

**Wijziging van de Mededingingswet in verband met het expliciteren van de uitsluiting van het kartelverbod van gedragingen in het kader van het gemeenschappelijke landbouw- en visserijbeleid en technische wijzigingen van het concentratietoezicht, en wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek en de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek in verband met de nationale toepassing van de mogelijkheid tot privaatrechtelijke handhaving van het mededingingsrecht**

**Nota naar aanleiding van het verslag**

*De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.*

*Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.*

Met interesse hebben wij kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van VVD, D66, CDA, SP, PvdA en de ChristenUnie. Deze vragen beantwoord ik mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen de volgorde van het verslag aangehouden.

**I. ALGEMEEN**

*De fractie van de VVD heeft met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben hier echter nog een aantal vragen en opmerkingen over.*

*De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel. Deze leden wensen de regering enkele vragen te stellen.*

*De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben hierover nog de volgende vragen en opmerkingen.*

*De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hierover nog enkele vragen.*

*De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel. Deze leden hebben nog enkele vragen.*

*De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden constateren dat dit wetsvoorstel tot doel heeft juridische belemmeringen en onduidelijkheden door mededingingswetgeving in de vormgeving van onderlinge samenwerking in de landbouw en visserij weg te nemen. Deze leden onderschrijven het doel van dit wetsvoorstel. Zij hebben in deze fase van de behandeling geen verdere vragen.*

**1. Inleiding**

*De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat op grond van de min of meer dwingende Europese regelgeving met betrekking tot mededinging dat het voorliggend wetsvoorstel slechts binnen dat kader ruimte kan bieden aan samenwerking tussen boeren. Deze leden begrijpen ook dat in verband met COVID-19 de Europese Commissie de boeren in bepaalde sector heeft toegestaan om gezamenlijk*

*maatregelen te treffen. Daarmee heeft de Europese Commissie een tijdelijke ontheffing van het kartelverbod verleend.*

### **Vraag 1**

*In hoeverre is het mogelijk om dergelijke afspraken voor een langere periode dan wel permanent toe te staan, bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat boeren op een gelijk speelveld komen te staan als supermarkten?*

### **Antwoord op vraag 1**

De afspraken waar de PvdA-fractie naar refereert waren gebaseerd op artikel 222 van de Verordening inzake de Gemeenschappelijke Marktordening (GMO-verordening)<sup>1</sup>. De mogelijkheid van een zogenaamd crisiskartel is één van de noodmiddelen die de Europese Commissie kan inzetten in reactie op een periode van ernstig verstoord marktevenwicht. Daarbij kan het crisiskartel in beginsel niet langer duren dan zes maanden, waarbij de Commissie kan besluiten tot een verlenging met maximaal zes maanden.

Vorig jaar mei besloot de Europese Commissie dat het marktevenwicht als gevolg van COVID-19 voor een aantal sectoren, zoals de aardappelteelt en de zuivel, dusdanig ernstig verstoord was dat marktdeelnemers in die sectoren gedurende zes maanden zou kunnen worden toegestaan om af te wijken van het kartelverbod, om hen in staat te stellen het evenwicht te hervinden. De onderlinge afspraken die onder voorwaarden zijn toegestaan, betroffen de tijdelijke gezamenlijke planning van het aanbod qua hoeveelheid of kwaliteit en afspraken over gezamenlijke afzetbevordering. Het zal naar verwachting ook in andere gevallen dat het crisiskartel wordt toegestaan door de Europese Commissie met name om deze typen afspraken gaan. Over het algemeen kan worden gesteld dat in geval van afwijking aan de volgende voorwaarden moet worden voldaan:

- afspraken zijn toegestaan als zij niet tot doel hebben de mededinging (of de goede werking van de interne markt) te beperken, maar een specifiek doel dienen;
- de afspraken moeten noodzakelijk zijn voor het te dienen doel (noodzakelijkheid – in dit geval het stabiliseren van het verstoord marktevenwicht);
- de afspraken moeten niet meer mededingingsbeperkend zijn dan nodig om te komen tot een oplossing (proportionaliteit);
- de afspraken moeten een tijdelijk karakter hebben (tijdelijkheid).

Het crisiskartel is alleen bedoeld als bijzondere crisismaatregel, er bestaat geen grondslag om dit soort afspraken buiten de in de GMO-verordening voorziene omstandigheden of op permanente basis toe te staan. Er zijn wel andere mogelijkheden voor primaire producenten om samen te werken op basis van Europees recht zoals toegelicht in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel, maar die ruimte bestaat in beginsel niet voor de door de PvdA-fractie aangehaalde voorbeelden uit de COVID-19 crisis waarbij bepaalde mededingingsbeperkende afspraken tijdelijk zijn toegestaan.

### **Vraag 2**

*De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat door kartelvorming van boeren en hun organisaties voortaan toe te staan dat zij daarmee een steviger tegenmacht kunnen vormen ten opzichte van de inkooporganisaties die bijvoorbeeld supermarkten vormen.*

*De leden van de PvdA-fractie vragen de regering op dit punt nader in te gaan.*

### **Antwoord op vraag 2**

Onderlinge samenwerking is een manier voor boeren en tuinders om hun positie in de keten te versterken. Dat kan de onderhandelingspositie van de ondernemer in de keten verbeteren en het inkomen van de boeren en tuinders positief beïnvloeden.

<sup>1</sup> Verordening (EU) Nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad (Pb 2013, L 347).

Het Europees recht biedt ruimte voor samenwerking tussen boeren, in de vorm van uitsluitingen van het kartelverbod. Het doel van het wetsvoorstel is om deze mogelijkheden tot samenwerking te expliciteren in onder andere de Mededingingswet en ze zo beter kenbaar te maken. Er is met dit wetsvoorstel dus geen sprake van het 'voortaan' toestaan van kartelvorming waar dat voorheen niet toegestaan was.

### **Vraag 3**

*De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering buiten dit wetsvoorstel om ervoor gaat zorgen dat boeren een sterkere machtspositie kunnen gaan innemen ten opzichte van de nu nog sterkere inkooporganisaties.*

### **Antwoord op vraag 3**

Voorliggend wetsvoorstel staat niet op zichzelf, maar is onderdeel van een breder pakket aan maatregelen. Dit pakket bestaat onder meer uit een handreiking over samenwerkingsmogelijkheden, twee andere wetsvoorstellen – namelijk het wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven en de Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen –, de agro-nutrimonitor van de ACM, de implementatie van de Europese Uitvoeringsverordening 2017/1185 ('Markttransparantie'), en het aanstellen van een Samenwerkingsambassadeur.

Elk van deze maatregelen is gericht op het versterken van de positie van de boer in de keten:

- De handreiking, die samenwerkingsmogelijkheden moet verduidelijken voor boeren en vissers, zal worden opgesteld door de ACM. Een handreiking gepubliceerd door de ACM geeft partijen in de agrarische sector de meeste duidelijkheid over hoe de toezichthouder oordeelt over samenwerking in relatie tot het mededingingsrecht en uitzonderingen voor de landbouw. De publicatie van de handreiking is naar verwachting begin volgend jaar.
- De Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzienings-keten treedt in werking met ingang van 1 november 2021. De wet beoogt oneerlijke handelspraktijken te voorkomen. Oneerlijke handelspraktijken zijn o.a. te late betalingen aan leveranciers, het weigeren van schriftelijke overeenkomsten en het eenzijdig wijzigen van leveringsvoorwaarden. Het voornemen is om op basis van deze wet een geschillencommissie aan te wijzen t.b.v. laagdrempelige en onafhankelijke geschillenbeslechting.
- De agro-nutrimonitor van de ACM laat voor verschillende producten zien welke prijs de schakels in de keten betaalden voor inkoop van het product en wat de verkoopprijs ervan was. Naast prijsontwikkeling en margeverdeling beschrijft de monitor voor deze producten ook de verschillen in prijsopbouw tussen de reguliere en de duurzame variant daarvan.<sup>2</sup> Inmiddels is de ACM begonnen met de nadere invulling van de agro-nutrimonitor 2021, waarvan de resultaten in het najaar worden verwacht.
- De Europese Uitvoeringsverordening voor meer markttransparantie verplicht lidstaten om vanaf 1 januari 2021 aan de Europese Commissie extra marktinformatie te verstrekken over een aantal landbouwproducten. Dit gaat onder meer suiker, consumptiemelk, boter, gehakt, kipfilet, tomaten en appels. Naast marktinformatie van primaire producenten, gaat het hierbij juist ook om aankooprijzen door inkooporganisaties en voedselverwerkende industrie. Hiermee zal meer zicht ontstaan op de verdeling van opbrengsten en daarmee de marges in de keten. Net als bij de agro-nutrimonitor moet dit bijdragen aan inzicht in de in- en verkoopprijs in de diverse schakels van de voedselketen, en wordt op deze manier de basis gelegd voor het realiseren van eerlijke prijzen voor boeren, alsmede het versterken van hun positie in de keten.
- Het wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven is thans bij uw Kamer aanhangig, maar controversieel verklaard. Dit wetsvoorstel regelt dat breed gedragen maatschappelijke duurzaamheidsinitiatieven kunnen worden vertaald in regelgeving. Samenwerkingsverbanden in de voedselketen die een duurzaamheidsinitiatief hebben ontwikkeld, kunnen een verzoek indienen om dit initiatief te vertalen in een wettelijke regeling.

<sup>2</sup> De eerste resultaten van de agro-nutrimonitor zijn in oktober 2020 door de ACM gepubliceerd, zie Kamerstukken II, 2020/21, 31532, nr. 256.

- Tot slot wordt er gewerkt aan een inventarisatie van concrete kansen en belemmeringen voor samenwerking binnen de agrarische sector. Hiertoe is per 1 mei 2021 de heer Ferd Crone aangesteld als kwartiermaker om een functieomschrijving en profielschets op te stellen van een later aan te stellen Samenwerkingsambassadeur, in lijn met de motie hierover van het lid Geurts.<sup>3</sup>

## **2. Expliciet toestaan samenwerking landbouw en visserij**

### *2.1 aanleiding*

#### **Vraag 4**

*De leden van de D66-fractie constateren dat artikel 12 van de Mededingingswet reeds een uitzonderingsgrond bevat voor het toestaan van samenwerkingsverbanden in de landbouw en visserij als dat in lijn is met het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) is of Gemeenschappelijke Marktordening-verordening (GMO) is. Deze leden vragen waarom deze uitzondering in een afzonderlijk bepaling geëxpliciteerd moet worden.*

#### **Antwoord op vraag 4**

Artikel 12 van de Mededingingswet regelt dat de uitzonderingen of vrijstellingen op het mededingingsrecht die krachtens een verordening van de Europese Raad of Europese Commissie zijn gemaakt, onmiddellijk doorwerken in het nationale mededingingsrecht.

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie, met name het in de toelichting genoemde Witlofarrest, blijkt dat de uitsluitingen van het kartelverbod in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) een uniek juridisch-technisch karakter hebben. Dit is voor het kabinet reden om voor te stellen om de doorwerking van deze uitsluitingen op het niveau van de wet zelf expliciet te maken, in de vorm van een nieuw artikel 11a. Het toevoegen van het voorgestelde artikel 11a heeft primair een technisch karakter, omdat de uitsluitingen van het kartelverbod in het kader van het GLB en het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) al doorwerken via artikel 12 van de Mededingingswet. Het kabinet acht deze wijziging echter om twee redenen van belang. In de eerste plaats wordt op deze manier expliciet gemaakt dat het GLB en het GVB meer ruimte bieden voor samenwerking dan voor andere sectoren geldt. In de tweede plaats sluit deze wijze van doorwerking beter aan bij de systematiek van de Mededingingswet, waarin de uitzonderingen op het kartelverbod die in het VWEU zelf zijn neergelegd, op het niveau van de wet zijn opgenomen en niet doorwerken via artikel 12 van de Mededingingswet.

*De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het beter kunnen samenwerken door boeren en tuinders ten behoeve van een sterkere positie in de keten een belangrijke doelstelling van het wetsvoorstel is. Een coöperatie is een samenwerkingsvorm waarvan er in Nederland, onder andere in de melkveesector, veel zijn. Deze samenwerkingsvorm lijkt echter niet te hebben geleid tot een sterkere positie in de keten.*

#### **Vraag 5**

*Deze leden vragen of de regering bovenstaande constatering onderschrijft.*

#### **Antwoord op vraag 5**

Boeren en tuinders kunnen door samen te werken hun krachten bundelen. Door concurrentie op de internationale markt zal dat niet vanzelfsprekend leiden tot hogere prijzen voor producenten. Maar door samenwerking kan de onderhandelingspositie van de ondernemer wel verbeteren en daarmee kan samenwerking een positieve invloed hebben op het inkomen van de boer.

Samenwerking kent verschillende vormen. In Nederland spelen in veel agrarische sectoren coöperaties een rol, bijvoorbeeld in de groente- en fruitsector en de zuivelsector. Een onderzoek door Wageningen

<sup>3</sup> Kamerstuk 35000-XIV, nr. 81.

Economic Research naar de positie van de boer in de keten<sup>4</sup> laat zien dat de marktpositie van boeren op verschillende manieren kan worden verbeterd, bijvoorbeeld door het beperken van kosten, het vergroten van afzetmogelijkheden en het gezamenlijk doen van investeringen. Uit de studie blijkt dat de empirische literatuur niet eenduidig is over de vraag of coöperaties beter of slechter betalen dan andere afnemers. Wel kan worden aangetoond dat in lidstaten in de Europese Unie waar het aandeel van zuivelcoöperaties groter is, de zuivelprijzen stabiel zijn.

### **Vraag 6**

*De leden van de CDA-fractie vragen hoezeer hier de invulling van de coöperatieve statuten en de mate waarin leden van de coöperatie invloed kunnen uitoefenen in de keten een rol speelt?*

### **Antwoord op vraag 6**

Het is onduidelijk in hoeverre de invulling van de coöperatieve statuten en de mate waarin leden van de coöperatie invloed kunnen uitoefenen in de keten bijdragen aan de effectiviteit van een coöperatie bij het versterken van de positie van de ondernemers in de keten. Wel laat het onderzoek van Wageningen Economic Research<sup>1</sup> zien dat ondernemers die relatief vaak samenwerken in coöperaties zichzelf niet als een vrije ondernemer beschouwen wat betreft de afzet van producten. Bij het vormen van een coöperatie wordt een deel van de individuele ondernemersvrijheid namelijk opgegeven.

Uit ander onderzoek van Wageningen Economic Research blijkt dat er een zekere spanning zit tussen de grootte van de coöperatie en de afstand tot haar leden.<sup>5</sup> Aan de marktzijde is de ontwikkeling van grotere coöperaties een pré vanwege de schaalvoordelen. Aan de producentenzijde echter identificeert de primaire producent zich steeds minder met zijn eigen afzetcoöperatie. Als, aldus de Wageningse onderzoekers, coöperaties zo groot en afstandelijk worden, dan komt het voor dat de leden die coöperaties niet meer ervaren als een verlengstuk van hun eigen bedrijf of als een organisatie die hun belangen behartigt. Soms kiest men er dan voor nieuwe samenwerkingsorganisaties op te richten als reactie op de grote in- en verkoopcoöperatie die eerder is opgericht.

### **Vraag 7**

*De leden van de CDA-fractie vragen welke andere samenwerkingsvormen er mogelijk zijn?*

### **Antwoord op vraag 7**

Een coöperatie is voor onder meer ondernemers een manier om de krachten te bundelen. Daarnaast is het mogelijk om de samenwerking te zoeken in een producenten- en brancheorganisatie. In de GMO-verordening staat de mogelijkheid voor lidstaten om dergelijke organisaties in agrarische sectoren te erkennen, indien aan een aantal criteria is voldaan.<sup>6</sup> Wat volgt is een korte beschrijving van deze organisaties.

- Een Producentenorganisatie (PO) is een samenwerkingsverband van producenten in de landbouwsector met als doel het versterken van de positie van deze producenten in de voedselketen. Een PO kan beter inspelen op de markt door concentratie van het aanbod van de producten. Samenwerking biedt de mogelijkheid tot het verbeteren van de afzet, planning en afstemming van de productie op de vraag.
- Meerdere erkende PO's kunnen het initiatief nemen om samen te werken in een Unie van Producentenorganisaties (UPO) en hiervoor een erkenning aanvragen. UPO's kunnen dezelfde activiteiten en taken uitvoeren als PO's. UPO's zijn nog meer dan een PO in staat om de positie van producenten in de voedselketen te versterken en de sector voor te bereiden op een meer

<sup>4</sup> Wageningen Economic Research, Wageningen, juni 2018, 'Positie primaire producent in de keten'. Zie: f4257cbd-4667-4fae-ae43-c65ea0599a9a\_2018-027 Baltussen\_def.pdf (wur.nl).

<sup>5</sup> LEI Wageningen UR, Wageningen, december 2015, 'Producentenorganisaties als instrument voor concurrentiekracht en innovatie'. Zie: <https://edepot.wur.nl/366156>.

<sup>6</sup> Zie <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2017/05/Basisregeling-PO-BO-VV.pdf>.

marktgeoriënteerde en op continuïteit gerichte toekomst. Het betreft hier dan onder andere concentratie van het aanbod en het verbeteren van de afzet.

- Een Brancheorganisatie (BO) is een samenwerkingsverband van producenten in de landbouwsector en vertegenwoordigers van andere beroepsgroepen verderop in de toeleveringsketen, bijvoorbeeld verwerkers en distributeurs. BO's kunnen een belangrijke rol spelen in de onderhandelingen tussen de in de bevoorradingsketen actieve partijen en het stimuleren van transparantie van de markt. Vraag en aanbod kunnen beter op elkaar worden afgestemd en er kan gezamenlijk geïnvesteerd worden om bepaalde doelen te bereiken, bijvoorbeeld op gebied van kennis en innovatie of conformering aan milieueisen.

In de eerder genoemde handreiking (zie het antwoord op vraag 3) worden samenwerkingsmogelijkheden verduidelijkt voor boeren en vissers. Mogelijk blijkt uit deze handreiking dat er, aanvullend op bovenstaande limitatieve lijst, nog andere samenwerkingsmogelijkheden mogelijk zijn.

*De leden van de SP-fractie constateren dat met het wetsvoorstel geen nieuwe mogelijkheden voor samenwerking worden gecreëerd, maar dat deze enkel expliciet worden vastgelegd op basis van jurisprudentie, aangezien er in de sectoren veel onduidelijkheid bestaat over wat mogelijk is en wat niet.*

#### **Vraag 8**

*De leden van de SP-fractie vragen welk effect de regering denkt dat dit wetsvoorstel zal sorteren. Hoe wordt de onderhandelingspositie van primaire producenten effectief versterkt?*

#### **Antwoord op vraag 8**

Het doel van het gehele pakket aan maatregelen is dat primaire producenten meer gebruik gaan maken van de samenwerkingsmogelijkheden door de regels te verduidelijken. De studie 'Positie primaire producent in de keten' van Wageningen Economic Research<sup>7</sup> wijst uit dat primaire agrarische ondernemers al op verschillende manieren samenwerken, maar dat nog niet alle mogelijkheden worden benut. Primaire producenten blijken onder meer juridische belemmeringen te ervaren bij het vormgeven van hun samenwerking. De mededingingsregelgeving wordt daarbij het vaakst genoemd door de geïnterviewde boeren, terwijl ook aan de Europese regelgeving ten aanzien van de gemeenschappelijke marktordening in het kader van het GLB wordt gerefereerd.

Het wetsvoorstel voorziet in de explicitering van de uitsluitingen van het kartelverbod van gedragingen in het kader van het GLB en het GVB in de Mededingingswet, in de vorm van een nieuw artikel 11a, eerste lid. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zal op grond van het voorgestelde tweede lid van artikel 11a mededeling doen in de Staatscourant van de gevallen waarin het kartelverbod niet van toepassing is. Deze mededeling zal een declaratoir karakter hebben en heeft dus geen rechtsgevolgen. Wel worden de mogelijkheden die het Europese recht biedt voor samenwerking op deze manier beter kenbaar. Aan het bereiken van dat doel wordt verder bijgedragen door de flankerende maatregelen bij het wetsvoorstel, zoals beschreven in het antwoord op vraag 3.

#### **Vraag 9**

*De leden van de SP-fractie vragen verder hoe ervoor zal worden gezorgd dat primaire producenten niet alleen de kosten, maar ook de baten ondervinden van het voldoen aan bovenwettelijke eisen, bijvoorbeeld ten aanzien van duurzaamheid en dierenwelzijn. Hoe draagt dit wetsvoorstel hieraan bij?*

#### **Antwoord op vraag 9**

Van primaire producenten wordt steeds vaker gevraagd om aan hogere, bovenwettelijke eisen te voldoen, bijvoorbeeld ten aanzien van dierenwelzijn en duurzaamheid. Tegelijkertijd bestaat er een continue druk om verkoopprijzen te verlagen, omdat de prijs van producten voor consumenten een belangrijk

<sup>7</sup> Wageningen Economic Research, Wageningen, juni 2018, 'Positie primaire producent in de keten'. Zie: f4257cbd-4667-4fae-ae43-c65ea0599a9a\_2018-027 Baltussen\_def.pdf (wur.nl).

aankoopcriterium is. Onderlinge samenwerking is een manier voor boeren en tuinders om hun positie in de keten te versterken. Zo biedt het de mogelijkheid tot het verbeteren van de afzet, planning en afstemming van de productie op de vraag, wat indirect ook van (positieve) invloed is op de prijs van het product.

Maar er is meer: het is namelijk van groot belang dat telers worden beloond voor de inspanningen die zij verrichten om de productie duurzamer te maken. Alle partijen in de keten hebben en dienen een verantwoordelijkheid te nemen om bovenwettelijke eisen op een passende wijze te belonen. Het kan namelijk niet zo zijn dat de extra inspanningen die de primaire producent ten behoeve van duurzaamheid pleegt, niet vergoed worden. Als ketenpartijen (denk aan supermarkten) aan primaire producenten duurzaamheidseisen opleggen, dan betekent dit inherent dat zij óók de verantwoordelijkheid hebben om deze bovenwettelijke eisen op een passende wijze, in klinkende munt, te belonen. Maar dat gaat niet vanzelf. Juist vanwege dit belang is een agrarische ondernemerschapsagenda opgesteld<sup>8</sup> waarin onder meer de trajecten zijn opgenomen die zijn opgesomd in de beantwoording van vraag 3. Aanvullend daarop wordt in deze agenda dieper ingegaan op het belonen van publieke diensten. De bovenwettelijke eisen kunnen namelijk ook leiden tot een grote maatschappelijke meerwaarde, zoals een aantrekkelijk landschap of behoud van biodiversiteit, waar de hele samenleving van profiteert. Vandaar dat het streven is om het Nationaal Strategisch Plan (NSP) zo vorm te geven dat de betalingen van het GLB meer worden gericht op het vergoeden van publieke diensten die de boer levert, denk aan agrarisch natuurbeheer.

#### **Vraag 10**

*De leden van de SP-fractie vragen welke aanvullende maatregelen genomen kunnen worden om de positie van primaire producenten te versterken?*

#### **Antwoord op vraag 10**

De leden van de SP-fractie worden verwezen naar het antwoord op vraag 3.

#### *2.2 Europeesrechtelijk kader en huidige implementatie*

*De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat een van de doelstellingen van het wetsvoorstel is dat collectieve acties door landbouwers en vissers moeten worden gefaciliteerd en bevorderd. Daarmee zouden spanningen met het algemene mededingingsrecht kunnen ontstaan. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie blijkt dat de doelstellingen van het GLB en het GVB in voorkomend geval voorrang hebben op de doelstellingen van de Europese Unie op het gebied van mededinging. Deze leden vinden dit positief. Echter is er een tweetal beperkingen. Een van deze beperkingen volgt uit het feit dat landbouwproducten in artikel 38, eerste lid, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) strak zijn gedefinieerd, namelijk als 'voortbrengselen van bodem, veeteelt en visserij alsmede de producten in eerste graad van bewerking welke met de genoemde voortbrengselen rechtstreeks verband houden'. Het gaat om de in bijlage 1 van het VWEU genoemde producten. Een strakke definiëring kan bijdragen aan duidelijkheid en dat lijkt deze leden van belang.*

#### **Vraag 11**

*Verwacht de regering discussie over deze bijlage en/of is de lijst voldoende afgestemd met stakeholders op volledigheid? Aangezien de sector in ontwikkeling is en er voortdurend nieuwe producten op de markt komen, wordt deze lijst in overleg met de sector periodiek geactualiseerd?*

#### **Antwoord op vraag 11**

De artikelen 38 tot en met 44 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) bevatten bepalingen over het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid. Op grond van artikel 38, derde lid, vallen de producten, genoemd in bijlage I bij het VWEU, onder de bepalingen over het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid. De in deze bijlage genoemde categorieën producten zijn

<sup>8</sup> Hierover heb ik uw Kamer geïnformeerd bij brief van 15 oktober 2020, Kamerstukken II, 2020/21, 32670, nr. 199.

ruim geformuleerd en laten zich samenvatten als 'voortbrengselen van bodem, veeteelt en visserij alsmede de producten in eerste graad van bewerking welke met de genoemde voortbrengselen rechtstreeks verband houden'. Door de brede formulering is periodieke actualisering niet nodig. Overigens zou een eventuele aanpassing van de bijlage ten behoeve van de opname van een nieuwe categorie producten, die niet onder één van de bestaande categorieën valt, een verdragswijziging vergen en dus veel voeten in de aarde hebben.

### *2.3 Voorgestelde aanpassing van de Mededingingswet*

*De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat voor de landbouw en visserij van belang is dat samenwerking mogelijk wordt gemaakt zodat bijvoorbeeld innovaties versneld kunnen worden. In de memorie van toelichting lezen deze leden dat voorgesteld wordt om de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in de Staatscourant te laten mededelen welke gevallen zijn uitgesloten van het kartelverbod. Deze mededeling heeft een zuiver declaratoir karakter geen rechtsgevolgen.*

#### **Vraag 12**

*Wat is de waarde van deze mededeling wanneer deze louter declaratoir is?*

#### **Antwoord op vraag 12**

De leden van de VVD-fractie worden verwezen naar het antwoord op vraag 8.

#### **Vraag 13**

*De leden van de VVD-fractie vragen wanneer de publicatie van de handreiking verwacht wordt.*

#### **Antwoord op vraag 13**

De publicatie van de handreiking is naar verwachting begin volgend jaar. Deze handreiking zal door de ACM worden opgesteld.

*De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit samen met de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) een handreiking zal publiceren die de samenwerkingsmogelijkheden in de landbouw verduidelijkt en stimuleert teneinde de positie van de boer in de keten te versterken, als onderdeel van een bredere voorlichtingscampagne die de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in het kader van de aangepaste Mededingingswet gaat opstarten. Deze leden vinden dit goed en belangrijk. Het is van belang dat op een correcte manier gebruik wordt gemaakt van de ruimte die het wetsvoorstel biedt en dat informatievoorziening laagdrempelig is.*

#### **Vraag 14**

*Onderschrijft de regering het bovenstaande? Gaat in de communicatie – ter inspiratie – ook aandacht worden besteed aan reeds succesvolle samenwerkingen?*

#### **Antwoord op vraag 14**

Het kabinet herkent de behoefte aan een publicatie die in begrijpelijke taal en met aansprekende voorbeelden de mogelijkheden tot samenwerking voor de sector verduidelijkt. De handreiking heeft juist als doel om mogelijkheden tot samenwerking in de landbouw voor een breed publiek te verduidelijken. Indien er succesvolle voorbeelden zijn van samenwerkingsverbanden die zijn toegestaan, dan zal daar in de handreiking, aandacht aan worden besteed.

### **Vraag 15**

*De leden van de CDA-fractie vinden de aanstelling van een samenwerkingsambassadeur ter uitvoering van de motie-Geurts een belangrijke stap (Kamerstuk 35000-XIV, nr. 81). Kan deze samenwerkingsambassadeur ook beschikken over een ministerieel team, zoals de motie verzoekt?*

### **Antwoord op vraag 15**

Per 1 mei jl. is de heer Ferd Crone als Kwartiermaker Samenwerkingsambassadeur aangesteld, om een functieomschrijving en profielschets op te stellen van een later aan te stellen Samenwerkingsambassadeur, in lijn met de motie hierover van het lid Geurts.<sup>9</sup> De inrichting en eventuele ondersteuning door een ministerieel team zal mede afhangen van de bevindingen van de Kwartiermaker.

*De leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de inzet van de regering is om in het toekomstige GLB de positie van de boer in de keten te versterken door ruimte en helderheid te bieden voor horizontale samenwerking (tussen producenten) en verticale samenwerking (in de keten) wat betreft de uitzonderingsmogelijkheden voor de landbouw op de Europese mededingingsregelgeving. De onduidelijkheden over de toepassing van de mededingingsregels die op Europees niveau nog bestaan wil de regering ook op nationaal niveau wegnemen. Deze leden lezen echter dat de regering wat betreft de rol die wetgeving daarbij kan spelen, terughoudendheid bepleit. De nationale wetgever mag geen knopen doorhakken op de punten waarop het recht van de Europese Unie onduidelijkheden geeft om dat daarmee de betreffende nationale regelgeving strijdig met het unierecht zou kunnen zijn. Ook een verruiming van het nationale deel van het mededingingsrecht, specifiek gericht op landbouw, is geen optie. Toch gaat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in de Staatscourant mededelen welke gevallen zijn uitgesloten van het kartelverbod.*

### **Vraag 16**

*Is de mededeling in de Staatscourant slechts een verduidelijking van de reikwijdte van de bestaande uitsluitingen van het kartelverbod of wordt er toch meer ruimte aan boeren gegeven om samen te werken?*

### **Antwoord op vraag 16**

Dit onderdeel van het wetsvoorstel betreft slechts een verduidelijking van de reikwijdte van bestaande uitsluitingen. Zie ook het antwoord op vraag 8.

### **3. Wijzigingen in het concentratietoezicht**

*De leden van de D66-fractie constateren dat de regering als standpunt hanteert dat de Mededingingswet zoveel mogelijk dient aan te sluiten bij het Europese mededingingsrecht. Door de digitale revolutie kent het Europees mededingingsrecht echter forse hiaten. Daarover hebben Kamer en regering reeds over beraadslaagd naar aanleiding van de initiatiefnota van het lid Verhoeven over Mededinging in de digitale economie (Kamerstuk 34134).*

### **Vraag 17**

*De leden van de D66-fractie vragen de regering op welke wijze zij de in de initiatiefnota geadresseerde hiaten nu aanpakken. Tevens vragen deze leden de regering per motie uiteen te zetten hoe zij uitvoering geeft aan de moties die zijn aangenomen bij de behandeling van de initiatiefnota. Zij wensen tot slot een reflectie van de regering op de uitvoering van de breed aangenomen motie-Sjoerdsma c.s (Kamerstuk 34134, nr. 11) met het verzoek aan de regering om de Nederlandse mededingingsregels te moderniseren met elementen uit de initiatiefnota waaronder het concentratietoezicht, het ex ante ingrijpen bij poortwachters, datadeling ten behoeve van het midden- en kleinbedrijf (mkb) en de toegang van de toezichthouders en de Kamer daarover voor het tweede kwartaal 2020 te informeren.*

<sup>9</sup> Zie Bijlage 'Tweede resultatenoverzicht' bij Kamerstukken II, 2020/21, 35570-XIV-78.

## **Antwoord op vraag 17**

In de brief van 20 april 2020<sup>10</sup> van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat is per motie die is ingediend tijdens het debat over de initiatiefnota van het lid Verhoeven, uitgebreid toegelicht hoe deze is uitgevoerd. In de beantwoording van de vragen die uw fractie bij het Schriftelijk Overleg Digitale Zaken op 18 mei 2021 heeft gesteld, is hier nader op ingegaan met een brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat<sup>11</sup>. In deze brieven staat dat de moties die zijn ingediend bij het notaoverleg over de initiatiefnota zijn meegenomen in de Nederlandse beleidsinzet inzake het toepasbaar houden van het mededingingsinstrumentarium in relatie tot online platforms. Onderdeel van die beleidsinzet was het richting Europese Commissie en andere lidstaten uitdragen van het belang van Europese regels rondom grote platforms met een poortwachterspositie, waaronder datadeling, interoperabiliteit en toegang tot meer informatie voor de Europese toezichthouder. Mede naar aanleiding van de Nederlandse inzet op dit onderwerp, heeft de Commissie eind 2020 haar voorstel voor de Digital Markets Act (DMA) gepubliceerd. Voor de manier waarop het Nederlandse standpunt in de DMA een plek heeft gekregen, wordt u verwezen naar het BNC-fiche Verordening inzake Digitale Markten (Digital Markets Act) van 12 februari 2021<sup>12</sup>. Naast de DMA werkt de Commissie ook aan andere manieren om het mededingingsbeleid toepasbaar te houden in de digitale economie. Zo werkt de Commissie aan een herziening van de richtsnoer over marktafbakening in het mededingingsrecht en heeft de Commissie een 'guidance document' gepubliceerd dat eraan bij moet dragen dat de Commissie alle relevante fusies en overnames door grote platforms kan beoordelen.

In de eerdergenoemde brief van april 2020 is ook toegelicht dat hoewel de inhoud van de motie Sjoerdsma c.s. aansluit bij de Europese beleidsinzet, het niet voor de hand ligt hiervoor ook op nationaal niveau aanpassingen in de mededingingsregels te doen. Het juiste niveau om op machtige platforms in te grijpen is het Europese. De machtigste platforms opereren namelijk mondiaal, zodat ingrijpen door de Europese Commissie het meest effectief is. Dit voorkomt fragmentatie, hetgeen het makkelijker maakt voor kleinere platforms om binnen Europa door te groeien en uiteindelijk concurrentiedruk op poortwachters uit te kunnen oefenen. Ook zorgt ingrijpen op Europees niveau ervoor dat zakelijke en eindgebruikers van poortwachters in heel Europa hetzelfde niveau van bescherming kennen. De Commissie werkt op dit moment al aan geharmoniseerde Europese regelgeving voor heel de EU. Er is op dit moment dan ook geen aanleiding in aanvulling hierop nationale aanpassingen te doen.

## **4. Advies en consultatie**

### *4.1 Wijzigingen met betrekking tot de landbouw- en visserijsector*

#### *4.1.1. Adviezen*

*De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de Autoriteit Consument en Markt (ACM) naar aanleiding van dit wetsvoorstel en een toekomstige mededeling van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit vragen van ondernemers verwacht die beantwoord moeten worden, alsmede inzet nodig heeft om de handreiking mede tot stand te brengen.*

## **Vraag 18**

*De leden van de VVD-fractie vragen wat voor vragen er in de lijn der verwachting liggen? Is het niet mogelijk deze al in een eerder stadium te ondervangen door deze verwachte vragen al in de handreiking op te nemen?*

## **Antwoord op vraag 18**

Bij het opstellen van de handreiking zullen er gerichte gesprekken worden gevoerd met agrarische sectororganisaties. Centraal in deze gesprekken staan hun ervaringen en verwachtingen rondom samenwerkingsmogelijkheden in relatie tot de mogelijkheden binnen de Mededingingswet. De handreiking kan op deze manier ingaan op vragen vanuit de sector.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35134, nr. 13

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 2020/21, 22112, nr. 3141

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2020/21, 22112, nr. 3049

#### 4.1.2. Internetconsultatie

*De leden van de CDA-fractie constateren dat via internetconsultatie diverse suggesties worden gedaan om de geschetste problematiek te verbeteren. Onder meer door nationale wetgeving op te stellen. Hierover lezen deze leden in de memorie van toelichting dat de regering op nationaal niveau een bijdrage wil leveren aan het wegnemen van de onduidelijkheden over de toepassing van de mededingingsregels in de landbouwsector, maar dat dat wat betreft de rol die wetgeving daarbij kan spelen, enige bescheidenheid past en dat het niet aan de nationale wetgever is om knopen door te hakken op de punten waarop het Unierecht onduidelijkheden geeft.*

#### **Vraag 19**

*De leden van de CDA-fractie vragen de regering om aan te geven hoe Nederland, als het nationaal terughoudendheid betracht, praktisch invloed gaat uitoefenen op Europese wet- en regelgeving.*

#### **Antwoord op vraag 19**

In algemene zin pleit het kabinet geregeld in Brussel voor duidelijkheid op dit punt. Al sinds langere tijd is haar inzet in Brussel op een toekomstig GLB gericht dat ervoor zorgt dat boeren en tuinders in staat worden gesteld om een eerlijke prijs te bedingen voor hun producten, die recht doet aan de productiekosten, inclusief kosten voor duurzaamheid, en hen een redelijk inkomen biedt.<sup>13</sup> Het GLB dient volgens het kabinet bij te dragen aan de versterking van de positie van de boer in de keten, door ruimte en helderheid te bieden voor horizontale samenwerking (tussen producenten) en verticale samenwerking (in de keten) voor wat betreft de uitzonderingsmogelijkheden voor de landbouw op de Europese mededingingsregels en moet oneerlijke handelspraktijken tegengaan. Keteninitiatieven en -certificering gericht op een eerlijke verdeling van marges en op duurzame productie moeten worden gestimuleerd.

Het is daarom goed nieuws dat er in het kader van de onderhandelingen over het nieuwe GLB, meer concreet over de gemeenschappelijke marktordening voor landbouwproducten (GMO), overeenstemming in de triloog-onderhandelingen is bereikt over een aantal voorstellen die meer ruimte en helderheid bieden voor samenwerking. Deze overeenstemming dient nog wel bekrachtigd te worden door de Raad en het Europees Parlement. Zo zijn ketenafspraken die beogen bovenwettelijke duurzaamheidsstandaarden toe te passen op de productie en/of handel in landbouwproducten van het kartelverbod uitgezonderd, mits de afspraken daarbij niet verder gaan dan strikt noodzakelijk voor het behalen van die standaarden. Het blijft wel aan de nationale mededingingsautoriteiten om te beoordelen of de afspraken niet leiden tot uitsluiting van mededinging. Echter, mocht dat onverhoopt toch het geval zijn dan geldt een eventueel verbod op of verplichte aanpassing van de afspraken niet met terugwerkende kracht en volgt er geen boete. Dit betekent dat samenwerking niet langer meer bij voorbaat als een (te) groot financieel risico hoeft te worden gezien. Deze zogenaamde 'safe harbour'-clausule gold ook al voor horizontale samenwerking tussen erkende producentenorganisaties. Voor overige vormen van horizontale samenwerking voorziet de huidige GMO in de mogelijkheid om voorafgaand de Europese Commissie om advies te vragen over de toelaatbaarheid van de voorgenomen afspraken. Met de hervorming wordt deze mogelijkheid om van de Europese Commissie een comfort letter te verkrijgen ook uitgebreid naar alle vormen van verticale samenwerking.

Verder onderschrijft het kabinet van harte de voornemens die de Europese Commissie beschrijft in haar "Van boer-tot-bord strategie" om de positie van boeren in de keten te versterken. Zo zal de Commissie toezicht houden op de uitvoering van de richtlijn inzake oneerlijke handelspraktijken<sup>14</sup> door de lidstaten en werken aan verbeterde landbouwvoorschriften op het gebied van geografische aanduidingen. In het kader van deze strategie wil de Commissie ook breder kijken naar de mededingingsregels voor collectieve initiatieven die duurzaamheid in de toeleveringsketen bevorderen om primaire producenten te steunen bij de transitie naar een duurzame landbouw. Het is nog niet duidelijk hoe deze actie zich gaat verhouden tot

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 2017/18, 28625, nr. 256

<sup>14</sup> Richtlijn (EU) Nr. 2019/633 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen (Pb 2019, L 111)

wat er in het kader van de hervorming van het GLB overeengekomen is, maar aandacht voor het effect van de mededingingsregels op de transitie is een goede zaak. De voorstellen voor verduidelijking van het toepassingsgebied van de mededingingsregels – mogelijk in de vorm van richtsnoeren met concrete voorbeelden – worden pas volgend jaar verwacht (in het derde kwartaal), Nederland zal zich er daarbij voor inzetten dat het daadwerkelijk tot duidelijkheid komt.

mr. drs. M.C.G. Keijzer  
Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat