



Duurzaamheidsafspraken in de landbouw

Horizontale en verticale overeenkomsten in de landbouw ten behoeve van natuur, milieu, klimaat, dierenwelzijn en het verdienvermogen van de agrarisch ondernemer

Robert P. Baayen, Willy H.M. Baltussen, Alfons C.G. Beldman, Michiel van Galen, Roel Jongeneel, Katja Logatcheva, Hanna Schebesta, Raymond Schrijver



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Duurzaamheidsafspraken in de landbouw

Horizontale en verticale overeenkomsten in de landbouw ten behoeve van natuur, milieu, klimaat, dierenwelzijn en het verdienvermogen van de agrarisch ondernemer

Robert P. Baayen¹, Willy H.M. Baltussen², Alfons C.G. Beldman², Michiel van Galen², Roel Jongeneel², Katja Logatcheva², Hanna Schebesta³, Raymond Schrijver¹

1 Wageningen Environmental Research (WENR), Wageningen

2 Wageningen Economic Research (WEER), Wageningen

3 Law Group, Wageningen University, Wageningen

Dit onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van de Dierenbescherming, de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland en Vogelbescherming Nederland. De eerste auteur voerde het onderzoek uit gedurende een driejarige detachering bij WENR vanuit het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Wageningen Environmental Research
Wageningen, maart 2023

Gereviewd door:

Dr. J.J.L. (Jeroen) Candel, Wageningen University, Public Administration and Policy Group

Akkoord voor publicatie:

Dr. ir. J.C. (Joke) de Jong, teamleider Biodiversiteit en beleid, WENR

Rapport 3239

ISSN 1566-7197

ISBN 978-94-6447-604-0

Baayen, R.P., W.H.M. Baltussen, A. Beldman, M. van Galen, R. Jongeneel, K. Logatcheva, H. Schebesta, R. Schrijver, 2023. *Duurzaamheidsafspraken in de landbouw; Horizontale en verticale overeenkomsten in de landbouw ten behoeve van natuur, milieu, klimaat, dierenwelzijn en het verdienvermogen van de agrarisch ondernemer*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3239. 142 blz.; 5 fig.; 7 tab.; 188 ref.

Voor verduurzaming van de landbouw is een goed verdienvermogen voor de landbouwers nodig. Naast steun van de overheid (dus de belastingbetaler) voor duurzame productie, zullen consumenten de duurdere duurzame producten ook moeten afnemen en zal de meerprijs die zij betalen via de keten moeten worden doorgegeven aan de producent. Daarvoor zijn duurzaamheidsafspraken nodig tussen landbouwers en ketenpartijen, aanvullend aan bestaande initiatieven en keurmerken. In dit onderzoek wordt de ruimte onderzocht om rechtmatig private duurzaamheidsafspraken te maken. Onder het kartelverbod in het EU-verdrag is die ruimte beperkt en onvoldoende werkbaar in de praktijk. De GMO-verordening biedt verschillende derogaties op het kartelverbod, die mogelijkheden bieden aan landbouwers en verenigingen van landbouwers om duurzaamheidsafspraken te maken. In de GLB-herziening van 2021 is die ruimte uitgebreid met een artikel (210bis), dat speciaal voor dit doel is toegevoegd. Dit biedt grote kansen. Het moet gaan om ambitieuze bovenwettelijke initiatieven en de afspraken moeten worden gemaakt vanuit of met de landbouwers (onderlinge afspraken binnen de retail of de verwerkende industrie zonder de landbouwers blijven vallen onder het kartelverbod). Voorwaarde is ook dat de afspraken in hun uitwerking onontbeerlijk zijn om het gestelde duurzaamheidsdoel te realiseren (geen greenwashing). Daarnaast kunnen andere derogaties in de GMO-verordening worden benut, met name voor erkende producentenorganisaties (Art. 152) en andere verenigingen van landbouwers (Art. 209) in combinatie met waardeverdelingclausules (Art. 172bis). Betere prijzen voor landbouwers voor duurzame producten betekenen hogere kosten voor de consument voor diens voedsel. Verduurzaming van de landbouw leidt echter ook tot maatschappelijke voordelen en financiële ruimte om burgers te compenseren die door de hogere voedselprijzen in de knel komen.

Trefwoorden: duurzaamheid, afspraken, keurmerken, mededinging, landbouw, GMO-verordening

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/588388> of op www.wur.nl/environmental-research (ga naar 'Wageningen Environmental Research' in de grijze balk onderaan). Wageningen Environmental Research verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2023 Wageningen Environmental Research (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, www.wur.nl/environmental-research. Wageningen Environmental Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wageningen Environmental Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.



Wageningen Environmental Research werkt sinds 2003 met een ISO 9001 gecertificeerd kwaliteitsmanagementsysteem. In 2006 heeft Wageningen Environmental Research een milieuzorgsysteem geïmplementeerd, gecertificeerd volgens de norm ISO 14001.

Wageningen Environmental Research geeft via ISO 26000 invulling aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Wageningen Environmental Research Rapport 3239 | ISSN 1566-7197

Foto omslag: Maaike Drok

Inhoud

Verantwoording	5
Woord vooraf	7
Summary	9
Samenvatting	15
Woordenlijst	21
Afkortingen	23
1 Inleiding	25
1.1 Probleemstelling	25
1.1.1 Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen ten aanzien van duurzame landbouw	25
1.1.2 Vraagstelling en doel van het uitgevoerde onderzoek	29
1.2 Methodiek	30
1.3 Opbouw van dit rapport	30
2 Doelen ten aanzien van duurzaamheid en verdienvermogen	32
2.1 Klimaat, milieu, natuur en biodiversiteit	32
2.1.1 Klimaat	32
2.1.2 Milieu	33
2.1.3 Natuur en biodiversiteit	34
2.2 Diergezondheid en dierenwelzijn	35
2.3 Verdienvermogen	36
3 Regelgeving en praktijk in de Europese Unie	39
3.1 Regelgeving	39
3.1.1 Begrippen en definities	39
3.1.2 Kartelverbod (Art. 101, lid 1 VWEU)	40
3.1.3 Individuele vrijstellingen (Art. 101, lid 3 VWEU)	42
3.1.4 Generieke toepasselijkheidsbepaling en uitzonderingen voor de landbouw (Art. 42 en Art. 43 VWEU)	44
3.1.5 Algemene vrijstellingen van het kartelverbod (Art. 103 VWEU)	49
3.1.6 Kansen en beperkingen voor landbouwers, verenigingen van landbouwers en erkende producentenorganisaties	49
3.1.7 Kansen en beperkingen voor ketenpartijen	53
3.1.8 Monetarisering van kosten en baten	54
3.1.9 Regels ten aanzien van de interne markt	56
3.1.10 Regels ten aanzien van oneerlijke handelspraktijken	57
3.2 Praktijk	58
3.2.1 Producentenorganisaties	58
3.2.2 Brancheorganisaties	58
3.2.3 Keurmerken	59
3.2.4 Ketenaafspraken	60
4 Regelgeving en praktijk in Nederland	62
4.1 Regelgeving	62
4.1.1 Huidige nationale regelgeving	62
4.1.2 Wetsvoorstel Ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven	62
4.1.3 Rol van de Autoriteit Consument en Markt	66

4.2	Praktijk	67
4.2.1	Ketens	67
4.2.2	Producenten- en brancheorganisaties	70
4.2.3	Keurmerken	70
4.2.4	Retail	79
4.2.5	Export	82
4.2.6	Ketenafspraken	83
5	Verantwoordelijkheden in de keten	85
5.1	Consumenten	85
5.2	Producenten	86
5.3	Ketenpartijen	86
5.4	Banken	87
5.5	Overheden	87
6	Oplossingen binnen de Europeesrechtelijke kaders	89
6.1	Scenario A: Incrementele verduurzaming vanuit bestaande initiatieven	89
6.1.1	Oplossingsroute	89
6.1.2	Voor- en nadelen	89
6.1.3	Effectiviteit en haalbaarheid	89
6.1.4	Terugvalopties	90
6.2	Scenario B: Afspraken over vergoeding van de meerkosten van duurzame productie tussen landbouwers en ketenpartijen onder Art. 210bis GMO-verordening	90
6.2.1	Oplossingsroute	90
6.2.2	Voor- en nadelen	90
6.2.3	Effectiviteit en haalbaarheid	91
6.2.4	Terugvalopties	91
6.3	Scenario C: Afspraken over vergoeding van de meerkosten van duurzame productie tussen landbouwers en ketenpartijen onder andere derogaties in de GMO-verordening	91
6.3.1	Oplossingsroute	91
6.3.2	Voor- en nadelen	92
6.3.3	Effectiviteit en haalbaarheid	92
6.3.4	Terugvalopties	92
6.4	Scenario D: Verplichte inkoop van duurzamer producten door industrie, retail en foodservice ("bijmengen")	92
6.4.1	Oplossingsroute	92
6.4.2	Voor- en nadelen	93
6.4.3	Effectiviteit en haalbaarheid	93
6.4.4	Terugvalopties	94
7	Randvoorwaarden: verdienvermogen en koopkracht	96
7.1	Verdienvermogen	96
7.2	Koopkracht	96
8	Conclusies en aanbevelingen	98
8.1	Conclusies	98
8.2	Aanbevelingen	101
Literatuur		103
Bijlage 1	Enkele sleutelartikelen uit de Europese regelgeving over mededinging in relatie tot verduurzaming van de landbouw	115
Bijlage 2	Kernpunten uit de richtsnoeren voor horizontale samenwerkingsovereenkomsten	125
Bijlage 3	Fictieve voorbeelden van toegestane en verboden duurzaamheidsovereenkomsten	138

Verantwoording

Rapport: 3239

Projectnummer: 5200047707

Wageningen Environmental Research (WENR) hecht grote waarde aan de kwaliteit van zijn eindproducten. Een review van de rapporten op wetenschappelijke kwaliteit door een referent maakt standaard onderdeel uit van ons kwaliteitsbeleid.

Akkoord referent die het rapport heeft beoordeeld,

functie: Universitair hoofddocent, Wageningen University, Public Administration and Policy Group

naam: Jeroen Candel

datum: 24 februari 2023

Akkoord teamleider voor de inhoud,

naam: Joke de Jong

datum: 24 februari 2023

Woord vooraf

De transitie naar natuurvriendelijke en dierwaardige landbouw is een van de grootste uitdagingen waar onze samenleving momenteel voor staat. Het huidige systeem, dat boeren dwingt tot verdere intensivering, is niet langer houdbaar. Want terwijl deze vorm van landbouw boeren geen toekomstbestendig economisch perspectief biedt, zorgt het wel voor verschraling van onze natuur in het landelijk gebied en uitdagingen op het gebied van dierwaardigheid. Het aantal insecten, vogels, bloemen en planten neemt in een schrikbarend tempo af, terwijl wij juist niet zonder natuur kunnen. Daarnaast krijgen lang niet alle dieren in de veehouderij een dierwaardig bestaan. Dat moet anders. Daarom is er meer dan 24 miljard aan publiek geld beschikbaar gesteld om stikstofuitstoot een halt toe te roepen, breed natuurherstel in het landelijk gebied te realiseren én om extensieve en dierwaardige landbouw mogelijk te maken. Het kabinet wil daarnaast een niet-vrijblijvende bijdrage van ketenpartijen voor de landbouwtransitie. Maar hoe kunnen boeren een goede boterham verdienen met deze natuurvriendelijke en dierwaardige vorm van landbouw? Die discussie is momenteel volop gaande.

Ook de Dierenbescherming, Natuurmonumenten en Vogelbescherming Nederland buigen zich over dit vraagstuk. Voor het dierenwelzijn op het veehouderijbedrijf en natuurherstel in het landelijk gebied en de omliggende natuurgebieden is het namelijk essentieel dat boeren beter beloond worden voor hun diensten. Met name rondom natuurgebieden zijn de natuuropgaven groot en is met spoed een nieuw verdienmodel vereist. Onze nationale vogel de grutto is bijvoorbeeld afhankelijk van boeren die aan weidevogelbeheer doen en hun land zo inrichten dat deze weidevogel hier kan broeden. Maar logischerwijs moet daar wel een beloning tegenover staan. Dat geldt ook voor de meerkosten die gemaakt worden voor een dierwaardige veehouderij, zoals de kosten voor vrijloopkraamhokken voor zeugen, het gebruik van minder hoogproductieve rassen of integraal duurzame innovaties zoals de VrijLevenStal. En zo zijn er meer dier- en natuurvriendelijke maatregelen te noemen. Met andere woorden: natuurbeheer en dierenwelzijn in het landelijk gebied zijn onlosmakelijk verbonden met een goed verdienmodel voor duurzame en dierwaardige landbouw.

Wij voelen ons dan ook verantwoordelijk om bij te dragen aan de oplossing van dit vraagstuk. Want zonder een duurzaam verdienmodel, geen natuurvriendelijke en dierwaardige landbouw. Wij willen als maatschappelijke organisaties Nederlandse boeren juist een toekomstperspectief bieden. Het debat over landbouw, duurzaamheid en dierenwelzijn helpen we graag vooruit. Welke mogelijkheden liggen er om de verschillende belangen met elkaar te verzoenen? Hoe kunnen burgers en ketenpartijen boeren helpen om de transitie naar duurzaamheid vorm te geven? Sinds de Green Deal is er binnen de Europese Unie meer ruimte ontstaan om boeren te belonen voor duurzame en dierwaardige productie. Die kant willen wij graag op en daarom hebben we Wageningen University & Research (WUR) gevraagd de kansen van deze nieuwe Europese mogelijkheden te onderzoeken.

Doel van dit rapport is het in kaart brengen welke mogelijkheden de Europese regelgeving biedt om afspraken te maken over verduurzaming, inclusief dierenwelzijn. Afspraken die ook de boeren recht doen en een vergoeding bieden voor de meerkosten. Het rapport dat voor u ligt, schetst de ruimte die Brussel biedt. Het is aan ons allen om daarvan zo goed mogelijk gebruik te maken: voor onze natuur, dieren en voor een duurzame toekomst van onze landbouw.



**DIEREN
BESCHERMING**

Summary

Aim of this study

This study was undertaken to explore the possibilities offered by the European Union (EU) legislation as regards horizontal and vertical agreements between farmers and food chain actors in support of nature and biodiversity, the landscape, the environment, the climate, animal welfare and a better earning model for farmers. It concerned the options offered by Art. 210a of the CMO Regulation, as well as other possibilities in that Regulation or offered elsewhere in EU legislation.

The objective was furthermore to clarify which options offer the better prospects and should preferentially be realised to help achieve the nature, water, climate and animal welfare objectives of the Netherlands.

Methodology

The research took the form of literature studies, where relevant supplemented with interviews with relevant actors, including farmers' organisations, food chain actors, retailers and the government.

Findings

Key message

Enhanced sustainability in agriculture will require appropriate earning capacities of farmers. Additional to governmental support (i.e. from tax payers) for sustainable production, consumers will need to buy the sustainable products and the price difference paid will need to be passed along the chain from consumers to producers. This will require sustainability agreements between farmers and food chain actors, beyond and supplementary to existing initiatives and sustainability quality marks.

The cartel prohibition in the EU Treaty provides insufficient room for such agreements and the exemptions available in the EU Treaty are not very feasible. The Common Markets Organisation (CMO) Regulation offers several derogations from the cartel prohibition, however, permitting farmers' organisations to conclude sustainability agreements. In the 2021 revision of the Common Agricultural Policy (CAP), the options offered were expanded considerably with an article (210a) developed specifically for sustainability initiatives, which offers considerable opportunities. The agreements shall concern ambitious initiatives exceeding existing EU or national legislative requirements and they need to be concluded between and/or with farmers. Mutual agreements among retailers or the food industry without farmers' participation continue to be covered under the cartel prohibition. A key condition for sustainability agreements under Art. 210a of the CMO Regulation is that the agreements in question are indispensable in all respects for achieving the sustainability objectives set (i.e. no greenwashing permitted). Furthermore, other derogations in the CMO Regulation may be utilised, in particular as regards recognised producer organisations (Art. 152) and other associations of farmers (Art. 209), in combination with value sharing clauses (Art. 172a).

Better prices for farmers for sustainable products imply higher food prices for consumers. However, a higher level of sustainability in agriculture generates societal benefits and financial leeway to compensate citizens who cannot afford higher food prices.

The key findings are further presented below in more detail.

Contradictory EU legal framework hampers improved sustainability

Enhancing sustainability of agriculture is a necessity but requires significant expenses. According to a Dutch expression, a farmer 'cannot act in a green manner if his bank account colours red'. Enhancing sustainability is simultaneously enforced and obstructed by EU legislation. First, this concerns a systematic interpretation of the polluter pays principle of the EU Treaty¹, in which only voluntary sustainability activities of farmers exceeding EU or national legal requirements may be compensated through state aid, services of general

¹ Art. 191 of the Treaty on the Functioning of European Union (TFEU).

economic interest or the CAP. Second, the competition logic of the EU Treaty is based on welfare theoretical criteria, which prohibit the full inclusion of sustainability in competition policy considerations.

Furthermore, sustainability agreements are prohibited when the government imposes legal norms, under the assumption that private agreements would not be indispensable from a competition perspective in such cases. Hence, governments usually avoid imposing such norms, since these would negatively impact the competitive position of farmers on the international market. Without financial support, be it public or private, their production costs would increase and their income decrease. Such support is however prohibited, except for voluntary activities exceeding EU or national legal requirements. In cases in which support is permitted, exclusively the costs incurred and income foregone may be compensated, usually on the basis of average cost calculations, which are too high for some farmers and too low for others. Consequently, farmers stand the risk that the costs of any voluntary sustainability activities will be only partially reimbursed, while they themselves already have to bear the costs of compliance with legal sustainability requirements.

Given the gradual increase of sustainability norms over time and enforcement in court or by the European Commission (EC) of legal sustainability requirements, tensions are on the rise and the problem appears to be unsolvable within the framework of the current EU agricultural policy.

Liberalisation of the European legislation (Green Deal)

Under the Green Deal, the EU is widening the possibilities for better rewarding sustainability measures. For achieving this, the competition rules, state aid rules and the CAP have been amended.

The liberalisation of the CAP and state aid rules have been described in previous reports beschreven (Baayen en Van Doorn, 2020; Baayen et al., 2021, 2022). The present report describes the liberalisation of the competition rules as regards agriculture, which overtly permits to transmit the higher production costs of sustainable agriculture to consumers. This is essential because those additional costs will eventually need to be absorbed either by citizens (through taxation) or by consumers (through food prices).

Consumers generally are of the opinion that enhanced sustainability in agriculture is a must, however they are not always able or willing to pay higher prices themselves, in other words, consumers are not always able or willing to societal costs in their purchasing decisions, while they expect others to do so. It would be reasonable to assume that preferences of consumers concerning the behaviour of other consumers should not be solved through competition agreements, but by political decisions. For a viable solution, both approaches will be necessary. Sustainability agreements will result in higher food prices for consumers to the benefit of sustainable farming, and political decisions may compensate low-income citizens for those higher prices. Besides this, pollution norms setting and pollution pricing will remain necessary, as well as governmental support to farmers in relation to communication, consciousness raising and conversion to more sustainable forms of agriculture (Baayen et al., 2021, 2022).

Art. 210a of the CMO Regulation provides ample room for horizontal and vertical sustainability agreements

The conflicts in EU legislation as regards sustainability originate from the EU Treaty itself. Amending the EU Treaty is not an option and the jurisprudence of decades of the Court of Justice is a lasting reality. The solution should rather be sought in exceptions (derogations) to the fixed rules in the secondary legislation, i.e. the Directives and Regulations of the European Parliament (EP) and the Council which are based in the EU Treaties (the primary legislation).

In the framework of the CAP review, the CMO Regulation was amended to this end in December 2021. An article (210a) was inserted so as to better cater for sustainability initiatives in agriculture. The liberalisation in case of the competition rules is considerable. Farmers and their associations are permitted, by derogation to the cartel prohibition, to agree with food chain actors at different levels of industry, distribution and retail on sustainability objectives to be realised through sustainability norms. Those norms shall exceed existing EU and national legislative norms and the sustainability agreements need to be indispensable in all respects for achieving the sustainability objectives set. Full transparency is required as to the costs.

In January 2023, the EC opened a public consultation on draft guidelines as to the interpretation of Art. 210a of the CMO Regulation. The draft clarifies that the EC intends to provide for a truly liberal application of the

article. The interpretation of the critical term 'indispensable' has been widened beyond what is usual in relation to the cartel prohibition in Art. 101 of the EU Treaty. Furthermore, national competition authorities and the EC will have little room for prohibiting sustainability agreements. They are supposed to restrict themselves to merely a marginal test whether competition is excluded or the objectives of Art. 39 of the EU Treaty are being jeopardised.

The risks associated to the application of Art. 210a of the CMO Regulation are limited. The guidelines provide clarity and interested parties may request the EC beforehand for an opinion. There is no tension with the EU rules as regards the free movement of goods on the single market.

Alternative options in the CMO Regulation may provide an attractive alternative

Apart from Art. 210a, the CMO Regulation offers alternative options for sustainability agreements. Art. 152 and Art. 209 of the CMO Regulation permit farmers and farmers' associations to jointly negotiate prices. By combining this with the possibility offered in Art. 172a of the same Regulation on value sharing clauses more or less the same results can be achieved as under Art. 210a, but including the option to cover compliance costs with sustainability norms in legislation. In these constructions, the indispensability criterion does not apply. In certain cases, this may be attractive.

Competition needs to be maintained

When concluding sustainability agreements, the question arises whether all aspects of sustainability could be combined into a single sustainability index, simplifying choices for policy makers and consumers alike. It is however important to maintain competition for the various aspects of sustainability, and equally so between retailers. Maintaining competition is not only a legal requirement, but also to do justice to the fact that consumer preferences as regards sustainability may differ considerably in terms of preferred objectives (for some animal welfare, for other biodiversity, for still others the climate or the environmental).

Agreements between retailers, food services and the food industry without participation of farmers remains illegal

Agreements of food chain actors such as retailers, foodservices or the food industry without involvement of farmers and their associations continue to be prohibited under the EU legislation (cartel prohibition), unless four conditions for exemption given in Art. 101(3) TFEU apply. In practice, this is highly complex and far from easy to justify. Anyhow agreements on price increases or reduced choice for consumers are not permissible.

This implies that participants to the ongoing negotiations in the Netherlands on an agriculture covenant for better earning capacity for sustainable farming (the so-called "landbouwakkoord"), including the government and the national competition authority, will need to ensure that those negotiations and that covenant do not infringe upon the cartel prohibition. This can be done by restricting any such agreements to the scope of the derogations in the CMO Regulation to the cartel prohibition.

Extension of rules is not a helpful solution

Extension of sustainability agreements through Art. 164 of the CMO Regulation does not provide a helpful solution, because such a construction reintroduces of a series of conditions under the cartel prohibition of the EU Treaty and thus annihilates a substantive part of the privileges of the derogations for recognised produced organisations.

The law on sustainability initiatives proposed by the government of the Netherlands is not a helpful solution either

The government's proposal for a law on sustainability initiatives does not provide much help either, due to the fact that the national legislator is only permitted to consolidate societal initiatives in legislation that are permissible under the EU competition legislation. At most, the national legislator could impose on farmers and food chain actors to conclude sustainability agreements complying with the derogations in the CMO Regulation (e.g. application of Art. 210a).

National legislation requiring mandatory purchasing of sustainable products by retailers, foodservices and the food industry is at odds with EU legislation

The Parliament of the Netherlands has requested the government to investigate whether a national law could be envisaged obliging retailers, foodservices and the food industry to purchase sustainably produced Dutch agricultural products. Such an approach is at odds with the competition law of the EU and the free movement of goods on the internal EU market.

The vice-chair of the highest court in the Netherlands for administrative law, the Raad van State, on request of the Minister of Agriculture, Nature and Food Quality advised the government in 2022 that EU Member States are not permitted to introduce national legislation that would be prohibited for private actors under competition law. The situation differs from that for biofuel, for which EU legislation provides for a legal obligation on Member States. Moreover, it is questionable whether such a legal obligation can be effective without infringing on the EU internal market rules.

Stimulate constructive developments that are already ongoing

Independently from competition legislation, food chain actors have already developed models for supporting sustainable production and purchasing. Retailers may use their so-called margins mix (i.e. price adjustment of certain products to promote these over other products) to lower the prices of sustainable products at the expense of regular products. This results in more affordable sustainable food and stimulates demand for such products. This perspective is promising and should be encouraged. It is not clear however in how far such an approach suffices to address the problems currently faced by agriculture in the Netherlands.

Government may help

The government would do well to encourage and facilitate the use of the derogations in the CMO Regulation for sustainability agreements. To this end, the government could provide for a catalogue of reliable quality marks together with tables concerning compensation costs for each type of sustainable activity. The existing catalogue under the CAP for blue-green sustainability services in the framework of the agro-environment-climate measures (AECM) could be extended for this purpose to also cover for example animal health and welfare. The government could provide for an annual update of the catalogue and cost tables by an independent party and finance those updates.

Art. 210a of the CMO Regulation is the best way forward

The Netherlands have a tradition of societal covenants, in which the concerned parties express commitment to certain compromise solutions. The problems concerning the earning capacity of farmers however can only be solved through agreements concerning who will pay for what. Such agreements in principle fall under the cartel prohibition unless they coincide with the derogations in the CMO Regulation. The best way forward is to utilise the instruments offered by the EU for enhancing sustainability of agriculture, namely the possibility to conclude sustainability agreements under Art. 210a of the CMO Regulation. Such agreements are legally permissible.

The opportunity now provided is to compensate farmers for sustainability costs through a price premium. In order to do so, the rules of the game will need to be respected. The initiative may only come from farmers and farmers' associations, and cannot be restricted to retailers, foodservices or the food industry. Each group of farmers will themselves need to agree with its own chain partners and in many cases the sustainability objectives agreed upon will colour differently than with other groups of farmers and chain actors. What will need to be demonstrated is that the sustainability agreements concluded are truly indispensable. This will require a lot of work, but this is feasible. The fact that farmers conclude agreements with purchasers and other chain actors implies that the EU legislation concerning the internal market is not being jeopardised.

Conditions

Employment of the derogations in the CMO Regulation will result in higher food costs for consumers, as long as the consumers' diet remains unchanged. At short term, however, this is inevitable to resolve the current sustainability problems in agriculture, at least in the Netherlands. It should be borne in mind that enhanced sustainability in agriculture also generates benefits for society and liberates resources to compensate citizens that are unable to cope with price increases. Moreover, society is in urgent need of a solution for the tensions in this politically sensitive file.

Summary of findings

The table below provides an overview of the scenarios for sustainability agreements and arrangements, each with its pros and cons.

	Scenario A Incremental increase of sustainability via existing initiatives	Scenario B Agreements under CMO Regulation, Art. 210a	Scenario C Agreements under CMO Regulation, Art. 152, 172bis and 209	Scenario D Legislation imposing sustainable products purchasing percentage
Elements				
<i>Who</i>	Producers and buyers	Producers and chain actors	Producers and chain actors	Chain actors
<i>Duration</i>	Multiannual contracts	Multiannual agreements	Multiannual agreements	Permanent
<i>Ambition level</i>	Limited to substantive	High (legally required)	Free choice	Government decides
<i>Formula</i>	Quality mark (existing or new) or company logo	Quality mark (existing or new) or company logo	Quality mark (existing or new) or company logo	Government decides
<i>Cost calculation</i>	Negotiable	Full transparency required	Negotiable	Government decides
<i>Price premium for sustainable production</i>	Yes	Yes	Yes	Possible
<i>Who pays</i>	Buyers and consumers (indirect)	Chain actors and consumers (indirect)	Chain actors and consumers (indirect)	Chain actors, rather than consumers
<i>Mechanism</i>	Gradual shift of price margins in favour of sustainable products	Agreements in food chain	Agreements in food chain	Legal obligation to purchase sustainable products
<i>Internal market</i>	Compatible, virtually no leakage effects	Compatible, virtually no leakage effects	Compatible, virtually no leakage effects	Incompatible and/or large leakage effects
<i>Phasing in</i>	Nudging of consumers to sustainable products	Stepwise introduction of sustainability norms	Stepwise introduction of sustainability norms	Increasing obligation level as regards purchasing of sustainable products
Pros and cons				
<i>Voluntary or mandatory</i>	Voluntary	Voluntary	Voluntary	Legal obligation
<i>Scope</i>	Mandatory requirements as well as higher norms	Only norms exceeding mandatory requirements	Mandatory requirements as well as higher norms	Government decides
<i>Feasibility</i>	Good	Complex but feasible	Relatively simple	Resistance and enforcement problems
<i>Legality</i>	Certain	Certain	Probable (combination with Art. 172a)	Improbable
<i>Conditions</i>	None	Agreements must be strictly indispensable	Common selling required under Art. 152	Equal treatment for Dutch and foreign products
Effectiveness				
<i>Sustainability objectives</i>	Limited to medium (depending on ambition of buyer and consumer)	High (legally required)	Medium (intermediate solution)	Medium (leakage effects, escape behaviour)
<i>Earning capacity</i>	Limited to medium (problems of scale)	High (compensation of all additional costs)	Medium to high	Medium (leakage effects, escape behaviour)
Feasibility	Excellent	Excellent	Probably good	Probably poor

Recommendations

The following recommendations can be made:

- i. Acknowledge and encourage existing efforts of retailers and food industry to promote the sustainability transition in agriculture through multi-annual contracts with Dutch farmers and compensation of the higher cost level of sustainable production. This should be part of a broad mix of instruments for improved sustainability, including regulatory norms setting, environmental emissions pricing and governmental support for farmers as regards communication, consciousness raising and conversion from regular to sustainable mode of production.
- ii. Focus on implementation of Art. 210a of the CMO Regulation in all sectors for ensuring compensation for voluntary sustainability norms exceeding EU and national legislation by means of a price top-up. Respect the condition that sustainability agreements need to be concluded by farmers and farmers' organisations in coordination with their respective chain actors, and that agreements between retailers, foodservices or the food industry without participation of farmers is not permitted.
- iii. As a government, facilitate the conclusion of sustainability agreements, in particular by making available and expanding the existing compensation system under the CAP for sustainability services to also include animal health and welfare, reduction of the use of pesticides and antibiotics, etc. (elements that are missing in the existing cost compensation tables of the CAP). Provide for cost figures which also cover the costs of marginal service offers (as for the blue-green services catalogue under the CAP), i.e. do not use cost averages which will be insufficient for part of the farmers. Specify the costs where appropriate per sector and geographic area. The government should on its own expenses provide for an annual update of the cost tables by an independent body.
- iv. Furthermore, utilise the possibilities in Art. 152 and Art. 209 of the CMO Regulation to cover the costs of mandatory sustainability norms for agricultural production through a price premium. Take profit from the fact that agreements under these two articles do not need to be indispensable and will be relatively simple to justify.
- v. The government should refrain from imposing legal requirements for retailers and the food industry to purchase sustainable agricultural products, given the negative advise of the Netherlands' supreme court for administrative law (the so-called Raad van State) concerning legislation outside of the derogations in the CMO Regulation that would undermine the *effet utile* of the EU competition rules. Endeavour if so desired to create a legal basis for such rules at EU level in the future Sustainable Food Systems Regulation.
- vi. Encourage farmers to better organise themselves in recognised or not producer organisations and associations for sustainable production. This will reinforce their negotiation power and enable them to utilise the derogations in the CMO Regulation to the cartel prohibition.
- vii. Structure the excessive diversity in quality marks and norms for sustainability in the Netherlands by defining and implementing minimum requirements and benchmarking, while respecting the need to maintain diversity in sustainability objectives, both from a competition perspective and for sake of the freedom of choice of consumers.

Samenvatting

Doel

Het onderzoek waarover in dit rapport verslag wordt gedaan, had ten doel om in kaart te brengen welke mogelijkheden de EU-regelgeving biedt om horizontale en verticale ketenafspraken te maken tussen landbouwers respectievelijk ketenpartijen ten gunste van natuur en landschap, milieu, klimaat, dierenwelzijn en een versterkt verdienvermogen van de boer. Het ging daarbij zowel om de nieuwe ruimte van Art. 210bis van de GMO-verordening als om de ruimte die er al langer was binnen die verordening of op grond van andere EU-regelgeving.

De opdracht was tevens om in beeld te brengen welke van die mogelijkheden kansrijk zijn en bij voorrang zouden kunnen worden gerealiseerd om de natuur-, water-, klimaat- en dierenwelzijnsdoelen van Nederland te helpen halen.

Werkwijze

Het onderzoek werd uitgevoerd door literatuuronderzoek, waar nodig aangevuld met gesprekken met relevante actoren, waaronder organisaties van landbouwers, ketenpartijen, retailers en overheden.

Bevindingen

Kernboodschap

Voor verduurzaming van de landbouw is een goed verdienvermogen voor de landbouwers nodig. Naast steun van de overheid (dus de belastingbetaler) voor duurzame productie, zullen consumenten de duurdere duurzame producten ook moeten afnemen en zal de meerprijs die zij betalen via de keten moeten worden doorgegeven aan de producent. Daarvoor zijn duurzaamheidsafspraken nodig tussen landbouwers en ketenpartijen.

Onder het kartelverbod in het EU-verdrag is de ruimte voor zulke afspraken beperkt en onvoldoende werkbaar in de praktijk. De GMO-verordening biedt verschillende derogaties op het kartelverbod, die mogelijkheden bieden aan landbouwers en verenigingen van landbouwers om duurzaamheidsafspraken te maken. In de GLB-herziening van 2021 is die ruimte uitgebreid met een artikel (210bis) dat speciaal voor dit doel is toegevoegd. Dit biedt grote kansen. Het moet gaan om ambitieuze bovenwettelijke initiatieven en de afspraken moeten worden gemaakt vanuit of met de landbouwers (onderlinge afspraken binnen de retail of de verwerkende industrie zonder de landbouwers blijven vallen onder het kartelverbod). Voorwaarde is ook dat de afspraken in hun uitwerking onontbeerlijk zijn om het gestelde duurzaamheidsdoel te realiseren (geen greenwashing). Daarnaast kunnen andere derogaties in de GMO-verordening worden benut, met name voor erkende producentenorganisaties (Art. 152) en andere verenigingen van landbouwers (Art. 209) in combinatie met waardeverdelingclausules (Art. 172bis).

Betere prijzen voor landbouwers voor duurzame producten betekenen hogere kosten voor de consument voor diens voedsel. Verduurzaming van de landbouw leidt echter ook tot maatschappelijke voordelen en financiële ruimte om burgers te compenseren die door de hogere voedselprijzen in de knel komen.

Hieronder worden de belangrijkste bevindingen samengevat.

Tegenstrijdige juridische kaders belemmeren verduurzaming

Verduurzaming van de landbouw is noodzakelijk, maar brengt aanzienlijke kosten met zich mee. Een boer "kan niet groen doen als hij rood staat". De verduurzaming van de landbouw wordt echter zowel afgedwongen als belemmerd door het EU-recht. Het gaat met name om een systematische, belemmerende uitwerking in de regelgeving van het "de vervuiler betaalt"- principe uit het Verdrag², waarbij uitsluitend bovenwettelijke activiteiten door de staat vergoed mogen worden (met staatssteun, via diensten van

² Art. 191 VWEU.

algemeen economisch belang (DAEB) of via het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)), samen met een mededingingslogica op basis van welvaartstheoretische criteria, die het niet toelaat om duurzaamheid volwaardig mee te nemen in de afwegingen.

Duurzaamheidsafspraken zijn niet toegestaan wanneer de overheid wettelijke eisen stelt (normering), omdat private afspraken mededingingsrechtelijk dan niet onontbeerlijk zouden zijn. De overheid stelt die normen niet graag, omdat die ertoe leiden dat de landbouwers geschaad worden in hun concurrentiepositie. Hun kosten nemen immers toe en het inkomen neemt af, tenzij de overheid of private partijen steun bieden. Dat is echter verboden, tenzij voor bovenwettelijke activiteiten. In dat geval mogen ook nog eens uitsluitend de gemaakte kosten en gedeelde inkomsten worden vergoed, vaak op basis van hooguit gemiddelde kosten. De landbouwers lopen zo ook het risico bij de bovenwettelijke duurzaamheidsactiviteiten niet uit de kosten te komen, terwijl zij de kosten van naleving van de wettelijke eisen toch al zelf moeten dragen.

Omdat de duurzaamheidsnormen geleidelijk wel steeds hoger worden en naleving via de rechter dan wel door de EC zelf wordt afgedwongen, loopt de spanning op en lijkt het probleem binnen de context van het huidige landbouwbeleid van de EU onoplosbaar.

Verruiming van Europese regels (Green Deal)

In het kader van de Green Deal verruimt de EU de mogelijkheden om duurzaamheid beter te belonen en te vergoeden. Daarvoor zijn de mededingingsregels, het GLB en de staatssteunregels aangepast.

De verruiming van het GLB en de staatssteunregels is in voorgaande rapporten beschreven (Baayen en Van Doorn, 2020; Baayen et al., 2021, 2022). Dit rapport beschrijft de verruiming van de mededingingsregels voor de landbouw. Die verruiming maakt het mogelijk om de meerkosten van een duurzame bedrijfsvoering beter door te rekenen naar de consument. Dat is nodig, omdat die kosten uiteindelijk ofwel door de burger (via de belastingen) ofwel door de consument (via voedselprijzen) zullen moeten worden betaald.

Consumenten vinden meestal wel dat verduurzaming nodig is, maar zijn niet altijd in staat of bereid daarvoor zelf een hogere prijs te betalen; met andere woorden, de consument kan of wil de maatschappelijke kosten niet ten volle meenemen in de aankoopbeslissing. Het ligt in de rede dat de voorkeuren van consumenten over het gedrag van anderen niet via mededingingsafspraken dienen te worden opgelost, maar via de politiek. Om tot een werkbare oplossing te komen, zijn beide routes nodig. Langs de weg van duurzaamheidsafspraken, waarbij consumenten een hogere prijs gaan betalen voor hun voedsel, en langs de weg van de politiek, waarbij burgers met een laag inkomen kunnen worden gecompenseerd voor de hogere prijzen. Dit laat onverlet dat normering en beprijzing van milieu-emissies nodig blijven, naast steun van de overheid voor landbouwers op het gebied van communicatie, bewustwording en omschakeling (Baayen et al., 2021, 2022).

Art. 210bis van de GMO-verordening over horizontale en verticale duurzaamheidsinitiatieven geeft veel ruimte

Het hierboven geschetste probleem in de EU-regelgeving ten aanzien van duurzaamheid vindt zijn oorsprong in het EU-Verdrag zelf. Aanpassing van het Verdrag is geen optie en de jurisprudentie van decennia van het Europese Hof van Justitie (HVJ) is een blijvend gegeven. De oplossing moet dan ook worden gevonden in een derogatie (uitzondering) op de vaste regels in de richtlijnen en verordeningen van de Raad en het EP (de secundaire regelgeving) die op de EU-Verdragen (de primaire regelgeving) zijn gebaseerd.

In het kader van de herziening van het GLB is in december 2021 daartoe de GMO-verordening aangepast. Daarbij is een artikel (210bis) toegevoegd om private duurzaamheidsinitiatieven in de landbouw beter mogelijk te maken. Het gaat om een aanmerkelijke verruiming van de mededingingsregels. Landbouwers en hun organisaties mogen, bij derogatie van het kartelverbod, duurzaamheidsdoelen afspreken en realiseren langs de weg van bovenwettelijke duurzaamheidsnormen, samen met ketenpartijen op verschillende niveaus van de productie, verwerking en handel binnen de voedseltoeleveringsketen, waaronder de distributie. Daarvoor geldt wel de eis dat die afspraken bovenwettelijke normen betreffen en onontbeerlijk zijn om het gestelde doel te bereiken. Ook is volledige transparantie nodig ten aanzien van de kosten.

In januari 2023 heeft de EC een concept ter inzage gelegd van de richtsnoeren voor de toepassing van Art. 210bis van de GMO-verordening. Belanghebbenden kunnen in deze consultatie hun reactie geven. Uit het concept blijkt dat de EC een ruimhartige toepassing van het artikel voorstaat. De interpretatie van het begrip "onontbeerlijk" is verruimd ten opzichte van de duiding daarvan bij het kartelverbod van Art. 101 VWEU. De EC beperkt daarnaast de ruimte voor nationale mededingingsautoriteiten om duurzaamheidsovereenkomsten te verbieden. Zij mogen alleen een marginale toets doen op de vragen "wordt de mededinging uitgesloten?" en "worden de doelstellingen van het landbouwartikel van het EU-verdrag (Art. 39 VWEU) in gevaar gebracht?"

De risico's van duurzaamheidsafspraken onder Art. 210bis zijn gering. De richtsnoeren bieden duidelijkheid en partijen kunnen voorgenomen afspraken vooraf laten toetsen door de EC. Er is geen spanning met het vrije verkeer op de interne markt.

Alternatieve opties onder de GMO-verordening kunnen een aantrekkelijk alternatief zijn

Buiten Art. 210bis GMO-verordening om kunnen ook duurzaamheidsafspraken worden gemaakt. Art. 152 en Art. 209 GMO-verordening staan landbouwers en hun organisaties toe om samen op te trekken bij onderhandelingen over prijzen. Door die ruimte te combineren met de mogelijkheid die zij onder Art. 172bis GMO-verordening hebben om waardeverdelingclausules af te spreken, kan ongeveer hetzelfde worden bereikt als met Art. 210bis GMO-verordening, maar dan met ruimte om ook de kosten van naleving van wettelijke duurzaamheidseisen te vergoeden. De eis van onontbeerlijkheid is daarbij niet van toepassing. In sommige gevallen kan dat aantrekkelijk zijn.

Behoud van concurrentie nodig

Het maken van duurzaamheidsafspraken roept vragen op of alle duurzaamheidsaspecten in één index kunnen worden samengenomen, zodat de keuze voor consumenten en beleidsmakers eenvoudig is. Het is echter belangrijk om concurrentie op de verschillende vormen van duurzaamheid in stand te houden, ook tussen supermarkten. Dit is juridisch nodig, maar ook omdat consumenten verschillen in het belang dat zij hechten aan bijvoorbeeld dierenwelzijn, biodiversiteit, milieu of klimaat.

Afspraken tussen supermarkten, foodservice en verwerkers zonder deelname van landbouwers blijven verboden

Onderlinge afspraken van de retail, foodservice of de verwerkende industrie zonder betrokkenheid van landbouwers en hun organisaties zijn onder de EU-regelgeving nog steeds niet toegestaan (kartelverbod), tenzij zij voldoen aan vier voorwaarden in Art. 101, lid 3 VWEU. In de praktijk is dat buitengewoon complex en moeilijk te onderbouwen.

In dit licht zullen de deelnemers aan de lopende gesprekken over het beoogde Landbouwakkoord, inclusief de overheid en de ACM, moeten bewaken dat die gesprekken en de te maken afspraken geen inbreuk maken op het kartelverbod. Dit kan worden bereikt door die afspraken vorm te geven vanuit de derogaties in de GMO-verordening op het kartelverbod.

Algemeenverbindendverklaringen bieden geen soelaas

Een algemeenverbindendverklaring van duurzaamheidsafspraken biedt geen soelaas, omdat deze constructie gepaard gaat met herinstructie van allerlei eisen en voorwaarden uit Art. 101 VWEU (kartelverbod). De ruimte die de GMO-verordening biedt aan erkende producentenorganisaties middels derogaties op het kartelverbod gaat bij een algemeenverbindendverklaring goeddeels weer verloren.

Wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven biedt geen soelaas

Het Wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven biedt geen soelaas, omdat de wetgever alleen initiatieven mag consolideren via wetgeving die binnen de EU-mededingingsregels toegestaan zijn. Hooguit kan de wetgever landbouwers en ketenpartijen eventueel verplichten om de mogelijkheden die de GMO-verordening biedt te benutten (bijvoorbeeld de uitrol van Art. 210bis).

Verplicht "bijmengen" van duurzame producten wringt met de Europese regels

De Tweede Kamer heeft bij motie gevraagd om te onderzoeken of een wettelijke verplichting kan worden ingevoerd voor de retail en verwerkende industrie om duurzame Nederlandse producten in te kopen. Een

dergelijke aanpak staat op gespannen voet met het mededingingsrecht van de EU en met het vrije verkeer op de interne markt. De vicepresident van de Raad van State heeft in 2022 in een zwaarwegend advies (een "Voorlichting") op verzoek van de minister van LNV erop gewezen dat lidstaten geen regels mogen invoeren die onder de mededingingsregels voor private partijen verboden zijn. De situatie is anders dan bij biobrandstoffen, waar sprake is van een Europeesrechtelijke verplichting om bij te mengen. Afgezien daarvan is twijfelachtig of verplicht "bijmengen" effectief kan zijn zonder inbreuk te maken op de regels voor het vrije verkeer in de EU.

Bekrachtig goede ontwikkelingen die al gaande zijn

Buiten de mededingingsregelgeving hebben ketenpartijen al modellen ontwikkeld om duurzame productie en inkoop te steunen. Zo kunnen supermarkten met hun margemix de prijs van duurzame producten relatief laag houden en die van gangbare producten hoger. Daarmee wordt duurzaam voedsel voor de consument betaalbaarder en kan de marktvrage naar duurzaam voedsel groeien. Deze benadering biedt perspectief en zou kunnen worden aangemoedigd. Wel is de vraag in hoeverre dit volstaat om de problemen waar de Nederlandse landbouw voor staat in voldoende mate op te lossen.

De overheid kan helpen

De overheid doet er goed aan om het gebruik van de ruimte in de GMO-verordening voor het maken van duurzaamheidsafspraken te stimuleren en te faciliteren. Hiertoe kan de overheid zorgen voor een catalogus aan betrouwbare keurmerken, met bijbehorende tabellen met vergoedingen per duurzame activiteit. De bestaande catalogus voor groenblauwe diensten onder het Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) kan voor dit doel door de overheid worden uitgebreid voor bijvoorbeeld dierenwelzijn, diergezondheid en niet-grondgebonden veehouderij. Ook kan de overheid op zich nemen om de catalogus en vergoedingen jaarlijks te laten actualiseren door een onafhankelijke instantie.

Koninklijke weg loopt via Art. 210bis GMO-verordening

De Nederlandse traditie van polderen brengt convenanten met zich mee, waarin partijen hun commitment uitspreken aan compromissen. Het probleem van het verdienvermogen van landbouwers laat zich echter alleen oplossen als er afspraken worden gemaakt over wie wat gaat betalen. Zulke afspraken vallen al snel onder het kartelverbod, tenzij de afspraken samenvallen met de openingen die de GMO-verordening biedt. De koninklijke weg is om gebruik te maken van het instrumentarium dat de EU aanreikt voor het verduurzamen van de landbouw, namelijk de mogelijkheid om duurzaamheidsinitiatieven te nemen onder Art. 210bis GMO-verordening. Afspraken daarover zijn wel toegestaan.

De kans die nu geboden wordt, is om duurzaamheidskosten van landbouwers te vergoeden via prijsopslagen. Daarvoor zullen de regels van het spel moeten worden gerespecteerd. Het initiatief mag alleen uitgaan van (verenigingen van) landbouwers, niet van retail, foodservice of industrie. Elke groep landbouwers zal zelf afspraken moeten maken met zijn ketenpartijen en veelal met duurzaamheidsdoelstellingen die anders worden ingekleurd dan bij andere groepen landbouwers. Onderbouwd moet worden dat de afspraken onontbeerlijk zijn. Het is veel werk, maar het is haalbaar en uitvoerbaar. Omdat de afspraken vanuit landbouwers worden gemaakt met hun afnemers, zijn er geen spanningen met het vrije verkeer op de interne markt van de EU.

Randvoorwaarden

Toepassing van die mogelijkheden zal bij een ongewijzigde samenstelling van het voedselpakket³ leiden tot hogere kosten voor voedsel voor de consument. Dit is – in ieder geval op korte termijn – onvermijdelijk om het duurzaamheidsprobleem in de landbouw, zeker in Nederland, op te lossen. Verduurzaming van de landbouw leidt echter ook tot maatschappelijke voordelen en financiële ruimte om burgers te compenseren die door de hogere voedselprijzen in de knel komen. De maatschappij heeft ook dringend behoefte aan een oplossing van de spanningen rond dit dossier.

³ Consumenten zouden in reactie op prijsstijgingen van hun voedsel kunnen kiezen voor aanpassing van hun dieet. Sommige consumenten zullen een voorkeur hebben voor minder duurzame maar goedkopere producten, andere consumenten zullen hun consumptie van (dure) dierlijke producten terugbrengen. Ook kan ten gevolge van prijsstijgingen disruptieve innovatie optreden, zoals vervanging van dierlijke door plantaardige zuivel. In dit rapport wordt uitgegaan van een ongewijzigd dieet.

Samenvatting van de bevindingen

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de scenario's voor duurzaamheidsvereenkomsten en hun voor- en nadelen.

	Scenario A Incrementele verduurzaming vanuit bestaande initiatieven	Scenario B Afspraken onder Art. 210bis GMO-verordening	Scenario C Afspraken onder Art. 152, 172bis en 209 GMO-verordening	Scenario D Wettelijke verplichting tot aankoop van zeker aandeel duurzaam
Bouwstenen				
<i>Wie</i>	Producenten en afnemers	Producenten en ketenpartijen	Producenten en ketenpartijen	Ketenpartijen
<i>Duur</i>	Langjarige contracten	Langjarige afspraken	Langjarige afspraken	Permanent
<i>Ambitieniveau</i>	Bescheiden tot substantieel	Hoog (juridisch vereist)	Naar keuze (vrij)	Overheid beslist
<i>Formule</i>	Keurmerk (bestaand of nieuw) of bedrijfsformule	Keurmerk (bestaand of nieuw) of bedrijfsformule	Keurmerk (bestaand of nieuw) of bedrijfsformule	Overheid beslist
<i>Kostenberekening</i>	Onderhandelbaar tussen partijen	Volledige transparantie vereist	Onderhandelbaar tussen partijen	Overheid beslist
<i>Prijsopslag duurzame productie</i>	Ja	Ja	Ja	Eventueel
<i>Wie betaalt</i>	Afnemer en consument (indirect)	Ketenpartijen en consument (indirect)	Ketenpartijen en consument (indirect)	Ketenpartijen, meer dan de consument
<i>Mechanisme</i>	Verschuivende margemix	Ketenafspraken	Ketenafspraken	Inkoopverplichting
<i>Interne markt</i>	Compatibel, nauwelijks weglekeffecten	Compatibel, nauwelijks weglekeffecten	Compatibel, nauwelijks weglekeffecten	Niet compatibel en/of grote weglekeffecten
<i>Infasering</i>	Nudging van consument naar duurzame producten	Stapsgewijze invoering duurzaamheidsnormen	Stapsgewijze invoering duurzaamheidsnormen	Oplopende inkoopplicht t.a.v. aandeel duurzaam
Voor- en nadelen				
<i>Vrijwilligheid</i>	Vrijwillig	Vrijwillig	Vrijwillig	Wettelijke verplichting
<i>Reikwijdte</i>	Wettelijk en bovenwettelijk	Alleen bovenwettelijk	Wettelijk en bovenwettelijk	Overheid beslist
<i>Uitvoerbaarheid</i>	Goed	Complex maar werkbaar	Relatief eenvoudig	Weerstand en problemen met handhaving
<i>Rechtmatigheid</i>	Zeker	Zeker	Waarschijnlijk (combinatie met Art. 172bis)	Onwaarschijnlijk
<i>Randvoorwaarden</i>	Geen	Afspraken moeten strikt onontbeerlijk zijn	Bij Art. 152 gezamenlijke afzet vereist	Gelijke behandeling Nederlands en buitenlands product
Effectiviteit				
<i>Duurzaamheidsdoelen</i>	Beperkt tot middelmatig (afhankelijk van ambitie afnemer en consument)	Hoog (juridisch verplicht)	Middelmatig (tussenweg)	Middelmatig (weglekeffecten, ontsnappingsgedrag)
<i>Verdienvermogen</i>	Beperkt tot middelmatig (schaalprobleem)	Hoog (volledige vergoeding meerkosten)	Middelmatig tot hoog	Middelmatig (weglekeffecten, ontsnappingsgedrag)
Haalbaarheid	Uitstekend	Uitstekend	Waarschijnlijk goed	Waarschijnlijk slecht

Aanbevelingen

Het onderzoek geeft aanleiding tot de volgende aanbevelingen:

- i. Erken en bevorder als overheid de bestaande inspanningen van supermarkten en industriële verwerkers om de landbouw te helpen verduurzamen door middel van langjarige contracten met Nederlandse landbouwers en vergoeding van hun meerkosten voor duurzame productie. Dit als deel van een bredere mix van instrumenten voor verduurzaming, waaronder normering en beprijzing van milieu-emissies en steun van de overheid voor landbouwers op het gebied van communicatie, bewustwording en omschakeling.
- ii. Zet in op landelijke uitrol van Art. 210bis GMO-verordening om de meerkosten van bovenwettelijke duurzame productie te kunnen vergoeden door middel van een prijsopslag. Respecteer daarbij dat de duurzaamheidsafspraken moeten uitgaan van (verenigingen van) landbouwers, in overleg met voor hen relevante ketenpartijen, maar niet mogen worden gemaakt door de retail, foodservice of verwerkende industrie zonder deelname van landbouwers.
- iii. Faciliteer als overheid de duurzaamheidsafspraken, met name door de bestaande vergoedingensystematiek die de overheid voor het GLB onderhoudt, beschikbaar te stellen voor duurzaamheidsafspraken en daartoe te verbreden met dierenwelzijn, diergezondheid, reductie van pesticiden- en antibioticumgebruik etc. (elementen die ontbreken in de bestaande vergoedingstabellen van het GLB). Ga uit van bedragen waarbij de marginale Nederlandse aanbieder uit de kosten komt (zoals bij de catalogus groenblauwe diensten van het ANLb) en dus niet van gemiddelden waar een deel van de landbouwers tekort aan zal hebben. Zorg dat de kostentabellen waar nodig per sector en gebied worden gespecificeerd en laat die tabellen jaarlijks op kosten van de overheid bijwerken door een onafhankelijke instantie.
- iv. Benut aanvullend daaraan de ruimte in Art. 152 en Art. 209 GMO-verordening om de meerkosten van wettelijk vereiste duurzame productie te vergoeden door middel van een prijsopslag. Benut daarbij ook het feit dat zulke afspraken niet onontbeerlijk hoeven te zijn en relatief makkelijk te onderbouwen.
- v. Zie af van een wettelijk verplichte "bijmenging" van duurzame producten, gezien het negatieve advies van de Raad van State over regelgeving buiten de kaders van de derogaties in de GMO-verordening die het nuttige effect van de mededingingsregels ondermijnt. Zet desgewenst in op reparatie door een Europeesrechtelijke grondslag voor zo'n verplichting op te laten nemen in de komende Verordening Duurzame voedselsystemen.
- vi. Stimuleer landbouwers om zich te verenigen in al dan niet erkende producentenorganisaties en coöperaties voor duurzaamheid. Dit versterkt hun onderhandelingspositie en maakt het hen mogelijk om de derogaties in de GMO-verordening op het kartelverbod te benutten.
- vii. Breng met behulp van minimumeisen aan keurmerken en benchmarking orde aan in het woud van duurzaamheidskeurmerken, maar respecteer dat diversiteit qua doelstellingen nodig is, zowel uit oogpunt van mededinging als uit oogpunt van keuzevrijheid van de consument.

Woordenlijst

Agrarisch natuur- en landschapsbeheer – Onderdeel van het stelsel waarmee provincies als invulling van de agro-milieuklimaatmaatregelen van het GLB subsidie verlenen voor behoud en ontwikkeling van (agrarische) natuurgebieden en landschappen, gericht op leefgebieden voor soorten van internationaal belang, mede gefinancierd uit de tweede pijler van het GLB en uitgevoerd via een collectieve, gebiedsgerichte aanpak.

Conditionaliteit – Systeem onder de Verordening Strategische Plannen waarin begunstigen de volledige GLB-basisinkomenssteun slechts ontvangen als zij voldoen aan basisnormen op het gebied van leefomgeving, klimaat, volksgezondheid, gezondheid van dieren en planten en dierenwelzijn en bestaand uit beheerseisen die uit de regelgeving voortvloeien (RBE) en uit normen voor een goede landbouw- en milieuconditie (GLMC).

Derde landen – Landen buiten de Europese Unie.

Europese Commissie – Politiek onafhankelijke instelling die de belangen van de EU behartigt, nieuwe wetgeving voorstelt, toeziet op de uitvoering van de taken die in de verdragen en besluiten van het Europees Parlement en de Raad zijn vastgelegd en het uitvoerend orgaan van de Gemeenschap.

Europees Parlement – Gekozen volksvertegenwoordiging van de EU die wetsvoorstellen en andere plannen van de Europese Commissie kan goedkeuren, wijzigen of tegenhouden.

Europese Unie – Een uit 27 Europese landen bestaand statenverband dat functioneert via een systeem van onafhankelijke supranationale instituten en door de lidstaten intergouvernamenteel gemaakte besluiten.

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid – Stelsel van regels en subsidies van de EU ten aanzien van de landbouw, vastgelegd in de Gemeenschappelijke Marktordeningsverordening (1308/2013), de Verordening Strategische Plannen (2021/2115) en de Horizontale Verordening inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het GLB (2021/2116).

Kritische Prestatie Indicator – Indicator voor een factor waar een landbouwer direct invloed op heeft en die cruciaal is om gestelde doelen en streefwaarden te bereiken.

Nationaal Strategisch Plan – Overkoepelend plan van de lidstaat ter uitwerking en invulling door de lidstaat van het GLB, op basis van zijn specifieke nationale en regionale doelstellingen en behoeften, in de vorm van streefcijfers voor de verwezenlijking van de GLB-doelstellingen, interventies die het mogelijk maken de streefcijfers te bereiken en toegewezen financiële middelen.

Raad – Raad van de Europese Unie die het besluitvormend orgaan is voor de lidstaten van Europese Unie, voor een periode van zes maanden bij toerbeurt door de verschillende lidstaten wordt voorgezeten en wetgevende macht uitoefent, gewoonlijk met medebeslissing van het Europees Parlement.

Afkortingen

ACM	Autoriteit Consument en Markt
AoA	Agreement on Agriculture
ANLb	Agrarisch natuur- en landschapsbeheer
AVV	Algemeenverbindendverklaring
BO	Brancheorganisatie
CBD	Convention on Biological Diversity
CBL	Centraal Bureau Levensmiddelenhandel
CODEX	Codex Alimentarius
DAEB	Diensten van algemeen economisch belang
EC	Europese Commissie
EP	Europees Parlement
EU	Europese Unie
FAO	Food and Agriculture Organisation
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU
GMO	Gemeenschappelijke marktordening als onderdeel van het GLB
HVJ	Europese Hof van Justitie
IPPC	International Plant Protection Convention
I&W	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
KPI	Kritische prestatie-indicator
KRW	Kaderrichtlijn Water
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
NSP	Nationaal strategisch plan
OIE	World Organisation for Animal Health
PBL	Planbureau voor de leefomgeving
PO	Producentenorganisatie
RDA	Raad voor Dierenaangelegenheden
Rli	Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
SPS	Sanitary and Phytosanitary Agreement
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VWEU	Verdrag over de werking van de Europese Unie
WECR	Wageningen Economic Research
WENR	Wageningen Environmental Research
WTO	World Trade Organisation
WUR	Wageningen University & Research

1 Inleiding

1.1 Probleemstelling

1.1.1 Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen ten aanzien van duurzame landbouw

Conflicterende belangen

De Nederlandse landbouw wordt gekenmerkt door innovatie, intensivering en schaalvergroting en loopt daarmee op veel gebieden voorop in de EU en zelfs mondiaal. Tegelijk kent de Nederlandse landbouw grote problemen ten aanzien van duurzaamheid in relatie tot het klimaat, het milieu, de natuur, de biodiversiteit, het landschap, het dierenwelzijn en de humane gezondheid.⁴ Oorzaak is de spanning tussen optimalisering van de productie en de negatieve externe effecten van die productie op de leefomgeving, het welzijn van gehouden dieren en de gezondheid van mensen in de omgeving van landbouwbedrijven. In een klein land als Nederland met een hoge bevolkingsdichtheid maar ook een hoge veedichtheid, intensieve land- en tuinbouw, hoge grondprijzen en belangrijke natuur, komen de verschillende belangen al snel met elkaar in conflict. Veelal is er ogenschijnlijk ook geen weg terug van eenmaal gemaakte keuzes, hetgeen padafhankelijkheid wordt genoemd (Vink & Boezeman, 2018). De landbouwpraktijk botst steeds nadrukkelijker met eisen uit de bredere regelgeving ten aanzien van duurzaamheid en naleving van die regels wordt in toenemende mate bij de rechter afgedwongen (stikstofproblematiek, Urgenda).

Een duurzamere bedrijfsvoering gaat echter ten koste van het economisch rendement, terwijl de concurrenten in andere landen veelal niet aan die eisen hoeven te voldoen⁵ en de marges smal zijn. Daarmee is een lock-in situatie ontstaan waar – binnen de huidige systemen – nauwelijks meer oplossingen voor te vinden zijn, tenzij aanzienlijke extra middelen worden vrijgemaakt om de kosten van duurzame bedrijfsvoering te dekken (Baayen et al., 2022). Daarbij zullen alle partijen in de keten een bijdrage moeten leveren, dus naast landbouwers zelf ook toeleveranciers, handelaren, industrie, retail, consumenten (via hun aankopen), burgers (via de belastingen) en banken.

Mondialisering en multilateralisme als aanjagers

Belangrijke aanjager van de problemen is de mondialisering. Waar de Nederlandse landbouw ooit min of meer circulair en grondgebonden was, maakt hij momenteel deel uit van een wereldwijd productienetwerk, waarin grondstoffen, uitgangsmaterialen, planten, dieren en producten over de planeet zigzaggen naargelang dit economisch gunstig is. De externe effecten van de Nederlandse landbouw raken daarmee niet alleen Nederland zelf, maar ook andere landen. Daarnaast zijn de nutriëntenkringlopen op wereldschaal ontregeld, waarbij bijvoorbeeld door aanvoer van diervoedergrondstoffen (soja) vanuit andere continenten zich nutriënten in ons land ophopen in de vorm van uitgereden mest. Het kabinet zet sinds enkele jaren daarom in op kringlooplandbouw (Ministerie van LNV, 2018).

Daarbij komt dat de EU heeft ingezet op mondialisering van de handel en multilateralisme als primaire bron van welvaart. Dit lag voor de hand, omdat de EU in de kern een multilateraal verdrag tussen Europese landen betreft. De EU zet zich in voor een goed functionerende WTO en voor conformiteit aan allerlei multilaterale overeenkomsten.⁶

⁴ Denk aan de fijnstofproblematiek en dierziekten die op mensen kunnen overspringen (zoönosen).

⁵ Voor de landbouw buiten Europa gelden dikwijls lichtere milieueisen en aan die eisen kan vaak makkelijker worden voldaan of de kosten van naleving van die eisen liggen er lager dan in Nederland. Binnen de EU hanteren de lidstaten ook verschillende eisen, door andere invulling van de ruimte die de EU-landbouwregelgeving biedt. De handhaving laat nogal eens te wensen over, ook in Nederland. De perceptie is daarmee dat er geen gelijk speelveld is, waarbij voor Nederland sommigen argumenteren dat ons land te laks is met zijn milieuwetgeving en anderen dat ons land te ver vooruitloopt.

⁶ Voorbeelden zijn de WTO-overeenkomsten over landbouw (AoA) en sanitaire en fytosanitaire zaken (SPS), alsook de normstellende conventies IPPC, OIE en CODEX.

In lijn hiermee heeft de EU grote nadruk gelegd op het tegengaan van concurrentievervalsing tussen lidstaten, omdat die het goede functioneren van de interne markt zou belemmeren. Het VWEU bevat strenge regels over staatssteun en mededinging en het Europese landbouwbeleid (GLB) is langs diezelfde lijnen vormgegeven.⁷ Die regels zijn gebaseerd op een economische logica waarin het belang van consumenten en vrije concurrentie centraal staat en problemen met negatieve externaliteiten ofwel door de overheid moeten worden opgelost door middel van regelgeving (normstelling), ofwel door toenemende bereidheid van consumenten om meer te betalen voor goederen omwille van duurzaamheid en eerlijke handel. Het geven van financiële steun is gebonden aan strenge en in de praktijk behoorlijk belemmerende kaders.

Spanningen binnen de EU-regelgeving

Als gevolg daarvan is het buitengewoon lastig om duurzame landbouw te bevorderen. Wanneer overheden scherpere duurzaamheidsnormen stellen, zal dit volgens de economische theorie weliswaar innovatie bevorderen zodat duurzaamheid in concurrentie steeds efficiënter wordt gerealiseerd, maar daarbij loopt de nationale landbouw wel het risico de concurrentieslag te verliezen van het buitenland. Om die reden geven landen, maar ook de EU zelf, er de voorkeur aan om de duurzaamheidsdoelen te bereiken door middel van subsidies. Nadeel daarvan is dat het VWEU ervan uitgaat dat de vervuiler betaalt voor negatieve externe effecten en dat subsidies om minder te vervuilen dus problematisch zijn. De EC heeft getracht dit op te lossen met een systematiek waarin subsidies weliswaar mogen worden verstrekt om minder te vervuilen, maar niet voor het voldoen aan normen uit nationale of EU-regelgeving (Baayen et al., 2022). Bovendien mogen die subsidies enkel betrekking hebben op de kosten die worden gemaakt voor het uitvoeren van duurzamere activiteiten dan wel op de gedeelde inkomsten ten gevolge van het nalaten van vervuilende activiteiten. Slechts bij hoge uitzondering mag steun worden gegeven voor het voldoen aan wettelijke verplichtingen, met name in relatie tot Natura 2000-gebieden en de KRW (Baayen & Van Doorn, 2020; Baayen et al., 2021, 2022) en wat de EC betreft ook bij wijze van overgangsmaatregel, zoals voor het halveren van het gebruik en risico van pesticiden (EC, 2022c). Gevolg hiervan is dat verduurzaming voor landbouwers weinig aantrekkelijk is omdat de gewenste activiteiten wel worden vergoed, maar zonder marge voor het inkomen⁸, terwijl er een andere bedrijfsvoering nodig is waarbij veelal meer risico wordt gelopen. Door uit te gaan van normbedragen die voor elk landbouwbedrijf kostendekkend zijn en niet van gemiddelden valt hier in zekere mate nog iets aan te doen (Baayen & Van Doorn, 2020; Baayen et al., 2021), maar de ruimte is beperkt.

Rol van consumenten en mededingingsregels

Hier komt bij dat consumenten niet graag hogere prijzen betalen voor landbouwproducten (vlees, groenten, fruit, bloemen en samengestelde producten van de voedingsindustrie) (Van Galen et al., 2020, 2021a, 2021b, 2022a, 2022b). Zonder afdoende vraag van de consument naar duurzame producten ontvangt de landbouwer echter een te lage prijs om duurzaam te kunnen produceren (Taskforce Verdienvermogen Kringlooplandbouw, 2019).⁹ Voorlichting en andere vormen van communicatie over het belang van duurzame productie sorteren onvoldoende effect om dit probleem op te lossen (ACM, 2022e; Logatcheva, 2020, 2022; Van Galen et al., 2020, 2021a, 2021b, 2022a, 2022b). Het is echter nagenoeg onmogelijk om consumenten of de industrie te dwingen om (duurdere) duurzame producten te kopen. De mededingingsregels, met name Art. 101 VWEU, verbieden het maken van duurzaamheidsafspraken tussen landbouwers of tussen ketenpartijen, tenzij aan strikte voorwaarden wordt voldaan. In relatie tot het kartelverbod van Art. 101 VWEU geldt onder meer dat de afspraken moeten leiden tot een billijk aandeel van de consumenten in het

⁷ Diensten van algemeen economisch belang (DAEB) vormen hier tot op zekere hoogte een uitzondering op. Deze term dekt zowel economische activiteiten als niet-economische diensten; voor deze laatste bestaat geen specifieke EU-wetgeving, zij vallen als vertrekpunt ook niet onder de Verdragsregels met betrekking tot de interne markt en de mededinging. De basis voor DAEB ligt in Art. 14 en Art. 106, lid 2 VWEU en in Protocol nr. 26 bij het VWEU. Binnen zekere grenzen is het de lidstaten toegestaan om buiten de staatssteunregels diensten op te dragen aan bedrijven, bijvoorbeeld voor duurzaamheidsdoelstellingen, mits scherp gedefinieerd, transparant qua kosten, op basis van kostenvergoeding met ruimte voor een redelijke winstmarge en gebaseerd op gemiddelden voor gezonde bedrijven (Altmark-arrest) (EC, 2013; Ministerie van BZK, 2014). Wel blijven soms de mededingingsregels van toepassing. In Nederland is hiervan door de overheid gebruikgemaakt in het kader van bijvoorbeeld natuurbeheer.

⁸ Bij diensten van algemeen economisch belang in relatie tot duurzaamheid kan overigens wel een redelijke winst deel uitmaken van de vergoeding, ook al is die in beginsel gemaximeerd tot de werkelijke kosten (EC, 2013). Bij het agrarische natuur- en landschapsbeheer binnen het GLB bestaat die ruimte ook (Baayen et al., 2021). In de praktijk wordt door provinciale overheden echter slechts 84% van de normbedragen vergoed, hetgeen evident onwenselijk is om duurzaamheid te bevorderen.

⁹ Zie in dit kader ook de kritiek van biologische boeren op de verondersteld disproportionele marges van supermarkten op verwerkte biologische producten, <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5364732/biologisch-eten-uit-potje-onnodig-duur-door-hogere-marge>.

voordeel van de afspraak. De EC legt dit sinds 2004 uit in de zin dat duurzaamheidsafspraken vereisen dat consumenten bereid moeten zijn om de meerkosten voor het gestelde doel en resultaat te betalen (Snoep, 2021). In de regel zijn consumenten hiertoe niet bereid en duurzaamheidsafspraken zijn daarmee niet eenvoudig te realiseren. Bovendien zijn niet-economische factoren moeilijk te kwalificeren qua voordelen (Malinauskaite & Buğra Erdem, 2023). Sinds kort stuurt de EC aan op ruimte om collectieve voordelen alsnog mee te wegen (EC, 2022g, 2023).

Overigens is er op economische gronden wel wat te zeggen voor de strenge lijn van de EC. Schinkel & Treuren (2020) stellen dat ondernemingen in concurrentie alleen meestal meer verduurzamen dan samen en dat er bij dergelijke mededingingsbeperkingen een risico bestaat op 'cartel greenwashing', dat wil zeggen minimale verduurzaming voor maximale prijsopslag. Zij wijzen erop dat bedrijven weliswaar graag als duurzaam worden beschouwd, maar dat de initiatieven daarvoor veelal minimaal zijn, net genoeg voor zelfpromotie, wanneer consumenten de aard van hun producten niet goed kunnen vaststellen. Dit maakt dat de mededingingsautoriteit er bovenop moet zitten dat het initiatief tot voldoende duurzaamheid leidt en daarbij niet tot een grotere prijsverhoging dan strikt noodzakelijk. De mededingingsautoriteit moet politieke beslissingen nemen en dat is ten principale onwenselijk.¹⁰

Ook Inderst (2022) beargumenteert in een studie voor de EC over duurzaamheidsafspraken dat het Europese mededingingsrecht niet zonder reden wegblijft van de problematiek van onopgeloste schade aan de leefomgeving. Die is onlosmakelijk verbonden met de voorkeuren van burgers over het belang van de leefomgeving tegenover welvaart, waarbij die burgers zelf veelal niet handelen naar hun morele opvattingen, maar vinden dat anderen dat wel moeten doen: "*Antitrust law and its enforcement are typically not concerned with the problem of non-internalized externalities and thereby with consumer preferences over the choices of other consumers.*" Besluitvorming over wat van anderen qua duurzaamheid gevraagd mag worden, hoort thuis in het politieke proces en dient niet via duurzaamheidsafspraken te worden geregeld bij wijze van uitzondering op het mededingingsrecht (Inderst, 2022).¹¹ Volgens deze auteur is voor schade aan de leefomgeving wel een uitzondering denkbaar¹², maar niet voor andere soorten negatieve externaliteiten zoals op het gebied van dierenwelzijn, sociale rechtvaardigheid en fair trade (Inderst, 2022, pag. 40).

Wat betreft dierenwelzijn staat hier tegenover dat Art. 13 VWEU dierenwelzijn een eigenstandig recht toekent dat ten volle moet worden meegenomen:

"Bij het formuleren en uitvoeren van het beleid van de Unie op het gebied van landbouw, visserij, vervoer, interne markt en onderzoek, technologische ontwikkeling en de ruimte, houden de Unie en de lidstaten ten volle rekening met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren als wezens met gevoel, onder eerbiediging van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en gebruiken van de lidstaten met betrekking tot met name godsdienstige riten, culturele tradities en regionaal erfgoed."

¹⁰ Daarnaast wijzen Schinkel & Treuren erop dat milieuvervuiling en gebrekkige productie van publieke goederen niet zozeer marktfalen is als wel overheidsfalen (nalatigheid om al decennia bekende oplossingen te implementeren, met name normstelling en -handhaving). Het kunnen wijzen op zelfreguleringsinitiatieven is volgens hen een ideaal excuus voor de centrale overheid om nog eens extra de snor te drukken (sic) en haar publieke taak door te schuiven naar de mededingingsautoriteiten. De auteurs zien het toestaan van duurzaamheidsafspraken als een mandaat aan private kartels om, met een kartelprijsopslag, belasting te heffen op het private goed, om vervolgens daarmee een publiek goed – een schoner milieu – in compenserende mate te financieren (Baayen et al., 2022).

¹¹ Inderst (2022), pag. 42: "[...] should a group of consumers be given the right to "vote" on issues, such as animal welfare or fair trade, not only with their willingness-to-pay regarding their own consumption but also with their expressed preferences over the consumption of others? This discussion highlights a tension between the maximization of consumer welfare, including preferences over the choice of other consumers, and individual rights and the freedom to choose. Such tension is at the heart of many societal decisions. Through the political process, in particular, citizens express their preferences for collective choices that constrain individual liberties or that impose certain costs (e.g., in the form of taxes) on individual choices while still other choices are subsidized. [...] When an agreement that restricts choices is cleared based on the expression of preferences over the choices of others, such a "vote" necessarily takes place outside of the political process, as already noted. Prima facie it may thus risk not conforming to the balance that society has already struck between welfarism and individual liberties."

¹² Inderst (2022), pag. 5: "Assessing an agreement under [...] a collective consumer welfare analysis, which includes preferences over the choices of others, may lead to particularly large distributional implications. It also risks interfering in the market and reducing individual consumer sovereignty based on an expression of preferences over the choice of others that is typically legitimized by a political process and decision-making but that is not typical of market interactions. Such reservations are of less relevance with respect to environmental externalities, for which I therefore discuss additional tools as the benefits from a reduction of such externalities typically cannot be measured by consumers' choices within the market."

De aard ervan is dus anders dan bij sociale rechtvaardigheid en duurzaamheid in relatie tot de leefomgeving.¹³ In de beleidsvorming dient het dierenwelzijn te worden gewogen vanuit algemeen maatschappelijke inzichten en opvattingen, niet vanuit individuele opvattingen van consumenten zoals betalingsbereidheid (Vissers & Woltjer, 2022).

Verschuivende opvattingen en regels

De nadruk die het EU-recht legt op het consumentenbelang boven het algemeen belang bij het wegen van duurzaamheid in relatie tot mededinging is geen natuurwet, maar een keuze. Zo geeft de grondwet van Australië juist voorrang aan de algemeen maatschappelijke opvattingen boven individuele voorkeuren van consumenten en hun betalingsbereidheid voor duurzaamheid (Inderst, 2022). Ook de EC zelf hanteerde ooit deze logica, maar verving die in 2004 door een smallere interpretatie van het consumentenbelang toen de beoordeling van concrete gevallen overging van de EC op de individuele lidstaten met de invoering van Verordening 1/2003 (Snoep, 2021; Amtenbrink & Vedder, 2022). Sindsdien hebben de nationale mededingingsautoriteiten het voortouw genomen bij het oprekken van de mededingingsregels in relatie tot duurzaamheid, meer dan de EC zelf, vanuit een pragmatische rechtsopvatting. Daarbij is er wel sprake van grote verschillen in aanpak, variërend van nationale leidraden tot onder meer experimenteerruimte en wettelijke regelingen. De Nederlandse ACM had een voortrekkersrol (Malinauskaite & Buğra Erdem, 2023). Met de Europese Green Deal is de positie van de EU gaan schuiven (EC, 2019, 2020c; Badea et al., 2021). De regels voor staatssteun zijn verruimd¹⁴ en ook de mededingingsregels worden verruimd, met name via de richtsnoeren voor horizontale samenwerkingsovereenkomsten (EC, 2022g, punten 588-609) en die voor duurzaamheidsovereenkomsten in de landbouw (EC, 2023). Wat betreft het GLB is in de Strategische Plannen Verordening (2021/2115) extra ruimte gecreëerd in de vorm van de ecoregeling. In de GMO-Verordening (1308/2013) is een artikel 210bis ingevoegd, dat ruimte biedt voor horizontale en verticale duurzaamheidsafspraken. Hiermee is het palet aan uitzonderingen (derogaties) op het kartelverbod van Art. 101 VWEU voor de landbouw aanmerkelijk uitgebreid. De daarvoor al bestaande derogaties boden wel ruimte voor bepaalde soorten horizontale en verticale afspraken, maar in hoeverre daaronder ook duurzaamheidsafspraken worden toegestaan, bleef onzeker (Agricultural Markets Task Force, 2016). Voorts zet de EC in op nieuwe regelgeving voor een duurzaam voedselsysteem, waarvoor in 2023 een voorstel zal worden uitgebracht (EC, 2021b, 2021c, 2022d).

Voor een uitvoerige analyse van de spanning tussen de klassieke en moderne “groene” interpretaties van het mededingingsrecht van de EU, zie Inderst (2022) en Malinauskaite & Buğra Erdem (2023).

Fundamentele politieke verschuivingen

De zoektocht naar meer ruimte voor duurzaamheid in de landbouw maakt deel uit van een mondiale politieke verschuiving. Multilateralisme is op zijn retour. De WTO is vleugellam doordat de VS al jaren de aanstelling van panelleden blokkeren. De wereld valt uiteen in machtsblokken die niet aarzelen om economische, politieke en soms militaire middelen in te zetten om hun eigen positie en bedrijfsleven te bevoordelen. Strategische steun voor nationale belangen laat zich nauwelijks nog afremmen door overeenkomsten en verdragen in het kader van de WTO of de Verenigde Naties. Daarbij valt op dat de hervonden ruimte op het gebied van staatssteun en mededinging ook wordt ingezet voor verduurzaming. De Inflation Reduction Act van president Biden van de VS belichaamt diens inzet op klimaatmaatregelen, in de vorm van grootschalige

¹³ In relatie tot de leefomgeving vereist Art. 191 VWEU dat het EU-beleid bijdraagt aan behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu; bescherming van de gezondheid van de mens; behoudzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen; en bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering (lid 1). De Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt (lid 2). Bij het bepalen van haar beleid op milieugebied houdt de Unie rekening met [...] de voordelen en lasten die kunnen voortvloeien uit optreden, onderscheidenlijk niet-optreden (lid 3). De formulering 'ten volle rekening houden' met het dierenwelzijn gaat verder dan 'rekening houden met voordelen en lasten' van beleidsopties. Die ruimte wordt voor dierenwelzijn niet geboden, hetgeen in Nederland weerspiegeld is in de Wet dieren en waarover momenteel politieke discussie woedt vanwege de economische gevolgen (zie paragraaf 4.1.1).

¹⁴ De Landbouwwijzigingsverordening (2022/2472) omvat vanaf 1 januari 2023 ook steun voor dierenwelzijnsverbintenissen, voor het opvangen van nadelen in verband met Natura 2000-gebieden, voor agro-milieuklimaatverbintenissen (tot een bepaalde drempel) en voor biologische landbouw. De Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden (EC, 2022f) staan vanaf 1 januari 2023 nu ook steun toe voor agro-milieuklimaatverbintenissen die verdergaan dan de wet voorschrijft, onder verplichte aanmelding van de steun. Ook mag gedurende een overgangperiode van 24 maanden steun worden verleend voor nieuwe nationale voorschriften in relatie tot mest en gewasbeschermingsmiddelen die verdergaan dan de minimumvoorschriften van het recht van de Unie.

steun aan de nationale industrie. De Europese Green Deal is bedoeld voor verduurzaming van de economie van de EU en gaat ook gepaard met verruiming van staatssteun voor Europese bedrijven en ruimere mededingingsregels. Europa en VS bekritisieren elkaar (maar ook de Volksrepubliek China) daarbij van concurrentievervalsing.

Tabel 1 De opstelling van nationale mededingingsautoriteiten in EU-lidstaten ten aanzien van duurzaamheid (overgenomen uit Malinauskaite & Buğra Erdem, 2023).

Positive action approach	Cautious approach	Reserved approach	Undecided approach
Austria	Belgium	Czechia	Croatia
France	Bulgaria	Germany	Cyprus
Greece	Finland		Denmark
Hungary	Ireland		Estonia
Spain	Poland		Italy
The Netherlands	Portugal		Latvia
	Romania		Lithuania
	Sweden		Luxembourg
			Malta
			Slovakia
			Slovenia

Nederland

De steun in Nederland van het kabinet Rutte 4 van bijna 25 miljard euro voor het verduurzamen van de landbouw vanwege de stikstofproblematiek past in dit patroon. Dat geldt ook voor de zoektocht naar ruimte om in de keten duurzaamheidsafspraken te maken teneinde landbouwers garanties te kunnen bieden dat producten uit duurzame bedrijfsvoering voor een eerlijke prijs zullen worden afgenomen (hiervoor wordt gestreefd naar een landbouwakkoord), waarbij wat het kabinet betreft ook de ketenpartijen en banken een significante bijdrage moeten leveren. Het eerste (25 miljard euro extra) staat potentieel op gespannen voet met de staatssteunregels, het tweede (afspraken over verbetering van het verdienvermogen van landbouwers) met de mededingingsregels.

Dit rapport

De ruimte om de Nederlandse landbouw te helpen verduurzamen via GLB en staatssteun is in voorgaande rapporten behandeld (Baayen & Van Doorn, 2020; Baayen et al., 2021, 2022). Dit rapport beschrijft welke ruimte private partijen hebben om afspraken te maken voor verduurzaming en een eerlijke beloning van landbouwers¹⁵ en wat er nodig is om zulke afspraken goed te laten functioneren.

1.1.2 Vraagstelling en doel van het uitgevoerde onderzoek

Het onderzoek waarover in dit rapport verslag wordt gedaan, had ten doel om in kaart te brengen welke mogelijkheden de EU-regelgeving biedt om horizontale en verticale ketenafspraken (tussen landbouwers respectievelijk ketenpartijen) te maken ten gunste van natuur en landschap, milieu, klimaat, dierenwelzijn en een versterkt verdienvermogen van de boer. Het gaat daarbij om de nieuwe ruimte van Art. 210bis van de GMO-verordening, zowel als de ruimte die er al langer was binnen die verordening dan wel op grond van andere EU-regelgeving. Opdracht was tevens om in beeld te brengen welke van die mogelijkheden kansrijk zijn en bij voorrang zouden kunnen worden gerealiseerd om de Nederlandse natuur-, water-, klimaat- en dierenwelzijnsdoelen te halen.

¹⁵ Vragen over fundamentele veranderingen in het voedselsysteem en de langetermijnperspectieven van sectoren en ketens komen in dit rapport niet aan de orde. Vanuit het perspectief van een systeemtransitie kan het verlies van niet-duurzame activiteiten ten dele noodzakelijk zijn. De insteek van dit rapport is om te bezien hoe binnen het huidige landbouwsysteem oplossingen kunnen worden gevonden.

De onderzoeksvragen waren:

1. Waarin verschillen horizontale en verticale duurzaamheidsafspraken in essentie van andere ketenafspraken, zoals keurmerken, afspraken binnen coöperaties en tussen coöperaties en toeleveranciers of afnemers, afspraken binnen producentenorganisaties en (inter)brancheorganisaties en algemeenverbindendverklaringen (AVV) daarvan?
2. Welke belangrijke landbouwketens zijn er in Nederland, wat zijn daarvan de actoren, welke vorm zouden duurzaamheidsafspraken binnen die ketens kunnen krijgen, hoe en in welke mate zouden die afspraken leiden tot een versterkt verdienvermogen van de boer en wie zouden de kosten daarvan dragen?
3. Hoe kunnen duurzaamheidsafspraken monetair worden onderbouwd met bijvoorbeeld schaduw prijzen, welke aanvullende instrumenten zijn daarbij nodig (bijvoorbeeld voor landschap en dierenwelzijn) en hoe werkt dit praktisch onder Art. 101 VWEU en Art. 210bis van de GMO-verordening?
4. Hoe kan een stelsel van duurzaamheidsafspraken op basis van Art. 172bis en Art. 210bis van de GMO-verordening functioneren binnen de interne markt van de EU?
5. Welke mogelijkheden heeft de overheid om private duurzaamheidsafspraken te faciliteren of op te leggen, nationaal of gebiedsgericht, in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied, en in hoeverre is extra inzet nodig? Hoe verschilt een vrijwillige systematiek van een door de overheid opgelegde bijdrage (sensu coalitieakkoord) of een op verzoek van private partijen opgelegde bijdrage (AVV of eventuele regelgeving sensu Wet Ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven)?
6. Welke kennislacunes doen zich voor, hoe kunnen deze worden ingevuld en wat is daarbij prioritair?
7. Op basis van het voorgaande: welke horizontale en verticale ketenafspraken zijn het kansrijkst en/of behoeven prioritair actie en door wie (welke partijen) dan wel?

1.2 Methodiek

Voor het onderzoek werden de relevante EU-regelgeving en de literatuur bestudeerd en werden de recente ontwikkelingen in het Europese mededingingsrecht in kaart gebracht. Aanvullend werden waar nodig gesprekken gevoerd met relevante actoren, waaronder organisaties van landbouwers, ketenpartijen, retailers en overheden om bevindingen te valideren. De resultaten werden binnen het projectteam besproken, aangevuld en gevalideerd. De bronnen zijn verantwoord in de literatuurlijst aan het eind van het rapport.

Het onderzoek werd uitgevoerd door de eerste auteur, met inbreng van en in wisselwerking met de overige auteurs die elk hun specialismen inbrachten.

1.3 Opbouw van dit rapport

Hoofdstuk 1 van dit rapport geeft een inleiding op de problematiek, met aandacht voor de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen, waar het veranderende mededingingsrecht van de EU in relatie tot duurzame landbouw en duurzaamheidsafspraken een uiting van is. Vervolgens worden de vraagstelling en het doel van het onderzoek gegeven.

Hoofdstuk 2 gaat in op de doelen die met duurzaamheidsafspraken worden nagestreefd. Het gaat daarbij om klimaat, milieu, natuur en biodiversiteit, maar ook diergezondheid en dierenwelzijn en een goed verdienvermogen voor de landbouwers.

Hoofdstuk 3 beschrijft de regelgeving en praktijk in de EU ten aanzien van duurzaamheidsafspraken. De terminologie van de EU wordt behandeld, de soorten duurzaamheidsafspraken met hun kansen en beperkingen en de rol van de EC en het Europese Hof van Justitie. Ook wordt de staande praktijk in beeld gebracht, met al dan niet erkende producenten- en brancheorganisaties en bestaande vormen van ketenafspraken.

Hoofdstuk 4 behandelt de regelgeving en praktijk in Nederland. Daarbij komt naast de bestaande nationale regelgeving ook het wetsvoorstel Ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven aan de orde en de rol van de ACM. De belangrijkste ketens worden beschreven en er wordt een overzicht gegeven van gangbare keurmerken.

Het functioneren van de retail ten aanzien van prijsvorming voor duurzaamheid en keurmerken komt aan de orde. Bestaande vormen van ketenafspraken worden in beeld gebracht en ook het Landbouwakkoord waar het kabinet op inzet, komt aan de orde.

Hoofdstuk 5 brengt de verantwoordelijken in de keten in beeld, met name de consumenten, producenten, ketenpartijen en banken, maar ook overheden.

Hoofdstuk 6 beschrijft mogelijke oplossingen voor verduurzaming van de Nederlandse landbouw met hulp van duurzaamheidsafspraken die binnen de Europeesrechtelijke kaders mogelijk zijn. De behandelde scenario's zijn (i) incrementele verduurzaming vanuit bestaande initiatieven, (ii) verplichte inkoop van duurzame producten door industrie en retail en (iii) afspraken over stelselmatige vergoeding van de meerkosten van duurzame productie tussen landbouwers en ketenpartijen.

Hoofdstuk 7 schetst de randvoorwaarden voor een goed functionerend stelsel van duurzaamheidsafspraken, te weten een gezond verdienvermogen van landbouwers en koopkrachtbehoud voor de consument.

Hoofdstuk 8 geeft de conclusies uit het onderzoek, samen met aanbevelingen hoe verder te gaan met het realiseren van duurzaamheidsafspraken.

Het rapport bevat een literatuurlijst en bijlagen met sleutelartikelen uit de Europese regelgeving (Bijlage 1), kernpunten uit de conceptrichtsnoeren van de EC voor horizontale duurzaamheidsafspraken (Bijlage 2) en voorbeelden van toegelaten en verboden duurzaamheidsovereenkomsten (Bijlage 3).

2 Doelen ten aanzien van duurzaamheid en verdienvermogen

2.1 Klimaat, milieu, natuur en biodiversiteit

Duurzaamheid in de landbouw omvat een groot aantal doelen die aanzienlijk van elkaar verschillen, maar veelal wel met elkaar samenhangen. In deze paragraaf worden de doelen ten aanzien van het klimaat, het milieu, de natuur en de biodiversiteit behandeld. Een uitputtende beschrijving daarvan is te vinden in Baayen et al. (2021), aan wie onderstaande opsomming op hoofdlijnen is ontleend. Doelen ten aanzien van die gezondheids- en -welzijn komen in de volgende paragraaf aan de orde.

2.1.1 Klimaat

Mitigatie en adaptatie

De doelen met betrekking tot het klimaat betreffen aan de ene kant de mitigatie van klimaatverandering (hoe voorkomen we verdere opwarming van de aarde) en aan de andere kant adaptatie aan die verandering (hoe passen we ons aan die verandering tijdig aan). Bij duurzaamheidsafspraken zal het in beginsel gaan om maatregelen om klimaatverandering te mitigeren (af te remmen).

Reductie van broeikasgasemissies

Allereerst zijn maatregelen nodig om de emissie van broeikasgassen terug te dringen. Voor de veehouderij betreft dit met name de uitstoot van methaan en lachgas. In het Klimaatakkoord (2019) is voor de veehouderij een reductieopgave vastgesteld van 1,2 megaton tot 2,7 megaton CO₂-eq, waarvan ten minste 1,0 megaton aan reductie voor methaan. Daarvoor zijn allerlei maatregelen denkbaar, zoals precisiebemesting, emissiearme stallen, levensduurverlenging van melkvee, geïntegreerde aanpak van de uitstoot van methaan en ammoniak, onderzoek naar nitrificatieremmers, duurzame stalsystemen in de varkenshouderij, kunstmestvervanging en kennis en ontwikkeling, naast een warme sanering van de varkenshouderij (Baayen et al., 2021). Daarnaast gaat het om maatregelen om de emissie van broeikasgassen uit het veenweidegebied terug te dringen. Door ontwatering oxideert het veen, waarbij de opgeslagen koolstof vrijkomt aan de lucht als CO₂. Hier is relatief snel reductie van deze emissies te realiseren door verhoging van het grondwaterpeil (Baayen et al., 2021) en dit is ook nodig gezien de disproportionele bijdrage van veenoxidatie aan broeikasgasemissies (Andrés et al., 2022). Het kabinet besloot in 2022 om die reden om het grondwaterpeil in het veenweidegebied structureel omhoog te brengen tot een diepte van maximaal 20 cm tot 40 cm onder het maaiveld (Ministerie van I&W, 2022).

Vastlegging van koolstof

Mitigatie van klimaatopwarming kan ook worden bereikt door CO₂ vast te leggen in landbouwbodems en in bovengrondse delen van planten (hout en andere biomassa). Het potentieel voor koolstofvastlegging in de bodem is vergelijkbaar met het potentieel bovengronds. Verschillende studies hebben aangetoond dat in de bodem evenveel koolstof kan worden opgeslagen onder grasland als onder bos (D'Hose & Ruyschaert, 2017; Andrés et al., 2022). Van belang is dat eenmaal vastgelegde koolstof niet alsnog weer vrijkomt, hetgeen wat betreft de bodem gebeurt bij ploegen, en wat bovengrondse biomassa betreft bij oogsten (voedsel) en verbranden (hout).

Het Klimaatakkoord (2019) zet in op verhoging van het organischestofgehalte in de bodem, een verminderde vorming van lachgas in deze bodems bij bemesting, duurzamere bouwplannen met minder intensieve grondbewerking, meer vanggewassen en groenbemesters, meer eiwit- en rustgewassen, inzet van organische bodemverbeteraars en het stimuleren van organische en circulaire meststoffen (Baayen et al., 2021). Wat betreft koolstofvastlegging in hout zet de Bossenstrategie (LNV en gezamenlijke provincies, 2020) in op vermindering van ontbossing in Natura 2000-gebied, klimaatslim beheer, inrichting van rijksgronden en aanleg en behoud van landschapselementen (Baayen et al., 2021).

Naast maatregelen gericht op de bedrijfsvoering in de veehouderij en akkerbouw is energiebesparing een belangrijk doel, samen met opwekking van duurzame energie. Hier heeft de glastuinbouw een bijzondere opgave.

Kritische prestatie-indicatoren

Reijs et al. (2022) brengen de doelen ten aanzien van klimaat voor het te ontwikkelen systeem van kritische prestatie-indicatoren voor kringlooplandbouw terug tot een KPI voor broeikasgasemissies, uitgedrukt in CO₂-equivalenten per dier of per hectare. Andere aspecten zoals koolstofvastlegging en verminderde grondbewerking komen terug onder de KPI's bodemorganischestof en bodemkwaliteit.

2.1.2 Milieu

Soorten problemen

De duurzaamheidsdoelen ten aanzien van het milieu zijn divers. Belangrijke doelen zijn de reductie van stoffen die tot vermessing van de natuur leiden, zoals ammoniak en stikstofoxiden, het herstel van het nutriëntenevenwicht in de landbouw, het borgen van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater, het terugdringen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en andere vervuilende stoffen en het herstel van bodemkwaliteit. Voor een overzicht, zie Baayen et al. (2021), voor doorvertaling naar kritische prestatie-indicatoren zie Reijs et al. (2022).

Ammoniak en stikstofoxiden

Voor herstel van verslechterde natuurgebieden is in Nederland in veel gevallen een aanzienlijke reductie nodig van het nutriëntenoverschot, dat met name is veroorzaakt door emissie van ammoniak en stikstofoxiden uit de veehouderij, het verkeer en de industrie. Het terugdringen van deze emissies staat politiek hoog op de agenda en is juridisch onontkoombaar als gevolg van de Habitatrictlijn, de Wet natuurbescherming en een reeks uitspraken van het Europese Hof van Justitie, de Raad van State en lagere rechtbanken. Daarnaast gaat het om luchtverontreinigende zwaveldioxide, fijnstof en NMVOS. Daarvan is fijnstof uit de veehouderij schadelijk voor de volksgezondheid.

Nitraat en fosfaat

Gebruik van mest, zowel organische als kunstmest, kan leiden tot uitspoeling van voedingsstoffen naar het grond- en oppervlaktewater. Dit kan leiden tot algengroei (eutrofiëring) en tot vervuiling van drinkwater. De landbouw vormt de belangrijkste bron van vervuiling van grond- en oppervlaktewater met stikstof (nitraat) en fosfor (fosfaat), ook al is de milieubelasting over de jaren afgenomen. Vanwege de KRW moet de kwaliteit van alle grond- en oppervlaktewater in 2027 aan hoge normen voldoen. Hier ligt een grote opgave waar niet eenvoudig aan kan worden voldaan.

Pesticiden

Een andere bron van vervuiling van het grond- en oppervlaktewater wordt gevormd door pesticiden (ook wel gewasbeschermingsmiddelen genoemd). De Europese Green Deal kent hoge ambities ten aanzien van de reductie van het gebruik en het risico van gewasbeschermingsmiddelen (EC, 2022c). Ook voor Nederland is de opgave aanzienlijk. Het kabinet zet in op een scherpe reductie van het aantal overschrijdingen van de milieukwaliteitsnormen voor gewasbeschermingsmiddelen in oppervlaktewater en drinkwater en nagenoeg geen emissies meer in 2030 vanuit de open teelten. Gesloten teelten dienen nu al vrij van emissies te zijn.

Bodemkwaliteit

Wat betreft de bodemkwaliteit gaat het om zowel fysische, chemische als biologische aspecten. Er is een nauwe samenhang met klimaat (koolstofvastlegging resp. -emissies), maar ook ziektevering (zonder leven is de weerstand tegen ziekten en plagen geringer).

Kritische prestatie-indicatoren

Reijs et al. (2022) brengen de doelen ten aanzien van milieu voor het te ontwikkelen systeem van kritische prestatie-indicatoren voor kringlooplandbouw terug tot KPI's voor de stikstofbalans, ammoniakemissie, fosfaatbalans, milieubelasting met gewasbeschermingsmiddelen, bodemorganischestof en bodemkwaliteit. De focus van het KPI-systeem ligt daarmee vooral bij milieufactoren.

2.1.3 Natuur en biodiversiteit

Wereldwijde achteruitgang

De staat van de biodiversiteit is wereldwijd alarmerend, met scherpe dalingen van de aantallen insecten en zoogdieren en verlies aan habitats (EC, 2020b). Om de teloorgang te keren, is inzet nodig om bijzondere dier- en plantensoorten en habitattypen te beschermen. In de EU wordt die bescherming gerealiseerd via de Vogel- en Habitatrichtlijnen, in Nederland geïmplementeerd in de Wet natuurbescherming. Mondiaal is afgesproken dat wereldwijd 30% van het land, de oceanen, de kustgebieden en de binnenwateren in 2030 beschermd moet zijn (CBD, 2022), hetgeen in het verlengde ligt van de inzet van de EU met de Europese Biodiversiteitsstrategie (EC, 2020b). Nederland heeft relatief weinig beschermde natuurgebieden en zelfs die gebieden zijn voor een groot deel in slechte staat, met de landbouw als voornaamste drukfactor, meer nog dan stedelijke ontwikkeling of klimaatverandering (Baayen et al., 2021; Van Hinsberg et al., 2020).

Complexe problematiek

Lastig aan de problematiek van natuur en biodiversiteit is dat het om een uitermate breed spectrum aan habitats en soorten gaat, waarbij de staat daarvan door een groot aantal drukfactoren wordt beïnvloed. Dit maakt dat het vaak onduidelijk is welke soorten en habitats moeten worden beschermd en hoe dan wel. Bovendien is er sprake van uitruil: wat goed is voor één soort, kan slecht zijn voor andere soorten, omdat iedere soort zijn eigen habitat en preferenties heeft. Soorten leven samen in ecosystemen, waarin zij van elkaar en van de kenmerkende abiotische omstandigheden in hun habitat afhankelijk zijn. Met het wegvallen van één soort kunnen ook andere soorten gevaar lopen; omgekeerd kan herstel van één soort kansen bieden voor andere soorten. Biodiversiteitsbeleid is daarmee veel complexer dan milieubeleid en ook kwetsbaarder in de zin dat biodiversiteitsbescherming minder maakbaar is dan beleidsmatig wenselijk zou zijn.

Relatie landschap en biodiversiteit

In Nederland hangt biodiversiteit in veel gevallen samen met cultuurhistorisch gevormde landschappen. Als gevolg van menselijk ingrijpen is een kleinschalig en divers geheel ontstaan met allerlei verschillende niches en gradiënten. Vanouds zijn veel van die niches voedselarm en soortenrijk (een gebrek aan nutriënten leidt tot allerlei evolutionaire aanpassingen om te kunnen voortbestaan). Met de schaalvergroting en intensivering van de landbouw zijn veel van dergelijke voedselarme niches verloren gegaan. De stikstofdeken over Nederland als gevolg van ammoniak uit de landbouw is daar in hoge mate debet aan, naast habitatverlies door bebouwing en aanleg van infrastructuur.

Soms strijdige doelen

Voor biodiversiteitsherstel is dus een samenstel nodig van maatregelen op allerlei gebied. Alles hangt met alles samen, maar met maatregelen op één onderdeel is de oplossing nog niet in zicht. Zo leidt opwarming van het klimaat weliswaar tot afname van de resterende biodiversiteit, maar klimaatmaatregelen zijn als zodanig absoluut onvoldoende om natuurherstel te garanderen. Omgekeerd kunnen maatregelen gericht op dierenwelzijnsverbetering leiden tot reductie van de veedichtheid en daarmee een lagere milieudruk en dus minder druk op de biodiversiteit, maar daarmee hebben biodiversiteitsmaatregelen nog geen effect op het dierenwelzijn.

Kritische prestatie-indicatoren

In het beleid voor biodiversiteit leidt dit tot inzet op maakbare doelen, zoals klimaat en milieu, ook als die weinig zekerheid bieden dat de biodiversiteit erbij is gebaat. Zo geven Reijs et al. (2022) slechts één KPI voor biodiversiteit zelf, namelijk het aandeel natuur en landschap (groenblauwe dooradering).¹⁶ Ook de Biodiversiteitsmonitoren Melkveehouderij¹⁷ en Akkerbouw (Doorn et al., 2021b, 2022) hebben weinig aandacht voor de biodiversiteit zelf, anders dan de inzet voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer.

¹⁶ Naar verluidt wordt deze KPI mogelijk nog wel doorontwikkeld en opgesplitst in kwantitatieve en kwalitatieve aspecten.

¹⁷ http://biodiversiteitsmonitormelkveehouderij.nl/docs/Biodiversiteitsmonitor_nederlands.pdf

2.2 Diergezondheid en dierenwelzijn

Europees beleid

Diergezondheid is een onderdeel van dierenwelzijn. Bij diergezondheid gaat het om de bescherming van dieren tegen ziekten. Op EU-niveau is het veterinaire beleid met betrekking tot besmettelijke dierziekten geregeld in de Verordening Diergezondheid (2016/429). Mondiaal wordt het diergezondheidsbeleid, maar ook het dierenwelzijnsbeleid, gecoördineerd onder de OIE. Het veterinaire beleid onder de OIE, het fytosanitaire beleid onder de IPPC en het voedselveiligheidsbeleid onder CODEX worden uitdrukkelijk als normstellend kader erkend in de SPS-overeenkomst onder het WTO-verdrag ("the three sisters").

In de Europese regelgeving vormt de dierenwelzijnsregelgeving met betrekking tot landbouwhuisdieren al ruim 40 jaar een eigen domein. Leidend is Richtlijn 98/58/EC van de Raad inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren. De regels zijn gebaseerd op de Europese conventie voor de bescherming van gehouden dieren.¹⁸ Uitgangspunt zijn de "vijf vrijheden" van het Brambell Committee (1965), namelijk:

- Vrijheid van honger en dorst
- Vrijheid van ongemak
- Vrijheid van pijn, verwondingen en ziekte
- Vrijheid om normaal gedrag te vertonen
- Vrijheid van angst en ontregeling

Daarnaast is er EU-regelgeving inzake bijvoorbeeld het dierenwelzijn tijdens transport en tijdens de slacht. Met dit alles wordt invulling gegeven aan de opdracht in Art. 13 VWEU om in het beleid ten volle rekening te houden met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren als wezens met gevoel.

Nationaal beleid

Het kabinet zet in op een dierwaardige veehouderij (Ministerie van LNV, 2022a) en baseert zich daarbij op een uitwerking door de RDA (2021) van de vijf vrijheden in de vorm van zes principes:

- Erkenning van de intrinsieke waarde en integriteit van het dier
- Goede voeding
- Goede omgeving
- Goede gezondheid
- Natuurlijk gedrag
- Positieve emotionele toestand

Met deze verschuiving, die het kabinet wettelijk wil verankeren, wordt meer nadruk gelegd op het belang dat dieren positief welzijn ervaren, en dat niet slechts voorzien wordt in hun basisbehoeften.

Inzet van het kabinet is om een omslag te bewerkstelligen naar een situatie waarin uitsluitend diergericht ontworpen houderijsystemen (mogen) worden gebruikt. Hiertoe wordt aangestuurd op een Convenant dierwaardige veehouderij. In dit kader wil het kabinet ook afspraken maken over het terugdringen van veelvoorkomende aandoeningen en ziektes bij dieren en over het stoppen met het fokken van dierrassen met kenmerken die schadelijk zijn voor hun welzijn of gezondheid. De ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij moet deel uitmaken van de transitie naar kringlooplandbouw. De doelstellingen op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid zijn hiervoor een randvoorwaarde, en maken wat het kabinet betreft integraal onderdeel uit van de verduurzaming van de landbouw.

Uitgangspunt is dat alle stallen integraal duurzaam worden, waarbij diergerichtheid een onderdeel is van integrale duurzaamheid. Om dit te bereiken, zal een balans gevonden moeten worden tussen verschillende criteria, bijvoorbeeld tussen stikstofuitstoot en dierenwelzijn. Ook binnen het thema dierwaardigheid moeten verschillende criteria afgewogen worden. Zo kan uitloop wenselijk zijn uit het oogpunt van dierenwelzijn, maar tot nieuwe risico's voor de diergezondheid leiden vanwege nauwer contact met wilde dieren, zoals bij hoog-pathogene vogelgriep het geval is. Met betrekking tot dierwaardigheid geldt volgens het kabinet, net als voor overige duurzaamheidsaspecten, dat twee hoofdzaken bevorderd moeten worden: er moet voldoende vraag zijn naar producten die aan hoge dierenwelzijnsstandaarden voldoen en veehouders moeten een goede prijs krijgen voor de producten die zij leveren.

¹⁸ https://food.ec.europa.eu/system/files/2016-10/aw_european_convention_protection_animals_en.pdf

In dit kader is de inzet gericht op keurmerken, zoals het Beter Leven keurmerk, On the way to Planet Proof en biologisch. Ook wordt ingezet op het kunnen vergelijken van buitenlandse en Nederlandse keurmerken en wordt gekeken naar initiatieven in de markt om de dierenwelzijnsstandaarden te verhogen, zoals Zonvarken, Kipster en Livar.

Kritische prestatie-indicatoren

In de ontwikkeling van kritische prestatie-indicatoren voor kringlooplandbouw zijn de doelen en parameters voor diergezondheid en dierenwelzijn nog niet geconcretiseerd (Reijs et al., 2022).

2.3 Verdienvermogen

Algemene doelen

Een algemene beschrijving van de economische positie van Nederlandse landbouwers is te vinden in Baayen et al. (2021), waaraan onderstaande samenvatting is ontleend. Kernopgaven zijn:

- Het borgen van een leefbaar inkomen voor agrarische huishoudens;
- Het versterken van het agrarisch risicobeheer;
- Het versterken van de veerkracht van agrarische ondernemingen;
- Het verruimen van de mogelijkheden voor financiering van investeringen voor duurzaamheid en innovatie;
- Het versterken van concurrentiekracht en duurzaam ondernemerschap;
- Het financieel ondersteunen van duurzame productie en omschakeling naar duurzame productie;
- Het vergroten van transparantie ten aanzien van duurzame producten en het vergroten van de vraag naar hoogkwalitatieve en duurzame producten;
- Het versterken van horizontale en verticale samenwerking in de keten;
- Het bevorderen van korte ketens.

Het kunnen verwerven van een redelijk inkomen is een belangrijke doelstelling van het landbouwbeleid, gegeven de opdracht daartoe in Art. 39 VWEU. Zonder inkomensondersteuning zou een aanzienlijk deel van de bedrijven een inkomen realiseren dat onder het minimumloon of de lage inkomensgrens ligt. Het gemiddelde inkomen in de land- en tuinbouw ligt ca. 20% lager dan in andere sectoren, ook al is dat overigens gunstiger dan het EU-gemiddelde, dat ca. 40% lager ligt dan in andere sectoren (EC, 2020d, 2021a).¹⁹ Minimaal 20% van de huishoudens in de landbouw moet in Nederland rondkomen van een inkomen onder de lage-inkomensgrens. Wel kunnen de inkomenscijfers aanzienlijk fluctueren van jaar tot jaar, met bijzonder goede en slechte jaren en met grote verschillen tussen sectoren.²⁰

Een zwakke inkomens- en liquiditeitspositie maakt boeren kwetsbaar voor gebeurtenissen waardoor hun inkomsten geheel of gedeeltelijk wegvallen. In de landbouw maken zulke gebeurtenissen echter deel uit van de realiteit, meer dan in andere sectoren (weersinvloeden, ziekten en plagen, vraaguitval bij consumenten bij crises, geopolitieke of handelspolitieke grenssluitingen). Door zijn sterke oriëntatie op export is de Nederlandse landbouw gevoeliger voor dergelijke risico's dan het EU-gemiddelde. Versterking van het agrarisch risicobeheer is om die reden een belangrijk doel binnen het GLB.

Voor vergroting van de veerkracht van landbouwbedrijven is verbreding nodig en een beter verdienvermogen, bijvoorbeeld door vergroten van de afzetmarkt binnen en buiten Nederland van bovenwettelijk duurzaam geproduceerde Nederlandse producten. Daarnaast zijn betere mogelijkheden nodig voor financiering van duurzaamheid en innovatie. Gezorgd moet worden dat boeren toegerust zijn voor ondernemerschap dat zowel technologisch als qua duurzaamheid "state of the art" is, zodat hun concurrentievermogen op orde blijft. Steun is nodig voor omschakeling naar duurzamere vormen van productie zoals biologische landbouw.

¹⁹ Hierbij past de kanttekening dat het gemiddelde inkomen in de landbouw in Nederland in 2021 € 81.900 per ondernemer bedroeg (onbetaalde arbeidsjareenheden). Het gemiddelde persoonlijk inkomen van zelfstandigen, dus ook bedrijfseigenaren, was in dat jaar € 46.100 (<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83740NED/table?dl=63E38>). Voor zover de cijfers van de EC betrekking hebben op de lonen van werknemers moet worden bedacht dat de meeste ingehuurde arbeid in de land- en tuinbouw geen hooggeschoolde arbeid is.

²⁰ <https://www.wur.nl/nl/show/inkomensraming-2022.htm>; <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/51/inkomsten-landbouwsector-iets-hoger-in-2022>

Een transitie naar duurzame landbouw is uitsluitend mogelijk wanneer consumenten bereid zijn om meer te betalen voor duurzaam geproduceerd voedsel.²¹ Daarvoor is onder meer grotere transparantie nodig over welke producten duurzaam zijn geproduceerd. Transparantie is een noodzakelijke stap in voorbereiding op “true pricing”. Daarnaast draagt transparantie bij aan het bewustzijn van de consument omtrent kwaliteit en duurzaamheid.

Bij dit alles is het gewenst om de horizontale en verticale samenwerking in de keten te versterken (Bijman et al., 2012). De meeste primaire producenten ervaren hun positie ten opzichte van andere ketenpartijen als relatief zwak. Dat geldt met name voor melkveehouders en varkenshouders en in iets mindere mate voor de groente- en fruittelers. Er is sprake van een groot aantal producenten tegenover een klein aantal leveranciers en afnemers/verwerkers. Landbouwers produceren overwegend homogene producten en vaak structureel te veel daarvan, hetgeen de prijs drukt. Er is harde competitie met landen met lagere arbeidskosten en/of lagere duurzaamheidseisen. De toenemende vraag naar bewerkt voedsel werkt nadelig uit voor primaire producenten. Soms is er sprake van oneerlijke handelspraktijken, reden waarom in 2017 de Richtlijn (EU) 2019/633 inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorziening²² is vastgesteld. Primaire producenten benutten niet alle wettelijke mogelijkheden voor samenwerking, deels vanwege onbekendheid ermee, waardoor zij kansen missen om samen tegenwicht te bieden aan andere ketenpartijen.

Bij wijze van alternatief richt een deel van de landbouwers zich op korte ketens, waardoor hun marge groter wordt, en op bedrijfsverbreding met activiteiten buiten de landbouw.

Adviezen Agricultural Markets Task Force

Op veel van de genoemde gebieden heeft de Agricultural Markets Task Force (2016) adviezen uitgebracht om het verdienvermogen van landbouwers te verbeteren. Zij betroffen onder meer grotere markttransparantie, versterking van de risicobeheersinstrumenten (waaronder “futures”), bevordering van contractualisering (onder meer ten gunste van verduurzaming), inperking van oneerlijke handelspraktijken, uitbreiding van de mogelijkheden om waardeverdelingsafspraken te maken in de keten, verduidelijking van de regels met betrekking tot mededinging en betere toegang voor landbouwers tot financiering.

Een deel van de adviezen is verwerkt in de aanpassingen aan het GLB voor de periode 2021-2027 (in de praktijk: 2023-2027). De invoeging van Art. 210bis in de GMO-verordening (1308/2013) en de uitwerking van richtsnoeren daarbij zijn er een voorbeeld van.

Adviezen Autoriteit Consument en Markt

Meer specifiek in relatie tot duurzaamheid heeft de ACM door WECR onderzoek laten uitvoeren naar de prijsvorming in de Nederlandse voedselketen, de positie van boeren en tuinders en eventuele belemmeringen voor verduurzaming (ACM, 2022a, 2022^e, 2022f, 2022g, 2022h, 2022i; Van Galen et al., 2020, 2021a, 2021b, 2022a, 2022b). Daaruit komt naar voren dat boeren en tuinders voor de meeste onderzochte producten de meerkosten van biologische productie vergoed krijgen²³ en dat de omschakelkosten van gangbaar naar biologisch weliswaar substantieel zijn, maar niet onoverkomelijk. Voor andere keurmerken verschilt het per product of de producent een meerprijs ontvangt. De beperkte betalingsbereidheid van de Nederlandse en buitenlandse consument vormt een belangrijke belemmering voor verdere verduurzaming. De exportmogelijkheden tegen een meerprijs van producten met een niet-biologisch Nederlands duurzaamheidskeurmerk zijn beperkt.

De ACM adviseert om maatregelen te nemen die het prijsverschil tussen gangbare en duurzamere producten verkleinen, ofwel door duurzamere producten goedkoper te maken (subsidies, btw-verlagingen), ofwel door gangbare producten duurder te maken (beprijzing van negatieve externe effecten, btw-verhogingen). Ook productiebeperkende maatregelen worden geadviseerd, zoals de verhoging van de wettelijke minimum duurzaamheidseisen voor gangbare producten en het verlagen van de productie, bijvoorbeeld door strengere vergunningseisen of door middel van uitkoop. Verder adviseert de ACM om maatregelen te nemen om het

²¹ Onverlet de noodzaak om daarnaast overheidssteun te bieden voor verduurzaming.

²² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0633>

²³ Deze constatering geldt voor primaire producten, maar niet voor bijvoorbeeld conserven. Dit leidt tot kritiek van biologische boeren op de wat hen betreft disproportionele marges die supermarkten voor verwerkte producten aanhouden. Zie <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5364732/biologisch-eten-uit-potje-onnodig-duur-door-hogere-marge>

vertrouwen van consumenten in het duurzame karakter van duurzamere producten te vergroten en in de horeca soortgelijke keurmerken te gebruiken als in de retail. Supermarkten, speciaalzaken en horecabedrijven zouden hun klanten nadrukkelijker moeten stimuleren om een duurzamere keuze te maken, in het bijzonder biologisch. Meer aandacht is wenselijk voor internationale benchmarking van keurmerken ten behoeve van betere exportmogelijkheden voor producten met een niet-biologisch Nederlands duurzaamheidskeurmerk.

De ACM constateert dat veel producenten problemen percipiëren in de transparantie van de prijsvorming. Zo vinden zij het onduidelijk welke verkoopprijzen hun afnemers realiseren en vinden ze prijzen niet voorspelbaar. Verder ervaren producenten de verdeling van risico's (zoals die van weerschade en misoogsten) als oneerlijk. Producenten zouden vaker gebruik kunnen maken van samenwerkingsmogelijkheden om investeringen in duurzamere productie rendabel te maken en om hun onderhandelingspositie ten opzichte van afnemers te versterken.

Scheve machtsverhoudingen: perceptie of realiteit?

De economische literatuur geeft aan dat scheve machtsverhoudingen in de onderhandeling over prijzen gewoonlijk leiden tot onevenwichtige uitkomsten. Monopolieposities, waarbij afnemers slechts bij een of enkele aanbieders terecht kunnen, zijn daar een bekend voorbeeld van. Het spiegelbeeld daarvan is de situatie waarbij aanbieders slechts bij een of enkele afnemers terecht kunnen (monopsonie) (Jongeneel, 2022). Dit speelt in de landbouw, waar grote aantallen landbouwers te maken hebben met een relatief klein aantal afnemers.²⁴ Op grond van de literatuur ligt het in de rede dat dit ertoe leidt dat landbouwers te weinig ruimte vinden om hun kosten, bijvoorbeeld voor duurzaamheid, vergoed te krijgen. Nationale mededingingsautoriteiten doen hier onderzoek naar en leggen ook boetes op (Schrijvershof & Heystee, 2022). De Agro-Nutri Monitor geeft aan dat dit niet zozeer speelt voor biologische producten (met uitzondering van melk), maar de situatie voor andere duurzaamheidskeurmerken is wisselend²⁵ (Van Galen et al., 2022a, 2022b). Supermarkten en handel betalen veelal een hogere prijs, de vraag is of de vergoeding opweegt tegen de gemaakte kosten. Overigens constateert de Agro-Nutri Monitor dat in sectoren waarin de concentratie van boeren en tuinders ten opzichte van de concentratie van afnemers hoger is, de marges in de onderzochte periode ook hoger waren, in lijn met eerdere bevindingen van Bijman et al. (2012) voor de EU als geheel. De OECD kon in een recent onderzoek overigens niet bevestigen dat er werkelijk sprake zou zijn van marktfalen als gevolg van concentratie van marktmacht verderop in de keten, ten opzichte van landbouwers (Deconinck, 2021).²⁶ Ervaren oneerlijke prijsvorming zou ook het gevolg kunnen zijn van structuurproblemen, waarbij kleinere bedrijven niet uit kunnen met de marktprijs voor hun producten (Deconinck, 2021, pag. 34) dan wel van gestaag dalende prijzen van landbouwproducten op de wereldmarkt of van andersoortige concurrentieproblemen.

Conclusie

Versterking van het verdienvermogen van landbouwers bij een grotere inzet op duurzaamheid vraagt om een scala aan maatregelen. Consumenten, retail, horeca, ketenpartijen en overheid zullen zich daarvoor allemaal moeten inzetten, elk binnen de eigen mogelijkheden. Landbouwers hebben zelf ook ongebruikte kansen om hun positie te versterken, bijvoorbeeld door meer in te zetten op onderlinge samenwerking in de vorm van coöperaties en producentenorganisaties. Dit versterkt hun onderhandelingspositie met afnemers en dat is een belangrijke voorwaarde om de meerkosten van verduurzaming daadwerkelijk vergoed te krijgen.

²⁴ https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/producer-and-interbranch-organisations_en

²⁵ Van Galen et al. (2022a), p. 8: "Of voor producten met een duurzaamheidskeurmerk een meerprijs wordt betaald door Nederlandse afnemers, verschilt per product. Gangbare melkveehouders ontvangen meestal een meerprijs voor de productie onder niet-biologische duurzaamheidskeurmerken. In de meeste gevallen geven melkveehouders en betrokken partijen aan dat de kosten door de meerprijs ten minste grotendeels worden vergoed. Ditzelfde geldt voor varkenshouders met het keurmerk 1 ster Beter Leven. In de onderzochte plantaardige sectoren is het veel minder gemeengoed om een expliciete meerprijs te betalen voor producten met een duurzaamheidskeurmerk. Uit het onderzoek blijkt dat dat in sommige gevallen wel gebeurt, bijvoorbeeld bij tafelaardappelen. Die meerprijs wordt door de aardappelhandel betaald. De supermarkten geven aan wel wat meer te betalen voor aardappelen met het On the way to Planet Proof-keurmerk, maar die meerprijs is niet expliciet gemaakt en zit in de onderhandelde prijs. Voor uien, peren, tomaten en champignons geldt dat er meestal geen vastgelegde meerprijs was. Voor champignon telers die onder het keurmerk Beter voor van Albert Heijn afzetten, geldt dat er wel een kleine vergoeding is voor gemaakte kosten." De meerprijs is dus nog niet transparant.

²⁶ Citaat: "Concerns about market power and competition in the agri-food sector are widespread, with commentators regularly suggesting that farmers are in a structurally weaker position than other actors, who therefore benefit at their expense. The evidence reviewed in this paper indicates that downstream segments of agrifood chains are indeed typically more concentrated than farm-level production. Nevertheless, while competition problems were found in some instances, the current evidence does not support the claim that stronger actors in the chain systematically abuse their stronger position at the expense of farmers."

3 Regelgeving en praktijk in de Europese Unie

3.1 Regelgeving

3.1.1 Begrippen en definities

Duurzaamheidsafspraken en duurzaamheidsovereenkomsten

Dit rapport behandelt duurzaamheidsafspraken in de landbouw. De regelgeving van de EU spreekt veelal echter van duurzaamheidsovereenkomsten, niet van duurzaamheidsafspraken. Formeel gaat het dan om “overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen”²⁷, een stelsel van overlappende begrippen die duiden op de gezamenlijke wil van betrokken partijen om iets te doen of na te laten. In verschillende richtsnoeren, waarmee de EC uitleg geeft over de regelgeving, wordt de term afspraken in informele zin wel gebruikt voor zulke overeenkomsten. In het mededingingsrecht wordt de term ‘afspraken’ algemeen gehanteerd als de breedste categorie, waarin bovenstaande begrippen allemaal onder vallen. Er is dus geen principieel verschil tussen duurzaamheidsafspraken en duurzaamheidsovereenkomsten.

Duurzaamheidsovereenkomsten – in het mededingingsrecht overigens per definitie tussen private partijen, niet tussen bedrijven en overheid – vormen daarbij geen aparte categorie samenwerkingsovereenkomsten, maar is een van de vormen die samenwerkingsovereenkomsten kunnen aannemen.

Contractuele relaties tussen producenten en afnemers zijn, ook als zij over duurzaamheidsaspecten gaan, geen duurzaamheidsovereenkomsten zolang andere producenten en afnemers daar niet bij betrokken zijn.

Horizontale en verticale overeenkomsten

Bij horizontale overeenkomsten gaat het in grote lijnen om afspraken tussen concurrenten ten aanzien van R&D, productie, inkoop, commercialisering, informatie-uitwisseling, standaardisering en standaardvoorwaarden.

Bij verticale overeenkomsten gaat het in grote lijnen om situaties waarin een of meer producenten en een of meer marktdeelnemers partij zijn op verschillende niveaus van de productie, verwerking en handel binnen de voedseltoeleveringsketen, waaronder de distributie.

Beide termen hebben nauw omschreven betekenis in het EU-mededingingsrecht en zijn het onderwerp van allerlei jurisprudentie van het HVJ, dat bijvoorbeeld heeft bepaald dat beide onder het kartelverbod (Art. 101 VWEU) vallen. De EC heeft er diverse richtsnoeren over gepubliceerd. Dit rapport gaat hier niet nader op in.²⁸

Duurzaamheidsnormen

Een bijzonder geval van duurzaamheidsafspraken zijn “overeenkomsten voor duurzaamheidsnormen”, gericht op regels, richtlijnen of kenmerken voor producten en productiemethoden ten aanzien van duurzaamheidsmaatstaven. De afspraken kunnen zich richten op zowel het vaststellen als het in acht nemen daarvan. Een ander woord hiervoor is “duurzaamheidssystemen”.

Kwaliteitskeurmerken of -labels zijn een voorbeeld van duurzaamheidsnormen. Het betreft vaak particuliere initiatieven die kunnen uiteenlopen van eenzijdig door ondernemingen opgestelde gedragscodes, tot door het middenveld bepleite normen en multistakeholder-initiatieven waarbij ondernemingen binnen de gehele waardeketen betrokken zijn.

²⁷ Art. 101, lid 1 VWEU.

²⁸ De gegeven definities zijn gebaseerd op EC (2022g). In de GMO-verordening (1308/2013) komen de termen alleen voor in Art. 210bis. Voor nadere duiding, zie EC (2023).

3.1.2 Kartelverbod (Art. 101, lid 1 VWEU)

Kernartikel van het mededingingsrecht

Art. 101 VWEU vormt de basis van het mededingingsrecht van de EU en wordt wel aangeduid als het kartelverbod. Vanwege het grote belang ervan volgt hieronder de volledige tekst:

1. Onverenigbaar met de interne markt en verboden zijn alle overeenkomsten tussen ondernemingen, alle besluiten van ondernemersverenigingen en alle onderling afgestemde feitelijke gedragingen welke de handel tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging binnen de interne markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst en met name die welke bestaan in:
 - a. het rechtstreeks of zijdelings bepalen van de aan- of verkoopprijzen of van andere contractuele voorwaarden;
 - b. het beperken of controleren van de productie, de afzet, de technische ontwikkeling of de investeringen;
 - c. het verdelen van de markten of van de voorzieningsbronnen;
 - d. het ten opzichte van handelspartners toepassen van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, hun daarmee nadeel berokkend bij de mededinging;
 - e. het afhankelijk stellen van het sluiten van overeenkomsten van de aanvaarding door de handelspartners van bijkomende prestaties welke naar hun aard of volgens het handelsgebruik geen verband houden met het onderwerp van deze overeenkomsten.
2. De krachtens dit artikel verboden overeenkomsten of besluiten zijn van rechtswege nietig.
3. De bepalingen van lid 1 van dit artikel kunnen echter buiten toepassing worden verklaard
 - voor elke overeenkomst of groep van overeenkomsten tussen ondernemingen,
 - voor elk besluit of groep van besluiten van ondernemersverenigingen, en
 - voor elke onderling afgestemde feitelijke gedraging of groep van gedragingen die bijdragen tot verbetering van de productie of van de verdeling der producten of tot verbetering van de technische of economische vooruitgang, mits een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen de gebruikers ten goede komt, en zonder nochtans aan de betrokken ondernemingen
 - a. beperkingen op te leggen welke voor het bereiken van deze doelstellingen niet onmisbaar zijn,
 - b. de mogelijkheid te geven, voor een wezenlijk deel van de betrokken producten de mededinging uit te schakelen.

Basisregel, vrijstellingen en uitzonderingen

Basisregel is daarmee dat alle afspraken die de handel tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging binnen de interne markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst verboden zijn. Ook in de landbouw. Daarop zijn echter vrijstellingen en uitzonderingen mogelijk:

- Lid 3 van Art. 101 VWEU biedt ruimte voor individuele vrijstellingen, onder bepaalde voorwaarden;
- Art. 42 en Art. 43 VWEU bieden ruimte om voor de landbouw de toepasselijkheid van Art. 101 VWEU vast te stellen, met inbegrip van generieke vrijstellingen of uitzonderingen;²⁹
- Art. 103 VWEU biedt een grondslag om in regelgeving van het Europees Parlement en de Raad de bepalingen van Art. 101 VWEU uit te werken, ook eventuele vrijstellingen en uitzonderingen.³⁰

Inherente beperkingen en "rule of reason"

Het kartelverbod staat weliswaar centraal in het Europese mededingingsrecht, maar staat op gespannen voet met maatschappelijke belangen anders dan marktwerking die elders in het VWEU verankerd zijn. Bepalingen daarover zijn in het VWEU nevensgeschikt aan het kartelverbod. Om dergelijke conflicten op te lossen, kan in bepaalde gevallen het leerstuk van de inherente beperkingen worden ingeroepen dan wel de "rule of reason".

²⁹ Art. 42 VWEU luidt: "De bepalingen van het hoofdstuk over regels betreffende de mededinging zijn op de voortbrenging van en de handel in landbouwproducten slechts in zoverre van toepassing, als door het Europees Parlement en de Raad met inachtneming van de in artikel 39 vermelde doeleinden zal worden bepaald binnen het raam van de bepalingen en overeenkomstig de procedure van artikel 43, lid 2". Voor de uitwerking daarvan, zie paragraaf 3.1.4.

³⁰ Art. 103 VWEU luidt: "1. De verordeningen of richtlijnen dienstig voor de toepassing van de beginselen neergelegd in de artikelen 101 en 102 worden door de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, vastgesteld. 2. De in lid 1 bedoelde voorschriften hebben met name ten doel: [...] c) in voorkomende gevallen, de werkingssfeer van de bepalingen van de artikelen 101 en 102 voor de verschillende bedrijfstakken nader vast te stellen; [...]".

Het leerstuk van de inherente beperkingen houdt in dat afspraken zijn uitgezonderd van de werking van Art. 101 VWEU wanneer deze inherent zijn aan het nastreven van bepaalde maatschappelijke doelstellingen, zoals de bescherming van afnemers van maatschappelijke diensten of andere sociale en/of politieke doelstellingen. Voorwaarde daarbij is dat de regeling noodzakelijk en proportioneel is. Dit volgt uit een arrest van het HVJ in de zaak-Wouters³¹ en wordt daarom ook wel het Wouters-leerstuk genoemd. Het leerstuk betrof aanvankelijk vooral mededingingsbeperkingen die door beroepsorganisaties zoals advocaten en notarissen aan hun leden worden opgelegd in het kader van juridische diensten en waarbij publieke waarden in het geding zijn, zoals een goede rechtsbedeling (Ruigewaard, 2020). Analoog hieraan is het verdedigbaar dat duurzaamheid en dierenwelzijn als een legitiem publiek belang worden gezien op grond waarvan een mededingingsbeperking als aanvaardbaar kan worden beschouwd (Maverick Advocaten, 2015).³² In dat geval valt die beperking buiten de reikwijdte van Art. 101 VWEU en is er dus ook geen sprake van een vrijstelling of uitzondering. De beoordeling op inherente beperking gaat vooraf aan de beoordeling onder Art. 101 VWEU en de daaraan gerelateerde vrijstellingen en uitzonderingen.

Ook de ACM (2014b) wijst erop dat het HVJ enkele malen heeft aangenomen dat een mededingingsbeperking aanvaardbaar was vanwege het legitieme publieke belang dat ermee werd gediend, daarmee 'inherent' was aan dat publieke belang en dat hierdoor het kartelverbod niet van toepassing was. In 2014 sloot de ACM niet ten principale uit dat de leer van inherente beperkingen kan worden toegepast op duurzaamheidsinitiatieven. Op dat moment vond zij dit leerstuk in de jurisprudentie echter nog onvoldoende uitgekristalliseerd om over de toepassing hiervan uitspraken te doen.

Nauw verwant is het begrip "rule of reason", waarbij weging plaatsvindt van de economische belangen die door het kartelverbod worden beschermd en andere maatschappelijke belangen (Houdijk, 2008).³³ De "rule of reason" is tot ontwikkeling gekomen in het Europese vrijverkeersrecht en bevat een aantal criteria die, in zaken met een maatschappelijke dimensie, geschikt zijn om een afweging te maken tussen botsende economische en niet-economische belangen. Achtergrond van deze ontwikkeling was dat de uitzonderingsinstrumenten in het VWEU niet voldeden en een alternatieve methode geboden was. De "rule of reason", ofwel "exceptie op grond van dwingende eisen van algemeen belang", kent volgens deze auteur grosso modo vijf voorwaarden:

- i. een communautaire regeling ter zake bestaat niet;
- ii. de nationale regel wordt niet om puur economische redenen toegepast;
- iii. het belang dat de nationale maatregel beoogt te beschermen, is van voldoende gewicht;
- iv. de nationale maatregel mag niet discrimineren;
- v. de nationale maatregelen dienen proportioneel te zijn.

De termen "rule of reason" en "dwingende eisen van algemeen belang" komen uit de jurisprudentie over het vrije verkeer en worden niet gebezigd in het hierboven genoemde Wouters-arrest. Toch komt de kern van de "rule of reason"-toets (de norm van proportionaliteit *sensu lato*) ook terug in Wouters, in de vorm van een noodzakelijkheids- en evenredigheidstoets (Houdijk, 2008). De scheidslijn tussen mededingingsregels en vrijverkeersregels is op dit punt fluïde.³⁴

De "rule of reason" zorgt ervoor dat het mededingingsrecht niet 'rücksichtslos' alle niet-economische belangen aan de kant schuift. Hij biedt een instrument om belangen tegen elkaar af te wegen door een aantal specifieke voorwaarden neer te leggen. Voor degenen die het mededingingsrecht graag met volle kracht aan het werk zien vanuit de doelstellingen van efficiëntie en maximalisatie van consumentenwelvaart, bieden deze criteria een uitstekende mogelijkheid om te bepleiten dat het mededingingsbelang dient te prevaleren en dat minder mededingingsbeperkende alternatieven voor de voorliggende maatregel uitstekend

³¹ <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=46722&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=693104>

³² <https://www.maverick-law.com/nl/blogs/kip-ook-juridisch-eeen-veelzijdig-stukje-vlees.html>

³³ Houdijk (2008) stelt dat in plaats van de figuur van de "rule of reason" ook de term "leer van de inherente beperkingen" zou kunnen worden gebruikt. Immers, een regel die als inherent aan de uitoefening van een activiteit bestempeld wordt, wordt zo noodzakelijk geacht voor die activiteit dat men niet zonder kan. De focus op de (absolute) noodzaak van een maatregel vormt vaak een reële weergave van het heikelste punt in het toetsingsproces. Toch gaat zijn voorkeur uit naar de term "rule of reason", omdat deze redelijkheidsregel theoretisch het best uitgewerkte toetsingsschema heeft en daarmee de meeste handvatten biedt aan de toetsende entiteit.

³⁴ Het klassieke onderscheid is tussen imperium (politieke macht) en dominium (economische macht) als richtpunt van het vrijverkeers- respectievelijk mededingingsrecht (Houdijk, 2008).

werken. Voor de tegenstanders van al te vergaande marktwerking biedt de regel aangrijpingspunten om juist een omgekeerde stelling te betrekken (Houdijk, 2008).

In de kern bieden het leerstuk van de inherente beperking en de "rule of reason" dus oplossingen voor de spanningen tussen het kartelverbod en andere bepalingen in het VWEU. Blijkens onder meer het Wouters-arrest is het HVJ van oordeel dat die oplossingen valide zijn. In de praktijk is de toepassing ervan onzeker.³⁵

3.1.3 Individuele vrijstellingen (Art. 101, lid 3 VWEU)

Voorwaarden

Lid 3 van Art. 101 VWEU biedt de mogelijkheid om toch afspraken te maken, mits voldaan wordt aan vier voorwaarden (cumulatief):

- i. De afspraken moeten bijdragen tot verbetering van de productie of van de verdeling der producten of tot verbetering van de technische of economische vooruitgang;
- ii. Een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen moet de gebruikers ten goede komen;
- iii. De afspraken mogen aan de betrokken ondernemingen geen beperkingen opleggen welke voor het bereiken van deze doelstellingen niet onmisbaar zijn;
- iv. De afspraken mogen geen mogelijkheid geven om voor een wezenlijk deel van de betrokken producten de mededinging uit te schakelen.

De formulering van de vier voorwaarden luistert nauw en is door de EC in een hoge mate van detaillering geduid (EC, 2004, 2010, 2014, 2018b, 2022f, 2022g) en door nationale mededingingsautoriteiten zoals de ACM uitgelegd (ACM, 2014a, 2014b, 2019a, 2019b, 2020, 2021, 2022c, 2022d). Het Europese Hof van Justitie heeft daarbij het laatste woord, waarbij de duiding van de EC soms terzijde wordt geschoven, zoals bij het zgn. Witlofarrest.³⁶

Praktische problemen

In de praktijk is het niet eenvoudig om aan alle vier de voorwaarden te voldoen. De eisen van efficiëntieverbetering (voorwaarde 1) en geen uitschakeling van de mededinging (voorwaarde 4) zijn meestal niet het probleem, maar wel de voorwaarden dat een billijk aandeel in de voordelen aan de consumenten ten goede moet komen (voorwaarde 2) en dat de afspraken uitsluitend beperkingen mogen opleggen die voor het bereiken van het doel onmisbaar zijn (het noodzakelijkheidsbeginsel, voorwaarde 3).

Dit probleem speelt met name ten aanzien van duurzaamheid. Zo stelt de Raad van State (2022, pag. 6):

"Een voorbeeld daarvan is een afspraak tussen agrariërs en supermarkten om alleen duurzaam geproduceerde (en vaak duurder) levensmiddelen te verkopen. (zie noot 29) Een dergelijke afspraak kan in strijd zijn met artikel 101, lid 1, VWEU." De betreffende voetnoot luidt: "Een dergelijke afspraak zou aanbieders van niet-duurzame levensmiddelen van de markt uitsluiten. Zie in dezen bijvoorbeeld de duurzaamheidsafspraken inzake 'De Kip van Morgen', waarvan de ACM heeft geoordeeld dat deze in strijd zijn met het mededingingsrecht (kenmerk: ACM/DM/2014/206028)."

Bij "De Kip van Morgen" spraken retailers af om een basisniveau aan dierenwelzijn aan te houden bij in- en verkoop (ACM, 2014a; Bos et al., 2018). Het negatieve oordeel van de ACM leidde tot maatschappelijke commotie en de opdracht in het regeerakkoord Rutte 3 aan de ACM op dit gebied leidde ertoe dat de ACM ruimte is gaan zoeken hoe duurzaamheid dan wel rechtmatig in afspraken tussen private partijen kan worden nagestreefd. Dit heeft geleid tot een reeks leidraden (ACM, 2019a, 2019b, 2020, 2021, 2022c, 2022d) en ook tot een andere visie hoe het mededingingsrecht toe te passen (Snoep, 2021). Daarnaast leidde de commotie tot een wetsvoorstel Ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven (zie paragraaf 4.1.2).

³⁵ Het is op dit punt dat Art. 210bis GMO-verordening (zie paragraaf 3.1.5) belangrijke winst biedt door die onzekerheid weg te nemen en niet naast, maar binnen de kaders van het kartelverbod met zijn vrijstellingen en uitzonderingen ruimte te bieden voor kartelafspraken ten gunste van duurzaamheid en dierenwelzijn.

³⁶ HVJ EU 14 november 2017, ECLI:EU:C:2017:860, C-671/15.

Green Deal en verduurzaming

In het licht van de Green Deal en de noodzaak om de landbouw te verduurzamen, heeft de EC zelf inmiddels ingrijpende aanpassingen voorgesteld van de mededingingsregels, zowel wat betreft de regelgeving op basis van Art. 42 VWEU en Art. 103 VWEU als wat betreft de richtsnoeren³⁷ hoe die regels toe te passen (EC, 2021b, 2021c). Veel van die aanpassingen zijn in 2022 doorgevoerd. Een concept van richtsnoeren over horizontale overeenkomsten en duurzaamheid in het algemeen is in 2022 ter consultatie voorgelegd (EC, 2022g), maar is op dit moment nog niet vastgesteld.³⁸

Voor verduurzaming van de landbouw kan weliswaar gebruik worden gemaakt van de bepalingen onder Art. 42 en Art. 43 VWEU over de toepasselijkheid van Art. 101 VWEU voor de landbouw en de generieke vrijstellingen onder Art. 103 VWEU, maar indirect blijft Art. 101 VWEU toch van belang. De formulering van vrijstellingen en uitzonderingen (derogaties) grijpt in veel gevallen namelijk terug op Art. 101 VWEU en de uitleg van de EC in de richtsnoeren met betrekking tot Art. 101 VWEU werkt daarbij door. Dit is met name relevant voor begrippen als "niet onmisbaar voor het bereiken van de doelstellingen" en "uitschakeling van de mededinging". Voor details hierover en concrete voorbeelden aan de hand van casuïstiek, zie de richtsnoeren betreffende de toepassing van Art. 101, lid VWEU (EC, 2004) en het concept van de richtsnoeren voor horizontale overeenkomsten (EC, 2022g), met name het deel over duurzaamheid (hoofdstuk 9, punt 541 t/m 621).

Overeenkomsten die duurzaamheidsdoelstellingen nastreven, vormen onder Art. 101 VWEU geen aparte categorie samenwerkingsovereenkomsten (punt 547). Overeenkomsten die de mededinging beperken, kunnen zich niet aan het verbod van Art. 101, lid 1 VWEU onttrekken om de enkele reden dat ze noodzakelijk zijn voor het nastreven van de duurzaamheidsdoelstelling (punt 548). Voor de toetsing van duurzaamheidsovereenkomsten aan Art. 101, lid 1 VWEU, zie punt 555 t/m 575.³⁹ Voor de toetsing van duurzaamheidsovereenkomsten aan Art. 101, lid 3 VWEU, zie punt 576 t/m 614. Ten aanzien van onmisbaarheid, zie punt 580 t/m 587.⁴⁰ Ten aanzien van geen uitschakeling van de mededinging, zie punt 610 t/m 614.⁴¹

³⁷ Richtsnoeren zijn beleidsregels die de EC binden, maar niet degene die ervan gebruikmaakt. Zij hebben geen basis in een machtiging in EU-regelgeving en geen wettelijk bindende status (Art. 288 VWEU). Afwijking van de richtsnoeren levert echter risico's op, omdat de EC besluiten kan nemen over de toelaatbaarheid van afspraken die de mededingingsregels kunnen schenden. Uiteindelijk beslist het HVJ hierover (zie punt 54 van de richtsnoeren voor horizontale samenwerkingsovereenkomsten, Bijlage 2), maar bij een ongunstige uitspraak kunnen hoge boetes worden opgelegd. In de praktijk is het daarmee weinig aantrekkelijk om af te wijken van de richtsnoeren (Agricultural Markets Task Force, 2016, punt 148). De EC heeft daarmee een bijzondere machtspositie, want richtsnoeren worden door haar eenzijdig ontwikkeld en vastgesteld na consultatie van de belanghebbenden (dus zonder codecisie of stemming).

³⁸ In dit rapport wordt de inhoud van dit, overigens belangrijke, document niet behandeld. Voor de landbouw bieden de derogaties in de GMO-verordening beduidend meer ruimte. Wel kan de inhoud ervan nuttig zijn voor afspraken buiten de landbouwers en hun organisaties om, zoals tussen retailers en verwerkers onderling. Een extract is te vinden in Bijlage 2.

³⁹ Onder meer: Het feit dat een overeenkomst daadwerkelijk een duurzaamheidsdoelstelling nastreeft, kan worden meegewogen om te bepalen of de beperking in kwestie een beperking van de mededinging naar strekking (*en dus niet toegestaan*) of naar gevolgen is in de zin van artikel 101, lid 1 (punt 559). In dit verband is het zo dat partijen, wanneer zij beweren dat een overeenkomst, die prijsafspraken, verdeling van markten of klanten, beperking van productie of innovatie lijkt na te streven, feitelijk een duurzaamheidsdoelstelling nastreeft, alle feiten en bewijsmiddelen moeten aandragen waaruit blijkt dat de overeenkomst daadwerkelijk een dergelijke doelstelling nastreeft en niet wordt gebruikt om een beperking van de mededinging naar strekking te verhullen. Als uit het bewijs blijkt dat de overeenkomst inderdaad een duurzaamheidsdoelstelling nastreeft, zullen de mededingingsbeperkende gevolgen moeten worden beoordeeld (punt 560). Duurzaamheidsnormen die daadwerkelijk een duurzaamheidsdoelstelling nastreven maar verhullen dat sprake is van prijsafspraken, verdeling van markten of klanten, beperkingen van de productie of beperkingen van de kwaliteit of innovatie, hebben een mededingingsbeperkende strekking (punt 570). In het bijzonder geldt dat een overeenkomst tussen concurrenten over de vraag hoe als gevolg van de vaststelling van een duurzaamheidsnorm toegenomen kosten moeten worden doorberekend in hogere verkoopprijzen voor hun consumenten, een mededingingsbeperkende strekking heeft. Evenzo heeft een overeenkomst tussen de partijen bij de duurzaamheidsnorm om derden onder druk te zetten om zo geen producten op de markt te brengen die niet aan de duurzaamheidsnorm voldoen, een mededingingsbeperkende strekking (punt 571).

⁴⁰ Onder meer: De overeenkomst mag geen beperkingen opleggen die niet onmisbaar zijn voor het bereiken van de met de overeenkomst gegenereerde voordelen. Partijen moeten aantonen dat hun overeenkomst als zodanig – en elke mededingingsbeperking die eruit voortvloeit – redelijkerwijs noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de beweerde duurzaamheidsvoordelen en dat er uit economisch oogpunt geen andere praktisch haalbare en minder beperkende middelen zijn om deze te verwezenlijken (punt 581). Wanneer EU-recht of nationaal recht ondernemingen verplicht om concrete duurzaamheidsdoelen in acht te nemen, kunnen samenwerkingsovereenkomsten en de eventueel daaruit voortvloeiende beperkingen niet onontbeerlijk worden geacht voor het te verwezenlijken doel. Dit komt omdat elke onderneming reeds bij wet verplicht is het doel te verwezenlijken (punt 583). Als vuistregel geldt dat de door duurzaamheidsovereenkomsten opgelegde verplichtingen niet verder mogen gaan dan hetgeen noodzakelijk is om het doel van de overeenkomst te behalen (punt 587).

⁴¹ Onder meer: Volgens de vierde voorwaarde van artikel 101, lid 3, mag de overeenkomst de partijen niet de mogelijkheid geven om de mededinging voor een wezenlijk deel van de betrokken producten uit te schakelen. In wezen waarborgt deze voorwaarde dat steeds een zekere mate van restconcurrentie blijft bestaan op de markt waarop de overeenkomst van toepassing is, ongeacht de omvang van de voordelen (punt 610). Aan deze laatste voorwaarde kan worden voldaan zelfs wanneer de

3.1.4 Generieke toepasselijkheidsbepaling en uitzonderingen voor de landbouw (Art. 42 en Art. 43 VWEU)

GMO-verordening

Art. 42 VWEU bepaalt dat de mededingingsregels van Art. 101-Art.106 VWEU slechts in zoverre gelden voor de productie van en handel in landbouwproducten als wordt bepaald door het Europees Parlement en de Raad, namelijk in de GMO-verordening (1308/2013) die is vastgesteld op grond van Art. 43 VWEU. Deze verordening biedt geen generieke vrijstelling van Art. 101 VWEU, dat in beginsel dus onverkort van toepassing is op overeenkomsten tussen landbouwers, al dan niet in coöperatieverband, met elkaar of met toeleveranciers en afnemers. In bepaalde gevallen voorziet de GMO-verordening echter in een derogatie (uitzondering) op Art. 101 VWEU. Hieronder worden deze in numerieke volgorde besproken.

Derogatie voor erkende producentenorganisaties (Art. 152, lid 1bis GMO-verordening)

Art. 152, lid 1bis van de GMO-verordening bevat een voorwaardelijke derogatie op Art. 101, lid 1 VWEU voor erkende producentenorganisaties (PO's). Zij moeten bepaalde doelstellingen nastreven, gezamenlijke activiteiten uitvoeren⁴² en mogen bij erkenning gezamenlijk handelen en desgewenst een algemeenverbindendverklaring (AVV) aanvragen.

Derogatie in relatie tot Art. 39 VWEU (Art. 209, lid 1, eerste alinea GMO-verordening)

Art. 209, lid 1, eerste alinea van de GMO-verordening bevat een voorwaardelijke derogatie op Art. 101, lid 1 VWEU dat niet van toepassing is op overeenkomsten, besluiten en feitelijke gedragingen die vereist zijn voor de verwezenlijking van de in Art. 39 VWEU omschreven doelstellingen. Dit zijn de doelstellingen van het zgn. landbouwartikel. Uit de jurisprudentie van het HVJ blijkt dat deze derogatie alleen kan worden benut wanneer de afspraken of gedragingen aan alle doelstellingen van Art. 39 VWEU tegelijk bijdragen. Die doelstellingen zijn deels tegenstrijdig. Zo moeten zowel een goed inkomen voor landbouwers als redelijke prijzen voor consumenten worden gerealiseerd. Als gevolg daarvan is de derogatie feitelijk onbruikbaar (een lege dop) (ACM, 2022d, punt 41).

Derogatie voor landbouwers en hun verenigingen (Art. 209, lid 1, tweede alinea GMO-verordening)

Art. 209, lid 1, tweede alinea van de GMO-verordening bevat een tweede derogatie op Art. 101, lid 1 VWEU voor individuele landbouwers, verenigingen van landbouwers (bijvoorbeeld coöperaties) en unies van deze verenigingen, krachtens Art. 152 GMO-verordening of Art. 162 GMO-verordening erkende PO's of krachtens Art. 156 GMO-verordening erkende unies van PO's. Voorwaarde is dat de afspraken en gedragingen betrekking hebben op de productie of de verkoop van landbouwproducten of het gebruik van gemeenschappelijke installaties voor het opslaan, behandelen of verwerken daarvan. De afspraken en gedragingen mogen de doelstellingen van Art. 39 VWEU niet in gevaar brengen.

De ruimte onder Art. 209, lid 1, tweede alinea GMO-verordening is vergelijkbaar met die voor erkende PO's onder Art. 152, lid 1bis GMO-verordening, terwijl aan veel minder voorwaarden hoeft te worden voldaan. In essentie biedt de derogatie van Art. 209, lid 1, tweede alinea GMO-verordening aan landbouwers de mogelijkheid om bij de productie en handel samen optreden als één partij, conform het doel van de wetgever met deze derogatie (Agricultural Markets Task Force, 2016). Daar staat tegenover dat uitsluitend erkende PO's, die deels gezamenlijk hun bedrijf voeren, een AVV mogen aanvragen onder Art. 164-Art. 165 GMO-verordening.

In de praktijk is de derogatie van Art. 209, lid 1, tweede alinea GMO-verordening een slapende uitzonderingsgrond vanwege verwarring over de ruimte die de derogatie biedt en de verhouding tot Art. 152, lid 1bis GMO-verordening (Agricultural Markets Task Force, 2016). De EC adviseert landbouwers die ervan gebruik willen maken met haar contact op te nemen.⁴³ Wie zich op deze bepaling wil beroepen, kan de EC advies vragen over de verenigbaarheid van een overeenkomst met de doelstellingen van Art. 39 VWEU. De betreffende formulering in Art. 209, lid 1, tweede alinea GMO-verordening van de voorwaarden voor

mededingingsbepalende overeenkomst betrekking heeft op de hele bedrijfstak, zolang de partijen bij de overeenkomst op ten minste één belangrijk mededingingsaspect stevig blijven concurreren (punt 611).

⁴² Voorwaarde is onder meer dat de erkende PO het aanbod concentreert en de producten van zijn leden op de markt brengt, ongeacht of de eigendom daarvan door de producenten wordt overgedragen aan de PO en ongeacht of de onderhandelde prijs geldt voor de gecombineerde productie van alle, dan wel van een deel van de leden.

⁴³ https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/producer-and-interbranch-organisations_nl

toepasselijkheid⁴⁴ is echter identiek aan die in Art. 210bis GMO-verordening, waar zij volgens de EC geen beletsel voor toepassing vormt in het geval van duurzaamheidsafspraken (zie de toelichting hierop van de EC in punten 162-169 en met name punten 167-168 van het concept van de richtsnoeren voor toepassing van Art. 210bis GMO-verordening; EC, 2023).⁴⁵

Verenigbaarheid met de doelstellingen van Art. 39 VWEU kan dus geen principiële beletsel vormen om van de derogatie van Art. 209, lid 1, tweede alinea GMO-verordening gebruik te maken.

Derogatie voor erkende brancheorganisaties (Art. 210, lid 1 GMO-verordening)

Art. 210, lid 1 GMO-verordening biedt een derogatie voor afspraken en gedragingen van erkende brancheorganisaties (BO's) die nodig zijn voor de verwezenlijking van bepaalde van hun doelstellingen en/of doelstellingen ten aanzien van olijfolie, tafelolijven en tabak. Dergelijke BO's moeten bepaalde doelstellingen nastreven en mogen bepaalde activiteiten uitvoeren gericht op de keten als geheel. Voorwaarde is dat die afspraken en gedragingen niet kunnen leiden tot marktcompartimentering, de goede werking van de marktordering niet in gevaar kunnen brengen, geen concurrentievervalsingen teweeg kunnen brengen die niet volstrekt noodzakelijk zijn voor het verwezenlijken van de nagestreefde doelstellingen van het GLB, niet de vaststelling van prijzen of quota omvatten en geen discriminatie kunnen veroorzaken of de concurrentie voor een aanzienlijk deel van de betrokken producten kunnen uitschakelen. Met deze voorwaarden komt een groot deel van Art. 101, lid 3 VWEU terug.

De ruimte voor erkende BO's om afspraken te maken, al of niet over duurzaamheid, is dus beperkt. Wel mogen erkende BO's een AVV aanvragen onder Art. 164-Art. 165 GMO-verordening.

Derogatie voor duurzaamheidsinitiatieven (Art. 210bis GMO-verordening)

Art. 210bis GMO-verordening bevat een derogatie op Art. 101 VWEU voor *verticale en horizontale duurzaamheidsinitiatieven*. Het gaat om afspraken die tot doel hebben een duurzaamheidsnorm toe te passen die verder gaat dan hetgeen door het Unierecht of het nationale recht is voorgeschreven. Voorwaarde is dat die afspraken uitsluitend die mededingingsbeperkingen opleggen die onontbeerlijk zijn voor het behalen van de norm. Het gaat om afspraken van producenten van landbouwproducten waarbij verschillende producenten partij zijn of waarbij een of meer producenten en een of meer marktdeelnemers partij zijn op verschillende niveaus van de productie, verwerking en handel binnen de voedseltoeleveringsketen, waaronder de distributie. De afspraken kunnen nagenoeg alle aspecten van duurzaamheid betreffen (klimaat, milieu, biodiversiteit, circulariteit, diergezondheid en -welzijn).

De EC en de ACM kunnen de gemaakte duurzaamheidsafspraken verbieden om te voorkomen dat de mededinging wordt uitgesloten of indien zij van oordeel zijn dat de doelstellingen van Art. 39 VWEU in gevaar worden gebracht. In beide gevallen gaat het om een marginale toets met een hoge drempel (EC, 2023, punten 167-168), bedoeld om slechts bij uitzondering toe te passen.

Een concept van richtsnoeren over de toepassing van Art. 210bis GMO-verordening is op 10 januari 2023 ter consultatie voorgelegd (EC, 2023). De richtsnoeren zullen uiterlijk op 8 december 2023 worden vastgesteld. Het concept biedt een ruimhartige en werkbare uitleg van het artikel:

- Onder duurzaamheidsafspraken wordt verstaan alle overeenkomsten, besluiten en feitelijke gedragingen tussen producenten onderling dan wel met ketenpartijen in relatie tot productie of handel in

⁴⁴ De tekst met betrekking tot de voorwaarden voor toepasselijkheid luidt: "tenzij de doelstellingen van artikel 39 VWEU in gevaar worden gebracht"; "Dit lid is niet van toepassing op overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen [...] waardoor mededinging wordt uitgesloten". Dit is identiek aan lid 7, eerste alinea van Art. 210bis GMO-verordening: "De nationale mededingingsautoriteit [...] kan in individuele gevallen besluiten dat [...] een of meer van de overeenkomsten, besluiten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen moeten worden aangepast, stopgezet of helemaal niet mogen plaatshebben, indien zij een dergelijk besluit noodzakelijk acht om te voorkomen dat de mededinging wordt uitgesloten of indien zij van oordeel is dat de doelstellingen van artikel 39 VWEU in gevaar worden gebracht".

⁴⁵ Punt 167 luidt: "The threshold under Article 210a(7) for jeopardising the objectives set out in Article 39 TFEU should be high. It would be against the spirit of Article 210a and the case law of the Court of Justice of the European Union on the need to reconcile the five CAP objectives if those objectives would be jeopardised any time a sustainability agreement has even a slight impact on one of those objectives." In punt 168 wijst de EC er daarnaast op dat redelijke prijzen voor consumenten iets anders zijn dan de laagst mogelijke prijs: "The 'reasonable prices' objective should not be understood as referring to the lowest price possible". Dit sluit aan op eerdere opmerkingen van deze strekking door de Commissie economische en monetaire zaken van het Europees Parlement (Schrijvershof & Heystee, 2022, voetnoot 30).

landbouwproducten die ten doel hebben om een hogere standaard van duurzaamheid toe te passen dan wettelijk vereist, los van de vorm van de samenwerking (punt 11).

- Minimaal moet er één landbouwer bij de overeenkomst betrokken zijn (punt 27). Daarnaast kunnen toeleveranciers, dienstverleners, verwerkers, handelaars, retailers en vervoerders betrokken zijn (punt 28). Al dan niet erkende PO's en BO's kunnen ook betrokken zijn bij de overeenkomsten (punt 29).
- Alle producten in Bijlage I VWEU kunnen het voorwerp van een duurzaamheidsovereenkomst zijn, dus ook non-food (bijvoorbeeld bloemen). Verwerkte producten kunnen dat alleen zijn in zoverre het gaat om grondstoffen genoemd in Bijlage I VWEU (punt 34-36).
- Toepassing van duurzaamheidsnormen moet leiden tot realisatie van duurzaamheidsdoelen genoemd in Art. 210bis GMO-verordening (punt 44). Het kan gaan om bestaande keurmerken (punt 46) en om nieuwe normen (punt 48).
- Resultaten van duurzaamheidsnormen moeten concreet en meetbaar zijn (punt 52) en uitgaan boven wat al verplicht is op EU- of nationaal niveau (punt 57).
- De voorwaarde dat de duurzaamheidsovereenkomsten onontbeerlijk moeten zijn om het gestelde duurzaamheidsdoel te bereiken, moet anders worden gelezen dan bij Art. 101 VWEU, waar de derde voorwaarde van lid 3 dezelfde bewoordingen gebruikt (punt 81). De toets op dit punt voor Art. 210bis GMO-verordening wijkt daarom af van die voor Art. 101, lid 3 VWEU, aangezien de EU co-wetgevers uitdrukkelijk wilden dat duurzaamheidsafspraken in de landbouw mogelijk zouden worden. De voorwaarde uit Art. 101, lid 3 VWEU dat een billijk aandeel van het voordeel van de afspraken aan de gebruikers ten goede moet komen, geldt niet voor Art. 210bis GMO-verordening en prijsafspraken en productiebeperkende afspraken zijn daarom toegestaan, voor zover zij onontbeerlijk zijn (punt 83).
- Om te beoordelen of duurzaamheidsafspraken onontbeerlijk zijn, moeten alle aspecten van overeenkomsten afzonderlijk worden beoordeeld (punt 86), naast een integraal oordeel (punt 87).
- Hoe marginaler het duurzaamheidsresultaat van de overeenkomst, des te minder aannemelijk dat de overeenkomst onontbeerlijk is. Omgekeerd geldt dat hoe moeilijker een duurzaamheidsdoelstelling maatschappelijk te realiseren is, des te aannemelijker dat de mededingingsbeperking onontbeerlijk is (punt 88).
- Het risico dat ondernemingen lopen als zij als eerste duurzaamheidsstappen zetten, kan in beginsel legitimeren om duurzaamheidsafspraken te maken (tegengaan van "free riders") (punt 98).
- Overheidssubsidie voor verduurzaming staat duurzaamheidsafspraken niet in de weg, maar dan enkel voor het deel van de kosten dat niet wordt gedekt door de overheidssubsidie (punt 99).⁴⁶
- Bepalingen die het vrije verkeer van goederen en diensten binnen de EU beperken, zijn in beginsel niet onontbeerlijk (punt 106; zie ook voorbeeld 2 op pag. 62 met betrekking tot grensgebieden).
- Beperkingen ten aanzien van prijzen kunnen de vorm aannemen van vaste prijzen, minimumprijzen en prijstoeslagen. Een toeslag voor duurzame bedrijfsvoering kan passend zijn, maar wel op basis van de werkelijke meerkosten (punt 111, punt 116).
- Beperkingen zijn eerder onontbeerlijk naarmate het duurzaamheidsdoel een hogere ambitie vraagt (punt 115).
- Voor het maken van duurzaamheidsovereenkomsten hoeft er geen onderzoek naar de relevante markt te worden uitgevoerd (punt 118 en 119). Toetsing vindt ex-post plaats.
- Eenmaal afgesloten duurzaamheidsovereenkomsten moeten regelmatig worden gezien, omdat de onontbeerlijkheid van de overeenkomst kan vervallen en bijstelling of beëindiging nodig kan zijn (punt 130-136).
- De ex-postbeoordeling of duurzaamheidsovereenkomsten onontbeerlijk zijn, betreft het in gevaar brengen van de doelstelling van Art. 39 VWEU en het uitsluiten van mededinging (punt 161). Hierbij is zorgvuldige weging nodig, waarbij voordelen op een van de vijf doelstellingen van Art. 39 VWEU de nadelen voor andere doelstellingen mogen compenseren (punt 163).
- Voorkomen moet worden dat de overeenkomsten zo'n groot deel van de markt beslaan dat innovatie wordt geremd of de levensstandaard van landbouwers in het algemeen terugloopt (punt 164 en 165). De drempel om tot die conclusie te komen, moet echter hoog liggen, gezien de geest van Art. 210bis GMO-verordening en kleine effecten op de vijf doelstellingen mogen niet leiden tot een negatief oordeel over de overeenkomsten (punt 167).

⁴⁶ Voor zover de vergoeding van de overheid afkomstig is (GLB, staatssteun, de minimis of diensten van algemeen economisch belang) gelden voor dat deel de daarvoor geldende eisen, terwijl voor de duurzaamheidsafspraken tussen private partijen de mededingingsregels gelden.

- Art. 39 VWEU doelt niet op zelfvoorzienendheid dan wel op de laagst mogelijke prijzen voor consumenten (punt 168). Evenmin vereist Art. 39 VWEU dat elke beperking van mededinging verboden is (punt 169). Die kan onontbeerlijk zijn om duurzaamheidsdoelen te behalen, maar die doelen moeten dan opwegen tegen de beperkingen (punt 171).
- Wel moet worden bezien of vervanging van niet-duurzame producten door duurzame in lijn is met toenemende vraag naar duurzame producten of aan hen dwingend wordt opgelegd (punt 176).
- Het marktaandeel van duurzaamheidsovereenkomsten moet worden meegenomen bij het oordeel of zij toelaatbaar zijn, waarbij een aandeel tot 15% (horizontale overeenkomsten) dan wel 30% (verticale overeenkomsten) niet wordt geacht de mededinging uit te sluiten (punt 178). Daarboven kunnen de beperkingen nog steeds onontbeerlijk zijn, maar zal dit per geval moeten worden getoetst (punt 179).

Alles samen biedt Art. 210bis GMO-verordening samen met de richtsnoeren voor de toepassing daarvan veel ruimte om de landbouw te verduurzamen, mits het initiatief uitgaat vanuit de landbouwers en niet uitsluitend ketenpartijen betreft (verwerkers, industrie, retail). Het artikel biedt een oplossing vergelijkbaar met die van de leer van de inherente beperkingen en de "rule of reason", maar dan met zekerheid dat de constructie rechtmatig is (zie paragraaf 3.2.1).

Derogatie voor periodes van ernstige marktverstoring (Art. 222 GMO-verordening)

Art. 222 GMO-verordening geeft erkende PO's de mogelijkheid af te wijken van bepaalde mededingingsregels tijdens periodes van ernstige marktverstoring. De EC kan daartoe uitvoeringshandelingen vaststellen om ervoor te zorgen dat Art. 101, lid 1 VWEU niet van toepassing is op overeenkomsten en besluiten van landbouwers, verenigingen van landbouwers of unies van deze verenigingen, of erkende producentenorganisaties, unies van erkende producentenorganisaties en erkende brancheorganisaties, voor zover deze overeenkomsten en besluiten de goede werking van de interne markt niet ondermijnen, uitsluitend tot doel hebben de betrokken sectoren te stabiliseren en onder bepaalde categorieën activiteiten vallen. De duur van de derogatie is beperkt tot maximaal 6 maanden, eenmalig te verlengen met nog eens 6 maanden.

Overige derogaties in de GMO-verordening

Buiten deze artikelen biedt de GMO-verordening in Art. 149, Art. 167, Art. 167bis, Art. 172bis en Art. 172ter ruimte voor sectorspecifieke uitzonderingen, echter – op Art. 172ter na – zonder verwijzing naar Art. 101 VWEU.

Interessant is met name de mogelijkheid die Art. 172bis biedt aan landbouwers, met inbegrip van landbouworganisaties, om met partijen verder in de *keten clauses betreffende waardeverdeling* (waaronder op de markt gegeneerde winsten en verliezen) overeen te komen, waarin wordt bepaald hoe ontwikkelingen van de relevante marktprijzen van de betrokken producten of andere grondstoffenmarkten tussen hen moeten worden toegewezen.

Algemeenverbindendverklaring

Art. 164 en Art. 165 GMO-verordening bepalen dat erkende producenten- en brancheorganisaties hun afspraken algemeen verbindend kunnen laten verklaren als zij aan bepaalde eisen voldoen. Een AVV heeft ten gevolge dat niet aangesloten partijen toch gebonden zijn aan de afspraken (Art. 164 GMO-verordening) en mogelijk ook moeten meebetalen (Art. 165 GMO-verordening). De overheid regelt de AVV, maar de afspraken blijven privaat van karakter. Een AVV mag enkel voor een beperkte periode worden toegekend, waarbij de GMO-verordening overigens geen maximumtermijn stelt.

Met een AVV kunnen erkende (U)PO's en BO's duurzaamheidsvoorschriften algemeen geldig doen verklaren op het gebied van klimaat, milieu, natuur, landschap, dier- en plantgezondheid, minder gebruik van gewasbeschermings- en diergeneesmiddelen, bodemkwaliteit en biologische landbouw (Art. 164 GMO-verordening).

Een algemeenverbindendverklaring van afspraken leidt ertoe dat die afspraken gebonden worden aan een reeks voorwaarden op het gebied van mededinging (Art. 164, lid 4, tweede alinea GMO-verordening). Dit betreft de voorwaarden die voor erkende BO's gelden. De grotere ruimte van erkende PO's op het gebied van de mededinging onder de derogatie van Art. 152, lid 1bis GMO-verordening valt dus bij een AVV terug tot

een veel strenger regime, dat weinig verschilt van de ruimte onder Art. 101, lid 3 VWEU. De Raad van State (2022, pag. 11) is van mening dat bij een AVV zelfs Art. 101 VWEU, lid 1 volledig van toepassing is:

"Anders dan artikel 209 of 210 GMO, bevat artikel 164 GMO geen bepaling op grond waarvan algemeen verbindend verklaarde voorschriften van de werkingssfeer van de mededingingsregels zijn uitgesloten. Het vierde lid van artikel 164 GMO stelt als voorwaarde dat de algemeen verbindend te verklaren voorschriften niet één van de in artikel 210, vierde lid, GMO genoemde concurrentieverstorende gevolgen mogen hebben. Daarmee lijkt niet te zijn bedoeld dat een voorschrift dat géén van de in artikel 210, lid 4, GMO genoemde gevolgen heeft, zonder meer van de werkingssfeer van de mededingingsregels is uitgezonderd. In de eerste plaats niet, omdat zulks niet uit de tekst artikel 164 GMO zelf volgt. Hetzelfde artikellid stelt namelijk als voorwaarde dat de voorschriften ook "niet op andere wijze" onverenigbaar zijn met het Unierecht. Daaronder valt vanzelfsprekend ook het kartelverbod⁴⁷ van artikel 101, lid 1, VWEU. [...] Artikel 164 GMO, gelezen in samenhang met artikel 210 GMO, brengt dan ook mee dat voorschriften die voor algemeenverbindendverklaring worden voorgelegd in principe moeten worden getoetst op verenigbaarheid met de mededingingsregels."

Een AVV in combinatie met een van de derogaties op Art. 101 VWEU in de GMO-verordening valt echter niet onder de voorwaarden van Art. 101 VWEU (Raad van State, 2022, pag. 11):

"De vraag is wat dit betekent voor voorschriften die – op zichzelf bezien – voldoen aan de voorwaarden van artikelen 209 en 210 GMO (of een andere landbouwexceptie). Artikel 164 GMO staat naar zijn letter niet aan toepassing van een landbouwexceptie in de weg. Gevolg van de algemeenverbindendverklaring is dat een dergelijk voorschrift breder zal worden toegepast, dan slechts door de in artikelen 209 en 210 GMO genoemde landbouwers, producentenorganisaties of brancheorganisaties. Daarmee heeft een dergelijke afspraak of overeenkomst een groter (concurrentiebeperkend) effect op de markt, hetgeen tot gevolg kan hebben dat niet (langer) voldaan wordt aan de voorwaarden van artikelen 209 of 210 GMO. Dit betekent dat de partijen die een AVV-besluit aanvragen voor een voorschrift die beweerdelijk profiteert van een landbouwexceptie, moeten aantonen dat het voorschrift ook na algemeenverbindendverklaring aan de voorwaarden van de exceptie voldoet."

Een AVV moet scherp worden beoordeeld op inbreuk op de EU-mededingingsregels, juist omdat het gaat om mogelijke inbreuk opgelegd of begunstigd door de lidstaat (pag. 12):

"Wanneer de minister een mededingingsbeperkende afspraak algemeen verbindend verklaart, is bij uitstek sprake van het 'opleggen of begunstigen' dan wel het 'versterken van de werking' van kartelafspraken. Immers wordt aan de minister een afspraak of overeenkomst voorgelegd, waarvan de werkingssfeer wordt uitgebreid naar ondernemingen die niet bij de afspraak of overeenkomst betrokken zijn geweest. Bij de beoordeling of een voorschrift zich leent voor algemeenverbindendverklaring, is het dan ook aan de minister zich ervan te vergewissen dat de mededingingsregels in acht zijn genomen. [...]"

Het voorgaande betekent dat bij de beoordeling of een afspraak of overeenkomst algemeen verbindend kan worden verklaard, de minister ook moet toetsen aan het mededingingsrecht. Meer concreet moet beoordeeld worden of de afspraak of overeenkomst de mededinging beperkt (of kan beperken) en daarmee in strijd komt met artikel 101, lid 1, VWEU. Is dat het geval, dan is het aan de partijen die algemeenverbindendverklaring verzoeken aan te tonen dat de (algemeen verbindend verklaarde) afspraak kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 101, derde lid, VWEU dan wel (nog steeds) valt onder een van de landbouwexcepties van de GMO-verordening."

⁴⁷ De stelling dat met de voorwaarden van Art. 210, lid 4 het kartelverbod weer van kracht is lijkt aanvechtbaar. Dan zou hetzelfde gelden voor Art. 210 GMO-verordening zelf, waarmee de derogatie voor erkende BO's feitelijk leeg zou zijn. Aangezien de wetgever uitdrukkelijk heeft gewild dat erkende BO's een derogatie genieten op Art. 101, lid 1 VWEU, kan die uitleg niet kloppen.

Het instrument AVV is alles samen dus weinig geschikt om duurzaamheidsafspraken breed uit te rollen, tenzij gebruik wordt gemaakt van de formele derogaties in de GMO-verordening.

3.1.5 Algemene vrijstellingen van het kartelverbod (Art. 103 VWEU)

De vrijstellingen die Art. 103 VWEU toelaat op het kartelverbod van Art. 101 VWEU hebben vorm gekregen in groepsvrijstellingen voor bepaalde overeenkomsten, zoals de verticale groepsvrijstellingsverordening 2022/720 (EC, 2022b). Daarnaast zijn er vrijstellingen voor bijvoorbeeld specialisatieovereenkomsten en voor R&D-overeenkomsten.⁴⁸ Deze vrijstellingen zijn van toepassing op de landbouw, tenzij de regelgeving de landbouw van de werking ervan expliciet uitsluit.

In het kader van dit rapport zijn deze vrijstellingsverordeningen en daaraan gerelateerde richtsnoeren van ondergeschikt belang.

3.1.6 Kansen en beperkingen voor landbouwers, verenigingen van landbouwers en erkende producentenorganisaties

Art. 152 GMO-verordening en Art. 209, lid 1, tweede alinea GMO-verordening

Onder Art. 152 GMO-verordening mogen erkende PO's zich richten op gezamenlijke activiteiten in verband met duurzaamheidsdiensten, waaronder het bijdragen aan duurzaam gebruik van de natuurlijke hulpbronnen en matiging van de klimaatverandering, maar ook het bevorderen van het gebruik van productienormen en het ontwikkelen van producten met een nationaal keurmerk. Zij mogen hiertoe de kwaliteitscontrole organiseren. De samenwerking is enkel toegestaan tussen de leden van een en dezelfde PO. Door zich te organiseren in een erkende PO kunnen landbouwers betere prijzen bedingen voor producten uit duurzame bedrijfsvoering. Afstemming van hoeveelheden en prijzen tussen verschillende PO's is niet toegestaan. Ook brancheorganisaties of partijen in andere schakels van de keten mogen niet bij de samenwerking betrokken zijn. Erkende PO's kunnen zich wel verenigen in een erkende unie van PO's (UPO). De UPO beslist over de activiteiten die de deelnemende PO's aan haar hebben opgedragen. Dit kunnen dezelfde activiteiten zijn als die de erkende PO verricht.

Onder Art. 152 en Art. 209, lid 1, tweede alinea GMO-verordening hebben landbouwers, coöperaties en PO's grote ruimte om afspraken te maken onder derogatie van Art. 101, lid 1 VWEU. Voordeel van toepassing van deze artikelen is dat de afspraken ook kunnen worden gemaakt met het oog op realisatie van wettelijk verplichte normen, iets dat de EU-regelgeving in vrijwel alle andere gevallen (GLB, staatssteun, Art. 101 VWEU, Art. 210bis GMO-verordening) afwijst met het oog op het "polluter pays"-principe (Art. 191 VWEU). Hier ligt een mogelijkheid om vergoeding af te spreken van duurzaamheidskosten op gebieden waar de landbouwer tot op heden zelf de kosten voor draagt.⁴⁹

Wat in deze twee artikelen echter ontbreekt, is het ondubbelzinnige mandaat om horizontale en verticale duurzaamheidsafspraken te maken, dat Art. 210bis GMO-verordening wel biedt. Dit maakt toepassing van Art. 152 en Art. 209, lid 1, tweede alinea GMO-verordening voor duurzaamheidsafspraken wat kwetsbaar, immers de wetgever heeft daarvoor Art. 210bis toegevoegd. Dit neemt niet weg dat het juridisch mogelijk lijkt, desgewenst in combinatie met Art. 172bis GMO-verordening over waardeverdelingclausules die landbouwers mogen afspreken met ketenpartijen. In combinatie bieden deze artikelen vergelijkbare ruimte als Art. 210bis GMO-verordening, maar onder andere voorwaarden. Per geval zou moeten worden gezien welk arrangement gunstiger is.

Art. 210bis GMO-verordening

Onder Art. 210bis GMO-verordening hebben landbouwers grote ruimte om duurzaamheidsafspraken te maken, zowel onderling als met ketenpartijen. Voorwaarde is dat de afspraken gaan over bovenwettelijke duurzaamheidsnormen en onontbeerlijk zijn om de norm te realiseren. Die onontbeerlijkheid betreft de vorm, inhoud en kosten van de afspraken. Daarbij moet steeds weging plaatsvinden of het duurzaamheidsdoel ook

⁴⁸ https://eur-lex.europa.eu/content/summaries/summary-08-expanded-content.html#arrow_0805

⁴⁹ Daarnaast wordt in Art. 152 GMO-verordening en Art. 209 GMO-verordening onontbeerlijkheid van de afspraken om de norm te realiseren niet als voorwaarde gesteld. Dit geeft ook ruimte, maar gezien de coulante uitleg van dit begrip in het concept van de richtsnoeren van de EC voor Art. 210bis GMO-verordening (EC, 2023) is die winst beperkt.

kan worden bereikt met minder mededingingsbeperkingen. Zo stelt de ACM (2022d) dat prijsafspraken mogelijk niet onontbeerlijk zijn als een prijsopslag hetzelfde doel kan bereiken, bij geringere inbreuk op de mededinging, en dat vrijwillige keurmerken zonder afspraken over prijzen misschien ook volstaan.

Uiteindelijk is het echter niet aan de ACM (of EC) om te bepalen of gestelde doelen zinvol of noodzakelijk zijn. Dat zou een politiek oordeel vergen dat in verschillende lidstaten ongelijk kan uitpakken (bijvoorbeeld in Nederland met zijn stikstofproblematiek anders dan in lidstaten met lagere milieudruk) en de wetgever heeft hier gekozen om ruimte te laten aan de betrokken private partijen.⁵⁰ Zowel wetenschappelijke vakliteratuur als de Raad van State wijst erop dat de ACM niet moet worden belast met politieke keuzes.⁵¹

Wat betreft de inhoud van de afspraken zal wel moeten worden gezien of die aspecten bevat die weliswaar aantrekkelijk zijn voor de deelnemers, maar niet noodzakelijk om de norm te behalen (bijv. verplichtingen over gedrag of communicatie).

Wat betreft de kosten van de afspraken zal transparantie moeten worden geborgd ten aanzien van de kostenopbouw en berekeningsmethodiek, met gevalideerde onderbouwing. In haar richtsnoeren wijst de EC (2022g) op de noodzaak om bij duurzaamheidsafspraken greenwashing te voorkomen. In Duitsland pleit Bioland op vergelijkbare gronden voor volledige transparantie qua kosten en vergoedingen onder Art 210bis GMO-verordening. De ACM stelt in haar concept Leidraad Duurzaamheidsafspraken (2021, punt 67): "Wel mag naar het oordeel van de ACM specifiek ten aanzien van milieuschadeafspraken worden verlangd dat de daarmee gemoeide kosten niet aanmerkelijk hoger zijn dan de kosten van de maatregelen die de overheid zou nemen om eenzelfde duurzaamheidsvoordeel te bereiken." Hieraan zou kunnen worden voldaan door gebruik te maken van de kostentabellen uit de groenblauwe catalogus voor het ANLb⁵², waar nodig aan te vullen. Zo is voor dierenwelzijn een elegante kostensystematiek ontwikkeld door Vissers & Woltjer (2022). Een aanpak gebaseerd op de GLB-bedragen heeft als bijkomend voordeel dat de vergoeding boven op de gemaakte kosten en gedeelde inkomsten een bescheiden plus kent voor bijdrage aan het inkomen van de landbouwer. Die plus is gecreëerd door uit te gaan van de kosten van de marginale, niet de gemiddelde aanbieder (Baayen et al., 2021) en is nodig om deelname aantrekkelijk te maken.⁵³ Deze logica is door LNV samen met de EC ontwikkeld en in een audit door de EC goedgekeurd.

⁵⁰ Op het gebied van voedselveiligheid, dier- en plantgezondheid en dierenwelzijn heeft de wetgever het oordeel in concrete situaties over de noodzakelijkheid van normen belegd bij EFSA en voor invasieve exoten bij een wetenschappelijk comité. Beide passen criteria toe die in de Europese regelgeving zijn vastgelegd. Politieke besluiten worden vervolgens genomen door de EC bij gedelegeerde of uitvoeringshandeling. Een inhoudelijk oordeel over de wenselijkheid van normen past dus niet bij de rol van de nationale mededingingsautoriteit en zelfs de EC neemt zulke besluiten niet zonder politieke toetsing.

⁵¹ Inderst (2022) merkt in zijn studie voor de EC over duurzaamheidsafspraken en mededinging op dat het oordeel over onontbeerlijkheid zou moeten meenemen waarom in een lidstaat problemen van externaliteiten niet zijn opgelost door de politiek: "When (environmental) externalities on other consumers are recognized as sustainability benefits, the applicable standard of indispensability may need to be reconsidered. In this case, it may not always be sufficient to point to a potential market failure since production and consumption without the agreement already satisfy the norms set by society. Such norms, for instance, may already impose limits or taxes on emissions as an expression of a trade-off of diverse preferences and principles, including individual liberties. I acknowledge that this raises difficult issues regarding the general scope of competition law and the mandate and role of competition authorities, as well as regarding the effectiveness and efficiency of the overall political process. Still, in terms of an extended indispensability test, it should be analyzed why the issues addressed by an agreement are not sufficiently solved through (existing) policies."

⁵² In deze kostentabellen wordt uitgegaan van bedragen waarbij de marginale Nederlandse aanbieder uit de kosten komt en dus niet van gemiddelden waar een deel van de landbouwers tekort aan zal hebben (Baayen et al., 2021).

⁵³ In dit verband is er een parallel met de vergoeding van diensten van algemeen economisch belang, waarvoor de vergoeding gebaseerd moet zijn op de werkelijke kosten, maar wel een redelijke winst mag omvatten (EC, 2013).

Tabel 2 Mogelijkheden en beperkingen voor duurzaamheidsvereenkomsten van individuele landbouwers, verenigingen van landbouwers, coöperaties en niet-erkende producentenorganisaties en unies van producentenorganisaties bij toepassing van Art. 101 VWEU, Art. 209 GMO-verordening en Art. 210bis GMO-verordening. Rood: ongunstige voorwaarden; groen: gunstige voorwaarden.

Landbouwers, coöperaties en niet-erkende PO's	Art. 101 VWEU, lid 3	Art. 209 GMO-verordening	Art. 210bis GMO-verordening
Grens doorbelasting duurzaamheidskosten	Alleen bovenwettelijke eisen ⁵⁴	Geen beperking tot bovenwettelijke eisen	Alleen bovenwettelijke eisen
Verplichte collectiviteit	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Mededinging	Vooruitgang vereist	Vooruitgang niet vereist	Vooruitgang niet vereist
	Billijk aandeel voordeel voor consumenten vereist	Billijk aandeel voordeel voor consumenten niet vereist	Billijk aandeel voordeel voor consumenten niet vereist
	Afspraken moeten onontbeerlijk zijn om doel te behalen	Afspraken hoeven niet onontbeerlijk te zijn om doel te behalen	Afspraken moeten onontbeerlijk zijn om doel te behalen
	Prijsafspraken over doorbelasting kosten duurzaamheid niet mogelijk volgens EC richtsnoeren ⁵⁵ , wel waardeverdeling-clausules volgens Art. 172bis GMO-verordening: juridisch conflict	Prijsafspraken over doorbelasting kosten duurzaamheid waarschijnlijk mogelijk, in elk geval middels waardeverdelingclausules volgens Art. 172bis GMO-verordening, echter geen verplichting tot identieke prijzen toegestaan	Prijsafspraken over doorbelasting kosten duurzaamheid zeker mogelijk, al dan niet middels waardeverdeling-clausules volgens Art. 172bis GMO-verordening
	Geen mogelijkheid tot eliminatie mededinging toegestaan voor wezenlijk deel van betrokken producten	Geen uitsluiting van de mededinging toegestaan	Geen uitsluiting van de mededinging toegestaan
	N.v.t.	Doelstellingen Art. 39 VWEU mogen niet in gevaar worden gebracht	Doelstellingen Art. 39 VWEU mogen niet in gevaar worden gebracht

⁵⁴ Overeenkomsten zijn niet noodzakelijk wanneer er een wettelijke verplichting is.

⁵⁵ In de richtsnoeren voor horizontale samenwerkingsovereenkomsten stelt de EC dat dat een overeenkomst tussen concurrenten over de vraag hoe als gevolg van de vaststelling van een duurzaamheidsnorm toegenomen kosten moeten worden doorberekend in hogere verkoopprijzen voor hun consumenten, een mededingingsbeperkende strekking heeft (en dus verboden is onder Art. 101 VWEU).

Tabel 3 Mogelijkheden en beperkingen voor duurzaamheidsvereenkomsten van erkende producentenorganisaties en unies daarvan, bij toepassing van Art. 152 afzonderlijk dan wel samen met Art. 209, Art. 210bis of Art. 164 GMO-verordening (AVV). Rood: ongunstige voorwaarden; groen: gunstige voorwaarden.

Erkende (U)PO	Art. 152	Samen met Art. 209	Samen met Art. 210bis	Samen met Art. 164 (AVV)
Grens doorbelasting duurzaamheidskosten	Wettelijke en bovenwettelijke eisen	Wettelijke en bovenwettelijke eisen	Alleen bovenwettelijke eisen	Wettelijke en bovenwettelijke eisen
Verplichte collectiviteit	Concentratie van (deel van) het aanbod	Concentratie van (deel van) het aanbod	Concentratie van (deel van) het aanbod	Concentratie van (deel van) het aanbod
Mededinging	Vooruitgang niet vereist	Vooruitgang niet vereist	Vooruitgang niet vereist	Vooruitgang niet vereist
	Billijk aandeel voordeel voor consumenten niet vereist	Billijk aandeel voordeel voor consumenten niet vereist	Billijk aandeel voordeel voor consumenten niet vereist	Billijk aandeel voordeel voor consumenten niet vereist
	Afspraken hoeven niet onontbeerlijk te zijn om doel te behalen	Afspraken hoeven niet onontbeerlijk te zijn om doel te behalen	Afspraken moeten onontbeerlijk zijn om doel te behalen	Afspraken hoeven niet onontbeerlijk te zijn om doel te behalen
	Prijsafspraken over doorbelasting kosten duurzaamheid waarschijnlijk mogelijk, in elk geval middels waardeverdeling-clausules volgens Art. 172bis GMO-verordening	Prijsafspraken over doorbelasting kosten duurzaamheid waarschijnlijk mogelijk, in elk geval middels waardeverdeling-clausules volgens Art. 172bis GMO-verordening, echter geen verplichting tot identieke prijzen toegestaan	Prijsafspraken over doorbelasting kosten duurzaamheid zeker mogelijk, al dan niet middels waardeverdeling-clausules volgens Art. 172bis GMO-verordening	Prijsafspraken over doorbelasting kosten duurzaamheid niet mogelijk
	Geen uitsluiting van de mededinging toegestaan	Geen uitsluiting van de mededinging toegestaan	Geen uitsluiting van de mededinging toegestaan	Geen potentiële beperking van de mededinging toegestaan, m.n. geen marktverdeling, invloed op goede functioneren marktordening, prijs- of quotavaststelling, discriminatie of uitschakeling mededinging t.a.v. substantieel deel van betreffende producten
	Doelstellingen Art. 39 VWEU mogen niet in gevaar worden gebracht	Doelstellingen Art. 39 VWEU mogen niet in gevaar worden gebracht	Doelstellingen Art. 39 VWEU mogen niet in gevaar worden gebracht	Doelstellingen Art. 39 VWEU mogen niet in gevaar worden gebracht

De ruimte voor de ACM (of bij grensoverschrijdende afspraken, de EC) om zulke afspraken af te keuren of wijziging te eisen, is relatief beperkt. De ACM kan afspraken die niet voldoen aan de basisvoorwaarden afkeuren, maar dan moet het gaan om majeure fouten. De betreffende artikelen geven namelijk als criterium daarvoor dat er sprake moet zijn van uitsluiting van de mededinging of het in gevaar brengen van de doelstelling van Art. 39 VWEU (landbouwartikel). Bij Art. 209, lid 1, tweede alinea GMO-verordening komt daarbij dat er geen verplichting mag zijn om identieke prijzen toe te passen. De formulering van deze drie criteria duidt erop dat het hier gaat om een marginale toetsing, niet om een graduele weging van de mate van inbreuk. Dit sluit aan op het bijzondere karakter van de derogatie op Art. 101 VWEU en wordt expliciet erkend in het concept van de EC voor de richtsnoeren voor de toepassing van Art. 210bis GMO-verordening.

De eisen die gekoppeld zijn aan de derogaties in de GMO-verordening voor landbouwers en verenigingen van landbouwers worden samengevat in Tabel 2 en samengevat en voor erkende producentenorganisaties in Tabel 3.

3.1.7 Kansen en beperkingen voor ketenpartijen

Art. 157 en 158 GMO-verordening

Art. 157 en Art. 158 GMO-verordening maken erkenning mogelijk van BO's met vertegenwoordigers van productie, verwerking, handel en distributie. Door de overheid erkende BO's moeten bestaan uit vertegenwoordigers van beroepsgroepen die betrokken zijn bij de productie en bij ten minste een van de volgende stadia van de toeleveringsketen: de verwerking of verhandeling, met inbegrip van de distributie, van producten van een of meer sectoren. Zij moeten een of meer doelstellingen nastreven uit een gesloten reeks opties.

Met betrekking tot duurzaamheid kunnen erkende BO's zich richten op doelen ten aanzien van klimaat, milieu, diergezondheid en -welzijn en milieuvriendelijke productiemethoden in het algemeen. Het gaat daarbij om ondersteunende activiteiten zoals onderzoek, methodiekontwikkeling en maatregelen die risico's mitigeren en gewenste ontwikkelingen bevorderen. Erkende BO's mogen regie voeren op verduurzaming en daar overeenkomsten over sluiten.

Art. 172bis GMO-verordening

Op basis van Art. 172bis GMO-verordening kunnen landbouwers en landbouworganisaties met partijen verder in de keten clausules betreffende waardeverdeling overeenkomen waarin wordt bepaald hoe ontwikkelingen van de relevante marktprijzen van de betrokken producten of andere grondstoffenmarkten tussen hen moeten worden toegewezen. Hierbij kan ook worden gedacht aan clausules (afspraken) waarin wordt vastgelegd dat de vergoeding aan landbouwers voor duurzame productie niet afhankelijk is van prijsfluctuaties op de markt, maar een bepaalde vaste prijsopslag omvat. Al dan niet erkende BO's kunnen participeren in afspraken over zulke clausules.

Art. 210 GMO-verordening

Art. 210 GMO-verordening bepaalt dat het kartelverbod van Art. 101 VWEU niet van toepassing is op afspraken van erkende brancheorganisaties die nodig zijn voor het verwezenlijken van hun doelstellingen, tenzij die afspraken leiden tot marktcompartimentering, de goede werking van de marktordering in gevaar brengen, onnodige concurrentievervalsingen teweegbrengen, de vaststelling van prijzen of quota omvatten, discriminatie kunnen veroorzaken of de concurrentie voor een aanzienlijk deel kunnen uitschakelen (lid 4). Voor een erkende BO gelden dus aanmerkelijk strengere eisen ten aanzien van de mededinging dan voor een erkende PO. Anderzijds zijn BO's bij het sluiten van duurzaamheidsovereenkomsten niet gehouden om te bewijzen dat er sprake is van technische vooruitgang of een billijk aandeel van de voordelen daarvan voor de consument. Een betalingsbereidheidsonderzoek is niet nodig.

De ruimte in de GMO-verordening voor duurzaamheidsafspraken voor erkende brancheorganisaties is samengevat in Tabel 4.

Art. 210bis GMO-verordening

Ketenpartijen, al dan niet georganiseerd in een BO, mogen participeren in duurzaamheidsovereenkomsten onder Art. 210bis GMO. Wanneer dit erkende BO's betreft, gelden de mededingingsrechtelijke beperkingen van Art. 210, lid 4 GMO-verordening voor de gemaakte afspraken.

Gevolgen van samenloop van artikelen

Wanneer Art. 172bis GMO-verordening wordt toegepast in samenhang met Art. 210 GMO-verordening gelden de mededingingsrechtelijke beperkingen van lid 4 van dat artikel voor de gemaakte afspraken. Dat is niet zo als de afspraken met de ketenpartijen afzonderlijk worden gemaakt of met een niet-erkende BO. Hetzelfde geldt voor de samenloop van Art. 210 en Art. 210bis GMO-verordening.

Voor het sluiten van duurzaamheidsovereenkomsten is het dus raadzaam om daar geen erkende BO's bij te betrekken, maar uitsluitend niet-erkende BO's of individuele ketenpartijen.

Tabel 4 Mogelijkheden en beperkingen voor duurzaamheidsvereenkomsten van erkende brancheorganisaties bij toepassing van Art. 210 GMO-verordening en Art. 210bis GMO-verordening en algemeenverbindendverklaring. Rood: ongunstige voorwaarden; groen: gunstige voorwaarden.

Erkende BO	Art. 210	Samen met Art. 210bis	Samen met Art. 164 (AVV)
Grens doorbelasting duurzaamheidskosten	Waardeverdelingclausules onder Art. 172bis ⁵⁶	Waardeverdelingclausules onder Art. 172bis m.b.t. bovenwettelijke eisen	Waardeverdelingclausules onder Art. 172bis
Verplichte collectiviteit	Niet zelf actief in productie, verwerking, handel	Niet zelf actief in productie, verwerking, handel	Niet zelf actief in productie, verwerking, handel
Mededinging	Vooruitgang niet vereist	Vooruitgang niet vereist	Vooruitgang niet vereist
	Billijk aandeel voordeel voor consumenten niet vereist	Billijk aandeel voordeel voor consumenten niet vereist	Billijk aandeel voordeel voor consumenten niet vereist
	Afspraken moeten nodig zijn om de doelen van de BO te behalen	Afspraken moeten nodig zijn om de doelen van de BO te behalen	Afspraken moeten nodig zijn om de doelen van de BO te behalen
	Geen verdeling van markten, geen effect op goede werking marktordening, geen vervalsing mededinging die niet noodzakelijk is voor realisatie GLB-doelen van BO, geen vaststelling prijzen of quota, geen discriminatie of eliminatie van mededinging t.a.v. substantieel deel producten	Geen verdeling van markten, geen effect op goede werking marktordening, geen vervalsing mededinging die niet noodzakelijk is voor realisatie GLB-doelen van BO, geen vaststelling prijzen of quota, geen discriminatie of eliminatie van mededinging t.a.v. substantieel deel producten	Geen verdeling van markten, geen effect op goede werking marktordening, geen vervalsing mededinging die niet noodzakelijk is voor realisatie GLB-doelen van BO, geen vaststelling prijzen of quota, geen discriminatie of eliminatie van mededinging t.a.v. substantieel deel producten (Art. 210); evenmin schade voor andere bedrijven, geen beperking op de toegang van nieuwe bedrijven (Art. 164)

3.1.8 Monetarisering van kosten en baten

Niet altijd nodig, niet altijd mogelijk

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat de derogaties in de GMO-verordening op Art. 101, lid 1 VWEU een ontheffing met zich meebrengen van de verplichting onder Art. 101, lid 3 VWEU om bij het sluiten van duurzaamheidsvereenkomsten te onderbouwen dat de voordelen voor de consument opwegen tegen de meerkosten. Dit is van groot belang, omdat het berekenen van de voordelen van duurzaamheidsafspraken complex en niet altijd mogelijk is. Hierover bestaat uitgebreide literatuur, zowel wat betreft de economische logica (Inderst, 2022 en daarin geciteerde publicaties) als de methodiek.

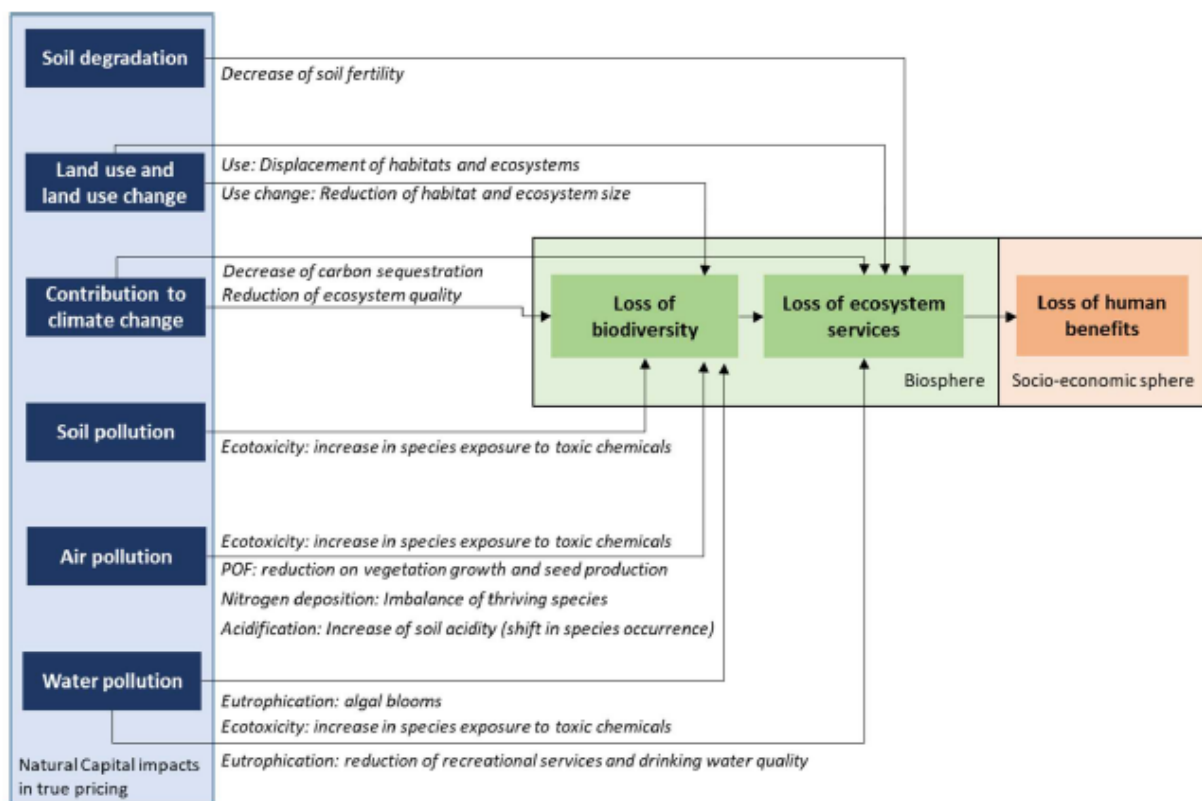
Een cruciale vraag is of de voordelen voor de maatschappij mogen worden meegenomen in de afweging of enkel de voordelen voor de betreffende consumenten die een meerprijs moeten betalen. De opvattingen daarover lopen uiteen en de EC is in de loop van de tijd meermalen van opvatting verschoven: van aanvankelijk ruimte om voordelen voor de maatschappij als geheel mee te mogen wegen naar een striktere interpretatie (Snoep, 2021) en nu in het kader van de Green Deal weer terug (EC, 2021c, 2022g, 2023).

⁵⁶ Overweging 56 van de Omnibusverordening (2017/2393) luidt: "Met het oog op een betere transmissie van marktsignalen en het versterken van de verbanden tussen producentenprijzen en toegevoegde waarde in de hele bevoorradingsketen, moet het landbouwers, met inbegrip van landbouworganisaties, worden toegestaan om met hun eerste koper tot overeenstemming te komen over waardeverdelingclausules, onder meer over op de markt gegenereerde winsten en verliezen. Aangezien brancheorganisaties een belangrijke rol kunnen spelen door een dialoog tussen de in de bevoorradingsketen actieve partijen mogelijk te maken en door goede praktijken en markttransparantie te stimuleren, moeten zij de mogelijkheid krijgen om standaardclausules inzake waardeverdeling vast te stellen. Het gebruik van waardeverdelingclausules door landbouwers, landbouworganisaties en hun eerste koper moet evenwel vrijwillig blijven." Deze bepaling bouwt voort op Commissieverordening 2016/1166. De ruimte is in 2021 met invoering van Art. 172bis in de GMO-verordening uitgebreid tot alle partijen in de keten.

Voor het kwantificeren van de voordelen van duurzaamheidsafspraken voor de consument wordt gewerkt met een complexe methodiek van schaduwrijzen en schadekosten (ACM, 2019b, 2021, 2022d; CE Delft, 2017) of met "true pricing"-methoden (Galgani et al., 2021a, 2021b, 2021c). Hierop wordt in dit rapport niet nader ingegaan, gezien de derogaties in de GMO-verordening voor duurzaamheidsafspraken van de monetaarisering van de voordelen daarvan. Wel zullen bij duurzaamheidsafspraken de kosten van de uitvoering daarvan voor de landbouwers moeten worden gemonetariseerd (ACM, 2022d; EC, 2022g, 2023).

Dierenwelzijn

Voor dierenwelzijn is monetaarisering van de voordelen voor de consument überhaupt niet relevant vanwege de opdracht in Art. 13 VWEU om bij het formuleren en uitvoeren van beleid ten volle rekening te houden met het dierenwelzijn. Een betalingsbereidheidsonderzoek is niet geschikt om de intrinsieke waarde daarvan te bepalen. Wel kunnen de kosten van het respecteren van dierenwelzijnsrechten worden gekwantificeerd (Vissers & Woltjer, 2022). Dit roept overigens de vraag op of afspraken onder Art. 101 VWEU ten aanzien van dierenwelzijn ontheven zijn van de plicht om het consumentenvoordeel aan te tonen, of dat afspraken ten behoeve van het dierenwelzijn onder Art. 101 VWEU domweg niet mogelijk zijn.



Figuur 1 Schema van de relatie tussen het verlies aan biodiversiteit en ecosystemendiensten met gevolgen voor het natuurlijk kapitaal in een "true price"-bepaling (bron: Galgani et al., 2022c).

Natuur en biodiversiteit

Ook bij het berekenen van de waarde van natuur en biodiversiteit speelt de vraag of de intrinsieke waarde daarvan moet worden meegenomen of enkel de waarde voor de mens. De eerste lijn sluit aan op internationale ontwikkelingen waarin natuur en biodiversiteit rechtspersoonlijkheid krijgen en een intrinsiek recht op bescherming (Putzer et al., 2022). De beschermde habitats onder de Habitatrichtlijn (92/43 EEG) zijn hier een voorbeeld van, zij het zonder formele rechtspersoonlijkheid, maar wel de facto.⁵⁷ Een benadering vanuit de intrinsieke waarde en beschermwaardigheid van natuur en biodiversiteit staat net als bij dierenwelzijn haaks op de derde voorwaarde van Art. 101, lid 3 VWEU (consumentenvoordeel).

⁵⁷ Congres "The Habitats Directive as game changer for nature and law in the European Union: emerging trends and novel approaches", Brussel, 13-14 december 2022, <http://www.habitat-congress2022.brussels/>.

In de alternatieve welvaartstheoretische benadering wordt gewerkt met schattingen van de waarde van soorten en habitats voor de mens op basis van wat mensen ervoor over hebben dan wel de waarde van ecosysteemdiensten.⁵⁸ Voor een schema vanuit de "true pricing"-benadering, zie Figuur 1.

3.1.9 Regels ten aanzien van de interne markt

Publieke duurzaamheidsregels

Het vrije verkeer van goederen binnen de interne markt van de EU is een basisprincipe vanuit het Verdrag (Art. 28-37 VWEU). Kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten zijn verboden (Art. 34-35 VWEU).

Kwalitatieve beperkingen worden echter niet uitgesloten en kwantitatieve beperkingen zijn in bepaalde gevallen zelfs expliciet toegestaan: "De bepalingen van de artikelen 34 en 35 vormen geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapt beperking van de handel tussen de lidstaten vormen" (Art. 36 VWEU). Dit artikel vormt de grondslag voor allerlei Europeesrechtelijke en nationale beperkingen van het vrije verkeer op het gebied van dierziekten en dierenwelzijn, plantenziekten en voedselveiligheid.

Het Hof van Justitie (ECLI:EU:C:2008:717, punt 57) heeft daaraan het milieu toegevoegd, op voorwaarde van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Het Ministerie van EZK meent dat in dit kader moet worden meegenomen of het nagestreefde doel van duurzaamheid niet op een andere, mogelijk minder beperkende, wijze bereikt kan worden en of er alternatieve maatregelen zijn (subsidiariteit) (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2019b).

Naast de uitzondering van Art. 36 VWEU kan de "rule of reason" worden ingeroepen ter bescherming van ieder (dwingend) publiek belang. Het Hof van Justitie heeft bepaald dat "belemmeringen van [het] intracommunautaire verkeer moeten worden aanvaard voor zover dringende behoeften ze noodzakelijk maken" (ECLI:EU:C:1979:42). Ook in dit geval geldt dat de maatregel noodzakelijk en proportioneel moet zijn en alternatieven moeten worden meegenomen (subsidiariteit).

Het EU-verdrag biedt overheden dus ruimte om nationaal duurzaamheidsregels te stellen die het vrije verkeer belemmeren op een breed gebied (klimaat, milieu, natuur, landschap, dierenwelzijn, dier- en plantgezondheid), maar wel begrensd (sociale doelstellingen zoals fair trade en eerlijke beloning van werknemers vallen erbuiten) en op voorwaarde van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.⁵⁹

Private duurzaamheidsafspraken

De ruimte om private afspraken te maken die invloed hebben op het vrije verkeer binnen en tussen lidstaten wordt bepaald door de artikelen in het EU-verdrag over mededinging (Art. 101-Art. 106 VWEU) en de uitzonderingen daarop voor de landbouw in de GMO-verordening.

Art. 101 VWEU bepaalt dat alle afspraken die de handel tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging binnen de interne markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst onverenigbaar zijn met de interne markt en verboden. Duurzaamheidsafspraken die in hun werking de Nederlandse markt afschermen, zijn dus niet toegestaan. De derogaties op Art. 101 VWEU in

⁵⁸ De aannames van dergelijke berekeningen zijn gewoonlijk aanvechtbaar. In de natuur is er veelal geen sprake van lineariteit in dosis-effectrelaties, er is sprake van evenwichten die voorbij een kantelpunt naar een ander evenwicht overgaan, er zijn zelden betrouwbare referentiepunten van onaangestaste natuur en onduidelijk is hoe lang in de tijd daarvoor moet worden teruggegaan. Het uitsterven van soorten is niet te vergelijken met de afname van soorten.

⁵⁹ De Raad van State (2022, voetnoot 28) wijst hier ook op in het kader van de AVV: "(28) Het algemeen verbindend verklaren van bepaalde voorschriften kan leiden tot een beperking van het vrije verkeer, wanneer, bijvoorbeeld, in een AVV (minimum)eisen worden gesteld aan de diervoeders die landbouwproducenten gebruiken. Dit betekent namelijk voor producenten van diervoeders die niet aan deze eisen voldoen een beperking van de mogelijkheden hun producten op de Nederlandse markt af te zetten. Dat mag alleen indien een rechtvaardiging daarvoor bestaat."

de GMO-verordening bieden echter toch ruimte, met als grens dat zulke afspraken de mededinging niet mogen uitsluiten (marginale toets).

Art. 102 VWEU bepaalt dat misbruik maken van een machtspositie op de interne markt of op een wezenlijk deel daarvan onverenigbaar met de interne markt en verboden is, voor zover de handel tussen lidstaten daardoor ongunstig kan worden beïnvloed. Dit misbruik kan met name bestaan in het ten opzichte van handelspartners toepassen van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, hun daarmee nadeel berokkend bij de mededinging. Lidstaten mogen in dat geval compenserende heffingen opleggen. Deze bepaling perkt de ruimte van de derogaties in de GMO-verordening in. Duurzaamheidsafspraken waarin nationale keurmerken figureren, kunnen dus op problemen stuiten, voor zover sprake zou zijn van een machtspositie. In de praktijk is dat zelden het geval en accepteren nationale mededingingsautoriteiten afspraken over nationale keurmerken.

Dat Art. 102 VWEU onverkort van toepassing is bij de derogaties in de GMO-verordening op Art. 101, lid 1 VWEU blijkt ook uit Verordening (EG) Nr. 1184/2006 van de Raad inzake de toepassing van bepaalde regels betreffende de mededinging op de voortbrenging van en de handel in bepaalde landbouwproducten. Deze verordening herhaalt de uitzonderingen uit die verordening, maar stelt expliciet dat Art. 101-106 en Art. 108 VWEU verder wel van toepassing zijn.⁶⁰

Alles samen mogen private duurzaamheidsafspraken ten opzichte van handelspartners geen ongelijke voorwaarden kennen bij gelijkwaardige prestaties, hun daarmee nadeel berokkend bij de mededinging. In dit wel het geval, dan mogen lidstaten compenserende heffingen opleggen. Voor keurmerken betekent dit dat concurrenten uit andere lidstaten niet mogen worden uitgesloten van deelname.

3.1.10 Regels ten aanzien van oneerlijke handelspraktijken

Naar aanleiding van de bevindingen van de Agricultural Markets Task Force (2016) werd in 2019 de Richtlijn (EU) 2019/633 inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen vastgesteld.

De overwegingen memoreren dat er in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen vaak aanzienlijke onevenwichtigheden in de onderhandelingspositie tussen leveranciers en afnemers van landbouw- en voedingsproducten voorkomen. Die onevenwichtigheden wat betreft de onderhandelingspositie leiden waarschijnlijk tot oneerlijke handelspraktijken wanneer grotere en machtigere handelspartners bepaalde praktijken of contractuele regelingen die in verband met een verkooptransactie voor hen voordelig zijn, trachten door te drukken. Het gaat om zaken als het sterk afwijken van goed handelsgedrag, in strijd zijn met de goede trouw en een eerlijke behandeling, en om het opleggen van een ongerechtvaardigde en onevenredige overdracht van het economische risico van een handelspartner aan een andere handelspartner dan wel van aanzienlijke onevenwichtigheid tussen rechten en verplichtingen. Bepaalde praktijken kunnen manifest oneerlijk zijn, zelfs indien zij door beide partijen zijn overeengekomen.

Richtlijn 2019/633 biedt een minimumnorm ter bescherming tegen oneerlijke handelspraktijken, waarbij de lidstaten de mogelijkheid hebben om nationale regels vast te stellen of te handhaven die verdergaan dan de in deze richtlijn vermelde oneerlijke handelspraktijken. Dit echter binnen de grenzen van het Unierecht dat van toepassing is op de werking van de interne markt en op voorwaarde dat dergelijke regels evenredig zijn.

De Richtlijn laat onverlet dat de mogelijkheid voor een afnemer en een leverancier bestaat om een clausule betreffende waardeverdeling in de zin van Art. 172bis van de GMO-verordening overeen te komen.

Voor een inhoudelijke uitwerking van de situatie in de lidstaten ten aanzien van oneerlijke handelspraktijken en de jurisprudentie daarover, zie Schrijvershof & Heystee (2022).

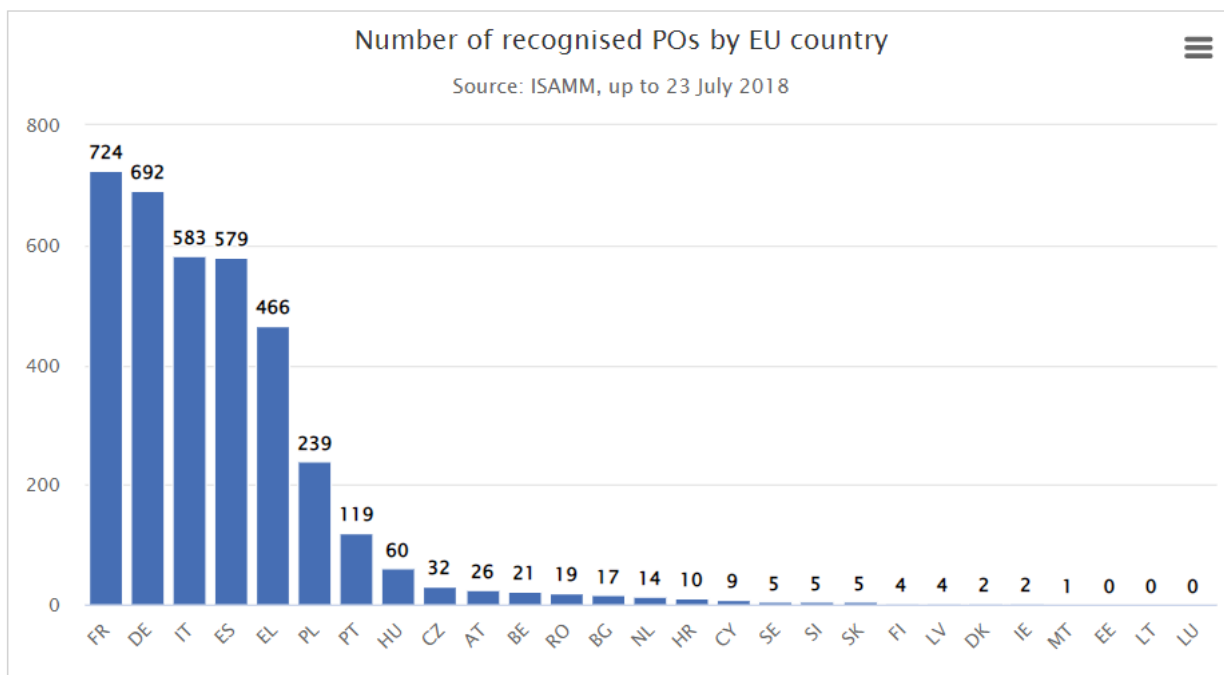
⁶⁰ In de gecodificeerde versie van Verordening 1184/2006 worden overigens de nummers van die artikelen verhaspeld. In lid 1 wordt met de nummering correct gerefereerd aan de laatste versie van het VWEU ("Art. 101-106 en Art. 108"), terwijl in lid 2, 3 en 4 naar de nummering uit de vorige versie van het Verdrag wordt verwezen ("Art. 81-86 en Art. 88").

3.2 Praktijk

3.2.1 Producentenorganisaties

Volgens de EC⁶¹ zijn er circa elf miljoen landbouwers in de EU, waaronder veel kleine familiebedrijven. Daarentegen is er een veel hogere concentratie van verwerkers en retailers. Deze asymmetrie wat betreft onderhandelingsmacht maakt het landbouwers moeilijk om hun belangen in de keten te verdedigen. Producentenorganisaties versterken hun collectieve onderhandelingsmacht. Voor een beschrijving van producentenorganisaties in de EU, zie Bijman et al. (2012). Fig. 2 geeft de aantallen erkende PO's per EU-lidstaat in 2018. De meeste PO's betreffen de sector groenten en fruit (52% in 2018) en melk en zuivel (9% in 2018). Nederland heeft relatief weinig erkende PO's, uitsluitend voor groenten en fruit.

Daarnaast bestaan in veel lidstaten overigens landbouwcoöperaties die niet formeel door de overheid als producentenorganisatie in de zin van de GMO-verordening zijn erkend, maar door de EC de facto wel als producentenorganisaties worden beschouwd, omdat zij voor aanvang van de betreffende EU-regelgeving al bestonden (verschillende ervan stammen uit de 19^e eeuw) (Bijman et al., 2012). Als die coöperaties worden meegenomen, is de organisatiegraad van de Nederlandse landbouw een van de hoogste in de EU (K.J. Poppe, persoonlijke mededeling, 15 februari 2023).⁶² Dergelijke niet-erkende producentenorganisaties vallen onder de derogaties van de GMO-verordening voor zover zij aan de voorwaarden in de relevante artikelen voldoen, met name Art. 209 GMO-verordening.



Figuur 2 Aantallen erkende producentenorganisaties per EU-lidstaat in 2018 (bron: EC).

3.2.2 Brancheorganisaties

Landbouwers, verwerkers en handelaren kunnen zich verenigen in brancheorganisaties. Zulke BO's stellen maatregelen vast om de keten te laten functioneren, maar zonder zelf betrokken te zijn bij productie, verwerking of handel. Zij zijn een platform voor dialoog, het delen van ervaringen met goede praktijken en markttransparantie. Erkenning van BO's is niet verplicht, behalve voor olijfolie, tafelolijven en tabak.

⁶¹ https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/producer-and-interbranch-organisations_en

⁶² Voor Nederland gaat het om onder meer Agrico, Avebe, COSUN, FrieslandCampina, Royal Flora Holland en hybride vormen als AVIKO (eigendom van COSUN) en VION (eigendom van boerenorganisatie ZLTO).

Volgens de EC zijn er 133 erkende BO's in de EU, waarvan 9 in Nederland.⁶³

3.2.3 Keurmerken

Eisen

Keurmerken zijn in de EU-regelgeving een bijzonder geval van duurzaamheidsnormen (zie paragraaf 3.1.1). In haar richtsnoeren over horizontale duurzaamheidsafspraken wijst de EC erop dat de ontwikkeling van duurzaamheidsnormen aan een reeks eisen moet voldoen:

- Transparantie;
- Alle geïnteresseerde concurrenten moeten kunnen deelnemen aan het proces dat uitmondt in de vaststelling van de norm;
- De norm moet ondernemingen die niet wensen deel te nemen daartoe niet te verplichten;
- Ondernemingen moeten zelf verder mogen gaan dan de norm;
- Partijen mogen geen commercieel gevoelige informatie uitwisselen die niet noodzakelijk is;
- Eenieder moet toegang hebben tot de eisen en voorwaarden voor het verkrijgen van het label en nieuwkomers moeten na ontwikkeling van de norm die ook kunnen toepassen;
- De norm mag niet leiden tot aanzienlijke prijsstijging of vermindering van keuze op de markt;
- Naleving moet gemonitord en gehandhaafd worden.

Overzicht van keurmerken in het algemeen

In opdracht van het Landbouwcomité van het EP rapporteerden Chever et al. (2022) over de keurmerken voor duurzame landbouw die in de EU worden gebruikt. De auteurs gebruiken daarvoor de term "certification schemes". Dergelijke schema's bieden op grond van een certificeringsmechanisme zekerheid over bepaalde karakteristieken of eigenschappen van een product of de productiemethode van dat product. De auteurs identificeerden in totaal 198 van dergelijke schema's in de EU (170 schema's)⁶⁴ en een aantal belangrijke derde landen (28 schema's). Zij groepeerden de schema's in 9 typologieën en onderwierpen 15 daarvan aan nader onderzoek. Doel was om in beeld te brengen in hoeverre de schema's bijdragen aan de EU-duurzaamheidsdoelstellingen.

Sommige schema's betreffen een brede waaier aan duurzaamheidsdoelstellingen, terwijl andere specifiek zien op één tot drie doelstellingen (met name hulpbronnenbeheer, milieubescherming, dierenwelzijn, klimaatverandering) of zelfs één specifiek doel (dierenwelzijn of klimaat).

Een aanzienlijk deel van de schema's betreft eisen in relatie tot de conditionaliteit onder het 'nieuwe' GLB (goede landbouw- en milieucondities en wettelijke beheerseisen). Slechts weinig schema's gaan verder dan de conditionaliteit vereist. Er is een grote mate van overlap met de praktijken onder de ecoregeling en het ANLb. De auteurs zien mogelijkheden om de schema's in te zetten bij het Nationaal Strategisch Plan voor het GLB, mits "greenwashing" voorkomen wordt (dus stapeling van private en publieke beloningen, zie ook Silvis et al., 2022).⁶⁵ Daarvoor moeten de eisen en implementatiemethodes van elk schema worden onderzocht.

Ruim twee derde van de schema's was privaat van aard en een derde publiek. De meeste schema's waren van toepassing op allerlei soorten producten, met name in relatie tot de dierhouderij, gevolgd door groenten en fruit, gewassen, wijn en zeevruchten.

De geïdentificeerde typologieën onder de 15 nader onderzochte schema's waren de volgende:

- Goede landbouwpraktijken: Haute Valeur Environnementale (HVE), Integrowana Produkcja, IP Sigill, Leaf, Sistema di Qualità Nazionale di Produzione Integrata per le Produzioni Agricole (SQNPI);
- Oorsprong en kwaliteit van eindproducten: geografische indicaties (GI), beschermde oorsprongsbenamingen (PDO) en beschermde geografische aanduidingen (PGI);
- Traceerbaarheid en veiligheid: hiernaar werd geen nader onderzoek verricht;
- Dierenwelzijn: Beter Leven keurmerk, Initiative Tierwohl;

⁶³ https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2020-02/recognised-ibos_en_0.pdf

⁶⁴ Voor Nederland gaat het om het EKO keurmerk, Beter Voor, Weidemelk, Beter Leven keurmerk, IKB Ei, Food Security Standards FSSC 22000, On the way to Planet Proof (ex Milieukeur), Proterra non-GMO.

⁶⁵ Die inzet is echter strijdig met Art. 210bis GMO-verordening, dat bepaalt dat duurzaamheidsafspraken alleen betrekking mogen hebben op vrijwillige bovenwettelijke activiteiten. Onder Art. 152 en Art. 209 GMO-verordening is dit in beginsel wel mogelijk.

- Biologisch: Naturland;
- Klimaat: Label Bas-Carbone, Wineries for Climate Protection (WfCP);
- Multi-purpose: Bord Bia Quality Mark, Certified Sustainable Beef Framework (CSBF), Equalitas, Global G.A.P. and Integrated Farm Assurance (IFA);
- Non-GMO: hiernaar werd geen nader onderzoek verricht;
- Fair trade: hiernaar werd geen nader onderzoek verricht.

Voor Denemarken heeft de ACM (2022g) onderzoek gedaan naar het succes van biologisch als keurmerk. Daarbij bleek dat de Deense overheid biologisch actief stimuleert en de consumenten mede daardoor bereid zijn om een meerprijs te betalen. Duurzaamheid is zelfs een concurrentieparameter geworden.

Keurmerken voor dierenwelzijn

Voor dierenwelzijn rapporteerden Maestre et al. (2022) dat consumenten onvoldoende informatie hebben om een goede keuze te maken en graag beter zouden worden geïnformeerd. Consumenten zijn nu niet bereid om evenveel of meer te betalen voor dierenwelzijn als voor biologische producten. Zij hebben behoefte aan eenvoudige, visuele (lieft in verschillende niveaus van dierenwelzijn) en betrouwbare informatie.

Daarnaast vonden Maestre et al. (2022) dat de bestaande dierenwelzijnsschema's problemen geven met de mededinging, doordat de lidstaten verschillende dierenwelzijnsschema's kennen met andere criteria en kosten. Dit beperkt ook het vrije verkeer tussen lidstaten (gedeeltelijke renationalisatie). Landbouwers voelen zich gedwongen om met zulke schema's mee te doen, ook als er geen markt voor het welzijnsvriendelijke product is. Ook bleken landbouwers die hoge dierenwelzijnsstandaarden aanhouden te worden verdrongen door landbouwers met lage standaarden, omdat de consument het verschil niet kent. Het grote aantal keurmerken leidt dus niet alleen tot verwarring, maar ook tot kannibalisatie van hoge door lagere standaarden.

Wat betreft de waardeverdeling in de keten constateerden de auteurs dat retailers de grootste marge krijgen⁶⁶, deels ook de verwerkers, terwijl landbouwers de kleinste marge ontvangen. De vergoeding was weliswaar voldoende om uit de kosten te komen, maar niet om een beter inkomen te verwerven dan in de gangbare landbouw.

De bijdrage van de keurmerken aan het dierenwelzijn wisselde, waarbij opviel dat meerlagige schema's vooral leidden tot een grotere vraag op het laagste instapniveau (Label Rouge in Frankrijk, Beter Leven keurmerk in Nederland). Door een groeiend marktaandeel is er echter wel degelijk sprake van verbetering van het dierenwelzijn in de EU dankzij de keurmerken.

3.2.4 Ketenafspraken

Soorten duurzaamheidsinitiatieven

Het European Network for Rural Development (ENRD) heeft naar aanleiding van de invoering van Art. 210bis in de GMO-verordening in 2022 bijeenkomsten georganiseerd over de duiding en mogelijke implementatie van dat artikel. Daarbij is een aanzienlijk aantal voorbeelden bijeengebracht van duurzaamheidsinitiatieven in de verschillende lidstaten en gedocumenteerd (Carmona & Goto, 2022; ENRD, 2022a, 2022b, 2022c, 2022d, 2022e, 2022f, 2022g; Fiebinger, 2022, García Garrido, 2022a, 2022b).

García Garrido (2022b) structureert de duurzaamheidsinitiatieven als volgt:

- *Producentenorganisaties*, zoals DCOOP en Cooperativa del Campo de Navaconcejo (doel: duurzame productie, onder meer in berggebieden)
- *Brancheorganisaties*, zoals Interbio Nouvelle-Aquitaine (doel: verminderd pesticidengebruik, transitie naar circulariteit, bescherming en herstel van de biodiversiteit, betere productkwaliteit, betere prijs en inkomen voor alle actoren in keten)
- *Verenigingen van landbouwers*, zoals Bioland Association for Organic Agriculture, Belgian Feed Association, Belbeef, Cooperativa Ntra. Sra. Del Prado, SCL, Coldiretti – Filiera Italia (doel: biologische landbouw, dierenwelzijn etc.)

⁶⁶ In de zin van het aandeel in de consumenteneuro, niet de extra opbrengsten minus de extra kosten voor het duurzaamheidsonderwerp.

- *Operationele groepen onder het EIP AGRI*, zoals Sociedad Cooperativa Apícola de las Hurdes (APIHURDES), PDO Cereza del Jerte (GO CEREZA) (doel: samenwerking en innovatie)
- *R&D-overeenkomsten*, zoals Viñaoliva Cooperative (doel: circulariteit)
- *Data-uitwisselingsovereenkomsten*, zoals Terra Vita – Agricultural Tradition and Biodiversity Certification (doel: kennisoverdracht en certificering)
- *Overeenkomsten met betrekking tot verpakkingen*, zoals Innovaciones Sun-bética, Naturcode, Europool System (doel: circulaire verpakkingen en consumenteninformatie)
- *Publiek/private overeenkomsten*, zoals de duurzaamheidsovereenkomsten van de Vlaamse overheid met de Belgische voedersector en het ILVO (doel: minder stikstof en fosfor in diervoer, reductie methaanemissies melkvee)
- *Overeenkomsten op initiatief van de retail*, bijvoorbeeld van de Retail Soy Group, Lidl, Bioland, de REWE Group, de Retailers' Palm Oil Group, EDEKA Südwest Fleisch, Sonae, GlobalGap, Albert Heijn, Initiative Tierwohl (doel: bevorderen duurzame productie en consumptie)

Hiernaast leeft er behoefte bij bedrijven die landbouwproducten verwerken om bij te dragen aan verduurzaming en daarvoor afspraken te kunnen maken met ketenpartijen. Zo heeft AIM, de European Brands Association, er bij de EC op aangedrongen om de derogatie van Art. 210bis GMO-verordening niet alleen toe te passen op primaire landbouwproducten, maar ook op verwerkte producten (AIM, 2022). Hiervoor doet AIM een beroep op het principe van het nuttig effect van de EU-regelgeving. De doelstellingen van Art. 210bis GMO-verordening, namelijk verduurzaming van de landbouw, kunnen namelijk pas werkelijk worden bereikt wanneer ook verwerkte producten onderwerp kunnen zijn van duurzaamheidsinitiatieven. Het grootste deel van de landbouwproducten wordt immers afgenomen door de verwerkende industrie.

Specifieke duurzaamheidsinitiatieven

Initiative Tierwohl kent ruim 10.000 deelnemende landbouwbedrijven, waarvan driekwart varkenshouders en een kwart pluimveehouders. Varkenshouders ontvangen een prijsopslag van € 5,28 per varken van het abattoir. Biggenfokkers ontvangen een dierenwelzijnspremie van € 3,07 per big van het sponsorbedrijf. Dit omvat € 1,80 aan premie voor zeugenhouders per big afkomstig van de biggenfokker. Vleeskuikenhouders ontvangen € 0,0275 per kg levend gewicht, kalkoenhennen- en hanenouders resp. € 0,0325 per kg en € 0,04 per kg plus € 0,025 per kg van de handel en horeca. Het Duitse Kartellamt heeft de werkwijze van Initiative Tierwohl goedgekeurd.⁶⁷

Bioland e.V. is de leidende vereniging in Duitsland voor biologische landbouw, met zowel horizontale als verticale doelen. Circa 8.700 boeren, tuinders, bijenhouders en wijnbouwers passen de richtlijnen van Bioland toe en ruim 1.400 ketenpartijen van verwerking, handel, distributie, retail en gastronomie zijn partner. Samen vormen zij de deelnemers aan de duurzaamheidsovereenkomsten van Bioland. Het gaat om een vrijwillige private norm met eisen die verdergaan dan de EU-regelgeving. De implementatie van de norm wordt gecontroleerd door onafhankelijke certificerende instanties. Deelnemers mogen het Bioland-logo voeren bij verkoop aan consumenten. Doel is om in evenwicht met de natuur te produceren, de biodiversiteit te steunen, het milieu te beschermen en klimaatverandering te mitigeren.

Nadat Art. 210bis was ingevoegd in de GMO-verordening heeft Bioland het "Mehrwertsicherungssystem Bioland Milch" als duurzaamheidsovereenkomst ontwikkeld, waarin producenten worden gecompenseerd voor de duurzame manier waarop zij melk produceren, conform de eisen van de EU aan biologische landbouw. De hoogte van de compensatie wordt objectief door onafhankelijke externe partijen vastgesteld, regelmatig bijgesteld en mag niet hoger zijn dan hetgeen onontbeerlijk is. Prijstransparantie wordt als noodzakelijk gezien (ENRD, 2022g; Fiebinger, 2022).

⁶⁷ https://eu-cap-network.ec.europa.eu/system/files/2022-11/04_f2f_ciulli.pdf

4 Regelgeving en praktijk in Nederland

4.1 Regelgeving

4.1.1 Huidige nationale regelgeving

Landbouw

De Landbouwwet⁶⁸ en daaronder ontwikkelde regelgeving implementeert de GMO-verordening en de andere EU-regelgeving ten aanzien van het GLB.

De Wet dieren⁶⁹ implementeert de EU-regelgeving ten aanzien van diergezondheid en dierenwelzijn.⁷⁰

De Plantgezondheidswet⁷¹ implementeert de EU-regelgeving op fyto-sanitair gebied.

Mededinging

De Mededingingswet implementeert in de artikelen 6 t/m 16 de verplichtingen en regels van het EU-Verdrag. Art. 101 VWEU wordt geïmplementeerd in Art. 6 en Art. 7 Mededingingswet.⁷²

De handhaving van de Mededingingswet is opgedragen aan de ACM als zelfstandig bestuursorgaan binnen de Rijksoverheid. Dit is geregeld in de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.⁷³

Met het oog op de ruimte om duurzaamheidsafspraken te maken, heeft het Ministerie van EZK in 2016 de Beleidsregel mededinging en duurzaamheid 2016 vastgesteld.⁷⁴

De Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen⁷⁵ implementeert Richtlijn (EU) 2019/633 inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorziening.

4.1.2 Wetsvoorstel Ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven

Problemen met convenanten

De Nederlandse overheid werkt graag met convenanten. Zulke afspraken tussen een reeks partijen stuiten echter op problemen met coördinatie, zogenaamde "free riders" en spanning met het mededingingsrecht, met name Art. 101 en 102 VWEU. Zo oordeelde de ACM bij de afspraken rond "Kip van Morgen" dat die afspraken, in weerwil van het brede draagvlak daarvoor, strijdig waren met het mededingingsrecht.

Eerste antwoord daarop: beleidsregel

De commotie die dit opriep, bracht het Ministerie van EZK tot het vaststellen van de beleidsregel Mededinging en duurzaamheid 2016. Deze beleidsregel zwakt de interpretatie van Art. 101 VWEU met betrekking tot duurzaamheidsafspraken af ten gunste van duurzaamheid. De beleidsregel gaat echter niet

⁶⁸ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002252/2019-01-01#HoofdstukIII>

⁶⁹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030250/2022-12-22>

⁷⁰ Relevant in dit verband is het algemene verbod in artikel 2.1 van de Wet dieren op inbreuk op het dierenwelzijn, dat voor iedere dierhouder van toepassing is: "Het is verboden om zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is, bij een dier pijn of letsel te veroorzaken dan wel de gezondheid of het welzijn van het dier te benadelen." Bij amendement is hieraan toegevoegd: "Onder een redelijk doel wordt in elk geval niet begrepen het kunnen houden van dieren in een bepaald houderijsysteem of een bepaalde wijze van huisvesting." De uitleg hiervan is onderwerp van discussie (Ministerie van LNV, 2022a).

⁷¹ https://wetten.overheid.nl/BWBR0043194/2021-03-01/#Hoofdstuk12_Artikel27

⁷² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008691/2019-01-01>

⁷³ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0033043/2022-05-01>

⁷⁴ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0038583/2016-10-06>

⁷⁵ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0045048/2021-11-01/>

zover dat het consumentenbelang en het duurzaamheidsbelang tegen elkaar worden afgewogen (zie paragraaf 3.1.8). De houdbaarheid van de beleidsregel is onzeker gezien de kritiek van de EC op het concept daarvan (Raad van State, 2018).

Tweede antwoord daarop: wetsvoorstel

Nadat er naast de problemen met "Kip van Morgen" ook problemen waren opgetreden met betrekking tot de mededinging bij afspraken over "fair trade" en over de sluiting van kolencentrales, diende het kabinet in 2019 een wetsvoorstel in om initiatieven vanuit de samenleving ten aanzien van duurzaamheidsafspraken beter te kunnen faciliteren (wetsvoorstel Ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven) (Ministerie van EZK, 2019a).

In de kern gaat het om een proceswet van beperkte reikwijdte (emissiereductie broeikasgassen, duurzame energieproductie, energiebesparing, diergezondheid en dierenwelzijn) en een beperkte horizon (vijf jaar). De reikwijdte zou per algemene maatregel van bestuur kunnen worden uitgebreid. In reactie op het advies van de Raad van State (Ministerie van EZK, 2019c) is dit veranderd in een tijdelijke delegatie in de wet zelf voor spoedgevallen.

Het voorstel beoogt burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemingen de mogelijkheid te bieden om duurzaamheidsinitiatieven te nemen en die voor te dragen voor vastlegging als regelgeving met algemeen verbindende voorschriften van tijdelijke aard (5 jaar), voor te bereiden door de regering en te passeren bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. De reikwijdte ervan kan nationaal, regionaal of gebiedsgericht zijn. Ook pilots zijn mogelijk.

Het nut van de wet ligt in het wegnemen van belemmeringen tegen duurzaamheidsafspraken, met name "free rider"-gedrag, het "first mover"-probleem en het verbod op het maken van afspraken onder Art. 101 VWEU. Onduidelijk is in hoeverre onder de komende wet bepalingen mogen worden vastgesteld over prijzen of doorbelasting van duurzaamheidskosten.⁷⁶

Zwakheden van het wetsvoorstel

De Raad van State is van mening dat de wet op gespannen voet staat met het Europese mededingingsrecht (Art. 101 VWEU) en het principe van Verdragstrouw (ook wel Unietrouw genoemd; Art. 4 VEU) (Ministerie van EZK, 2019c). Indien afspraken onder het kartelverbod vallen, mogen lidstaten met nationale regelgeving geen afbreuk aan doen aan het zgn. "nuttig effect" van de Europese regels, door het verbod met nationale regelgeving van gelijke strekking te omzeilen. Het HVJ heeft hierover in een reeks zaken uitspraken gedaan.⁷⁷

De Raad van State meent daarom dat het kabinet met dit wetsvoorstel geen passende oplossing biedt voor de mededingingsproblematiek. Het kabinet zou volgens het advies niet vooruit moeten lopen op Europese richtsnoeren (overigens dateert dit advies van voor de introductie in de GMO-verordening van Art. 210bis GMO-verordening, dat een belangrijke verruiming geeft en waarin ook richtsnoeren worden aangekondigd). Alternatief zou volgens de Raad van State zijn om in te zetten op verruiming van het Europese mededingingsrecht zelf, maar het kabinet was daar geen voorstander van, omdat dit greenwashing in de hand zou kunnen werken en de ACM onnodig zou belasten met politieke afwegingen over de wenselijkheid van duurzaamheidsafspraken (zie ook Schinkel & Treuren, 2020; Baayen et al., 2022). Ander alternatief zou volgens de Raad van State zijn om te werken met AVV's, echter dan moeten er wel eerst afspraken worden gemaakt tussen partijen en die voorstap alleen al zou in strijd zijn met het kartelverbod. De Raad van State prefereert het gebruik van AVV's boven het wetsvoorstel en adviseert negatief over indiening ervan.

De verantwoordelijke bewindspersoon was van mening dat er in weerwil van de jurisprudentie van het HVJ voldoende ruimte te vinden zou zijn om nationale regelgeving op mededingingsgebied vast te stellen, ook wanneer maatschappelijke actoren daarom vragen, zolang daarbij wordt gehandeld binnen de grenzen van hetgeen de EU-mededingingsregelgeving en met name Art. 101 VWEU vereist.

⁷⁶ Wel moeten de casusaan dragers een uitgebreide kosten-batenanalyse aandragen bij het verzoek aan de minister, inclusief de manier waarop betrokkenen door het initiatief worden geraakt en de eventuele verrekeningen.

⁷⁷ Zaken C-267/86 van Eycke ECLI:EU:C:1988:427, C-185/91 Reiff ECLI:EU:C:1993:886, C-153/93 Delta Schiffarts- und Speditionsgesellschaft ECLI:EU:C:1994:240, C-96/94 Centro Servizi Spediporto ECLI:EU:C:1995:308, C-35/96 Commissie/Italië ECLI:EU:C:1998:303, C-35/99 Arduino ECLI:EU:C:2002:97, C-250/03 ECLI:EU:C:2005:96 Mauri en de gevoegde zaken C-94/04 en C-202/04 Cipolla e.a. ECLI:EU:C:2006:758.

De beginselen van het nuttig effect ("effet utile") en het loyaliteitsbeginsel ("Verdragstrouw")

Lidstaten moeten in het kader van het loyaliteitsbeginsel van Art. 4 VWEU de noodzakelijke maatregelen treffen voor de daadwerkelijke verwezenlijking van het door Europese regelgeving beoogde resultaat. De lidstaten dienen alles te doen of na te laten wat voor de volledige en daadwerkelijke toepassing van het Europese recht in de nationale rechtsorde nodig is. De consequentie is dat implementatie geen puur technische aangelegenheid is van het overzetten van Europese normen in nationale wet- en regelgeving. Van de nationale wetgever wordt verwacht dat deze nagaat wat de doelstellingen zijn van de Europese regelgeving die geïmplementeerd moet worden en vervolgens of de implementatieregeling daaraan zowel op papier, maar vooral ook in de praktijk kan voldoen. Maatgevend is of de maatregelen in voldoende mate het nuttig effect van de regeling realiseren op nationaal niveau. Een en ander betekent voor de nationale wetgever die Europese regelgeving implementeert dat doelbepalingen in de betreffende regelgeving en de overwegingen voorafgaand aan de artikelen (de 'considerans') een belangrijke interpretatiebron zijn. Ook totstandkomingsgeschiedenis en context kunnen hiervoor van belang zijn.

Het Hof van Justitie heeft de doctrine van nuttig effect ontwikkeld in aanvulling op het beginsel van Verdragstrouw (ook wel: "Unietrouw"). Dit leerstuk brengt met zich dat geen afbreuk mag worden gedaan aan het nuttig effect van het Unierecht. In de beoordeling hiervan gaat het Hof uit van de doelstellingen van het Unierecht en de manier waarop deze het beste kunnen worden gerealiseerd. Het beginsel van Unietrouw en het nuttig effect van het Unierecht brengen met zich dat de lidstaten voor het garanderen van de volledige en onverkorte werking van het Unierecht niet kunnen volstaan met een passieve houding. Integendeel, lidstaten moeten zich actief opstellen om het nationale recht in overeenstemming te brengen met het Unierecht en de daadwerkelijke toepassing en handhaving te waarborgen.

De overwegingen in de GMO-verordening ten aanzien van mededinging luiden als volgt:

- (171) Overeenkomstig artikel 42 VWEU zijn de in het VWEU neergelegde bepalingen over mededinging slechts op de productie van en de handel in landbouwproducten van toepassing voor zover dat bij de Uniewetgeving is vastgesteld in het kader van artikel 43, lid 2 VWEU en volgens de daarin bepaalde procedure.
- (172) Gezien de specifieke kenmerken van de landbouwsector en het feit dat deze afhangt van de goede werking van de volledige toeleveringsketen, met inbegrip van de doeltreffende toepassing van de mededingingsvoorschriften in alle relevante sectoren in de volledige voedselketen, die sterk geconcentreerd kan zijn, moet bijzondere aandacht uitgaan naar de toepassing van de mededingingsvoorschriften bedoeld in artikel 42 VWEU. Daartoe moeten de Commissie en de mededingingsautoriteiten van de lidstaten nauw samenwerken. Voorts zijn de in voorkomend geval door de Commissie vastgestelde richtsnoeren een passend instrument voor het bieden van sturing aan ondernemingen en andere betrokken belanghebbenden.
- (173) Er dient te worden bepaald dat de mededingingsregels betreffende de in artikel 101 VWEU bedoelde overeenkomsten, besluiten en gedragingen en betreffende misbruik van machtspositie op de productie van en de handel in landbouwproducten van toepassing zijn, mits dit geen belemmering vormt voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het GLB.
- (174) Er moet worden voorzien in een speciale benadering in het geval van producentenorganisaties en unies van producentenorganisaties die tot doel hebben gezamenlijk landbouwproducten te produceren of af te zetten, of gezamenlijke voorzieningen te gebruiken, tenzij dat gezamenlijk optreden mededinging uitsluit of de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 39 VWEU in gevaar brengt.

Hieruit blijkt dat de wetgever heeft gewild dat de mededingingsregels in Art. 101 VWEU van toepassing zijn op de landbouw, mits die geen belemmering vormen voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het GLB (i.e. Art. 39 VWEU). In bepaalde gevallen gelden uitzonderingen, met name voor PO's en unies daarvan, mits hun gezamenlijk optreden de mededinging niet uitsluit of de verwezenlijking van de doelstellingen van Art. 39 VWEU in gevaar brengt. Daarbij is nauwe samenwerking vereist tussen de EC en de nationale mededingingsautoriteiten en richtsnoeren van de EC moeten sturing bieden.

Dit maakt dat lidstaten in het licht van de beginselen van het nuttig effect en het loyaliteitsbeginsel zich moeten onthouden van eigen regelgeving die de werking van Art. 101 VWEU in de landbouw beperkt⁷⁸, met uitzondering van de in de GMO-verordening specifiek omschreven derogaties, mits die mededinging niet uitsluiten en de doelstellingen van het Landbouwartikel in het Verdrag niet in gevaar brengen.

⁷⁸ Citaat uit HVJ, zaak C-35/96, CNSD, r.o. 51-54: "Hoewel artikel 85 [thans 101] van het Verdrag als zodanig slechts betrekking heeft op het gedrag van ondernemingen en niet op wettelijke of bestuursrechtelijke maatregelen van de lidstaten, volgt niettemin uit de samenhang van dit artikel met artikel [...] van het Verdrag, dat de lidstaten geen maatregelen, zelfs niet van wettelijke of bestuursrechtelijke aard, mogen nemen of handhaven die het nuttig effect van de op de ondernemingen toepasselijke mededingingsregels ongedaan kunnen maken. [...] Dat is met name het geval, indien een lidstaat de totstandkoming van met artikel 85 [thans 101] strijdige mededingingsregelingen oplegt of stimuleert [...]"

De beginselen van het nuttig effect ("effet utile") en het loyaliteitsbeginsel ("Verdragstrouw")

Dat zou het geval zijn wanneer de nationale wetgever aan bedrijven verplichtingen oplegt die die bedrijven onder Art. 101 VWEU niet mogen afspreken⁷⁹, tenzij die verplichtingen samenvallen met de derogaties in de GMO-verordening.⁸⁰

De vicepresident van de Raad van State (2022) wijst er in zijn advies over de toepassing van algemeenverbindendverklaringen ook op dat de lidstaten geen regelgeving mogen vaststellen die strijdig is met de EU-mededingingsregels:

"Bij de toets aan de mededingingsregels heeft de betrokken minister een bijzondere verantwoordelijkheid. Het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie EU dat een lidstaat de nuttige werking van het Europese mededingingsrecht niet ongedaan mag maken. Zo handelt hij zelf in strijd met het Unierecht⁸¹ wanneer hij een mededingingsbeperkende afspraak of besluit oplegt, dan wel de werking ervan versterkt⁸²" (pag. 7).

Over het "effet utile" en het loyaliteitsbeginsel bestaat veel wetenschappelijke literatuur. Beide beginselen nemen een prominente, zo niet centrale rol in bij de casuïstiek van het HVJ, dat in verband daarmee door sommigen van juridisch activisme wordt beschuldigd, terwijl anderen dit als kerntaak van het HVJ zien. Het HVJ gebruikt het beginsel van het nuttig effect (en het gerelateerde beginsel van effectiviteit) om serieuze implementatie van EU-regelgeving af te dwingen, maar vaker nog om onwenselijke nationale regelgeving die op gespannen voet staat met de EU-regelgeving te corrigeren. Doordat het HVJ dit recht claimt en uitoefent en nationale rechtbanken dat recht erkennen, is er sprake van een dynamisch proces van rechtsvorming.

Bronnen: Ministerie van Buitenlandse Zaken (2017)⁸³, Blockx (2022), Klamert (2014), Mendez-Pinedo (2021), Whish & Bailey (2021), Amtensbrink & Vedder, 2022

⁷⁹ Als lidstaten dat toch doen, valt de naleving van die wettelijke eisen buiten de reikwijdte van Art. 101 VWEU (zie punt 20 van het concept richtsnoeren voor samenwerkingsovereenkomsten, Bijlage 2).

⁸⁰ Klamert (2014) behandelt de spanning tussen het loyaliteitsbeginsel en de mededingingsregelgeving (pag. 276-277), constateert dat het HVJ de nationale wetgeving binnen het bereik van Art. 101 VWEU getrokken heeft, hetgeen een majeure verschuiving is, en signaleert dat van belang is of private partijen al dan niet voornemens waren om verboden afspraken te maken. Hij is van mening dat het HVJ zich zou dienen te beperken tot het verbieden van medeplichtigheid aan inbreuk op de EU-mededingingsregels. In de Nederlandse situatie moet ten aanzien van duurzaamheidsafspraken in de landbouw worden meegenomen dat private partijen bij "Kip van morgen" inderdaad afspraken maakten die door de ACM werden afgewezen vanwege inbreuk op Art. 101 VWEU. Wanneer het kabinet via een Wet ruimte voor duurzaamheidsinitiatief deze constructie alsnog verplicht stelt, gaat het zonder meer in tegen de jurisprudentie van het HVJ, tenzij de verplichting samenvalt met de derogaties uit de GMO-verordening.

Vanwege het belang van de kwestie volgt hieronder een volledig citaat: "The initial concept laid down in the wording of the Treaty foresees quite clearly that the fundamental freedoms are directed at the Member States, while the competition law rules target the behaviour of natural and legal persons. [...] More interestingly for our purposes, the Court has brought provisions of national law and national administrative practices within the scope of the competition rules when they adversely affect the application of the mentioned Treaty rules. Thus, Article 4(3) TEU has been invoked in conjunction with ex Article 3 EC and Article 101 TFEU, obliging the Member States 'not to detract, by means of national legislation, from the full and uniform application of Community law or from the effectiveness of its implementing measures; nor may they introduce or maintain in force measures, even of a legislative nature, which may render ineffective the competition rules applicable to undertakings'. This has also been called the INNO doctrine. It is inapplicable in cases where the national legislation did not encourage or extend an anti-competitive private agreement that had already existed before. A breach of Article 4(3) TEU was affirmed if 'a Member State requires or favours the adoption of agreements, decisions or concerted practices contrary to Article 85 [i.e. het latere Art. 101 VWEU] or reinforces their effects or deprives its own legislation of its official character by delegating to private traders responsibility for taking economic decisions affecting the economic sphere...'. I would argue that the Court invoked Article 4(3) TEU because this application of the competition law regime to governmental activity was never foreseen under the Treaty. Put in other words, loyalty was the requisite connection between the government and acts of private individuals, drawing within the scope of the competition regime that which was outside. The role of loyalty here arguably is different from its reinforcing function, such as with indirect effect. Without loyalty, it seems, Articles 101 and 102 TFEU could have never extended their reach to also target measures by the Member States. One can take the view that it is not particularly remarkable to apply Union rules to the Member States, who are the default addressees of obligations deriving from Union law. One might also remark that this case law is in line with the concepts of effet utile and effectiveness, further discussed later. However, I would suggest that loyalty operates differently here compared to when it is the basis for effects of Union law instruments, such as the direct or indirect effect of directives. Article 4(3) TEU in the cases mentioned earlier prevents the Member States from being accomplices to violations of Union law by natural or legal persons. While this may make a lot of sense from a practical point of view, from a legal perspective it arguably changes nothing less than the scope of core Treaty provisions."

⁸¹ Voetnoot van de Raad van State: "Specifiek gaat het om artikel 101 VWEU, in samenhang gelezen met artikel 4, lid 3, van het EU-Verdrag (beginsel van loyale samenwerking)."

⁸² Voetnoot van de Raad van State: "HVJ EU 4 september 2014, gevoegde zaken C-184/13 t/m C-187/13, C-194/13, C-195/13 en C-208/13, API e.a., ECLI:EU:C:2014:2147, punt 29. Zie voor een uitgebreidere bespreking over de toepassing van het leerstuk van nuttig effect het advies van de Afdeling ten aanzien het wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven (W18.18.0064/IV), par. 4b."

⁸³ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/handleiding-wetgeving-en-europa/1-module-1-eu-eisen-aan-implementatie-van-eu-regelgeving/12-eu-implementatieverplichting/123-algemene-eu-eisen-aan-implementatie/123a-nuttig-effect>

Stand van zaken

De regering heeft het wetsvoorstel aangepast naar aanleiding van de kritiek van de Raad van State. Het wetsvoorstel is in behandeling bij de Tweede Kamer. De regering heeft de Tweede Kamer onlangs gevraagd om de behandeling van het wetsvoorstel aan te houden tot begin 2023, wanneer de EC de verwachte horizontale richtsnoeren zal hebben uitgebracht waarover begin 2022 een consultatie heeft plaatsgevonden, en die ook duurzaamheidsafspraken zullen behandelen. Regering en ACM zouden graag zien dat de EC de ruimte verder vergroot dan in het concept van de richtsnoeren en die in lijn brengt met de ruimte die de ACM in haar leidraden aanhoudt. Verder wijst de regering op de nieuwe ruimte vanwege Art. 210bis GMO-verordening, waarover eind 2023 afzonderlijke richtsnoeren zullen worden uitgebracht.

4.1.3 Rol van de Autoriteit Consument en Markt

De ACM draagt bij aan een gezonde economie door markten goed te laten werken voor mensen en bedrijven, nu en in de toekomst. In goed functionerende markten concurreren bedrijven eerlijk met elkaar en benadelen zij niemand met oneerlijke praktijken. Mensen en bedrijven weten welke spelregels gelden en hoe zij voor hun rechten kunnen opkomen.

De ACM laat markten goed werken door de spelregels voor vrije en gereguleerde markten te handhaven en brede naleving te bevorderen, door voorlichting te geven zodat iedereen deze spelregels kent en voor zijn rechten kan opkomen en door energie-, telecom-, vervoer- en postmarkten te reguleren om de betaalbaarheid, kwaliteit, continuïteit en toegankelijkheid op deze markten te beschermen. Daarnaast adviseert de ACM de wetgever om wetten en regels te verbeteren als zij meent dat markten daardoor beter functioneren.

De ACM houdt toezicht op de mededinging, een aantal specifieke sectoren en de bescherming van consumenten met als doel markten goed te laten werken voor mensen en bedrijven. Zij handhaaft de spelregels die gelden voor bedrijven door oneerlijke praktijken tegen te gaan en te bevorderen dat zij de regels naleven. De ACM geeft voorlichting over de spelregels zodat iedereen deze spelregels kent en voor zijn rechten kan opkomen. In dit kader heeft de ACM een reeks leidraden voor samenwerking tussen landbouwers en voor duurzaamheidsafspraken in de landbouw uitgebracht. Ook heeft de ACM onderzoek uitbesteed over prijzen en marges in de voedselketen (de Agro-Nutri Monitor).

De ACM komt in actie als bedrijven niet eerlijk met elkaar concurreren, bijvoorbeeld omdat zij prijsafspraken hebben gemaakt. Bij een overtreding kan de ACM een boete opleggen. Zij geeft deze boete aan de overtreder en eventueel aan degene die opdracht tot deze overtreding heeft gegeven of er een leidinggevende rol in heeft gespeeld. De boetes van de ACM kunnen oplopen tot 900.000 euro per overtreding. In sommige gevallen kan de boete nog hoger zijn en een percentage van de totale jaaromzet bedragen.

De ACM kan weliswaar kartelafspraken verbieden en beboeten, maar zij heeft geen bevoegdheid om voor duurzaamheidsafspraken vast te leggen dat zij rechtmatig zijn. Wanneer de ACM afziet van handhaving is de EC bevoegd om alsnog in te grijpen. Er ontbreekt een mogelijkheid voor bezwaar en beroep voor informele zienswijzen van de ACM ten gunste of ten nadele van duurzaamheidsafspraken, waardoor de rechtsvorming stagneert (De Goffau & Van Heezik, 2020).

4.2 Praktijk

4.2.1 Ketens

Productie, handel en verwerking

Berkhout et al. (2022a, 2022b) geven een beschrijving van de belangrijkste Nederlandse landbouwketens. Hieronder volgen de belangrijkste daarvan, met daarbij een beschrijving van de duurzaamheidsproblematiek, een indicatie van mogelijke duurzaamheidsdoelen⁸⁴ en de betrokken ketenpartijen:

- **Granen**
 - **Problematiek:** De graanteelt is een relatief milieuvriendelijke teelt waarbij de bodem niet of minimaal hoeft te worden gekeerd. Graan wordt om die reden een rustgewas genoemd. Graan legt koolstof vast in de bodem en niet ploegen voorkomt dat opgeslagen koolstof weer vrijkomt. Het vermindert af- en uitspoeling van nutriënten. Graan is goed voor de biodiversiteit (akkervogels). Ook al is graan een extensieve teelt, toch worden wel groeiregulatoren en pesticiden gebruikt. Als bulkproduct voor met name veevoer biedt graan beperkte mogelijkheden voor duurzaamheidskeurmerken, als consumentenproduct wordt biologisch graan wel geteeld.
 - **Mogelijke doelstellingen:** Groter aandeel granen in bouwplan⁸⁵; steun voor biologische graanteelt
 - **Ketenpartijen:** Veevoederindustrie, mouterijen, bierindustrie, consumenten
- **Suikerbieten**
 - **Problematiek:** Suikerbieten zijn een hakvrucht, bij de oogst wordt de bodem bewerkt. Daarbij komt in de bodem vastgelegde koolstof vrij. Hakvruchten zijn relatief ongunstig voor bodemkwaliteit en qua emissie van broeikasgassen. Een belangrijk deel van de in de natuur vastgelegde koolstof zit namelijk in de grond, in vergelijkbare hoeveelheden met bovengrondse koolstofvastlegging in de vorm van houtige biomassa. In de teelt van suikerbieten vormen vergelingsvirussen, die door bepaalde bladluizen worden overgebracht, een serieus probleem. Hiertegen werden in de suikerbietenteelt neonicotinoïden ingezet. Recentelijk is dit door de EC verboden, hoewel verschillende lidstaten derogaties hebben toegepast. Nederland heeft dat niet gedaan en vectorbestrijding gebeurt nu met andere middelen. Daarmee is er op dit moment geen duidelijke noodzaak voor duurzaamheidsafspraken.
 - **Mogelijke doelstellingen:** Duurzaam bodembeheer, ruimere gewasrotaties
 - **Ketenpartijen:** COSUN⁸⁶
- **Aardappelen**
 - **Problematiek:** Aardappelen zijn een hakvrucht. Het ploegen van de bodem om pootgoed te planten en het rooien van het product zijn relatief ongunstig voor bodemkwaliteit en qua emissie van broeikasgassen. Daarnaast heeft de aardappel last van insecten, waaronder bladluizen die virussen overbrengen, cysteaaltjes in de bodem en schimmel- en bacterieziekten. Om die onder controle te houden, worden allerlei pesticiden gebruikt. Er wordt gespoten tegen de aardappelziekte (*Phytophthora infestans*) en aan het eind van het seizoen moet het gewas worden doodgespoten voordat bladluizen virusziekten kunnen overbrengen.
 - **Mogelijke doelstellingen:** Bevordering van duurzaamheidssystemen waarbij minder pesticiden worden gebruikt (biologisch, Planet Proof e.a.); ruimere gewasrotaties, met name bij zetmeel- en consumptieaardappelen, ten behoeve van de bodemgezondheid en om bodemziekten tegen te gaan
 - **Ketenpartijen:** Handelshuizen, aardappelverwerkende industrie, retail, foodservice, consumenten
- **Groenten en fruit**
 - **Problematiek:** De teelt van groenten en fruit onder glas heeft een voortrekkersrol gehad bij de ontwikkeling van biologische bestrijding. Het pesticidengebruik bij die teelt is heel laag vergeleken met vrijwel alle andere sectoren. Absoluut schoon uitgangsmateriaal voor de teelt is een voorwaarde. De zaadbedrijven spelen hierbij een cruciale rol en hebben een zeer hoog kwaliteitsniveau bereikt. Dit neemt niet weg dat verdere verbetering in de teelt mogelijk blijft, zeker in de open teelten die vergelijkbare problemen kennen als de akkerbouw. De teelt onder glas vraagt veel energie en een transitie naar

⁸⁴ Voor de plantaardige producten kunnen verspilling en gebruik van reststromen een algemeen aandachtspunt in de keten zijn.

⁸⁵ Afspraken over het aandeel graan in het bouwplan kunnen verdergaan dan de graanketen, dus bijvoorbeeld ook over groenten of andere gewassen en partijen die daarin actief zijn.

⁸⁶ De coöperatie COSUN is de belangrijkste Nederlandse industriële verwerker van suikerbieten.

energieneutraal is noodzakelijk. Fossiele energie zal moeten worden vervangen door duurzame energie en/of restwarmte en aardwarmte.

- Mogelijke doelstellingen: Verbeterde duurzaamheidsprestaties door certificering (biologisch, GlobalGap, Planet Proof e.a.); betere organische stofbalans (open teelten), reductie gebruik van veen in substraat van plantgoed en productieve gewassen (gesloten teelten)
- Ketenpartijen: Retail, foodservice, consumenten en in mindere mate de levensmiddelenindustrie
- Varkens
 - Problematiek: De dierhouderij en in het bijzonder de varkenshouderij kent spanningen ten aanzien van humane gezondheid (fijnstofproblematiek) en het dierenwelzijn. Een rationele omgang met landbouwhuisdieren botst met wat de samenleving van de dierhouderij verwacht, namelijk respect voor de intrinsieke behoeften van dieren zoals vastgelegd in het EU-verdrag (Art. 13 VEU). Binnen dierenwelzijn gaat het ook om diergezondheid en in verband daarmee het onnodig gebruik van antibiotica, waarvan overmatig gebruik risico's voor mens en milieu geeft. Los daarvan is vermindering van broeikasgasemissies wenselijk en zijn nutriëntenemissies uit mest een probleem in relatie tot biodiversiteit en waterkwaliteit. Ten slotte is het gebruik van niet-duurzaam diervoeder een oorzaak van milieuproblemen elders in de wereld. De wens om te komen tot kringlooplandbouw komt voort uit de problematiek van duurzame veehouderij.
 - Mogelijke doelstellingen: Verbetering dierenwelzijn, vermindering antibioticumgebruik, vermindering broeikasgasemissies, vermindering nutriëntenemissies, vermindering fijnstofemissies, circulariteit, duurzaam geproduceerd diervoeder
 - Ketenpartijen: Veevoederindustrie, slachterijen, uitsnijderijen, handelsbedrijven, exporteurs, retail, foodservice, consumenten
- Pluimveevlees en eieren
 - Problematiek: Ook in de pluimveehouderij spelen de algemene problemen rond dierenwelzijn, antibioticumgebruik, broeikasgasemissies, nutriëntenemissies, diervoeder en circulariteit, naast problemen ten aanzien van de humane gezondheid (fijnstof). De specifieke dierenwelzijnsproblemen nemen andere vormen aan, omdat kippen en varkens nu eenmaal ander gedrag vertonen en andere behoeften hebben.
 - Mogelijke doelstellingen: Verbetering dierenwelzijn, vermindering antibioticumgebruik, vermindering broeikasgasemissies, vermindering nutriëntenemissies, vermindering fijnstofemissies, circulariteit, duurzaam geproduceerd diervoeder
 - Ketenpartijen: Veevoederindustrie, slachterijen, eiproduktenindustrie, voedingsmiddelenindustrie, retail, foodservice, consumenten
- Zuivel
 - Problematiek: De duurzaamheidsproblematiek in de melkveehouderij heeft in de basis dezelfde kenmerken als voor andere landbouwhuisdieren. Voor melkvee komt daarbij dat runderen in staat zijn om gras te eten, dat voor de meeste dieren geen geschikte voedselbron is, dankzij een systeem van stapsgewijze afbraak in vier magen en herkauwen. Daarbij komt veel methaan vrij, een krachtig broeikasgas. Bovendien wordt melkvee gehouden in het veenweidegebied en wordt daarvoor het grondwaterpeil laag gehouden, ten gevolge waarvan het veen oxideert en de bodem daalt in steeds nieuwe cycli. De melkveehouderij draagt daarmee onevenredig bij aan de klimaatproblematiek. De ammoniak die vrijkomt wanneer urine en mest zich met elkaar vermengen, is een belangrijke bron van de stikstofproblematiek. De mest geeft ook af- en uitspoeling van nitraat en fosfaat naar grond- en oppervlaktewater. Het teveel aan mest hangt samen met het gebrek aan circulariteit en de mondiale grondstoffenstromen. De majeure problemen waar de melkveehouderij in Nederland voor staat kunnen niet alleen worden opgelost met duurzaamheidsafspraken, maar vragen op dit moment eerst om herstructurering.⁸⁷ Dat laat onverlet dat daarna steun nodig zal zijn voor duurzame productiemethodes.
 - Mogelijke doelstellingen: Vermindering ammoniak-, nitraat- en fosfaatemissies, vermindering broeikasgasemissies, vermindering fijnstofemissies, vermindering van het antibioticumgebruik⁸⁸, verbetering dierenwelzijn (weidegang⁸⁹ e.a.), duurzaam geproduceerd diervoeder, circulariteit
 - Ketenpartijen: Veevoederbedrijven, zuivelverwerkers (tenzij coöperatie van producenten), slachterijen, consumenten

⁸⁷ Ditzelfde geldt voor de kalverhouderij en tot op zekere hoogte de varkens- en pluimveehouderij.

⁸⁸ Het antibioticumgebruik is overigens als ver teruggebracht en ligt momenteel op een laag niveau in vergelijking met andere sectoren.

⁸⁹ Overigens is er in veel gevallen sprake van uitruil (trade-off) tussen doelstellingen. Wat goed is voor het klimaat of milieu, kan ongunstig zijn voor het dierenwelzijn of de biodiversiteit.

- Kalveren
 - Problematiek: De duurzaamheidsproblematiek in de kalverhouderij heeft naast de algemene aspecten die voor alle landbouwhuisdieren gelden, ook speciale kanten. De sector veroorzaakt een hoge stikstoflast voor de omgeving en is sterk op de export naar derde landen gericht. Maatschappelijk zijn er vragen over het bestaansrecht van de sector, die overigens (deels) een bijproduct is van de melkveehouderij (stiertjes).
 - Mogelijke doelstellingen: Vermindering ammoniak-, nitraat- en fosfaatemissies, vermindering broeikasgasemissies, vermindering van fijnstofemissies, vermindering antibioticumgebruik, verbetering dierenwelzijn (weidegang e.a.), duurzaam geproduceerd diervoeder, circulariteit
 - Ketenpartijen: Diervoederindustrie, slachterijen, vleesverwerkende industrie, retail, foodservice, consumenten
- Sierteelt
 - Problematiek: De Nederlandse sierteelt is mondiaal koploper in assortiment en technische innovatie. Er is spanning tussen het brede assortiment en de beschikbaarheid van pesticiden om ziekten en plagen te kunnen bestrijden. Daar komt bij dat uitgangsmateriaal voor teelten van snijbloemen en potplanten vaak buiten de EU wordt opgekweekt. Dit brengt risico's met zich mee op insleep van ziekten en plagen. In kassen is tegenwoordig veelal sprake van een gesloten teeltsysteem en komen pesticiden niet of veel minder in het milieu.⁹⁰ Anderzijds is het pesticidengebruik in de sierteelt onevenredig hoog ten opzichte van de andere plantaardige sectoren, met name de teelt van groenten en fruit onder glas. Verbetering is dus mogelijk. Dit geldt zeker voor de open teelten van bijvoorbeeld bloembollen, die vaak te kampen hebben met hardnekkige ziekten en plagen die lang in de bodem overleven. De kernproblemen van de sierteelt, inclusief boomteelt en vaste plantenteelt, liggen bij de fyto-sanitaire risico's, het gebruik van pesticiden en van veen als substraat. Indrogend veen oxideert tot CO₂ en methaan, ontwaterde veengebieden stoten excessief veel broeikasgassen uit en veengebieden zijn kwetsbare biologische hotspots. Veen is tegelijk een lastig misbare component van substraten vanwege zijn specifieke fysische en biologische eigenschappen.
 - Mogelijke doelstellingen: Vermindering pesticidengebruik in open en gesloten teelten; toepassing van uitsluitend milieu-gecertificeerd veen dat verantwoord gewonnen is
 - Ketenpartijen: Handel, retail, consumenten

Supermarkten en foodservice

Berkhout et al. (2022a, 2022b) geven daarnaast een beschrijving van de retail en foodservice in ons land. Hieronder volgt een samenvatting van hun bevindingen.

In de supermarktbranche waren in 2020 ongeveer 3.000 bedrijven actief. De meeste daarvan zijn kleinere bedrijven met één of enkele filialen. Naast die kleine supermarkten zijn er ongeveer 15 grote bedrijven (formules) met veel filialen actief. Naar marktaandeel waren Albert Heijn (35,9%), Jumbo (21,8%), Lidl (10,7%) en Aldi (5,2%) in 2021 de grootste vier supermarktbedrijven in Nederland met zelfstandige inkooporganisaties. Daarnaast had de inkoopcoöperatie Superunie in 2020 een tiental aangesloten leden en een marktaandeel van 26,6% (Berkhout et al., 2022a, 2022b).

Naast de supermarkten zijn ook de speciaalzaken en de ambulante handel belangrijke afzetkanalen naar de consument. In 2022 waren er ongeveer 865 groente- en fruitspeciaalzaken, 2.110 slagers, 760 viswinkels, en 1.225 winkels in brood, banket en zoetwaren. Ook waren er 3.735 bedrijven in de markthandel voor voedingsmiddelen. Het aantal speciaalzaken in groente en fruit en slagerijen is de afgelopen tien jaar geleidelijk afgenomen, hoewel de daling bij de groente- en fruitwinkels de laatste jaren lijkt te zijn gestopt.

Ongeveer een derde van de consumentenbestedingen aan voedsel in Nederland wordt via de foodservice gedaan. Die bestaat uit kleine en grote partijen in de deelsectoren horeca en catering, naast partijen die gelieerd zijn aan de transportsector (trein en vliegtuig, tankstations), sportaccommodaties, recreatieparken en pretparken.

⁹⁰ Tenzij bij illegale lozingen vanuit kassen op het oppervlaktewater.

4.2.2 Producenten- en brancheorganisaties

Erkende producentenorganisaties

Nederlands kende per 1 januari 2022 negen door de nationale overheid erkende PO's in de groenten- en fruitsector (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2022). Zij hebben bijvoorbeeld gezamenlijke pakstations en kunnen met steun vanuit het GLB operationele programma's uitvoeren (Smit et al., 2015).

Ook in andere sectoren komen erkende PO's voor:⁹¹

- Producentenorganisatie Consumptieaardappelen
- Producentenorganisatie Eiwitboeren van Nederland
- Producentenorganisatie Melkveehouderij
- Producentenorganisatie Varkenshouderij
- Producentenorganisatie Unie van Pluimvee Producenten
- Producentenorganisatie Vereniging Nederlandse Wijn Producenten

Daarnaast bestaan er andere vormen van verenigingen van landbouwers, zoals coöperaties.

Er zijn verschillende vormen van een coöperatie. Zo kan een coöperatie als onderneming actief zijn op de markt met eigen activiteiten. Ook kan een coöperatie een samenwerking zijn van verschillende zelfstandige ondernemingen. Van groot belang is de vraag of de coöperatie met de leden één economische eenheid vormt. Of daarvan sprake is, moet van geval tot geval worden beoordeeld. Vereist is dat de leden op langdurige basis een gezamenlijk economisch doel nastreven, dat de coöperatie een beslissende invloed kan uitoefenen op het marktgedrag van de afzonderlijke leden en dat er geen mogelijkheid tot onderlinge concurrentie bestaat. Indien een coöperatie samen met alle leden kwalificeert als één economische eenheid, is het kartelverbod niet van toepassing op de onderlinge relaties binnen die coöperatie. Is er geen sprake van een economische eenheid maar van verschillende zelfstandige onafhankelijke ondernemingen die door middel van de coöperatie samenwerken, dan is het kartelverbod wel van toepassing op de onderlinge relaties tussen de leden en de coöperatie (Schrijvershof, 2017).

Erkende brancheorganisaties

Nederland kent de volgende door de nationale overheid erkende BO's:

- Brancheorganisatie Akkerbouw (hieronder vallen de voormalige erkende BO's voor granen, suiker, aardappelen en overige akkerbouwgewassen)
- Brancheorganisatie Groenten & Fruit Nederland (groenten en fruit)
- Brancheorganisatie Kalvesector (kalfsvlees)
- Brancheorganisatie Sierteeltproducten (bloemen en planten)
- Brancheorganisatie ZuivelNL (melk en melkproducten)
- Stichting AVINED (eieren en pluimveevlees)

Daarnaast bestaan er niet-erkende brancheorganisaties.

4.2.3 Keurmerken

In Nederland gangbare keurmerken

Milieu Centraal geeft een overzicht van de keurmerken die in Nederland in gebruik zijn (nota bene: de toevoegingen "topkeurmerk" en "top bedrijfslogo" komen van Milieu Centraal; de lijst hieronder is niet uitputtend):⁹²

- Vlees
 - EU-biologisch (topkeurmerk)
 - EKO (topkeurmerk)
 - Beter Leven keurmerk (drie sterren) (topkeurmerk)
 - Beter Leven keurmerk (twee sterren) (topkeurmerk)
 - Beter Leven keurmerk (één ster)

⁹¹ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/marktordening/samenwerken-landbouwsector>

⁹² <https://keurmerkenwijzer.nl/>

-
- Demeter (topkeurmerk)
 - Beter Voor Kip, Natuur en Boer (top bedrijfslogo)
 - Beter Voor Varken, Natuur en Boer
 - Kemper Kip
 - Keten duurzaam Varkensvlees
 - Friberne
 - Pork Best
 - Boerenhof Varkensvlees
 - Label Rouge
 - Livar
 - Boerderijkip
 - Krull
 - Wroetvarken
 - Gaasterlander Kruidenvarken
 - Tante Door
 - Keten Duurzaam Rundvlees
 - France Limousin
 - Nieuwe standaard kip
 - Pluimgarantie
 - Duroc d'Olives
 - Heyde Hoeve Varkensvlees
 - VIT's rundvlees Twente
 - Zuivel
 - EU-biologisch (topkeurmerk)
 - EKO (topkeurmerk)
 - On the way to Planet Proof (topkeurmerk)
 - Beter Leven keurmerk (drie sterren) (topkeurmerk)
 - Beter Leven keurmerk (één ster) (topkeurmerk)
 - Weidemelk
 - Demeter (topkeurmerk)
 - Climate Neutral Certified (topkeurmerk)
 - Beter Voor Koe, Natuur en Boer
 - Caring Dairy
 - Duurzame weidezuivel
 - Vlog melk (GMO-vrij)
 - Drentse Aa-melk
 - Eieren
 - EU-biologisch (topkeurmerk)
 - EKO (topkeurmerk)
 - On the way to Planet Proof
 - Beter Leven keurmerk (één ster)
 - Beter Leven keurmerk (twee sterren) (topkeurmerk)
 - Beter Leven keurmerk (drie sterren) (topkeurmerk)
 - Demeter (topkeurmerk)
 - Vrije uitloop
 - Blijke kip
 - Groenten en fruit
 - EU-biologisch (topkeurmerk)
 - EKO (topkeurmerk)
 - On the way to Planet Proof (topkeurmerk)
 - Rainforest Alliance (topkeurmerk)
 - Demeter (topkeurmerk)
 - Beter Voor Natuur en Boer (top bedrijfslogo)
 - Sustainable Rice Platform (topkeurmerk)
 - Sustainably Grown Certified

- Climate Neutral Certified (topkeurmerk)
- Nature and More
- Responsibly Fresh
- Fair trade (topkeurmerk)
- Fair trade Original
- Fair for Life (topkeurmerk)
- Fair Produce
- Vegaplan
- Bloemen en tuin
 - EU-biologisch
 - EKO
 - MPS-A+
 - MPS Natural Protected
 - MPS Potgrond
 - RHP
 - On the way to Planet Proof
 - Demeter
 - Groenkeur
 - Sustainable Florist
 - Green Florist Shop
 - Climate Neutral Certified
 - Nationaal Keurmerk Natuurlijk Tuinieren
 - NL Greenlabel
 - Fair trade

Voor een toelichting op de verschillende keurmerken, zie de Keurmerkenwijzer van Milieu Centraal.

In het begrippenkader van de EU moet een keurmerk aan eisen voldoen ten aanzien van transparantie, vrijwilligheid, deelname, keuzevrijheid en handhaving (zie paragraaf 3.1.3). Niet alle hier genoemde keurmerken voldoen daaraan. Zo is het "Beter Voor"-programma van Albert Heijn in feite een bedrijfslogo, dat transparant is en serieuze eisen stelt⁹³, maar deelname staat alleen open voor landbouwbedrijven waarvan Albert Heijn producten afneemt⁹⁴. Bij een keurmerk zoals de EC in haar richtsnoeren bedoelt, moeten ook andere landbouwers kunnen meedoen en is een onafhankelijke derde partij nodig om conformiteit van de bedrijfsvoering van deelnemers met het eisenpakket te controleren en borgen. Bij Albert Heijn is die onafhankelijkheid overigens ook geregeld, maar intern (Albert Heijn 2020a, 2020b, 2021).

Biologisch en EKO

Biologisch ("organic") is een Europees geborgd keurmerk, gebaseerd op Verordening (EU) 2018/848 samen met de daarvan afgeleide Commissieregelgeving. In Nederland loopt de omzet van biologische landbouw achter op de andere lidstaten. Het kabinet heeft op aandringen van de EC de ambitie voor biologische landbouw verhoogd van de huidige 4% naar 15% van het landbouwareaal (Ministerie van LNV, 2022b).

Biologische bedrijven gebruiken heel beperkt bestrijdingsmiddelen en alleen natuurlijke middelen. In eerste instantie weren ze ziekten, plagen en onkruid met teeltmaatregelen, bijvoorbeeld mechanische (schoffelen en wieden), maar ook door inzet van natuurlijke vijanden van parasieten. De dieren krijgen biologisch voer. Een minimumhoeveelheid voer moet van het eigen bedrijf of uit de regio (EU) komen (minimaal 60% bij runderen, 30% bij pluimvee en varkens). Daardoor blijft de import van veevoer en eventuele daarmee gepaard gaande tropische ontbossing beperkt. Het EU-biologisch keurmerk geeft geen garantie dat er geen ontbossing plaatsvindt. Het keurmerk stelt geen eisen aan het energiegebruik of de beperking van de uitstoot van broeikasgassen, wel worden deze indirect beperkt door een verbod op gebruik van kunstmest. Het aantal dieren per grondoppervlak moet zodanig zijn dat de schade aan de bodem door de dieren en hun mest minimaal is. Het maximale aantal dieren is ook beperkt om een te hoge stikstofuitstoot te voorkomen.

⁹³ Stichting Milieukeur beschouwt Beter Voor als een topkeurmerk.

⁹⁴ Bij het ter perse gaan van dit rapport bracht Albert Heijn naar buiten dat het voornemens is om de Beter Voor-programma's open te stellen voor andere partijen en er een breed toegankelijk Topkeurmerk van Milieu Centraal te maken, in plaats van een privaat bedrijfslogo. <https://nieuws.ah.nl/albert-heijn-zet-in-op-breed-toegankelijk-topkeurmerk/>

Ten aanzien van dierenwelzijn is er aandacht voor het type huisvesting, met voldoende ruimte en middelen voor soorteigen gedrag. Dieren hebben altijd toegang tot buitenruimte. Gezondheidsproblemen die vaak optreden bij intensieve veehouderij moeten worden vermeden. Er mogen geen kalmerings- of dwangmiddelen worden ingezet bij bijvoorbeeld transport, maar er is geen maximum transportduur vastgesteld.

EKO-voedingsmiddelen zijn geproduceerd volgens de Europese regels voor biologische landbouw, maar EKO-gecertificeerde producenten zetten nog extra stappen voor meer duurzaamheid.⁹⁵

On the way to Planet Proof

Het keurmerk On the way to Planet Proof betreft zuivel, groenten en fruit, bloemen en planten, en eieren.

Het keurmerk stelt eisen om de milieu-impact van zuivelproductie te beperken. Zo moeten bedrijven hun broeikasgasuitstoot berekenen en registreren en is er een maximum toegestane hoeveelheid broeikasgasuitstoot per hoeveelheid melk. Minimaal 5% van het bedrijf wordt ingericht als extensief kruidenrijk grasland. Gebruik van groene stroom is verplicht. Minimaal de helft van het eiwit in het voer moet van eigen land komen. Alle ingekochte soja moet RTRS-gecertificeerd zijn. Er zijn maxima gesteld aan de ammoniakuitstoot en de hoeveelheid stikstof die in de bodem mag komen. Er zijn geen strikte beperkingen aan gewasbeschermingsmiddelen (glyfosaat mag echter niet worden gebruikt), wel moet het gebruik worden geregistreerd.

De eisen ten aanzien van dierenwelzijn gaan verder dan de gangbare praktijk, maar op een aantal aspecten ontbreken eisen. Dieren hebben 8m² in een vrijloopstal, met weidegang volgens de normen van Stichting Weidemelk. Er is één elektrische koeborstel per 70 koeien. Er zijn eisen aan diergezondheidsmonitoring om een minimale diergezondheid te waarborgen en koeien moeten minimaal 5 jaar en 3 maanden oud zijn als ze worden afgevoerd. Er zijn geen bovenwettelijke eisen over transportafstand of dodingsmethode.⁹⁶

Het keurmerk stelt bij groenten en fruit eisen ten aanzien van het monitoren van broeikasgasemissies, een neutrale organische stofbalans, het bemestingsplan, de gewasbescherming (met een voorkeur voor minder milieubelastende middelen) en goed hergebruik van water. De ambitieuze eisen liggen voornamelijk in de niet-verplichte keuzemaatregelen, zoals een substantiële verlaging broeikasgasemissies, positieve organische stofbalans, gewasrotatie en het aandeel duurzame energie in totale energieverbruik.⁹⁷

Beter Leven keurmerk

Het Beter Leven keurmerk, geïntroduceerd door de Dierenbescherming in 2007, geeft consumenten inzicht in het niveau van dierenwelzijn bij producenten van vlees. Deelnemers moeten voldoen aan de eisen van het keurmerk en worden daarop gecontroleerd. Het Beter Leven keurmerk (één ster) garandeert een zeker minimumniveau van dierenwelzijn, oplopend tot het Beter Leven keurmerk (drie sterren) dat overeenkomt met het welzijnsniveau bij het EU-keurmerk Biologisch (Berkhout et al., 2022b) of diergericht ontworpen stalsystemen, zoals Rondeel en Kipster.

Het Beter Leven keurmerk stelt bij vleesproductie geen milieueisen. Het keurmerk voor vlees zegt iets over het welzijn van melk- en vleesrunderen, vleeskalveren, leghennen, vleeskuikens, konijnen, kalkoenen en varkens. Wat een ster precies betekent, hangt af van de diersoort, maar algemeen geldt:

- Eén ster staat op vleesproducten met een verbetering van dierenwelzijn ten opzichte van gangbare vleesproducten;
- Twee sterren staan op producten die verdergaan op het gebied van dierenwelzijn, maar nog niet zo ver gaan als biologische producten. Bij twee sterren hebben de dieren de beschikking over een vrije uitloop;
- Drie sterren staan op biologische producten of producten met een vergelijkbaar dierenwelzijn.

De grootste verschillen tussen de drie niveaus zitten in de ruimte die de dieren krijgen en of de dieren naar buiten kunnen. Voor vleesvarkens betekent dit 1,0 m² leefruimte bij het Beter Leven keurmerk (één ster), 1,8 m² bij twee sterren en 2,3 m² bij drie sterren, ten opzichte van 0,8 m² in gangbare varkenshouderij.

⁹⁵ <https://keurmerkenwijzer.nl/keurmerken/eko-vlees/>

⁹⁶ <https://keurmerkenwijzer.nl/keurmerken/on-the-way-to-planetproof-zuivel/>

⁹⁷ <https://keurmerkenwijzer.nl/keurmerken/on-the-way-to-planetproof-groente-en-fruit/>

Vanaf twee sterren hebben varkens uitloop naar buiten. Ook zijn de stalcondities (middelen voor soorteigen gedrag, stro op de vloer en afleidingsmateriaal) beter naarmate het aantal sterren hoger is. De maximale transportduur is het kortst bij drie sterren. Er zijn bovenwettelijke eisen voor het slachtproces. Dieren mogen niet in slachthuizen geslacht worden waar ook dieren zonder bedwelming geslacht worden.⁹⁸

Het Beter Leven keurmerk stelt bij eierproductie nog geen milieueisen; het zegt iets over het welzijn van de kippen. Eén ster staat voor een verbetering in dierenwelzijn ten opzichte van gangbare eieren (scharreleieren). Zo hebben de leghennen een overdekte uitloop en komt er natuurlijk daglicht in de stallen. De kippen kunnen hun natuurlijke gedrag vertonen: ze kunnen een stofbad nemen, scharrelen, er worden graan en maagkiezels gestrooid, er zijn strobalen en er ligt strooisel op de bodem waardoor ze kunnen foerageren. Door de combinatie van onder andere dit verrijkmateriaal wordt verenpikken en kannibalisme voorkomen. Twee sterren staat voor meer dierenwelzijn dan bij het Beter Leven keurmerk (één ster) en gangbare eieren (scharreleieren). Zo hebben de leghennen een vrije uitloop, die begroeid moet zijn en voldoende beschutting bieden. Er leven evenveel kippen per oppervlakte stal als bij het Beter Leven keurmerk (één ster) (9 per m²), maar overdag krijgen ze daar toegang tot de vrije uitloop bij.⁹⁹ Bij het Beter Leven keurmerk (drie sterren) leven er minder leghennen per oppervlakte stal dan bij het Beter Leven keurmerk (twee sterren), namelijk 6,7 in plaats van 9 kippen per m². Daarnaast krijgen de dieren overdag toegang tot een vrije uitloop of bosrand. De kippen kunnen hun natuurlijke gedrag vertonen. Transport gebeurt in containers met grote openingen en mag niet langer dan 3 uur duren. In de slachterij wordt vanaf één ster onnodige opwinding en stress voorkomen en worden kippen binnen 4 uur na uitladen geslacht door middel van twee- of multifase CO₂ gasbedwelming en worden ze eerst bedwelmd.

In tegenstelling tot bij vlees en eieren stelt het Beter Leven keurmerk op zuivel wel natuur- en milieueisen. Zo zijn er eisen om de biodiversiteit te stimuleren, bijvoorbeeld door minimaal 5% van het bedrijfsterrein met kruidenrijk grasland in te richten en er is aandacht voor nestmogelijkheden en voerbeschikbaarheid voor weidevogels. Fosfaat- en stikstofkunstmest wordt niet gebruikt. Boeren kopen verplicht 100% groene stroom uit wind of zon in Nederland aan en er is een maximum gesteld aan de aangekochte elektriciteit per hoeveelheid melk. Al het ruwvoer (zoals stro, bieten en knollen) komt van maximaal 50 km van het bedrijf en alle soja- en palmproducten zijn duurzaam gecertificeerd. Er is een maximum voor milieubelasting van gewasbeschermingsmiddelen in relatie tot grondwater en bodem- en waterleven. Er worden geen eisen gesteld aan (monitoring en beperking van) klimaatimpact en bedrijven zijn niet helemaal grondgebonden; het aandeel grasland op eigen areaal is 80%. Van de bedrijfsgrond moet 15% permanent grasland zijn.

Ten aanzien van dierenwelzijn worden veel ambitieuze eisen gesteld. Melkkoeien krijgen minimaal 8,5 m² ligruimte in de stal en 10 m² om te lopen. De ligboxen en loopgangen zijn ruimer en het vee krijgt weidegang minimaal volgens de normen van Stichting Weidemelk. Er is één schuurborstel per 60 koeien. Naast criteria voor melkkoeien zijn er ook normen voor kalfjes, jongvee en stier opgenomen. De transportduur is maximaal 8 uur, of 4 uur naar de slacht.¹⁰⁰

Weidemelk

Weidemelk is melk afkomstig van boerderijen waar de koeien van het voorjaar tot in het najaar ten minste 120 dagen per jaar, minimaal 6 uur per dag in de wei lopen. Binnen de moderne melkveehouderij is het niet vanzelfsprekend om de koeien van het voorjaar tot het najaar in de wei te laten grazen. Melkveehouders kunnen er ook voor kiezen hun melkkoeien ten minste 120 dagen en minimaal 720 uren per jaar te weiden. Als er bijvoorbeeld minder gras beschikbaar is, kunnen ze de koeien dan minder uren per dag en meer dagen laten weiden.

Het weidemelklogo garandeert dat de zuivelproducten gemaakt zijn van weidemelk. De melk van boerderijen waar de koeien weidegang krijgen, wordt apart opgehaald en in een gescheiden keten verwerkt tot dagverse zuivel – zoals (karne)melk, vla en yoghurt –, kaas en andere producten. Stichting Weidegang borgt het productieproces, het transport en de verwerking van de weidemelk. De controle van melkveehouders en de verwerkende keten gebeurt door onafhankelijke, deskundige certificatie-instellingen.¹⁰¹

⁹⁸ <https://keurmerkenwijzer.nl/keurmerken/beter-leven-keurmerk-2-sterren-vlees/>

⁹⁹ <https://keurmerkenwijzer.nl/keurmerken/beter-leven-keurmerk-2-sterren-eieren/>

¹⁰⁰ <https://keurmerkenwijzer.nl/keurmerken/beter-leven-keurmerk-1-ster-zuivel/>

¹⁰¹ <https://www.weidemelk.nl/nl/>

Beter Voor

Albert Heijn heeft voor verduurzaming van haar assortiment het programma "Beter Voor" in het leven geroepen. Hierin wordt samengewerkt met inmiddels 1.100 producenten waarmee een langjarige relatie is aangegaan. Er bestaat een wachlijst om aan te mogen sluiten. De programma's richten zich op duurzaamheid en een gezond verdienmodel voor de boer, waarbij gezamenlijk afspraken worden gemaakt en de lat in overleg en met instemming van de groep betrokken boeren steeds iets hoger wordt gelegd. Daarmee worden volgens Albert Heijn aantoonbaar resultaten geboekt, zoals in het Beter voor Kip, Natuur en Boer-programma waarbij alle pluimveehouders nu Beter Leven (één ster) scharrelkippen houden. Daarnaast is de aanpak binnen het Beter voor Koe, Natuur en Boer-programma volgens zeggen van Albert Heijn in lijn met de criteria voor natuurinclusieve melkveehouderij van de provincie Noord-Brabant (op basis van recent onderzoek door CLM Onderzoek & Advies, te vinden onder voetnoot 94, zou momenteel circa 90% van de aangesloten melkveehouderijbedrijven aan die criteria voldoen). Bij een nulmeting van de koolstofvoorraad bij deelnemers aan het Beter Voor Koe, Natuur en Boer-programma bleek de koolstofvoorraad in de bodem op minerale gronden twee keer hoger dan gemiddeld in Nederland (Ploum et al., 2022), hetgeen een gevolg zou kunnen zijn van het kruidenrijke grasland en het ploegverbod in het certificatieschema dat door de deelnemers in de jaren ervoor al was toegepast. Het gebruik van glyfosaat moet door deelnemers aan dit programma in 2025 zijn stopgezet.

Voor de meerkosten van de verduurzamingsinspanningen geeft Albert Heijn een financiële tegemoetkoming, die onafhankelijk wordt doorgerekend door externe onderzoeksinstituten en samen met de boeren, telers en leveranciers wordt vastgesteld. Albert Heijn heeft voor de diverse sectoren certificatieschema's en handleidingen opgesteld die op het internet beschikbaar zijn; niet alleen voor overheid en publiek, maar ook voor concurrenten (Albert Heijn, 2020a, 2020b, 2021, 2022a t/m 2022i). Naleving van de certificatieschema's wordt gecontroleerd door middel van audits door een onafhankelijke partij, onder eindverantwoordelijkheid van Albert Heijn.

Hoewel Albert Heijn een grote speler is in Nederland met een marktaandeel van 37% in 2022, is de invloed van Albert Heijn op het gemiddelde inkomen van de Nederlandse boer en teler beperkt. Het aantal boeren waarmee wordt samengewerkt, is klein in verhouding tot het totale aantal boeren in Nederland (Fig. 3). Zo dekt Albert Heijn door samen te werken met slechts 3% (450 boeren) van alle melkveehouders het eigen merk zuivelassortiment volledig af (Albert Heijn, 2022i). Ondanks deze verhoudingen is de invloed van de programma's binnen de gesloten ketens van het concern met boeren en telers wel reëel.

Samen met zuivelproducent Royal A-ware werd in 2017 het keurmerk Beter voor Koe, Natuur en Boer ontwikkeld (Albert Heijn, 2021).¹⁰² Er is sprake van een gesloten keten met enkele honderden Nederlandse melkveehouders die alleen voor dit programma produceren. De melkstroom wordt in een apart, gesloten proces verwerkt tot een breed assortiment aan huismerkproducten. Er mogen maximaal 2,5 koeien per hectare gras (of omgerekend 1,9 koeien per hectare grond) zijn met een bovengrens aan de melkproductie van 18.000 kg melk per hectare gras. De koeien krijgen hoofdzakelijk gras te eten. Daarnaast is er aandacht voor het comfort van de koeien (zacht ligbed beschikbaar, massageborstels, ruime stal, aandacht voor de gezondheid en welzijn van kalfjes). Onderdeel van de samenwerking is het streven naar klimaatneutrale melk door vastlegging van CO₂ in de bodem. De melkveehouders mogen binnen de graslandgrondgebondenheidseis uitsluitend gras telen dat niet geploegd mag worden. Daarnaast zaaien zij kruiden en diepwortelende grassen, hetgeen zorgt voor vastlegging van koolstof in de bodem. Kruidenrijke weides en randen zorgen ook voor meer insecten en weidevogels. Ook kreeg iedere melkveehouder een insectenhotel (Albert Heijn, 2021).

¹⁰² <https://static.ah.nl/binaries/ah/content/assets/ah-nl/permanent/over-ah/certificatieschema.pdf>;
https://static.ah.nl/binaries/ah/content/assets/ah-nl/core/about/duurzaamheid/handleiding-certificering-van-beter-voor-koe-natuur-boer-zuivel-voor-be--en-verwerkende-locaties_albert-heijn.pdf



Figuur 3 De invloed van Albert Heijn binnen de eigen gesloten ketens in de Beter Voor programma's (bron: Albert Heijn, 2022i).

Het programma is vervolgens uitgebreid met Beter Voor Natuur en Boer, Beter Voor Varken, Natuur en Boer, en Beter Voor Kip, Natuur en Boer.

Het Beter voor Natuur & Boer-programma¹⁰³ heeft betrekking op verse groente en fruit en is ontstaan uit decennialange samenwerking met vaste producenten waarmee langjarige contracten worden afgesloten, soms al generaties lang. Aan de betreffende producenten wordt zekerheid geboden in de vorm van afnamegaranties en afspraken over flexibiliteit qua planning en te leveren volume. Het beeldmerk heeft als basis GGN Certified Farming, maar Beter voor Natuur & Boer-producenten zetten nog extra stappen voor meer duurzaamheid. GGN Certified Farming heeft aandacht voor de bodem en jaarlijks worden gewassen geroeteerd. Beter voor Natuur & Boer stelt aanvullende eisen aan bodemkwaliteit bij akkerbouw en fruitteelt, waaronder een maximum aan de hoeveelheid drijfmest die gebruikt mag worden. GGN Certified Farming eist dat energiegebruik wordt gemonitord en Beter voor Natuur & Boer eist bovendien dat de producent 100% groene elektriciteit moet gebruiken. GGN Certified Farming gaat uit van veel preventieve maatregelen voor gewasbescherming, maar er zijn geen verdere eisen voor middelen met een lagere milieu-impact. Beter voor Natuur & Boer vereist dat er een plan moet zijn om het gebruik van milieubelastende middelen te reduceren. Ook zijn bepaalde stoffen verboden of mag er een beperkte hoeveelheid van worden gebruikt. Minimaal één keer per teelt moet een mechanische onkruidbestrijdingsmethode gebruikt worden. Ook gelden er eisen voor efficiënt watergebruik. Er zijn geen verplichte eisen voor het beperken van klimaatimpact, maar wel niet-verplichte keuzemaatregelen, zoals enkel elektrische voertuigen gebruiken in combinatie met het zelf genereren van hernieuwbare energie, en het gebruik van groene elektriciteit beperkt klimaatimpact wel indirect.¹⁰⁴

Het Beter voor Varken, Natuur en Boer-programma¹⁰⁵ stelt eisen aan de gebruikte elektriciteit: deze moet 100% duurzaam opgewekt zijn. Deelnemende bedrijven moeten hun CO₂-voetafdruk inzichtelijk maken. Er zijn geen verplichte eisen voor het verlagen van de klimaatimpact, maar het programma wil tussen 2020 en 2025 18,5% verlaging bewerkstelligen. Er is aandacht voor biodiversiteit in de vorm van plaatsing van nestkasten, insectenhôtels en/of bloemenstroken. Voor veevoer gebruikte soja en palmolie moeten een

¹⁰³ https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.globalgap.org%2F.content%2F.galleries%2Fdocuments%2F220224_AH_Beter_voor_Checklist_v1_0_Mar22_protected_nl.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK;
[https://static.ah.nl/binaries/ah/content/assets/ah-nl/permanent/over-ah/beter-voor-natuur--boer-handleiding-2022.pdf;](https://static.ah.nl/binaries/ah/content/assets/ah-nl/permanent/over-ah/beter-voor-natuur--boer-handleiding-2022.pdf)
[https://docplayer.nl/225378351-Handleiding-albert-heijn-beter-voor-natuur-boer-programma.html;](https://docplayer.nl/225378351-Handleiding-albert-heijn-beter-voor-natuur-boer-programma.html)
<https://docplayer.nl/226746033-Samenwerken-aan-een-duurzame-toekomst-met-aandacht-voor-biodiversiteit-bodem-en-klimaat-met-als-basis-een-eerlijk-verdienmodel-voor-iedereen.html>

¹⁰⁴ <https://keurmerkenwijzer.nl/keurmerken/beter-voor-natuur-en-boer-groente-en-fruit/>

¹⁰⁵ [https://static.ah.nl/binaries/ah/content/assets/ah-nl/core/about/duurzaamheid/beoordelingsschemavarken.pdf;](https://static.ah.nl/binaries/ah/content/assets/ah-nl/core/about/duurzaamheid/beoordelingsschemavarken.pdf)
<https://static.ah.nl/binaries/ah/content/assets/ah-nl/core/about/duurzaamheid/handleidingvarken.pdf>

certificaat van duurzame productie hebben (RTRS Credits voor soja en RSPO Credits voor palmolie), maar er zijn geen eisen aan waar het voer vandaan moet komen. Gebruik van reststromen uit de levensmiddelenindustrie moet worden bevorderd, maar dit is nog niet verplicht. De dierenwelzijnseisen gaan iets verder dan de wet vraagt. Varkensvlees met het Beter voor Varken, Natuur en Boer-logo voldoet ook aan de eisen van het Beter Leven (één ster)-keurmerk. Dit betekent onder andere dat vleesvarkens 1 m² leefruimte hebben, ten opzichte van 0,8 m² in de gangbare varkenshouderij. Het Beter voor Varken, Natuur en Boer-programma eist verder nog dat er schuurborstels aanwezig zijn. Staartlengte wordt gemonitord met als doel toe te werken naar langere staarten en intacte staarten (niet couperen) in 2030. Bij het lossen van varkens is er continu camera-opname en analyse van afwijkende situaties.¹⁰⁶

Het Beter voor Kip, Natuur en Boer-programma¹⁰⁷ vereist dat pluimveehouders in 2030 een ten minste 15% lagere CO₂-voetafdruk hebben dan in 2018. De CO₂-voetafdruk van het voer moet jaarlijks worden bijgehouden, maar hier worden geen specifieke reductie-eisen aan gesteld. Pluimveehouders mogen alleen energie uit hernieuwbare bronnen gebruiken. Alle soja in het voer is RTRS-gecertificeerd en alle palmolie RSPO-gecertificeerd. Er zijn geen eisen aan waar het voer vandaan moet komen. Behalve de verplichting tot een insectenhotel en een bloemensingel op het bedrijventerrein, zijn er geen vergaande eisen voor stimulering van biodiversiteit. Aangesloten pluimveehouders moeten de uitstoot van fijnstof en ammoniak met minimaal 20% per jaar beperken. Alle pluimveehouders moeten ook gecertificeerd zijn voor Beter Leven Keurmerk (één ster). Daarnaast eist Beter voor Kip, Natuur en Boer ook dat kuikens direct beschikbaarheid hebben over water en voer, zodra ze uit het ei kruipen. Diervriendelijkheid van het vangen en verladen wordt gecontroleerd (door tellen van bloeditstoringen) en gemonitord.¹⁰⁸

Beter Voor is een (top)bedrijfslogo dat wordt getoetst op ambitie, betrouwbaarheid en transparantie door Milieu Centraal en lijkt in veel opzichten op een algemeen kwaliteitskeurmerk, maar het functioneert binnen het kader van contractuele relaties met landbouwers met wie Albert Heijn een langjarige relatie met afnamegarantie aangaat. Zulke aankoopeisen vallen buiten de het mededingingsrecht, want er is geen sprake van afspraken met concurrenten.

Fair trade

Het Fair trade-keurmerk richt zich primair op de werkomstandigheden in de landbouw in ontwikkelingslanden. In het kader van dit rapport over duurzaamheidsafspraken wordt daar niet verder op ingegaan, aangezien zowel in de EU-regelgeving als de vakliteratuur (Inderst, 2022) staat aangegeven dat sociale normen daarbuiten vallen. Dit neemt niet weg dat het Fair trade-keurmerk ook duurzaamheidsnormen in engere zin omvat (Fairtrade Belgium, 2022).

Verwarring bij de consument

Duidelijk is dat er een groot aantal keurmerken in omloop is, zozeer dat consumenten daar geen weg mee weten. Dit doet afbreuk aan het vertrouwen van consumenten dat aankoop van producten met een keurmerk zinvol is en de meerprijs waard is. Ook leidt dit tot verdringing van keurmerken die een hoog niveau van garanties bieden maar met een hogere meerprijs door keurmerken met lagere garanties en een lagere meerprijs. Dit is onwenselijk, omdat het de noodzakelijke verduurzaming van de landbouw afremt. De ACM adviseert dan ook om te komen tot eenduidigheid op dit gebied en een kleiner aantal keurmerken (ACM, 2022a, 2022e, 2022f, 2022h, 2022i).

Voor een overzicht van de topkeurmerken, zie Tabel 5.

¹⁰⁶ <https://keurmerkenwijzer.nl/keurmerken/beter-voor-varken-natuur-en-boer/>

¹⁰⁷ <https://static.ah.nl/binaries/ah/content/assets/ah-nl/permanent/over-ah/certificatieschema-beter-voor-kip-natuur-boer-2022.pdf>

¹⁰⁸ <https://keurmerkenwijzer.nl/keurmerken/beter-voor-kip-natuur-en-boer/>

Tabel 5 Topkeurmerken van Milieu Centraal (bron: Logatcheva, 2022).

	<p>ASC is een standaard voor verantwoorde viskweek.⁴ In 2021 is voor € 460 mln. aan ASC-vis verkocht, een stijging van 11% ten opzichte van 2020. In de supermarkten is het aandeel van vis met dit keurmerk relatief hoog. Supermarkten streven ernaar dat alle verse en diepvries kweekvis in de schappen een ASC (of gelijkwaardig) keurmerk draagt.⁵ De verschoven consumentenvraag van de foodservice naar de supermarkten zorgt ook in 2021 voor relatief meer bestedingen aan producten met dit keurmerk.</p>
  	<p>Het <i>Beter Leven</i> keurmerk van de Dierenbescherming is een label over dierenwelzijn.⁶ Veel duurzame producten van dierlijke oorsprong, en vooral verse vleesproducten, dragen een 1-, 2- of 3-sterrenkeurmerk van <i>Beter Leven</i>. Met een omzet van € 3.227 mln. is <i>Beter Leven</i> het grootste keurmerk. Binnen de bestedingen aan duurzaam voedsel inclusief stapeling vertegenwoordigt <i>Beter Leven</i> circa 32% van de bestedingen. <i>Beter Leven</i> heeft in 2021 een stijging van 7% ten opzichte van 2020 laten zien. De groei wordt zowel in de supermarkten als in de foodservice gerealiseerd, hoewel de bestedingen in de foodservice ook in 2021 lager zijn dan vóór de coronapandemie door COVID-19-beperkingen. In de meeste supermarkten wordt nagenoeg alleen nog maar vers varkensvlees met dit keurmerk verkocht. Ook bij varkensvleeswaren, varkensvleesgerechten en eieren is het aandeel van producten met dit keurmerk hoog. Daarnaast wordt het keurmerk in toenemende mate op pluimveeproducten geïntroduceerd. Een aantal grotere Nederlandse retailers willen per 2023 over naar 1 ster <i>Beter Leven</i>-pluimveevlees.</p>
	<p><i>Biologisch</i> is de enige vorm van duurzame landbouw en voedselproductie waarvoor in de Europese wetgeving normen zijn vastgesteld. Het woord <i>biologisch</i> is dan ook wettelijk beschermd. Binnen de bestedingen aan duurzaam voedsel inclusief stapeling vertegenwoordigt <i>Biologisch</i> met een omzet van € 1.630 mln. circa 16% van de bestedingen. In 2021 is er een licht herstel in de omzet aan biologische producten in de foodservice (+12% ten opzichte van 2020); de bestedingen zijn echter relatief laag gebleven door COVID-19-beperkingen. In de supermarkten zijn de bestedingen (+2% ten opzichte van 2020) aan <i>Biologisch</i> licht gestegen. Als totaal zijn de bestedingen in de gemeten kanalen ten opzichte van 2020 eveneens licht gestegen (+2%). Voor een gedetailleerd overzicht van de bestedingen aan biologisch voedsel in de gemeten kanalen, zie bijlage B1. Op basis van additionele informatie, waaronder een verkenning van het assortiment, wordt geschat dat de omzet in de verkoopkanalen die in deze monitor buiten beschouwing zijn gelaten in 2021 enkele miljoenen euro's bedraagt.</p>
	<p><i>Fairtrade</i> richt zich op het helpen van boeren en arbeiders in ontwikkelingslanden een betere plek te verwerven in de handelsketen, zodat ze kunnen leven van hun werk en kunnen investeren in een duurzame toekomst.⁷ <i>Fairtrade</i> is zowel een keurmerk als een wereldwijde beweging. <i>Fairtrade</i> is een keurmerk dat harde financiële eisen stelt met betrekking tot de betaling aan de boerencoöperatie en het premiecomité van arbeiders op plantages. Dit in de vorm van een <i>Fairtrade</i>-minimumprijs en -premie. De minimumprijs fungeert als vangnet. Als de wereldmarktprijs onder de minimumprijs duikt, dan is deze minimumprijs van kracht. Deze minimumprijs (garantieprijs) is gebaseerd op de kosten van duurzame productie. Daarnaast wordt er een vaste, niet-onderhandelbare ontwikkelingspremie (<i>Fairtrade</i> premie) boven op de prijs betaald. In 2021 heeft <i>Fairtrade</i> een stijging van 15% laten zien. Deze stijging wordt gedreven door enig herstel in belangrijke <i>Fairtrade</i>-producten als koffie en thee in de foodservice en door een toename van het aantal producten met dit keurmerk in de supermarkten. Door COVID-19-beperkingen in de foodservice blijven de bestedingen aan dit keurmerk ook in 2021 lager dan vóór de coronapandemie.</p>
	<p>Vis met <i>MSC</i>-keurmerk is afkomstig uit een gezond visbestand dat goed wordt beheerd en waarbij de visserij minimale schade toebrengt aan de natuurlijke leefomgeving van de vis.⁸ Met name supermarkten streven ernaar dat alle verse en diepvries wild gevangen vis in de schappen een <i>MSC</i> (of gelijkwaardig) keurmerk draagt.⁹ In 2021 is de omzet van vis met <i>MSC</i> met 2% gestegen ten opzichte van 2020. In de foodservice zijn de bestedingen aan producten met <i>MSC</i> in 2021 iets hersteld, maar zijn nog altijd lager dan vóór 2020 door het wegvallen van de afzet door COVID-19-beperkingen.</p>
	<p><i>On the way to PlanetProof</i> is gebaseerd op een integrale benadering bij de verduurzaming van producten en diensten. Een gebalanceerde afweging tussen de verschillende duurzaamheidsthema's Bodem, landschap en biodiversiteit, Water, Energie, Productie en consumptie, Klimaat, Diergezondheid en -welzijn staat daarbij centraal.¹⁰ De eisen van <i>On the way to PlanetProof</i> hebben daarbij betrekking op de hele levenscyclus van plantaardige en dierlijke producten. Het keurmerk is geïntroduceerd in 2017 en is inmiddels te vinden op producten zoals aardappelen, uien, groente en fruit, kruiden, zuivel en eieren, en dranken. In 2021 kennen producten met dit keurmerk een groei van 32% in de consumentenbestedingen ten opzichte van 2020 vooral door de verdere opschaling in het supermarktkanaal.</p>
	<p><i>Rainforest Alliance</i> is een keurmerk dat eisen stelt op het gebied van milieu en natuurbehoud, rechten voor arbeiders en arbeidsomstandigheden.¹¹ In 2021 werd ruim € 1.327 mln. aan producten met dit keurmerk uitgegeven. Dit is een stijging van de bestedingen met 110% ten opzichte van 2020 in met name in koffie en thee, dranken en houdbare producten. Het <i>Rainforest Alliance</i>-keurmerk staat vaak op samengestelde producten, waarvan één bepaald ingrediënt, zoals bijvoorbeeld cacao, gecertificeerd is. Het keurmerk is in toenemende mate op producten te vinden die eerder het keurmerk <i>UTZ Certified</i> hebben gedragen. Begin 2018 is de <i>Rainforest Alliance</i> gefuseerd met <i>UTZ Certified</i>. Daarna is een nieuwe standaard ontwikkeld onder de naam <i>Rainforest Alliance</i> met een nieuw logo-ontwerp. Het <i>UTZ Certified</i>-logo en het oude <i>Rainforest Alliance</i>-logo worden uitgefaseerd. Beide keurmerken kunnen nog tot na 2022 op de verpakkingen staan.</p>
	<p><i>UTZ Certified</i> is een keurmerk dat eveneens eisen stelt op het gebied van milieu en natuurbehoud, rechten voor arbeiders en arbeidsomstandigheden voor producten van met name tropische origine.¹² Aan producten met <i>UTZ Certified</i> is in 2021 circa € 1,1 mld. omgezet. Het <i>UTZ Certified</i>-keurmerk staat vaak op samengestelde producten, waarvan één bepaald ingrediënt, zoals bijvoorbeeld cacao, gecertificeerd is. De bestedingen aan producten met <i>UTZ Certified</i> zijn in 2021 met 23% gedaald ten opzichte van 2020. Begin 2018 is <i>UTZ Certified</i> gefuseerd met <i>Rainforest Alliance</i>. Daarna is een nieuwe standaard ontwikkeld onder de naam <i>Rainforest Alliance</i> met een nieuw logo-ontwerp. Het <i>UTZ Certified</i>-logo wordt uitgefaseerd. Het keurmerk kan nog tot na 2022 op de verpakkingen staan.</p>
<p>Vrije Uitloop</p>	<p>Producten met <i>Vrije Uitloop</i> zijn producten van eieren. De benaming 'vrije uitloop' is wettelijk geregeld in de Europese wetgeving.¹³ Een code 1 op het ei betekent dat je te maken hebt met een vrije uitloopei. In 2021 zijn de bestedingen aan producten met dit keurmerk met 30% gestegen ten opzichte van 2020. Dit heeft vooral te maken met het groter wordende aanbod van eierproducten van <i>Vrije Uitloop</i>-eieren.</p>

4.2.4 Retail

Inzet op duurzaamheid

Voor een beschrijving van de structuur van de retail, zie paragraaf 4.2.1.

Hoewel de meeste producten op de Nederlandse consumentenmarkt door supermarkten worden verkocht, wijst het CBL erop dat de Nederlandse supermarkten beperkte invloed hebben op het deel van de agrarische productie dat voor de export is bestemd (76%). Met de landbouwers die wel voor de Nederlandse markt produceren, wordt toenemend rechtstreeks en langdurig samengewerkt. Dit biedt de betreffende boeren en tuinders zekerheid die nodig is om verder te investeren in verduurzaming en innovatie. Het aantal daarvan is echter nog beperkt. Met circa 680 van de 14.000 melkveehouders hebben de supermarkten een rechtstreekse, langdurige en strategische samenwerking voor de productie van huismerkproducten. De duur daarvan is gemiddeld 7 jaar. Ongeveer 30% van de productstroom zuivelproducten komt terecht in de supermarkt via huismerken en A-merken. Voor de varkenshouderij gaat het om circa 240 van de 2.200 varkenshouders en 18% van de productstroom varkensvlees en -vleeswaren. Gemiddeld 50% van de groenten en het fruit komt uit Nederland (bron: CBL, 2021 en internetsite).¹⁰⁹

Het CBL geeft aan dat de supermarkten de omslag naar duurzame productie steunen en daar op veel gebieden op inzetten. Voorbeelden zijn duurzame zuivel en concepten zoals 'Varken van Morgen', het stellen van duurzaamheidseisen aan grondstoffen (zoals soja voor veevoer en palmolie) en betrokkenheid bij het Deltaplan Biodiversiteitsherstel, de Alliantie Verduurzaming Voedsel en het IMVO-convenant Voedingsmiddelen.¹¹⁰ Alle verse huismerkzuivelproducten van supermarkten dragen het keurmerk 'Weidegang'. Alle verse vis en vis uit de diepvries is voorzien van het ASC- of MSC-keurmerk of gelijkwaardig (ASC voor wild gevangen vis en MSC in het geval van kweekvis).¹¹¹

Een overzicht van de belangrijkste initiatieven van de afzonderlijke supermarkten op het gebied van duurzaamheid is te vinden in CBL (2021), kort samengevat (en niet uitputtend):

- Albert Heijn – Beter Voor; zie paragraaf 4.2.3.
- ALDI: Kwekers trots. Bloemen en planten die voldoen aan GlobalGAP en GRASP standaarden, voor 95% afkomstig uit Nederland, in samenwerking met 50-60 aangesloten kwekers. Daarnaast voldoen bij ALDI alle dagverse zuivel en Nederlandse aardappelen, groeten en fruit aan On the way to Planet Proof.
- DIRK: Beter Leven keurmerk voor de volledige rundvleesketen, een gesloten systeem in eigen beheer.
- JUMBO: Nieuwe standaard kip. Aanbod van uitsluitend het Beter Leven keurmerk (één ster) dagverse zuivel.
- LIDL: Kipster. Een productieconcept met grote aandacht voor dierenwelzijn van pluimvee, duurzaamheid en fijnstofemissies. Daarnaast het Beter Leven keurmerk (drie sterren) én biologisch gecertificeerde Beter Leven keurmerk (drie sterren) kaas.
- PLUS: Boerentrots. Een samenwerking met 15 Nederlandse varkensboeren in de vorm van een gesloten, korte keten. Aanbod van Beter Leven keurmerk (één ster) varkensvlees en Beter Leven keurmerk (twee sterren) rundvlees.
- Superunie: On the way to Planet Proof voor zuivel.

Realisatie van duurzaamheid

Logatcheva (2020, 2022) geeft in de Monitor Duurzaam Voedsel een overzicht van de consumentenbestedingen aan duurzaam voedsel in Nederland in 2019, 2020 en 2021. De gegevens zijn gebaseerd op de omzet van producten die zijn voorzien van een duurzaamheidskeurmerk met onafhankelijke controle. Het gaat om de in Nederland geconsumeerde producten in de belangrijkste afzetkanalen voor (duurzaam) voedsel: supermarkten, foodservice en speciaalzaken voor duurzame voeding.

De bestedingen van consumenten aan duurzaam voedsel in Nederland namen in 2021 ten opzichte van 2020 toe met 12%. De totale bestedingen aan voedsel namen toe met 1%. De totale bestedingen aan voedsel in 2021 waren lager dan in de jaren ervoor, wat veroorzaakt is door beperkende maatregelen in de foodservice als gevolg van de coronapandemie. Het aandeel van duurzaam voedsel in de totale voedselbestedingen nam toe van 17 naar 19%. De stijging in de afzet van duurzaam voedsel was vooral in supermarkten zichtbaar.

¹⁰⁹ <https://www.cbl.nl/app/uploads/2022/10/CBL-factsheet-Positie-van-de-supermarkt-in-de-voedselketen-oktober-2022.pdf>

¹¹⁰ <https://www.cbl.nl/onderwerpen/kringlooplandbouw/>

¹¹¹ <https://www.cbl.nl/onderwerpen/duurzame-dierlijke-ketens/>

In bijna alle productgroepen stegen de bestedingen aan producten met een keurmerk. Alleen bij Eieren en Voeding, niet gespecificeerd, vond een lichte daling plaats.

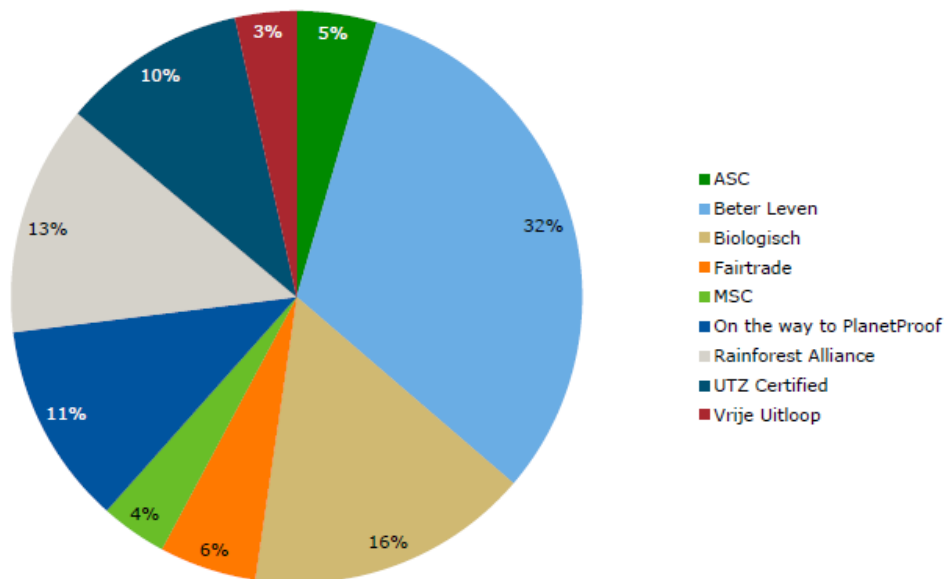
Supermarkten lieten een grotere stijging aan duurzaam voedsel zien dan aan alle voedsel in dat kanaal. Dranken lieten de grootste stijging zien door de opkomst van keurmerken als Fair trade, Rainforest Alliance en Biologisch in deze productgroep op met name sappen. Speciaalzaken voor duurzame voeding kenden een stijging van 2% in de bestedingen. Dit zijn winkels waarin vooral voedingsmiddelen van biologische en biodynamische oorsprong worden verkocht. De grootste procentuele stijging in de bestedingen in alle gemeten verkoopkanalen was te zien bij producten met de keurmerken Rainforest Alliance (+110%) en On the way to Planet Proof (+32%). Beter Leven keurmerk (circa € 3,2 mld. consumentenbestedingen) was in 2021 het grootste keurmerk in de omzet van de gemeten verkoopkanalen, gevolgd door Biologisch (€ 1,6 mld.).

Tabel 6 Bestedingen aan duurzaam voedsel per keurmerk in Nederlandse supermarkten, foodservice en speciaalzaken voor duurzame voeding in 2019, in mln. Euro (bron: Logatcheva, 2022).

Keurmerk	Bestedingen (mln. euro) 2020	Bestedingen (mln. euro) 2021	Ontwikkeling bestedingen (%), 2020-2021
ASC	415	460	11
Beter Leven	3.018	3.227	7
Biologisch	1.590	1.630	2
Fairtrade	487	558	15
MSC	374	382	2
On the way to PlanetProof	879	1.163	32
Rainforest Alliance	631	1.327	110
UTZ Certified	1.386	1.061	-23
Vrije Uitloop	271	352	30

a) Een artikel kan meerdere keurmerken hebben. Het totaal van de keurmerken ligt daardoor hoger dan het totaal aan bestedingen aan duurzaam voedsel.

Bron: data CBS, Wageningen Economic Research, Foodstep, Bionext; bewerking Wageningen Economic Research.



Figuur 4 Aandeel per keurmerk in de bestedingen aan duurzaam voedsel inclusief stapeling in Nederlandse supermarkten, foodservice en speciaalzaken voor duurzame voeding in 2021. Een artikel kan meerdere keurmerken hebben. Het totaal van de keurmerken ligt daardoor hoger dan het totaal aan bestedingen aan duurzaam voedsel (Bron: Logatcheva, 2022, op basis van data van CBS, Wageningen Economic Research, Foodstep, Bionext, bewerking Wageningen Economic Research).

Benchmarking van afzonderlijke supermarkten

Stichting Questionmark (2021) publiceerde met de Superlijst Groen 2021 een analyse van de duurzaamheid van de supermarkten in ons land. De belangrijkste bevindingen in het rapport zijn hieronder overgenomen.

Duurzaamheid staat bij veel supermarkten hoog op de agenda, gezien de vele initiatieven en de voorbeelden van verbeteringen waarover zij rapporteren. Om die inspanningen te kunnen beoordelen, is het volgens Questionmark nodig ze in perspectief te plaatsen door ze te vergelijken met vaste referenties of algemeen geaccepteerde standaarden en afspraken. Op dit moment zijn beleid en rapportage echter vaak nog te anekdotisch, gericht op deelonderwerpen of te weinig gekwantificeerd.

De supermarkten nemen allerlei initiatieven om het voedselsysteem te verduurzamen. Ekoplaza en Albert Heijn komen uit dit onderzoek daarbij naar voren als voorlopers. Ekoplaza loopt voorop met de praktijk: veel biologische producten in het aanbod, weinig vlees in de reclamefolders. Albert Heijn loopt voorop in transparantie; anders dan andere supermarkten geeft Albert Heijn belangrijke inzichten in herkomst en verkoop van (on)duurzame producten. Alle onderzochte supermarkten waren bij publicatie van het rapport echter belangrijke afspraken over verduurzaming in het nationale Klimaatakkoord, het Deltaplan Biodiversiteitsherstel en het Nul Ontbossing Initiatief nog niet (zichtbaar) nagekomen. De supermarkt vertrouwt voor het verduurzamen van zijn productieketens nog sterk op de 'bewuste consument' die uit zichzelf kiest voor de duurzame (gecertificeerde) optie.

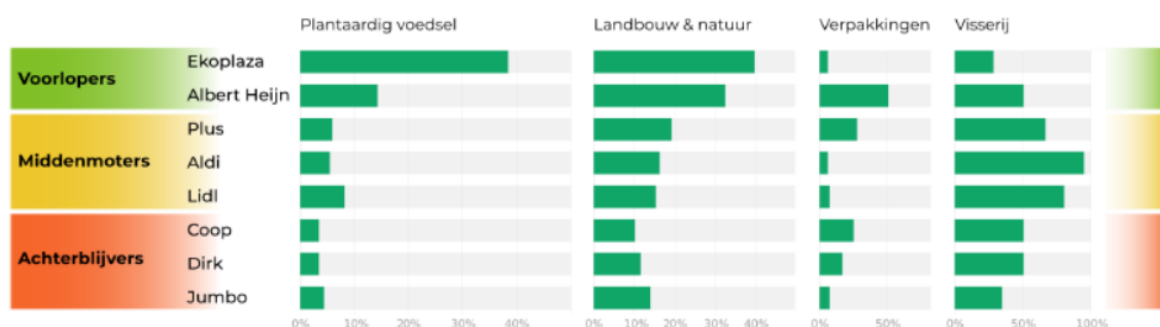
Supermarkten leveren nog geen substantiële bijdrage aan het stimuleren van een meer plantaardig voedingspatroon. Lidl, Aldi en Albert Heijn zijn de eerste supermarkten die expliciet de grote ecologische voetafdruk van vlees benoemen én daar een eigen verantwoordelijkheid aan verbinden. In de praktijk zijn in de meeste supermarkten plantaardige opties wel breed verkrijgbaar, maar is vlees de norm. Meetbare doelstellingen ontbreken nog bij alle supermarkten.

Natuurinclusieve landbouw is nog niet de norm in de onderzochte supermarkten. Supermarkten leggen de verantwoordelijkheid om niet-duurzame producten te laten liggen bij hun klanten. Het is moeilijk te zeggen in hoeverre supermarkten zélf bijdragen aan afspraken over kringlooplandbouw of aan het Deltaplan Biodiversiteit. De informatie in jaarverslagen biedt daarvoor geen houvast, op het jaarverslag van Albert Heijn na. Ekoplaza is een uitzondering met een vrijwel volledig biologisch assortiment.

Het risico op grootschalige ontbossing voor palmolie en soja is groot. Supermarkten hebben de afspraak om in 2020 een einde te maken aan ontbossing in de toeleveringsketens niet gehaald. Hoewel de meeste van hen wel gecertificeerde palmolie gebruiken, eist nog geen van hen van zijn leveranciers een beleid tegen ontbossing. Ook het beleid voor soja beperkt zich vaak tot certificering, ook als soja daarmee niet aantoonbaar vrij van ontbossing is.

Wel blijkt dat vis in de supermarkt bijna altijd wordt aangeboden met relevante keurmerken.

Een samenvatting van de bevindingen wordt gegeven in Figuur 5.



Figuur 5 Ranglijst van supermarkten ten aanzien van verduurzaming van het aanbod aan plantaardig voedsel, landbouw en natuur, verpakkingen en visserij (bron: Questionmark, 2021).

Verdeling van marges

Uit de Agro-Nutri Monitor 2022 blijkt dat boeren en tuinders voor het merendeel van de onderzochte biologische producten de meerkosten van biologische productie vergoed krijgen. De meerprijs die de consument betaalt, komt voor een groot deel bij producenten terecht. Voor met name supermarkten zijn de nettomarges op biologische producten lager dan op gangbare producten. Voor producenten van landbouwproducten met een niet-biologisch duurzaamheidskeurmerk verschilt het per product of de producent een meerprijs ontvangt (ACM, 2022^e, 2022f, 2022h).

Bij biologische aardappelen en varkensvlees zijn de nettomarges hoger dan bij de gangbare producten, maar dat is niet het geval bij biologische uien en melk. Dit geeft aan dat de markt moeite heeft om op biologische producten een even grote marge te realiseren als op gangbare producten, iets wat ook verderop in de keten bij de supermarkten het geval is. Voor de meeste producten geldt dat het aandeel van boeren en tuinders in de consumentenprijs voor de biologische producten hoger is dan voor de gangbare producten. De enige uitzonderingen zijn melk en peren. Hier is het aandeel van de boeren en tuinders in de keten nagenoeg gelijk aan het gangbare product. Voor aardappelen, uien, tomaten en varkensvlees was het aandeel van de boeren en tuinders in de biologische ketens respectievelijk 7%, 14%, 10% en 14% hoger dan in de gangbare ketens. Dat wordt veroorzaakt doordat de kosten van de biologische productie op primair niveau veelal aanzienlijk hoger zijn dan van de gangbare productie (Van Galen et al., 2022a, 2022b).

Het aandeel van de productie van de land- en tuinbouw dat middels een duurzaamheidskeurmerk, zoals On the way to Planet Proof, Beter voor Natuur en Boer van Albert Heijn of Beter Leven keurmerk (één ster) gecertificeerd is, neemt toe. Het was bij uien in 2021 het kleinst (3% van de bedrijven), bij melk en consumptieaardappelen bijna 10% (bij tafelaardappelen is 58% van areaal onder On the Way to Planet Proof), bij varkens, tomaten en peren 30-40% en bij champignons meer dan de helft van de bedrijven. Het aandeel onder een duurzaamheidskeurmerk is veelal hoger voor producten die meer voor de binnenlandse markt bestemd zijn. Of voor producten met een duurzaamheidskeurmerk een meerprijs wordt betaald door Nederlandse afnemers verschilt per product. Melkveehouders ontvangen meestal een meerprijs voor de productie onder duurzaamheidskeurmerken. In de meeste gevallen geven melkveehouders en betrokken partijen aan dat de meerkosten grotendeels door de meerprijs ten minste grotendeels gedekt worden. Ditzelfde geldt voor varkenshouders met het Beter Leven keurmerk (één ster). In de plantaardige sectoren is het veel minder gemeengoed om een expliciete meerprijs te betalen voor producten met een duurzaamheidskeurmerk (een soms aanzienlijk deel daarvan gaat overigens naar het buitenland). Uit het onderzoek blijkt dat dat in sommige gevallen wel gebeurt, bijvoorbeeld bij tafelaardappelen. Die meerprijs wordt door de aardappelhandel betaald. De supermarkten geven aan wel wat meer te betalen voor aardappelen met het On the way to Planet Proof-keurmerk, maar die meerprijs is niet expliciet gemaakt en zit in de onderhandelde prijs. Voor uien, peren, tomaten en champignons geldt dat er meestal geen vastgelegde meerprijs was. Voor champignontelers die onder het keurmerk Beter voor van Albert Heijn afzetten, geldt dat er wel een kleine vergoeding is voor gemaakte kosten (Van Galen et al., 2022a, 2022b).

4.2.5 Export

In de meeste Europese landen zijn eigen keurmerken en ketenschema's ontwikkeld met eigen eisen en certificeringssystemen. Om in het buitenland af te zetten, moeten Nederlandse boeren en tuinders zich laten certificeren. De Nederlandse gangbare duurzaamheidskeurmerken sluiten niet altijd een-op-een aan op de duurzaamheidsaspecten in omliggende landen. In de plantaardige sectoren is een ontwikkeling gaande om keurmerken met elkaar te benchmarken. Het houdt in dat de eisen voor keurmerken onderling worden vergeleken, zodat over en weer erkenning mogelijk is van de onderdelen die gelijkwaardig zijn. Wederzijdse erkenning kan auditkosten reduceren. De dierlijke sectoren lopen achter op deze ontwikkeling. Zuivelverwerkers en varkensslachterijen coördineren de afzet om ervoor te zorgen dat productie met keurmerk zo veel mogelijk aansluit op de binnenlandse vraag. Verwerkers die overschotten op de binnenlandse vraag afzetten, ontvangen hiervoor geen meerprijs. Op de buitenlandse markt is een meerprijs voor een Nederlands keurmerk niet gebruikelijk. De prijs wordt in de markt door onderhandeling bepaald (Van Galen et al., 2022a, 2022b).

Een bijkomend probleem is de noodzaak van vierkantsverwaarding, ofwel het optimaal verwaarden van producten die uit één grondstof worden gemaakt.¹¹² Het speelt vooral in de dierlijke sectoren, waar de verwerkers van melk of slachterijen de producten en bijproducten zó proberen af te zetten op binnenlandse en buitenlandse markten dat de hoogste waarde voor de grondstof wordt verkregen. De ontwikkelingen op verschillende markten lopen niet altijd synchroon. Voor verwerkers is het daarom een uitdaging om per saldo een goed resultaat te realiseren. Doordat de keurmerken in grote lijnen alleen op de binnenlandse markt tegen een meerprijs kunnen worden afgezet, wordt vierkantsverwaarding bemoeilijkt. Immers, onderdelen die niet in de Nederlandse retail kunnen worden afgezet, moeten op andere markten zonder meerprijs worden verkocht (Van Galen et al., 2022a, 2022b).

4.2.6 Ketenafspraken

Sinds het negatieve oordeel van de ACM (2014a) over "Kip van Morgen" worden collectieve ketenafspraken in de retail strikt vermeden.¹¹³ Overigens heeft "Kip van Morgen" een nieuwe vorm gevonden, waarbij individuele retailers en verwerkende bedrijven langjarige relaties aangaan met boeren die hun dieren leveren die onder het Beter Leven keurmerk (één ster) zijn geproduceerd en hun daarvoor een betere prijs geven. Voorbeelden daarvan zijn Albert Heijn met het "Beter Voor"-programma en supermarktketen Plus en vleesproducent VION wat betreft varkensvlees met het Beter Leven keurmerk (één ster). Alle grote supermarkten hebben inmiddels minimaal het Beter Leven keurmerk (één ster) op hun varkensvlees.¹¹⁴

VION werkt met het "Good Farming Star"-programma, waaraan 185 varkenshouders meedoen, en voor biologisch varkensvlees met het Beter Leven keurmerk (drie sterren) en het EKO-keurmerk middels het "Good Farming Organic"-programma.¹¹⁵ Varkenshouders die aan het laatste programma meedoen, hebben zich verenigd in leveranciersvereniging "De Groene Weg", een dochteronderneming van VION.

Tot 1 januari 2023 bestond daarnaast sinds 2015 het "Varken van Morgen"-programma. Het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL) was daarvan de eigenaar. Het programma bestond uit drie pijlers, namelijk dierenwelzijn, diergezondheid en milieu. In dit kwaliteitsprogramma waren bovenwettelijke normen opgenomen voor een duurzame productie van varkensvlees. In het programma zetten ketenpartijen samen met de varkenssector stappen om de omstandigheden voor mens, dier en milieu te verbeteren. Omdat het programma te weinig onderscheidend was van het Beter Leven keurmerk is het voorlopig stopgezet.¹¹⁶

Groentenverwerker HAK liet onlangs weten per 2027 volledig over te stappen op biologische groenten- en peulvruchten uit Nederland, op basis van langjarige contracten.¹¹⁷ Wat HAK betreft moet biologisch de vanzelfsprekende norm worden voor de consument. Met deze ambitie gaat HAK sneller dan het Nederlandse Actieplan voor groei van biologische productie en consumptie van het Ministerie van LNV, dat streeft naar een biologisch landbouwareaal van 15% in 2030. HAK wil per 2027 al zijn lokale groenten en peulvruchten biologisch telen, wat 85% van het volume is. De eerste inschattingen zijn dat HAK hiermee ongeveer 10% van de totale groei van het biologische akkerbouwareaal in Nederland voor zijn rekening zal nemen.

¹¹² Juist omdat vierkantsverwaarding zo belangrijk is voor een keurmerk om de kosten meer evenredig te kunnen verdelen, zijn er ook heel veel samengestelde producten met het Beter Leven keurmerk, zoals vleeswaren, maaltijden, mayonaise etc. Deze producten worden ook allemaal gecontroleerd, van boer tot en met verpakking, onder het Beter Leven keurmerk.

¹¹³ Een voorloper hiervan was het initiatief van de retail in 2001. Om het inkomen van boeren ten tijde van de mond- en klauwzeercrisis tijdelijk te ondersteunen met een dubbeltje per liter, het "melkdubbeltje". De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA), voorloper van de ACM, verbood dit initiatief. <https://www.rd.nl/oud/010413home.html?pg=mkz%2F010413mkz01.html>

¹¹⁴ <https://www.cbl.nl/duurzamer-varkensvlees-nieuwe-standaard-in-nederlandse-supermarkten/>

¹¹⁵ <https://www.vionfoodgroup.com/nl/producten-en-merken/marktconcepten-en-kwaliteitslabels/>

¹¹⁶ <https://www.pigbusiness.nl/artikel/621521-na-8-jaar-stekker-uit-varkens-van-morgen/>

¹¹⁷ <https://hak.nl/pers/hak-gaat-over-op-biologisch-voor-alle-lokale-groenten-en-peulvruchten>

Naar aanleiding van het rapport "Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief" (Remkes, 2022) zet het kabinet in op het sluiten van een landbouwakkoord. Onderdeel daarvan is het maken van afspraken hoe aan landbouwers een betere vergoeding kan worden geboden voor duurzame productie en een beter verdienmodel (verdienvermogen) in het algemeen. Het komende Landbouwakkoord is feitelijk een ketenafpraak. Aangezien een van de doelen daarvan is om landbouwers een beter verdienmodel te geven en ketenpartijen en/of consumenten te belasten met de kosten daarvoor, is er sprake van voorgenomen afspraken op het gebied van mededinging. De deelnemers, inclusief de overheid en de ACM, zullen moeten bewaken dat de gesprekken en de te maken afspraken geen inbreuk maken op Art. 101 VWEU.¹¹⁸

¹¹⁸ Het concept van de EC voor de richtsnoeren voor samenwerkingsovereenkomsten verwoordt dit in punt 20 als volgt: "De omstandigheid dat nationale autoriteiten een horizontale samenwerkingsovereenkomst aanmoedigen, betekent nog niet dat deze op grond van artikel 101 is toegelaten."

5 Verantwoordelijkheden in de keten

5.1 Consumenten

Collectieve verantwoordelijkheid

Verduurzaming van de Nederlandse landbouw is alleen mogelijk als de meerkosten daarvan worden gedekt door de afnemers van landbouwproducten. Uiteindelijk dienen die kosten te worden opgenomen in de prijs van landbouwproducten die de consument betaalt, rechtstreeks (voor verse producten) dan wel indirect (voor samengestelde producten). Economisch gaat het om internalisering van de negatieve externe effecten van de landbouw, iets dat leidt tot een betere uitkomst voor de maatschappij als geheel. Hogere prijzen leiden namelijk tot concurrentie en daarom innovatie, waardoor problemen met negatieve externaliteiten efficiënter worden opgelost dan bij overheidssubsidies of een laissez-faire-politiek.

Daarbij komt dat de negatieve externe effecten van de Nederlandse landbouw zich hoofdzakelijk voordoen op Nederlands grondgebied.¹¹⁹ Schadelijke effecten op milieu (bodem, water, lucht), natuur en biodiversiteit zijn een nationaal probleem, waarvoor de burgers van Nederland collectief aan de lat staan. Voor het klimaat ligt dit anders, omdat nationale broeikasgasemissies mondiale effecten hebben. De hoogste rechtbank in ons land heeft echter geoordeeld dat de regering, en dus de burgers samen, gehouden is om de klimaatdoelstellingen te realiseren (Urgenda-arrest). Bij het dierenwelzijn gaat het niet om schade aan de leefomgeving, maar om het welzijn van landbouwhuisdieren. Hier bindt Art. 13 VWEU zowel de EC als de lidstaten om in hun beleid ten volle rekening te houden met het welzijn van dieren als levende wezens met gevoel. Burgers hebben daarmee een collectieve verantwoordelijkheid.

Belangenconflict

Burgers hebben een Januskop, met aan één kant morele opvattingen over hoe de samenleving behoort te functioneren en aan de andere kant persoonlijke belangen die tot tegengestelde keuzes leiden. Het gaat om de spanning tussen individu en collectief, maar ook tussen korte- en langetermijnbelangen en spanningen tussen de belangen van generaties (de basis van het Urgenda-arrest). Inderst (2022) wijst erop dat consumenten opvattingen hebben over hoe andere consumenten zich behoren te gedragen (niet zichzelf). De oplossing voor dit belangenconflict moet worden gevonden in het verbinden van de belangen van de Nederlandse burger met de Nederlandse consument.

Exportproblematiek

De sterke exportpositie van de Nederlandse landbouw en de regels over het vrije verkeer op de interne markt van de EU belemmeren de mogelijkheden om Nederlandse burgers in hun rol van consument de kosten te laten dragen van de schade van de Nederlandse landbouw. Handel, verwerking en retail betrekken een aanzienlijk deel van de landbouwproducten uit omliggende landen, waardoor hogere prijzen voor consumenten weglekken naar het buitenland. Omgekeerd leidt de inkoop van buitenlandse producten en daarvoor benodigde grondstoffen tot negatieve externe effecten buiten Nederland, voor zover die producten en grondstoffen niet duurzaam zijn. De noodzaak van vierkantsverwaarding van Nederlandse landbouwproducten versterkt dit, maar biedt ook kansen omdat – in elk geval bij de vleesproductie – verhoging van duurzaamheid en dierenwelzijn in Nederland positief doorwerken in de export. Een hogere consumentenprijs in Nederland voor vlees en vleesproducten heeft een gunstige internationale spin-off en is ook legitiem in het licht van de noodzaak om de Nederlandse landbouw te verduurzamen. Punt van zorg is echter de omgekeerde situatie, waarbij ingevoerde niet-duurzame producten goedkoper zijn dan nationaal geproduceerde duurzame producten. De regels over de interne markt van de EU bemoeilijken oplossingen daarvoor.

¹¹⁹ Een deel van de schade ontstaat in het buitenland, bijvoorbeeld bij invoer van soja waarvoor elders in de wereld oerwoud wordt gekapt. Dat neemt niet weg dat het mitigeren van de milieuschade als gevolg van de landbouw op Nederlands grondgebied primair de inwoners van Nederland aangaat.

Betaling van hogere prijzen door Nederlandse consumenten voor duurzame landbouwproducten is dus zowel noodzakelijk als onvoldoende voor de noodzakelijke verduurzamingslag. Dit betekent dat Nederlanders niet alleen als consument (voedselprijzen), maar ook als burger (belastingen) zullen moeten bijdragen.

Noodzaak inkomensondersteuning

In het licht van de scherpe prijsstijgingen van voedsel sinds het uitbreken van de oorlog in Oekraïne zijn hogere prijzen voor voedsel problematisch. Economisch gezien zijn zij echter onvermijdelijk voor een leefbare planeet en het dierenwelzijn. Afzien van verduurzaming betekent doorgaan met het interen op het natuurlijk kapitaal, terwijl kritieke grenzen al zijn overschreden. Wel kunnen hogere voedselprijzen worden gecompenseerd in de vorm van toeslagen of belastingverlaging voor minder draagkrachtige burgers (inkomenspolitiek).

5.2 Producenten

Inkomen

Zoals aangegeven in paragraaf 2.3, zijn de inkomens in de landbouw gemiddeld lager dan in andere sectoren van de economie (EC, 2021a). Dit laat weinig ruimte om de kosten van verduurzaming neer te laten slaan bij de landbouwers. Daarmee is niet gezegd dat de landbouw zelf geen bijdrage kan leveren. Een deel van de sector is wel degelijk in staat om duurzaam te produceren met een redelijk inkomen. Het is zaak dergelijke voorlopers te faciliteren. Steun voor achterblijvers kan daarmee ongunstig zijn voor de duurzaamheidstransitie en uitval van ondernemingen kan tot op zekere hoogte gezond zijn (Baayen et al., 2021).

Vermogen

Daarnaast is het een gegeven dat landbouwbedrijven gemiddeld gezien een aanzienlijk vermogen hebben, dat aan het eind van de loopbaan vrijkomt. In Nederland is dat vermogen het hoogste van de EU (EC, 2021a). Een deel daarvan kan in een vroeger stadium worden gekapitaliseerd door landbouwgrond af te waarderen tot landschaps- of natuurgrond of door het vestigen van kwalitatieve verplichtingen (Baayen et al., 2022). Dit biedt ruimte om duurzamer te produceren. Bij afwaardering tot landschapsground blijft de landbouwfunctie behouden, zij het met beperkingen, terwijl bij afwaardering tot natuurgrond de functie van de grond wezenlijk verandert en de landbouw dienstig wordt aan de natuur.

5.3 Ketenpartijen

Rol van betrokken partijen

Rond de landbouw zijn toeleveranciers, afnemers, verwerkers, handelaars, supermarkten en foodservice actief. Zoals beschreven in paragraaf 2.3, gaat het met name bij toeleveranciers, verwerkende industrie en retail om een relatief klein aantal grote ondernemingen, vergeleken met grote aantallen landbouwers. Dit leidt tot een slechte onderhandelingspositie van landbouwers (monopsonie), waarbij meerkosten van duurzaamheid niet vanzelfsprekend zullen worden vergoed (Schrijvershof & Heystee, 2022). Dit is onwenselijk. Ook de Agricultural Markets Task Force (2016) wijst hierop. De OECD daarentegen kon geen bewijs vinden van marktfalen ten gevolge van monopsonie in de relatie tussen ketenpartijen en landbouwers (Deconinck, 2021, pag. 34). De marges van ketenpartijen die in de praktijk worden gemeten, zouden niet aantoonbaar afwijken van de verwachting bij volledige mededinging.

Tegelijk zijn de ketenpartijen zelf ook onderworpen aan de wetten van de vrije markt en kunnen ook hun eigen marges smal zijn. Zolang er geen sprake is van disproportionele winst voor de aandeelhouders is het niet vanzelfsprekend logisch om de kosten van verduurzaming bij hen neer te leggen, zoals het Coalitieakkoord Rutte 4 doet (pag. 15: *"We zetten de transitie in naar kringlooplandbouw met een goed verdienenmodel, zodat boeren in staat gesteld en maatschappelijk gewaardeerd worden om de benodigde verandering te realiseren, waarbij jonge boeren toekomst krijgen. Daarbij verwachten we een niet-vrijblijvende bijdrage van banken, toeleveranciers, de verwerkende industrie en de 'retail'.*¹²⁰

Dit neemt niet weg dat ketenpartijen een belangrijke rol hebben te spelen bij de verduurzaming.

¹²⁰ <https://open.overheid.nl/repository/ronl-f3cb0d9c-878b-4608-9f6a-8a2f6e24a410/1/pdf/coalitieakkoord-2021-2025.pdf>

Mogelijkheden om duurzame productie te steunen

Meer dan wie ook hebben de ketenpartijen mogelijkheden om duurzame productie te bevorderen. In hun zakelijke relatie kunnen zij verduurzaming als voorwaarde stellen en daarvoor een vergoeding geven, financieel dan wel door bijvoorbeeld een langjarige relatie met de landbouwers aan te gaan. Deze beweging is gaande. Het betekent een verschuiving van daghandel met zo laag mogelijke prijzen naar contractualisatie en langetermijnrelaties. Daarmee zijn er gevolgen voor de handel. Omdat langetermijnrelaties in veel gevallen met Nederlandse landbouwers worden aangegaan, is er de facto ook sprake van een vorm van renationalisatie (zie paragraaf 3.2.3). Het Beter Leven keurmerk is daar een voorbeeld van.

Ketenpartijen kunnen verduurzaming steunen door keurmerken in het leven te roepen en waar nodig te standaardiseren en internationaal te benchmarken, zoals in de sierteelt gebeurt bij het Floriculture Sustainability Initiative.¹²¹ Ook op dit vlak is al veel gaande. Bij het stroomlijnen van keurmerken, zoals de ACM adviseert (ACM, 2022i), moet wel worden onderkend dat consumenten weliswaar inzichtelijkheid nodig hebben in de betekenis en waarde van keurmerken, maar ook vrijheid willen om te bepalen waar zij een meerprijs voor willen betalen. Sommige consumenten doen dat voor het dierenwelzijn, andere voor het klimaat, weer andere voor de biodiversiteit. Die keuzevrijheid is onontbeerlijk en wordt door de EC in verschillende richtsnoeren als eis gesteld.

Verder hebben ketenpartijen de mogelijkheid om duurzame producten gunstiger te beprijzen (i.e. met een smallere of zelfs negatieve marge genoeg te nemen) dan gangbare producten. Handel, industrie en retail hebben die mogelijkheid elk op hun eigen gebied. De retail maakt daar actief gebruik van om biologische producten in het schap te houden tegen een lagere prijs, ten koste van gangbaar (Van Galen et al., 20221, 2022b). De retail kan duurzame producten ook steunen door gerichte reclame en door een gunstige plek in het schap (ACM, 2022h).

Ten slotte kunnen ketenpartijen meewerken aan duurzaamheidsafspraken op initiatief van landbouwers, zoals onder Art. 210bis GMO-verordening. In dat kader kunnen zij een opslag geven (zoals bij Beter Voor van Albert Heijn, Good Farming van VION en in Duitsland bij Initiatieve Tierwohl en Bioland), maar ook zorgen dat een door latere ketenpartijen gegeven toeslag via hen wordt doorgegeven aan de producent.

5.4 Banken

In de logica van de EU zijn banken geen ketenpartij bij de landbouw. Dit betekent dat banken geen deelnemer kunnen zijn aan duurzaamheidsafspraken onder Art. 210bis GMO-verordening. Dit neemt niet weg dat de banken een belangrijke rol hebben te spelen in de verduurzaming van de landbouw. Niet alleen door duurzame investeringen en innovatie te steunen, maar ook door een hoger risico te accepteren wanneer landbouwers overgaan op duurzame productiemethoden. Van banken en hun aandeelhouders mag worden verwacht dat zij genoeg nemen met lagere winsten en winstuitkeringen aan hun aandeelhouders. Bankieren opereren weliswaar internationaal, maar hun aandeelhouders zijn vaak de burgers van het land waar de bank is gevestigd. Een bijdrage van de banken komt daarmee neer op een extra bijdrage van vermogende burgers, conform het draagkrachtprincipe.

Banken verstrekken nu al leningen met lagere rentes bij omschakeling naar duurzame bedrijfsvoering. Ook zouden banken een eenmalige bijdrage kunnen storten in een transitiefonds voor de gebiedsgerichte aanpak.

5.5 Overheden

De mogelijkheden van de overheid om steun te geven aan de transitie naar duurzame landbouw zijn uitvoerig beschreven door Baayen et al. (2022). Daarbij komen instrumenten aan de orde zoals communicatie, hulp bij het maken van plannen voor verduurzaming, steun voor omschakeling, steun voor bepaalde inspanningen of resultaten, beprijzing en normering.

¹²¹ <https://www.fsi2025.com/>

In het kader van dit rapport is relevant hoe de overheid private duurzaamheidsinitiatieven en -afspraken kan stimuleren en faciliteren. Vooropstaat dat private afspraken zonder de overheid worden gemaakt. Wel kan de overheid partijen stimuleren en helpen om zulke afspraken te maken, door hen om één tafel te brengen (zoals bij het Landbouwakkoord) en door zaken uit te zoeken die de private partijen nodig hebben om die afspraken te kunnen maken. Zo zou de overheid een catalogus kunnen maken van duurzaamheidsdiensten met bijbehorende kostendekkende bedragen, naar analogie van de Catalogus groenblauwe diensten¹²² van het GLB en in samenhang met de ontwikkeling van kritische prestatie-indicatoren en zgn. product environmental footprints.¹²³ De overheid zou ook op zich kunnen nemen om de bedragen jaarlijks te actualiseren. Waar nodig zou de overheid de activiteiten en kosten kunnen specificeren per transitiegebied in het kader van de gebiedsgerichte aanpak.

De overheid zou ruimte moeten laten aan marktpartijen om samen te bepalen over welke doelen en normen zij afspraken willen maken en hoever zij daarin willen gaan. Wel kan de overheid aangeven welke normen basaal zijn en bij voorkeur in alle afspraken zouden moeten terugkomen. Zulke benchmarking vindt privaat in een aantal gevallen ook al plaats. Dat laat onverlet dat ketens en ketenpartijen de ruimte moeten houden om zichzelf te profileren met unieke keuzes (bijvoorbeeld met specifieke focus op het klimaat, milieu, biodiversiteit, of dierenwelzijn). Het zou onverstandig zijn om alle doelen terug te brengen tot één score of kengetal. Om recht te doen aan de fundamentele verschillen tussen doelen zou een dashboard geschikter zijn. Bovendien verschillen consumenten in hun voorkeur voor het soort duurzaamheidsdienst. Wel kan de overheid helpen orde te brengen in het woud aan keurmerken dat momenteel in omloop is.¹²⁴

Ingeval de overheid minimumeisen aan duurzaamheidsnormen stelt en daarvoor een eigen nationaal keurmerk in het leven roept, kan de overheid de certificering op zich nemen op eigen kosten, dan wel de extra kosten voor de bestaande certificerende instellingen vergoeden. Zo zou de overheid de kosten van SKAL volledig op zich kunnen nemen om de biologische landbouw te helpen (kostprijzverlaging).

Duurzaamheidsafspraken zullen nooit alle maatschappelijke kosten van de landbouw kunnen dekken. Daarvoor is de werkelijkheid van landbouwers en de daarmee verbonden industrie, handel en retail te complex. Naast privaat geld zal financiële steun uit publieke middelen nodig blijven. De mogelijkheden daarvoor zijn uitgewerkt in een eerder rapport (Baayen et al., 2022).

De overheid kan prijsverschillen tussen duurzame en gangbare producten helpen verkleinen door aanpassing van het btw-tarief of door heffingen op niet-duurzame producten.¹²⁵

Ten algemene kan de overheid duurzame landbouw, ook biologische landbouw, actief steunen door gerichte communicatiecampagnes, zoals de Deense overheid met succes heeft gedaan (ACM, 2022g; Ministerie van LNV, 2022b, 2022c).

Wanneer de meerkosten van duurzaamheid via de keten naar de consument worden doorbelast, kan de overheid burgers compenseren in de vorm van belastingmaatregelen of toeslagen.

Ten slotte zou de overheid de Mededingingswet tijdelijk kunnen aanscherpen om de economische afhankelijkheid van landbouwers van grote afnemers te verminderen, zoals dat in andere EU-lidstaten al is gedaan (Schrijvershof, 2022). Deze aanpak zou kunnen worden ingezet om kleinschalige initiatieven voor duurzaamheid te beschermen tegen eventueel machtsmisbruik door grote afnemers, in aanvulling op de Wet oneerlijke handelspraktijken, die een beperkte reikwijdte kent. De aanscherping zou kunnen worden toegespitst op de bescherming van landbouwers die aan bepaalde – bijvoorbeeld bovenwettelijke – eisen voldoen. Langs deze weg kan het verdienvermogen van landbouwers in de transitie naar verduurzaming kunnen worden verbeterd (Schrijvershof, pers. meded., 24 februari 2023).

¹²² <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/catalogus-groenblauwe-diensten/>

¹²³ Advies is om onderzoek uit te (blijven) voeren voor de ontwikkeling van een transparant systeem van duurzaamheidsdoelen en -normen, bijpassende indicatoren met concrete parameters en objectief vastgestelde normbedragen voor vergoedingen voor duurzaamheidsmaatregelen om die normen te realiseren (waar nodig gespecificeerd per grondsoort of gebied).

¹²⁴ De mogelijkheden om keurmerken te harmoniseren en gedeelde minimumeisen te stellen behoeft nader onderzoek, in nauwe afstemming met de eigenaren van bestaande private keurmerken. Daarbij zou het goed zijn om onderscheid te maken tussen en ruimte te behouden voor interne duurzaamheidsnormen van bedrijven (zoals Beter Voor) naast transparante extern beheerde normen (zoals het Beter Leven keurmerk).

¹²⁵ Op dit gebied is er maatschappelijke discussie of gezonde of duurzame producten (bijvoorbeeld groenten en fruit) 0% btw zouden moeten krijgen en ongezonde of niet-duurzame producten (bijvoorbeeld vlees) een hogere btw.

6 Oplossingen binnen de Europeesrechtelijke kaders

6.1 Scenario A: Incrementele verduurzaming vanuit bestaande initiatieven

6.1.1 Oplossingsroute

In dit scenario wordt door de retail en verwerkende industrie ingezet op intensivering en versnelling van de bestaande inzet voor verduurzaming van de inkoop. Voor voorbeelden, zie Bijlage 1.

Bouwstenen:

- Versterking van de band tussen supermarkten/verwerkers en Nederlandse landbouwers, met langjarige afspraken en een faire meerprijs voor duurzame producten en uitbreiding van het aantal boeren dat meedoet;
- Stapsgewijze vervanging van gangbare (reguliere) landbouwproducten door producten met een al dan niet biologisch duurzaamheidskeurmerk;
- Verdere benutting van de mogelijkheden om in de retail de margemix in te zetten ten behoeve van lagere prijzen voor duurzame producten, ten koste van gangbare producten (afspraken daarover tussen supermarkten blijven echter verboden!);
- Actieve communicatie met de consument over de meerwaarde van duurzame landbouwproducten en een betere plek daarvoor in het schap;¹²⁶
- Stroomlijning van de bestaande duurzaamheidskeurmerken tot een kleiner aantal, met behoud van onderscheid tussen doelen als klimaat, milieu, biodiversiteit en dierenwelzijn.

Juridisch maakt dit scenario geen gebruik van de uitzonderingen in de GMO-verordening. Het bouwt voort op de bestaande constructies, waarin duurzaamheid wordt ingeregeld via contractuele afspraken tussen producent en afnemer, zonder horizontale of verticale afspraken.

6.1.2 Voor- en nadelen

De voordelen van dit scenario zijn:

- Zekerheid dat de juridische constructie rechtmatig is;
- Bekendheid van de methodiek bij alle betrokken partijen;
- Geen extra inregelproblemen, complexiteit of administratieve lasten;
- Geen doorrekening van voor- en nadelen nodig (wel van hogere kostprijs) en evenmin een onderbouwing van onontbeerlijkheid of effecten op het vrije verkeer dan wel de doelstellingen van Art. 39 VWEU;
- Breed draagvlak.

De nadelen van dit scenario zijn:

- Vooralsnog bescheiden bijdrage aan de totaal benodigde verduurzaming;
- Effect op verduurzaming afhankelijk van uiteindelijke keuze van consument.

6.1.3 Effectiviteit en haalbaarheid

Dit scenario is in het licht van de grote verduurzamingsopgave van de landbouw beperkt effectief. Het past beter in een realiteit na herstructurering van de landbouw, in een nieuwe evenwichtssituatie.

De haalbaarheid van het scenario is uitstekend.

¹²⁶ Supermarkten hanteren geen strategie om klanten te stimuleren meer biologische producten te kopen ten koste van gangbare producten of producten met een niet-biologisch duurzaamheidskeurmerk. Deze keuze wordt overgelaten aan de klant (ACM, 2022h).

6.1.4 Terugvalopties

Bij onvoldoende voortgang zou een bepaald aandeel aan duurzaam aanbod in de retail via wetgeving kunnen worden opgelegd. Om geen inbreuk te maken op het vrije verkeer van goederen op de interne markt van de EU zal dat aanbod ook uit het buitenland moeten kunnen komen. Het effect op de verduurzaming van de productie in Nederland zou dus beperkt zijn. Anderzijds zou zo'n verplichting de retail wel stimuleren tot nog meer creativiteit om belangstelling van consumenten op te wekken voor duurzame producten. Onverkocht duurzaam product moet immers tegen een lagere verkoopprijs elders worden weggezet.

Daarnaast kan worden teruggevallen op scenario B, C of D.

6.2 Scenario B: Afspraken over vergoeding van de meerkosten van duurzame productie tussen landbouwers en ketenpartijen onder Art. 210bis GMO-verordening

6.2.1 Oplossingsroute

In dit scenario sluiten verenigingen van landbouwers (bijv. coöperaties) duurzaamheidsovereenkomsten met ketenpartijen in relatie tot productie of handel in landbouwproducten die ten doel hebben om een hogere standaard van duurzaamheid toe te passen dan wettelijk vereist. De afspraken die zij daarvoor maken zijn zo vormgegeven dat zij – ook als het een prijsopslag betreft voor duurzame producten – onontbeerlijk zijn om de duurzaamheidsdoelstellingen te realiseren. Voor voorbeelden, zie Bijlage 1.

Bouwstenen:

- De overeenkomsten gaan uit van landbouwers, niet van andere ketenpartijen (retail of industrie);
- De duurzaamheidsnormen zijn ambitieus en betreffen bestaande keurmerken of nieuwe normen;
- De resultaten van de duurzaamheidsnormen moeten concreet en meetbaar zijn;
- De kostenberekening voor een prijsopslag moet transparant en onderbouwd zijn voor elk aspect daarvan;
- Overheidssubsidie wordt in die berekening in mindering gebracht op de kosten;
- De duurzaamheidskosten worden periodiek herzien op noodzakelijkheid en juistheid qua kosten;
- Bepalingen die het vrije verkeer van goederen en diensten binnen de EU beperken, komen niet in aanmerking;
- Bij een groter marktaandeel dan 15% (horizontale overeenkomsten) of 30% (verticale overeenkomsten) vindt toetsing plaats op de gevolgen voor de mededinging.

Desgewenst kunnen landbouwers zich hiervoor beter organiseren, al dan niet als coöperatie of erkende PO.

6.2.2 Voor- en nadelen

De voordelen van dit scenario zijn:

- Zekerheid dat de constructie rechtmatig is, met mogelijkheid van toetsing vooraf door de EC;
- Vrijwillig karakter, maar overkoepelende afspraken tussen boeren en ketenpartijen om deze aanpak breed in de landbouw uit te rollen, zijn toegestaan;¹²⁷
- Prijsopslag voor duurzame productie mogelijk, mits onontbeerlijk, waarbij de kostensystematiek van het ANLb kan worden gevolgd met jaarlijks onderhoud van de tabellen door de overheid;
- Prijsopslag lekt niet weg naar het buitenland (Nederlandse consumenten betalen voor duurzame productie in eigen land);
- Als gevolg van het initiatief vanuit de landbouwers zelf, geen belemmeringen voor het vrije verkeer op de interne markt van de EU;
- Productie voor de Nederlandse markt wordt aantrekkelijker dan export, waardoor externaliteiten afnemen;

¹²⁷ Bijvoorbeeld in het komende Landbouwakkoord, waar een algemeen kader voor de uitrol van duurzaamheidsinitiatieven zou kunnen worden afgesproken volgens de systematiek van Art. 210bis GMO-verordening, samen met flankerend kader vanuit het Rijk in de vorm van een catalogus van duurzame activiteiten met bijbehorende kostenberekeningen.

- Behoud van ruimte voor verschillende duurzaamheidsstrategieën bij afnemers en retail, waardoor de consument keuze houdt welke vorm van duurzaamheid hij wil steunen en er concurrentie blijft;
- Inregeling mogelijk door de duurzaamheidsnormen in de tijd aan te scherpen;
- Marginale toets op uitsluiting van de mededinging en het in gevaar brengen van de doelstelling van Art. 39 VWEU;
- Geen vereiste van concentratie van (een deel van) het aanbod.

De nadelen van dit scenario zijn:

- Alleen mogelijk voor bovenwettelijke normen;¹²⁸
- Afspraken moeten strikt onontbeerlijk zijn om het gestelde doel te behalen;
- Zorgvuldige voorbereiding noodzakelijk;
- Periodieke herijking noodzakelijk op onontbeerlijkheid qua vormgeving en kosten.

6.2.3 Effectiviteit en haalbaarheid

Dit scenario is in het licht van de grote verduurzamingsopgave van de landbouw zeer effectief. Toepassing vereist serieuze duurzaamheidsambities, maar laat toe om daarvoor een prijsopslag te geven. Wanneer de systematiek van het ANLb wordt gevolgd, bevat de vergoeding een bescheiden "plus" als bijdrage aan het inkomen en prikkel tot deelname. Er is geen sprake van weglekeffecten naar het buitenland.

De haalbaarheid van het scenario is juridisch gezien uitstekend. Het is het instrument dat de EU aanreikt om zulke afspraken te maken en een aanzienlijke verruiming van de mogelijkheden op dit gebied. Wel moeten duurzaamheidsovereenkomsten onder Art. 210bis GMO-verordening zorgvuldig worden ingeregeld.

6.2.4 Terugvalopties

Mocht de toepassing van Art. 210bis GMO-verordening in de praktijk niet goed van de grond komen, dan kan de overheid een wettelijke verplichting in het leven roepen voor alle landbouwers en ketenpartijen om zich bij dergelijke duurzaamheidsovereenkomsten aan te sluiten. Er is daarbij – anders dan bij scenario D – geen spanning met het nuttig effect van de mededingingsregels en de Verdragstrouw.

6.3 Scenario C: Afspraken over vergoeding van de meerkosten van duurzame productie tussen landbouwers en ketenpartijen onder andere derogaties in de GMO-verordening

6.3.1 Oplossingsroute

In dit scenario maken verenigingen van landbouwers, al dan niet georganiseerd in coöperaties of in erkende producentenorganisaties, afspraken met ketenpartijen over een prijsopslag voor duurzame producten van hun deelnemers. Voor voorbeelden, zie Bijlage 1.

¹²⁸ Voor dierenwelzijn is dit problematisch. De bepaling in Art. 2.1 Wet dieren dat het verboden is om zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is, bij een dier pijn of letsel te veroorzaken dan wel de gezondheid of het welzijn van het dier te benadelen, roept vragen op of bovenwettelijke dierenwelzijnsnormen in Nederland überhaupt mogelijk zijn. De norm die voor iedere dierhouder en ook veehouder geldt, is een onaangestast dierenwelzijn, waarop slechts in bepaalde gevallen inbreuk mag worden gemaakt. De beperking van de bepaling met een verwijzing naar de beginselen van doelmatigheid en proportionaliteit lost dit probleem niet op. Daarbij komt dat de wetswijziging als gevolg van het amendement-Westering nog meer onduidelijkheid geeft over welke gedragingen jegens dieren verboden zijn (Ministerie van LNV, 2022a, pag.10). Dit vergroot dus de onzekerheid wat de grens is tussen wettelijke en bovenwettelijke verplichtingen. In de praktijk mag worden verwacht dat de ACM ruimte zal bieden voor vrijwillige normen boven de specifieke middelvoorschriften in de regelgeving en niet zal redeneren vanuit de algemene doelvoorschriften (<https://fd.nl/economie/1467915/kartelwaakhond-roept-boeren-op-prijsafspraken-te-maken-nqb3ca1usMI4>; <https://nos.nl/artikel/2464106-toezichthouder-herhaalt-oproep-aan-boeren-en-supermarkten-werk-vaker-samen>).

Bouwstenen:

- Gezamenlijke onderhandelingen van erkende producentenorganisaties (Art. 152 GMO-verordening) of van verenigingen of coöperaties van landbouwers (Art. 209 GMO-verordening) met afnemers over prijzen;¹²⁹
- Benutting van de ruimte in Art. 172bis GMO-verordening om waardeverdelingclausules af te spreken tussen producenten en ketenpartijen (afnemers zowel als latere schakels in de keten).

Desgewenst kunnen landbouwers zich hiervoor beter organiseren, al dan niet als coöperatie of erkende PO.

6.3.2 Voor- en nadelen

De voordelen van dit scenario zijn:

- Versterking van de positie van landbouwers in de keten, waardoor meer marktmacht en daarmee een betere prijs;
- Prijsopslag voor duurzame producten mogelijk; niet alleen voor bovenwettelijke, ook voor wettelijke eisen;
- Prijsopslag lekt niet weg naar het buitenland;
- Afspraken hoeven niet onontbeerlijk te zijn om het gestelde doel te behalen;
- Marginale toets op uitsluiting van de mededinging en het in gevaar brengen van de doelstelling van Art. 39 VWEU.

De nadelen van dit scenario zijn:

- Onzekerheid of de constructie rechtmatig is, met het oog op de positie van de EC ten aanzien van Art. 209 GMO-verordening, ook al biedt het concept van de richtsnoeren voor Art. 210bis GMO-verordening een precedent voor een coulante interpretatie van de eisen ten aanzien van het niet uitsluiten van de mededinging en het niet in gevaar brengen van de doelstellingen van Art. 39 VWEU, en ten aanzien van een prijsopslag als vorm van waardeverdelingclausule als bedoeld in Art. 172bis GMO-verordening;
- Bij erkende PO's is concentratie van (een deel van) het aanbod vereist en moet aan een reeks voorwaarden worden voldaan.

6.3.3 Effectiviteit en haalbaarheid

Dit scenario is in het licht van de grote verduurzamingsopgave van de landbouw redelijk effectief. Voor duurzame producten wordt een meerprijs gerealiseerd, desgewenst ook voor wettelijk vereiste normen. Er is geen sprake van wegleffecten naar het buitenland.

De haalbaarheid van het scenario is juridisch onzeker. Het is aan te bevelen om de ACM vooraf om advies te vragen. Een negatief besluit van de ACM kan bij de rechter worden aangevochten. Dit brengt onzekerheid en het risico van boetes met zich mee (De Goffau & Van Heezik, 2020).

6.3.4 Terugvalopties

Bij onvoldoende zekerheid of een negatief oordeel van de ACM kan worden teruggevallen op scenario B.

6.4 Scenario D: Verplichte inkoop van duurzamer producten door industrie, retail en foodservice ("bijmengen")

6.4.1 Oplossingsroute

In dit scenario verplicht de overheid door middel van regelgeving de industrie, retail en foodservice om hun inkoop te verduurzamen, eventueel oplopend in de tijd. Daarmee wordt invulling gegeven aan een voorstel

¹²⁹ Art. 152 GMO-verordening biedt ruimte aan erkende PO's om namens haar leden met betrekking tot de totale productie van die leden of een gedeelte daarvan, de productie plannen, de productiekosten optimaliseren, producten op de markt brengen en over contracten voor de levering van landbouwproducten onderhandelen. Art. 209 GMO-verordening biedt ruimte om gezamenlijk afspraken te maken over de productie of de verkoop van landbouwproducten of het gebruik van gemeenschappelijke installaties voor het opslaan, behandelen of verwerken van landbouwproducten.

van het EEAC Network (2022), gebaseerd op een idee van de Transitiecoalitie Voedsel, dat door de Tweede Kamer omarmd is met de motie-Boswijk (et al.) van 8 december 2022.

Bouwstenen:

- Wettelijke regeling die afnemers van primaire landbouwproducten verplicht om een zeker aandeel van hun inkoop te laten bestaan uit producten met een duurzaamheidskeurmerk (welke dan wel moet nader worden gespecificeerd);
- Vanwege het vrije verkeer op de interne markt van de EU geen onderscheid tussen Nederlands en buitenlands product.

Desgewenst kan de overheid daarbij uitwerken wat per product en keurmerk de prijsopslag dient te zijn.

6.4.2 Voor- en nadelen

De voordelen van dit scenario zijn:

- Borging van de omslag naar duurzamer productie;
- Oplopend aandeel van verplichting mogelijk en daarmee geleidelijke infasering van duurzaamheid;
- Prijzen voor de consument lopen dankzij de infasering geleidelijk op;
- Eenvoud: geen doorrekening van voor- en nadelen nodig en evenmin een onderbouwing van onontbeerlijkheid of effecten op het vrije verkeer dan wel de doelstellingen van Art. 39 VWEU.

De nadelen van dit scenario zijn:

- De constructie is uit oogpunt van de mededingingsregels¹³⁰ en interne marktregels¹³¹ van de EU waarschijnlijk onrechtmatig, met het oog op de principes van het nuttig effect en Verdragstrouw (zie paragraaf 4.1.2), de Raad van State (2018, 2022) is daar duidelijk over;
- Reikwijdte van verduurzaming beperkt doordat afnemers duurzamer product ook uit het buitenland kunnen betrekken, deels tegen lagere prijzen, waardoor Nederlands product verdrongen wordt door buitenlands product;
- Aantasting van het concurrentievermogen van ketenpartijen doordat zij het duurzamer product niet of alleen tegen een te lage prijs kunnen verkopen (daarom is weerstand te verwachten). Ultiem risico is dat ketenpartijen geen Nederlands product meer kopen en landbouwers blijven zitten met onverkoopbare producten;
- Consument kan uitwijken naar niet-duurzaam product zolang de verplichting wordt ingefaseerd;
- Bij fysiek bijmengen kan op de verpakking de consument niet worden geïnformeerd in hoeverre het gekochte product al dan niet aan hogere eisen voldeed;
- Kannibalisatie (verdringing) van keurmerken met groot effect qua duurzaamheid door keurmerken met gering effect;
- Controle en handhaving nodig.

6.4.3 Effectiviteit en haalbaarheid

Dit scenario is in het licht van de grote verduurzamingsopgave van de landbouw redelijk effectief. Het biedt een instrument om transitie af te dwingen. Er is echter sprake van aanzienlijke weglekeffecten, mede omdat aan de ketenpartijen iets wordt opgelegd dat als onrechtvaardig zal worden ervaren.

¹³⁰ De jurisprudentie van het HVJ laat zien dat wetgeving die verplicht stelt wat eerder vanwege Art. 101 VWEU verboden werd, in elk geval niet is toegestaan (Klamert, 2014; Whish & Bailey, 2021). De wetgeving mag dus in elk geval geen betrekking hebben op dierenwelzijn, althans voor pluimvee. Het is dubieus of generalisatie van een verplichting tot duurzame inkoop van kip naar alle landbouwproducten, of van dierenwelzijn naar alle vormen van duurzaamheid, dan nog wel mogelijk is.

¹³¹ Het HVJ heeft weliswaar inbreuk op het vrije verkeer toegestaan voor duurzaamheidsdoeleinden, maar onder de voorwaarde dat die inbreuk noodzakelijk en proportioneel is. De ervaring in andere lidstaten leert dat een hoger niveau van duurzaamheid in de landbouw ook zonder een dergelijke inbreuk kan worden bereikt. Zo is in Oostenrijk het aandeel biologische landbouw veel hoger dan in Nederland en is in Denemarken de consumentenvraag naar biologische producten veel hoger dan in ons land, zonder dat daarvoor een inkoopplicht van biologische landbouwproducten werd opgelegd. Redelijkerwijs kan dus niet worden gesteld dat aan het noodzakelijkheidsbeginsel wordt voldaan. Daarmee is er ook geen ruimte om het beginsel van inherente noodzakelijkheid dan wel de "rule of reason" in te zetten. De wetgever zal om die reden ook het mededingingsrecht van de EU moeten respecteren en om redenen van Verdragstrouw borgen dat het nuttig effect van het kartelverbod in stand blijft. Zie ook paragraaf 3.1.2.

De haalbaarheid van het scenario is juridisch onzeker. Onder verwijzing naar het advies van de vicepresident van de Raad van State (2022) kunnen ketenpartijen de EC vragen om een onderzoek te starten naar inbreuk op de Verdragstrouw ten aanzien van de mededingingsregels. Zij kunnen op dezelfde grond weigeren om de inkoopverplichting uit te voeren en bij handhaving naar de rechter stappen (exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften).¹³² Niet ondenkbaar is dat die prejudiciële vragen stelt. Uiteindelijk beslist dan het HVJ over de principiële vraag. Dat kan jaren duren en bij een ongunstige uitkomst kunnen hoge boetes volgen, ook voor de Staat. Ook kunnen partijen de overheid privaatrechtelijk aansprakelijk stellen voor schade wegens de onrechtmatige overheidsdaad (Schlössels & Zijlstra, 2019).

Juridisch is er sprake van een andere situatie dan bij het verplicht bijmengen van bio-ethanol in brandstof voor auto's. Die verplichting is gebaseerd op EU-recht (Art. 25 van Richtlijn (EU) 2018/2001).¹³³ Lidstaten zijn verplicht om die verordening nationaal te implementeren (Verdragstrouw). Voor de landbouw ontbreekt een dergelijke EU-rechtelijke grondslag om op nationaal niveau eisen te mogen of moeten stellen aan het aandeel duurzaam product. De komende Verordening Duurzame voedselsystemen zou hierin kunnen voorzien. De EC is voornemens om in 2023 een voorstel voor deze verordening uit te brengen. Nederland zou de EC kunnen vragen om daarin een artikel op te nemen dat lidstaten de ruimte biedt om wettelijke eisen te stellen aan het aandeel duurzaam bij de inkoop of in het schap. Als zo'n artikel onverhoopt toch ontbreekt, zou Nederland bij de codecisie in de Raad en via het EP erop in kunnen zetten dat het alsnog wordt opgenomen. De politieke onderhandelingen over nieuwe voorstellen nemen gewoonlijk drie jaar in beslag. Dit betekent dat de EU-rechtelijke grondslag niet eerder te verwachten is dan in 2026. Daarna is een nationaal wetgevingsproces nodig om die Europese ruimte te vertalen in nationale regelgeving over duurzame inkoop, hetgeen ook enkele jaren kan duren.

6.4.4 Terugvalopties

Bij wijze van alternatief kan de wetgever bepalen dat aankoop van duurzame producten zonder vergoeding van de meerkosten een oneerlijke handelspraktijk is onder de Richtlijn 2019/633, bij wijze van nationale regel die verdergaat dan de in deze richtlijn zelf vermelde oneerlijke handelspraktijken. De ruimte daarvoor is echter beperkt. Aanvullende nationale regels moeten blijven binnen de grenzen van het Unierecht dat van toepassing is op de werking van de interne markt en op voorwaarde dat dergelijke regels evenredig zijn. Aan de eerste voorwaarde kan worden voldaan mits de regels geen onderscheid maken tussen Nederlands en buitenlands product. De tweede voorwaarde is problematisch, omdat een dergelijke eis afbreuk doet aan de normale ruimte van marktpartijen om te onderhandelen over prijzen. De eis dat duurzaamheid te allen tijde volledig vergoed moet worden, kan als disproportioneel worden gezien.

Als alternatief kan worden teruggevallen op scenario's B of C.

¹³² Zie het advies van de staatsraad advocaat-generaal bij de Raad van State, mr. Widdershoven (ECLI:NL:RVS:2017:3557): "Ten slotte wordt betoogd dat bestuursorganen in beginsel bevoegd en verplicht zijn om de door hen toegepaste algemeen verbindende voorschriften te toetsen aan hoger recht en deze in geval van strijd buiten toepassing te laten. Deze bevoegdheid betreft zowel de toetsing aan een ieder verbindende bepalingen van internationaal recht, als die aan hoger nationaal recht, inclusief de algemene rechtsbeginselen."

¹³³ Gebaseerd op Richtlijn 2003/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 mei 2003 ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen of andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer. De verplichting om bio-ethanol bij te mengen, heeft dus oude papieren.

Tabel 7 Belangrijkste bouwstenen en voor- en nadelen van vier scenario's voor duurzaamheidsafspraken in de landbouw (bron: dit rapport).

	Scenario A Incrementele verduurzaming vanuit bestaande initiatieven	Scenario B Afspraken onder Art. 210bis GMO-verordening	Scenario C Afspraken onder Art. 152, 172bis en 209 GMO-verordening	Scenario D Wettelijke verplichting tot aankoop van zeker aandeel duurzaam
Bouwstenen				
<i>Wie</i>	Producenten en afnemers	Producenten en ketenpartijen	Producenten en ketenpartijen	Ketenpartijen
<i>Duur</i>	Langjarige contracten	Langjarige afspraken	Langjarige afspraken	Permanent
<i>Ambitieniveau</i>	Bescheiden tot substantieel	Hoog (juridisch vereist)	Naar keuze (vrij)	Overheid beslist
<i>Formule</i>	Keurmerk (bestaand of nieuw) of bedrijfsformule	Keurmerk (bestaand of nieuw) of bedrijfsformule	Keurmerk (bestaand of nieuw) of bedrijfsformule	Overheid beslist
<i>Kostenberekening</i>	Onderhandelbaar tussen partijen	Volledige transparantie vereist	Onderhandelbaar tussen partijen	Overheid beslist
<i>Prijsopslag duurzame productie</i>	Ja	Ja	Ja	Eventueel
<i>Wie betaalt</i>	Afnemer en consument (indirect)	Ketenpartijen en consument (indirect)	Ketenpartijen en consument (indirect)	Ketenpartijen, meer dan de consument
<i>Mechanisme</i>	Verschuivende margemix	Ketenafspraken	Ketenafspraken	Inkoopverplichting
<i>Interne markt</i>	Compatibel, nauwelijks weglekeffecten	Compatibel, nauwelijks weglekeffecten	Compatibel, nauwelijks weglekeffecten	Niet compatibel en/of grote weglekeffecten
<i>Infasering</i>	Nudging van consument naar duurzame producten	Stapsgewijze invoering duurzaamheidsnormen	Stapsgewijze invoering duurzaamheidsnormen	Oplopende inkoopplicht t.a.v. aandeel duurzaam
Voor- en nadelen				
<i>Vrijwilligheid</i>	Vrijwillig	Vrijwillig	Vrijwillig	Wettelijke verplichting
<i>Reikwijdte</i>	Wettelijk en bovenwettelijk	Alleen bovenwettelijk	Wettelijk en bovenwettelijk	Overheid beslist
<i>Uitvoerbaarheid</i>	Goed	Complex maar werkbaar	Relatief eenvoudig	Weerstand en problemen met handhaving
<i>Rechtmatigheid</i>	Zeker	Zeker	Waarschijnlijk (combinatie met Art. 172bis)	Onwaarschijnlijk
<i>Randvoorwaarden</i>	Geen	Afspraken moeten strikt onontbeerlijk zijn	Bij Art. 152 gezamenlijke afzet vereist	Gelijke behandeling Nederlands en buitenlands product
Effectiviteit				
<i>Duurzaamheidsdoelen</i>	Beperkt tot middelmatig (afhankelijk van ambitie afnemer en consument)	Hoog (juridisch verplicht)	Middelmatig (tussenweg)	Middelmatig (weglekeffecten, ontsnappingsgedrag)
<i>Verdienvermogen</i>	Beperkt tot middelmatig (schaalprobleem)	Hoog (volledige vergoeding meerkosten)	Middelmatig tot hoog	Middelmatig (weglekeffecten, ontsnappingsgedrag)
Haalbaarheid	Uitstekend	Uitstekend	Waarschijnlijk goed	Waarschijnlijk slecht

7 Randvoorwaarden: verdienvermogen en koopkracht

7.1 Verdienvermogen

In het voorgaande hoofdstuk is uiteengezet hoe ketenpartijen binnen de grenzen van het recht van de Europese Unie duurzame landbouw kunnen bevorderen en daar afspraken over maken.

Onder de wens om die afspraken te kunnen maken, ligt de noodzaak om de negatieve externe effecten van de Nederlandse landbouw op het Nederlandse grondgebied te beperken. Gelet het principe “de vervuiler betaalt” in Art. 191 VWEU zijn de Nederlandse landbouwers eerstverantwoordelijk voor die effecten en dus ook voor de daarmee samenhangende kosten (voor een uitgebreide analyse van deze problematiek, zie Baayen et al., 2021). Dat neemt echter niet weg dat zij te weinig ruimte hebben om de noodzakelijke verduurzaming te realiseren, althans zonder majeure herstructurering van de sector. Duurzame landbouw moet een acceptabel verdienmodel kennen. In de woorden van de Taskforce Verdienvermogen Kringlooplandbouw (2019): “Je kunt niet groen doen als je rood staat.”

Alle ketenpartijen zijn nodig om dat verdienvermogen mogelijk te maken en ook de banken. Als het erop aankomt, zijn het echter de consumenten, met andere woorden de burgers, die de meerkosten moeten dragen. Dat is te billijken omdat zij – meer dan welke ketenpartij ook – het voordeel trekken van manieren van landbouw die ten koste gaan van het klimaat, het milieu, de natuur, de biodiversiteit, het landschap en het dierenwelzijn. Jongeneel (2022) wijst erop dat ons voedsel decennialang steeds goedkoper is geworden en een gestaag kleiner deel van ons huishoudbudget vraagt.¹³⁴ De prijs daarvoor wordt collectief betaald in de vorm van onoplosbare problemen voor leefomgeving, ondermaats dierenwelzijn en gezondheidsschade door onder meer fijnstof.

Consument en burger zullen moeten inleveren, via de prijs van voedsel en de belastingen, wil de landbouwer duurzaam kunnen produceren. In alle scenario's is dit het eindresultaat. Daarvoor krijgt de burger overigens meer terug dan een gezonde leefomgeving.¹³⁵ Verborgen kosten die collectief worden vergoed, vallen weg en voor een deel ontstaat er dus ook ruimte op de Rijksbegroting.

7.2 Koopkracht

Hogere voedselprijzen mogen dan onvermijdelijk zijn, ze zijn ook een maatschappelijk probleem. Met name de lagere inkomens kunnen zich geen duurder voedsel permitteren, zoals is gebleken bij de prijsstijgingen ten gevolge van de oorlog in Oekraïne. Een transitie naar duurzame landbouw met een goed verdienmodel voor landbouwers vraagt daarom ook om maatregelen om de koopkracht van minder draagkrachtige burgers te beschermen.

¹³⁴ Zie ook de constatering van de Agricultural Markets Task Force (2016), punt 149: “The proportion of the average EU household’s budget spent on food has fallen to 13% as compared to 30% at the beginning of the 1980s.”

¹³⁵ Naast negatieve externe effecten produceren landbouwers vaak ook positieve externe effecten, zoals een aantrekkelijk landschap of natuurwaarden. Dat vraagt om een extensieve bedrijfsvoering, hetgeen vaak nadelig is voor het verdienvermogen (Baayen et al., 2021, 2022; Schrijver et al., 2022; zie ook paragraaf 2.3). In de huidige landbouwpraktijk in Nederland vormen beloningen voor positieve externaliteiten slechts een fractie van de totale omzet (Silvis et al., 2022). Een fundamenteel probleem is dat bij extensivering minder kilogrammen van het private goed in schappen van de supermarkten belanden naarmate hogere natuurwaarden worden gevraagd. Het natuurgehalte wordt tot nu toe echter op geen enkel label aangegeven. De doelstellingen die de EU-regelgeving voor met name beschermde habitats oplegt, zijn na decennia achteruitgang als gevolg van negatieve externe effecten van de landbouw zelfs voor gespecialiseerde terreinbeherende organisaties lastig te bereiken (Adams et al., 2017), reden waarom de overheid in het licht van de Europeesrechtelijke verplichtingen drastische ingrepen voorbereidt die grote spanningen oproepen.

De mogelijkheden daarvoor zijn verlaging van de belastingen voor lagere inkomensgroepen en het geven van gerichte inkomstenstoeslagen¹³⁶ dan wel een genereuzer sociaal beleid in het algemeen.¹³⁷ In essentie wordt daarmee de relatie tussen consument en burger hersteld, waardoor hij of zij het duurzame voedsel kan kopen dat eigenlijk zou moeten. De consument “kan niet groen inkopen als hij of zij rood staat”.

¹³⁶ Dergelijke inkomenssteun zal grenzen kennen. Wanneer de landbouw zich onvoldoende zou inzetten voor verduurzaming zouden de kosten voor de maatschappij gestaag blijven oplopen. Als de maatschappelijke kosten van de verduurzaming hoger worden dan de economische baten van de landbouw is het beter om de productie in Nederland te beëindigen.

¹³⁷ Veel economen en politiek wetenschappers beargumenteren dat duurzaamheidstransities gepaard moeten gaan met herverdeling van welvaart, zodat kan worden voldaan aan sociale grondrechten. Zie bijvoorbeeld Newell & Mulvaney (2013), McCauley & Heffron (2018), Laurent (2021), Van der Weijden et al. (2021), Abram et al. (2022) en Piketty (2022).

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Conclusies

Het onderzoek waarover in dit rapport verslag wordt gedaan, had ten doel om in kaart te brengen welke mogelijkheden de EU-regelgeving biedt om horizontale en verticale ketenafspraken (tussen landbouwers respectievelijk ketenpartijen) te maken ten gunste van natuur en landschap, milieu, klimaat, dierenwelzijn en een versterkt verdienvermogen van de boer. Het ging daarbij om de nieuwe ruimte van Art. 210bis GMO-verordening, zowel als ruimte die er al langer was binnen die verordening dan wel op grond van andere EU-regelgeving.

Opracht was tevens om in beeld te brengen welke van die mogelijkheden kansrijk zijn en bij voorrang zouden kunnen worden gerealiseerd om de natuur-, water-, klimaat- en dierenwelzijnsdoelen van Nederland te helpen halen.

Uit het onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

Tegenstrijdige juridische kaders belemmeren verduurzaming

Verduurzaming van de landbouw is noodzakelijk, maar brengt aanzienlijke kosten met zich mee. Een boer "kan niet groen doen als hij rood staat". De verduurzaming van de landbouw wordt echter zowel afgedwongen als belemmerd door het EU-recht. Het gaat met name om een systematische belemmerende uitwerking in de regelgeving van het "de vervuiler betaalt"-principe uit het Verdrag¹³⁸, waarbij uitsluitend bovenwettelijke activiteiten door de staat vergoed mogen worden (met staatssteun, via diensten van algemeen economisch belang (DAEB) of via het GLB), samen met een mededingingslogica op basis van welvaartstheoretische criteria, die het niet toelaat om duurzaamheid volwaardig mee te nemen in de afwegingen.

Duurzaamheidsafspraken zijn niet toegestaan wanneer de overheid wettelijke eisen stelt (normering), omdat private afspraken mededingingsrechtelijk dan niet onontbeerlijk zouden zijn. De overheid stelt die normen niet graag, omdat die ertoe leiden dat de landbouwers geschaad worden in hun concurrentiepositie. Hun kosten nemen immers toe en het inkomen neemt af, tenzij de overheid of private partijen steun bieden. Dat is echter verboden, tenzij voor bovenwettelijke activiteiten. In dat geval mogen ook nog eens uitsluitend de gemaakte kosten en gedeerde inkomsten worden vergoed, vaak op basis van hooguit gemiddelde kosten. De landbouwers lopen zo ook het risico bij de bovenwettelijke duurzaamheidsactiviteiten niet uit de kosten te komen, terwijl zij de kosten van naleving van de wettelijke eisen toch al zelf moeten dragen.

Omdat de duurzaamheidsnormen geleidelijk wel steeds hoger worden en naleving via de rechter dan wel door de EC zelf wordt afgedwongen, loopt de spanning op en lijkt het probleem binnen de context van het huidige landbouwbeleid van de EU onoplosbaar.

Verruiming van Europese regels (Green Deal)

In het kader van de Green Deal verruimt de EU de mogelijkheden om duurzaamheid beter te belonen en te vergoeden. Daarvoor zijn de mededingingsregels, het GLB en de staatssteunregels aangepast.

De verruiming van het GLB en van de staatssteunregels is in voorgaande rapporten beschreven (Baayen & Van Doorn, 2020; Baayen et al., 2021, 2022). Dit rapport beschrijft de verruiming van de mededingingsregels voor de landbouw. Die verruiming maakt het mogelijk om de meerkosten van duurzame bedrijfsvoering beter door te rekenen naar de consument. Dat is nodig, omdat die kosten uiteindelijk ofwel door de burger (via de belastingen), ofwel door de consument (via voedselprijzen) zullen moeten worden betaald.

¹³⁸ Art. 191 VWEU.

Consumenten vinden meestal wel dat verduurzaming nodig is, maar zijn niet altijd in staat of bereid daarvoor zelf een hogere prijs te betalen; met andere woorden, de consument kan of wil de maatschappelijke kosten niet ten volle meenemen in de aankoopbeslissing. Het ligt in de rede dat de voorkeuren van consumenten over het gedrag van anderen niet via mededingingsafspraken worden opgelost, maar via de politiek. Om tot een werkbare oplossing te komen, zijn beide routes nodig. Langs de weg van duurzaamheidsafspraken, waarbij consumenten een hogere prijs gaan betalen voor hun voedsel, en langs de weg van de politiek, waarbij burgers met een laag inkomen kunnen worden gecompenseerd voor de hogere prijzen. Dit laat onverlet dat normering en beprijzing van milieu-emissies nodig blijven, naast steun van de overheid voor landbouwers op het gebied van communicatie, bewustwording en omschakeling (Baayen et al., 2021, 2022).

Art. 210bis van de GMO-verordening over horizontale en verticale ketenafspraken biedt veel ruimte

Het hierboven geschetste probleem in de EU-regelgeving ten aanzien van duurzaamheid vindt zijn oorsprong in het EU-Verdrag zelf. Aanpassing van het Verdrag is geen optie en de jurisprudentie van decennia van het HVJ is een blijvend gegeven. De oplossing moet dan ook worden gevonden in een derogatie (uitzondering) op de vaste regels in de richtlijnen en verordeningen van de Raad en het EP (de secundaire regelgeving) die op de EU-Verdragen (de primaire regelgeving) zijn gebaseerd.

In het kader van de herziening van het GLB is in december 2021 daartoe de GMO-verordening aangepast. Daarbij is een artikel (210bis) toegevoegd om private duurzaamheidsinitiatieven in de landbouw beter mogelijk te maken. Het gaat om een aanmerkelijke verruiming van de mededingingsregels. Landbouwers en hun organisaties mogen, bij derogatie van het kartelverbod, duurzaamheidsdoelen afspreken en realiseren langs de weg van bovenwettelijke duurzaamheidsnormen, samen met ketenpartijen op verschillende niveaus van de productie, verwerking en handel binnen de voedseltoeleveringsketen, waaronder de distributie. Daarvoor geldt wel de eis dat die afspraken bovenwettelijke normen betreffen en onontbeerlijk zijn om het gestelde doel te bereiken. Ook is volledige transparantie nodig ten aanzien van de kosten.

In januari 2023 heeft de EC een concept ter inzage gelegd van de richtsnoeren voor de toepassing van Art. 210bis van de GMO-verordening. Belanghebbenden kunnen in deze consultatie hun reactie geven. Uit het concept blijkt dat de EC een ruimhartige toepassing van het artikel voorstaat. De interpretatie van het begrip "onontbeerlijk" is verruimd ten opzichte van de duiding daarvan bij het kartelverbod van Art. 101 VWEU. De EC beperkt daarnaast de ruimte voor nationale mededingingsautoriteiten om duurzaamheidsovereenkomsten te verbieden. Zij mogen alleen een marginale toets doen op de vragen "wordt de mededinging uitgesloten?" en "worden de doelstellingen van het landbouwartikel van het EU-verdrag (Art. 39 VWEU) in gevaar gebracht?"

De risico's van duurzaamheidsafspraken onder Art. 210bis zijn gering. De richtsnoeren bieden duidelijkheid en partijen kunnen voorgenomen afspraken vooraf laten toetsen door de EC. Er is geen spanning met het vrije verkeer op de interne markt.

Alternatieve opties onder de GMO-verordening kunnen een aantrekkelijk alternatief zijn

Buiten Art. 210bis GMO-verordening om kunnen ook duurzaamheidsafspraken worden gemaakt. Art. 152 en Art. 209 GMO-verordening staan landbouwers en hun organisaties toe om samen op te trekken bij onderhandelingen over prijzen. Door die ruimte te combineren met de mogelijkheid die zij onder Art. 172bis GMO-verordening hebben om waardeverdelingclausules af te spreken, kan ongeveer hetzelfde worden bereikt als met Art. 210bis GMO-verordening, maar dan met ruimte om ook de kosten van naleving van wettelijke duurzaamheidseisen te vergoeden. De eis van onontbeerlijkheid is daarbij niet van toepassing. In sommige gevallen kan dat aantrekkelijk zijn.

Behoud van concurrentie nodig

Het maken van duurzaamheidsafspraken roept vragen op of alle duurzaamheidsaspecten in één index kunnen worden samengenomen, zodat de keuze voor consumenten en beleidsmakers eenvoudig is. Het is echter belangrijk om concurrentie op de verschillende vormen van duurzaamheid in stand te houden, ook tussen supermarkten. Dit is juridisch nodig, maar ook omdat consumenten verschillen in het belang dat zij hechten aan bijvoorbeeld dierenwelzijn, biodiversiteit, milieu of klimaat.

Afspraken tussen supermarkten, foodservice en verwerkers zonder deelname van landbouwers blijven verboden

Onderlinge afspraken van de retail, foodservice of de verwerkende industrie zonder betrokkenheid van landbouwers en hun organisaties zijn onder de EU-regelgeving nog steeds niet toegestaan (kartelverbod), tenzij zij voldoen aan vier voorwaarden in Art. 101, lid 3 VWEU. In de praktijk is dat buitengewoon complex en moeilijk te onderbouwen.

In dit licht zullen de deelnemers aan de lopende gesprekken over het beoogde Landbouwakkoord, inclusief de overheid en de ACM, moeten bewaken dat die gesprekken en de te maken afspraken geen inbreuk maken op het kartelverbod. Dit kan worden bereikt door die afspraken vorm te geven vanuit de derogaties in de GMO-verordening op het kartelverbod.

Algemeenverbindendverklaringen bieden geen soelaas

Een algemeenverbindendverklaring van duurzaamheidsafspraken biedt geen soelaas, omdat deze constructie gepaard gaat met herinstructie van allerlei eisen en voorwaarden uit Art. 101 VWEU (kartelverbod). De ruimte die de GMO-verordening biedt aan erkende producentenorganisaties middels derogaties op het kartelverbod gaat bij een algemeenverbindendverklaring goeddeels weer verloren.

Wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven biedt geen soelaas

Het wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven biedt geen soelaas, omdat de wetgever alleen initiatieven mag consolideren via wetgeving die binnen de EU-mededingingsregels toegestaan zijn. Hooguit kan de wetgever landbouwers en ketenpartijen verplichten om de mogelijkheden die de GMO-verordening biedt te benutten (bijvoorbeeld de uitrol van Art. 210bis).

Verplicht "bijmengen" van duurzame producten wringt met de Europese regels

De Tweede Kamer heeft bij motie gevraagd om te onderzoeken of een wettelijke verplichting kan worden ingevoerd voor de retail en verwerkende industrie om duurzame Nederlandse producten in te kopen. Een dergelijke aanpak staat op gespannen voet met het mededingingsrecht van de EU en met het vrije verkeer op de interne markt. De vicepresident van de Raad van State heeft in 2022 in een zwaarwegend advies (een "Voorlichting") op verzoek van de minister van LNV erop gewezen dat lidstaten geen regels mogen invoeren die onder de mededingingsregels voor private partijen verboden zijn. De situatie is anders dan bij biobrandstoffen, waar sprake is van een Europeesrechtelijke verplichting om bij te mengen. Afgezien daarvan is twijfelachtig of verplicht "bijmengen" effectief kan zijn zonder inbreuk te maken op de regels voor het vrije verkeer in de EU.

Bekrachtig goede ontwikkelingen die al gaande zijn

Buiten de mededingingsregelgeving hebben ketenpartijen al modellen ontwikkeld om duurzame productie en inkoop te steunen. Zo kunnen supermarkten met hun margemix de prijs van duurzame producten laag houden en die van gangbare producten hoger. Daarmee wordt duurzaam voedsel voor de consument betaalbaarder en kan de markt vraag naar duurzaam voedsel groeien. Deze benadering biedt perspectief en zou kunnen worden aangemoedigd. Wel is de vraag in hoeverre dit volstaat om de problemen waar de Nederlandse landbouw voor staat in voldoende mate op te lossen.

De overheid kan helpen

De overheid doet er goed aan om het gebruik van de ruimte in de GMO-verordening voor het maken van duurzaamheidsafspraken te stimuleren en te faciliteren. Hiertoe kan de overheid zorgen voor een catalogus aan betrouwbare keurmerken, met bijbehorende tabellen met vergoedingen per duurzame activiteit. De bestaande catalogus voor groenblauwe diensten onder het ANLb kan voor dit doel door de overheid worden uitgebreid voor bijvoorbeeld dierenwelzijn, diergezondheid en niet-grondgebonden veehouderij. Ook kan de overheid op zich nemen om de catalogus en vergoedingen jaarlijks te laten actualiseren door een onafhankelijke instantie.

Koninklijke weg loopt via Art. 210bis GMO-verordening

De Nederlandse traditie van polderen brengt convenanten met zich mee, waarin partijen hun commitment uitspreken aan compromissen. Het probleem van het verdienvermogen van landbouwers laat zich echter alleen oplossen als er afspraken worden gemaakt over wie wat gaat betalen. Zulke afspraken vallen al snel

onder het kartelverbod, tenzij de afspraken samenvallen met de openingen die de GMO-verordening biedt. De koninklijke weg is om gebruik te maken van het instrumentarium dat de EU aanreikt voor het verduurzamen van de landbouw, namelijk de mogelijkheid om duurzaamheidsinitiatieven te nemen onder Art. 210bis GMO-verordening. Afspraken daarover zijn wel toegestaan.

De kans die nu geboden wordt, is om duurzaamheidskosten van landbouwers te vergoeden via prijsopslagen. Daarvoor zullen de regels van het spel moeten worden gerespecteerd. Het initiatief mag alleen uitgaan van (verenigingen van) landbouwers, niet van retail, foodservice of industrie. Elke groep landbouwers zal zelf afspraken moeten maken met zijn ketenpartijen en veelal met duurzaamheidsdoelstellingen die anders worden ingekleurd dan bij andere groepen landbouwers. Onderbouwd moet worden dat de afspraken onontbeerlijk zijn. Het is veel werk, maar het is haalbaar en uitvoerbaar. Omdat de afspraken vanuit landbouwers worden gemaakt met hun afnemers zijn er geen spanningen met het vrije verkeer op de interne markt van de EU.

Randvoorwaarden

Toepassing van die mogelijkheden zal bij een ongewijzigde samenstelling van het voedselpakket¹³⁹ leiden tot hogere kosten voor voedsel voor de consument. Dit is onvermijdelijk om het duurzaamheidsprobleem in de landbouw, zeker in Nederland, op te lossen. Verduurzaming van de landbouw leidt echter ook tot maatschappelijke voordelen en financiële ruimte om burgers te compenseren die door de hogere voedselprijzen in de knel komen. De maatschappij heeft ook dringend behoefte aan een oplossing van de spanningen rond dit dossier.

8.2 Aanbevelingen

Het onderzoek geeft aanleiding tot de volgende aanbevelingen:

- i. Erken en bevorder als overheid de bestaande inspanningen van supermarkten en industriële verwerkers om de landbouw te helpen verduurzamen door middel van langjarige contracten met Nederlandse landbouwers en vergoeding van hun meerkosten voor duurzame productie. Dit als deel van een bredere mix van instrumenten voor verduurzaming, waaronder normering en beprijzing van milieu-emissies en steun van de overheid voor landbouwers op het gebied van communicatie, bewustwording en omschakeling.
- ii. Zet in op landelijke uitrol van Art. 210bis GMO-verordening om de meerkosten van bovenwettelijke duurzame productie te kunnen vergoeden door middel van een prijsopslag. Respecteer daarbij dat de duurzaamheidsafspraken moeten worden gemaakt door (verenigingen van) landbouwers in overleg met voor hen relevante ketenpartijen, maar niet mogen uitgaan van de retail, foodservice of verwerkende industrie zonder deelname van de landbouwers.
- iii. Faciliteer als overheid de duurzaamheidsafspraken, met name door de bestaande vergoedingensystematiek die de overheid voor het GLB onderhoudt beschikbaar te stellen voor duurzaamheidsafspraken en daartoe te verbreden met dierenwelzijn, diergezondheid, reductie van pesticiden- en antibioticumgebruik etc. (elementen die ontbreken in de bestaande vergoedingentabellen van het GLB). Ga uit van bedragen waarbij de marginale Nederlandse aanbieder uit de kosten komt (zoals bij de catalogus groenblauwe diensten van het ANLb) en dus niet van gemiddelden waar een deel van de landbouwers tekort aan zal hebben. Zorg dat de kostentabellen waar nodig per sector en gebied worden gespecificeerd en laat die tabellen jaarlijks op kosten van de overheid bijwerken door een onafhankelijke instantie.
- iv. Benut aanvullend daaraan de ruimte in Art. 152 en Art. 209 GMO-verordening om de meerkosten van wettelijk vereiste duurzame productie te vergoeden door middel van een prijsopslag. Benut daarbij ook dat zulke afspraken niet onontbeerlijk hoeven te zijn en relatief makkelijk te onderbouwen.

¹³⁹ Consumenten zouden in reactie op prijsstijgingen van hun voedsel kunnen kiezen voor aanpassing van hun dieet. Sommige consumenten zullen een voorkeur hebben voor minder duurzame maar goedkopere producten, andere consumenten zullen hun consumptie van (dure) dierlijke producten terugbrengen. Ook kan ten gevolge van prijsstijgingen disruptieve innovatie optreden, zoals vervanging van dierlijke door plantaardige zuivel. In dit rapport wordt uitgegaan van een ongewijzigd dieet.

-
- v. Zie af van een wettelijk verplichte "bijmenging" van duurzame producten, gezien het negatieve advies van de Raad van State over regelgeving buiten de kaders van de derogaties in de GMO-verordening die het nuttig effect van de mededingingsregels ondermijnt. Zet desgewenst in op reparatie door een Europeesrechtelijke grondslag voor zo'n verplichting op te laten nemen in de komende Verordening Duurzame voedselsystemen.
 - vi. Stimuleer landbouwers om zich te verenigen in al dan niet erkende producentenorganisaties en coöperaties voor duurzaamheid. Dit versterkt hun onderhandelingspositie en maakt het hen mogelijk om de derogaties in de GMO-verordening op het kartelverbod te benutten.
 - vii. Breng met behulp van minimumeisen aan keurmerken en benchmarking orde aan in het woud van duurzaamheidskeurmerken, maar respecteer dat diversiteit nodig is, zowel uit oogpunt van mededinging als uit oogpunt van keuzevrijheid voor de consument.¹⁴⁰

¹⁴⁰ De ordening door Milieu Centraal in opdracht van LNV kan daarbij als voorbeeld dienen.

Literatuur

- Abram, S., E. Etkins, A. Dietzel, K. Jenkins, L. Kiamba, J. Kirshner, J. Kreienkamp, L. Parkhill, T. Pegram, L.M. Santos Ayllón, 2022. Just Transition: A whole-systems approach to decarbonisation. *Climate Policy* 22(8): 1033–1049.
<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/14693062.2022.2108365?needAccess=true&role=button>
- ACM, 2014a. Analyse ACM van duurzaamheidsafspraken 'De Kip van Morgen'. Den Haag, ACM.
https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/13758_analyse-acm-kip-van-duurzaamheidsafspraken-kip-van-morgen-2015-01-26.pdf
- ACM, 2014b. Visiedocument Mededinging & Duurzaamheid. Den Haag, ACM.
https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/12930_visiedocument-mededinging-en-duurzaamheid-2014-05-09.pdf
- ACM, 2019a. Concurrenten mogen samenwerken maar er zijn grenzen. Den Haag, ACM, 26 februari 2019.
<https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2019-02/concurrenten-mogen-samenwerken-maar-er-zijn-grenzen-26-2-2019.pdf>
- ACM, 2019b. Leidraad samenwerking tussen concurrenten. Den Haag, ACM, 26 februari 2019.
<https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/leidraad-samenwerking-tussen-concurrenten.pdf>
- ACM, 2020. Leidraad duurzaamheidsclaims. Den Haag, ACM.
<https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/leidraad-duurzaamheidsclaims.pdf>
- ACM, 2021. Leidraad Duurzaamheidsafspraken (concept). Mogelijkheden binnen het mededingingsrecht. Den Haag, ACM. <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2e-concept-leidraad-duurzaamheidsafspraken.pdf>
- ACM, 2022a. Wetgever aan zet consument met betrouwbare informatie te helpen duurzame keuzes te maken. Den Haag, ACM, nieuwsbericht, 16 juni 2022. Geraadpleegd op 4 januari 2022 op <https://www.acm.nl/nl/publicaties/wetgever-aan-zet-consument-met-betrouwbare-informatie-te-helpen-duurzame-keuzes-te-maken>
- ACM, 2022b. Position paper rondetafelgesprek 'Verdienmodel agrarische ondernemers'. Den Haag, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 17 maart 2022.
<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D09998>
- ACM, 2022c. Leidraad afspraken tussen leveranciers en afnemers. Den Haag, ACM, 7 juli 2022.
https://www.acm.nl/system/files/documents/leidraad-afspraken-tussen-leveranciers-en-afnemers_0.pdf
- ACM, 2022d. Leidraad samenwerking landbouwers. Den Haag, ACM, 1 september 2022.
<https://www.acm.nl/system/files/documents/openbare-leidraad-samenwerking-landbouwers.pdf>
- ACM, 2022e. Brief aan de minister van LNV inzake de aanbidding van de Agro-Nutri Monitor 2022 - Bevindingen WR en ACM. Den Haag, ACM, 13 oktober 2022.
<https://www.acm.nl/system/files/documents/aanbiedingsbrief-minister-lnv-agro-nutri-monitor-2022.pdf>
- ACM, 2022f. Agro-Nutri Monitor 2022: prijsvorming van voedingsmiddelen en de aankoopmotieven van biologische producten. Den Haag, ACM, 20 oktober 2022. <https://www.acm.nl/nl/publicaties/agro-nutri-monitor-2022-prijsvorming-van-voedingsmiddelen-en-de-aankoopmotieven-van-biologische-producten>
- ACM, 2022g. Case study biologische consumptie Denemarken. Agro-Nutri Monitor 2022. Den Haag, ACM, 20 oktober 2022. <https://www.acm.nl/nl/publicaties/case-study-biologische-consumptie-denemarken>
- ACM, 2022h. Verkoopstrategieën van Nederlandse supermarkten. Agro-Nutri Monitor 2022. Den Haag, ACM, 20 oktober 2022. <https://www.acm.nl/nl/publicaties/deelonderzoek-verkoopstrategieen-van-nederlandse-supermarkten>
- ACM, 2022i. Werk aan eenduidig keurmerk voor duurzame Nederlandse producten. Den Haag, ACM, 20 oktober 2022. Geraadpleegd op 4 januari 2022 op <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-werk-aan-eenduidig-keurmerk-voor-duurzame-nederlandse-producten>.

-
- Adams, A., C.W. Backes, A. Drahmman, 2017. Een betere implementatie van de VHR in Nederland. Bevindingen van experts, Den Haag, Ministerie van Economische Zaken.
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/blg-805543.pdf>
- Agricultural Markets Task Force, 2016. Improving market outcomes. Enhancing the position of farmers in the food chain. Brussel. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/agricultural-markets-task-force_en
- AIM, 2022. EU consultation response. AIM's Comments on the derogation pursuant to Article 210a of Regulation 2021/2117. Brussel, AIM, 23 mei 2022.
- Albert Heijn, 2020a. Certificatieschema Beter Voor Koe, Natuur & Boer programma. Versie 11-1-2020, status definitief. <https://static.ah.nl/binaries/ah/content/assets/ah-nl/permanent/over-ah/certificatieschema.pdf>
- Albert Heijn, 2020b. Beter Voor Koe, Natuur en Boer. Handleiding voor de certificering van "Beter Voor" zuivel voor de be- en verwerkende locaties. https://static.ah.nl/binaries/ah/content/assets/ah-nl/core/about/duurzaamheid/handleiding-certificering-van-beter-voor-koe-natuur-boer-zuivel-voor-be--en-verwerkende-locaties_albert-heijn.pdf
- Albert Heijn, 2021. Steeds beter eten. Duurzaamheidsverslag 2020. Zaandam, Albert Heijn.
<https://static.ah.nl/binaries/ah/content/assets/ah-nl/core/about/duurzaamheid/duurzaamheidsverslag-2020-ah.pdf>
- Albert Heijn, 2022a. Certificatieschema 'Beter Voor Kip, Natuur en Boer' programma. Versie 1.1. Zaandam, Albert Heijn, 11 februari 2022. <https://static.ah.nl/binaries/ah/content/assets/ah-nl/permanent/over-ah/certificatieschema-beter-voor-kip-natuur-boer-2022.pdf>
- Albert Heijn, 2022b. Certificatieschema 'Beter voor Natuur en Boer' programma. Versie 1.0. Checklist. Zaandam, Albert Heijn, 1 maart 2022.
https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.globalgap.org%2F.content%2F.galleries%2Fdocuments%2F20224_AH_Beter_voor_Checklist_v1_0_Mar22_protected_nl.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK
- Albert Heijn, 2022c. Handleiding Albert Heijn Beter Voor Natuur & Boer Programma. Versie 1. Zaandam, Albert Heijn. <https://docplayer.nl/225378351-Handleiding-albert-heijn-beter-voor-natuur-boer-programma.html>
- Albert Heijn, 2022d. AH Beter Voor Natuur & Boer. Specificatie algemene regels. Versie 1.0. Zaandam, Albert Heijn, maart 2022. <https://static.ah.nl/binaries/ah/content/assets/ah-nl/permanent/over-ah/beter-voor-natuur--boer-handleiding-2022.pdf>
- Albert Heijn, 2022e. Brochure "Beter Voor Natuur en Boer". Zaandam, Albert Heijn.
<https://docplayer.nl/226746033-Samenwerken-aan-een-duurzame-toekomst-met-aandacht-voor-biodiversiteit-bodem-en-klimaat-met-als-basis-een-eerlijk-verdienmodel-voor-iedereen.html>
- Albert Heijn, 2022f. Position paper rondetafelgesprek 'Verdienmodel agrarische ondernemers'. Den Haag, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 17 maart 2022.
<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D09664>
- Albert Heijn, 2022g. Certificatieschema 'Beter Voor Varken, Natuur & Boer' programma. Versie 2.0. Zaandam, Albert Heijn, 12 mei 2022. <https://static.ah.nl/binaries/ah/content/assets/ah-nl/core/about/duurzaamheid/beoordelingsschemavarken.pdf>
- Albert Heijn, 2022h. Handleiding voor de certificering en borging van het AH "Beter Voor Varken, Natuur en Boer" programma varkensvlees. Zaandam, Albert Heijn, 12-05-2022.
<https://static.ah.nl/binaries/ah/content/assets/ah-nl/core/about/duurzaamheid/handleidingvarken.pdf>
- Albert Heijn, 2022i. Samen beter eten bereikbaar maken. Voor iedereen. Hoe Albert Heijn en de Nederlandse agrosector samenwerken aan een duurzame en toekomstbestendige voedselketen. Zaandam, Albert Heijn.
- Antenbrink, F., H.H.B. Vedder, 2022. Recht van de Europese Unie. Den Haag, Boom Juridische uitgevers.
- Andrés, P., E. Doblás-Miranda, P. Rovira, A. Bonmatí, À. Ribas, S. Mattana, J. Romanyà, 2022. Agricultural potential in carbon sequestration. Humus content of land used for agriculture and CO2 storage. Brussels, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies.
[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2022\)699655](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2022)699655)

-
- Baayen, R.P., A.M. van Doorn, 2020. Interventiologica voor de groenblauwe architectuur van het GLB. Borging van samenhang tussen doelen, maatregelen en monitoring. Wageningen: Wageningen Environmental Research, rapport 3040. <https://doi.org/10.18174/536159>
- Baayen, R.P., P. Berkhout, J.J.L. Candel, A.M. van Doorn, A.Y. Eweg, J.H. Jager, A. Jellema, R.A. Jongeneel, 2021. Naar een doeltreffend en doelmatig Nationaal Strategisch Plan; Effectenanalyse van beleidsvarianten voor de Nederlandse invulling van het nieuwe GLB. Wageningen, WENR, Rapport 3102. <https://doi.org/10.18174/552685>
- Baayen, R.P., A.M. van Doorn, J. Reijs, T. Kisters, O. van Hal, 2022. Sturing, waardering en beloning van duurzaamheid in de landbouw met kritische prestatie-indicatoren. Wageningen, Wageningen Environmental Research, rapport 3179. <https://doi.org/10.18174/572175>
- Badea, A., M. Bankov, G. Da Costa, J. Elías Cabrera, S. Marenz, K. O'Connor, E. Rousseva, J. Theiss, A. Usai, S. Vasileiou, A. Winterstein, M. Zedler, 2021. Competition policy in support of Europe's green ambition. Brussels, European Commission, DG Competition, Competition policy brief 2021-01, September 2021. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/63c4944f-1698-11ec-b4fe-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>
- Baltussen, W., M. van Galen, K. Logatcheva, M. Reinders, H. Schebesta, G. Splinter, G. Doornewaard, P. van Horne, R. Hoste, B. Janssens, R. van der Meer, R. Stokkers, 2018. Positie primaire producent in de keten. Samenwerking en prijsvorming. Wageningen, Wageningen Economic Research, rapport 2018-027. <https://doi.org/10.18174/452740>
- Baltussen, W.H.M., R. Hoste, N. Hercegljić, H.J. Silvis, 2021. Beprijzen van vlees en verduurzaming. Een begaanbare weg? Wageningen, Wageningen Economic Research, rapport 2021-050. <https://doi.org/10.18174/545786>
- Baltussen, W., R. Simmons, S.R.M. Janssens, E. Georgiev, 2020. Monitor voortgang verduurzaming voedselketens. Dierlijke eiwitten en vis. Wageningen, Wageningen Economic Research, rapport 2020-081. <https://doi.org/10.18174/532544>
- Beldman, A., N. Polman, H. Kager, G. Doornewaard, A. Greijdanus, H. Prins, M. Dijkshoorn, J. Koppenjan, 2019. Meerkosten biodiversiteitsmaatregelen voor melkvee- en akkerbouwbedrijven. Wageningen, Wageningen Economic Research, rapport 2019-105. <https://doi.org/10.18174/501680>
- Beldman, A., M. Benus, A. ten Brummelhuis, H. Ellen, R. Hoste, P. van Horne, K. de Koning, H. Vermeer, 2022. Op weg naar een duurzamere veehouderij. Maatregelen en stimulansen in de melkvee-, varkens- en pluimveehouderij van 1980 tot 2020. Wageningen: Wageningen Economic Research, rapport 2022-012. <https://edepot.wur.nl/566033>
- Berkhout, P., H. van der Meulen, P. Ramaekers, 2022a. Staat van Landbouw en Voedsel. Editie 2021. Wageningen/Heerlen/Den Haag, Wageningen Economic Research en Centraal Bureau voor de Statistiek, rapport 2022-013. <https://doi.org/10.18174/560517>
- Berkhout, P., H. van der Meulen, P. Ramaekers, 2022b. Staat van Landbouw, Natuur en Voedsel. Editie 2022. Wageningen, Wageningen Economic Research, rapport 2022-076. <https://doi.org/10.18174/580691>
- Bijman, J., C. Iliopoulos, K.J. Poppe, C. Gijssels, K. Hagedorn, M. Hanisch, G.W.J. Hendrikse, R. Kühl, P. Ollila, P. Pyykkönen, G. van der Sangen, 2012. Support for farmers' cooperatives. Brussels, European Commission, DG Agriculture and Rural Development. https://www.researchgate.net/publication/263206109_Support_for_Farmers%27_Cooperatives-Final_Report
- Blockx, J., 2022. Effet utile reasoning bij the Court of Justice of the European Union is mostly indirect: evidence and consequences. European Journal of Legal Studies 14: 141-171. <http://ejls.eui.eu/wp-content/uploads/sites/32/2022/08/0.-EJLS-141-Full-Issue-1.pdf>
- Boezeman, D., M. Vink, 2022. Beëindigen van veehouderijen – lessen uit 25 jaar beëindigingsregelingen. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving. https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2022-beeindigen-van-veehouderijen-4924_0.pdf
- Bos, J.M., H. van den Belt, P.H. Feindt, 2018. Animal welfare, consumer welfare, and competition law: the Dutch debate on the Chicken of Tomorrow. Animal frontiers 8(1): 20-26. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32002211/>

-
- Boswijk, D., R. Bisschop, P. Grinwis, M. Koekkoet, Th. van Campen, T. de Groot, J. Thijssen, L. Bromet, S. Beckerman, 2022. Gewijzigde motie van het lid Boswijk c.s. over onderzoeken of een bijmengverplichting van duurzame grondstoffen opgelegd kan worden aan de verwerkende industrie en retail (t.v.v. 36200-XIV-39). Den Haag, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 8 december 2022. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2022Z24574&did=2022D52813>
- Brambell Committee, 1965. Report of the technical committee to inquire into the welfare of animals kept under intensive livestock husbandry systems. Command Report 2836, Her Majesty's Stationary Office, London. <https://edepot.wur.nl/134379>
- Bromet, L., 2021. Amendement bij de regels ter bevordering van de totstandkoming en realisatie van maatschappelijke initiatieven gericht op duurzame ontwikkeling door na een daartoe strekkend verzoek deze initiatieven in regelgeving op te nemen (Wet ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven). Den Haag, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 13 januari 2021. https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20210113/amendement_van_het_lid_bromet_over/document3/f=/vlg0nmbva5z4.pdf
- Carmona, G., M. Coto, 2022. Collective actions and sustainability in the food chain. Brussels, ENRD thematic group on sustainability agreements, first meeting, 17 March 2022. http://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/04_tg1-sa-collective-actions_sauras-carmona.pdf
- CBD, 2022. Nations adopt four goals, 23 targets for 2030 in landmark UN biodiversity agreement. Montreal, 19 December 2022. https://prod.drupal.www.infra.cbd.int/sites/default/files/2022-12/221219-CBD-PressRelease-COP15-Final_0.pdf
- CBL, 2021. Samenwerking in de keten. Duurzame relaties tussen boer en supermarkt. Leidschendam, CBL. <https://www.cbl.nl/app/uploads/2021/06/CBL-Zichtboek-Ketensamenwerking.pdf>
- CE DELFT, 2017. Handboek Milieuprijzen 2017. Methodische onderbouwing van kengetallen gebruikt voor waardering van emissies en milieu-impacts. Delft, publicatienummer 17.7A76.64. https://ce.nl/wp-content/uploads/2021/03/CE_Delft_7A76_Handboek_Milieuprijzen_2017_DEF.pdf
- Centraal Bureau Levensmiddelenhandel, 2022. Biodiversiteit in de agri-foodketen. Voorbeelden van biodiversiteitsherstel bij supermarkten. Leidschendam, CBL. https://www.cbl.nl/app/uploads/2022/11/DEF-CBL_Biodiversiteit.pdf
- Chever, T., A. Gonçalves, C. Lepeule (AND International), 2022. Research for AGRI Committee – Farm certification schemes for sustainable agriculture. State of play and overview in the EU and in key global producing countries, concepts and methods. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels. [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2022\)699633](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2022)699633)
- Clark, M., M. Springmann, M. Rayner, P. Scarborough, J. Hill, D. Tilman, J.I. Macdiarmid, J. Fanzo, L. Bandy, R. Harrington, 2022. Estimating the environmental impacts of 57,000 food products. PNAS 119 (33): e2120584119. <https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.2120584119>
- Deconinck, K., 2021. Concentration and market power in the food chain. OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 151. Paris, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/3151e4ca-en>
- D'Hose, T., G. Ruyschaert, 2017. Mogelijkheden voor koolstofopslag onder gras- en akkerland in Vlaanderen. Merelbeke: Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek, ILVO Mededeling 231. http://www.ilvo.vlaanderen.be/Portals/68/documents/Mediatheek/Mededelingen/231_Koolstofopbouw_onder_grasland.pdf
- Doorn, A., van, J. Reijs, J.W. Erisman, F. Verhoeven, D. Verstand, W. de Jong, K. Andeweg, N. van Eekeren, A.C. Hoes, H. van Kernebeek, C. Koopmans, J.P. Wagenaar, P. de Wolf, 2021a. Integraal sturen op doelen duurzame landbouw via KPI's. <https://edepot.wur.nl/548327>
- Doorn, A.M. van, J. Schütt, T. Visser, R. Waenink, R.P. Baayen, M.F. Dekkers, I. Selin Noren, W. Sukkel, D. Heupink, C. Koopmans, L. Deijl, C. Weebers, 2021b. BiodiversiteitsMonitor Akkerbouw. Wetenschappelijke onderbouwing en toepassing in de praktijk. Wageningen: Wageningen Environmental Research, rapport 3121. <https://edepot.wur.nl/555052>
- Doorn, A. van, J. Schütt, T. Visser, R. Waenink, R.P. Baayen, M.F. Dekkers, I. Selin Noren, W. Sukkel, D. Heupink, C. Koopmans, L. Deijl, C. Weebers, 2022. BiodiversiteitsMonitor Akkerbouw: wetenschappelijke onderbouwing en toepassing in de praktijk. Wageningen, Wageningen Environmental Research. <https://doi.org/10.18174/555052>

-
- Doornewaard G.J., M.W. Hoogeveen, J.H. Jager, J.W. Reijs, A.C.G. Beldman, 2022. Sectorrapportage duurzame zuivelketen. Prestaties 2020 in perspectief. Wageningen, Wageningen Economic Research, rapport 2022-002. <https://doi.org/10.18174/570964>
- EEAC Network, 2022. Towards a sustainable food system - a position paper on the framework law. <https://eeac.eu/wp-content/uploads/2022/10/Towards-a-sustainable-food-system--An-EEAC-Network-Position-Paper-PV.pdf>
- EC, 2004. Richtsnoeren betreffende de toepassing van artikel 81, lid 3, van het Verdrag. Brussel, EC, 27 april 2004. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0427\(07\)&from=NL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0427(07)&from=NL)
- EC, 2010. Richtsnoeren inzake verticale beperkingen (2010/C 130/01). <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:130:0001:0046:NL:PDF>
- EC, 2013. Gids voor de toepassing van de EU-regels inzake staatssteun, overheidsopdrachten en de eengemaakte markt op diensten van algemeen economisch belang, en met name sociale diensten van algemeen belang. Werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2013) 53 final/2, 29 april 2013. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_nl.pdf
- EC, 2014. Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 (2014/C 200/01). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0628\(01\)&from=NL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0628(01)&from=NL)
- EC, 2018a. Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, Toepassing van de mededingingsregels van de Unie op de landbouwsector. Brussel, Europese Commissie, COM(2018) 706 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0706&from=EN>
- EC, 2018b. Commission staff working document accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council, The application of the Union competition rules to the agricultural sector. Brussels, European Commission, SWD(2018) 450 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018SC0450&from=EN>
- EC, 2019. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. De Europese Green Deal. COM(2019) 640 final. Brussel, 11 december 2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>
- EC, 2020a. List of recognised interbranch organisations. Geraadpleegd op 4 januari 2022 op https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2020-02/recognised-ibos_en_0.pdf
- EC, 2020b. EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030. De natuur terug in ons leven brengen. Brussel, 5 mei 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0380&from=NL>
- EC, 2020c. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Een "van boer tot bord"-strategie voor een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem. COM(2020) 381 final. Brussel, 20 mei 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0381&from=EN>
- EC, 2020d. Aanbevelingen van de Commissie voor het strategisch GLB-plan van Nederland. Brussel: Europese Commissie, werkdocument van de diensten van de Commissie, SWD(2020) 388 final, 18 december 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0388>
- EC, 2021a. EU farm economics overview based on 2018 FADN data. Brussels, European Commission. https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2021-11/eu-farm-econ-overview-2018_en_0.pdf
- EC, 2021b. Sustainable food system framework initiative: inception impact assessment. Brussels, EC, 28 September 2021. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13174-Sustainable-EU-food-system-new-initiative_en
- EC, 2021c. A competition policy fit for new challenges. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2021) 713final. Brussel, 18 november 2021. [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2021\)713&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2021)713&lang=en)
- EC, 2022a. Producer and interbranch organisations. Geraadpleegd op 4 januari 2022 op https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/producer-and-interbranch-organisations_en.

-
- EC, 2022b. Verordening (EU) 2022/720 van de Commissie van 10 mei 2022 betreffende de toepassing van artikel 101, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op groepen verticale overeenkomsten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R0720&from=NL>
- EC, 2022c. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115. Brussel, EC, 22 juni 2022. https://food.ec.europa.eu/system/files/2022-06/pesticides_sud_eval_2022_reg_2022-305_en.pdf
- EC, 2022d. Factual summary report of the public consultation on the sustainable EU food system initiative. Brussels, EC, 20 September 2022. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13174-Sustainable-EU-food-system-new-initiative/public-consultation_en
- EC, 2022e. Verordening (EU) 2022/2472 van de Commissie van 14 december 2022 waarbij bepaalde categorieën steun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met de interne markt verenigbaar worden verklaard. Brussel, 14 december 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2472&from=NL>
- EC, 2022f. Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden (2022/C 485/01). Brussel, EC, 14 december 2022. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC1221\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC1221(01)&from=EN)
- EC, 2022g. Richtsnoeren inzake de toepasselijkheid van artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op horizontale samenwerkingsovereenkomsten. Concept. https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2022-hbers_en
- EC, 2023. Commission Guidelines on the application of the derogation from Article 101 TFEU for sustainability agreements of agricultural producers pursuant to Article 210(a) of Regulation 1308/2013. Brussels, EC, 10 January 2023. https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2023-sustainability-agreements-agriculture_en
- ENRD, 2022a. 1st Thematic group meeting on sustainability agreements. Highlights report. Brussels, March 2022. https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/enrd_publications/08_tg-sa_highlights-report_enrd-cp.pdf
- ENRD, 2022b. Thematic Group on sustainability agreements in the agrifood supply chain. Conclusions. Brussels, March 2022. https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/enrd_publications/tg_conclusions_paper.pdf
- ENRD, 2022c. Highlights report 2nd thematic group meeting on sustainability agreements. Brussels, 1 June 2022. https://enrd.ec.europa.eu/publications/2nd-thematic-group-meeting-sustainability-agreements-highlights-report_en
- ENRD, 2022d. Examples of Sustainability Agreements (submitted by TG members). ENRD thematic group on sustainability agreements in the agri-food supply value chain. Brussels, July 2022. https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/enrd_publications/examples_on_sa_tqsas.pdf
- ENRD, 2022e. Collective initiatives and sustainability agreements in a recognised fruit and vegetable producer organisation: the case of Cooperativa del Campo de Navaconcejo. Brussels, ENRD thematic group on sustainability agreements, July 2022. https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/enrd_publications/case_study_coop_navaconcejo.pdf
- ENRD, 2022f. Collective initiatives and sustainability agreements in a non-recognised producer organisation: the case of DCOOP. Brussels, ENRD thematic group on sustainability agreements, July 2022. https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/enrd_publications/enrd_case_study_dcoop_0.pdf
- ENRD, 2022g. Collective initiatives and sustainability agreements in an organic farming association: the case of Bioland e.V. Brussels, ENRD thematic group on sustainability agreements, July 2022. https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/enrd_publications/case_study_bioland.pdf
- EU, 2006. Verordening (EG) Nr. 1184/2006 van de Raad van 24 juli 2006 inzake de toepassing van bepaalde regels betreffende de mededinging op de voortbrenging van en de handel in bepaalde landbouwproducten. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1184&from=ET>
- EU, 2017. Verordening (EU) van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2017 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees

-
- Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo), (EU) nr. 1306/2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, (EU) nr. 1307/2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, (EU) nr. 1308/2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en (EU) nr. 652/2014 tot vaststelling van bepalingen betreffende het beheer van de uitgaven in verband met de voedselketen, diergezondheid en dierenwelzijn, alsmede in verband met plantgezondheid en teeltmateriaal. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2393&from=nl>
- EU, 2019. Richtlijn (EU) 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. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0633>
- Fair Trade Belgium, 2022. How Fairtrade adds to market transparency. Brussels, EU CAP Network workshop, 22 October 2022. https://eu-cap-network.ec.europa.eu/document/download/195c886d-a0dd-4dc6-bd3a-8a9953618fcb_en?filename=08_f2f_van_troos.pdf
- Fiebinger, G. (Bioland e.V.), 2022. Challenges to establishing a credible sustainability standard (going beyond mandatory standards). Brussels, 2nd meeting of the ENRD thematic group on sustainability agreements, 1 juli 2022. http://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/tg2-sa_group_1_gabriela_fiebinger_bioland.pdf
- Fulponi, L., 2006. Private voluntary standards in the food system: the perspective of major food retailers in OECD countries. *Food Policy* 31: 1–13. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S030691920500045X>
- Galen, M. van, W. Baltussen, K. Gardebroek, N. Hercegljić, R. Hoste, R. Ihle, J. Jager, B. Janssens, G. Jukema, M. Kornelis, K. Logatcheva, E. Oosterkamp, J. Roskam, H. Silvis, R. Stokkers, 2020. Agro-Nutri Monitor 2020. Monitor prijsvorming voedingsmiddelen en analyse belemmeringen voor verduurzaming. Wageningen, Wageningen Economic Research, rapport 2020-014. <https://doi.org/10.18174/528928>
- Galen, M. van, W. Baltussen, M. Benus, K. Gardebroek, N. Hercegljić, R. Hoste, R. Ihle, J. Jager, B. Janssens, G. Jukema, M. Kornelis, M. Kunz, K. Logatcheva, E. Oosterkamp, J. Roskam, H. Silvis, R. Stokkers, 2021a. Agro-Nutri Monitor 2021 – Hoofdrapport. Monitor prijsvorming voedingsmiddelen en analyse belemmeringen voor verduurzaming. Wageningen, Wageningen Economic Research, rapport 2021-082. <https://doi.org/10.18174/549531>
- Galen, M. van, W. Baltussen, M. Benus, K. Gardebroek, N. Hercegljić, R. Hoste, R. Ihle, J. Jager, B. Janssens, G. Jukema, M. Kornelis, M. Kunz, K. Logatcheva, E. Oosterkamp, J. Roskam, H. Silvis, R. Stokkers, 2021b. Agro-Nutri Monitor 2021 – Achtergrondrapport. Monitor prijsvorming voedingsmiddelen en analyse belemmeringen voor verduurzaming. Wageningen, Wageningen Economic Research, rapport 2021-082. <https://doi.org/10.18174/549562>
- Galen, M. van, E. Oosterkamp, M. Kornelis, K. Logatcheva, M. Benus, B. Janssens, G. Jukema, J. Roskam, J. van den Puttelaar, N. Hercegljić, J. Jager, R. Ihle, K. Gardebroek, 2022a. Agro-Nutri Monitor 2022 – Hoofdrapport. Monitor prijsvorming voedingsmiddelen en aankoopmotieven van biologische producten. Wageningen, Wageningen Economic Research, rapport 2021-069. <https://doi.org/10.18174/572860>
- Galen, M. van, E. Oosterkamp, M. Kornelis, K. Logatcheva, M. Benus, B. Janssens, G. Jukema, J. Roskam, J. van den Puttelaar, N. Hercegljić, J. Jager, 2022b. Agro-Nutri Monitor 2022 – Achtergrondrapport. Monitor prijsvorming voedingsmiddelen. Wageningen, Wageningen Economic Research, rapport 2021-069. <https://doi.org/10.18174/574071>
- Galgani, P., G. Woltjer, R. de Adelhart Toorop, A. de Groot Ruiz, 2021a. Valuation framework for true price assessment of agri-food products. Amsterdam, True Price / Wageningen, Wageningen Economic Research. <https://trueprice.org/wp-content/uploads/2022/09/2021-05-11-Valuation-framework-for-true-price-agri-food-final-version.pdf>
- Galgani, P., G. Woltjer, D. Kanidou, E. Varoucha, R. de Adelhart Toorop, 2021b. Air, soil and water pollution. Impact-specific module for true price assessment. True pricing method for agri-food products. Amsterdam, True Price / Wageningen, Wageningen Economic Research. <https://edepot.wur.nl/557328>
- Galgani, P., G. Woltjer, R. de Adelhart Toorop, A. de Groot Ruiz, E. Varoucha, 2021c. Land use, Land use change, Biodiversity and Ecosystem Services. True pricing method for agri-food products. Amsterdam, True Price / Wageningen, Wageningen Economic Research. <https://edepot.wur.nl/555581>

-
- García Garrido, E., 2022a. Case studies and good examples on sustainability agreements. ENRD thematic group on sustainability agreements in the agri-food supply chain. Brussels, 1 June 2022. http://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/02_tg2_sa_elena_garcia_garrido_enrd.pdf
- García Garrido, E., 2022b. Examples of cooperation to improve sustainability in the agri-food supply chain. Brussels, 10 November 2022. https://eu-cap-network.ec.europa.eu/document/download/3aaeb9af-c3a6-48e4-a4bb-d8a7eccc40d4_en?filename=03_f2f_garciagarrido.pdf
- Goffau, J. de, G. van Heezik, 2020. Duurzaamheidsinitiatieven en het kartelverbod – wie is aan zet? Markt & Mededinging 2020(4/5): 186-194. https://www.houthoff.com/-/media/houthoff/publications/gvanheezik/menm_duurzaamheid.pdf
- Haan, H. de, 2022. Waardecreatie in ketens. Perspectief in de keten. Rapportage kwartiermaker Waardecreatie in Ketens. Wilp, Ketensief Strategie / Projectmanagement / Agrofood.
- Heezik, M. van, 2017. Mededingingsregels voor producentenorganisaties. SEW 7-8 (juli-augustus 2017): 298-310. <https://www.houthoff.com/-/media/houthoff/publications/gvanheezik/sew---mededingingsregels-voor-producentenorganisaties---juli-augustus-2017.pdf>
- Hinsberg, A. van, P. van Egmond, R. Pouwels, J. Dirx, B. Breman, 2020. Referentiescenario's Natuur. Tussenrapportage Natuurverkenning 2050, Den Haag: PBL. <https://www.pbl.nl/publicaties/referentiescenarios-natuur>
- Houdijk, J.C.A., 2008. Zelfregulering door de vrijeberoepssector en het mededingingsrecht: enige argumenten vóór een algemeen belang rule of reason. Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht, januari 2008 (1/2): 16-26. https://www.openaccessadvocate.nl/tijdschrift/tijdschrifteuropeesrecht/2008/1_2/NtEr_2008_015_000_003.pdf
- Inderst, R., 2022. Incorporating sustainability into an effects-analysis of horizontal agreements. Expert advice on the assessment of sustainability benefits in the context of the review of the Commission Guidelines on horizontal cooperation agreements. https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-03/kd0722074enn_HBER_sustainability.pdf
- Jongeneel, R.A., 2020. Verdienmodellen: actualiteit, theorie, praktijken en beleid. Wageningen: Wageningen Economic Research. <https://edepot.wur.nl/530231>
- Jongeneel, R., 2022. Notitie WUR Verdienmodel agrarisch ondernemers: principes en praktijken met de melkveehouderij als illustratie. Position paper rondetafelgesprek 'Verdienmodel agrarische ondernemers'. Den Haag, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 17 maart 2022. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D09822>
- Klamert, M., 2014. The principle of loyalty in EU law. Oxford University Press, Oxford studies in European law. <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/33483>
- Klimaataakkoord, 28 juni 2019. Den Haag. <https://www.klimaataakkoord.nl/klimaataakkoord>
- Kornelis, M., J. van den Puttelaar, 2022. Achtergrondrapportage Consumentensegmentatiestudie. Wageningen, Wageningen Economic Research, rapport 2022-069. <https://doi.org/10.18174/578838>
- Laarhoven, G. van, J. Nijboer, N. Oerlemans, R. Piechocki, J. Plumers, 2018. Biodiversiteitsmonitor melkveehouderij. Een nieuw instrument dat biodiversiteitsversterkende prestaties in de melkveehouderij eenduidig meetbaar maakt. Rabobank / FrieslandCampina / WWF. https://biodiversiteitsmonitor.nl/docs/Biodiversiteitsmonitor_nederlands.pdf
- Laurent, É., 2021. The European Green Deal: from growth strategy to social-ecological transition? In: B. Vanhercke, S. Spasova, B. Fronteddu (eds.), Social policy in the European Union: state of play 2020. Brussels, OSE and ETUI, 97-111. <https://www.etui.org/sites/default/files/2020-12/Social%20policy%20in%20the%20European%20Union%20state%20of%20play%202020-web.pdf>
- Litjens, M.E.G., 2018. ProducentenOrganisatie als erkend kartel. Ruimte voor samenwerking in de landbouw. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, proefschrift, 13 september 2018. <https://research.rug.nl/en/publications/producentenorganisatie-als-erkend-kartel-ruimte-voor-samenwerking>
- Litjens, M., 2018. Voorstellen ter verbetering van Wijziging mededingingswet in verband met vrijstellingen van het kartelverbod.

-
- Logatcheva, K., 2020. Monitor duurzaam voedsel 2019. Consumentenbestedingen. Wageningen, Wageningen Economic Research, rapport 2020-072. <https://edepot.wur.nl/532565>
- Logatcheva, K., 2022. Monitor duurzaam voedsel 2021. Consumentenbestedingen. Wageningen, Wageningen Economic Research, rapport 2022-098. <https://edepot.wur.nl/575241>
- LTO Nederland, 2022. Position paper rondetafelgesprek 'Verdienmodel agrarische ondernemers'. Den Haag, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 17 maart 2022. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D09552>
- LTO Nederland, Barentskrans, 2022. Response to call for evidence concerning sustainability agreements in agriculture – guidelines on antitrust derogation. Geraadpleegd op 4 januari 2022 op https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13305-Sustainability-agreements-in-agriculture-guidelines-on-antitrust-derogation/F3263352_en
- Maestre, M., L. Campbell, J. Etienne, E. Cook, A. Matulina, 2022. Study on Animal Welfare Labelling. Final report. European Commission, Directorate-General for Health and Food Safety, Luxembourg, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2875/676603>
- Malinauskaite, J., F. Buğra Erdem, 2023. Competition law and sustainability in the EU: modelling the perspectives of national competition authorities. Journal of Common Market Studies 2023, pp. 1-24. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/jcms.13458>
- McCauley, D., R. Heffron, 2018. Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice. Energy Policy 119: 1-7. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.04.014>
- Mendez-Pinedo, M.E., 2021. The principle of effectiveness of EU law: a difficult concept in legal scholarship. Juridical Tribune 11(1): 5-29. <http://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An11v1/1.Elvira%20Mendez%20Pinedo.pdf>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014. Handreiking Diensten van Algemeen Economisch Belang. <https://europadecentraal.nl/wp-content/uploads/2014/07/Handreiking-DAEB-2014.pdf>
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2017. Handleiding Wetgeving en Europa. Den Haag, 2 november 2017. <https://www.kcbr.nl/trefwoorden/handleiding-wetgeving-en-europa>
- Ministerie van Economische Zaken, 2016. Beleidsregel mededinging en duurzaamheid 2016. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0038583/2016-10-06>
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2019a. Regels ter bevordering van de totstandkoming en realisatie van maatschappelijke initiatieven gericht op duurzame ontwikkeling door na een daartoe strekkend verzoek deze initiatieven in regelgeving op te nemen (Wet ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven). Voorstel van wet. Den Haag, EZK. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-35247-2.pdf>
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2019b. Regels ter bevordering van de totstandkoming en realisatie van maatschappelijke initiatieven gericht op duurzame ontwikkeling door na een daartoe strekkend verzoek deze initiatieven in regelgeving op te nemen (Wet ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven). Memorie van toelichting. Den Haag, EZK. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-35247-3.pdf>
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2019c. Regels ter bevordering van de totstandkoming en realisatie van maatschappelijke initiatieven gericht op duurzame ontwikkeling door na een daartoe strekkend verzoek deze initiatieven in regelgeving op te nemen (Wet ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven). Advies Afdeling Advisering Raad van State en nader rapport. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-35247-4.html>
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2020. Kamerbrief inzake regels ter bevordering van de totstandkoming en realisatie van maatschappelijke initiatieven gericht op duurzame ontwikkeling door na een daartoe strekkend verzoek deze initiatieven in regelgeving op te nemen (Wet ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven). Den Haag, EZK, 30 september 2020. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2020D38124>
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2022. Kamerbrief inzake regels ter bevordering van de totstandkoming en realisatie van maatschappelijke initiatieven gericht op duurzame ontwikkeling door na een daartoe strekkend verzoek deze initiatieven in regelgeving op te nemen (Wet ruimte voor

-
- duurzaamheidsinitiatieven). Den Haag, EZK, 5 juli 2022. https://www.staten-generaal.nl/9370000/1/j4nvi0xeni9vr2l_j9vvkfvj6b325az/vlurk02l4qx3
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2022. Kamerbrief 'Water en Bodem sturend'. Den Haag, 25 november 2022. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/25/water-en-bodem-sturend>
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2018. Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw. Den Haag, september 2018. <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/beleidsnota-s/2018/09/08/visie-landbouw-natuur-en-voedsel-waardevol-en-verbonden/visie-landbouw-natuur-en-voedsel-waardevol-en-verbonden.pdf>
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2022a. Kamerbrief betreffende de aanpak dierwaardige veehouderij en vervolgstappen amendement artikel 2.1 Wet dieren. Den Haag, 4 november 2022. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/04/aanpak-dierwaardige-veehouderij-en-vervolgstappen-amendement-artikel-21-wet-dieren>
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2022b. Kamerbrief betreffende een actieplan voor groei van biologische productie en consumptie. Den Haag, 19 december 2022. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/12/19/actieplan-voor-groei-van-biologische-productie-en-consumptie>
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2022c. Actieplan biologische landbouw. Den Haag, 19 december 2022. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/12/19/Inv-actieplan-biologische-landbouw>
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de gezamenlijke provincies, 2020. Bos voor de toekomst. Uitwerking ambities en doelen landelijke bossenstrategie en beleidsagenda 2030. Den Haag: Interprovinciaal Overleg / LNV. <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/11/18/uitwerking-ambities-en-doelen-landelijke-bossenstrategie-en-beleidsagenda-2030/Bos+voor+de+toekomst+Uitwerking+ambities+en+doelen+landelijke+Bossenstrategie+en+beleid+sagenda+2030.pdf>
- Newell, P., D. Mulvaney, 2013. The political economy of the 'just transition'. The Geographical Journal 179(2): 132-140. <https://rgs-ibg.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/geoj.12008>
- OECD, 2022. Making agri-environmental payments more cost effective. Paris, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4cf10d76-en>.
- Piketty, Th, 2022. It is impossible to seriously fight climate change without a profound redistribution of wealth. Le Monde, 5 november 2022. https://www.lemonde.fr/en/opinion/article/2022/11/05/thomas-piketty-it-is-impossible-to-seriously-fight-climate-change-without-a-profound-redistribution-of-wealth_6003038_23.html
- Ploum, S., J. Kannekens, P. Sloot, 2022. Royal A-Ware klimaatneutrale melk, Beter Voor programma: Nulmeting deelnemers "Soil carbon monitoring". Harderwijk, Aequator Groen & Ruimte B.V.. <https://nieuws.ah.nl/download/1287805/202211-results-soilcarbonmonitor-0meting.pdf>
- Plus, 2019. Ken de keten. Varkensvlees. Geraadpleegd op 4 januari 2022 op https://www.plus.nl/INTERSHOP/static/WFS/PLUS-Site/website-webshop/PLUS-website-webshop/nl_NL/Contentpaginas/Verantwoord/2019/Ken%20de%20keten%20-%20varkens.pdf?s=1498511
- Polman, N., M. Dijkshoorn (eds), 2018. Verdienmodellen natuurinclusieve landbouw. Wageningen, Wageningen Economic Research. <https://edepot.wur.nl/450978>
- Putzer, A., T. Lambooy, R. Jeurissen, E. Kim, 2022. Putting the rights of nature on the map. A quantitative analysis of rights of nature initiatives across the world. Journal of Maps: 1-8. <https://doi.org/10.1080/17445647.2022.2079432>
- Questionmark (D. Winkel, G. Haan, W. van Engen-Cocquyt, J. von Söhsten, A. Antens, D. Baelde Jansen), 2021. Superlijst Groen 2021: Duurzaam voedsel. Welke supermarkten nemen de leiding? Amsterdam, Stichting Questionmark. https://thequestionmark.cdn.prismic.io/thequestionmark/79abe5f7-ab57-4484-b24f-7c1984b30af8_superlijst-groen-2021-v1.0.pdf

-
- Raad van State, 2018. Advies Afdeling advisering Raad van State inzake Wet ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven. Den Haag, Raad van State.
<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2019D30084>
- Raad van State, 2022. Voorlichting met betrekking tot algemeenverbindendverklaring (AVV) voor de land- en tuinbouwsector. Den Haag, 16 juni 2022. <https://www.raadvanstate.nl/@116569/w11-19-0219-iv-vo/>
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2021. Boeren met toekomst. Advies aan de Minister van LNV. Den Haag, 2 december 2021.
https://www.rli.nl/sites/default/files/advies_boeren_met_toekomst_definitief.pdf
- Rabobank Nederland, 2022. Position paper rondetafelgesprek 'Verdienmodel agrarische ondernemers'. Den Haag, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 17 maart 2022.
<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D09997>
- Regie op Ruimte, 2022. Toekomst zoekt boer. Ede, Transitiecoalitie Voedsel.
<https://transitiecoalitievoedsel.nl/toekomstzoektboer/>
- Reijs, J., A. van Doorn, O. van Hal, W. de Jong, F. Verhoeven, 2022. Kansen en knelpunten van een systeem van kritische prestatie-indicatoren (KPI's) om integraal te sturen naar de doelen van kringlooplandbouw. Wageningen, Wageningen Environmental Research. <https://doi.org/10.18174/566593>
- Remkes, J., 2022. Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/10/05/wat-wel-kan>
- Royal Friesland Campina. Melkprijssystematiek. <https://www.frieslandcampina.com/nl/onze-boeren/eigendom-van-leden-melkveehouders/melkprijssystematiek/>
- Royal Friesland Campina, 2022. Position paper rondetafelgesprek 'Verdienmodel agrarische ondernemers'. Den Haag, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 17 maart 2022.
<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D10137>
- Ruigewaard, J. Beroepsorganisaties, zelfregulering en het kartelverbod. Tijdschrift voor mededingingsrecht in de praktijk 2020(3): 30-34. <https://www.maverick-law.com/files/MIP%202020%203%20-%2020245.%20Beroepsorganisaties-%20zelfregulering%20en%20het%20kartelverbod.pdf>
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2016. Basisregeling Producentenorganisaties (PO), Brancheorganisaties (BO) en Verbindend Verklaring (VV).
<https://www.rvo.nl/sites/default/files/2014/11/ALG%20basis%20POs%20BOs%20en%20VVss.februari2016.pdf>
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2022. Overzicht in Nederland erkende producentenorganisaties in de sector groenten en fruit per 1 januari 2022. <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2022/01/Overzicht-erkende-producentenorganisaties.pdf>
- Schinkel, M.P., L. Treuren, 2020. Beter geen mededingingsbeperkingen voor duurzaamheid. Koninklijke Vereniging voor Staatshuishoudkunde, Preadviezen 2020, p. 101-111.
<https://esb.nu/esb/20061610/beter-geen-mededingingsbeperkingen-voor-duurzaamheid>
- Schlössels, R.J.N., S.E. Zijlstra, 2019. Onderwijseditie bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. 2. Rechtsbescherming Overheidsaansprakelijkheid. Deventer, Kluwer.
- Scholten, M., M. Bakker, R. Jongeneel, 2021. Perspectieven voor landbouw in een gebiedsgerichte benadering. Essay op verzoek van ministerie van LNV, 15 oktober 2021. <https://edepot.wur.nl/557462>
- Schrijver, R.A.M., J. Westerink, K. de Jong, A.B. Smit, R.W. van der Meer, M.W.C. Dijkshoorn-Dekker, 2022. Verdienmodellen voor extensieve landbouwbedrijven: pijlers, principes en perspectieven. Wageningen, Wageningen Environmental Research, rapport 3166. <https://doi.org/10.18174/573664>
- Schrijvershof, D.W.L.A., 2017. Coöperaties en hun leden in het licht van het kartelverbod. Coöperatie 633: 9-11. <https://www.maverick-law.com/files/images/Cooperatie%20633-%20december%202017%20-%20In%20zicht%20-%20Coöperaties%20en%20hun%20leden%20in%20het%20licht%20van%20het%20kartelverbod.pdf>
- Schrijvershof, D.W.L.A., T. Heystee, 2022. Verduurzaming van landbouw- en voedselvoorzieningsketen en inkoopmacht van retailers: een ongelukkig huwelijk. Biedt het mededingingsrecht uitkomst? Tijdschrift voor Agrarisch Recht 2022 (3): 120-129. <https://www.maverick-law.com/files/PDF/TvAR%202022-3%20-%20Verduurzaming%20van%20landbouw->

[%20en%20voedselvoorzieningsketen%20en%20inkoopmacht%20van%20retailers%20-%20Biedt%20het%20mededingingsrecht%20uitkomst.pdf](#)

- Silvis, H.J., R.A.M. Schrijver, A. Jellema, 2022. Stapelen van beloningen voor natuurinclusieve landbouw. Een lonkend perspectief? Wageningen, Wageningen Economic Research, rapport 2022-059. <https://doi.org/10.18174/573120>
- Smit, A.B., H. Prins, M. Litjens, A. van den Ham, J. Bijman, B.W. Zaalmink, 2015. Producentenorganisaties als instrument voor concurrentiekracht en innovatie. Uitbreiding van perspectief door het nieuwe GLB? Wageningen, LEI Rapport 2015-164a. <https://edepot.wur.nl/366156>
- Snoep, M., 2021. Duurzaamheid en samenwerking. GCE Connect conference: Sustainability and Cooperation, 28 april 2021. Geraadpleegd op 4 januari 2022 op <https://www.acm.nl/nl/publicaties/speech-duurzaamheid-en-samenwerking-martijn-snoep-gcr-connect-28-april-2021>
- Soethoudt, H., M. Vollebregt, 2020. Monitor voedselverspilling. Update 2009 – 2018. Hoeveel kilo gaat er in Nederland verloren? Wageningen, Wageningen Food & Biobased Research, rapport 2050. <https://doi.org/10.18174/522604>
- Taskforce Verdienvermogen Kringlooplandbouw, 2019. Goed boeren kunnen boeren niet alleen. <https://edepot.wur.nl/502755>
- Taskforce Verdienvermogen Kringlooplandbouw, 2022. Position paper rondetafelgesprek 'Verdienmodel agrarische ondernemers'. Den Haag, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 17 maart 2022. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D09668>
- Verweij-Novikova, R. Broekema, J.A. Boone, 2022. Product environmental footprint: overview of EU and national public and private initiatives in agro-food. Wageningen, Wageningen Economic Research. <https://edepot.wur.nl/577700>
- Vink, M. & D. Boezeman, 2018. Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving, publicatienummer 2717. <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2018-naar-een-wenkend-perspectief-voor-de-landbouw-2717.pdf>
- Vink, M., A. van Hinsberg, C. Backes, D. Boezeman, P. van Egmond, D.-J. van der Hoek, 2021. Naar een uitweg uit de stikstofcrisis. Overwegingen bij een integrale, effectieve en juridisch houdbare aanpak. Den Haag, PBL, 5 juli 2021. <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2021-naar-een-uitweg-uit-de-stikstofcrisis-4520.pdf>
- Vissers, L.S.M., R.A. Jongeneel, H.W. Saatkamp, A.G.J.M. Oude Lansink, 2021. A multiple-standards framework to address externalities resulting from meat production. Applied Economic Perspectives and Policy 2021: 1-14. <https://edepot.wur.nl/544797>
- Vissers, L., G. Woltjer, 2022. Farm animal welfare. Impact-specific module of the true pricing method for agri-food products. Wageningen, Wageningen Economic Research. <https://edepot.wur.nl/574364>
- VVD, D66, CDA, ChristenUnie, 2021. Coalitieakkoord 2021 – 2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. 15 december 2021. <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>
- Weijden, W.J. van der, E.T. Lammerts van Bueren, J.C. Seidell, J. Staman, W.H. Ferwerda, M. Huber, A. Datema, T.H. Jetten, H. Kranstauber, L. Lauwers, P. Blom, J. Garssen, H.H.F. Wijffels, 2021. Gezondheid in drievoud. Naar een gezond voedselsysteem voor planeet, consument en boer. Wetenschappelijke Raad voor Integrale Duurzame Landbouw en Voeding (www.ridlv.nl), 88 pagina's. <https://www.researchgate.net/publication/356894665>
- Whish, R., D. Bailey, 2021. Competition law (10th Edition). Oxford, Oxford University Press.
- Zühlsdorf, A., K. Jürkenbeck, A. Spiller, 2018. Lebensmittelmarkt und Ernährungspolitik 2018: Verbrauchereinstellungen zu zentralen lebensmittel- und ernährungspolitischen Themen. Göttingen, Zühlsdorf Partner / Universität Göttingen. https://www.uni-goettingen.de/de/document/download/ada0c217bc6048ba09e9f721d249d8ba.pdf/Lebensmittelmarkt%20Und%20Ern%C3%A4hrungspolitik%202018_Chartbook.pdf

Bijlage 1 Enkele sleutelartikelen uit de Europese regelgeving over mededinging in relatie tot verduurzaming van de landbouw

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), geconsolideerde versie van 26 oktober 2012

Artikel 38

1. De Unie bepaalt een gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid en voert dat uit.
De interne markt omvat mede de landbouw, de visserij en de handel in landbouwproducten. Onder landbouwproducten worden verstaan de voortbrengselen van bodem, veeteelt en visserij alsmede de producten in eerste graad van bewerking welke met de genoemde voortbrengselen rechtstreeks verband houden. Verwijzingen naar het gemeenschappelijk landbouwbeleid of naar de landbouw en het gebruik van de term landbouw worden geacht tevens te gelden als verwijzing naar de visserij, met inachtneming van de bijzondere kenmerken van de visserijsector.
2. Voor zover in de artikelen 39 tot en met 44 niet anders is bepaald, zijn de regels voor de instelling en de werking van de interne markt van toepassing op de landbouwproducten.
3. De producten welke vallen onder de bepalingen van de artikelen 39 tot en met 44 zijn vermeld in de lijst in bijlage I.
4. De werking en de ontwikkeling van de interne markt voor de landbouwproducten dienen gepaard te gaan met de totstandkoming van een gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Artikel 39

1. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft ten doel:
 - a. de productiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie als een optimaal gebruik van de productiefactoren, met name de arbeidskrachten, te verzekeren;
 - b. aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn;
 - c. de markten te stabiliseren;
 - d. de voorziening veilig te stellen;
 - e. redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren.
2. Bij het tot stand brengen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van de daarvoor te treffen bijzondere voorzieningen zal rekening gehouden worden met:
 - a. de bijzondere aard van het landbouwbedrijf, welke voortvloeit uit de maatschappelijke structuur van de landbouw en uit de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende landbouwgebieden;
 - b. de noodzaak de dienstige aanpassingen geleidelijk te doen verlopen;
 - c. het feit, dat de landbouwsector in de lidstaten nauw verweven is met de gehele economie.

Artikel 40

1. Om de in artikel 39 gestelde doeleinden te bereiken wordt een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten tot stand gebracht.
Naar gelang van de producten neemt deze ordening een van de volgende vormen aan:
 - a. gemeenschappelijke regels inzake mededinging,
 - b. verplichte coördinatie van de verschillende nationale marktorganisaties,
 - c. een Europese marktorganisatie.

-
2. De gemeenschappelijke ordening in een der in lid 1 vermelde vormen kan alle maatregelen medebrengen welke noodzakelijk zijn om de in artikel 39 omschreven doelstellingen te bereiken, met name prijsregelingen, subsidies zowel voor de productie als voor het in de handel brengen der verschillende producten, systemen van voorraadvorming en opslag en gemeenschappelijke organisatorische voorzieningen voor de stabilisatie van de in- of uitvoer.
Zij moet zich beperken tot het nastreven van de in artikel 39 genoemde doeleinden en elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Unie uitsluiten.
Een eventueel gemeenschappelijk prijsbeleid moet op gemeenschappelijke criteria en op eenvormige berekeningswijzen berusten.
 3. Om de in lid 1 bedoelde gemeenschappelijke ordening aan haar doel te laten beantwoorden, kunnen een of meer oriëntatie- en garantiefondsen voor de landbouw in het leven worden geroepen.

Artikel 41

Teneinde de in artikel 39 omschreven doeleinden te bereiken, kunnen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid met name voorzieningen worden getroffen met betrekking tot:

- a. een doeltreffende coördinatie van hetgeen ondernomen wordt op het gebied van de beroepsopleiding, het landbouwkundig onderzoek en de landbouwkundige voorlichting, welke coördinatie gemeenschappelijk gefinancierde projecten of instellingen kan medebrengen,
- b. gemeenschappelijke acties voor de ontwikkeling van het verbruik van bepaalde producten.

Artikel 42

De bepalingen van het hoofdstuk over regels betreffende de mededinging zijn op de voortbrenging van en de handel in landbouwproducten slechts in zoverre van toepassing, als door het Europees Parlement en de Raad met inachtneming van de in artikel 39 vermelde doeleinden zal worden bepaald binnen het raam van de bepalingen en overeenkomstig de procedure van artikel 43, lid 2.

De Raad kan, op voorstel van de Commissie, machtiging geven tot het verlenen van steun:

- a. ter bescherming van door structurele of natuurlijke omstandigheden benadeelde bedrijven;
- b. in het kader van economische ontwikkelingsplannen.

Artikel 43

1. De Commissie doet voorstellen inzake de totstandbrenging en de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, daarbij inbegrepen de vervanging van de nationale organisaties door een van de in artikel 40, lid 1, genoemde vormen van gemeenschappelijke ordening, alsook de uitvoering van de in deze titel speciaal vermelde maatregelen.
Deze voorstellen dienen rekening te houden met de onderlinge samenhang tussen de in deze titel genoemde landbouwvraagstukken.
2. Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de in artikel 40, lid 1, bedoelde gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten in en stellen de overige bepalingen vast die nodig zijn om de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid na te streven.
3. De Raad stelt op voorstel van de Commissie de maatregelen vast voor de prijsbepaling, de heffingen, de steun en de kwantitatieve beperkingen, alsook voor de vaststelling en verdeling van de vangstmogelijkheden.
4. De in artikel 40, lid 1, genoemde gemeenschappelijke ordening kan overeenkomstig de bepalingen van lid 2 in de plaats worden gesteld van de nationale marktorganisaties:
 - a. indien de gemeenschappelijke ordening aan de lidstaten welke tegen deze maatregelen gekant zijn en zelf over een nationale organisatie voor de betrokken productie beschikken, gelijkwaardige waarborgen biedt inzake de werkgelegenheid en de levensstand van de betrokken producenten, met inachtneming van het ritme van de mogelijke aanpassing en van de noodzakelijke specialisatie, en
 - b. indien deze ordening aan het handelsverkeer binnen de Unie analoge voorwaarden waarborgt als op een nationale markt bestaan.

-
5. Wanneer voor bepaalde grondstoffen een gemeenschappelijke ordening in het leven wordt geroepen, voordat er reeds een gemeenschappelijke ordening voor de overeenkomstige verwerkte producten bestaat, mogen de betrokken grondstoffen, gebruikt voor de producten die voor uitvoer naar derde landen zijn bestemd, van buiten de Unie worden ingevoerd.

Artikel 44

Wanneer in een lidstaat een product onder een nationale marktorganisatie valt of onder een binnenlandse regeling van gelijke werking welke een gelijksoortige productie in een andere lidstaat bij de mededinging nadelig beïnvloedt, leggen de lidstaten een compenserende heffing op de invoer van dat product uit de lidstaat waar de organisatie of de regeling bestaat, tenzij deze staat een compenserende heffing op de uitvoer toepast.

De Commissie bepaalt de hoogte van deze heffingen zodanig als nodig is om het evenwicht te herstellen; zij kan eveneens machtiging verlenen tot het nemen van andere maatregelen waarvan zij de voorwaarden en wijze van toepassing vaststelt.

Artikel 101

1. Onverenigbaar met de interne markt en verboden zijn alle overeenkomsten tussen ondernemingen, alle besluiten van ondernemersverenigingen en alle onderling afgestemde feitelijke gedragingen welke de handel tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging binnen de interne markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst en met name die welke bestaan in:
 - a. het rechtstreeks of zijdelings bepalen van de aan- of verkoopprijzen of van andere contractuele voorwaarden;
 - b. het beperken of controleren van de productie, de afzet, de technische ontwikkeling of de investeringen;
 - c. het verdelen van de markten of van de voorzieningsbronnen;
 - d. het ten opzichte van handelspartners toepassen van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, hun daarmee nadeel berokkend bij de mededinging;
 - e. het afhankelijk stellen van het sluiten van overeenkomsten van de aanvaarding door de handelspartners van bijkomende prestaties welke naar hun aard of volgens het handelsgebruik geen verband houden met het onderwerp van deze overeenkomsten.
2. De krachtens dit artikel verboden overeenkomsten of besluiten zijn van rechtswege nietig.
3. De bepalingen van lid 1 van dit artikel kunnen echter buiten toepassing worden verklaard
 - voor elke overeenkomst of groep van overeenkomsten tussen ondernemingen,
 - voor elk besluit of groep van besluiten van ondernemersverenigingen, en
 - voor elke onderling afgestemde feitelijke gedraging of groep van gedragingen die bijdragen tot verbetering van de productie of van de verdeling der producten of tot verbetering van de technische of economische vooruitgang, mits een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen de gebruikers ten goede komt, en zonder nochtans aan de betrokken ondernemingen
 - a. beperkingen op te leggen welke voor het bereiken van deze doelstellingen niet onmisbaar zijn,
 - b. de mogelijkheid te geven, voor een wezenlijk deel van de betrokken producten de mededinging uit te schakelen.

Artikel 102

Onverenigbaar met de interne markt en verboden, voor zover de handel tussen lidstaten daardoor ongunstig kan worden beïnvloed, is het, dat een of meer ondernemingen misbruik maken van een machtspositie op de interne markt of op een wezenlijk deel daarvan.

Dit misbruik kan met name bestaan in:

- a. het rechtstreeks of zijdelings opleggen van onbillijke aan- of verkoopprijzen of van andere onbillijke contractuele voorwaarden;
- b. het beperken van de productie, de afzet of de technische ontwikkeling ten nadele van de verbruikers;

-
- c. het toepassen ten opzichte van handelspartners van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, hun daarmee nadeel berokkenend bij de mededinging;
 - d. het feit dat het sluiten van overeenkomsten afhankelijk wordt gesteld van het aanvaarden door de handelspartners van bijkomende prestaties, welke naar hun aard of volgens het handelsgebruik geen verband houden met het onderwerp van deze overeenkomsten.

Artikel 103

1. De verordeningen of richtlijnen dienstig voor de toepassing van de beginselen neergelegd in de artikelen 101 en 102 worden door de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, vastgesteld.
2. De in lid 1 bedoelde voorschriften hebben met name ten doel:
 - a. nakoming van de in artikel 101, lid 1, en in artikel 102 bedoelde verbodsbepalingen te verzekeren door de instelling van geldboeten en dwangsommen;
 - b. de wijze van toepassing van artikel 101, lid 3, vast te stellen met inachtneming van de noodzaak, enerzijds een doeltreffend toezicht te verzekeren, anderzijds de administratieve controle zoveel mogelijk te vereenvoudigen;
 - c. in voorkomende gevallen, de werkingssfeer van de bepalingen van de artikelen 101 en 102 voor de verschillende bedrijfstakken nader vast te stellen;
 - d. de taak van de Commissie onderscheidenlijk van het Hof van Justitie van de Europese Unie bij de toepassing van de in dit lid bedoelde bepalingen vast te stellen;
 - e. de verhouding vast te stellen tussen de nationale wetgevingen enerzijds en de bepalingen van deze afdeling, alsmede de uitvoeringsbepalingen van dit artikel anderzijds.

GMO-verordening (EU) 1308/2013, geconsolideerde versie van 7 december 2021

Artikel 152

Producentenorganisaties

1. De lidstaten kunnen, op verzoek, producentenorganisaties erkennen, die:
 - a. bestaan uit, en overeenkomstig artikel 153, lid 2, onder c), gecontroleerd worden door, producenten uit een in artikel 1, lid 2, bedoelde specifieke sector;
 - b. zijn opgericht op initiatief van de producenten zelf en ten minste een van de volgende activiteiten verrichten:
 - i) gezamenlijke verwerking;
 - ii) gezamenlijke distributie, waaronder gezamenlijke verkoopplatformen of gezamenlijk vervoer;
 - iii) gezamenlijke verpakking, etikettering of verkoopbevordering;
 - iv) gezamenlijke organisatie van kwaliteitscontrole;
 - v) gezamenlijk gebruik van uitrusting of opslagfaciliteiten;
 - vi) gezamenlijk beheer van afval dat rechtstreeks voortkomt uit de productie;
 - vii) gezamenlijke aanschaf van productiemiddelen;
 - viii) andere gezamenlijke activiteiten in verband met diensten waarbij een van de onder c) van dit lid opgesomde doelstellingen wordt nagestreefd;
 - c. een specifieke doelstelling nastreven, die kan bestaan uit ten minste één van de volgende doelen:
 - i) verzekeren dat de productie wordt gepland en op de vraag wordt afgestemd, met name wat omvang en kwaliteit betreft;
 - ii) het aanbod en de afzet van de producten van haar leden concentreren, ook via direct marketing;
 - iii) de productiekosten en het rendement op investeringen om de normen met betrekking tot milieu en dierenwelzijn te halen, optimaliseren en de producentenprijzen stabiliseren;
 - iv) onderzoek verrichten en initiatieven ontwikkelen op het gebied van duurzame productiemethoden, innovatieve praktijken, economische concurrentiekracht en marktontwikkelingen;

- v) het gebruik van milieuvriendelijke teeltmethoden, productietechnieken en goede praktijken en technieken op het gebied van dierenwelzijn bevorderen en daarvoor technische bijstand verstrekken;
- (vi) het gebruik van productienormen bevorderen en daarvoor technische bijstand verstrekken, de productkwaliteit verbeteren en producten ontwikkelen met een beschermde oorsprongsbenaming, een beschermde geografische aanduiding of een nationaal kwaliteitskeurmerk;
- vii) bijproducten, reststromen en afval, beheren en valoriseren in het bijzonder ter bescherming van de water-, bodem- en landschapskwaliteit, en de biodiversiteit in stand houden of verbeteren en circulariteit stimuleren;
- viii) bijdragen tot duurzaam gebruik van de natuurlijke hulpbronnen en tot matiging van de klimaatverandering;
- ix) initiatieven ontwikkelen op het gebied van afzetbevordering;
- x) beheren van onderlinge fondsen;
- xi) de nodige technische ondersteuning verlenen voor het gebruik van de regelingen voor termijnmarkten en landbouwverzekeringssystemen;

1 bis. In afwijking van artikel 101, lid 1, VWEU, kan een op grond van lid 1 van dit artikel erkende producentenorganisatie namens haar leden met betrekking tot de totale productie van die leden of een gedeelte daarvan, de productie plannen, de productiekosten optimaliseren, producten op de markt brengen en over contracten voor de levering van landbouwproducten onderhandelen.

De in de eerste alinea bedoelde activiteiten kunnen worden verricht:

- a. op voorwaarde dat een of meer van de activiteiten als bedoeld in lid 1, onder b), i) tot en met vii), werkelijk worden verricht, waardoor wordt bijgedragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 39 VWEU;
- b. op voorwaarde dat de producentenorganisatie het aanbod concentreert en de producten van zijn leden op de markt brengt, ongeacht of de eigendom van de landbouwproducten door de producenten wordt overgedragen aan de producentenorganisatie;
- c. ongeacht of de onderhandelde prijs geldt voor de gecombineerde productie van alle, dan wel een deel van de leden;
- d. op voorwaarde dat de betrokken producenten niet zijn aangesloten bij een andere producentenorganisatie wat betreft de producten waarop in de eerste alinea bedoelde activiteiten betrekking hebben;
- e. op voorwaarde dat het lidmaatschap van de landbouwer van een coöperatie die zelf geen lid is van de betrokken producentenorganisaties, geen verplichting inhoudt dat het landbouwproduct dient te worden geleverd overeenkomstig de voorwaarden die in de statuten van de coöperatie of de bij die statuten vastgestelde of daaruit voortvloeiende voorschriften en besluiten zijn neergelegd.

Lidstaten kunnen evenwel in naar behoren gemotiveerde gevallen afwijken van de in de tweede alinea, punt d), omschreven voorwaarde indien landbouwers twee verschillende productie-eenheden hebben die zich in verschillende geografische gebieden bevinden.

1 ter. Voor de toepassing van dit artikel worden met "producentenorganisaties" tevens unies van producentenorganisaties die zijn erkend op grond van artikel 156, lid 1, bedoeld, voor zover dergelijke unies voldoen aan de vereisten van het eerste lid van dit artikel.

1 quater De nationale mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1/2003 kan in individuele gevallen besluiten dat, in de toekomst, een of meer van de in lid 1 bis, eerste alinea, bedoelde activiteiten moeten worden aangepast, stopgezet of helemaal niet mogen plaatshebben, indien zij dit noodzakelijk acht om te voorkomen dat de mededinging wordt uitgesloten of indien zij van oordeel is dat de doelstellingen van artikel 39 VWEU in gevaar worden gebracht.

Het in de eerste alinea van dit lid bedoelde besluit wordt, met betrekking tot onderhandelingen over meer dan één lidstaat, door de Commissie genomen zonder toepassing van de in artikel 229, lid 2 of lid 3, bedoelde procedure.

Wanneer de nationale mededingingsautoriteit overeenkomstig de eerste alinea van dit lid handelt, stelt zij de Commissie vóór of onmiddellijk na het initiëren van de eerste formele maatregel van het onderzoek hiervan schriftelijk op de hoogte, en deelt zij de Commissie de besluiten mee direct nadat ze genomen zijn.

De in dit lid bedoelde besluiten worden pas van toepassing op de datum van kennisgeving van het besluit aan de betrokken ondernemingen.

-
2. Een uit hoofde van lid 1 erkende producentenorganisatie kan verder erkend blijven indien zij actief is in de afzet van andere producten die onder GN-code ex 2208 vallen dan die bedoeld in bijlage I bij de Verdragen, mits het aandeel van deze producten niet meer bedraagt dan 49% van de totale waarde van de in de handel gebrachte productie van de producentenorganisatie en deze producten geen steunmaatregelen van de Unie genieten. Deze producten worden, voor de producentenorganisaties in de sector groenten en fruit, niet in aanmerking genomen bij de berekening van de waarde van de afgezette productie met het oog op de toepassing van artikel 34, lid 2.

Artikel 164

Uitbreiding van de voorschriften

1. Als een erkende producentenorganisatie, een erkende unie van producentenorganisaties of een erkende brancheorganisatie die in een of meer specifieke economische regio's van een lidstaat werkzaam is, wordt beschouwd als representatief voor de productie, de verhandeling of de verwerking van een bepaald product, kan de betrokken lidstaat op verzoek van die organisatie of unie bepaalde overeenkomsten, besluiten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen van die organisatie of unie voor een beperkte periode verbindend te verklaren voor andere marktdeelnemers of groeperingen van marktdeelnemers, die in de betrokken economische regio of regio's werkzaam zijn en die niet bij deze organisatie of unie zijn aangesloten.
2. Voor de toepassing van deze afdeling wordt onder "economische regio" verstaan: een geografische zone die bestaat uit aan elkaar grenzende of naburige productiegebieden met homogene productie- en afzetomstandigheden of, voor producten met uit hoofde van het Unierecht erkende beschermde oorsprongsbenaming of beschermde geografische aanduiding, de in het productdossier bepaalde geografische zone.
3. Een organisatie of unie wordt als representatief beschouwd wanneer deze in de betrokken economische regio of de betrokken economische regio's van een lidstaat het volgende vertegenwoordigt:
 - a. een aandeel van de productie, verhandeling of verwerking van het betrokken product of de betrokken producten dat overeenstemt met:
 - i) ten minste 60% voor producentenorganisaties in de sector groenten en fruit, of
 - ii) ten minste twee derde in andere gevallen, en
 - b. in het geval van producentenorganisaties, meer dan 50% van de betrokken producenten.Indien, met betrekking tot brancheorganisaties, de bepaling van het aandeel van de productie, de verhandeling of de verwerking van het betrokken product of de betrokken producten praktische moeilijkheden oplevert, kan een lidstaat evenwel nationale voorschriften vaststellen om het in de eerste alinea, onder a), ii) bedoelde niveau van representativiteit te bepalen.

Wanneer het verzoek tot het verbindend verklaren van de voorschriften voor andere marktdeelnemers betrekking heeft op meer dan één economische regio, levert de organisatie of de unie het bewijs van de in de eerste alinea gedefinieerde minimumrepresentativiteit voor elke bij haar aangesloten branche in elke betrokken economische regio.
4. Een verzoek tot verbindendverklaring voor andere marktdeelnemers, als bedoeld in lid 1, kan slechts worden ingediend voor voorschriften die gericht zijn op één van de volgende doelen:
 - a. rapportage over productie en afzet;
 - b. productievoorschriften die stringenter zijn dan de in de nationale of de regelgeving van de Unie vastgestelde voorschriften;
 - c. de opstelling van met de regelgeving van de Unie verenigbare standaardcontracten;
 - d. de afzet;
 - e. de milieubescherming;
 - f. maatregelen om het potentieel van producten te bevorderen en optimaal te benutten;
 - g. maatregelen ter bescherming van de biologische landbouw, oorsprongsbenamingen, kwaliteitslabels en geografische aanduidingen;
 - h. onderzoek met het oog op de valorisatie van de producten, met name via nieuwe gebruiksmogelijkheden die de volksgezondheid niet in gevaar brengen;
 - i. studies om de productkwaliteit te verbeteren;
 - j. onderzoek naar met name teeltmethoden die een geringer gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of diergeneesmiddelen mogelijk maken en het behoud van de bodem en het behoud of de verbetering van het milieu garanderen;

-
- k. de definitie van minimumkenmerken en -normen inzake verpakking en aanbiedingsvorm;
 - l. het gebruik van gecertificeerd zaaizaad, behalve wanneer het wordt gebruikt voor de biologische productie in de zin van Verordening (EU) 2018/848, en de monitoring van de kwaliteit van de producten;
 - m. de preventie en de beheersing van fyto-sanitaire risico's en risico's op het gebied van diergezondheid, voedselveiligheid of milieu;
 - n. het beheer en de valorisatie van bijproducten.

Deze voorschriften mogen in de betrokken lidstaat of de Unie andere marktdeelnemers geen schade berokkenen of voorkomen dat nieuwe marktdeelnemers de markt betreden, geen van de in artikel 210, lid 4, genoemde gevolgen hebben en niet anderszins onverenigbaar zijn met het Unierecht of de vigerende nationale voorschriften.

- 5. De uitbreiding van de in lid 1 bedoelde voorschriften wordt integraal ter kennis van de marktdeelnemers gebracht door middel van bekendmaking in een officiële publicatie van de betrokken lidstaat.
- 6. De lidstaten stellen de Commissie in kennis van de uit hoofde van dit artikel genomen besluiten.

Artikel 172bis

Waardeverdeling

Onverminderd eventuele specifieke clausules betreffende waardeverdeling in de suikersector, kunnen landbouwers, met inbegrip van landbouworganisaties, met partijen verder in de keten clausules betreffende waardeverdeling, waaronder op de markt gegeneerde winsten en verliezen, overeenkomen waarin wordt bepaald hoe ontwikkelingen van de relevante marktprijzen van de betrokken producten of andere grondstoffenmarkten tussen hen moeten worden toegewezen.

Artikel 206

Richtsnoeren van de Commissie betreffende de toepassing van mededingingsregels op landbouw

Tenzij in deze verordening anders is bepaald, en overeenkomstig artikel 42 VWEU, gelden de artikelen 101 tot en met 106 VWEU, evenals de daarvoor vastgestelde uitvoeringsbepalingen, voor alle in artikel 101, lid 1, en artikel 102 VWEU bedoelde overeenkomsten, besluiten en feitelijke gedragingen die betrekking hebben op de productie van of de handel in landbouwproducten, onder voorbehoud van de artikelen 207 tot en met 210 bis van deze verordening.

Teneinde de werking van de interne markt en de eenvormige toepassing van de mededingingsregels van de Unie te waarborgen, passen de Commissie en de mededingingsautoriteiten van de lidstaten de mededingingsregels van de Unie in nauw overleg toe.

Voorts publiceert de Commissie, waar nodig, richtsnoeren ten behoeve van de nationale mededingingsautoriteiten en de ondernemingen.

Artikel 207

Relevante markt

Door de relevante markt te definiëren, kunnen de grenzen van de mededinging tussen ondernemingen worden vastgesteld en afgebakend. Het gaat hierbij om twee elkaar aanvullende dimensies:

- a. de relevante productmarkt: onder "productmarkt" wordt voor de doeleinden van dit hoofdstuk verstaan de markt die alle producten bevat die op grond van hun kenmerken, hun prijzen en het gebruik waarvoor zij zijn bestemd, door de consument als onderling verwisselbaar of substitueerbaar worden beschouwd;
- b. de relevante geografische markt: onder "geografische markt" wordt voor de doeleinden van dit hoofdstuk verstaan de markt die het gebied omvat waarbinnen de betrokken ondernemingen de relevante producten aanbieden, waarbinnen de concurrentievoorwaarden voldoende homogeen zijn en dat van aangrenzende gebieden kan worden onderscheiden, met name doordat daar duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden heersen.

Artikel 208

Machtspositie

Onder "machtspositie" wordt voor de doeleinden van dit hoofdstuk verstaan: het feit dat een onderneming een dusdanig economisch sterke positie inneemt dat zij daardoor de instandhouding van een daadwerkelijke mededinging op de relevante markt kan belemmeren en zich in belangrijke mate onafhankelijk kan gedragen tegenover haar concurrenten, haar leveranciers, haar afnemers en, uiteindelijk, de consumenten.

Artikel 209

Uitzonderingen met betrekking tot de doelstellingen van het GLB en met betrekking tot landbouwers en verenigingen van landbouwers

1. Artikel 101, lid 1, VWEU is niet van toepassing op de in artikel 206, lid 1, van deze verordening bedoelde overeenkomsten, besluiten en feitelijke gedragingen die vereist zijn voor de verwezenlijking van de in artikel 39 VWEU omschreven doelstellingen.

Artikel 101, lid 1, VWEU is niet van toepassing op de overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van landbouwers, verenigingen van landbouwers of unies van deze verenigingen, krachtens artikel 152 of artikel 161 van deze verordening erkende producentenorganisaties of krachtens artikel 156 van deze verordening erkende unies van producentenorganisaties, voor zover deze betrekking hebben op de productie of de verkoop van landbouwproducten of het gebruik van gemeenschappelijke installaties voor het opslaan, behandelen of verwerken van landbouwproducten, tenzij de doelstellingen van artikel 39 VWEU in gevaar worden gebracht.

Dit lid is niet van toepassing op overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen die de verplichting inhouden identieke prijzen toe te passen of waardoor mededinging wordt uitgesloten.

2. Overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen die voldoen aan de in lid 1 van dit artikel bedoelde voorwaarden zijn niet verboden, zonder dat daartoe een voorafgaand besluit vereist is.

Landbouwers, verenigingen van landbouwers of unies van deze verenigingen, krachtens artikel 152 of artikel 161 van deze verordening erkende producentenorganisaties of krachtens artikel 156 van deze verordening erkende unies van producentenorganisaties, kunnen de Commissie evenwel om advies vragen over de verenigbaarheid van die overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen met de doelstellingen van artikel 39 VWEU.

De Commissie behandelt verzoeken om advies onverwijld en zij stuurt de aanvrager binnen vier maanden na ontvangst van een volledig verzoek haar advies toe. De Commissie kan, op eigen initiatief of op verzoek van een lidstaat, de inhoud van een advies wijzigen, met name wanneer de aanvrager onjuiste gegevens heeft verstrekt of misbruik heeft gemaakt van het advies.

In alle nationale of unieprocedures tot toepassing van artikel 101 VWEU levert de partij of autoriteit die beweert dat een inbreuk op artikel 101, lid 1, VWEU is gepleegd, het bewijs van die inbreuk. De partij die zich op de in lid 1 van dit artikel bedoelde vrijstellingen beroept, bewijst dat aan de voorwaarden van dat lid is voldaan.

Artikel 210

Overeenkomsten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van erkende brancheorganisaties

1. Artikel 101, lid 1, VWEU is niet van toepassing op overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van krachtens artikel 157 van deze verordening erkende brancheorganisaties die nodig zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 157, lid 1, punt c), van deze verordening of, wat de sector olijfolie en tafelolijven en de sector tabak betreft, van de in artikel 162 van deze verordening vermelde doelstellingen, en die niet onverenigbaar zijn met Unievoorschriften uit hoofde van lid 4 van dit artikel.

Overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen die voldoen aan de in de eerste alinea van dit lid bedoelde voorwaarden mogen niet worden verboden, en daartoe is geen voorafgaand besluit vereist.

-
2. Erkende brancheorganisaties kunnen de Commissie advies vragen over de verenigbaarheid met dit artikel van de in lid 1 bedoelde overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen. De Commissie zendt de daarom vragende brancheorganisatie haar advies binnen vier maanden na ontvangst van een volledige aanvraag.

Indien de Commissie op enig moment na het uitbrengen van een advies vaststelt dat niet langer is voldaan aan de in lid 1 van dit artikel bedoelde voorwaarden, verklaart zij dat artikel 101, lid 1, VWEU voortaan van toepassing is op de overeenkomst, het besluit of de onderling afgestemde feitelijke gedraging in kwestie en stelt zij de brancheorganisatie daarvan in kennis.

De Commissie kan, op eigen initiatief of op verzoek van een lidstaat, de inhoud van een advies wijzigen, met name wanneer de daarom vragende brancheorganisatie onjuiste gegevens heeft verstrekt of misbruik heeft gemaakt van het advies.

3. Overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen worden in ieder geval als onverenigbaar met de Unievoorschriften aangemerkt indien zij:
 - a. kunnen leiden tot compartimentering van de markten binnen de Unie, ongeacht in welke vorm;
 - b. de goede werking van de marktordening in gevaar kunnen brengen;
 - c. concurrentievervalsingen kunnen teweegbrengen die niet volstrekt noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de met de activiteit van de brancheorganisatie nagestreefde doelstellingen van het GLB;
 - d. de vaststelling van prijzen of quota omvatten;
 - e. discriminatie kunnen veroorzaken of de concurrentie voor een aanzienlijk deel van de betrokken producten kunnen uitschakelen.

De Commissie kan uitvoeringshandelingen vaststellen met de nodige maatregelen voor de uniforme toepassing van dit artikel. Die uitvoeringshandelingen worden volgens de in artikel 229, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld.

Artikel 210bis

Verticale en horizontale duurzaamheidsinitiatieven

1. Artikel 101, lid 1, VWEU is niet van toepassing op overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van producenten van landbouwproducten die verband houden met de productie van of de handel in landbouwproducten en die tot doel hebben een duurzaamheidsnorm toe te passen die verder gaat dan hetgeen door het Unierecht of het nationale recht is voorgeschreven, mits die overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen slechts die mededingingsbeperkingen opleggen welke onontbeerlijk zijn voor het behalen van die norm.
2. Lid 1 is van toepassing op overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van producenten van landbouwproducten waarbij meerdere producenten partij zijn of waarbij één of meer producenten en één of meer marktdeelnemers op verschillende niveaus van de productie, verwerking en handel binnen de voedseltoeleveringsketen, waaronder de distributie, partij zijn.
3. Voor de toepassing van lid 1 wordt onder "duurzaamheidsnorm" verstaan: een norm die tot doel heeft bij te dragen tot een of verscheidene van de volgende doelstellingen:
 - a. milieudoelstellingen, waaronder matiging van en aanpassing aan de klimaatverandering, duurzaam gebruik en bescherming van landschappen, water en bodem, de transitie naar een circulaire economie, daaronder begrepen de vermindering van voedselverspilling, preventie en bestrijding van verontreiniging, en de bescherming en herstel van biodiversiteit en ecosystemen;
 - b. de productie van landbouwproducten, op zodanige wijze dat het gebruik van bestrijdingsmiddelen wordt verminderd en de risico's van dergelijk gebruik worden beheerst, of het gevaar van antimicrobiële resistentie bij de landbouwproductie wordt verminderd, en
 - c. gezondheid en welzijn van dieren.
4. Overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen die voldoen aan de in dit artikel bedoelde voorwaarden zijn niet verboden, zonder dat daartoe een voorafgaand besluit vereist is.
5. De Commissie vaardigt uiterlijk op 8 december 2023 richtsnoeren voor marktdeelnemers uit betreffende de voorwaarden voor de toepassing van dit artikel.
6. Met ingang van 8 december 2023 kunnen producenten als bedoeld in lid 1 de Commissie om advies vragen over de verenigbaarheid met dit artikel van de in lid 1 bedoelde overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen. De Commissie zendt de aanvrager haar advies binnen vier maanden na ontvangst van een volledige aanvraag.

Indien de Commissie op enig moment na het uitbrengen van een advies vaststelt dat niet langer wordt voldaan aan de in de leden 1, 3 en 7 van dit artikel bedoelde voorwaarden, verklaart zij artikel 101, lid 1 VWEU voortaan van toepassing op de overeenkomst, het besluit of de onderling afgestemde feitelijke gedraging in kwestie en stelt zij de producenten daarvan in kennis.

De Commissie kan, op eigen initiatief of op verzoek van een lidstaat, de inhoud van een advies wijzigen, met name wanneer de aanvrager onjuiste gegevens heeft verstrekt of misbruik heeft gemaakt van het advies.

7. De nationale mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1/2003 kan in individuele gevallen besluiten dat, in de toekomst, een of meer van de overeenkomsten, besluiten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen moeten worden aangepast, stopgezet of helemaal niet mogen plaatshebben, indien zij een dergelijk besluit noodzakelijk acht om te voorkomen dat de mededinging wordt uitgesloten of indien zij van oordeel is dat de doelstellingen van artikel 39 VWEU in gevaar worden gebracht.

Het in de eerste alinea van dit lid bedoelde besluit wordt, met betrekking tot overeenkomsten, besluiten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen die meer dan één lidstaat betreffen, door de Commissie genomen zonder toepassing van de in artikel 229, leden 2 en 3, bedoelde procedure.

Wanneer de nationale mededingingsautoriteit overeenkomstig de eerste alinea van dit lid handelt, stelt zij de Commissie na het initiëren van de eerste formele maatregel van het onderzoek hiervan schriftelijk op de hoogte, en deelt zij de Commissie daaruit voortvloeiende besluiten mee direct nadat die zijn vastgesteld.

De in dit lid bedoelde besluiten worden pas van toepassing op de datum van kennisgeving van het besluit aan de betrokken ondernemingen.

Bijlage 2 Kernpunten uit de richtsnoeren voor horizontale samenwerkingsovereenkomsten

De EC publiceerde in 2022 en 2023 concepten voor twee verschillende richtsnoeren die beide relevant zijn voor dit rapport:

- Het eerste concept werd op 1 maart 2022 gepubliceerd ter consultatie en betrof richtsnoeren voor horizontale samenwerkingsovereenkomsten voor alle domeinen, waaronder landbouw (EC, 2022g). *Deze bijlage (Bijlage 2) betreft dit concept.*
- Het tweede concept werd op 10 januari 2023 gepubliceerd ter consultatie en betrof richtsnoeren voor de toepassing van Art. 210bis GMO-verordening (derogatie voor duurzaamheidsinitiatieven). De lezer wordt daarvoor verwezen naar paragraaf 3.1.4 en naar de originele tekst (EC, 2023). *Deze bijlage (Bijlage 2) gaat niet over de richtsnoeren voor Art. 210bis.*

Hieronder volgt een extract uit de conceptrichtsnoeren voor horizontale samenwerkingsovereenkomsten, geselecteerd op relevantie voor het doel van dit rapport. De definitieve versie van deze richtsnoeren wordt naar verwachting door de EC in 2023 vastgesteld. De richtsnoeren hebben alleen betrekking op landbouw voor zover een beroep wordt gedaan op de vrijstellingen onder lid 3 van Art. 101 VWEU en er geen beroep wordt gedaan op de derogaties in de GMO-verordening. De richtsnoeren zullen namelijk niet van toepassing zijn op de productie van of de handel in landbouwproducten en die tot doel hebben een duurzaamheidsnorm toe te passen die strenger is dan de Uniewetgeving of de nationale wetgeving voorschrijft en die op grond van Art. 210bis GMO-verordening zijn vrijgesteld van Art. 101, lid 1 VWEU (punt 52). Bij de andere derogaties in de GMO-verordening zouden de richtsnoeren wel van toepassing zijn (punt 52) of toch ook niet (punten 55 en 359), dat is dus nog onduidelijk.

De reden om dit extract op te nemen, is dat uit de door de EC gepubliceerde concepttekst helder blijkt welke logica de EC hanteert bij duurzaamheidsafspraken in het algemeen en hoe het begrippengoed wordt gehanteerd. Dit is van belang om te begrijpen waar de extra ruimte zit in Art. 210bis GMO-verordening.

Uit het extract blijkt dat een beroep op lid 3 van Art. 101 VWEU aan complexe voorwaarden zal moeten voldoen, vergeleken met de uitzonderingen in de GMO-verordening. Duidelijk is ook dat de EC van mening is dat in het bijzonder overeenkomsten tussen concurrenten over de vraag hoe als gevolg van de vaststelling van een duurzaamheidsnorm toegenomen kosten moeten worden doorberekend in hogere verkoopprijzen voor hun consumenten, een mededingingsbeperkende strekking heeft en onder Art. 101 VWEU dus verboden is. Zo ook heeft een overeenkomst tussen de partijen bij de duurzaamheidsnorm om derden onder druk te zetten om geen producten op de markt te brengen die niet aan de duurzaamheidsnorm voldoen, een mededingingsbeperkende strekking (punt 571). Afspraken tussen retailers of verwerkers om duurzaam in te kopen en de meerkosten daarvan aan de consument door te rekenen, zijn dus verboden onder Art. 101 VWEU en uitsluitend mogelijk onder de derogaties op Art. 101 VWEU in de GMO-verordening.

1. INLEIDING

1.1. Doel en structuur van deze richtsnoeren

1. Deze richtsnoeren willen rechtszekerheid bieden door ondernemingen te helpen bij het toetsen van hun horizontale samenwerkingsovereenkomsten aan de mededingingsregels van de Unie en tegelijkertijd een doeltreffende bescherming van de mededinging waarborgen. Ze willen het voor ondernemingen ook gemakkelijker maken om samen te werken op manieren die economisch wenselijk zijn en aldus bijvoorbeeld bijdragen tot de groene en digitale transitie en tot de bevordering van de veerkracht van de interne markt.

3. Aangezien de Commissie zich heeft gecommitteerd aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Green Deal voor de Europese Unie, bieden deze richtsnoeren bovendien een leidraad voor de wijze waarop de meest gebruikelijke horizontale samenwerkingsovereenkomsten aan artikel 101 zullen worden getoetst wanneer deze duurzaamheidsdoelstellingen (hoofdstuk 9) nastreven.

1.2. Toepasselijkheid van artikel 101 op horizontale samenwerkingsovereenkomsten

1.2.1. Inleiding

10. Een van de doelstellingen van artikel 101 is ervoor te zorgen dat ondernemingen horizontale samenwerkingsovereenkomsten niet gebruiken om de mededinging op de markt te verhinderen, te beperken of te vervalsen, hetgeen uiteindelijk ten koste gaat van de gebruiker.

15. Artikel 101 is slechts van toepassing op horizontale samenwerking indien er een vorm van coördinatie tussen concurrenten bestaat, m.a.w. een overeenkomst tussen ondernemingen, een besluit van een ondernemersvereniging of een onderling afgestemde feitelijke gedraging.

16. Het bestaan van een overeenkomst, een onderling afgestemde feitelijke gedraging of een besluit van een ondernemersvereniging wijst op zichzelf nog niet op een mededingingsbeperking in de zin van artikel 101, lid 1. Gemakshalve wordt in deze richtsnoeren, tenzij anders vermeld, omvat de term "overeenkomst" ook onderling afgestemde feitelijke gedragingen en besluiten van ondernemersverenigingen.

1.2.2. Analytisch kader

18. De beoordeling op grond van artikel 101 gebeurt in twee fasen. In de eerste fase wordt overeenkomstig artikel 101, lid 1, onderzocht of een overeenkomst tussen ondernemingen die de handel tussen lidstaten ongunstig kan beïnvloeden, van mededingingsbeperkende strekking is dan wel daadwerkelijk of potentieel mededingingsbeperkende gevolgen kan hebben.

19. In de tweede beoordelingsfase overeenkomstig artikel 101, lid 3, die alleen van belang is wanneer blijkt dat een overeenkomst mededingingsbeperkend is in de zin van artikel 101, lid 1, wordt nagegaan wat de concurrentiebevorderende gevolgen van die overeenkomst zijn en of deze tegen de mededingingsbeperkende gevolgen opwegen. Deze afweging van positieve en negatieve gevolgen voor de mededinging vindt uitsluitend binnen het in artikel 101, lid 3, vastgestelde kader plaats. Indien de positieve gevolgen voor de mededinging niet opwegen tegen een beperking van de mededinging, bepaalt artikel 101, lid 2, dat de overeenkomst van rechtswege nietig is.

20. Artikel 101 is niet van toepassing indien een mededingingsversturende gedraging bij een nationale wettelijke regeling aan de ondernemingen wordt voorgeschreven, of indien deze wettelijke regeling een rechtskader creëert dat zelf iedere mogelijkheid van concurrentieel gedrag voor deze ondernemingen uitsluit. In dergelijke situaties is de mogelijkheid uitgesloten van mededinging die nog zou kunnen worden belemmerd, beperkt of vervalst door autonome gedragingen van ondernemingen. De omstandigheid dat nationale autoriteiten een horizontale samenwerkingsovereenkomst aanmoedigen, betekent nog niet dat deze op grond van artikel 101 is toegelaten. Artikel 101 blijft evenwel op de ondernemingen van toepassing indien een nationale wet zich ertoe beperkt ondernemingen tot autonome mededingingsversturende gedragingen aan te zetten of deze te vergemakkelijken. In bepaalde gevallen worden ondernemingen door overheidsinstanties aangemoedigd om horizontale samenwerkingsovereenkomsten te sluiten om via zelfregulering een openbare beleidsdoelstelling te bereiken.

1.2.4. Beperkingen van de mededinging naar strekking

28. Bepaalde vormen van samenwerking tussen ondernemingen kunnen naar hun aard worden geacht schadelijk te zijn voor de goede werking van de normale mededinging. In dergelijke gevallen hoeven de daadwerkelijke of potentiële gevolgen van de marktgedraging niet te worden onderzocht wanneer vaststaat dat deze een mededingingsbeperkende strekking heeft.

29. Voor de vaststelling van een mededingingsbeperkende strekking van een horizontale samenwerkingsovereenkomst is het voldoende dat deze negatieve gevolgen voor de mededinging kan hebben. Met andere woorden, de overeenkomst moet eenvoudigweg, gelet op de juridische en economische context ervan, in concreto de mededinging binnen de interne markt kunnen verhinderen, beperken of vervalsen.

30. Er is niet eerst sprake van een overeenkomst met een mededingingsbeperkende strekking wanneer er een rechtstreeks verband met de verbruikersprijzen bestaat. Artikel 101 is niet uitsluitend bedoeld om de rechtstreekse belangen van de concurrenten of van de consumenten te beschermen, maar ook om de structuur van de markt, en daarmee de mededinging als zodanig, veilig te stellen.

1.2.5. Mededingingsbeperkende gevolgen

36. Een horizontale samenwerkingsovereenkomst die op zichzelf de mededinging niet in voldoende mate nadelig blijkt te beïnvloeden, kan toch mededingingsbeperkende gevolgen hebben. Een horizontale samenwerkingsovereenkomst heeft mededingingsbeperkende gevolgen als zij een merkbaar ongunstige uitwerking heeft of kan hebben op ten minste één van de concurrentieparameters op de markt, zoals prijs, producthoeveelheden, productkwaliteit, productdiversiteit of innovatie. Om vast te stellen of dit het geval is, moet de mededinging worden gezien binnen het feitelijke kader waarin zij zich zonder de betrokken overeenkomst zou afspelen. Overeenkomsten kunnen mededingingsbeperkende gevolgen hebben door de concurrentie tussen de ondernemingen die partij zijn bij de overeenkomst of tussen een van de partijen en derden merkbaar te beperken.

1.2.7. Beoordeling op grond van artikel 101, lid 3

40. De toetsing aan artikel 101, lid 1, van beperkingen van de mededinging naar strekking of naar gevolgen is slechts één zijde van het onderzoek. De andere zijde, die in artikel 101, lid 3, is weergegeven, is het onderzoek naar de concurrentiebevorderende gevolgen van beperkende overeenkomsten. Wanneer in een bepaalde zaak is bewezen dat er sprake is van een beperking van de mededinging naar strekking of naar gevolgen in de zin van artikel 101, lid 1, kan artikel 101, lid 3, als verweer worden ingeroepen. Volgens artikel 2 van Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag rust de bewijslast op grond van artikel 101, lid 3, op de onderneming of ondernemingen die zich op die bepaling beroept dan wel beroepen. Derhalve moet de Commissie op grond van de door de onderneming(en) verstrekte feitelijke argumenten en bewijsstukken tot de overtuiging kunnen komen dat het voldoende waarschijnlijk is dat de betrokken overeenkomst mededingingsbevorderende voordelen oplevert.

41. Voor de toepassing van de uitzonderingsregeling van artikel 101, lid 3, gelden vier cumulatieve voorwaarden, twee positieve en twee negatieve:

- de overeenkomst moet bijdragen tot verbetering van de productie of van de distributie van de producten of tot verbetering van de technische of economische vooruitgang, d.w.z. leiden tot efficiëntieverbeteringen;
- de beperkingen moeten onmisbaar zijn voor het bereiken van die doelstellingen, d.w.z. de efficiëntieverbeteringen;
- een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen moet de gebruikers ten goede komen, d.w.z. de door de onmisbare beperkingen bereikte efficiëntieverbeteringen, met inbegrip van kwalitatieve efficiëntieverbeteringen, moeten in voldoende mate worden doorgegeven aan de gebruikers, zodat zij ten minste gecompenseerd worden voor de beperkende gevolgen van de overeenkomst. Het is derhalve niet voldoende wanneer alleen de partijen bij de overeenkomst profiteren van de efficiëntieverbeteringen. Voor de toepassing van deze richtsnoeren omvat het begrip “gebruikers” de – potentiële en/of daadwerkelijke – afnemers van de partijen bij de overeenkomst; en
- de overeenkomst mag de partijen niet de mogelijkheid geven, voor een wezenlijk deel van de betrokken producten, de mededinging uit te schakelen.

1.3. Verband met andere richtsnoeren en wetgeving

52. Deze richtsnoeren zijn niet van toepassing op overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van producenten van landbouwproducten die betrekking hebben op de productie van of de handel in landbouwproducten en die tot doel hebben een duurzaamheidsnorm toe te passen die strenger is dan de Uniewetgeving of de nationale wetgeving voorschrijft, en die op grond van artikel 210 bis van Verordening (EU) nr. 1308/2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten zijn vrijgesteld van artikel 101, lid 1. Deze richtsnoeren laten de richtsnoeren die de Commissie zal uitvaardigen uit hoofde van artikel 210 bis, lid 5, van die verordening, onverlet. Overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van producenten van landbouwproducten die betrekking hebben op de productie van of de handel in landbouwproducten en die niet aan de voorwaarden van artikel 210 bis voldoen, vallen echter onder artikel 101, lid 1.

54. Deze richtsnoeren laten de eventuele uitlegging van het Hof van Justitie van de Europese Unie betreffende de toepassing van artikel 101 op horizontale samenwerkingsovereenkomsten onverlet.

55. Deze richtsnoeren vervangen de richtsnoeren van de Commissie inzake de toepasselijkheid van artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op horizontale samenwerkingsovereenkomsten, die de Commissie in 2011 heeft gepubliceerd, en zijn niet van toepassing wanneer er sectorspecifieke regels gelden, zoals het geval is voor bepaalde overeenkomsten op het gebied van landbouw of vervoer. De Commissie zal, op basis van de door belanghebbenden en nationale mededingingsautoriteiten verstrekte marktinformatie, de uitvoering van de O&O-GVV en de specialisatie-GVV en deze richtsnoeren blijven monitoren en kan deze richtsnoeren herzien in het licht van toekomstige ontwikkelingen of voortschrijdend inzicht.

5. COMMERCIALISERINGSOVEREENKOMSTEN

5.1. Inleiding

355. Commercialiseringsovereenkomsten hebben betrekking op de samenwerking tussen concurrenten bij de verkoop, de distributie of de afzetbevordering voor hun substitutieproducten. De werkingssfeer van dit soort overeenkomsten kan sterk variëren, afhankelijk van de commercialiseringsfuncties die binnen de samenwerking vallen. Aan het ene uiteinde van het spectrum staan de overeenkomsten inzake gezamenlijke afzet, die tot de gezamenlijke vaststelling van alle met de verkoop van een product verbonden commerciële aspecten, met inbegrip van de prijs, kunnen leiden. Aan het andere uiteinde zijn er meer beperkte overeenkomsten die alleen betrekking hebben op één bepaalde commercialiseringsfunctie, zoals distributie, aftersales of reclame.

359. Specifieke regels zijn van toepassing op de commercialisering van landbouwproducten. Artikel 101 is niet van toepassing op i) de commercialisering van landbouwproducten via erkende producentenorganisaties en verenigingen van producentenorganisaties en ii) op bepaalde commercialiseringsovereenkomsten die geen betrekking hebben op prijzen van gezamenlijke verkopen en worden afgesloten tussen landbouwers en tussen hun verenigingen, met inachtneming van in deze regels uiteengezette specifieke voorwaarden. Bovendien zijn er specifieke bepalingen voor de commercialisering van rauwe melk.

7. STANDAARDISERINGSOVEREENKOMSTEN

7.1. Inleiding

462. Standaardiseringsovereenkomsten hebben in de eerste plaats ten doel technische of kwaliteitseisen vast te stellen waaraan bestaande of toekomstige producten, productieprocessen, due diligence processen voor de waardeketen, diensten of werkwijzen moeten voldoen²⁶⁰. Standaardiseringsovereenkomsten kunnen betrekking hebben op uiteenlopende kwesties, bijvoorbeeld standaardisering van verschillende kwaliteitsniveaus of grootten van een bepaald product of technische specificaties op product- of dienstenmarkten waarop compatibiliteit en interoperabiliteit met andere producten of systemen van essentieel belang is. De voorwaarden waaraan moet worden voldaan om een bepaald kwaliteitsmerk dan wel goedkeuring door een regulerende instantie te verkrijgen, kunnen eveneens als een norm worden beschouwd, net zoals overeenkomsten waarin duurzaamheidsnormen zijn vastgelegd. Hoewel duurzaamheidsnormen raakvlakken hebben met in dit hoofdstuk beschreven standaardiseringsovereenkomsten, hebben ze ook kenmerken die atypisch zijn voor, of minder nadrukkelijk aan de orde komen in, die standaardiseringsovereenkomsten. De nodige houvast voor dergelijke duurzaamheidsnormen is daarom te vinden in hoofdstuk 9.

9. DUURZAAMHEIDSOVEREENKOMSTEN

9.1. Inleiding

541. Dit hoofdstuk gaat nader in op de beoordeling van overeenkomsten tussen concurrenten die een of meer duurzaamheidsdoelstellingen nastreven ("duurzaamheidsovereenkomsten").

542. Duurzame ontwikkeling is een kernbeginsel van het Verdrag betreffende de Europese Unie en een prioritaire doelstelling voor de beleidsmaatregelen van de Unie. De Commissie heeft zich gecommitteerd aan de uitvoering van de duurzame ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties. Overeenkomstig deze toezegging tekent de Europese Green Deal een nieuwe groeistrategie uit die de EU moet omvormen tot een

eerlijke en welvarende samenleving met een moderne, hulpbronnefficiënte en concurrerende economie, waar vanaf 2050 netto geen broeikasgassen meer worden uitgestoten en de economische groei is losgekoppeld van het gebruik van hulpbronnen.

543. In brede zin wordt met "duurzame ontwikkeling" het vermogen bedoeld van de huidige samenleving om de beschikbare hulpbronnen te verbruiken en te gebruiken zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien, in gevaar te brengen. Dit omvat activiteiten die economische, ecologische en maatschappelijke ontwikkeling (waaronder arbeids- en mensenrechten) ondersteunen. De term "duurzaamheidsdoelstelling" omvat dus, maar is niet beperkt tot, het tegengaan van de klimaatverandering (bijvoorbeeld door het reduceren van broeikasgasemissies), het beëindigen van verontreiniging, het beperken van het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, het eerbiedigen van mensenrechten, het bevorderen van veerkrachtige infrastructuur en innovatie, het reduceren van voedselverspilling, het bevorderen van een omschakeling naar gezond en voedzaam voedsel, het waarborgen van dierenwelzijn enz..

544. Handhaving van het mededingingsrecht draagt bij aan duurzame ontwikkeling door daadwerkelijke mededinging te waarborgen, hetgeen innovatie stimuleert, de kwaliteit en keuze aan producten vergroot, een doeltreffende allocatie van hulpbronnen garandeert, de productiekosten vermindert, en daarmee bijdraagt aan het welzijn van de gebruikers.

545. Een punt van zorg ten aanzien van duurzame ontwikkeling is echter dat individuele productie en consumptiebeslissingen negatieve effecten ("negatieve externaliteiten") kunnen hebben, bijvoorbeeld op het milieu, waarmee onvoldoende rekening wordt gehouden door de marktdeelnemers of de gebruikers die deze effecten teweegbrengen. Dit marktfalen kan worden tegengegaan of verholpen door collectieve maatregelen, bijvoorbeeld door overheidsbeleid, sectorspecifieke regels of samenwerkingsovereenkomsten tussen ondernemingen die duurzame productie of consumptie bevorderen.

546. Wanneer marktfalen wordt aangepakt door adequate regelgeving, zoals bindende Unienormen inzake verontreiniging, prijsmechanismen, zoals de EU-regeling voor de handel in emissierechten ("EU ETS"), en belastingen alleen zijn aanvullende maatregelen van ondernemingen, bijvoorbeeld via samenwerkingsovereenkomsten, wellicht niet noodzakelijk. Samenwerkingsovereenkomsten kunnen echter noodzakelijk worden als het resterende marktfalen niet volledig wordt weggenomen door overheidsbeleid en regelgeving.

547. Duurzaamheidsdoelstellingen kunnen worden nagestreefd met verschillende soorten samenwerkingsovereenkomsten, waaronder overeenkomsten die in de vorige hoofdstukken van deze richtsnoeren aan de orde zijn gekomen. Overeenkomsten die duurzaamheidsdoelstellingen nastreven, vormen geen aparte categorie samenwerkingsovereenkomsten. De in deze richtsnoeren gebruikte term "duurzaamheidsovereenkomst" verwijst in algemene zin naar een soort horizontale samenwerkingsovereenkomst die daadwerkelijk een of meer duurzaamheidsdoelstellingen nastreeft, ongeacht de vorm van de samenwerking. Wanneer een duurzaamheidsovereenkomst een vorm van samenwerking betreft die in een van de vorige hoofdstukken van deze richtsnoeren wordt beschreven, zal de beoordeling ervan gebaseerd zijn op de in die hoofdstukken uiteengezette beginselen en overwegingen, rekening houdende met de specifieke duurzaamheidsdoelstelling die wordt nagestreefd.

548. Duurzaamheidsovereenkomsten leveren alleen mededingingsbezwaren in de zin van artikel 101, lid 1, op als ze gepaard gaan met ernstige beperkingen van de mededinging in de vorm van beperkingen naar strekking, of merkbare negatieve mededingingsgevolgen hebben die in strijd zijn met artikel 101, lid 1. Wanneer duurzaamheidsovereenkomsten inbreuk maken op artikel 101, lid 1, kunnen ze nog altijd gerechtvaardigd zijn op grond van artikel 101, lid 3, als aan de vier voorwaarden van die bepaling is voldaan. Nadere houvast voor de beoordeling van deze voorwaarden zijn te vinden in de richtsnoeren van de Commissie betreffende de toepassing van artikel 101, lid 3. Overeenkomsten die de mededinging beperken, kunnen zich niet aan het verbod van artikel 101, lid 1, onttrekken om de enkele reden dat ze noodzakelijk zijn voor het nastreven van de duurzaamheidsdoelstelling.

Beperkingen die een bijkomend aspect vormen van een duurzaamheidsovereenkomst die voldoet aan artikel 101, lid 1, vallen echter ook buiten het toepassingsgebied van die bepaling.

549. Dit hoofdstuk geeft verdere houvast voor de beoordeling van deze voorwaarden, met name door te verduidelijken wanneer duurzaamheidsvoordelen kunnen worden aangemerkt als kwalitatieve of kwantitatieve efficiëntieverbeteringen op grond van artikel 101, lid 3.

550. Dit hoofdstuk is als volgt ingedeeld: Afdeling 9.2 bevat voorbeelden van duurzaamheidsovereenkomsten die waarschijnlijk geen mededingingsbezwaren zullen opleveren omdat ze geen mededingingsbeperkende strekking of merkbaar effect op de mededinging hebben en daardoor buiten het toepassingsgebied van artikel 101, lid 1, vallen; Deel 9.3 geeft houvast met betrekking tot specifieke aspecten van de beoordeling van duurzaamheidsovereenkomsten op grond van artikel 101, lid 1, en richt zich op de meest typische duurzaamheidsovereenkomsten waarin duurzaamheidsnormen worden geformuleerd. Deel 9.4 richt zich op specifieke aspecten van de beoordeling van duurzaamheidsovereenkomsten op grond van artikel 101, lid 3. Deel 9.5 gaat in op de consequenties van de betrokkenheid van overheidsinstanties bij het afsluiten van duurzaamheidsovereenkomsten. Tot slot bevat deel 9.7 een beoordeling van hypothetische voorbeelden van duurzaamheidsovereenkomsten.

9.3. Toetsing van duurzaamheidsovereenkomsten aan artikel 101, lid 1

9.3.1. Beginselen

555. Wanneer duurzaamheidsovereenkomsten van invloed zijn op een of meer concurrentieparameters, moeten ze wellicht aan artikel 101, lid 1, worden getoetst.

556. Duurzaamheidsovereenkomsten die overeenkomen met één van de samenwerkingsovereenkomsten die in de vorige hoofdstukken van deze richtsnoeren aan bod kwamen, zullen aan artikel 101, lid 1, worden getoetst zoals in die hoofdstukken is beschreven. Zo moet een overeenkomst tussen concurrenten om gezamenlijk een productietechnologie te ontwikkelen die het energieverbruik vermindert, worden beoordeeld overeenkomstig de beginselen die in hoofdstuk 2 (O&O-overeenkomsten) worden uiteengezet. Een overeenkomst voor medegebruik van infrastructuur om de ecologische voetafdruk van een productieproces te verminderen, moet worden beoordeeld overeenkomstig de in hoofdstuk 3 (Productieovereenkomsten) uiteengezette beginselen.

557. Een overeenkomst tussen concurrenten om gezamenlijk producten met een beperkte ecologische voetafdruk in te kopen als input voor hun productie, of om alleen in te kopen bij leveranciers die bepaalde duurzaamheidsbeginselen in acht nemen, moet worden beoordeeld overeenkomstig de in hoofdstuk 4 (Inkoopovereenkomsten) uiteengezette beginselen.

558. Evenzo vallen duurzaamheidsovereenkomsten in de vorm van O&O- of specialisatieovereenkomsten onder de respectieve groepsvrijstellingsverordeningen als aan de vrijstellingsvoorwaarden uit die verordeningen wordt voldaan.

559. Het feit dat een overeenkomst daadwerkelijk een duurzaamheidsdoelstelling nastreeft, kan worden meegewogen om te bepalen of de beperking in kwestie een beperking van de mededinging naar strekking of naar gevolgen is in de zin van artikel 101, lid 1.

560. In dit verband is het zo dat partijen, wanneer zij beweren dat een overeenkomst, die prijsafspraken, verdeling van markten of klanten, beperking van productie of innovatie lijkt na te streven, feitelijk een duurzaamheidsdoelstelling nastreeft, alle feiten en bewijsmiddelen moeten aandragen waaruit blijkt dat de overeenkomst daadwerkelijk een dergelijke doelstelling nastreeft en niet wordt gebruikt om een beperking van de mededinging naar strekking te verhullen. Als uit het bewijs blijkt dat de overeenkomst inderdaad een duurzaamheidsdoelstelling nastreeft, zullen de mededingingsbeperkende gevolgen moeten worden beoordeeld.

9.3.2. Overeenkomsten voor duurzaamheidsnormen

9.3.2.1. Definitie en kenmerken

561. Om bij te dragen aan duurzame ontwikkeling, kunnen concurrenten overeenkomen om niet-duurzame producten (bv. fossiele brandstoffen zoals olie en steenkool, plastics) en processen (bv. het affakkelen van gas) uit te faseren, stop te zetten of in sommige gevallen te vervangen door duurzame producten en processen. Concurrenten kunnen ook overeenkomen om verpakkingsmaterialen te harmoniseren om hergebruik te vergemakkelijken of om verpakkingsformaten (en daarmee de productinhoud) te harmoniseren om afval te verminderen. Ook kunnen concurrenten overeenkomen productie-inputs alleen in te kopen als de ingekochte producten op duurzame wijze worden geproduceerd. Evenzo willen concurrenten misschien wel bepaalde voorwaarden overeenkomen die het dierenwelzijn verbeteren (bv. overeengekomen normen om dieren meer ruimte te bieden). Voor dit soort doelstellingen kunnen concurrenten overeenkomen om

bepaalde duurzaamheidsnormen vast te stellen en in acht te nemen. Dergelijke overeenkomsten worden in dit hoofdstuk "overeenkomsten voor duurzaamheidsnormen" of "duurzaamheidsnormen" genoemd.

562. Overeenkomsten voor duurzaamheidsnormen schrijven voor aan welke vereisten producenten, handelaren, fabrikanten, detailhandelaren of dienstverleners in een toeleveringsketen mogelijk moeten voldoen voor een mogelijk breed scala aan duurzaamheidsmaatstaven zoals de milieueffecten van hun productie. Overeenkomsten voor duurzaamheidsnormen bevatten doorgaans regels, richtlijnen of kenmerken voor producten en productiemethoden ten aanzien van duurzaamheidsmaatstaven en worden soms "duurzaamheidssystemen" genoemd. Het betreft vaak particuliere initiatieven die kunnen uiteenlopen van eenzijdig door ondernemingen opgestelde gedragscodes, tot door het middenveld bepleite normen en multistakeholder-initiatieven waarbij ondernemingen binnen de gehele waardeketen betrokken zijn. Deze richtsnoeren hebben uitsluitend betrekking op duurzaamheidsnormen die worden ontwikkeld door concurrenten of waaraan concurrenten deelnemen, met inbegrip van kwaliteitskeurmerken of -labels.

563. Overeenkomsten voor duurzaamheidsnormen hebben raakvlakken met de in hoofdstuk 7 behandelde standaardiseringsovereenkomsten. Ze hebben echter ook kenmerken die atypisch zijn voor, of minder nadrukkelijk aan de orde komen in, die standaardiseringsovereenkomsten.

564. Ten eerste kan de vaststelling van een duurzaamheidsnorm vaak leiden tot de totstandbrenging van een groen label, logo of merknaam, voor producten die aan bepaalde minimumeisen voldoen. Het gebruik van een dergelijk label, logo of merknaam verplicht de initiatiefnemers er in beginsel toe om de norm in acht te nemen. Deze ondernemingen kunnen gebruikmaken van het label/logo/merknaam zolang ze aan de duurzaamheidscriteria voldoen, en verliezen het label/logo/merknaam wanneer ze niet langer aan deze eisen voldoen.

565. Ten tweede kunnen de kosten voor het aansluiten bij en het naleven van een duurzaamheidsnorm hoog zijn, vooral als wijzigingen in de bestaande productie- of handelsprocessen vereist zijn om aan de duurzaamheidsnorm te voldoen. Aansluiten bij een duurzaamheidsnorm kan dus leiden tot een stijging van de productie- of distributiekosten – en bijgevolg tot een stijging van de prijs van de door de partijen verkochte producten.

566. Ten derde zijn, anders dan bij technische normen, die garant staan voor interoperabiliteit en concurrentie tussen technologieën van verschillende ondernemingen tijdens de normontwikkeling aanmoedigen, kwesties als interoperabiliteit en compatibiliteit tussen technologieën veelal niet relevant voor duurzaamheidsnormen.

567. Ten vierde zijn veel duurzaamheidsnormen proces- of prestatiegebaseerd. Dit betekent dat duurzaamheidsnormen, anders dan veel technische normen, vaak een te behalen doel voorschrijven zonder specifieke technologieën of productiemethoden op te leggen. Degenen die duurzaamheidsnormen vaststellen kunnen zich aan het doel committeren maar blijven vrij om te beslissen over het gebruik van een bepaalde technologie of productieproces om dat doel te behalen.

9.3.2.2. Voornaamste mededingingsbezwaren

568. Overeenkomsten voor duurzaamheidsnormen hebben vaak positieve effecten op de mededinging. Ze dragen bij aan een duurzame ontwikkeling en kunnen daardoor de ontwikkeling van nieuwe producten of markten mogelijk maken, de kwaliteit van producten verhogen of leverings- of distributievoorwaarden verbeteren. Door informatie te verstrekken over duurzaamheidsaspecten (bv. via labels), stellen duurzaamheidsnormen gebruikers met name in staat om onderbouwde keuzes te maken en daardoor bij te dragen aan de ontwikkeling van markten voor duurzame producten. Tot slot kunnen duurzaamheidsnormen ook zorgen voor een gelijk speelveld tussen producenten die aan uiteenlopende regelgevingseisen zijn onderworpen.

569. In sommige omstandigheden kunnen duurzaamheidsnormen de mededinging echter ook beperken. Dit kan op drie manieren gebeuren: via prijsafspraken, door afscherming voor alternatieve normen, en de uitsluiting of discriminatie van bepaalde concurrenten.

9.3.2.3. Beperking naar strekking

570. Duurzaamheidsnormen die daadwerkelijk een duurzaamheidsdoelstelling nastreven maar verhullen dat sprake is van prijsafspraken, verdeling van markten of klanten, beperkingen van de productie of beperkingen van de kwaliteit of innovatie, hebben een mededingingsbeperkende strekking.

571. In het bijzonder geldt dat een overeenkomst tussen concurrenten over de vraag hoe als gevolg van de vaststelling van een duurzaamheidsnorm toegenomen kosten moeten worden doorberekend in hogere verkoopprijzen voor hun consumenten, een mededingingsbeperkende strekking heeft. Evenzo heeft een overeenkomst tussen de partijen bij de duurzaamheidsnorm om derden onder druk te zetten om zo geen producten op de markt te brengen die niet aan de duurzaamheidsnorm voldoen, een mededingingsbeperkende strekking.

9.3.2.4. Mededingingsbeperkende gevolgen

(a) "Zachte" safe harbour

572. Wanneer een overeenkomst niet als een beperking naar strekking kwalificeert, kan deze alleen inbreuk maken op artikel 101, lid 1, indien ze een merkbaar ongunstig effect op de mededinging teweegbrengt. Overeenkomsten voor duurzaamheidsnormen zullen echter waarschijnlijk geen merkbaar ongunstige effecten op de mededinging teweegbrengen en zullen niet onder artikel 101, lid 1, vallen als aan elk van de volgende voorwaarden is voldaan:

Ten eerste is de procedure voor het ontwikkelen van de duurzaamheidsnorm transparant en alle geïnteresseerde concurrenten kunnen deelnemen aan het proces dat uitmondt in de selectie van de norm.

Ten tweede mag de duurzaamheidsnorm aan ondernemingen die niet wensen deel te nemen aan de norm, niet – direct of indirect – een verplichting opleggen om de norm in acht te nemen.

Ten derde moet het ondernemingen vrij blijven staan om voor zichzelf een strengere duurzaamheidsnorm vast te stellen dan degene die is overeengekomen met de andere partijen bij de overeenkomst (d.w.z. ze kunnen besluiten om meer duurzame ingrediënten in hun eindproduct op te nemen dan de norm mogelijk vereist).

Ten vierde mogen de partijen bij de duurzaamheidsnorm geen commercieel gevoelige informatie uitwisselen die niet noodzakelijk is voor de ontwikkeling, de vaststelling of de aanpassing van de norm.

Ten vijfde moet daadwerkelijke en niet-discriminerende toegang tot de resultaten van de standaardiseringsprocedure worden gewaarborgd. Hierbij zou het onder meer moeten gaan om daadwerkelijke en niet-discriminerende toegang tot de eisen en de voorwaarden voor het verkrijgen van het overeengekomen label of voor de mogelijkheid voor ondernemingen die niet aan de normontwikkeling hebben deelgenomen, om de norm op een later tijdstip toe te gaan toepassen.

Ten zesde mag de duurzaamheidsnorm niet leiden tot een aanzienlijke prijsstijging of een aanzienlijke vermindering van de keuze van op de markt beschikbare producten.

Ten zevende moet er een mechanisme of een monitoringsysteem voorhanden zijn om erop toe te zien dat ondernemingen die de duurzaamheidsnorm invoeren, ook daadwerkelijk aan de eisen van de norm voldoen.

9.4. Toetsing van duurzaamheidsovereenkomsten aan artikel 101, lid 3

576. Duurzaamheidsovereenkomsten die inbreuk maken op artikel 101, lid 1, kunnen op grond van artikel 101, lid 3, worden vrijgesteld indien de partijen bij de overeenkomst aantonen dat aan de vier cumulatieve voorwaarden van die bepaling wordt voldaan.

9.4.1. Efficiëntieverbeteringen

577. Volgens de eerste voorwaarde van artikel 101, lid 3, dient de betreffende overeenkomst bij te dragen tot verbetering van de productie of van de verdeling der producten of tot verbetering van de technische of economische vooruitgang. In wezen betekent dit dat de overeenkomst moet bijdragen aan objectieve efficiëntieverbeteringen, dat in brede zin wordt uitgelegd als niet alleen verlaging van productie- en distributiekosten maar ook een toename van de productdiversiteit en -kwaliteit, verbeteringen in productie- en distributieprocessen, en een toename van innovatie. Dit biedt dus de mogelijkheid om een breed scala duurzaamheidsvoordelen als gevolg van het gebruik van specifieke ingrediënten, technologieën, productieprocessen aan te merken als efficiëntieverbeteringen.

578. Zo kunnen duurzaamheidsovereenkomsten efficiëntieverbeteringen opleveren, zoals het gebruik van schonere productie- of distributietechnologieën, minder verontreiniging, verbeterde productie- en distributievoorwaarden, veerkrachtigere infrastructuur of toeleveringsketens, producten van betere kwaliteit enz. Ze kunnen ook verstoringen in de toeleveringsketens voorkomen, de tijd die nodig is om duurzame

producten naar de markt te brengen inkorten en de keuzemogelijkheden voor consumenten vergroten doordat ze het gemakkelijker maken om producten te vergelijken. Deze efficiëntieverbeteringen kunnen bijdragen tot een veerkrachtige interne markt.

579. Deze efficiëntieverbeteringen zullen moeten worden gestaafd en kunnen niet eenvoudigweg worden verondersteld. Ook moeten ze objectief, concreet en controleerbaar zijn. Als de beweerde efficiëntieverbetering bijvoorbeeld bestaat uit de verbetering van een product, moeten de partijen aantonen waarin die productverbetering precies bestaat. Als het beweerde voordeel bijvoorbeeld de vermindering van de waterverontreiniging is, moeten de partijen toelichten hoe de overeenkomst precies bijdraagt aan het verminderen van de waterverontreiniging en inschatten hoe groot het beweerde voordeel is.

9.4.2. Onmisbaarheid

580. Ten behoeve van deze richtsnoeren is het passend om in te gaan op de derde voorwaarde van artikel 101, lid 3, d.w.z. die van onmisbaarheid, alvorens de tweede voorwaarde te bespreken, d.w.z. die van een billijk aandeel voor de gebruiker. De reden hiervoor is dat bij het onderzoek naar het billijk aandeel voor de gebruiker de effecten van eventuele beperkingen die niet aan de onmisbaarheidsvoorwaarde voldoen – en derhalve verboden worden door artikel 101 – buiten beschouwing moeten worden gelaten.

581. Volgens de derde voorwaarde van artikel 101, lid 3, mag de beperkende overeenkomst geen beperkingen opleggen die niet onmisbaar zijn voor het bereiken van de met de overeenkomst gegenereerde voordelen. Om aan deze voorwaarde te voldoen, moeten de partijen bij de overeenkomst aantonen dat hun overeenkomst als zodanig – en elke mededingingsbeperking die eruit voortvloeit – redelijkerwijs noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de beweerde duurzaamheidsvoordelen en dat er uit economisch oogpunt geen andere praktisch haalbare en minder beperkende middelen zijn om deze te verwezenlijken.

582. In beginsel moet elke onderneming zelf bepalen hoe zij duurzaamheidsvoordelen nastreeft, en voor zover gebruikers deze voordelen op waarde schatten, zou de markt goede beslissingen belonen en slechte afstraffen. Wanneer er vraag is naar duurzame producten, zijn samenwerkingsovereenkomsten als zodanig niet onmisbaar voor het behalen van duurzaamheidsvoordelen. Ze kunnen echter ook onmisbaar zijn om de duurzaamheidsdoelstellingen op een kostenefficiëntere wijze te verwezenlijken.

583. Overheidsbeleid en -regelgeving kijken vaak naar negatieve externaliteiten. Ze doen dit doorgaans door regels op te leggen en collectieve acties te vereisen, die garant staan voor efficiënte marktresultaten die rekening houden met de duurzaamheidseffecten van individuele acties. Wanneer EU-recht of nationaal recht ondernemingen verplicht om concrete duurzaamheidsdoelen in acht te nemen, kunnen samenwerkingsovereenkomsten en de eventueel daaruit voortvloeiende beperkingen derhalve niet onontbeerlijk worden geacht voor het te verwezenlijken doel. Dit komt omdat elke onderneming reeds bij wet verplicht is het doel te verwezenlijken. In dergelijke omstandigheden kunnen samenwerkingsovereenkomsten alleen onmisbaar zijn om het doel op een kostenefficiëntere wijze te verwezenlijken.

584. Er zijn mogelijk andere voorbeelden waarbij, door marktfalen, duurzaamheidsvoordelen niet kunnen worden behaald als deze worden overgelaten aan de marktwerking, of die op kostenefficiëntere wijze kunnen worden behaald als ondernemingen samenwerken. Zo kan een duurzaamheidsvoordeel noodzakelijk zijn om meeliften op de voor de promotie van een duurzaam product vereiste investeringen te voorkomen en om gebruikers "op te voeden" (en daarmee de zogeheten "first-mover-nadelen" weg te nemen).

585. In deze context kan een beperkende overeenkomst ook noodzakelijk zijn om schaalvoordelen te realiseren, in het bijzonder om een voldoende schaal te bereiken om de vaste kosten voor het opzetten, exploiteren en monitoren van het label te dekken. Beperkingen kunnen ook onmisbaar zijn om de prikkels voor de partijen op één lijn te brengen en ervoor te zorgen dat zij hun inspanningen toespitsen op de uitvoering van de overeenkomst. Indien de overeenkomst de partijen verbiedt buiten het label of de norm om actief te zijn, zullen de partijen moeten aantonen waarom de totstandbrenging van een label of norm alleen niet voldoende zal zijn om de efficiëntieverbeteringen te realiseren. Doorgaans volstaat het dat de overeenkomst de duurzaamheidsnorm vastlegt als een gemeenschappelijke minimumnorm, en daardoor ruimte laat voor deelnemende ondernemingen om individueel een strengere duurzaamheidsnorm te hanteren dan de gezamenlijk overeengekomen norm.

586. Een overeenkomst kan ook noodzakelijk zijn wanneer de partijen kunnen aantonen dat de gebruikers op de relevante markt moeite hebben, bijvoorbeeld door een gebrek aan voldoende kennis of informatie over

het product zelf of de consequenties van het gebruik ervan, om de toekomstige voordelen die ze aan een overeenkomst ontlelen objectief af te wegen tegen de onmiddellijke schade die ze door dezelfde overeenkomst lijden, en dat ze, als gevolg daarvan, het belang van het onmiddellijke effect overschatten. Zo zijn gebruikers wellicht niet in staat om toekomstige voordelen in de vorm van betere kwaliteit en innovatie op waarde te schatten als het onmiddellijke effect een prijsverhoging van het product is.

587. Als vuistregel geldt dat de door duurzaamheidsovereenkomsten opgelegde verplichtingen niet verder mogen gaan dan hetgeen noodzakelijk is om het doel van de overeenkomst te behalen.

9.4.3. Voordelen doorgegeven aan gebruikers

588. De tweede voorwaarde van artikel 101, lid 3, vereist dat gebruikers een billijk aandeel van de beweerde voordelen ontvangen. Het begrip "gebruikers" omvat alle directe of indirecte gebruikers van de producten waarop de overeenkomst van toepassing is. Gebruikers ontvangen een billijk aandeel van de voordelen wanneer de aan de overeenkomst ontleende voordelen zwaarder wegen dan de schade die wordt veroorzaakt door diezelfde overeenkomst, zodat de globale invloed op de gebruikers in de betrokken markt ten minste neutraal is. Duurzaamheidsvoordelen die voortvloeien uit de overeenkomsten, moeten worden gerelateerd aan de gebruikers van de producten waarop die overeenkomsten van toepassing zijn.

589. In veel gevallen spreekt het mogelijk voor zich dat de duurzaamheidsvoordelen niet aan de gebruikers op de relevante markt gerelateerd zijn, of dat ze niet significant genoeg zouden zijn om op te wegen tegen de schade op de relevante markt. Omgekeerd kunnen er ook gevallen zijn waarin de aantasting van de mededinging duidelijk verwaarloosbaar is vergeleken met de potentiële voordelen, hetgeen een grondige beoordeling overbodig maakt. Er kunnen echter ook gevallen zijn waarin een grondige beoordeling onvermijdelijk is.

9.4.3.2. Voordelen van individueel niet-gebruik

594. De voordelen van gebruikers bij duurzaamheidsovereenkomsten betreffen mogelijk niet alleen directe voordelen van het gebruik van een duurzaam product maar ook indirecte voordelen, doordat gebruikers de gevolgen van hun duurzame consumptie voor anderen op waarde schatten. Met name slaan sommige gebruikers hun consumptie van een duurzaam product wellicht hoger aan dan de consumptie van een niet-duurzaam product, omdat het duurzame product minder negatieve effecten heeft op anderen dan het niet-duurzame product.

595. Gebruikers kunnen bijvoorbeeld kiezen voor een bepaald wasmiddel niet omdat het beter reinigt maar omdat het water minder vervuult. Evenzo kunnen gebruikers bereid zijn een hogere prijs te betalen voor meubelen die gemaakt zijn van hout dat duurzaam wordt geproduceerd, niet vanwege de betere kwaliteit van de meubelen maar omdat gebruikers de ontbossing en het verlies van natuurlijke habitats een halt willen toeroepen. In dezelfde geest kunnen automobilisten kiezen voor duurder brandstof, niet omdat deze van hogere kwaliteit en beter voor hun voertuigen is, maar omdat deze minder vervuילend is.

596. Deze omstandigheden komen de gebruikservaring van gebruikers met het product niet direct ten goede. Gebruikers zijn desondanks bereid een hogere prijs te betalen voor een duurzaam product of hun consumptiekeuze te beperken door een niet-duurzame variant van het product niet te gebruiken, en daarmee de samenleving of toekomstige generaties een dienst te bewijzen. Indirecte voordelen van niet-gebruik komen ten goede aan gebruikers binnen de relevante markt door hun persoonlijke/individuele waardering van het effect op anderen, onder meer op niet-gebruikers buiten de relevante markt.

597. Gebruikers die bereid zijn meer te betalen voor dergelijke producten, beschouwen deze als producten van een betere kwaliteit, juist vanwege de voordelen voor anderen. Daarom verschillen dit soort indirecte kwalitatieve voordelen, uit economisch oogpunt, niet van de gebruikelijke kwaliteitsbevorderende voordelen die de directe gebruikswaarde van een product vergroten, zoals besproken in afdeling 9.4.3.1. Deze indirecte voordelen van niet-gebruik kunnen worden gemeten door de bereidheid van gebruikers om te betalen in kaart te brengen, bijvoorbeeld via klantenquêtes.

598. Er kan een verschil zijn tussen de voorkeuren die gebruikers uitspreken en de voorkeuren die uit hun koopgedrag naar voren komen. Dit kan erop wijzen dat de uitgesproken voorkeuren de werkelijke voorkeuren overschatten of juist onderschatten. Om dit soort vertekening in verband met hypothetische keuzes in enquêtes tegen te gaan, moeten de enquêtes een zinvolle en passende context bieden. Daarnaast moeten de gestelde vragen misschien rekening houden met maatschappelijke normen, kennis en gewoonten van gebruikers, of verwachtingen over het gedrag van anderen.

599. Meer in het algemeen moeten de partijen bij een overeenkomst, om zich van hun bewijslast op grond van artikel 101, lid 3 te kwijten, overtuigend bewijs aanvoeren voor de feitelijke voorkeuren van gebruikers. Partijen bij een overeenkomst moeten ervoor waken hun eigen voorkeuren op gebruikers te projecteren.

600. Bij de beoordeling van de bereidheid van gebruikers om te betalen, hoeft niet noodzakelijk de bereidheid van elke gebruiker op de relevante markt beoordeeld te worden. Het is voor het onderzoek voldoende dat de beoordeling gebaseerd is op een representatieve steekproef van alle gebruikers op de relevante markt.

9.4.3.3. Collectieve voordelen

601. In afdeling 9.4.3.2. is sprake van voordelen van individueel niet-gebruik die beperkt zijn tot vrijwillige (altruïstische) keuzes van individuele gebruikers. Niet alle negatieve externaliteiten kunnen echter worden weggenomen door vrijwillige, individuele acties van consumenten. Aangezien het duurzaamheidseffect van individuele consumptie niet noodzakelijkerwijs ten goede komt aan het consumerende individu maar aan een bredere groep, kan een collectieve actie, zoals een samenwerkingsovereenkomst, noodzakelijk zijn om negatieve externaliteiten te internaliseren en duurzaamheidsvoordelen te behalen voor een bredere groep in de samenleving. Zo zijn consumenten mogelijk niet bereid een hogere prijs te betalen voor een product dat geproduceerd wordt met behulp van een groene maar dure technologie. Om ervoor te zorgen dat de voordelen van die groene technologie zich daadwerkelijk voordoen, kan een overeenkomst voor het uitfasen van de vervuilende technologie noodzakelijk zijn. Deze voordelen worden aangeduid als "collectieve voordelen" omdat ze zich voordoen ongeacht de individuele waardering door de gebruikers van het product, en kunnen objectief aan de gebruikers op de relevante markt ten goede komen als deze laatsten deel uitmaken van een bredere groep begunstigden.

602. Hoewel het afwegen van negatieve effecten tegen de voordelen die voortvloeien uit beperkende overeenkomsten, doorgaans plaatsvindt binnen de relevante markt waarop de overeenkomst van toepassing is, kunnen op afzonderlijke markten behaalde efficiëntievoordelen in aanmerking worden genomen wanneer twee markten verwant zijn, op voorwaarde dat de groep gebruikers die nadeel ondervindt van de beperking en profiteert van de efficiëntieverbeteringen in wezen dezelfde is.

603. Naar analogie kan, wanneer gebruikers op de relevante markt grotendeels overlappen met, of deel uitmaken van de begunstigden buiten de relevante markt, met de collectieve voordelen voor de gebruikers op de relevante markt die zich buiten die markt voordoen, rekening worden gehouden, op voorwaarde dat deze aanzienlijk genoeg zijn om gebruikers op de relevante markt te compenseren voor de geleden schade.

604. Zo zijn automobilisten die minder vervuilende brandstof kopen, ook burgers die baat zouden hebben bij schonere lucht als minder vervuilende brandstof wordt gebruikt.

Voor zover een aanzienlijke overlapping van gebruikers (de automobilisten in dit voorbeeld) en de begunstigden (burgers) kan worden vastgesteld, zijn de duurzaamheidsvoordelen van schonere lucht in beginsel relevant voor de beoordeling en kunnen deze in aanmerking worden genomen, op voorwaarde dat ze aanzienlijk genoeg zijn om gebruikers op de relevante markt te compenseren voor de geleden schade. Omgekeerd kunnen consumenten kleding kopen die is gemaakt van duurzaam katoen waarvan de teelt minder chemicaliën en water vereist. Dergelijke milieubaten zouden in beginsel kunnen worden aangemerkt als collectieve voordelen. Er is echter waarschijnlijk geen aanzienlijke overlapping tussen de consumenten van de kleding en de begunstigden van deze milieubaten, die zich alleen voordoen in het gebied waar het katoen wordt geteeld. Daarom is het onwaarschijnlijk dat deze collectieve voordelen ten goede zouden komen aan de gebruikers op de relevante markt. Voor zover de consumenten bereid zijn meer te betalen als hun kleding van duurzaam geteeld katoen wordt gemaakt, kunnen de lokale milieubaten worden aangemerkt als voordelen van individueel niet-gebruik voor de consumenten van de kleding (zie afdeling 9.4.3.2).

605. Opdat de collectieve voordelen zich daadwerkelijk voordoen, moet de marktdekking van de overeenkomst vaak aanzienlijk zijn. Als bijvoorbeeld slechts twee van de tien producenten van wasmachines overeenkomen om de vervuilendere modellen niet meer te produceren, dan zal de overeenkomst meeliftgedrag waarschijnlijk niet kunnen voorkomen – en daardoor de vervuiling waarschijnlijk onvoldoende verminderen – omdat consumenten die hun eigen belang vooropstellen nog altijd de vervuilendere modellen bij een of meer van de resterende leveranciers kunnen kopen.

606. Om collectieve voordelen in aanmerking te nemen, moeten partijen in staat zijn om:

(a) de beweerde voordelen duidelijk te beschrijven en aan te tonen dat deze zich reeds hebben voorgedaan of waarschijnlijk zullen voordoen;

(b) de begunstigden duidelijk te definiëren;

(c) aan te tonen dat de gebruikers op de relevante markt aanzienlijk overlappen met de begunstigden of er deel van uitmaken; en

(d) aan te tonen welk deel van de collectieve voordelen die zich buiten de relevante markt hebben voorgedaan of waarschijnlijk zullen voordoen, ten goede zal komen aan de gebruikers van het product op de relevante markt.

607. Bewijs voor collectieve voordelen dat gebaseerd is op rapporten van overheidsinstanties of op door gerenommeerde academische organisaties opgestelde rapporten kan van bijzonder waarde zijn voor deze beoordeling.

608. Wanneer geen gegevens voorhanden zijn om een kwantitatieve analyse van de betrokken voordelen te kunnen uitvoeren, moet een duidelijk identificeerbaar positief effect op gebruikers – en geen marginaal effect – te voorzien zijn. De ervaring met het meten en kwantificeren van collectieve voordelen is nog steeds schaars. De Commissie zal op dit punt nadere houvast kunnen geven zodra ervaring is opgedaan met concrete gevallen, hetgeen de ontwikkeling van beoordelingsmethoden mogelijk zou kunnen maken.

9.4.3.4. Voordelen of alle soorten voordelen

609. Hoe dan ook staat het de partijen bij de duurzaamheidsovereenkomst vrij om bewijs en argumenten aan te voeren ter staving van beweringen aangaande elk van de drie soorten voordelen voor gebruikers of aangaande alle voordelen. De keuze van de partijen kan afhangen van de specificiteit van het geval en de soliditeit van het beschikbare bewijsmateriaal. In sommige gevallen kan alleen al het aantonen van voordelen van individueel gebruik volstaan om te voldoen aan de voorwaarden van artikel 101, lid 3, terwijl in andere gevallen de voordelen van individueel niet-gebruik of de collectieve voordelen zullen volstaan. In andere gevallen is wellicht een combinatie van twee of alle drie de soorten voordelen mogelijk.

9.4.4. Geen uitschakeling van de mededinging

610. Volgens de vierde voorwaarde van artikel 101, lid 3, mag de overeenkomst de partijen niet de mogelijkheid geven om de mededinging voor een wezenlijk deel van de betrokken producten uit te schakelen. In wezen waarborgt deze voorwaarde dat steeds een zekere mate van restconcurrentie blijft bestaan op de markt waarop de overeenkomst van toepassing is, ongeacht de omvang van de voordelen.

611. Aan deze laatste voorwaarde kan worden voldaan zelfs wanneer de mededingingsbeperkende overeenkomst betrekking heeft op de hele bedrijfstak, zolang de partijen bij de overeenkomst op ten minste één belangrijk mededingingsaspect stevig blijven concurreren. Als de overeenkomst bijvoorbeeld de mededinging op het gebied van kwaliteit of diversiteit uitschakelt, maar prijsconcurrentie ook een belangrijke parameter is voor de mededinging in de bedrijfstak en deze niet wordt beperkt, kan toch aan deze voorwaarde worden voldaan.

612. Als concurrenten allemaal op dezelfde relevante markt actief zijn met een aanbod van gedifferentieerde producten, dan betekent de uitschakeling van de mededinging voor een of meer varianten van het product bovendien niet noodzakelijkerwijs dat de mededinging op de relevante markt wordt uitgeschakeld.

613. Evenzo zal, als concurrenten besluiten om een vervuilende technologie of een niet-duurzaam bestanddeel aan te wenden bij de productie van hun producten, de mededinging tussen de concurrenten niet worden uitgeschakeld als dezen op het gebied van de prijs en/of kwaliteit van het eindproduct blijven concurreren.

614. Tot slot is uitschakeling van de mededinging voor een beperkte periode, zonder dat dit gevolgen heeft voor de ontwikkeling van de concurrentie nadat deze periode verstrijkt, geen belemmering om aan deze voorwaarde te voldoen. Een overeenkomst tussen concurrenten om de productie van één productvariant die een niet-duurzaam bestanddeel bevat, te beperken teneinde een duurzaam substituuut op de markt te brengen en consumenten bewust te maken van de kenmerken van het nieuwe product, voldoet bijvoorbeeld aan de laatste mededingingsvoorwaarde.

9.5. Betrokkenheid van overheidsinstanties

615. De betrokkenheid van de overheid of lokale autoriteiten bij het afsluiten van duurzaamheidsovereenkomsten, of het feit dat die autoriteiten op de hoogte zijn van dergelijke overeenkomsten, is als zodanig geen reden om deze overeenkomsten te beschouwen als verenigbaar met de mededingingsregels. Deze betrokkenheid of kennis van overheidszijde vrijwaart de partijen bij de duurzaamheidsovereenkomst niet van hun aansprakelijkheid voor een inbreuk op artikel 101, lid 1. Indien handelingen van overheidsinstanties zich ertoe beperken ondernemingen tot autonome mededingingsverstoringe gedragingen aan te zetten of deze te vergemakkelijken, blijft artikel 101, lid 1, op deze ondernemingen van toepassing.

616. De partijen bij een duurzaamheidsovereenkomst die de mededinging beperkt, zullen echter niet aansprakelijk worden gehouden voor inbreuken op het mededingingsrecht als ze door overheidsinstanties gedwongen of verplicht worden om de overeenkomst af te sluiten of wanneer de overheidsinstanties het effect van de overeenkomst versterken.

Bijlage 3 Fictieve voorbeelden van toegestane en verboden duurzaamheidsovereenkomsten¹⁴¹

Scenario A: Incrementele verduurzaming vanuit bestaande initiatieven

Toegestane constructie

Supermarkten A, B en C vergroten het aandeel duurzame producten van Nederlandse bodem in hun assortiment en verhogen de aantrekkelijkheid daarvan voor de consument door die producten niet of nauwelijks hoger te prijzen dan gangbare producten. Om dit mogelijk te maken, nemen zij genoegen met minimale en soms zelfs negatieve marges op de duurzame producten, terwijl de marges op gangbare producten worden verhoogd om uit de kosten te komen.

Supermarkt A profileert zich met biologische producten, supermarkt B met een eigen duurzaamheidslabel en supermarkt C met On the way to Planet Proof. Zij geven die producten een prominente plaats in het schap en in de reclamefolders. Samen hebben zij 60% marktaandeel.

Supermarkt A verkoopt zowel Nederlandse als buitenlandse biologische producten, supermarkten B en C gaan bij voorkeur langjarige relaties aan met Nederlandse boeren. Alle drie geven een kostendekkende toeslag voor de meerkosten van duurzame producten.

Tussen de supermarkten vindt geen afstemming plaats over de verduurzaming. Alle drie zetten zij in op gestage uitbreiding van het aandeel duurzame producten, met als uiteindelijk doel 70% duurzaam aanbod in het schap. Dat streven hebben zij afgesproken met de overheid.

Waarom wel toegestaan:

- Geen afspraken tussen supermarkten onderling, enkel een toezegging aan de overheid van een streven naar 70% duurzaam in het schap in algemene termen;
- Concurrentie tussen supermarkten op duurzaamheid;
- Geen belemmering van het vrije verkeer, supermarkten bepalen zelf of zij meer of minder inkopen van Nederlandse boeren.

Verboden constructie

Supermarkten A, B en C maken afspraken over vergroting van het aandeel duurzame producten in hun assortiment. Zij zullen alle drie het aandeel duurzaam van Nederlandse bodem verhogen tot ten minste 70% producten met het keurmerk On the way to Planet Proof. Samen hebben zij 60% marktaandeel.

Alle drie gaan zij hiervoor langjarige relaties aan met Nederlandse boeren, die zij een kostendekkende toeslag geven voor de meerkosten van duurzame productie.

Voor de afspraken is niet doorgerekend of de voordelen voor de consument opwegen tegen de kosten, omdat het om een maatschappelijk belang gaat waarvoor in het Landbouwakkoord afspraken zijn gemaakt.

Waarom niet toegestaan:

- Afspraken tussen supermarkten vallen niet onder de derogaties van de GMO-verordening op het kartelverbod (Art. 101 VWEU) en aan de voorwaarden van Art. 101, lid 3 VWEU wordt niet voldaan.
- De vormgeving van de afspraken maakt bovendien inbreuk op de regels voor de interne markt.
- De afspraken zijn ondanks een convenant met de overheid onrechtmatig.

¹⁴¹ Voor elk van de scenario's voor duurzaamheidsovereenkomsten uit hoofdstuk 6 volgen hier voorbeelden van constructies die naar de inschatting van de auteurs van dit rapport toegestaan of verboden zijn.

Scenario B: Afspraken over vergoeding van de meerkosten van duurzame productie tussen landbouwers en ketenpartijen onder Art. 210bis GMO-verordening

Toegestane constructie

Coöperaties X, Y en Z sluiten onafhankelijk van elkaar duurzaamheidsvereenkomsten met partijen verderop in de keten van hun afnemers. Daarin spreken zij af dat bepaalde concrete doelstellingen zullen worden nagestreefd op het gebied van duurzaamheid, met een hoog ambitieniveau op gebieden waar Nederland een grote en problematische verduurzamingsopgave kent. Daarvoor zullen de leden van de coöperaties een kostendekkende prijsopslag krijgen, waaraan elke ketenpartij een bijdrage levert.

De afspraken betreffen per coöperatie en gerelateerde ketenpartijen andere duurzaamheidsdoelstellingen en andere keurmerken dan wel ketenpartij-specifieke normen. Over de aard wordt volledige transparantie naar het publiek gegeven. Voor elk aspect worden de meerkosten exact doorgerekend en verantwoord, waarbij gebruik wordt gemaakt van de tabellen voor het ANLb. Subsidies van de overheid worden afgetrokken van de grondslag voor de prijsopslag.

Jaarlijks wordt geverifieerd of de afspraken nog steeds onontbeerlijk zijn, gezien de voortgang in Nederland van de verduurzaming. Waar nodig worden de afspraken aangepast en de prijstoeslag bijgesteld.

Geen van de coöperaties heeft een marktaandeel groter dan 15%.

Waarom toegestaan:

- Initiatief gaat uit van een vereniging van landbouwers, zoals vereist in Art. 210bis GMO-verordening.
- De duurzaamheidsvereenkomsten zijn onontbeerlijk om de doelstelling te halen, zowel qua inhoud als prijsopslag, en dit wordt over de jaren bewaakt.
- Geen spanning met de interne markt, Nederlandse landbouwers mogen zulke afspraken maken met hun afnemers en partijen verderop in de keten; bovendien blijft het marktaandeel onder het plafond van 15% voor horizontale overeenkomsten uit de richtsnoeren.

Verboden constructie

Retailers A, B en C en industriële verwerkers P, Q en R sluiten gezamenlijk duurzaamheidsvereenkomsten met coöperaties X, Y en Z. Daarin spreken zij af dat bepaalde concrete doelstellingen zullen worden nagestreefd op het gebied van duurzaamheid, met een hoog ambitieniveau op gebieden waar Nederland een grote en problematische verduurzamingsopgave kent. Daarvoor zullen de leden van de coöperaties een kostendekkende prijsopslag krijgen, waaraan elke ketenpartij een bijdrage levert.

Onderdeel van de afspraken is dat de retailers en industriële verwerkers binnen tien jaar waar mogelijk zullen overgaan op de inkoop van uitsluitend Nederlands product.

De afspraken betreffen per coöperatie en gerelateerde ketenpartijen andere duurzaamheidsdoelstellingen en andere keurmerken dan wel ketenpartij-specifieke normen. Over de aard wordt volledige transparantie naar het publiek gegeven. Voor elk aspect worden de meerkosten exact doorgerekend en verantwoord, waarbij gebruik wordt gemaakt van de tabellen voor het ANLb. Subsidies van de overheid worden afgetrokken van de grondslag voor de prijsopslag.

Jaarlijks wordt geverifieerd of de afspraken nog steeds onontbeerlijk zijn, gezien de voortgang in Nederland van de verduurzaming. Waar nodig worden de afspraken aangepast en de prijstoeslag bijgesteld.

Geen van de coöperaties heeft een marktaandeel groter dan 15%.

Waarom niet toegestaan:

- Horizontale afspraken tussen retail en industrie zijn niet toegestaan buiten Art. 101 VWEU om.
- De afspraken maken bovendien inbreuk op de regels voor de interne markt.
- Het gegeven dat de verdere onderbouwing solide is, maakt niet dat de afspraken rechtmatig zijn.

Scenario C: Afspraken over vergoeding van de meerkosten van duurzame productie tussen landbouwers en ketenpartijen onder de oude derogaties in de GMO-verordening

Toegestane constructie

Coöperaties X, Y en Z maken onafhankelijk van elkaar afspraken met hun afnemers en gerelateerde ketenpartijen over een prijsopslag voor duurzame producten van hun deelnemers. Zij spreken af hoe de prijs zal worden bijgesteld naargelang fluctuaties in die prijs op de wereldmarkt.

Onderdeel van de afspraken is dat in alle gevallen de meerkosten van duurzame productie zullen worden vergoed. Daartoe accepteren de coöperaties een iets lagere basisprijs. De betrokken ketenpartijen spreken af wie welk deel van de prijsopslag dekt.

Partijen hebben geen gedetailleerde kostenanalyse uitgevoerd. De prijsopslag dekt ook de meerkosten van wettelijk verplichte eisen aan de productie.

Partijen hebben niet onderbouwd waarom de afspraken onontbeerlijk zouden zijn.

Waarom toegestaan:

- De afspraken combineren de ruimte in Art. 209 GMO-verordening voor landbouwers om samen prijsonderhandelingen te voeren met de ruimte in Art. 172bis GMO-verordening om afspraken te maken met betrokken ketenpartijen over waardeverdelingclausules.
- De drie coöperaties handelen onafhankelijk van elkaar.

Verboden constructie

Coöperaties X, Y en Z maken onafhankelijk van elkaar afspraken met hun afnemers en gerelateerde ketenpartijen over een prijsopslag voor duurzame producten van hun deelnemers. Zij spreken een vaste, hogere prijs af, die in beginsel voldoende zou moeten zijn om de kosten van duurzame productie te dekken. De prijsopslag dekt ook de meerkosten van wettelijk verplichte eisen aan de productie.

Partijen hebben geen gedetailleerde kostenanalyse uitgevoerd.

Partijen hebben niet onderbouwd waarom de afspraken onontbeerlijk zouden zijn.

Waarom niet toegestaan:

- Coöperaties kunnen gebruikmaken van Art. 209 GMO-verordening om horizontale afspraken te maken (i.e. afspraken namens alle leden), mits er geen vast prijzen worden afgesproken. Dit zou niet spelen als een erkende PO de afspraken zou maken, want Art. 152 GMO-verordening kent die beperking niet.
- De vergoeding van de meerkosten van het naleven van wettelijke eisen is het probleem niet, evenmin de afwezigheid van kostenanalyses en onderbouwing van onontbeerlijkheid. Die logica is bij Art. 209 GMO-verordening niet aan de orde.

Scenario D: Verplichte inkoop van duurzame producten door industrie, retail en foodservice

Voor scenario D kunnen geen voorbeelden worden gegeven van toegestane en verboden constructies. Het is niet duidelijk in hoeverre deze constructie rechtmatig mogelijk is en waar de grenzen liggen.

In elk geval is wetgeving die de retail verplicht om minimumeisen te respecteren voor pluimveeproducten ten aanzien van het dierenwelzijn niet toegestaan vanwege de principes van Verdragstrouw en het nuttig effect van de mededingingsregels. Wat door de ACM verboden werd voor "Kip van Morgen" mag door de wetgever niet alsnog worden afgedwongen. Onzeker is in hoeverre gegeneraliseerde varianten van "Kip van Morgen" voor alle landbouwproducten of alle duurzaamheidsdoelen dan wel zouden zijn toegestaan.



Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 07 00
wur.nl/environmental-research

Wageningen Environmental Research
Rapport 3239
ISSN 1566-7197



De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.200 medewerkers (6.400 fte) en 13.200 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AB Wageningen
T 0317 48 07 00
wur.nl/environmental-research

Rapport 3239
ISSN 1566-7197

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.200 medewerkers (6.400 fte) en 13.200 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

