gesloten over het uit-faseren van het onverdoofd castreren van biggen.²

10.4.3 Diergezondheid

In bijeenkomsten met de begeleidingscommissie van dit onderzoek is uitvoerig gesproken over de volgende casus.

In toenemende mate heeft de gezondheidszorg te maken met bacteriën die resistent zijn tegen antibiotica. De multiresistente ziekenhuisbacteriën worden steeds vaker in de media genoemd als oorzaak van overlijdensgevallen. Een hypothese wijst voor de oorzaak van dit probleem naar de veehouderij. In de veehouderij worden antibiotica gebruikt als geneesmiddel bij ziekte (vaak toegediend aan een heel koppel dieren), als profylaxe en in afnemende mate³ ook als groeibevorderaar. De gedachte is dat naar mate bacteriën in de veehouderij meer worden blootgesteld aan antibiotica, de kans groter is dat zich resistente stammen ontwikkelen die hun weg vinden naar de mens.

¹ Inmiddels is een nieuw initiatief genomen. Zie <<http://www.brabant.nl/actueel/nieuws/2011/september/advies-commissie-van-doorn.aspx>>. Het zogenaamde Verbond van Den Bosch is erop gericht per 2020 nog slechts duurzaam vlees in de supermarkt te hebben. Het initiatief is uitgegaan van gedeputeerde staten van Brabant. partners die deelnemen aan het Verbond van Den Bosch zijn: Jumbo Supermarkten, Albert Heijn, Plus Supermarkten, C1000, MCD Supermarkten, Sligro Food Group, Coop Supermarkten, Spar, Vomar, Deen Supermarkten, Dekamarkt, Dirk van den Broek, Hoogvliet, Jan Linders, Nettorama, Poiesz Supermarkten, Boni-Markten, VION Food Group, VanDrie Group, Plukon Royale, Nutreco, Agrifirm, De Heus Voeders, LTO-Nederland, ZLTO, NVV, Brabants Landschap en Provincie Noord-Brabant.

² Wellicht was de auteur te pessimistisch geweest over wat mededingingsrechtelijk mogelijk is. Aan het convenant inzake onverdoofd castreren kleven dezelfde mededingingsrechtelijke bezwaren, die haar tot haar afwijzende oordeel hebben gebracht. In een informele zienswijze heeft de NMA het licht echter op groen gezet - inclusief een afspraak over doorberekening van kosten. NMA informele zienswijze verdoofd castreren van varkens, zaak 6455, 2008 < http://www.nma.nl/images/Informele_zienswijze_645522-156261.pdf >. Zie hierover Litjens (2009).

³ Want ingevolge Verordening (EG) 1831/2003 niet langer toegestaan.

Tegen deze achtergrond is het een grote maatschappelijke wens het gebruik van antibiotica in de veehouderij terug te dringen. Het is geen gemakkelijke opgave te benoemen in welke gevallen middelen gebruik gerechtvaardigd is en in welke gevallen niet. Beantwoording van die vraag vergt vaak het oordeel van een dierenarts in het concrete geval. Ook is het niet eenvoudig een gegeven toelating van een middel voor diergeneeskundig gebruik, terug te draaien. Maatregelen in de vorm van publiekrechtelijke normstelling zijn daarom moeilijk te treffen. In plaats daarvan heeft de minister er bij de sector op aangedrongen een reductie in het totale gebruik te realiseren van 20% in 2011 en 50% in 2013.¹ LTO is van mening dat het ter bereiking van dit doel belangrijk is om binnen de sector overeen te komen de modernste 'derde en vierde generatie' cephalosporinen per 1 januari 2012 geheel uit te sluiten voor gebruik in de veehouderij en exclusief te houden voor gebruik in de humane geneeskunst. Daarnaast zegt LTO:

'Op termijn moet overwogen worden alle bèta-lactamase op een zwarte lijst te zetten; alle antibiotica die resistenties opwekken die makkelijk overgaan op mensen (aminoglycosiden, fluorochinolonen); alle bestaande antibiotica die momenteel als laatste keus beschikbaar zijn voor mensen (uitsluitend reserveren voor humaan gebruik); alle nieuwe antibiotica (uitsluitend reserveren voor humaan gebruik).'

Het is de vraag of het ondernemers is toegestaan op deze wijze collectief overeen te komen bepaalde producten de toegang tot de markt te onttrekken. De afspraak is onmiskenbaar mededingingsbeperkend. Zij dient ook onmiskenbaar een groot maatschappelijk belang. Tegen de achtergrond van de KKM zaak is echter op zijn zachtst gezegd twijfelachtig of zij genade zou vinden in de ogen van de NMa.

Een ander voorstel in deze context is afkomstig van Plukon, de grootste pluimveeslachterij in Nederland. Plukon heeft goede ervaringen met een differentiatie in de uitbetalingsprijs voor koppels vleeskuikens die antibioticavrij zijn gehouden. Een extra opbrengst van 1 à 2 cent per kg heeft het aantal antibioticavrije koppels bij Plukon verhoogd van 10 naar 30%. Volgens branchevereni-

¹ Brief van de minister van LNV aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 24 juni 2010 inzake Overleg over de antibioticaproblematiek in relatie tot de veehouderij; Kamerstuk II 29.683, nr. 57. Zie ook latere nummers. Volgens GMP+ streven de Nederlandse diervoederindustrie en veehouderij naar antibioticavrije diervoeders. Zie: < <http://www.gmplus.org/nl/Nieuws/page6897.php> >

ging Nepluvi zou een dergelijke prijsprikkel in de gehele vleeskuikenketen een zeer groot effect kunnen hebben op het gebruik van antibiotica. Individuele initiatieven van ondernemingen om meer te betalen voor een antibiotica-vrij product zijn probleemloos. Maar een daartoe strekkende horizontale afspraak zou een harde prijsafpraak zijn en dus in de gevarezone zijn, ook al betreft het niet een afspraak de prijs aan consumenten in rekening te brengen.

10.5 Oogst

10.5.1 Quod licet lovi

Bovenstaande voorbeelden laten zien dat wanneer ondernemingen in zelfregulering afspraken maken die de concurrentie kunnen beïnvloeden, het mededingingsrechtelijk kartelverbod het toepasselijk wettelijk kader is waarbinnen alle andere belangen zoals ook duurzaamheid moeten worden afgewogen. Het is de mededingingsautoriteit die aan de hand van de Mededingingswet bepaalt wat toelaatbaar is. De NMa kan ecologische en sociale dimensies van duurzaamheid (planet en people) slechts beoordelen op basis van de voorwaarden die de wet stelt om de concurrentie (profit) te garanderen. Ondernemingen anticiperen op het oordeel dat zij verwachten van de NMa.

Dat neemt niet weg dat ook in de voorbeelden die erop zijn geselecteerd dat de NMa een grens heeft gesteld, veel *wel* is toegelaten. Samenwerking in afvalverzameling is toegestaan inclusief afspraken over verdeling van de kosten. Samenwerking in verduurzaming van visserij is op belangrijke onderdelen toegestaan. Wat niet is toegestaan is de afspraak kosten door te berekenen aan de consument, productie te beperken of zonder bewijs van noodzaak een groep aanbieders geheel uit te sluiten.

In de meeste gevallen betrof het ingrijpen door de NMa slechts een onderdeel van het initiatief, wat uitvoering van het plan als geheel niet onmogelijk maakte.

De niet toegelaten afspraken zijn in strijd met de wet als zij in het kader van *zelf*regulering worden getroffen. Zij zijn niet inherent fout, maar alleen wanneer zij door ondernemingen worden gemaakt. In publiekrechtelijke regelgeving worden het doorberekenen van een verwijderingsbijdrage aan de consument, het beschermen van de gezondheid van consumenten door stringente hygiënemaatregelen en - onder omstandigheden - het beschermen van het marine milieu door vangstbeperkingen als geëigende en toelaatbare maatregelen gezien.

Het Nederlandse mededingingsrecht sluit duurzaamheid niet volledig buiten.¹ De Mededingingswet is echter ook bij duurzaamheidsinitiatieven wel onverbodelijk als het gaat om 'hardcore' kartelafspraken als prijsafspraken.

Op haar website geeft de NMa aan erop te letten of samenwerking werkelijk duurzaamheid bevordert. De NMa toetst indringend of de onderzochte maatregelen noodzakelijk zijn voor het bereiken van het duurzaamheidsdoel:

'De noodzaak voor dergelijke afspraken ontbreekt, omdat uit onderzoek blijkt dat de garnalenpopulatie niet in gevaar is. Daardoor gaat de vangstbeperking verder dan noodzakelijk.'

In de Stibat-zaak baseert zij haar oordeel mede op het milieurechtelijke beginsel 'de vervuiler betaalt':

'Uitgangspunt bij milieuvervuilende producten is immers de producentenverantwoordelijkheid of wel 'de vervuiler betaalt'. Het voorschrijven van een collectieve afwenteling van de kosten op de volgende schakel strookt echter niet met dit uitgangspunt.'

Onzes inziens gaat zij daarmee verder dan een strikt mededingingsrechtelijke beoordeling, maar toetst zij ook de duurzaamheidsopvatting van de initiatiefnemers en stelt haar eigen duurzaamheidsopvatting (duurzaamheid is: 'de vervuiler betaalt') voor de hunne in de plaats.

10.5.2 Publiek- privaat

Uit de voorbeelden blijkt dat het mededingingsrecht grenzen stelt aan de zelfreguleringsinitiatieven die de private sector mag nemen. Het bedrijfsleven mag afspraken maken over de verwijdering van afval, maar geen afspraken over het doorberekenen van de te maken kosten aan de consument. De voedselverwerkende industrie mag collectief kwaliteitseisen opleggen aan boeren, maar alleen indien er alternatieve afzetkanalen zijn en de voorwaarden voor de eisen redelijk. Het bedrijfsleven mag solidariteit organiseren en vragen bij de consument, maar dit niet aan de consument opleggen.

¹ 'De interventie van de NMa had niet plaats [...] omdat de NMa tegen enige vorm van steun is aan de door de MKZ-crisis getroffen boeren.' En 'De directeur-generaal van de NMa is een voorstander van initiatieven om kwaliteitsverbetering tot stand te brengen'.

De mededingingsrechtelijke commentatoren wijzen voor maatregelen die verder gaan ter behartiging van zulke belangen telkens naar de overheid (zie onder meer SER, 2010; Loozen, 2011; Parlevliet, 2010; Parlevliet en Drahos, 2011). In deze nadruk op de taak van de overheid ten aanzien van verduurzaming van de samenleving, komt het mededingingsrecht naar voren als een begrenzende factor in het streven naar maatschappelijk verantwoord ondernemen in de vorm van zelfregulering van duurzaamheid. Zoals in de volgende paragraaf wordt besproken, staat Nederland hierin niet alleen.

10.6 Ervaringen elders

In de internationale wereld van het mededingingsrecht lijkt men ontwikkelingen rond duurzaamheid met argusogen gade te slaan. Duurzaamheid lijkt gezien te worden als een bedreiging voor eerlijke concurrentie, meer dan als een waarde die behartiging verdient.

10.6.1 Ronde tafel OESO

In 2010 heeft de OESO een ronde tafel georganiseerd over horizontale overeenkomsten in milieucontext. In de suggestielijst van te behandelen onderwerpen die bij de uitnodiging voor de ronde tafel was gevoegd, is onder meer de vraag opgeworpen hoe om te gaan met de druk om de regels tegen kartels te versoepelen.¹

Namens Nederland heeft de NMa een beeld geschetst dat overeenkomt met wat hierboven in paragraaf 10.2 is besproken. Het rapport van de EU² laat aan de hand van voorbeelden zien dat milieuaspecten in het kader van de beoordeling van overkomsten onder artikel 101 VWEU in aanmerking kunnen worden genomen wanneer zij onder de criteria van die bepaling kunnen worden geschaard.

In het rapport van de Verenigde Staten³ wordt aangegeven dat het Amerikaanse hoogerechtshof een beroep op veiligheid als rechtvaardigingsgrond

¹ De OESO heeft de ingediende rapporten niet op geordende wijze ontsloten, maar enkele zijn er op het internet te vinden.

² < http://ec.europa.eu/competition/international/multilateral/2010_horizontal_agreements.pdf >

³ Zie: < <http://www.ftc.gov/bc/international/docs/1010horizontalagreements.pdf> >

voor een concurrentiebeperkende afspraak, heeft aangemerkt als niets minder dan een frontale aanval op de grondslagen van het mededingingsrecht en dat de wet een onderzoek verbiedt naar de vraag of concurrentie in een concreet geval goed is of slecht. De rapporteurs spreken de verwachting uit dat afspraken over productiebeperking ter reductie van CO₂-uitstoot of het afwentelen van milieukosten op consumenten een soortgelijk lot zou treffen omdat het Hof meent dat het het publiek niet indirect kan beschermen tegen milieuschade door aan producenten monopolistische¹ privileges toe te kennen.

10.6.2 Duitsland

Ook in Duitsland² zijn de ontwikkelingen vooral in conservatieve richting gegaan in die zin dat duurzaamheid eerder meer dan minder ondergeschikt is gemaakt aan het belang van werkzame concurrentie.

Aanvankelijk, in de jaren zestig en zeventig, heeft het Bundeskartellamt (BKartA) de mogelijkheid erkend dat onder omstandigheden aan bepaalde waarden (Rechtsgüter) of belangen (Interessen) een groter gewicht moet worden toegekend dan aan het concurrentiebelang. Het achtte zich in dat verband bevoegd op basis van een 'Rechtsgüterabwägung' te beslissen niet handhavend op te treden tegen afspraken tussen ondernemingen die weliswaar strijdig waren met de letter van het kartelverbod maar die een hoger rechtsbelang zoals milieu of gezondheid dienden. In Nederlands jargon zou men spreken van een gedoogbeleid. Zo trad het BKartA niet op tegen afspraken tussen ondernemingen om gevaarlijke producten te verbieden, kinderveilige verpakkingen te verzekeren of de reclame voor sigaretten te beperken (Emmerich, 2008).

Dit gedoogbeleid is het BKartA op grote kritiek in de literatuur komen te staan.

Lange en Bunte (2010) vatten samen: Het is de uitvoerende macht (lees het BKartA) niet toegestaan op grond van eigen politiek-economische doelstellingen, met veronachtzaming van het wettelijk verbod en buiten de wettelijke uitzonderingen om, concurrentiebeperkingen toe te staan ten laste van de wederpartijen

¹ Bij deze formulering verdient aantekening dat het Amerikaanse 'monopolization' kartelvorming omvat.

² Dank voor het verschaffen van informatie en bronnen voor deze paragraaf aan prof.dr. Fabian Stancke. Prof. Stancke is hoogleraar für Wirtschaftsprivatrecht mit den Schwerpunkten Bank- und Versicherungsrecht aan de Brunswick European Law School van de Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften in Wolfenbüttel (Duitsland). Hij is ook als Of Counsel verbonden aan het advocatenkantoor Field Fisher Waterhouse (kantoor Hamburg).

op de markt. Dit geldt ook voor het afzien van optreden door verbod of vervolging tegen overtredingen van het kartelverbod wegens het toekennen van voorrang aan niet-economische belangen.¹

Het BKartA is daarom teruggekomen op zijn gedoogbeleid en stelde zich op het standpunt dat het de exclusieve bevoegdheid van de wetgever is om uitzonderingen op het kartelverbod te maken.

Later oordeelde ook het Bundesgerichtshof dat een Rechtsgüterabwegung niet kan leiden tot een rechtvaardiging van mededingingsbeperking, maar dat deze alleen binnen de grenzen van het mededingingsrecht kan worden gevonden. Dit kwam onder meer aan de orde in een zaak over maatregelen tegen gokverslaving en een zaak waarin inzake de levering van brandweer materiaal afspraken waren gemaakt ten behoeve van het realiseren van bezuinigingen bij de overheidsafnemers.

10.6.3 België

De discussie in België² betreft vooral de economische levensvatbaarheid van de landbouw, in het bijzonder de melkveehouderij. In 2009 heeft de melkveehouderij sectorbreed een tijdelijke 'melktoeslag' weten te verkrijgen. In juli van dat jaar werd een akkoord gesloten tussen landbouworganisaties en de grote retailorganisaties over uitbetaling van een toeslag op de melkprijs. Bij de gesprekken tussen de verschillende schakels in de voedselketen die leidden tot het akkoord heeft de Belgische mededingingsautoriteit aan tafel gezeten en aangegeven waar de mededingingsrechtelijke grenzen liggen. Directeur-Generaal Steenbergen zegt daarover:

¹ Langen en Bunte (2010) wijzen in dat verband nog op de rechtsonzekerheid waartoe zij leidt omdat de civielrechtelijke nietigheid van mededingingsbeperkende overeenkomsten van rechtswege intreedt en niet ter beoordeling van het BKartA is.

² Deze paragraaf is gebaseerd op een interview dat Jacques Steenbergen, Directeur-Generaal van de Belgische mededingingsautoriteit gaf aan het Vlaams infocentrum land- en tuinbouw (VILT) < http://www.vilt.be/Jacques_Steenbergen_-_Belgische_Mededingingsautoriteit_-_Je_hebt_nooit_marktmacht_als_je_te_veel_produceert > en op een gesprek dat hij bereid was te voeren met de auteur van dit rapport. Ik ben hem voor dit openhartige gesprek bijzonder dankbaar.

'Wij hebben van bij de eerste bijeenkomst krijtlijnen¹ uitgezet over wat wel en wat niet kan volgens de mededingingsregels, want daarover bestonden heel wat misverstanden.'

De mededingingsautoriteit wilde duidelijk op veilig spelen, want:

'Toen wij de krijtlijnen voor de gesprekken met de verschillende schakels in de voedselketen hebben uitgetekend, hebben we bij de Europese Commissie zeer goed gecheckt hoe ver we konden gaan.'

Zij wilde de Commissie inlichten over een probleem dat onvermijdelijk een Europese dimensie zou krijgen, en gelet op de betrokkenheid van de overheid (het BIRP) bij de uitvoering van het akkoord, ook vermijden dat de Commissie de indruk zou hebben dat er sprake was van een niet aangemelde steunmaatregel.

De Europese Commissie heeft een klacht van de Belgische consumentenorganisatie OIVO over de melktoeslag niet in behandeling genomen wegens gebrek aan Europees belang. Vervolgens heeft OIVO zich gewend tot de Belgische mededingingsautoriteit. Deze oordeelde dat er geen sprake is van een verboden prijsafsprake. De toeslag werd uiteraard doorberekend door de supermarkten.

'Maar er waren voldoende aanwijzingen dat de supermarkten een eigen commercieel beleid hebben gevoerd. Wat ons betreft, was er geen sprake van prijsafspraken.'

Het ging om de volgende situatie. In enkele jaren van droogte in Australië en Nieuw Zeeland was de melkprijs en daarmee de productie in België gestegen. Toen de situatie in Australië en Nieuw Zeeland normaliseerde stortte de melkprijs in België in, wat leidde tot de melkcrisis van 2008-2009. Er ontstond grote onrust die uitmondde in een hoog oplopend conflict tussen producenten en retail. Door harde acties werd de distributie lamgelegd. Om het conflict bij te leggen waren de grote retailers bereid voor de duur van zes maanden een bijdrage berekend over hun gehele melkomsatz - inclusief verkopen van producten van buitenlandse producenten - in een fonds te storten. Dit fonds werd door de overheid beheerd. Aan de Belgische melkveehouders werd een bijdrage uitgekeerd naar rato van hun productie.

¹ De uitdrukking 'krijtlijnen' is een sportmetafoor. Zij betreft de onverbidelijke begrenzingen van het speelveld. De uitdrukking heeft niets schetsmatig.

Bij het oordeel dat de regeling mededingingsrechtelijk kon worden aanvaard, heeft de Belgische mededingingsautoriteit laten meewegen dat er sprake was van een reële crisis zowel in economische zin door de niet kostendekkende prijzen als inzake de openbare orde; dat de regeling ertoe diende een conflict op te lossen; dat de betrokken sectoren een gerechtvaardigd belang hadden bij normalisering van de betrekkingen; dat de regeling van zeer tijdelijke aard was; dat door de constructie met het fonds geen concurrentiegevoelige informatie werd uitgewisseld en dat er ook overigens geen sprake was van concurrentiebeperking tussen de supermarkten of elders in de keten.

Voorts is in mei 2010 in overleg tussen de verschillende schakels in de voedselketen een 'code voor goede handelspraktijken' overeengekomen. Deze gedragscode beoogt een meer permanente afspraak dan de melktoeslag. Ook bij dit overleg is de mededingingsautoriteit nauw betrokken geweest. Het dilemma waarvoor België zich geplaatst ziet, is dat aan producentenzijde vrij structureel met verlies wordt gewerkt of met een verwaarloosbare winstmarge. Toch wil men niet dat de productie van verse zuivel uit België verdwijnt.

'Je kan dan vaststellen dat er voor die productie geen plaats meer is bij ons, maar voor een vers product als melk is dat geen evidente conclusie. Zeker niet als je vaststelt dat de ons omringende landen met hetzelfde probleem kampen. We kunnen toch moeilijk enkel nog melkpoeder uit China invoeren?'

Volgens Steenbergen moet een mededingingsautoriteit:

'uiterst voorzichtig zijn als je meewerkt aan prijsverhogende acties. Eigenlijk kan je dit alleen doen als je er intellectueel van overtuigd bent dat het tenminste op middellange termijn ook voor de consument belangrijk is dat die productie in eigen contreien leefbaar blijft. Je moet dus echt gaan schipperen en zoeken naar maatregelen die deze tegenstrijdige objectieven zo goed mogelijk trachten realiseren.'

Steenbergen ziet drie wegen om de tegenstrijdige doelstellingen zo goed mogelijk te verwezenlijken.

'Enerzijds kunnen samenwerkingsverbanden bevorderd worden. Daardoor kan de sector meer structuur krijgen. Ik zie ook heil in

contractuele landbouw en in derde instantie kunnen marketingtools ingezet worden om de consument meer te laten betalen.'

Onder contractuele landbouw verstaat hij lange termijncontracten betreffende de volume en prijs c.q. wijze van berekening van de prijs. Bij samenwerking in de vorm van verkoopverenigingen sluit hij aanbodbeheersing niet geheel uit.

'Waar de krijtlijnen juist liggen, moet per sector en per dossier bekeken worden.'

Bij contracten lijkt hij collectief onderhandelen mogelijk te achten. Bij marketingtools denkt hij aan 'faire melk' en kwaliteitslabels. Tot op heden is er in België geen sprake geweest van kwaliteitslabels met een marktaandeel van meer dan 20%. Steenbergen verwacht dat in een casus als het Nederlandse KKM kritisch bekeken zou worden of het systeem de macht van de betrokken ondernemingen zou consolideren of versterken en of het de concurrentie merkbaar moeilijker zou maken. Van belang is of er open criteria worden gehanteerd waaraan iedereen kan voldoen. Een gesloten kwaliteitslabel zal vermoedelijk niet snel worden goedgekeurd.

De Belgische mededingingsautoriteit is bereid actief mee te denken (Steenbergen spreekt van een coaching of advocacy beleid) over de mededingingsrechtelijke toelaatbaarheid van serieuze initiatieven die worden voorgelegd door verenigingen van ondernemingen, met name wanneer het kleine organisaties betreft. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling langs de achterdeur het ontheffingsstelsel weer in te voeren.

10.6.4 Oogst

De cultuur in de internationale wereld van het mededingingsrecht is zelfreguleringsinitiatieven voor duurzaamheid weinig welgezind. De OESO, de Verenigde Staten, maar ook Duitsland lijken het appèl op duurzaamheid vooral te percipieren als een aanval op de belangen die het mededingingsrecht behartigt, welke aanval moet worden afgeslagen. Concurrentiebeperking is verwerpelijk en kan nimmer buiten de kaders van het mededingingsrecht om, worden gerechtvaardigd door hogere belangen zoals het tegengaan van verslaving aan nicotine of aan gokken, het beschermen van kinderen tegen onveilige producten of het verminderen van CO₂-uitstoot.

In België lijkt men meer bereid sociale belangen aan te merken niet als bedreiging voor een vrije mededinging, maar als belang dat kan worden afgewogen binnen het kader van de uitzonderingen op het kartelverbod. Dit geldt in het bijzonder voor de tijdelijke maatregel die in 2009 getroffen is om een prijstoeslag voor Belgische melkveehouders te organiseren. Daarbij speelden enerzijds bijzondere omstandigheden een rol en anderzijds is bij de vormgeving van het systeem meer dan bij het melkdubbeltje in Nederland aandacht besteed aan de mededingingsrechtelijke inpassing. Supermarktketens bleven geheel vrij in de wijze waarop zij de consumentenprijzen bepaalden.

Bijzondere vermelding verdient het Belgische coaching beleid: de bereidheid om niet alleen gemaakte afspraken informeel te beoordelen, maar het maken van afspraken tussen oprechte partijen actief te begeleiden en de mededingingsrechtelijke haven binnen te loodsen.

11 Juridisch kader

Wat is de achtergrond waartegen deze discussie zich afspeelt? Dit hoofdstuk gaat nader in op de mededingingsregels die in Nederland gelden en op de ruimte die zij wel of niet bieden samenwerking ten behoeve van duurzaamheid. Paragraaf 11.1 introduceert de mededingingswetgeving. Paragraaf 11.2 gaat in op het kartelverbod. De paragraaf geeft ook aan in welke gevallen dit verbod niet van toepassing is. Dit zijn de gevallen die buiten de reikwijdte van het verbod vallen. Paragraaf 11.2 bespreekt verder de uitzonderingen op het kartelverbod. Dit zijn de gevallen die binnen de reikwijdte van het verbod vallen maar die desondanks zijn toegestaan. Paragraaf 11.3 gaat in op de rechtszekerheid van ondernemingen en paragraaf 11.4 op procedurele belemmeringen die bedrijven kunnen ervaren.

11.1 Europees en Nederlands

De mededingingswet heeft als doel de concurrentie te bevorderen om de economische welvaart te vergroten en consumenten te beschermen. De wet verbiedt concurrentiebeperkende afspraken tussen ondernemingen, misbruik van een economische machtspositie en eist toetsing van fusies tussen ondernemingen. Er bestaan vrijstellingsmogelijkheden van het kartelverbod voor gevallen waarbij beperking van de mededinging de welvaart *wel*/verbetert.

Het Europese en Nederlandse mededingingsrecht lopen in hoge mate parallel. Voor zover in dit onderzoek van belang geldt er een verbod op mededinging beperkende afspraken. Op dit verbod is een aantal uitzonderingen van toepassing.

Verboden afspraken zijn nietig. Daarnaast wordt het mededingingsrecht bestuursrechtelijk gehandhaafd op EU niveau door de Europese Commissie en op nationaal niveau door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa).¹ Bij overtreding van het kartelverbod kunnen boetes worden opgelegd tot een maximum van 10% van de jaaromzet die de desbetreffende onderneming (wereldwijd) heeft gegenereerd. Ons is niet bekend dat er ergens op de wereld voor enig

¹ In dit rapport wordt de uitdrukking 'de mededingingsautoriteit' gebruikt om alternatief zowel de Europese Commissie als de NMa aan te duiden.

vergrijp een zwaardere boetebedreiging geldt. Het is dan ook vooral het mededingingsrecht dat boetes heeft gegeneerd die in de tientallen en soms zelfs honderden miljoenen lopen. Zoals hierboven is aangegeven hebben ook de productiebeperkende afspraken in de garnalensector tot een miljoenenboete geleid. Volgens onderzoek van Mateus (2010) steekt het handhavingsniveau in Nederland - en dus vermoedelijk ook de pakkans - met kop en schouders uit boven dat in de andere EU-landen.

In 2004 heeft zich een belangrijke wijziging in het wettelijk kader voltrokken. Voor die tijd werd ontheffing van het kartelverbod op aanvraag verleend door de mededingingsautoriteit. Sindsdien werkt de vrijstellingsmogelijkheid rechtstreeks. Dat wil zeggen dat ondernemingen zich daarop kunnen beroepen zonder dat zij voorafgaand om toepassing hoeven te vragen. Beoordeling door de mededingingsautoriteit vindt nog slechts plaats in het kader van de handhaving (en eventueel informeel).

11.2 Het verbod

Het verbod op mededinging beperkende afspraken (zogenaamde kartels) is neergelegd in artikel 101 van het EU werkingsverdrag¹ (VWEU) en in artikel 6 van de Mededingingswet (Mw). Ook de mogelijke uitzonderingen op het verbod zijn in die bepalingen te vinden.

11.2.1 Reikwijdte

De werkingssfeer van beide bepalingen overlappen elkaar. Artikel 101 VWEU betreft gedragingen die de handel tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en artikel 6 Mw gedragingen die de mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan verhinderen, beperken of vervalsen. Gedragingen in Nederland met mogelijk een grensoverschrijdend effect vallen binnen de reikwijdte van beide bepalingen. Het zou voor zulke gevallen weinig helpen een eventuele uitzondering te introduceren wanneer dat alleen in Nederland zou gebeuren.

Aangezien afspraken tussen ondernemingen onder beide verboden tegelijk kunnen vallen, is het uit een oogpunt van rechtszekerheid gunstig dat de Neder-

¹ Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, geconsolideerde versie Pb. EU 30.3.2010, C 83/47.

landse wetgever ervoor heeft gekozen de Nederlandse norm naadloos te laten aansluiten bij de Europese norm.¹

De verboden komen op het volgende neer:

- Zij gelden voor ondernemingen en ondernemingsverenigingen;
- Zij betreffen afspraken (in welke vorm dan ook), besluiten van ondernemersverenigingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen;
- Die ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging wordt verhinderd, beperkt of vervalst.

De betekenis van dit verbod is door de Europese Commissie en de NMa nader uitgewerkt in beleidsregels; onder meer in de Richtsnoeren horizontale samenwerkingsovereenkomst.²

11.2.2 Economische inkleuring

Het mededingingsrecht is economisch recht dat in toenemende mate op een economische wijze wordt ingekleurd. Mededingingsrechtelijke begrippen krijgen hun betekenis tegen de achtergrond van de concrete economische werkelijkheid (zoals die wordt gepercipieerd door de Europese Commissie, respectievelijk de NMa). Het mededingingsrecht is bijvoorbeeld rechtstreeks gerelateerd aan de relevante markt (combinatie van productmarkt en geografische markt). Wat is het marktaandeel van een melkwinkel in een klein dorp? In Nederland vindt 99% van de beleving van consumenten met zuivelproducten plaats via de supermarkten. Wanneer wordt uitgegaan van een nationale markt is het aandeel van deze onderneming dus volstrekt verwaarloosbaar. Wanneer echter wordt uitgegaan van een lokale markt, is denkbaar dat deze onderneming zelfs een economische machtspositie bekleedt. Het volgt niet rechtstreeks uit de wet welke in het concrete geval de relevante markt is. Vaststelling daarvan vergt een economische beoordeling.

Voor één enkele onderneming kunnen de relevante markten waarop zij zich beweegt voor verschillende producten en diensten geografisch aanzienlijk uiteenlopen. Hetzelfde geldt voor haar marktaandeel en positie op die markten.

¹ De Mededingingswet is dus geen implementatie van een Europeesrechtelijke opdracht in Nederland, maar een kopie op nationaal niveau van het Europese systeem.

² Europese Commissie, Mededeling van de Commissie - Richtsnoeren inzake de toepasselijkheid van artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op horizontale samenwerkingsovereenkomsten, Pb.EU 14.1.11 C 11 pp. 1-72.

11.2.3 Onderneming

Het begrip onderneming in het mededingingsrecht is ruim. Uit de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie volgt dat het alle entiteiten omvat die een economische activiteit uitoefenen bestaande uit het aanbieden van goederen of diensten op de markt. Nagenoeg elke economische actor valt eronder met uitzondering van de consument en de overheid handelend als zodanig.¹ Wellicht geldt een uitzondering voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Product- en bedrijfsschappen zijn overheden maar worden door de NMa ook als vereniging van ondernemingen aangemerkt die onder het mededingingsrecht vallen.² Er valt veel genuanceerds over het begrip onderneming te zeggen, maar in het kader van dit onderzoek lijkt de vraag *of* het ondernemingen zijn die duurzaamheidsafspraken willen maken, niet een onderwerp dat aandacht behoeft.

Een vraag die wel van belang kan zijn, is de vraag *welke* onderneming precies de afspraak maakt. In de informele zienswijze over duurzame garnalenvangst bijvoorbeeld, geeft de NMa uitdrukkelijk aan dat de garnalenvissers bij de afspraak betrokken zijn. Bij analyse van certificeringssystemen wordt doorgaans onderscheid gemaakt tussen degene die de standaard *maakt*, degene die hem *gebruikt* en degene die hem *naleeft*. In de visie van de Europese Commissie bewegen deze verschillende spelers zich op verschillende markten (EC 2011). De eerste is degene die de norm formuleert, de tweede eist van zijn leverancier dat hij tegen de norm is gecertificeerd en de laatste voldoet aan de eis van certificering. Zou het in de garnalenzaak uitmaken wanneer de vissers zich alleen in de derde positie zouden bevinden en niet ook in de eerste? Zouden zij dan niet worden aangemerkt als de ondernemingen die de afspraak hebben gemaakt?

¹ Een vangstbeperking in de visserij zoals de NMa aan het bedrijfsleven in de garnalenzaak heeft verboden, heeft het Hof van Justitie aan de nationale overheden toegestaan. HvJ EU zaak 46/86, Jur. 1987, p. 02671 (Romkes) en HvJ EU zaken 3,4,6/76, Jur. 1976, p. 01279 (Kramer).

² Zie bijvoorbeeld het ontheffingsbesluit van de d-g NMa d.d. 1 december 1999 Zaaknummer 292/Algemene Voorwaarden Contracten Slachtkuikens 1985, overweging 14 < <http://www.nma.nl/images/bao0292-991222-154659.pdf> >

11.2.4 Mededingingsbeperkende afspraak

11.2.4.1 Algemeen

Afspraken kunnen de mededinging beperken wanneer zij (mede) betrekking hebben op gedragingen van één of meer bij de afspraak betrokken partijen op de markt ten aanzien van derden. Derden zijn partijen die niet bij de afspraak betrokken zijn. Afspraken die uitsluitend de onderlinge handelsrelatie betreffen, bijvoorbeeld over levering van een bepaalde hoeveelheid product tegen een bepaalde prijs, zijn niet mededingingsbeperkend. Dit wordt pas anders wanneer er externe elementen verschijnen (exclusiviteit, dat wil zeggen: geen soortgelijke afspraak met een derde, doorberekening van bepaalde kosten aan de consument, enzovoort). Dit onderscheid is voor ons onderwerp van belang omdat daaruit volgt dat duurzaamheidsafspraken tussen leverancier en afnemer die alleen hun eigen bijdrage betreffen daardoor mededingingsrechtelijk vaak onproblematisch zullen zijn. Dit lijkt door de betrokken ondernemingen niet altijd te worden onderkend.

Afspraken beperken de mededinging wanneer zij marktgedrag van ondernemingen voor concurrenten voorspelbaar maken. Dit is het geval wanneer concreet wordt afgesproken hoe men zich zal gedragen, maar bijvoorbeeld ook wanneer relevante informatie wordt uitgewisseld.

Hardcore

De meest ernstige kartels worden 'hardcore' genoemd. Er bestaat geen uitputtende lijst welke er precies onder vallen, maar we moeten denken aan zaken als: afspraken over prijzen, productie beperking (quota), marktverdeling en afstemming van aanbestedingen.¹ Voor hard core kartels gelden vrijwel per se verboden. Hun merkbaarheid en economische schadelijkheid worden snel aan genomen en zij vallen niet gemakkelijk onder een uitzondering.

¹ Zie het OESO rapport Hard Core Cartels, 2000 < <http://www.oecd.org/dataoecd/39/63/2752129.pdf> >. Zie ook: International Competition Network, Defining Hard Core Cartel Conduct, 2005 < <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc346.pdf> > en het discussion paper Hard Core Cartels, Prepared by the ICC Task Force on Competition and Trade, < www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/icc_hardcorescartels.doc >

11.2.5 Kartelverbod niet van toepassing

11.2.5.1 Inleiding

Er kunnen verschillende gevallen worden onderscheiden waarin een afspraak buiten de reikwijdte van het kartelverbod valt. Dit kan het geval zijn wanneer een afspraak niet voldoet aan de criteria van een verboden afspraak, door een wettelijke bepaling buiten de reikwijdte van het verbod is geplaatst of door een ongeschreven jurisprudentie regel van die reikwijdte is uitgesloten.

Niet voldaan aan criteria

Wanneer niet is voldaan aan de toepassingscriteria van de artikelen 101 VWEU en 6 Mw, dan geldt het kartelverbod niet. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de desbetreffende (duurzaamheids)maatregel niet geldt op grond van een afspraak van ondernemingen, maar is vastgesteld door een overheid. Vandaar dat in de literatuur telkens naar de overheid wordt gewezen als alternatief wanneer bepaalde gewenste voorzieningen wegens strijd met het mededingingsrecht niet door ondernemingen mogen worden getroffen.

Merkbaarheid

Het Europese Hof van Justitie heeft bepaald dat het kartelverbod alleen geldt voor mededingingsbeperkingen die merkbaar zijn.¹ Als de impact van een overeenkomst verwaarloosbaar klein is, dan valt deze onder de werking van het kartelverbod uit. Dit kan zich voordoen wanneer de betrokken ondernemingen klein zijn of een klein marktaandeel hebben. Ook de inhoud van de overeenkomst kan een rol spelen. Zo vond de NMa een tijdelijke afspraak over een klein onderdeel van de prijs van varkensvlees ter financiering van een systeem voor verdoofd castreren van biggen niet merkbaar hoewel een groot deel van de sector daarbij betrokken was.²

Er bestaat geen algemene formule aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of een mededingingsbeperking merkbaar is. Dit moet van geval tot geval op basis van een economische analyse worden vastgesteld.

¹ HvJ EG zaak 5/69, Jur. 1969, p. 295 (Völk v. Vervaeke).

² NMa informele zienswijze verdoofd castreren van varkens, zaak 6455, 2008

< http://www.nma.nl/images/Informeel_zienswijze_645522-156261.pdf >. Zie hierover Litjens (2009). In deze richting gaat ook het arrest van het HvJ EU in de zaken C-180-184/98, Jur. 2000, P. I-06451 (Pavlov). Zie in het bijzonder r.o. 95.

De minimis

In haar de-minimis-bekendmaking¹ heeft de Europese Commissie voor een deel nader invulling gegeven aan het merkbaarheidsvereiste. De bekendmaking bepaalt dat het Europese kartelverbod niet geldt voor horizontale afspraken tussen ondernemingen die niet meer dan 10% van de markt bezetten. Deze uitzondering geldt echter niet voor hardcore afspraken zoals quota en prijsafspraken.

Bagatel

De Nederlandse Mededingingswet kent in artikel 7, een enigszins vergelijkbare voorziening in de vorm van een vrijstelling voor bagatels. Er geldt een vrijstelling voor het kartelverbod lid 1) wanneer bij de afspraak niet meer dan acht ondernemingen betrokken zijn en hun gezamenlijke jaaromzet beneden een bepaalde grens blijft (€ 5.500.000, indien uitsluitend ondernemingen zijn betrokken wier activiteiten zich in hoofdzaak richten op het leveren van goederen, en anders € 1.100.000). Er geldt ook een vrijstelling (lid 2) indien de betrokken ondernemingen geen marktaandeel hebben van meer dan 5% en de afspraak geen betrekking heeft op gedragingen met een gezamenlijke omzet van meer dan € 40 mln.²

Beantwoording van de vraag of ondernemingen beneden de 10%- respectievelijk 5%-grens blijven, is pas mogelijk na afbakening van de relevante markt. Eén onderneming kan werkzaam zijn op verschillende markten en op die markten verschillende posities innemen.

Inherente beperking

De rechtspraak van het HvJ EU bevat aanknopingspunten voor de gedachte dat het mededingingsrecht buiten toepassing kan blijven in bepaalde gevallen waarin dat noodzakelijk is voor het goed functioneren van een sector of organisatie (Gerbrandy en De Vries, 2011). Men spreekt van 'inherente beperkingen', dat wil zeggen: beperkingen van het mededingingsrecht die inherent zijn aan de specifieke kenmerken van de desbetreffende sector of organisatie.

In de zaak Gøttrup-Klim aanvaardde het Hof een bepaling in de statuten van een inkoopcoöperatie die het de participerende ondernemingen verbood om deel te nemen aan andere georganiseerde samenwerkingsverbanden die haar

¹ De minimis-bekendmaking, Pb. EU C 368 van 22.12.2001.

² Artikel 7, tweede lid, Mw. Het parlement heeft een initiatief wetsvoorstel aangenomen (kamerstukken II 32.664) waarbij de grens wordt opgetrokken naar 10% en de omzetgrens van € 40 mln. vervalt.

rechtstreeks beconcurrerden. Volgens het Hof ontsnappen dergelijke beperkingen aan het kartelverbod indien zij 'beperkt zijn tot wat noodzakelijk is om de goede werking van de coöperatie te verzekeren en haar contractuele onderhandelingspositie ten opzichte van de producenten te handhaven'.¹ De zaak Wouters betreft het verbod ingesteld door de Nederlandse Orde van Advocaten om advocatuur en accountancy in één praktijk te integreren.² In de zaak Meca-Medina oordeelt het Hof dat een dopingverbod ingesteld door de Olympische zwembond buiten de reikwijdte valt van het kartelverbod.³ Zulk een verbod kan mededingingsbeperkingen met zich brengen maar gaat niet verder dan noodzakelijk en proportioneel is om een legitiem doel te verzekeren (Gerbrandy en De Vries, 2011).

Volgens Gerbrandy en De Vries (2011) lijkt, wat zij noemen 'de leer van de inherente beperkingen' de mogelijkheden te verruimen om door particuliere initiatieven publieke belangen na te streven. Zij waarschuwen echter dat het Hof deze leer nog lang niet op alle sectoren heeft toegepast. In dit stadium valt er daarom weinig zinnigs te zeggen over de vraag of er hier een serieus perspectief ligt voor duurzaamheidsinitiatieven. In de lijn van het betoog van Gerbrandy en De Vries lijkt het echter niet denkbeeldig dat afspraken die noodzakelijk en evenredig zijn om op duurzaamheid gerichte stelsels te laten werken, kunnen ontsnappen aan het kartelverbod. Deze leer van inherente beperkingen lijkt veel op de 'Rechtsgüterabwägung' die in het hedendaagse Duitse mededingingsrecht uitdrukkelijk van de hand wordt gewezen.

11.2.6 Uitzonderingen op het kartelverbod

11.2.6.1 *Criteria*

Artikel 101 VWEU en artikel 6 Mw zonderen (beide in het derde lid) afspraken van het kartelverbod uit die voldoen aan alle vier de volgende criteria:

1. zij dragen bij tot verbetering van de productie of van de verdeling der producten of tot verbetering van de technische of economische vooruitgang;
2. een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen komt aan de gebruikers ten goede;

¹ HvJ EU zaak C-250/92, Jur. 1994, p. I-05641 (Gøttrup-Klim), r.o. 35.

² HvJ EU zaak C-309/99, Jur. 2002, p. I-1577 (Wouters).

³ HvJ EU 18 juli 2006 zaak C-519/04, Jur. 2006, p. I-06991 (Meca-Medina).

3. zonder aan de betrokken ondernemingen beperkingen op te leggen welke voor het bereiken van deze doelstellingen niet onmisbaar zijn;
4. noch de mogelijkheid te geven, voor een wezenlijk deel van de betrokken producten de mededinging uit te schakelen.

Verbetering

In de NMa-zaken die zijn besproken in hoofdstuk 10 waarin duurzaamheidsinitiatieven te maken hebben gekregen met mededingingsrechtelijke grenzen, heeft de NMa zich telkens in gunstige bewoordingen uitgesproken over het onderliggende duurzaamheidsbelang. Van de zijde van de NMa is echter uitdrukkelijk afstand genomen van de conclusie die in een eerder concept van dit rapport daaruit werd getrokken dat een maatregel met een gunstige uitwerking op één van de duurzaamheidsaspecten voor wat deze uitwerking betreft al snel als een verbetering zal worden aangemerkt.¹ Dat er sprake is van een verbetering moet afzonderlijk worden aangetoond. Er moet sprake zijn van een objectieve efficiency winst die aan de mededinging ten goede komt. De Europese Commissie verwoordt het als volgt:

'Aangezien het zo is dat, wil artikel [101], lid 3, kunnen worden toegepast, de positieve mededingingseffecten van een overeenkomst moeten opwegen tegen de negatieve mededingingseffecten ervan, dient te worden nagegaan wat het verband is tussen de overeenkomst en de beweerde efficiëntiewinsten en wat de waarde van die efficiëntiewinsten is. Alle beweerde efficiëntieverbeteringen dienen daarom nader te worden onderbouwd zodat de volgende punten kunnen worden nagegaan:

- a) de aard van de beweerde efficiëntieverbeteringen;
- b) het verband tussen de overeenkomst en de efficiëntieverbeteringen;
- c) de waarschijnlijkheid en de omvang van elke beweerde efficiëntieverbetering en;
- d) hoe en wanneer elke beweerde efficiëntieverbetering zal worden verwezenlijkt.'

¹ Een soortgelijke verwarring spreekt uit het proefschrift van J.C.A. Houdijk (2009). Op p. 733 schrijft hij: 'Bij de toetsing aan de voorwaarden van art. 81 lid 3 EG is het opvallend om te zien dat de Commissie in sommige zaken de vier voorwaarden aan de hand van wisselende puur economische en meer milieugerelateerde argumenten invult. Deze argumenten worden door elkaar gebruikt [...]. Hierdoor is niet altijd even duidelijk hoe zwaar milieugerelateerde argumenten nu precies mee (dienen te) wegen' en op p. 734: 'Bij de NMa leiden [...] milieuvoordelen overigens enkel in combinatie met (of beter: via de band van) economische voordelen tot een ontheffing.'

Ook hier geldt telkens weer dat de beoordeling slechts in het concrete geval kan worden uitgevoerd.

Aan haar jaarverslag over 2009 heeft de NMa een katern toegevoegd 'De NMa en publieke belangen'. Daarin betreft zij de stelling dat welvaart het belangrijkste, zo niet enige, doel is van het mededingingsrecht. Zij ziet overheids-optreden als de klassieke oplossing voor marktfalen, maar zij erkent dat in de praktijk overheden regelmatig de verantwoordelijkheid voor het oplossen van marktfalen over laten aan de marktpartijen zelf, bijvoorbeeld in de vorm van zelf-regulering.

'In feite komt een mededingingsautoriteit in een tamelijk delicate positie als het gaat om de vraag hoe publieke belangen kunnen worden meegenomen in de beoordeling van mededingingsbeperkende afspraken of transacties. Aan de ene kant dreigt Scylla, die ons een marktfundamentalist doet lijken, die heilig gelooft dat de markt alle problemen kan oplossen. Aan de andere kant moeten we Charibdis vermijden, die ons allerlei soorten belangen laat wegen op een manier die de mogelijkheden van een bestuursorgaan ver overstijgt.'

De enige uitweg die de NMa ziet is dat haar door de politiek de weg wordt gewezen:

'Als een mededingingsautoriteit met een publieke belang rekening wil houden, zou deze moeten nagaan of er politieke besluitvorming beschikbaar is die de mededingingsbeperkingen kan legitimeren. Die legitimatie zou idealiter voortvloeien uit een politieke beslissing die helder definieert om welke beleidsdoelstelling het gaat en wat de rol is die zelfregulering dient te spelen om dit doel te bereiken.'

Voordeel voor de gebruikers

Duurzaamheidsinitiatieven betreffen bijna per definitie economische externaliteiten. De individuele aanschafbeslissing van een consument of andere afnemer doet daarom weinig toe of af aan het genot dat de gebruiker ervan heeft. Zij/hij ademt even vrij en geniet evenveel mee van - bijvoorbeeld - reductie van fijn stof in de atmosfeer ongeacht of hij zelf een product consumeert dat een bijdrage levert aan de reductie of niet. Hij heeft het genot te leven in een wereld waarin kinderarbeid afneemt ongeacht of hij zelf kinderarbeid-vrije producten consumeert. Het is daarom niet evident dat duurzaamheid kwalificeert als belang van

de consument en ook niet dat de consument die bevordering van dit belang wenst dat zal vertalen in een individuele consumptiebeslissing. Met name niet wanneer de consument de eigen bijdrage als verwaarloosbaar inschat.

Voor de Europese Commissie is dit geen onoverkomelijke hindernis.¹ In de CEDEC-beschikking bijvoorbeeld heeft zij gunstige effecten van een overeenkomst voor de gehele samenleving en niet alleen voor de consumenten binnen de reikwijdte gebracht van de uitzondering op het kartelverbod. Milieuvoordelen zijn bij een mededingingsbeperkende overeenkomst die tot doel had milieudoelstellingen te realiseren als rechtstreekse voordelen voor de consument beschouwd² (aldus ook Gerbrandy en De Vries).

In de literatuur bestaat er een redelijke mate van eenstemmigheid over dat milieubelangen niet-economische belangen zijn waarmee rekening kan worden gehouden bij de toepassing van deze uitzondering op het kartelverbod (Gerbrandy en De Vries, 2011; Van de Gronden en Mortelmans, 2001; De Vries, 2006; Vedder, 2009). Voordelen voor de consument behoeven zich niet per se te vertalen in een lagere prijs of een hogere productkwaliteit. Milieuvoordelen kunnen ook als zodanig gelden ook wanneer deze op de korte termijn juist zouden leiden tot prijsverhoging. Gerbrandy en De Vries wijzen er op dat dit zeker ook moet gelden voor de andere belangen die uitdrukkelijk in de EU-verdragen worden vermeld zoals dierenwelzijn. Voor de meer sociale aspecten is dat echter nog een openstaande vraag (Gerbrandy en De Vries, 2011).

Op het eerste gezicht lijkt ook de NMa eventueel bereid milieuvoordelen aan te merken als voordelen die aan de consument ten goede komen. De voorbeelden Stibat en Wit- en Bruingood die hierboven zijn aangehaald, zouden zo kunnen worden gelezen.

In een persbericht³ naar aanleiding van de goedkeuring van een inzamelingsstelsel voor oud-papier wordt het nog iets nadrukkelijker verwoord. Zie met name de laatste zin:

¹ Overigens is Ottervanger (2010) van oordeel dat de Commissie dit afwijst en alleen efficiencyverbetering aanvaardt als rechtvaardiging voor concurrentiebeperking. Hij beroept zich daartoe op de Richtsnoeren betreffende de toepassing van (nu) artikel 101(3) VWEU, Pb.EG 2003/1 (paragrafen 33, 43 en 50).

² EC Beschikking 2000/475 (CECED), Pb. 2000, L 187/47. Zie ook EC Beschikking 94/332 (Exxon/Shell), Pb. 1994, L 144/20.

³ NMa keurt recyclingsstelsel voor oudpapier en -karton goed, 10 december 2003 < http://www.nma.nl/documenten_en_publicaties/archiefpagina_nieuwsberichten/nieuwsberichten/archief/2003/nma_keurt_recyclingsstelsel_voor_oudpapier_en_karton_goed.aspx >.

'De NMa staat het recyclingsysteem toe, omdat PRN aannemelijk heeft gemaakt dat de voordelen die aan het systeem verbonden zijn, zwaarder wegen dan de nadelen van de concurrentiebeperking als gevolg van de financiering van het systeem. De NMa deelt het oordeel van PRN dat het recyclingsysteem leidt tot een verbetering van de distributie van oud-papier en -karton. Daarnaast draagt het inzamelings- en verwerkings-systeem van PRN - onder andere door het creëren van een sluitende kringloop en een hoger hergebruik van materiaal - bij tot een verbetering van het milieu. Deze voordelen komen ten goede aan de consument.'

Ook hier moet echter van een nevenschikking worden uitgegaan. Er is sprake van een verbetering van de distributie en van een milieuverbetering. Beide komen ten goede aan de consument, maar volgend de NMa is alleen de eerste mededingingsrechtelijk relevant.

Noodzaak

De laatste twee criteria zijn het meest kritisch. Samen genomen betreffen zij de noodzaak, in termen van proportionaliteit, van de mededingingsbeperking waar-toe de duurzaamheidsbevorderende afspraak leidt. Wordt de mededinging niet meer beperkt dan nodig of kan dat ten gevolge van de afspraak gebeuren?

Dit vereiste van noodzakelijkheid betreft de mate waarin de ondernemersaf-spraak dienstig is voor het bereiken van het beoogde doel en de beschikbaarheid van alternatieven die de mededinging minder zouden beperken. Wat dit betekent in termen van bewijslast en waardeoordeel komt in de volgende para-graaf aan de orde.

Restconcurrentie

Het laatste belangrijke criterium in de beoordeling van mededingingsbeperkende afspraken, betreft de overblijvende concurrentie. Is deze voldoende om een ge-zonde marktwerking te waarborgen? Zowel bij het melkdubbeltje als bij KKM vormde het ontbreken van alternatieven het breekpunt.

11.2.7 Certificeringsschema's

Het is opvallend dat Parlevliet en Drahos die zo krachtig stelling nemen tegen het gebruik van mededingingsbeperkende afspraken bij het bevorderen van duurzaamheid, certificeringsschema's als alternatief aanbevelen:

'Bij aansluiting bij een verificatie-initiatief moeten bedrijven zich binden aan het minimaal te hanteren normenkader (...). Vervolgens voert de verificatie instantie namens de aangesloten ondernemingen in fabrieken audits uit, en stelt zij eventuele misstanden aan de orde bij de ondernemingen die daarmee zaken doen. Het is niet waarschijnlijk dat hierbij mededingingsbeperkende afspraken tussen concurrenten nodig zijn.'

En

'Het concept van Max Havelaar/Fair Trade komt [...] in de buurt van wat Ottervanger voorstelt, alleen is hier geen sectorbrede afspraak aan verbonden. Bedrijven in de sector kunnen zich hier vrijwillig aan verbinden.'

Ter onderbouwing van dit laatste standpunt verwijzen zij naar opvattingen van de Amerikaanse Federal Trade Commission over de Common Code for the Coffee Community en van de Franse mededingingsautoriteit over Max Havelaar. Blijkbaar percipieert men een onderscheid tussen ondernemersafspraken in het algemeen en certificeringsschema's. Dit is overigens geen automatische zoals blijkt uit de zienswijze inzake MSC waarin de NMa het MSC schema zonder meer aanmerkt als een mededingingsbeperkende afspraak van ondernemingen.

De Europese Commissie (2011) gaat in haar Richtsnoeren horizontalen in op certificeringsschema's (door haar aangeduid als standaardiseringsovereenkomsten). Zij onderscheidt vier markten waarop deze overeenkomsten gevolgen kunnen hebben. In de eerste plaats de product- of dienstenmarkt waarop de norm betrekking heeft. In de tweede plaats de markt voor intellectuele eigendomsrechten (hier niet relevant¹). In de derde plaats de markt voor het vaststellen van normen en in de vierde plaats de markt voor audits en certificering.

De Commissie gaat er niet automatisch van uit dat de ondernemingen die zich bij een regeling aansluiten uit dien hoofde met elkaar een afspraak hebben betreffende hun marktgedrag.

Als certificering een product is dat wordt aangeboden op een zelfstandige markt, is het niet evident dat de inhoud van dat product aan een mededingings-

¹ Het betreft hier intellectuele eigendomsrechten die nodig zijn om aan de standaard te kunnen voldoen, niet om de invloed die rechten zoals het kwekersrecht in het algemeen hebben op de markt. Het voert te ver om deze op deze plaats verder uit te werken.

rechtelijke beoordeling wordt onderworpen als ware het zelf een concurrentiebeperkende afspraak.

Dit lijkt te betekenen dat het relevant is bij certificeringsschema's de vaststelling en de naleving van normen scherper te scheiden en met name de formulering welke gedragingen duurzaamheidsbevorderend zijn op afstand te plaatsen van de ondernemingen van wie deze gedragingen worden geveerd. Een evident nadeel is dat daarmee ook de kennis over uitvoerbaarheid op grotere afstand komt. Het voordeel is dat de kans op misbruik van duurzaamheidsinitiatieven voor mededingingsbeperkende collusie wordt verkleind.

11.2.8 Bewijslast en waardeoordeel

Wanneer duurzaamheidsdoelstellingen voldoen aan het criterium van verbetering, rust op de betreffende ondernemingen een zware bewijslast om de noodzaak aan te tonen van de maatregelen die zij daartoe willen treffen. In de tekst van de informele zienswijze in de MSC-garnalenzaak komt dat iets scherper uit de verf dan in de hierboven geciteerde persberichten:¹

'Van onmisbaarheid van dergelijke afspraken kan daarom [...] alleen sprake zijn indien er actueel of in de toekomst een reëel gevaar bestaat voor het voortbestaan van de populatie Noordzeegarnalen. In de door de aanvrager overgelegde onderzoeksrapporten over de ontwikkeling van de garnalenpopulatie blijkt geenszins dat er sprake is van een dergelijk gevaar en wordt geconcludeerd dat er geen problemen met de garnalenstand zijn aangetoond.'

Blijkbaar heeft de NMa de afspraak in elementen ontleed en die ieder voor zich beoordeeld. Vangstbeperking is op zijn hoogst geoorloofd indien de populatie van een planten- of diersoort (in een bepaald gebied of ecologisch systeem) in gevaar is. Andere milieuaspecten worden in het plan van de sector geadresseerd door technische maatregelen. Om vangstbeperkingen op andere milieugronden dan het voortbestaan van een species te verantwoorden dient er op zijn minst een relatie gelegd te worden tussen vangstbeperkingen en de

¹ Zie: < http://www.nma.nl/documenten_en_publicaties/archiefpagina_documenten_en_publicaties/overigen/informele_zienswijze_managementplan_msc_garnalenvisserij.aspx >

kwaliteit van het milieu. De noodzaak om voor andere milieugronden verder te gaan dan technische maatregelen dient krachtig te worden aangetoond.

De bewijslast in dit soort zaken ligt bij het bedrijfsleven.¹

De vraag of een mededingingsbeperkende maatregel geoorloofd is wordt in het kader van de Mededingingswet genomen. De mededingingsautoriteit beoordeelt of de inbreuk op de mededinging noodzakelijk is om de efficiëntieverbetering en de duurzaamheidsdoelen te bereiken. Het is logisch dat de mededingingsautoriteit wil beoordelen of een beroep op duurzaamheid oprecht is en niet als excuus of dekmantel wordt misbruikt. Het is minder evident hoe ver zij zich daarbij moet buigen over de vraag of de duurzaamheidsdoelen als zodanig legitiem zijn.

¹ Werkt dit onder het nieuwe systeem anders uit dan onder het oude? Onder het ontheffingssysteem kwam aan de NMa enige vrijheid toe om te beoordelen of aan de voorwaarden voor een ontheffing van het kartelverbod was voldaan. Wanneer *aan een bestuursorgaan* de uitvoering van een wettelijke regeling is opgedragen, pleegt de rechter aan dat orgaan een zekere vrije marge ('beoordelingsvrijheid') te gunnen bij de beoordeling of aan de voorwaarden van de regeling is voldaan. Onder het nieuwe systeem is de beoordeling of aan de criteria van het derde lid is voldaan, verschoven naar het bedrijfsleven. Er zijn echter geen aanwijzingen dat daarmee ook de beoordelingsvrijheid aan het bedrijfsleven is overgegaan. Wanneer men redelijkerwijs verschillende inschattingen kan maken ten aanzien van de vraag of wel of niet aan de criteria is voldaan, behouden ondernemingen derhalve het risico dat de NMa in het handhavingstraject anders zal oordelen, ook wanneer de door de ondernemingen gekozen interpretatie op zichzelf niet onredelijk is.

Een illustratie van wat dit zou kunnen betekenen. In hun kritiek op de bewering dat mededingingsrecht duurzaamheid belemmert, voeren Parlevliet en Drahos een analyse uit naar de vraag wat uit duurzaamheidsoogpunt gunstige ontwikkelingen zijn en hoe deze kunnen worden bereikt. Eén van de voorbeelden die zij bespreken betreft ondernemersafspraken geen zaken te doen met producenten die gebruik maken van kinderarbeid. In hun analyse gaan zij onder meer in op de economische implicaties van kinderarbeid. Daaruit blijkt dat kinderarbeid in het voordeel kan zijn van de economische ontwikkeling van landen waar zij wordt gepraktiseerd en van gezinnen waaruit deze kinderen afkomstig zijn. Daarmee leggen zij de vinger bij belangrijke ethische dilemma's. Maar wat moet dat betekenen voor een mededingingsrechtelijke analyse? Moet worden bewezen dat het bestrijden van kinderarbeid goed is voor kinderen? Moet dat naar een economische maatstaf worden bewezen? Is er ruimte voor een ethisch postulaat dat de wenselijkheid - in termen van duurzaamheid - van het tegengaan van kinderarbeid paradigmatisch vooropstelt ook wanneer mocht blijken dat dit economische belangen van (sommige) kinderen schaaft?

Een andere kwestie betreft het vereiste van wetenschappelijk bewijs. De wet kent voor gevallen waarin voor publiekrechtelijke milieu- (artikel Artikel 191 VWEU) of voedselveiligheidsmaatregelen (Artikel 7 Algemene levensmiddelenverordening 178/2002) een wetenschappelijke rechtvaardiging is vereist (omdat zij de handel kunnen belemmeren), aan de overheid de bevoegdheid toe in geval van wetenschappelijke onzekerheid terug te vallen op het voorzorgsbeginsel. Dit roept de vraag op waarom niet ook zelfreguleringsmaatregelen ten behoeve van duurzaamheid in voorkomend geval door wetenschappelijke onzekerheid kunnen worden gerechtvaardigd.

11.3 Rechtszekerheid

In het algemeen geldt dat er een zekere marge van onzekerheid bestaat ten aanzien van de vraag wat algemene regels betekenen voor concrete gevallen. In het mededingingsrecht is de inspanning die is vereist om voor het concrete geval de rechtssituatie vast te stellen aanmerkelijk groter dan gemiddeld.

Naar haar aard bevat het mededingingsrecht weinig hard en fast rules die ondernemingen duidelijke maatstaven verschaffen over wat er wel en niet mag. Het dichtst daarbij in de buurt komen aan de verbodszijde de hardcore kartels betreffende prijs en quota en aan de uitzonderingszijde de bagatelregeling. Voor het overige hangt alles af van een beoordeling in het concrete geval van de betekenis van de regels tegen de achtergrond van een economische analyse van onder meer de afbakening van de markt, de effecten op de markt en nut en noodzaak van de maatregel. Daar komt nog bij dat er een marge lijkt te bestaan tussen wat de mededingingsautoriteiten *desgevraagd* ontoelaatbaar achten en datgene waartegen zij ook ongevraagd werkelijk optreden wanneer zij het in de praktijk aantreffen.¹

Het verrast daarom niet dat de literatuur geen meetbare grenzen benoemt waarbinnen duurzaamheidsafspraken zijn toegelaten, maar bol staat van conclusies die vele slagen om de arm houden. Wij vinden daar bijvoorbeeld de volgende formuleringen:

'kan worden beargumenteerd dat de mededingingsinvloed niet merkbaar is'; 'is een betoog steviger' en 'nog een openstaande vraag'.

De onzekerheid over inhoud en grens van het mededingingsrecht in het concrete geval, komt voor rekening van de individuele ondernemingen die afspraken willen maken. Zij moeten beoordelen of zij voldoen aan de uitzonderingen op het kartelverbod.

De ervaringen met de KKM casus en vergelijking van de Nederlandse casus van het melkdubbeltje met de Belgische casus laat zien dat de precieze omstandigheden en de precieze vorm die aan de samenwerking wordt gegeven het verschil kan uitmaken tussen gehele of gedeeltelijk toelaatbaarheid of ontoelaatbaarheid.

¹ Bij dat laatste spelen bovenop de mededingingsrechtelijke aspecten prioriteitsoverwegingen.

11.4 Procedurele belemmeringen

11.4.1 Verkrijgen van zekerheid

Mogelijke belemmeringen samenhangend met het mededingingsrecht lijken zich in ten minste twee vormen te kunnen voordoen, men zou deze vormen kunnen aanduiden als 'intrinsiek' en 'procedureel'.¹ Bij intrinsieke belemmeringen gaat het om de vraag die hierboven is besproken of bepaalde duurzaamheidsmaatregelen al dan niet door de beugel van het mededingingsrecht kunnen. Bij procedurele belemmeringen gaat het om de vraag hoe en tegen welke kosten een antwoord te krijgen op de intrinsieke vraag. De procedurele vraag kan zich zowel vooraf als achteraf voordoen. Vooraf wanneer de betrokken ondernemingen zich realiseren dat er een mededingingsrechtelijke kwestie aan de orde zou kunnen zijn, achteraf wanneer er in het kader van handhaving een discussie met een mededingingsautoriteit is ontstaan. In deze paragraaf worden enkele opmerkingen gemaakt over procedurele belemmeringen.

De belangrijkste adviseurs in mededingingsrechtelijke aangelegenheden zijn advocaten. Binnen de advocatuur geldt het mededingingsrecht als een moeilijk specialisme. Zaken zijn arbeidsintensief omdat zij het verzamelen vergen van economisch-empirische data en het uitvoeren van een analyse op basis van open wettelijke normen waarvan de juridische betekenis voor het concrete geval moet worden achterhaald uit uitvoeringsregelgeving, beleidsdocumenten, rechterlijke uitspraken en besluiten een en ander zowel op Europees als op nationaal niveau. Voorts moet deze betekenis dan nog economisch worden geduid in de context van het concrete geval. Niet alleen zal hierdoor het aantal gedeclareerde uren in de regel relatief hoog zijn, vanwege het specialistisch karakter geldt dat ook voor het uurtarief.

Ondernemers² geven aan dat het advocatenadvies hen maar een betrekkelijk comfort geeft. Vaak is er geen sprake van een duidelijk 'ja' of 'nee', maar houdt de adviseur slagen om de arm.³ Dit hangt deels samen met de complexiteit van de materie zoals hierboven aangegeven, deels met het gegeven dat het uiteindelijk afhangt van het oordeel van de mededingingsautoriteit dat niet met

¹ Wij vermijden nu even de begrippen 'materieel' en 'formeel' die de lading even goed zouden dekken maar tot verwarring aanleiding zouden kunnen geven vanwege hun specifieke juridische betekenis.

² Dit komt naar voren uit de LEI-gesprekken. Onze eigen observatie komt hiermee echter overeen.

³ In dit opzicht is de situatie vergelijkbaar met de boven aangehaalde literatuur.

volle zekerheid kan worden voorspeld en deels met de eisen die beroepsaansprakelijkheidsverzekeraars aan 'legal opinions' stellen.¹

Zoals hierboven is aangegeven kan de sanctie hoog zijn wanneer een onderneming de grenzen van het mededingingsrechtelijk toelaatbare naar het oordeel van de mededingingsautoriteit overschrijdt. Daar komt nog bij dat ondervraagde ondernemers een onderzoek naar mogelijke overtreding als lang ervaren, onzeker en kostbaar vanwege de noodzakelijke rechtsbijstand.

11.4.2 Ontmoedigend effect

De combinatie van intrinsieke onzekerheid, hoge kosten en gevaar voor zware sancties beweegt op zijn minst sommige ondernemingen ertoe in een wijde boog om mogelijke mededingingsrechtelijke problemen heen te lopen. De SER (2010) wijst op het bestaan van enige mate van onzekerheid over de grenzen van het mededingingsrecht. Zij betreurt dat samenwerkingsverbanden niet tot stand komen onder andere vanwege een onjuiste duiding van de wetgeving. SEO (2011) constateert dat 30% van de ondervraagde bedrijven de mededingingswet niet duidelijk vindt. Van deze 30% blaast ruim 20% van de ondervraagde bedrijven vaak tot zeer vaak initiatieven af die de mededinging naar eigen inschatting niet beperken; ruim 70% van de bedrijven doet dit soms of met enige regelmaat. Van het totale aantal ondervraagde bedrijven onderneemt 7% vaak tot zeer vaak geen initiatieven vanwege de mededingingswet en 28% op zijn minst soms. De belangrijkste verklaring voor het afzien van de betrokken initiatieven vormt onduidelijkheid ten aanzien van de richtlijnen.

Opvallend is de opvatting van Schinkel (2010). Ook hij ziet rechtsonzekerheid, maar waardeert deze als positief en pleit tegen het bieden van meer wettelijke zekerheid omdat bedrijven zijns inziens continu de mazen van de Mededingingswet zoeken als hen hiertoe de gelegenheid wordt geboden.

Positief of negatief gewaardeerd ziet men dat onzekerheid een 'chilling effect' heeft op ondernemingsbeslissingen te investeren in innovaties wanneer deze in de buurt van het mededingingsrecht kunnen komen. Waarom zou dat anders zijn

¹ Binnen een procedure is de omvang van het risico van een beroepsfout doorgaans redelijk te overzien. Vaak kan de waarde van het belang van de zaak tamelijk concreet worden benoemd. Bij een advies dat ten grondslag ligt aan lange-termijn beslissingen van een onderneming is het veel moeilijker een grens te bepalen.

bij investeringen die maatschappelijke winst maar geen concrete financiële winst voor de betrokken onderneming beloven?

Dit plaatst de kritiek in een enigszins ander daglicht dat er weinig concrete voorbeelden zijn van duurzaamheidsinitiatieven die door het mededingingsrecht zijn gefrustreerd. Gegeven de onzekerheid, de risico's en de kosten is de stelling geloofwaardig van ondernemers die zeggen om mededingingsrechtelijke redenen initiatieven na te laten. Wanneer ondernemers zichzelf bij het maken van afspraken grenzen opleggen die verder gaan dan mededingingsrechtelijk strikt genomen noodzakelijk zou zijn, dan is het aannemelijk dat van duurzaamheidsinitiatieven is afgezien lang voordat zij voldoende concreet waren om aantoonbaar door het mededingingsrecht te worden gefrustreerd.¹

Interessant is ook tegen deze achtergrond dat verschillende mededingingsrechtelijke auteurs duurzaamheidsinitiatieven bij de overheid willen neerleggen (Loozen, 2011; Parlevliet en Drahos, 2011). Wanneer de samenleving wil dat de private sector maatschappelijke verantwoordelijkheid neemt, dan lijkt het daar-
tegenover inderdaad wenselijk dat de overheid verantwoordelijkheid neemt de 'comfort zone' te benoemen waarin ondernemingen daarin onbevreesd kunnen investeren.

11.5 Conclusie

Alle afspraken tussen ondernemingen moeten blijven binnen de grenzen die het mededingingsrecht daaraan stelt. Duurzaamheidsinitiatieven vormen geen bevoorrechte categorie. Wanneer zelfregulering de mededinging beperkt, dan kan deze pas worden toegelaten wanneer kan worden aangetoond dat sprake is van een verbetering van de productie waarvan de voordelen aan de gebruiker ten goede komen. Slechts wanneer dat het geval is, mogen ondernemingen op dat vlak samenwerken en afspraken maken ook wanneer die afspraken leiden tot een zekere beperking van de mededinging, mits de afspraken niet verder gaan dan nodig is om de productie of distributie te verbeteren en het duurzaamheidsdoel te bereiken en voldoende restconcurrentie overlaten.

¹ Een advocaat vertelde ons de ervaring van een cliënt die een collega-onderneming benaderde over een duurzaamheidsinitiatief (dat hij vanwege zijn beroepsgeheim niet in meer detail aanduidde). De andere ondernemer was niet tot enig overleg bereid omdat deze bij contact tussen concurrenten mogelijkheden met de NMA vreesde.

Een tamelijk harde knip ligt bij afspraken over productieomvang en prijzen die aan de consument in rekening worden gebracht en over uitsluiting van concurrenten. Als vuistregel kan worden aangehouden dat deze niet worden toegelaten. De grootste belemmering voor duurzaamheidsafspraken lijkt echter niet te zijn dat er veel niet mag, maar dat het onduidelijk is waar de grenzen liggen. Het kost een grote inspanning om daarover in het concrete geval meer duidelijkheid te verkrijgen waardoor de kans van ernstige negatieve gevolgen moeilijk is uit te sluiten.

12 Mogelijkheden voor de Nederlandse overheid

De voorbeelden uit de Verenigde Staten en Duitsland laten zien dat een strikt geïnterpreteerd mededingingsrecht weinig ruimte laat om hogere waarden dan concurrentie op de markt te onderkennen en te erkennen. Een aldus begrepen mededingingsrecht kan leiden tot een samenleving waarin het aan ondernemingen is verboden om gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen voor algemene belangen door maatregelen af te spreken zoals het niet meer gebruiken van kinderonveilige afsluitingen van de verpakkingen van gevaarlijke producten of het verminderen van reclame voor schadelijke producten zoals sigaretten en gokmogelijkheden. In die samenleving is de overheid bij uitsluiting tot zulke maatregelen bevoegd. De toon in Nederlandse publicaties is vaak wat milder, maar ook hier geldt dat de NMa zelfregulering slechts binnen de grenzen van het mededingingsrecht kan toestaan.

De rechtspraak van het EU Hof laat zien dat het Europese mededingingsrecht niet steeds extreem hoeft te worden geïnterpreteerd, maar dat in uitzonderingsgevallen bepaalde afspraken die essentieel zijn voor een bepaalde organisatie of sector buiten de reikwijdte van het kartelverbod kunnen vallen. De meeste afspraken tussen ondernemingen zullen echter, wanneer zij de mededinging beperken, moeten worden beoordeeld binnen het kader van het kartelverbod. Ook daar bestaat de nodige ruimte.

Dit neemt niet weg dat wanneer het maatschappelijk gewenst is dat ondernemingen verantwoordelijkheid nemen niet alleen voor 'profit' maar ook voor 'people' en 'planet', het belangrijk is dat bestaande mogelijkheden duidelijk in kaart worden gebracht en waar nodig worden uitgebreid. Ter uitvoering van de onderzoeksopdracht benoemt dit hoofdstuk instrumenten die de Nederlandse overheid, in het bijzonder de NMa of het Ministerie van EL&I daartoe zou kunnen hanteren.

12.1 Aanpassing Mededingingswet

Het Europese en Nederlandse mededingingsrechtelijke kader lopen parallel. Aangezien Nederland een klein land is met een open economie zullen er weinig duurzaamheidsinitiatieven zijn waarvan al bij voorbaat kan worden gezegd dat zij op geen enkele wijze de handel tussen de lidstaten beïnvloeden en dus volledig ontsnappen aan de werking van het Europese mededingingsrecht. Onder deze omstandigheden valt er geen winst te verwachten van een aanpassing van het mededingingsrechtelijk kader.¹ Het belangrijkste dat de overheid kan doen wanneer zij zelfregulering ter bevordering van duurzaamheid wil stimuleren, is de werkbaarheid van de bestaande juridische kaders te vergroten. De daartoe aangewezen middelen zijn verduidelijking en nalevingshulp.

12.2 Beleidsregels

Op grond van de artikelen 4:81 en verder van de Algemene wet bestuursrecht kan een bestuursorgaan beleidsregels vaststellen ten aanzien van de wijze waarop het aan dat bestuursorgaan toekomende bevoegdheden uitoefent. Op grond hiervan zou de NMa haar beleid inzake duurzaamheid kunnen expliciteren in een document - de NMa gebruikt graag het etiket 'richtsnoeren'.

Op grond van artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, kan ook de minister beleidsregels vaststellen voor de taakuitoefening door de NMa. Blijkens de Algemene wet bestuursrecht strekt de bevoegdheid beleidsregels te geven zich uit tot het vaststellen van feiten, het uitleggen van wettelijke voorschriften en het afwegen van belangen.

De Mededingingswet zelf geeft uitdrukkelijk aan dat beleidsregels betrekking kunnen hebben op niet-economische belangen die in de belangenafwegingen moeten worden betrokken.

¹ Ook tijdelijke opschorting zoals in rapport Blonk (2011) aanbevolen ten aanzien van regelgeving in het algemeen, is voor wat betreft de Mededingingswet niet echt een optie.

Artikel 5d Mw

Beleidsregels met betrekking tot de uitoefening van de in deze wet aan de raad toegekende bevoegdheden kunnen betrekking hebben of mede betrekking hebben op de wijze waarop de raad bij toepassing van artikel 6, derde lid, andere belangen dan economische belangen in zijn afweging moet betrekken.

Deze bepaling heeft van het begin af aan in de Mededingingswet gezeten. De specifieke verwijzing naar niet-economische belangen is daarin op wens van het parlement opgenomen. Aan de wens om specifiek op dit punt beleidsregels te maken, is tot op heden niet tegemoet gekomen.

Beleidsregels kunnen de grenzen die wet stelt niet oprekken, zij kunnen wel expliciteren hoe het bestuur deze grenzen ziet, daarmee omgaat en waar het binnen de wettelijke kaders zelf grenzen trekt. Ook kunnen zij het bestuur opdragen de ruimte die binnen de grenzen bestaat, maximaal te benutten. Deze bevoegdheid beleidsregels vast te stellen zou in het bijzonder kunnen worden gebruikt voor een verduidelijking van de betekenis van de Mededingingswet in het kader van duurzaamheid:

- Wat betekent de leer van de inherente afwijking in dit verband?
- Welke duurzaamheidsaspecten kunnen worden aangemerkt als verbetering van de productie of distributie en als voordelen die aan de gebruiker te goede komen?
- Welk bewijs moet met welke middelen door de onderneming worden geleverd?

12.3 Gemeenschappelijke landbouwbeleid

Raadsverordening 26/62

Voor de land- en tuinbouw geldt een sectorale, generieke vrijstelling van artikel 101 (voorheen 85) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (Van Gerven et al. 1997: 34n). Raadsverordening 26/62 stelt de productie en handel in landbouwproducten van artikel 101(1) vrij, althans in zoverre de vrijstelling nodig is om de doeleinden vermeld in artikel 39 met betrekking tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid te realiseren. Nationale landbouworganisaties, waaronder coöperaties, mogen de productie en verkoop van agrarische producten regelen - behalve de prijs - alsmede de verwerking van deze producten en het gebruik van gemeenschappelijke installaties. Exclusieve relaties mogen niet gebruikt worden ten voordele van andere partijen in de kolom (Bloemenveiling Aalsmeer; Van Gerven et al., 1997: 38). Exclusieve relaties tussen boer en coöperaties zijn toegestaan, tenzij zij de concurrentie te zeer aan-

tasten. Voorwaarden welke uittreding uit een coöperatie in feite beletten, zijn niet toegestaan (Dijkstra et al. vs. Frico Domo et al.; Oude Luttikhuis et al. vs. Coberco; Campina; Van Gerven et al. 1997: 40-41). Deze voorwaarden schaden niet alleen de concurrentie, maar ook de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, aangezien boeren ervan weerhouden worden naar een coöperatie over te stappen die een hogere prijs betaalt. Merk op dat de vrijstelling niet artikel 102 (voorheen 86) betreft. Misbruik door grote coöperaties is niet toegestaan.

Voor Groenten en Fruit bestaat een Gemeenschappelijke Marktordening (GMO). De GMO voor Groenten en Fruit stimuleert tuinders om zich te organiseren in (erkende) telersverenigingen. De nationale uitvoerder van de GMO-regeling stelt eisen aan de minimumomvang van de telersverenigingen.¹ De verenigingen moeten operationele plannen opstellen gericht op versterking van het concurrentievermogen en bevordering van de duurzaamheid. De plannen dienen te passen in de nationale strategie die elke lidstaat op basis van de Europese GMO opstelt. De operationele plannen komen in aanmerking voor subsidiëring door de Europese Commissie.

De GMO bevordert duurzaamheid door een ondergrens aan te geven voor het milieubeleid dat de telersverenigingen voeren.² De milieufacties moeten verder gaan dan de wettelijke eisen. Het duurzaamheidsbeleid in de GMO richt zich op het milieu (planet) en niet op de aspecten people en profit. Nederlandse telersverenigingen steken 40% van de middelen in milieu-acties (Bunte et al., 2011).

12.4 Duurzaamheidsbureau

Beleidsregels kunnen de rechtsonzekerheid wel verkleinen, maar zij kunnen deze niet wegnemen voor zover zij het gevolg ervan is dat de betekenis van mededingingsrechtelijke regels in het concrete geval pas tegen de achtergrond van economische analyse kan worden vastgesteld. Hiermee is voor ondernemingen die initiatieven willen ontplooiën een bestuurslast gegeven om erachter te komen welke regels op hen van toepassing zijn.

¹ In Nederland 10 leden en 25 mln. euro.

² De doelstellingen dienen minimaal op twee milieudoelen betrekking te hebben of minimaal 10% van de uitgaven te bedragen.

Bijzondere aandacht verdient het voorbeeld van het Belgische coachingsbeleid. In goed Nederlands zouden wij spreken van 'compliance assistance'. De overheid (NMa of ministerie) zou kunnen overwegen actief mee te denken met serieuze duurzaamheidsinitiatieven en bijvoorbeeld aan te bieden een deel van de werklast achter de bewijslast over te nemen door de economische analyse uit te voeren ten behoeve van het vaststellen van het mededingingsrechtelijke kader en een relevantie-analyse¹ van de beoogde maatregelen ten behoeve van de mededingingsrechtelijke bewijsvoering. Daartoe zou een afzonderlijk bureau in het leven kunnen worden geroepen.

De vraag is bij welke overheid een dergelijk bureau het best zou kunnen worden ondergebracht. De twee belangrijkste opties die zich aandienen zijn de NMa en het ministerie van EL&I. Voor de NMa pleit dat zij de meeste mededingingsrechtelijke deskundigheid in huis heeft. Zoals zij heeft aangegeven in de garnaalenzaak, is de NMa in sommige gevallen ook daadwerkelijk bereid verder te gaan dan alleen een informele beoordeling van een kant en klaar plan. Tegen onderbrenging bij de NMa pleit dat de NMa als toezichthouder de taak heeft achterdochtig te zijn ten aanzien van duurzaamheidsinitiatieven die de mededinging kunnen beperken. Het zou de uitoefening van haar toezichthoudende taak kunnen belemmeren wanneer zij zich al aan een concreet project heeft gecommiteerd. Voor EL&I pleit dat de NMa de handen geheel vrij houdt voor beoordeling wanneer zij niet betrokken is bij de vorming en implementatie van plannen. Daar komt bij dat de beoordeling van wat goed is uit een oogpunt van duurzaamheid en welke afspraken daartoe noodzakelijk zijn, wellicht andere dan economische deskundigheden vergt.

De uiteindelijke mededingingsrechtelijke beoordeling blijft ingevolgde de wet in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de betrokken bedrijven. De NMa kan hen daarin eventueel tegemoet komen door middel van een informele zienswijze. Het laatste woord is aan de rechter - al dan niet in het kader van een handhavingsbeslissing van de mededingingsautoriteit.

¹ Aan een dergelijk bureau zou de beoordelingsvrijheid kunnen worden gegund vast te stellen wat, mede gelet op het voorzorgsbeginsel, uit duurzaamheidsoogpunt noodzakelijk kan worden geacht. Op deze wijze komt de marge ten goede van het duurzaamheidsinitiatief, maar blijft zij in handen van de overheid. Hierdoor behoeft er geen vrees te bestaan voor oneigenlijk gebruik.

12.5 Wetgeving

De mededingingsrechtelijke kaders stellen grenzen aan zelfregulering. Mededingingsrechtelijke auteurs wijzen steeds naar de overheid als verantwoordelijke voor de behartiging van het algemeen belang. De overheidswetgever is niet gebonden aan de grenzen die het mededingingsrecht stelt. Paradoxaal genoeg leidt de nadruk die het mededingingsrecht legt op de markt ertoe dat die markt voor haar bijdrage aan een verduurzaming van de samenleving de steun nodig heeft van de publieke sector door een wettelijke inbedding wanneer politiek en private partijen het er in concreet geval over eens zijn, dat maatregelen wenselijk zijn die verder gaan dan ondernemingen overeen mogen komen, zoals doorberekningen van prijzen of beperking van productie.

In haar jaarverslag over 2009 geeft de NMa aan dat voor haar een duidelijke politieke uitspraak zeer behulpzaam is bij het oordeel dat een mededingingsbeperking in het algemeen belang nodig wordt geacht. Wetgeving is niet de enige vorm waarin politiek zich kan uitspreken, maar wel een ondubbelzinnige.

Bemoeienis van de wetgever kan twee vormen aannemen. Op ad hoc basis kunnen op aangeven van zelfreguleringspartners maatregelen worden getroffen die ondernemingen zelf niet mogen afspreken - zoals doorberekening van een verwijderingsbijdrage aan de consument. Meer structureel kan een wettelijke basis in het leven worden geroepen om duurzaamheidsafspraken algemeen verbindend te verklaren. Op deze wijze kan het risico van free-riding worden tegengegaan of kan aan afspraken een sector-brede basis worden gegeven waar ondernemingen die zelf niet mogen afspreken (KKM-voorbeeld).

Die overheid zal in de regel niet een product- of bedrijfsschap kunnen zijn omdat deze door de wijze van samenstelling van hun besturen behalve als overheid ook zijn aan te merken als verenigingen van ondernemingen waarop het mededingingsrecht van toepassing is.

13 Balans

13.1 Onderzoeksvragen

Concrete voorbeelden

- De mededingingswet verbiedt collectieve initiatieven die de mededinging beperken en niet voldoen aan de vrijstellingsvoorwaarden. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij initiatieven die afnemers tot solidariteit dwingen (melkdubbelkje).
- Collectieve afspraken over de verdeling en de doorberekening van kosten zijn in beginsel verboden. Zij worden soms wel toegestaan als zij tijdelijk zijn (verdoofde castratie) en niet merkbaar (verdoofde castratie, autowrakken).
- Collectieve afspraken in de verwerkende industrie over de kwaliteit van agrarische grondstoffen zijn verboden als deze tot uitsluiting van boeren leiden (KKM melk). Individuele ondernemingen mogen deze eisen wel opleggen.
- Collectieve afspraken tot uitsluiting van niet-duurzame (niet-biologische) producten zijn op de mededingingswet gestuit.
- De NMa heeft in haar beschikking ten aanzien van de garnalencasus aangegeven slechts productiebeperking te billijken als de garnalenpopulatie in gevaar is.

Welke mogelijkheden tot samenwerking staat de wet toe?

- Bilaterale afspraken die uitsluitend de onderlinge relatie tussen leverancier en afnemer betreffen zijn doorgaans mogelijk (zie ook hoofdstuk 7). De wet verbiedt afspraken tussen concurrerende ketens.
- Certificeringssystemen bieden ruimte voor het realiseren van sector-brede kwaliteitssystemen. Echter, ook deze regels zijn aan de mededingingswet onderhevig.
- Duurzaamheid als zodanig is geen criterium voor vrijstelling van het kartelverbod. De vrijstellingsvoorwaarden spreken van verbetering van productie of distributie.
- In België heeft de mededingingsautoriteit actief meegewerkt aan het vinden van een oplossing voor de lage prijzen in de melkveehouderij die binnen het kader van de Mededingingswet valt. De autoriteit heeft actief aan coaching gedaan.

Gebruiken ondernemingen mogelijkheden die er zijn?

- Er bestaan bilaterale duurzaamheidsinitiatieven (zie hoofdstuk 7)
- Er bestaan in de sector weliswaar initiatieven van en convenanten tussen koepelorganisaties op het terrein van duurzaamheid, maar die worden niet altijd vertaald in concrete initiatieven die door de NMa getoetst kunnen worden. In het gesprek dat de onderzoekers met acht vertegenwoordigers van de sector gehouden hebben, zijn weinig concrete initiatieven genoemd die gestuit zijn op de mededingingswet.¹

Hoe kan het inzicht in het mededingingsrecht vergroot worden?

- Door middel van voorlichting kunnen de volgende punten duidelijk gemaakt worden:
 - Het verbod van hard core kartelafspraken.
 - Er zijn weinig beperkingen aan bilaterale afspraken tussen leverancier en afnemer.
 - Er zijn beschikkingen van de EC en de NMa, er is Europese en Nederlandse jurisprudentie. Er zijn richtsnoeren, mededelingen, beleidsregels en ronde tafelbijeenkomsten. Partijen kunnen een informele zienswijze aanvragen.
- Echter, de uiteindelijke beoordeling door de NMa hangt af van een economische analyse van de casus door de NMa. De onzekerheid over de besluitvorming door de NMa is groot. Juristen houden veel slagen om de arm en de economische gevolgen van een veroordeling kunnen groot zijn.
- Er kan overwogen worden de loketfunctie bij de NMa of het ministerie te versterken zoals ook in België gebeurd is.

13.2 Saldo

Het mededingingsrecht bevordert zelfregulering voor duurzaamheid niet. Het maakt weinig initiatieven echt onmogelijk, maar veroorzaakt wel lasten voor zulke initiatieven om zekerheid te verkrijgen of dan wel in hoeverre zij in concreto toe-

¹ LTO bepleit weidengang van melkkoeien, maar er bestaat hier nog geen concreet plan voor. Er zijn teveel tegengestelde belangen binnen de sector. Er bestaan initiatieven op dit terrein. Een collectieve regeling stuit al snel op mededingingsregels, omdat dit consumenten al gauw tot consumptie van weidemelk dwingt.

laatbaar zijn. In deze zin is het een belemmerende factor. Immers, de kosten van mededingingsrechtelijk advies zijn hoog en de opbrengsten laag. Bovendien onthoudt een klein, maar niet onaanzienlijk aantal bedrijven zich op zijn minst soms van samenwerkingsinitiatieven die naar eigen inschatting de mededinging niet beperken.

Het mededingingsrecht heeft niet tot doel de samenleving duurzamer te maken, maar markten te laten werken. Het belang dat in het kartelrecht voorop staat is het economisch belang van de consument dat wordt beschermd tegen samenspanning door ondernemingen. Het spreekt voor zich dat het tot spanning kan leiden wanneer andere belangen binnen dit kader tot hun recht moeten worden gebracht. Waar duurzaamheid wordt gebruikt door ondernemingen om zich positief van andere ondernemingen te onderscheiden, wordt duurzaamheid zelf een markt die ook als zodanig kan functioneren.

Waar duurzaamheid onderlinge afstemming tussen ondernemingen nodig heeft, blijkt er tamelijk veel mogelijk te zijn. Maatregelen die tot een duidelijke winst in duurzaamheid leiden, kunnen vaak ook worden aangemerkt als economische verbeteringen die aan de gebruiker ten goede komen. Of zij daarmee mededingingsrechtelijk zijn gerechtvaardigd hangt ervan af welke schade zij toebrengen aan de mededinging en of daar voldoende tegenover staat. Wat dit betekent kan alleen van geval tot geval worden beoordeeld na een economische analyse. Hard core kartels in de vorm van prijsafspraken ten laste van de consument en productiequota zullen deze toets in de regel niet doorstaan.

Het grootste probleem wordt niet gevormd door de grenzen die het mededingingsrecht aan duurzaamheidsinitiatieven stelt, maar door de moeilijkheid in het concrete geval vast te stellen aan welke zijde van de grens een bepaald initiatief zich bevindt en wat ervoor nodig is om het aan de goede zijde te houden of te brengen. Maatregelen om de last te verlichten die ondernemingen van het mededingingsrecht ervaren, kunnen het best aangrijpen bij die beoordeling in het concrete geval door enerzijds de toepasselijke algemene kaders te verduidelijken en anderzijds ondersteuning te bieden in de concrete beoordeling.

14 Synthese

De SER stelt dat het bedrijfsleven diverse wegen open staan om duurzaamheid in de agrofoodketen te realiseren. De Raad stelt dat de mededingingswet private initiatieven niet in de weg staat. De wet is hooguit onduidelijk. Dit creëert onzekerheid en remt initiatieven op het terrein van duurzaamheid af. Deze rem kan verzacht worden door transparant te maken wat er wel en niet mag binnen het kader van de wet en welke rol niet-economische doelen in wet en besluitvorming spelen. De NMa kan hiertoe richtsnoeren en informele zienswijzen opstellen en toelichting geven aan ondernemingen.

De analyse van de Mededingingswet in dit rapport bevestigt dit beeld in grote lijnen. Er bestaat inderdaad beperkte zekerheid ten aanzien van de Mededingingswet, maar er is betrekkelijk veel mogelijk.

- Bilaterale afspraken tussen leverancier en afnemer zijn te allen tijde mogelijk tenzij de afspraken belemmeringen opleggen aan handelingsvrijheid van derden.
- Horizontale afspraken die restricties opleggen aan de prijs en productie van de betrokken ondernemers, de prijs die zij aan consumenten in rekening brengen of die bedrijven van de markt uitsluiten, zijn in de regel verboden.
- Afspraken tussen kleine partijen vallen buiten de werking van de mededingingswet.

Voor alle andere afspraken geldt dat hun toelaatbaarheid slechts kan worden vastgesteld na een economische analyse van de desbetreffende casus. Het is geen eenvoudige juridische uitleg van de wettekst. De onzekerheid die hiervan uitgaat, kan in combinatie met de kosten om meer zekerheid te verkrijgen en de kans op relatief grote boetes een ontmoedigend effect hebben op beslissingen die ondernemers nemen.

De analyse van prijstransparantie stelt dat de concurrentie in de keten geen beletsel vormt voor initiatieven op het terrein van duurzaamheid. Duurzaamheid komt in de prijs tot uitdrukking van af-boerderijniveau tot consumentenniveau. Dit wil niet zeggen dat investeringen in duurzaamheid lonend zijn, maar dat goede marketinginitiatieven in beginsel een slagingskans hebben.

Voor zover boeren te weinig inzicht in prijsvorming hebben om zelfstandig onderhandelingen aan te gaan kunnen zij in beginsel van markt bureaus gebruik maken die prijs- en markt informatie aanbieden. Zij kunnen ook gebruik maken van producentenverenigingen die markt informatie verzamelen in het kader van hun verkoopactiviteiten.

Er zijn ook in dit opzicht wel grenzen aan de mogelijkheid die ondernemers hebben om informatie uit te wisselen. Het uitwisselen van prijs en markt informatie tussen commerciële partijen vormt een hard core kartelafpraak. Om deze reden gebeurt de informatie-uitwisseling ook via een derde partij en betreft het geaggregeerde en gedateerde informatie. Desalniettemin blijft er onzekerheid bestaan over de vraag in hoeverre de NMa dit type informatie-uitwisseling toelaat. Dit hangt mede af van de vraag hoe commerciële partijen de informatie gebruiken. Als de prijsinformatie als basis voor de prijsonderhandeling gebruikt wordt en de prijsvorming (mogelijkerwijs) stuurt, zal de NMa naar verwachting ingrijpen.

Voor duurzaamheidsinitiatieven en de uitwisseling van markt informatie geldt dat de overheid desgewenst een wettelijk basis kan creëren die marktpartijen iets meer ruimte biedt om dergelijke initiatieven te ontplooien.

De analyse in het rapport vindt plaats tegen de achtergrond van de opvattingen over de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de overheid versus de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven en het functioneren van de markt. De analyse van prijs transparantie veronderstelt dat markten goed functioneren zolang dominante bedrijven - al dan niet gezamenlijk - geen misbruik maken van hun machtspositie. Prijsinformatie is een goed als alle andere goederen waarin marktpartijen voor zichzelf en voor anderen kunnen voorzien. Markten werken in deze maatschappijopvatting niet goed waar het externe effecten betreft waarbij een groot aantal kleine partijen betrokken is. In het geval van externe effecten is doorgaans enige vorm van overheidsingrijpen gewenst.

In de analyse van de verhouding tussen duurzaamheid en mededingingsrecht staat de wenselijkheid van particuliere duurzaamheidsinitiatieven voorop, aangezien dit het uitgangspunt van de rijksoverheid vormt. De overheid wil graag dat het bedrijfsleven op dit punt het initiatief neemt. In de juridische analyse in dit rapport staat de wenselijkheid dat het bedrijfsleven zijn (vermeende) verantwoordelijkheid voor externe effecten kan nemen voorop.

Een nadeel van collectieve afspraak over heffingen ten behoeve van initiatieven op het terrein van milieu of solidariteit is dat de concurrentiedruk wegvalt. Als bedrijven van elkaar weten hoe zij de prijzen opbouwen - ook al is het maar ten dele - valt de onzekerheid over elkaars gedrag weg en wordt onderlinge afstemming vergemakkelijkt. Prijszetting en kostencalculatie zijn op korte termijn twee verschillende zaken. Prijszetting op basis van kostencalculatie nodigt niet uit tot prijsconcurrentie en gebeurt over het algemeen alleen in markten waarin de prijsconcurrentie beperkt is. Scherpe prijsconcurrentie dwingt bedrijven na te denken over de vraag hoe de kosten van het gehele product - het kale product plus de bijgeleverde maatschappelijke diensten - teruggebracht kan worden.

Literatuur en websites

Baarsma, B. (3 juni 2011), 'Mededingingswetgeving is er niet voor de producent', Me Judice.

Backus, G, W. Baltussen, P. Bens, F. Bunte, E. Mihaylov, E. Kuiper en R. Hoste, *Prijsvorming varkensvlees*. Den Haag, LEI, 2011, in voorbereiding.

Bajari, P. en A. Hortacısu, 'The Winner's Curse, Reserve Prices and Endogenous Entry: Empirical Insights from eBay Auctions.' In: *Rand Journal of Economics* 34(2) (2003) p. 329-355.

Bajari, P. en A. Hortacsu (2004), 'Economic insights from internet auctions,' In: *Journal of Economic Literature* 42(2) (2004), p. 457-486.

Baumol, W. en W. Oates, *The theory of environmental policy*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1975.

Becker, G. S., *Livestock Marketing and Competition Issues*. Congressional Research Service. The Library of Congress, 2006.

Beukema, E., 'Veel onvrede over NMa. Verschil in zienswijze op concurrentie is groot.' In: *De Boerderij* 3 (2009).

BINternet LEI, *Het Bedrijven-Informatienet van het LEI*. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2010.

Blonk, H., Pluimers, J., Broekema, R., Van Latesteijn, H., Spaans, L., Aiking, H., Kuik, O. en Van Drunen, M. *Economische dimensie verduurzaming voedselproductie Hoofdrapport*, Blonk Milieu Advies, Gouda 2011.

Bunte, F., *Contractverkoop witlof*. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2002.

Bunte, F., *Een zevenstappenplan voor marktwerking in landbouw, natuurbeheer en voedselkwaliteit*. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2004.

Bunte, F., J. Bolhuis, C. De Bont, G. Jukema en E. Kuiper, *Prijsvorming van voedingsproducten*. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2009.

- Bunte, F., M. v. Galen, E. Kuiper en G. Tacken, G., (2010). 'Limits to Growth in Organic Sales'. In: *De Economist-Quarterly Review of the Royal Netherlands Economic Association* 158 (4) (2010), p. 387-410.
- Bunte, F., C. van der Lans, A. van der Knijf, R. van der Meer en E. Poot (2011), Marktbeleid voor groenten en fruit; Aanbevelingen voor een Gemeenschappelijke Marktordening na 2013, Den Haag: LEI, 2011-064.
- Carlton, D. en J. Perloff, J., *Modern Industrial Organization*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2005.
- CBS, *Begrippen, Centraal Bureau voor Statistiek (CBS)*. 2011. <<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/begrippen/default.htm?conceptid=405>> Centraal Bureau Levensmiddelen. *Over tevreden consumenten. De rol van supermarkten*. Leidschendam, 2010.
- Dean, T. en J. McMullen, J., 'Toward a theory of sustainable entrepreneurship: Reducing environmental degradation through entrepreneurial action.' In: *Journal of Business Venturing* 22(1), (2007), p. 50-76.
- Devine, D. en B. Marion, B., (1979). 'The Influence of Consumer Price Information on Retail Pricing and Consumer Behavior.' In: *American Journal of Agricultural Economics* 61, No. 2, (1979), p. 228-237.
- Diamond, P., 'A Model of Price Adjustment.' In: *Journal of Economic Theory* 3, (1971), p.156-168.
- Dienstencentrum Agrarische Markt, *DCA*. Retrieved mei 2010, from Boer en Business, 2010, <<http://www.boerenbusiness.nl/home>>
- Duarte de Figueiredo, L., *Dierenwelzijn en Mededinging*, Wetenschapswinkel Rechten Universiteit Utrecht, 2006.
- EIM, *De aard en omvang van inkoopmacht*. EIM-onderdeel van Panteia, Zoetermeer, 2009.
- Emmerich, V., *Kartellrecht*. C.H. Beck, München, 11e druk, 2008.
- Europees Economisch en Sociaal Comité, *Opinie inzake Fair Trade met het kenmerk REX/288*, 20 januari 2010.

Europees Parlement, Commissie landbouw en plattelandsontwikkeling, *Werkdocument over 'Redelijke inkomens voor landbouwers: Een beter werkende voedselvoorzieningsketen in Europa'*. Brussel, Europees Parlement, 2010.

Europese Commissie, *Beschikking van de Commissie van 17 februari 1992 inzake een procedure op grond van artikel 85 van het EEG-verdrag*. Commissie van de Europese Gemeenschappen, Brussel, 1992.

Europese Commissie, *Food Prices in Europe, Communication for the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Commissie van de Europese Gemeenschappen, 821, Brussel, 2008.

Europese Commissie, *A better functioning food supply chain in Europe, Communication for the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Commissie van de Europese Gemeenschappen, 591, Brussel, 2009.

Europese Commissie, *Commissie komt met concrete maatregelen voor een betere werking van de EU-voedselvoorzieningsketen*. Press Releases Commissie van de Europese Gemeenschappen, IP/09/1593, Brussel, 2009.

Europese Commissie, *Tweede editie van het scorebord voor de consumentenmarkten*. Directoraat-Generaal Gezondheid en Consumenten, Commissie van de Europese Gemeenschappen, ISBN 978-92-79-11243-0, Luxemburg, 2009.

Europese Commissie, *Mededeling Bijdragen aan een duurzame ontwikkeling: de rol van Fair Trade en niet-gouvernementele handelsgerelateerde programma's om duurzaamheid te waarborgen* COM(2009)215 definitief 5.5.2009.

Europese Commissie and Eurostat, *Consumer prices research: an experimental analysis into the measurement of indicative price levels for consumer products*. Oktober 2010. Commissie van de Europese Gemeenschappen, 2010, Consumer prices research.

Europese Commissie, *De minimis-bekendmaking*. Commissie van de Europese Gemeenschappen, Brussel, 368, 2001.

Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie - EU-richtsnoeren betreffende de beste praktijken voor vrijwillige certificeringsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen*. Commissie van de Europese Gemeenschappen, Brussel, 341, p. 5-11.

Europese Commissie, *Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de contractuele betrekkingen in de sector melk en zuivelproducten betreft*. Commissie van de Europese Gemeenschappen, Brussel, 728, 2010.

Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie - Richtsnoeren inzake de toepasselijkheid van artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op horizontale samenwerkingsovereenkomsten*. Commissie van de Europese Gemeenschappen, Brussel, 11, p. 1-72.

Federal Register, 65. Department of Agriculture, 2000.

Galen, M. van en F. Bunte, *Innovatie en prestatie. Resultaten van de LEI innovatiemonitor*. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2003.

Galen, M. van en L. Ge, *Innovatiemonitor 2008*. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2009.

Gerbrandy, A. en S. de Vries, *Landbouwbeleid en EU-mededingingsrecht. Mogelijkheden en grenzen voor zelfregulering in de melksector*. Eleven international publishing, Den Haag, 2011.

Gerven W. van, L. Gyselen, M. Maresceau en J. Stuyck (1997), *Kartelrecht II: Europese Gemeenschap*, Tjeenk Willink.

Graafland, J., A. Nijhof, H. v. Tongeren, V. Besseling, R. Didde en O. de Kuijer, *Handen en voeten voor transparantie vanuit theorie en praktijk*. KDO Advies BV, Leiden, 2006.

Gronden, J.W. van de en K.J.M. Mortelmans, *Mededinging en niet-economische belangen*. Kluwer Deventer, 2001.

Hayek, F., 'The Use of Knowledge in the Society'. In: *American Economic Review*, 35(4), 1945, p. 519-530.

Hayek, F., *Individualism and Economic Order*. Routledge and Keagan Paul, Londen, 1948.

Hayek, F., 'Competition as a Discovery Procedure'. In: *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*. University of Chicago Press, Chicago, 1968.

Houdijk, J.C.A., *Publieke belangen in het mededingingsrecht: een onderzoek in vijf domeinen* (diss. RU), Kluwer Deventer, 2009.

ICC (2002), *Hard Core Cartels*, Prepared by the ICC Task Force on Competition and Trade, <www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/icc_hardcorescartels.doc>

International Competition Network, *Defining Hard Core Cartel Conduct*, 2005. <<http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc346.pdf>>

Kirzner, I., *Competition and Entrepreneurship*. University of Chicago Press, Chicago, 1973.

Kühn, K.-U. en X. Vives, *Information Exchanges Among Firms and their Impact on Competition*. Institut d'Anàlisi Econòmica (CSIC), Barcelona, 1994.

Kühn, K.-U., C. Matutesen en B. Moldovanu, 'Fighting Collusion by Regulating Communication between Firms.' In: *Economic Policy* 16, 32, 2001, p. 167+169-204.

Langen, E. en H.J. Bunte (red.), *Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, Band 1 Deutsches Kartellrecht*, 11^e druk Carl Heymanns Verlag, Keulen Duitsland, 2010.

Litjens, M.E.G., 'Kleine ingreep. Een onversneden prijsafsprak en ongesneden biggen.' In: *Markt en Mededinging*, 12(5), 2009 p. 161-165.

Loozen, E., 'Maatschappelijk verantwoord ondernemen onder het kartelverbod'. In: *Nederlands Juristenblad* 5, 2011, p. 293-298.

LTO Nederland, Brief aan de Minister van Economische Zaken. *Mededinging en maatschappelijk verantwoord ondernemen*. Den Haag, 13 januari 2010.

Maat, A.J. en J.K. Nooitgedagt, 'Naar autoriteit voor duurzaamheid'. In: *Leidsch Dagblad*, Leiden, 15 juni 2010.

Mateus, A.M., 'Ensuring a more level playing field in competition enforcement throughout the European Union' In: *European Competition Law Review* 12, 2010, p. 514-529.

Meulen, B. van der (red.), *Private food law. Governing food chains through contract law, self-regulation, private standards, audits and certification schemes*. Wageningen Academic Publishers, 2011.
<<http://www.wageningenacademic.com/eifl-06>>

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Brief aan LTO Nederland *Mededinging en maatschappelijk verantwoord ondernemen*. Ministerie van EZ, Den Haag, 7 juli 2010.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie; Directie Agroketens en Visserij; Cluster Economie en Strategie. *Onderzoek 'Randvoorwaarden voor duurzaamheid: mededinging en transparantie als mogelijk knelpunt'*. Ministerie van EL&I, Den Haag, 10 maart 2011.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Maatschappelijke Innovatie Agenda Duurzame Agro- en Visserijktens*. Ministerie van LNV, Den Haag, 2009.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Positie Nederlandse (glas)tuinbouw in relatie tot prijsvorming*. Ministerie van LNV, Den Haag, 24 november 2009.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Visie prijsvorming in agro-nutriketen en positie NMa*. Ministerie van LNV, Den Haag, 14 december 2009.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer inzake Overleg over de antibioticaproblematiek in relatie tot de veehouderij; Kamerstuk II 29.683, nr. 57.

Møllgaard, H.en P. Overgaard, *Market Transparency and Competition Policy*. Institut for Nationaløkonomi. Handelshøjskolen i København, Kopenhagen, 2001.

NMa, *Prijsvorming in de agri-food sector*. Nederlandse Mededingingsautoriteit, Den Haag, 2009.

OECD, *Price Transparency*. OECD, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs; Committee on Competition, Law and Policy, Parijs, 2001.

OECD, Final report on private standards and the shaping of the agro-food system, Parijs, 2006. <http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_33781_37222229_119666_1_1_1,00.html>

OECD, *Hard Core Cartels, 2000*.
<<http://www.oecd.org/dataoecd/39/63/2752129.pdf>>

Ottervanger, T.R., 'Maatschappelijk verantwoord concurreren. Mededingingsrecht in een veranderende wereld'. In: *Markt en Mededinging* 3, 2010, p. 93-99.

Parlevliet, J., 'Mededingingswetgeving en duurzame ontwikkeling'. In: *ESB* 95 (4593), 2010, p. 566-567.

Parlevliet, J. en M. Drahos, 'Is mededingingsbeperking nodig voor duurzaamheid? Drie case studies uitgelicht'. In: *Markt en Mededinging* 3, 2011, p. 96-101.

Petersen, F., 'Visserij in de knel. Op weg naar duurzame garnalenvisserij is de concurrentie moordend'. In: *Waddenbulletin* 1, 2005.

Raad voor het Landelijk gebied, *Braakliggend veld*. Raad voor het Landelijk Gebied, Utrecht, 2009.

Rasmussen, E., *Games and information: An introduction to game theory*. Blackwell Publishers, Oxford, 1989.

Raynaud, E., L. Sauvee en E. Valceschini, 'Alignment between Quality Enforcement Devices and Governance Structures in the Agro-food Vertical Chains.' In: *Journal of Management and Governance*, 7 (2005), p. 1-31.

Rijn, T.P.J.N. van, 'Landbouwbeleid en mededinging'. In *SEW*(2007), p. 2-7.

Romstad, E., 'The informational role of price.' In: *European Review of Agricultural Economics* (2008), p. 263-280.

Rougoor, Carin, Wouter van der Weijden, Pieter Bol, Voedselveiligheid tot (w)elke prijs? Essays en verslag van een conferentie, december 2003 Stuurgroep Technology Assessment Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

- Russell, R. en M. Wilkinson, *Microeconomics. A Synthesis of Modern and Neoclassical Theory*. John Wiley & Sons, New York, 1979.
- Salop, S. en J. Stiglitz, 'Bargains and Ripoffs: A Model of Monopolistically Competitive Price Dispersion.' In: *The Review of Economic Studies* 44 (3) (1977), p.439-510.
- Schinkel, M., *Market Oversight Games*. Amsterdam Center for Law & Economics Amsterdam, 2010.
- Schnepf, R., *Price Determination in Agricultural Markets: A Primer*. Congressional Research Service. Washington. The Library of Congress, 2005.
- Schouls, J., 'Nieuw perspectief op betere landbouwprijzen? Producentenorganisaties en een onevenwichtige mededingingsstructuur', In: *SPIL* 4, 2009.
- SEO, *Van teelt tot schap*. Sociaal-Economisch Onderzoek, Amsterdam, 2010.
- SEO (2011). *Anticipatie op kartel- en concentratietoezicht*. Sociaal-Economisch Onderzoek, Amsterdam, 2010-076.
- SER, 'Meer werken aan duurzame groei'. In: *Advies* 03 (2010).
- Stefanski, M., T. de Vries, J. van der Waarden, *Glashelder. Project Transparantie*. Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 2002.
- Stigler, G., 'The Economics of Information.' In: *The Journal of Political Economy*, 69 (1961), no. 3, p. 213-225.
- Stiglitz, J., 'Imperfect Information in the Product Market.' In: R. Schmalensee en R. Willig, *Handbook of Industrial Organization*. 1 (1989), p. 769-847). Elsevier Science Publishers B.V.
- Tirole, J., *The Theory of Industrial Organisation*. Cambridge, Massachusetts; London, England: The MIT Press, 1989.
- Tweede Kamer, *Brief van de Staatsecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie*. 31 532 nr. 43, 10 december 2010.
- Vedder, H., *Competition Law and Environmental Protection in Europe; Towards Sustainability?* Europa Law Publishing, Groningen, 2003.

Visser, H., T. Aalbers, K. Vringer en D. Verhue, *How Dutch citizens prioritize the social agenda. An analysis of the 2003, 2005 and 2006 surveys*. Milieu en Natuur Planbureau, Bilthoven, 2007.

Vries, S.A. de, *Tensions within the Internal Market - The Functioning of the Internal Market and the Development of Horizontal and Flanking Policies*. Europa Law Publishing, Groningen, 2006.

Ward, C.E., 'Beef packers' captive supplies: an upward trend? A pricing edge?' In: *Choices* 20(2) (2005), p. 167-171.

Ward, C.E. (2001), *Packer concentration and captive supplies*, Oklahoma State University, WF-554.

Williamson, O., 'Assessing Contract'. In: *Journal of Law, Economics & Organisation* 1 (1985), p. 177-208.

Bijlage 1

Eerlijkheid

De economische theorie biedt geen aanknopingspunten om ethische uitgangspunten te definiëren. De theorie kan wel gebruikt worden om de implicaties van ethische begrippen te doordenken. Dit gebeurt op basis van een combinatie van de economische ethiek en de economische theorie.

In deze bijlage gaan wij hierop in voor het begrip eerlijkheid. Er bestaan in beginsel twee ethische uitgangspunten.

- Het proces verloopt eerlijk. Er is sprake van een level playing field en de beste speler winst het concurrentiespel.
- De uitkomst is eerlijk. Een eerlijke uitkomst kan geassocieerd worden met de gedachte dat iedereen een gelijk deel van de koek krijgt of met de gedachte dat iedereen zijn brood kan verdienen.

Beide uitgangspunten kunnen met elkaar in conflict zijn. Een eerlijk spel kan tot oneerlijke uitkomsten leiden. Om eerlijke uitkomsten te krijgen kan het nodig zijn om bepaalde spelers een voorsprong te geven. In de maatschappelijke discussie worden beide zaken door elkaar gehaald. Ik maak mijn kosten niet goed en 'dus' is er geen sprake van een level playing field.

De economische theorie gaat er in het basismodel - volledige concurrentie - vanuit dat juist omdat er sprake is van een level playing field, de uitkomst ook eerlijk is. Ten aanzien van prijstransparantie geldt eveneens dat aangenomen wordt dat als informatie gelijkmatig over marktpartijen verdeeld wordt, dit tot evenwichtige onderhandelingen en uitkomsten leidt.

De economische ethiek wordt met name gebruikt om de implicaties van ethische uitgangspunten te doordenken. Er zijn partijen die van mening zijn dat de af-boerderijprijzen de kosten dienen te dekken. Een boer heeft recht op een eerlijk inkomen.

Het probleem met een publiek of privaat systeem dat eerlijke prijzen garandeert is dat de marktwerking uitgeschakeld wordt. Hoe dient de overheid of de markt te voorzien in de situatie dat de vraag naar het product terugloopt? De boer heeft recht op een prijs die de kostprijs dekt en zal zijn aanbod niet aanpassen. Er ontstaat overaanbod, terwijl er geen mechanisme is om het over-

aanbod uit de markt te nemen. Onder het GLB werden hoeveelheden opgekocht. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat private mechanismen hierin voorzien.

Verder heeft een systeem van eerlijke prijzen gevolgen voor de dynamiek van de marktwerking. Als boeren recht hebben op een prijs die de kosten dekt, valt de prikkel om kosten te beheersen weg. Dit geldt ook voor de prikkel om te innoveren.

Beide argumenten zijn de belangrijkste redenen waarom in de markteconomie eerlijke spelregels worden gedefinieerd. De markt garandeert evenwicht tussen vraag en aanbod en zorgt ervoor dat de minst efficiënte bedrijven van de markt gedrukt worden. Concurrentie legt een prijs- en kostendruk op aan de deelnemers en dwingt tot innovatie.

Een systeem van eerlijke prijzen werkt om deze redenen alleen als het klein segment van de markt betreft, bijvoorbeeld boeren uit ontwikkelingslanden.

Bijlage 2

Gebruikte afkortingen

AB	- Nederlandse Jurisprudentie Administratiefrechtelijke Beslissingen
BkartA	- Bundeskartellamt
CBB	- College van Beroep voor het bedrijfsleven
CBL	- Centraal Bureau Levensmiddelenhandel
d-g NMa	- Directeur-generaal van de NMa
GMP	- Good Manufacturing Processes
IKB	- Integrale Ketenbeheersing
Jur.	- Jurisprudentie van het EG/EU Hof van Justitie
KKM	- Keten Kwaliteit Melk
LJN	- Landelijk Jurisprudentienummer (gebruikt als vindplaatsindicatie op rechtspraak.nl)
MKZ	- Mond- en klauwzeer
MSC	- Marine Stewardship Council
Mw	- Mededingingswet
NMa	- Nederlandse Mededingingsautoriteit
OESO OECD	- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
Pb	- Publicatieblad van de Europese Gemeenschap/Unie
PO	- Producentenorganisatie
VEG	- Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap
WVEU	- EU werkingsverdrag

Het LEI ontwikkelt voor overheden en bedrijfsleven economische kennis op het gebied van voedsel, landbouw en groene ruimte. Met onafhankelijk onderzoek biedt het zijn afnemers houvast voor maatschappelijk en strategisch verantwoorde beleidskeuzes.

Het LEI is een onderdeel van Wageningen UR (University & Research centre). Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen van Wageningen University en het Wageningen UR Centre for Development Innovation de Social Sciences Group.

Meer informatie: www.lei.wur.nl

