



Duurzaamheidseisen zonder transparante kostendeckende vergoeding als oneerlijke handelspraktijk

Frank Bunte, Virag Szijjarto, Robert P. Baayen



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Duurzaamheidseisen zonder transparante kostendeekkende vergoeding als oneerlijke handelspraktijk

Frank Bunte, Virag Szijjarto, Robert P. Baayen

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Social & Economic Research in opdracht van en gesubsidieerd door het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoeksthema Economie: Duurzame voedselvoorziening & -productieketens & Natuur' BO-43-109-014.

Wageningen Social & Economic Research
Wageningen, februari 2025

RAPPORT
2025-042

Frank Bunte, Virag Szijarto en Robert P. Baayen, 2025. *Duurzaamheidseisen zonder transparante kostendekkende vergoeding als oneerlijke handelspraktijk*. Wageningen, Wageningen Social & Economic Research, Rapport 2025-042. 50 blz.; 0 fig.; 2 tab.; 37 ref.

Het rapport gaat na wat positieve en negatieve effecten zijn van het toevoegen van een oneerlijke handelspraktijk (OHP) aan de bestaande lijst OHP's, namelijk het stellen van duurzaamheidseisen zonder dat daar een volledige en transparante vergoeding tegenover staat. Het rapport gaat in op de relatie van de OHP met de bestaande wetgeving, met de huidige ketenafspraken over duurzaamheid en keurmerken, en met de prijsvorming en ketenafspraken in het algemeen.

The report examines the positive and negative effects of an additional unfair trading practice (UTP) to the existing list of UTPs in the Netherlands concerning the imposition of sustainability requirements without full and transparent compensation in return. The report examines the relationship of the UTP with existing Dutch and European legislation, current supply chain agreements on sustainability and trademarks, and pricing and supply chain coordination in general.

Trefwoorden: OHP, Grijs en zwarte lijst, Transparantie, Duurzaamheid, Prijsvergoeding, Mededingingswet

Dit rapport is gratis te downloaden op <https://doi.org/10.18174/687835> of op www.wur.nl/social-and-economic-research (onder Wageningen Social & Economic Research publicaties).

© 2025 Wageningen Social & Economic Research

Postbus 88, 6700 AB Wageningen, T 0317 48 48 88, E info.wser@wur.nl, www.wur.nl/social-and-economic-research. Wageningen Social & Economic Research is onderdeel van Wageningen University & Research.



Dit werk valt onder een Creative Commons Naamsvermelding-Niet Commercieel 4.0 Internationaal-licentie.

© Wageningen Social & Economic Research, onderdeel van Stichting Wageningen Research, 2025

De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

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

Wageningen Social & Economic Research is ISO 9001:2015 gecertificeerd.

Wageningen Social & Economic Research Rapport 2025-042 | Projectcode 2282100545

Foto omslag: Shutterstock

Inhoud

Afkortingen	5
Woord vooraf	6
Samenvatting	7
S1 Kernvraag: Wat zijn de effecten van een mogelijk nieuwe oneerlijke handelspraktijk, namelijk om extra duurzaamheidsinspanningen aan boeren of tuinders te vragen zonder vergoeding op basis van een transparante berekening van de meerkosten?	7
S2 Kernboodschap: Deze nieuwe oneerlijke handelspraktijk is juridisch niet haalbaar, maar er zijn wellicht juridisch haalbare alternatieven	7
S3 Methodologie: desk research en interviews	10
Summary	11
S1 Key question: What are the positive and negative effects of a potential new unfair trading practice, namely requiring extra sustainability efforts from farmers without compensation based on a transparent calculation of the additional costs?	11
S2 Core Message: This new unfair commercial practice is not legally feasible, but there are legally viable alternatives	11
S3 Methodology: desk research and interviews	13
1 Inleiding	14
2 De kosten voor duurzaamheidskeurmerken worden vaak gedekt	16
3 Nieuwe OHP botst met bestaande wetgeving	20
3.1 Achtergrond	20
3.2 OHP-regelgeving	20
3.3 Nieuwe OHP tegen geest van contractenwetgeving	22
3.4 Nieuwe OHP kan interne markt verstoren	23
3.5 Collectieve toepassing nieuwe OHP in strijd met de Mededingingswet	24
3.6 Alternatieven	28
3.7 Samenvatting	29
4 Positieve en negatieve effecten van de nieuwe OHP	31
4.1 Klant-specifieke investeringen kunnen leiden tot een lock-in van de leverancier	31
4.2 Oneerlijke handelspraktijken zijn communicerende vaten	32
4.3 Vaste vergoedingen staan bloot aan prijsconcurrentie	33
4.4 Het delen van kosteninformatie vereist vertrouwen en een goede administratie en kan leiden tot prijsdruk	34
4.5 De grijze lijst heeft een lichte voorkeur boven de zwarte lijst	35
4.6 Impact op verduurzaming beperkt	35
4.7 Samenvatting	35
5 Ervaringen buitenland	37
5.1 Nationale aanvullingen op de OHP richtlijn	37
5.2 Wet EGAlim	37
6 Conclusie	39
Bronnen en literatuur	42
Bijlage 1 Wet- en regelgeving	45
Bijlage 2 Interviewvragen	48

Afkortingen

ACM	= Autoriteit Consument en Markt (Authority for Consumers and Markets)
ASC	= Aquaculture Stewardship Council
BLK	= Beter Leven Keurmerk
CMO	= Common Market Organisation
EC	= Europese Commissie
EU	= Europese Unie
GLB	= Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
GMO	= Gemeenschappelijke Marktordening
LLTB	= Limburgse Land- en Tuinbouwbond
LTO	= Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland
LVVN	= Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
MSC	= Marine Stewardship Council
OHP	= Oneerlijke Handelspraktijk
SMK	= Stichting Milieukeur
UTP	= Unfair Trading Practice
VWEU	= Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie

Woord vooraf

Supermarktketens en bedrijven in de voedingsmiddelenindustrie stellen vaak eisen die strenger zijn dan de wet, ook op het terrein van duurzaamheid. Boeren en tuinders maken kosten om aan deze eisen te voldoen terwijl de opbrengsten niet altijd vaststaan. Het ministerie van Landbouw, Visserij Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) wil boeren en tuinders meer financiële zekerheid geven bij het nemen van duurzaamheidsmaatregelen. Het ministerie van LVVN overweegt het stellen van bovenwettelijke eisen aan boeren en tuinders zonder transparante, passende vergoeding, als een oneerlijke handelspraktijk (OHP) aan te merken. Deze studie gaat na wat de positieve en negatieve effecten van deze mogelijke OHP zijn.



Ir. O. (Olaf) Hietbrink
Instituutsmanager Wageningen Social & Economic Research
Wageningen University & Research

Samenvatting

S1 Kernvraag: Wat zijn de effecten van een mogelijk nieuwe oneerlijke handelspraktijk, namelijk om extra duurzaamheidsinspanningen aan boeren of tuinders te vragen zonder vergoeding op basis van een transparante berekening van de meerkosten?

Het ministerie van Landbouw Visserij Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) heeft als doel de duurzaamheid in de landbouw te bevorderen en de positie van boeren in de keten te versterken. Een van de manieren om dat voor elkaar te krijgen is boeren en tuinders te laten vergoeden voor duurzaamheidsinspanningen die gevraagd worden door grote afnemers. Sommige afnemers brengen dit al in praktijk, anderen echter nog niet. Het ministerie van LVVN verkent daarom wat de impact zou zijn, als het stellen van bovenwettelijke eisen aan boeren en tuinders zonder passende vergoeding, als een oneerlijke handelspraktijk (OHP) zou worden aangemerkt. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

Wat zijn de positieve en negatieve effecten van een mogelijke extra OHP, namelijk om extra duurzaamheidsinspanningen aan boeren of tuinders te vragen zonder vergoeding op basis van een transparante berekening van de meerkosten?

S2 Kernboodschap: Deze nieuwe oneerlijke handelspraktijk is juridisch niet haalbaar, maar er zijn wellicht juridisch haalbare alternatieven

Deelvraag 1 In hoeverre worden de meerkosten van additionele inspanningen door boeren en tuinders op dit moment beloond?

Deelboodschap 1: Er zijn al vaste of variabele vergoedingen voor de belangrijkste keurmerken.

Anno 2025 zijn er vergoedingen voor Beter voor Dier, Natuur en Boer, Beter Leven, On the way to PlanetProof en Weidemelk. Voor biologische producten dekt de meerprijs doorgaans de meerkosten. Dit laatste geldt niet voor zuivel.

Deelvraag 2 Hoe verhoudt de extra OHP zich tot nationale en internationale contractenwetgeving, de regels voor de interne markt en mededingingswetgeving?

Deelboodschap 2: De beoogde extra OHP is in strijd met de contractvrijheid en de wet- en regelgeving voor de interne markt en de mededinging

Het is nog niet duidelijk in hoeverre bedrijven zich aan de huidige Wet OHP houden, laat staan een additionele OHP. De huidige Wet OHP heeft geleid tot slechts één casus voor de geschillencommissie met twee uitspraken. De werking van de OHP hangt echter niet alleen af van het aantal casussen, maar ook van de impact die de afschrikking heeft op het gedrag van afnemers. De wijze waarop met transparantie omgegaan is, heeft een cruciale rol gespeeld bij de beoordeling van de casus onder de huidige wetgeving.

Contractenwetgeving laat leverancier en afnemer vrij de volledige inhoud van de leveringsovereenkomst te bepalen. Art. 168 GMO benadrukt dat landbouwers en afnemers vrij zijn om in hun contracten te kiezen voor een vast bedrag dan wel een formule waarbij marktprijzen en verschillende indices te prijs bepalen. Onlangs bracht de Europese Commissie een voorstel uit voor aanpassing van de GMO, waarin naast de marktprijzen

ook de kostprijzen mogen worden meegerekend. De vrijheid om daar al dan niet voor te kiezen blijft echter verankerd in de GMO en invoering van een OHP waarin de vrije keuze wordt verboden is in strijd met de vereiste Unietrouw.

Nationale aanvullingen boven op de verboden praktijken in de OHP-richtlijn mogen het vrije handelsverkeer in de Europese Unie niet belemmeren. De aanvullingen mogen er niet toe leiden dat producenten of afnemers in andere landen bij voorbaat niet aan de gestelde eisen kunnen voldoen of dat de verplichte prijstoeslagen voor duurzaamheid niet passend zijn voor bedrijven uit andere landen. De beoogde nieuwe OHP heeft al deze effecten wel tot gevolg.

Het Europese mededingingsrecht verbiedt prijsafspraken, dus ook afspraken over prijstoeslagen, waarbij meerdere boeren, producentenorganisaties en/of afnemers betrokken zijn, tenzij aan strikte eisen wordt voldaan. De ACM laat soms enige ruimte als het marktaandeel van de betrokken partijen laag is en er geen merkbaar effect op de mededinging te verwachten is.

Voor de landbouw zijn prijstoeslagen voor duurzaamheidsafspraken toegestaan als de toeslagen onontbeerlijk zijn om de gestelde duurzaamheidsdoelen te behalen. Als de overeenkomst één leverancier en één afnemer betreft, wordt de mededinging niet beperkt en kan er een afspraak over een vergoeding gemaakt worden. Een erkende producentenorganisatie geldt ook als één partij. Als de overeenkomst meerdere leveranciers en/of afnemers betreft, wordt de mededinging beperkt en is de enige mogelijkheid om gebruik te maken van de uitzonderingen in de GMO op het kartelverbod. Landsdekkende afspraken over prijstoeslagen zijn hoe dan ook verboden. Opname van duurzaamheidsafspraken zonder transparante kostendekkende vergoeding in de OHP-lijst heeft tot gevolg dat aankoop van producten met een duurzaamheidskeurmerk door supermarkten en industrie in strijd is met de Wet OHP, als er geen uniforme kostendekkende toeslag wordt betaald, en in strijd met het Europese mededingingsrecht, als die wel wordt betaald. Om te voorkomen dat de additionele OHP een dode letter is, is onderzoek noodzakelijk naar een alternatieve oplossing.

Deelvraag 3 Wat is het verschil in impact tussen opname van een handelspraktijk op de zwarte lijst dan wel op de grijze lijst?

Deelboodschap 3: Plaatsing van de nieuwe OHP op de zwarte dan wel de grijze lijst maakt vanuit juridisch oogpunt geen verschil.

De rechtsconflicten die plaatsing op de zwarte lijst oproept zijn evengoed aan de orde bij plaatsing op de grijze lijst. De principiële belemmeringen vanuit het interne markt- en mededingingsrecht van de EU gelden dus evenzeer voor opname van de nieuwe OHP in de grijze als in de zwarte lijst (zie paragraaf 3.5).

Voor duurzaamheidseisen zonder transparante kostendekkende vergoeding zou opname van de handelspraktijk op de zwarte lijst betekenen dat zulke duurzaamheidsafspraken categorisch verboden zijn. Prijsafspraken zijn dan verplicht, terwijl dit in strijd is met het kartelverbod. Opname op de zwarte lijst betekent ook dat boeren en tuinders die onder een duurzaamheidskeurmerk hun producten willen verkopen, verplicht zijn hun afnemers inzage in hun boekhouding te geven. Hiervan kan een negatief effect uitgaan op duurzaamheidsinitiatieven. De extra OHP heeft ook gevolgen voor al bestaande duurzaamheidsinitiatieven. Deze dienen ook aan de gestelde eisen te voldoen. Dat kan een reden zijn het bestaande duurzaamheidsinitiatief te heroverwegen.

Deelvraag 4 Aan welke voorwaarden moet de kostprijsberekening voldoen om transparantie te creëren voor afnemer en leverancier?

Deelboodschap 4: Het delen van kosteninformatie tussen concurrenten is in strijd met de wet en het berekenen van kosten op individuele basis vergt hoge administratieve lasten

Volgens de mededingingswet mogen bedrijven geen prijs- en kosteninformatie uitwisselen behalve als de initiatieven klein zijn. Uitzonderingen zijn mogelijk onder art. 152 GMO (erkende producentenorganisaties), art. 172bis GMO (waardeverdelingsclausules in de keten) en art. 210bis GMO (duurzaamheidsafspraken). Voor contracten tussen één leverancier en één afnemer gelden geen beperkingen voor het delen van kosteninformatie. De administratieve kosten zijn in dat geval echter hoog en bedrijven delen in dat geval bedrijfsgevoelige informatie met elkaar.

Deelvraag 5 Zijn er andere lidstaten van de EU met een vergelijkbare OHP of andere relevante wetgeving?

Deelboodschap 5: Er bestaat nog geen vergelijkbare OHP in de EU

Er bestaat nog geen vergelijkbare OHP in andere EU-lidstaten. In sommige lidstaten bestaat wel een verbod op verkoop beneden de productiekosten per eenheid of de inkoopprijs. Sommige nationale aanvullingen op de Europese OHP-richtlijn adresseren de afhankelijkheid van leveranciers.

Deelvraag 6 Welke positieve en negatieve gevolgen heeft opname van de additionele OHP op de zwarte of grijze OHP-lijst op verduurzaming en de handelsrelaties in de keten?

Deelboodschap 6: Een systeem van transparante vergoedingen kan leiden tot prijsdruk, hogere consumentenprijzen en blijft onderhevig aan concurrentie van minder duurzame alternatieven

Verplichte transparantie ten aanzien van de kosten impliceert dat afnemers inzichten krijgen in de kosten van boeren. Hier kan op middellange en lange termijn prijsdruk van uitgaan. Boeren en tuinders kunnen om deze reden ook afzien van deelname in duurzaamheidsinitiatieven.

Systemen met een vaste vergoeding zijn niet altijd stabiel. Bij veranderende markt- en prijsverhoudingen kunnen er prikkels zijn de duurzaamheidsmaatregelen los te laten en voor de export te produceren tegen de wettelijke norm.

Verduurzaming komt uiteindelijk tot uitdrukking in de prijs van voedingsproducten. Dit komt ten nadele van de consument, met name die met een kleine beurs.

De nieuwe OHP zal niet voorkomen dat supermarktketens prijsdruk uitoefenen op hun leveranciers, omdat zij hiervoor ook andere instrumenten kunnen inzetten.

Het effect op duurzaamheid is beperkt, omdat er naar verwachting geen significant positief effect van de nieuwe OHP op duurzaamheidsinitiatieven uitgaat. Het effect is mogelijk zelfs negatief, als boeren en tuinders afzien van deelname in duurzaamheidsinitiatieven omdat zij geen informatie over kosten willen delen of omdat de wetgeving zichzelf tegenspreekt.

Deelvraag 7 Zijn er eventuele alternatieven voor de voorgestelde OHP?

Deelboodschap 7: Een verbod op verkoop beneden de kostprijs is wellicht juridisch haalbaar, maar beperkt wel de mededinging

De nieuwe OHP is juridisch niet haalbaar. Bij wijze van alternatief zouden alle aankopen van landbouwproducten onder de kostprijs kunnen worden verboden. Dit is juridisch wellicht haalbaar omdat zo'n verbod geen belemmeringen oproept voor de werking van de regels van de interne markt (het verbod betreft immers aankopen uit alle EU-lidstaten en derde landen), de mededinging niet belemmert (het verbod richt zich tot alle afnemers individueel) en wegblijft van collectief bepaalde toeslagen voor duurzaamheidsafspraken. De OHP bestaat al in vier EU-lidstaten en wordt door de Europese Commissie nog niet betwist. Er worden wel rechtszaken over de huidige praktijk van het verbod op verkoop beneden de kostprijs gevoerd in Spanje vanwege een gebrek aan transparantie bij de afnemers.

Een nieuwe OHP die aankoop van landbouwproducten van boeren en tuinders onder de kostprijs verbiedt, borgt dat de meerkosten duurzame productie voor duurzaamheidskeurmerken volledig worden vergoed. Het doel dat het ministerie voor ogen staat wordt daarmee dus bereikt. Wel kan hij de concurrentiepositie van de Nederlandse landbouw schaden en leidt hij tot hogere prijzen voor consumenten.

S3 Methodologie: desk research en interviews

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van desk research en interviews. Voor het desk research is gebruikgemaakt van de Agro-Nutri Monitoren van 2020-2022, de juridische literatuur en achterliggende wetteksten, economische theorie, rapporten van de Europese Commissie (2024) en de Assemblée Nationale. Er zijn personen uit vijf organisaties geïnterviewd. De interviews zijn gebruikt voor het antwoord op deelvragen 3, 4 en 6.

Summary

S1 Key question: What are the positive and negative effects of a potential new unfair trading practice, namely requiring extra sustainability efforts from farmers without compensation based on a transparent calculation of the additional costs?

The Ministry of Agriculture, Fisheries, Food Security and Nature (Ministry of Agriculture) wants to promote sustainability in agriculture and strengthen the position of farmers in the supply chain. One of the ways to achieve this is to have farmers compensated for sustainability efforts that are requested by large customers. Some customers are already putting this into practice, others are not. The Ministry of Agriculture is therefore exploring what the impact would be if imposing non-statutory requirements on farmers and horticulturists without appropriate compensation were to be regarded as an unfair trading practice (UTP). This leads to the following research question:

What are the positive and negative effects of a possible additional UTP, namely the prohibition to demand that farmers perform extra sustainability efforts without compensation based on a transparent calculation of the additional costs?

S2 Core Message: This new unfair commercial practice is not legally feasible, but there are legally viable alternatives

Sub-question 1 To what extent are the extra costs of additional sustainability efforts by farmers currently rewarded?

Sub-message 1: There is already a fixed or variable compensation for the most important quality labels.

In 2025, there are compensations for the labels Beter voor Dier Natuur en Boer, Beter Leven, On the way to PlanetProof and Weidemelk. For organic products, the price mark-up usually covers the additional costs. The latter does not apply to dairy products.

Sub-question 2 How does the additional UTP relate to national and international contract law, internal market rules and competition law?

Sub-message 2: The intended additional UTP is in breach of the freedom of contract and the laws and regulations for the internal market and competition

It is not yet clear to what extent companies comply with the current UTP Law, let alone an additional UTP. The current UTP Act has led to only one case before the disputes committee with two rulings. However, the operation of the UTP depends not only on the number of cases, but also on the deterrence the law has on the behaviour of customers. Transparency played a key role in the assessment of the case under the *current* legislation.

Contract legislation gives supplier and buyer the freedom to determine the content of their agreement. Article 168 of the CMO emphasises that farmers and buyers are free to choose either a fixed price or a formula in which market prices or price indices determine the price. Recently, the European Commission published a proposal for an amendment to the CMO, in which unit costs may be included in addition to

market prices. However, the freedom to choose a price rule remains enshrined in the CMO and the introduction of a UTP in which free choice is prohibited is contrary to the requirements of Unietrouw.

National additions to the prohibited practices in the UTP Directive must not hinder free trade in the European Union. The additions may not lead to the situation in which producers or buyers in other countries are no longer able to trade with Dutch partners. The latter may happen if the mandatory sustainability compensation are not appropriate for companies from other countries. The new UTP, however, does have these effects.

European competition law prohibits price agreements, including agreements on price premiums, in which several farmers, producer organisations and/or buyers are involved, unless strict requirements are met. The Authority Consumers and Markets sometimes leaves some room for collective agreements if the market share of the companies involved is low and no appreciable effect on competition is to be expected.

For agriculture, price supplements for sustainability agreements are permitted if the premiums are indispensable to achieve the sustainability goals set. If the agreement concerns one supplier and one buyer, competition is not restricted and a compensation agreement can be made. A recognised producer organisation also counts as one party. If the agreement involves several suppliers and/or customers, competition is restricted and the only possibility is to make use of the exceptions to the cartel prohibition in the CMO. Nationwide agreements on price surcharges are prohibited in any case. The inclusion of sustainability agreements without transparent cost-covering compensation in the UTP list implies that the purchase of products with a sustainability label by supermarkets and/or food processors is in violation of the UTP Act, if no uniform cost-covering surcharge is paid, and in violation of European competition law, if it is paid. In order to prevent that the additional UTP is prohibited by the European Commission or the European court, further research is necessary into an alternative solution.

Sub-question 3 What is the difference in impact between the inclusion of a commercial practice on the blacklist or on the grey list?

Sub-message 3: Placing the new UTP on the black or grey list makes no difference from a legal point of view.

The legal conflicts that placement on the blacklist raises are just as relevant when placed on the grey list. The fundamental obstacles from EU internal market and competition law therefore apply equally to the inclusion of the new UTP in the grey and in the black list (see Section 3.5).

For sustainability requirements without transparent cost-covering compensation, inclusion of the commercial practice on the blacklist would mean that such sustainability agreements are categorically prohibited. Price agreements are mandatory in that case, while this is in violation of the cartel prohibition.

Inclusion on the blacklist also means that farmers who want to sell their products under a sustainability label are obliged to give their customers insight into their financial accounts. This can have a negative effect on sustainability initiatives. The additional UTP also has consequences for existing sustainability initiatives. These must also meet the set requirements. This may be a reason to reconsider the existing sustainability initiative.

Sub-question 4: What conditions must the cost price calculation meet in order to create transparency for the buyer and supplier?

Sub-message 4: Sharing cost information between competitors is against the law and calculating costs on an individual basis requires high administrative burdens

According to the Competition Act, companies are not allowed to exchange price and cost information unless the initiatives are small. Exceptions are possible under Article 152 CMO (recognised producer organisations), Article 172bis CMO (value sharing clauses in the chain) and Article 210bis CMO (sustainability agreements). Contracts between one supplier and one customer are not subject to any restrictions on sharing cost information. However, the administrative costs are high in that case and companies share business-sensitive information with each other.

Sub-question 5: Are there other EU Member States with a similar UTP or other relevant legislation?**Sub-message 5: There is no comparable UTP in the EU yet**

There is no comparable UTP in other EU Member States yet. However, in some Member States there is a ban on sales below the unit cost of production or the purchase price. Some national additions to the European UTP Directive address the dependence of suppliers on their customers.

Sub-question 6: What positive and negative effects does the intended extra UTP have on sustainability and commercial relations in the supply chain?**Sub-Message 6: A system of transparent fees can lead to price pressure, higher consumer prices and remains subject to competition from less sustainable alternatives**

Mandatory transparency with regard to costs implies that buyers gain insight into the costs of farmers. This can put pressure on prices in the medium and long term. For this reason, farmers can also refrain from participating in sustainability initiatives. Systems with a fixed compensation are not always sustainable. When market and price relations change, there may be incentives to turn one's back to sustainability initiatives and to produce according to legal norms for the export market.

Sustainability is ultimately reflected in the price of food products. This is to the detriment of consumers, especially those with a low income.

The new UTP will not prevent supermarket chains from exerting price pressure on their suppliers, as they can also use other instruments for this purpose.

The impact on sustainability is limited, as no significant positive impact of the new UTP on sustainability initiatives is expected. The effect may even be negative, if farmers refrain from participating in sustainability initiatives because they do not want to share information about costs or because the legislation contradicts itself.

Sub-question 7: Are there any alternatives to the proposed UTP?**Sub-message 7: A ban on sales below unit costs may be legally feasible, but it hinders competition**

The new UTP is not legally feasible. Alternatively, all purchases of agricultural products below unit costs could be banned. This may be legally feasible because such a ban does not create obstacles to the functioning of the rules of the internal market (after all, the ban concerns purchases from all EU Member States and third countries), does not impede competition (the ban is aimed at all customers individually) and avoids collectively determined compensations for sustainability efforts. The UTP already exists in four EU Member States and is not disputed by the European Commission. However, the ban on sales below unit costs is challenged in Spanish Courts because customers are not able to assess their suppliers' unit costs due to a lack of transparency.

A new UTP that prohibits the purchase of agricultural products from farmers and horticulturists below unit costs ensures that the extra costs of sustainable production for sustainability labels are fully reimbursed. The goal that the ministry has in mind is thus achieved. However, it can damage the competitive position of Dutch agriculture and lead to higher prices for consumers.

S3 Methodology: desk research and interviews

The research was carried out by means of desk research and interviews. The desk research used the Agro-Nutri Monitors of 2020-2022, the legal literature and underlying laws, economic theory, reports from the European Commission (2024) and the French National Assembly. People from five organisations were interviewed. The interviews were used to answer sub-questions 3, 4 and 6.

1 Inleiding

Huidige situatie: Geen inzicht in en vergoeding voor de meerkosten van private duurzaamheidseisen

Afnemers stellen aanvullende eisen aan boeren en tuinders op het terrein van duurzaamheid. Boeren en tuinders dienen hiervoor extra kosten te maken. Afnemers maken echter niet altijd afspraken met boeren en tuinders over de vergoeding van de extra kosten. Voorbeelden van deze additionele eisen zijn: inspanningen rondom bodem en waterkwaliteit, natuurbeheer, dierenwelzijn of andere maatschappelijke doelen. Bij sommige private initiatieven worden vergoedingen gegeven voor extra eisen (het keurmerk On the way to PlanetProof van Stichting Milieukeur, of Albert Heijns logo Beter voor dier, natuur en boer), maar dit geldt niet voor alle private initiatieven. Omdat boeren en tuinders geen zekerheid hebben over de vergoeding van extra kosten, bestaat het risico dat sommige boeren en tuinders van deze duurzaamheidsinitiatieven afzien.

Gewenste situatie: Volledige vergoeding voor duurzaamheidseisen op basis van een transparante berekening

Het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) heeft als doel de verduurzaming in de primaire sector te bevorderen en de positie van boeren in de keten te versterken door te waarborgen dat ze eerlijk beloond worden als afnemers eisen stellen aan leveranciers die verder gaan dan wettelijke duurzaamheidsnormen. Het ministerie van LVVN verkent wat de impact zou zijn als het stellen van bovenwettelijke eisen aan boeren en tuinders zonder passende vergoeding als een oneerlijke handelspraktijk (OHP) zou worden aangemerkt.

De Wet OHP kent twee gelaagdheden: handelspraktijken op de zwarte lijst zijn onrechtmatig en handelspraktijken op de grijze lijst zijn rechtmatig als er goede afspraken zijn gemaakt tussen leverancier en afnemer. Het ministerie van LVVN wil nagaan wat de verwachte effecten zijn van het toevoegen van verplicht belonen van bovenwettelijke inspanningen aan de zwarte of grijze lijst in de wet OHP.

Het wettelijk kader gaat verder dan de Wet OHP. De handelspraktijken die op de grijze of zwarte lijst geplaatst worden, mogen niet conflicteren met de bestaande nationale en Europese wet- en regelgeving over de interne markt, mededinging en contracten.

Kernvraag en deelvragen

Kernvraag

Wat zijn de positieve en negatieve effecten van een mogelijk nieuwe oneerlijke handelspraktijk, namelijk om extra duurzaamheidsinspanningen aan boeren of tuinders te vragen zonder vergoeding op basis van een transparante berekening van de meerkosten?

Deelvragen

Wij ontleden deze vraag in een aantal deelelementen:

1. In hoeverre worden de meerkosten van additionele inspanningen door boeren en tuinders op dit moment beloond?
2. Hoe verhoudt de extra OHP zich tot nationale en internationale contractenwetgeving, de regels voor de interne markt en mededingingswetgeving?
3. Wat is het verschil in impact tussen opname van een handelspraktijk op de zwarte lijst dan wel op de grijze lijst?
4. Aan welke voorwaarden moet de kostprijsberekening voldoen om transparantie te creëren voor afnemer en leverancier?
5. Zijn er andere lidstaten van de EU met een vergelijkbare OHP of andere relevante wetgeving?
6. Welke positieve en negatieve gevolgen heeft opname van de additionele OHP op de zwarte of grijze OHP-lijst op verduurzaming en de handelsrelaties in de keten?
7. Zijn er eventuele alternatieven voor de voorgestelde OHP?

Afbakening: Focus op Nederlandse keten met een oog op Europese wet- en regelgeving

In dit onderzoek is ervan uitgegaan dat er inzicht (transparantie) in de meerkosten dient te zijn voor leverancier en afnemer. De meerkosten kunnen natuurlijk wel door een derde partij bepaald worden. Het is niet noodzakelijk dat andere partijen, de overheid en de maatschappij in het algemeen, inzicht dienen te hebben in de meerkosten, hoewel die dit mogelijk wel zouden willen hebben.

De studie is zoveel mogelijk uitgevoerd vanuit Nederlands perspectief. Er is uitgegaan van eisen die (Nederlandse) afnemers stellen aan Nederlandse boeren. Het juridische kader van de EU is wel expliciet meegenomen.

In de Europese discussie over prijsvorming voor landbouwproducten speelt de Franse wet EGAlim een centrale rol. Daarom zijn bij deelvraag 5 ook de effecten van de Wet EGAlim behandeld.

Onderzoeksaanpak: Desk research en interviews

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van desk research en interviews. Deelvraag 1 is gebaseerd op de Agro-Nutri Monitoren van 2020-2022 en publicaties in vaktijdschriften. Deelvraag 2 en 3 zijn gebaseerd op de juridische literatuur en wetteksten inclusief achtergrondteksten. Deelvraag 4 is gebaseerd op economische literatuur en de Agro-Nutri Monitoren. Deelvraag 5 is gebaseerd op Europese Commissie (2024) en een rapport van de Assemblée Nationale. Deelvraag 6 is gebaseerd op desk research en de interviews. Deelvraag 7 is gebaseerd op stukken van de Europese Commissie (2024).

Er zijn personen uit vijf organisaties geïnterviewd: medewerkers van de Europese Commissie, Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO), de Limburgse Land- en Tuinbouwbond (LLTB), de ACM, en de Geschillencommissie oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen. De vragenlijst staat vermeld in bijlage 2. De interviews zijn gebruikt voor het antwoord op deelvragen 3, 4 en 6.

2 De kosten voor duurzaamheidskeurmerken worden vaak gedekt

Supermarktketens en de voedingsmiddelenindustrie stellen steeds vaker eisen aan de duurzaamheid van voedingsproducten. Boeren en tuinders klagen dat zij de meerkosten van duurzaamheidsmaatregelen en de kosten die samenhangen met controle en certificering niet of niet geheel terugverdienen.

Over de vergoeding van de additionele kosten die boeren maken om aan bovenwettelijke duurzaamheidseisen te voldoen, worden soms afspraken gemaakt tussen leverancier en afnemer (Pavillon, 2014). Maar de doorberekening kan ook aan de markt en het ondernemerschap worden overgelaten. Keurmerken worden vaak door stichtingen uitgegeven die niet direct iets te maken hebben met de handelsrelatie tussen leverancier en afnemer. Om een beeld te krijgen van vergoedingen voor meerkosten, geeft deze paragraaf een overzicht voor de keurmerken die Milieu Centraal als Topkeurmerk aanduidt (**Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.2.1**).

1. EU-biologisch, Demeter en EKO

Voor de keurmerken EU-biologisch, Demeter en EKO geldt dat er geen vastgestelde standaardvergoeding aan boeren en telers wordt gegeven voor de gemaakte meerkosten. Dit wordt aan de markt overgelaten. In de Agri-Nutri Monitor (2022) is onderzocht in hoeverre biologische producenten hun additionele kosten vergoed krijgen, vergeleken met producenten in de gangbare landbouw. Hieruit bleek ten eerste dat de kosten per eenheid product in de biologische landbouw aanzienlijk hoger zijn, in sommige gevallen het dubbele van kosten van gangbaar. Deze meerkosten worden in de meeste gevallen door de marktprijzen gedekt, behalve in het geval van zuivel (Tabel 2.2).

Tabel 2.1 Meerkosten en meeropbrengsten (euro per kilo)

	Meerkosten	Meerprijs	Additionele winst
Aardappelen	0,13	0,14	0,01
Uien	0,27	0,29	0,02
Melk	0,19	0,17	-0,02
Varkens	1,56	1,65	0,09

Bron: Van Galen et al. (2022).

Tabel 2.2 Vergoedingen per keurmerk

#	Keurmerk	Initiatiefhouder	Gecertificeerde productgroep	Extra vergoeding richting de producent
1	EU-biologisch	Europese Unie	Groenten en fruit, eieren, vlees, koffie thee chocola, wijn, tropische groenten en fruit, zuivel, bloemen en planten	Vergoeding: Lidstaten mogen steun geven voor omschakeling naar biologisch.
2	Demeter	Stichting Demeter (NL), Biodynamic Federation Demeter International	Groenten en fruit, eieren, vlees, wijn, zuivel, bloemen en planten	Vergoeding: Geen vergoedingen
3	EKO	Stichting EKO-keurmerk (NL), particulier keurmerk, ontstaan in 1985)	Groenten en fruit, eieren, vlees, koffie thee chocola, wijn, tropische groenten en fruit, zuivel, bloemen en planten	Vergoeding: Geen vergoedingen
4	Beter Leven	Dierenbescherming (NL)	Eieren, vlees, zuivel	Vergoeding: Meerkosten die boeren maken worden gedekt met de BLK-toeslag, maar er is geen extra vergoeding. Van, aan: Betaald door slachterijen en Albert Heijn aan boeren Transparantie: onderzoeksrapporten
5	On the way to PlanetProof	SMK (Stichting Milieukeur, NL)	Groenten en fruit, eieren, zuivel, bloemen en planten	Vergoeding: Groente- en fruitproducenten krijgen een vastgestelde vergoeding voor de meerkosten die met de extra inspanningen en certificering gemaakt zijn. Van, aan: Betaald door de retail via de tussenschakels aan boer en tuinder. Transparantie: Deze vergoeding wordt door een externe partij berekend, en de hoogte daarvan is publiekelijk inzichtelijk.
6	MSC	Marine Stewardship Council	Wilde, verse en gerookte vis en schaal- en schelpdieren	Vergoeding: Geen vergoedingen
7	ASC	Aquaculture Stewardship Council	Gekweekte vis, schaal- en schelpdieren, zeewier	Vergoeding: Geen vergoedingen
8	Climate Activator (hiervoor Climate Neutral)	Anthesis Climate Neutral Group	Groenten en fruit, koffie	Vergoeding: Geen vergoeding
9	Beter voor Boer & Natuur	Albert Heijn supermarkt, beheerd door Stichting Beter voor Boer & Natuur	Groenten en fruit, eieren, vlees, zuivel	Toeslag: Producenten krijgen een vergoeding voor de meerkosten die met de extra inspanningen gemaakt zijn. Van, aan: Betaald door de supermarkt aan boeren, telers en leveranciers. Transparantie: Deze vergoeding wordt door een externe partij berekend, en de hoogte en samenstelling daarvan is inzichtelijk voor de producenten.
10	Weidemelk	Stichting Weidegang	Zuivel	Vergoeding: Zuivelondernemers betalen een meerprijs, ook wel weidepremie genoemd.

2. Beter Leven

Gecertificeerde veehouders krijgen een Beter Leven-toeslag die de meerkosten dekt, maar de toeslag staat niet vast en schommelt mee met de marktprijzen (Hoste en Benus, 2023). De prijzen op de varkensmarkt worden berekend met een gemiddeld rendement, waardoor de marges voor reguliere varkens hoger kunnen liggen dan voor Beter Leven varkens (Van Dooren, 2023; Lesscher, 2023). De hoogte van de vergoeding is bepaald door Hoste en Benus (2023) en DLV (2024). Paragraaf 4.3 gaat in op de relatie tussen de prijzen met een Beter Leven keurmerk (BLK) en reguliere varkens.

'Voor varkensvlees betaalden de supermarkten een meerprijs voor vlees met het 1 ster Beter Leven keurmerk van ongeveer 10 euro per varken, wat afhankelijk van het assortiment neerkomt op 10 en 20 eurocent per kilogram vlees. De meerprijs voor 1 ster Beter Leven varkensvlees kan verschillen per leverancier en wordt door vraag en aanbod bepaald. Deze meerprijs wordt door de supermarkten aan de leveranciers betaald. Voor de Beter Leven toeslag geldt dat deze in het algemeen bij de boer terechtkomt. Bij melk komt een deel van de meerprijs bij de boer terecht en een deel bij de verwerker voor extra logistieke kosten die gemaakt moeten worden voor de aparte melkstromen' (Van Galen et al., 2022, p 46).

Vanaf 2025 worden de regels van het keurmerk aangescherpt, wat extra kosten veroorzaakt voor de boeren. Beter Leven betaalt hier geen extra vergoeding voor. In sommige gevallen betalen supermarkten een vastgestelde toeslag aan de boeren als compensatie (Bremer, 2024).

3. On the way to PlanetProof

Van Galen et al. (2022) stelt vast dat supermarkten voor melk met een On the way to Planet Proof keurmerk een meerprijs betalen aan leveranciers. De meerprijs verschilt per supermarkt, maar lag rond de 4 tot 6 cent/liter melk. Voor plantaardige producten betaalden supermarkten meestal geen vastgestelde meerprijs voor producten onder het On the way to PlanetProof keurmerk. Soms werd wel een hogere prijs betaald vergeleken met producten zonder keurmerk, maar deze was dan niet contractueel vastgelegd en afhankelijk van vraag en aanbod. In enkele gevallen dragen supermarkten bij door certificeringskosten te vergoeden of samen met telers duurzaamheidsprogramma's te financieren. Groothandelaren betalen in sommige gevallen wel een meerprijs, bijvoorbeeld voor tafelaardappelen (Van Galen et al., 2022).

Om te voorkomen dat er jaarlijkse prijsonderhandelingen moeten plaatsvinden, is er in 2024 een akkoord gesloten met supermarkten Aldi, Lidl, Jumbo en inkooporganisatie Superunie dat er een vaste duurzaamheidsvergoeding wordt betaald aan de producenten van aardappelen, groenten en fruit. Deze wordt berekend door een onafhankelijke organisatie, en wordt door de hele keten en publiekelijk gedeeld. De meerkosten voor de gemaakte inspanningen en certificering zijn vooraf berekend op basis van gemiddelde kosten, en zijn uitgedrukt in euro per eenheid product. Ze worden jaarlijks bijgesteld. Als er tussenschakels zijn in de keten (bijvoorbeeld coöperaties, handelsbedrijven) worden zij verplicht de volledige vergoeding door te betalen aan de boeren en telers.

De ACM heeft akkoord gegeven op deze duurzaamheidsvergoeding, omdat die de duurzaamheid bevordert, weinig tot geen invloed zal hebben op de consumentenprijs, en de concurrentie niet beperkt. Dit laatste omdat het aandeel van producenten die onder het keurmerk produceren klein is, en omdat producenten vrij blijven om hun eigen verkoopprijs te bepalen, naast dat het verplicht wordt aan supermarkten om hun een additionele vergoeding te betalen. De afname door supermarkten is niet gegarandeerd (ACM, 2024a, ACM, 2024b).

De vergoeding voor aardappelen, groente en fruit wordt vanaf medio 2024 ingevoerd en is vanaf begin 2025 een verplicht onderdeel in de inkoop van alle deelnemende supermarkten. De ambitie is om deze vaste vergoeding ook voor andere productgroepen te introduceren.

4. MSC en ASC

Marine Stewardship Council (MSC) en Aquaculture Stewardship Council (ASC) geven geen extra vergoedingen aan gecertificeerde vissers (MSC, z.d.). MSC biedt wel ondersteuning (in de vorm van beloningen) aan visserijen tijdens de transitie richting certificering, die meerdere jaren duurt (MSC, 2024).

Een deel van de consumenten is bereid om meer (+ 10-30%) te betalen voor vis die van een duurzaamheidskeurmerk is voorzien, maar de additionele inkomsten vloeien echter niet altijd door naar de vissers (Bronnmann en Asche, 2017, Blomquist et al., 2024). Asche et al. (2021) laten zien dat er in de Duitse supermarkten een prijspremie wordt betaald voor vis voorzien van een ASC-keurmerk. De hoogte van de premie verschilt per vissoort, supermarkt en per merk. De prijzen zijn rond de 6-9% hoger vergeleken met prijzen van dezelfde producten zonder keurmerk. Echter, sommige vissers krijgen geen hogere prijs voor gecertificeerde vis. Uit een case studie blijkt dat Zweedse vissers 11% meer kreeg voor MSC-

gecertificeerde kleine kabeljauw in vergelijking met ongecertificeerde verkoop.¹ Echter, die meerprijs gold niet voor grote kabeljauw (Blomquist et al., 2024).

5. Beter voor dier, natuur en boer

Albert Heijn betaalt een vergoeding voor de meerkosten van de verduurzamingsinspanningen die boeren, tuinders en leveranciers verrichten voor het keurmerk Beter voor dier, natuur en boer. Deze vergoeding wordt samen met de boeren vastgesteld en wordt berekend door een externe partij: Centrum voor Landbouw en Milieu. De vergoeding en de set van eisen zijn allebei variabel, en worden jaarlijks herzien. De opbouw en de hoogte van de vergoeding wordt gedeeld met de deelnemende telers. Daarnaast bestaat er ook een stimuleringsfonds met aanvullende financiële middelen, waar boeren zich voor kunnen inschrijven wanneer zij stappen willen zetten in verduurzaming die additioneel zijn aan de eisen binnen het Beter Voor-programma (Albert Heijn, 2023).

De boeren die deelnemen aan het programma vormen maar een fractie van alle primaire producenten in Nederland. Het betreft 3% van alle Nederlandse melkveehouders en 4% van de varkenshouders die deelnemen in dit programma, maar ook 8% van alle groente- en fruitboeren, en 23% van alle pluimveehouders (Baayen et al., 2023). Sinds 2023 wordt het certificatieschema dat binnen het programma wordt gebruikt beheerd door de Stichting Beter voor Natuur & Boer en is van het Beter Voor-programma een open standaard gemaakt.

6. Weidemelk

Voor Weidemelk wordt niet gewerkt met verplichte additionele vergoedingen aan de boeren. Wel wordt er al sinds een lange tijd een meerprijs door de afnemers betaald voor weidemelk, ook wel weidepremie genoemd (Zessen, 2016). Dit was rond de 1,5-2,5 cent per liter in 2021 (Van Galen et al., 2022). FrieslandCampina betaalt ook een vooraf vastgestelde vergoeding aan haar producenten voor Weidemelk, wat 1,3 cent was in 2024.² Van Galen et al. (2022) geven niet aan hoe de extra opbrengsten zich verhouden tot de extra kosten. Dit geldt wel alleen voor de gesloten FrieslandCampina-keten. Soortgelijke vergoedingen verschillen per zuivelonderneming en zijn afhankelijk van marktwerking.

Samenvatting

De extra opbrengsten voor biologische producten dekken de extra kosten bij uien, aardappelen en varkensvlees, maar niet bij zuivel. De prijzen van biologische producten en die van MSC en ASC vis komen via vraag en aanbod tot stand. Voor producten met niet-biologische keurmerken en logo's bestaan er contracten en afspraken met Nederlandse supermarktketens. Er zijn afspraken over vaste vergoedingen voor de meerkosten bij Beter Leven, Beter voor dier, natuur en boer en sinds kort ook bij On the way to PlanetProof. De vergoedingen zijn voor sommige concepten wel en voor andere niet kostendekkend.

¹ Gebaseerd op 9.720 observaties (dagprijs bij een aanlanding) voor de Zweedse Oostzeevloot (Blomqvist et al. 2020).

² <https://www.frieslandcampina.com/nl/eigendom-van-boeren/melkprijssystematiek/>

3 Nieuwe OHP botst met bestaande wetgeving

3.1 Achtergrond

De landbouw heeft vanaf de oprichting van de Europese Gemeenschap (nu EU) een bijzondere positie ingenomen in het beleid. De artikelen 38 tot en met 44 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) geven de doelstellingen en het kader voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en machtigen de Uniewetgever, het Europees Parlement en de Raad, tot het vaststellen van regelgeving over de landbouw. Het GLB heeft de volgende doelen gespecificeerd in artikel 39:

- a. de productiviteit van de landbouw te doen toenemen
- b. boeren een redelijke levensstandaard te verzekeren;
- c. de markten te stabiliseren
- d. de voedselvoorziening veilig te stellen
- e. redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren.

De productiviteit is in de naoorlogse periode verbeterd, de voedselvoorziening is veiliggesteld, voedsel is betaalbaar voor de consument, zij het wellicht duurder dan op de wereldmarkt, en de prijzen van agrarische producten waren stabiel tot de landbouwhervormingen van de jaren 1990 en 2000. Het inkomen van boeren staat met enige regelmaat onder druk en blijft achter bij inkomens in de rest van de economie. Het inkomen van boeren schiet in sommige sectoren tekort in vergelijking tot de risico's die boeren moeten nemen en de steeds grotere investeringen die zij moeten doen om hun bedrijf te kunnen voortzetten. Een belangrijke factor daarbij is de zogeheten biologische onzekerheid: de onvoorspelbaarheid van het weer en van het optreden van ziekten en plagen (Europese Unie, 2019). Met het oog daarop biedt het GLB de lidstaten de mogelijkheid om financiële steun te geven aan risicoverzekeringen en onderlinge fondsen en bij calamiteiten. Boeren hebben daarnaast een zwakkere onderhandelingspositie in de keten, omdat een groot aantal relatief kleine ondernemingen hun producten verkoopt aan een klein aantal supermarktketens en voedselverwerkende ondernemingen (oligopsonie).³ Om deze onbalans te adresseren, heeft de EC de GLB-regelgeving verruimd. De EC heeft ook oneerlijke handelspraktijken van onevenredig machtige afnemers van landbouwers verboden.

Dit laatste heeft geleid tot de Richtlijn Oneerlijke Handelspraktijken (2019/633), in aanvulling op een sinds 2013 bestaande Europese gedragscode en kaderregeling voor de agrofoodsector, het 'Supply Chain Initiative'. Voor de inwerkingtreding van de OHP-richtlijn hadden verschillende lidstaten al wetgeving ten aanzien van oneerlijke handelspraktijken, dan wel faciliteerden zij vrijwillige initiatieven om zulke praktijken tegen te gaan. De OHP-richtlijn beoogt om de bestaande regelgeving enigszins te harmoniseren en voor alle lidstaten verplicht te stellen, met daarbij ruimte voor individuele lidstaten om verdergaande, al bestaande regelgeving te behouden en die eventueel uit te breiden (Wolberink en Baayen, 2024). De OHP-richtlijn legt als het ware een bodem in de Europese markt voor landbouwproducten qua gedrag.

3.2 OHP-regelgeving

OHP-richtlijn

De OHP-richtlijn vindt zijn rechtsgrondslag in art. 43, tweede lid, VWEU, het landbouwartikel dat het Europees Parlement en de Raad de bevoegdheid geeft om richtlijnen en verordeningen vast te stellen voor het realiseren van de in paragraaf 3.1 vermelde doelen.

³ Er zijn in Europa veel bedrijven in de voedselverwerkende industrie. Echter, naast het midden- en kleinbedrijf zijn er een beperkt aantal grote, dominante bedrijven in veel deelsectoren, zeker in Nederland (Bunte et al, 2010, Tabel 5.2). Denk aan slachterijen, zuivel, bier, fruitsappen, aardappelproducten, margarine, meel en zetmeel, koffie en thee, frisdranken.

De OHP-richtlijn benoemt een reeks handelspraktijken die te allen tijde verboden zijn (in Nederland wel aangeduid als de zwarte lijst) en een reeks praktijken die verboden zijn tenzij deze praktijken op duidelijke en ondubbelzinnige wijze overeengekomen zijn tussen leverancier en afnemer (grijze lijst). Er is ruimte voor nationale voorschriften in aanvulling op de Europese regels.

De lidstaten mogen aanvullende nationale regels vaststellen die de verboden praktijken in de Europese OHP-richtlijn aanscherpen maar zij mogen ook andere praktijken betreffen. De nationale bevoegdheid is beperkt, omdat nationale regels verenigbaar moeten zijn met de regels inzake de werking van de interne markt. Daarnaast moeten de nationale regels blijkens de overwegingen bij de Richtlijn ook proportioneel (evenredig) zijn. Zij mogen niet verder gaan dan strikt noodzakelijk om het gestelde doel (een goed inkomen voor de landbouwsector en bestrijding van oneerlijke handelspraktijken) te bereiken. De nationale regels mogen ook geen onevenredige afbreuk doen aan andere doelstellingen, zoals ten aanzien van het klimaat, milieu of biodiversiteit, maar ook de mededinging. Dit raakt aan het loyaliteitsprincipe (ook wel Verdragstrouw of Unietrouw genoemd), dat bepaalt dat de lidstaten geen regelgeving mogen vaststellen die afbreuk doet aan de beoogde effecten van Europese regelgeving (Baayen et al., 2023).

Wet OHP

In Nederland is de OHP-richtlijn geïmplementeerd in de Wet Oneerlijke Handelspraktijken landbouw en voedselvoorzieningsketen (Wet OHP). Deze wet verbiedt afnemers van landbouw- en voedingsproducten bepaalde handelspraktijken toe te passen.

De wet heeft als doel om de positie van de boer in de keten te versterken. Het gaat daarbij volgens de Memorie van Toelichting van de wet om de verduidelijking van de wettelijke mogelijkheid in de land- en tuinbouw om samen te werken, het erop toezien dat boeren en tuinders hogere prijzen dan ze voor gangbare producten zouden ontvangen van afnemers die bovenwettelijke eisen stellen en om de aanpak van oneerlijke handelspraktijken. De Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen moet in onderlinge samenhang worden gezien met de Wet ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven, de wijziging van de Mededingingswet om de bijzondere positie van de landbouw- en visserijsector te verduidelijken en expliciteren evenals met de inrichting van de monitor prijsvorming in de voedselketen (de zogenaamde Agro-Nutri Monitor) bij de Autoriteit Markt en Consument.

De Wet OHP onderscheidt leveranciers en afnemers van landbouw- en voedingsproducten. Leveranciers van landbouw- en voedingsproducten zijn personen en bedrijven die deze producten verkopen. Dit zijn afgezien van boeren en tuinders ook verenigingen en coöperaties van producenten.

Afnemers van landbouw- en voedingsproducten zijn personen en bedrijven die deze producten kopen, met uitzondering van consumenten. Dit zijn afgezien van bedrijven uit groothandel, industrie, detailhandel en horeca ook verenigingen en coöperaties van deze bedrijven.

Afnemers handelen onrechtmatig als zij:

- te laat betalen
De Wet OHP specificeert betalingstermijnen van 30 dagen voor bederfelijke producten en 60 dagen voor niet-bederfelijke producten na leveringsdatum of de afgesproken betaaldatum.
- een bestelling annuleren op een moment waarop de leverancier niet langer in staat is een alternatieve afnemer te vinden.
- eenzijdig de contractvoorwaarden aanpassen
- betalingen eisen voor zaken die niet met de levering te maken hebben.
- compensatie vragen voor bederf en dergelijke na levering en buiten de schuld van de leverancier om
- onrechtmatig bedrijfsgeheimen van de leverancier verkrijgen
- weigeren een schriftelijke bevestiging van de leveringsvoorwaarden te geven.

Afnemers handelen onrechtmatig als de volgende praktijken toegepast worden zonder een voorafgaande schriftelijke overeenkomst:

- retourneren van producten zonder betaling
- een bijdrage vragen voor marketing- of reclameactiviteiten
- een betaling vragen voor opname van het product in het assortiment, de opslag of het schap

-
- een bijdrage in de kosten vragen voor promotionele acties door de afnemer
 - een betaling vragen voor personeelskosten die de afnemer maakt voor de inrichting van de verkoopruimte

De Wet OHP bevat geen bepalingen over eventuele Algemene Maatregelen van Bestuur (AMVB) of Ministeriële regelingen waarmee nieuwe oneerlijke handelspraktijken aan deze lijsten zouden kunnen worden toegevoegd. Dat zal dus via de gewone wetgevingsprocedure moeten gebeuren.

Er is slechts één OHP-casus die aan de geschillencommissie Oneerlijke Handelspraktijken Landbouw- en Voedselvoorzieningsketen is voorgelegd (Geschillencommissie, 2024). Er zijn twee uitspraken gedaan in deze zaak. Deze ging over de wijze waarop de afnemer de melkprijs bepaalt die de leverancier ontvangt. De melkprijs werd maandelijks eenzijdig door de afnemer bepaald zonder transparantie en objectieve grondslag. Volgens de afnemer was de prijsbepaling gebaseerd op een beproefd benchmarkmodel dat ook door andere bedrijven toegepast wordt. Volgens de leverancier betrof het echter een eenzijdige wijziging van een contract, een verboden OHP. De afnemer paste immers de uitbetaalprijs (af-boerderijprijs) aan zonder duidelijk te maken of dit een gevolg was van veranderingen in de verkoopprijzen van de afnemer of diens kosten. De afnemer vond het redelijk dat zijn kosten afgetrokken werden van de uitbetaalprijs. Dit betekent dat de afnemer niet op kosten hoeft te concurreren. De rekening voor eventuele inefficiëntie bij de afnemer wordt bij de leverancier neergelegd.

De geschillencommissie heeft het gebruik van een benchmarkmodel voorgesteld, op te zetten door een externe deskundige, om tot een transparante prijsberekening te komen. Het door de afnemer ontwikkelde model was volgens de commissie nog niet transparant genoeg. De geschillencommissie heeft de leverancier in het gelijk gesteld en bepaald dat de afnemer de inkoopvoorwaarden aan dient te passen, zodat de maandelijks melkprijs transparant, begrijpelijk en controleerbaar vastgesteld wordt. Als gevolg van het gebrek aan transparantie handelde de afnemer eenzijdig en liet hij de leveranciers betalen voor niet-relevante diensten (punt c en d op de zwarte lijst; zie paragraaf 3.2).

Het betreft één casus, maar de uitspraken kunnen een groter effect hebben, als bedrijven en hun advocaten hier rekening mee houden. Merk op dat het gebrek aan transparantie een cruciale rol in de beoordeling door de commissie gespeeld heeft. De commissie heeft in de uitspraak voorgesteld dat de opzegtermijn, een lock-in, teruggebracht dient te worden van 12 naar 6 maanden.

Als de nieuwe OHP op bilaterale basis verplicht tot bepaling van kosten en vergoeding is de administratieve lastendruk in het bedrijfsleven en bij de toezichthouder groot. Dit stelt kwantitatief en kwalitatief eisen aan de toezichthouder, mede omdat bedrijven vrijheden hebben bij het opstellen van hun administratieve organisatie, bijvoorbeeld bij het waarderen van vlottende activa, afschrijvingen, etc. Een respondent gaf in de interviews mogelijkheden te zien voor harmonisatie, maar dit doet ons inziens geen recht aan de vrijheidsgraden die er zijn en die zullen blijven.

Transparantie ten aanzien van de kosten is ook niet nodig. Indien leverancier en afnemer een vaste vergoeding overeenkomen is de afnemer hier volgens de huidige wet OHP toe verplicht. De nieuwe OHP voegt hier ook niets aan toe.

3.3 Nieuwe OHP tegen geest van contractenwetgeving

Koopovereenkomsten zijn een vorm van een verbintenis. Het zijn meerzijdige, wederkerige overeenkomsten (Koburg, 2021). Leveranciers en afnemers gaan in een koopovereenkomst verplichtingen ten opzichte van elkaar aan, bijvoorbeeld ten aanzien van de kwaliteit en veiligheid van het product en het productieproces (Van der Meulen, 2011).

Business-to-Business (B2B) overeenkomsten worden gereguleerd door nationaal recht. Er is Europees recht voor Business-to-Consumers (B2C) transacties en voor de online aankoop van informatiediensten (bv. software) (Richtlijn consumentenrechten: 2011/83/EU, PbEU 2011, L304/64; E-commerce richtlijn 2000/31/EG, PbEG L178). De Wet OHP betreft B2B transacties en heeft geen betrekking op informatiediensten.

Een basisveronderstelling is dat de contractpartijen in vrije wil de overeenkomst aangaan. Het contractenrecht is onderhevig aan de volgende vier principes:

- **contractvrijheid**
De contractpartijen mogen zelf de contractinhoud bepalen en met wie zij een overeenkomst afsluiten. De wet kan voorwaarden stellen aan de contractinhoud.
- **contractvormvrijheid**
De contractpartijen mogen ook zelf bepalen welke contractvorm zij kiezen.
- **vertrouwen**
De contractpartijen vormen verwachtingen van elkaar wanneer zij contracten aangaan en hiernaar handelen. Beide contractpartijen mogen ervan uitgaan dat de tegenpartij die verwachtingen waarmaakt.
- **risico**
Contracten bepalen bij welke partij het risico neergelegd worden en hoe het risico in bepaalde en niet-bepaalde omstandigheden verdeeld worden.

De koopovereenkomst wordt voorafgegaan door een bod van één van de partijen. Het bod wordt al dan niet aanvaard door de tegenpartij. Bij aanvaarding is het aanbod een rechtsgeldige overeenkomst. De tegenpartij kan ook het bod definitief afwijzen of een tegenbod doen.

De contractpartijen zijn gebonden aan de koopovereenkomst. Als een partij in gebreke blijft kan de contractpartner de overeenkomst ontbinden of laten ontbinden. Onvoorziene omstandigheden zijn een reden om af te wijken van de contractvoorwaarden.

In de context van de voedselketen kunnen enige kanttekeningen bij de uitgangspunten en toepassing van contractenwetgeving geplaatst worden. De vrijheid van leveranciers, in het bijzonder boeren en tuinders, worden begrensd door de volgende punten:

- De contractvoorwaarden gaan vaak van grote ondernemingen in de voedselverwerkende industrie en de detailhandel uit. Toegang tot een distributiekanaal vereist in dat geval dat de leverancier aan de gestelde eisen voldoet, om toegang tot afzetkanalen te behouden (Van der Meulen, 2011).
- Afnemers kunnen vrijwillige overeenkomsten en de onderliggende kwaliteitsafspraken en -systemen gebruiken voor dezelfde of vergelijkbare systemen voor andere producten en leveranciers. Het is duur om elke keer van de bodem af aan te beginnen. Dat betekent wel dat andere leveranciers minder in de melk te brokkelen hebben.
- Kwaliteitsborging kan betekenen dat de afspraak verder gaat dan de onderneming van de directe leverancier. Het kan nodig zijn om de leverancier van de leverancier te binden. De afnemer grijpt op deze manier in de contractvrijheid van de directe leverancier in. De wetgeving verplicht ondernemingen ook de materiële impacts, risico's en kansen die verbonden zijn aan de upstream- en downstream waardeketen te rapporteren (Europese Commissie, 2023).
- Eisen vanuit supermarktketens zijn nog meer pregnant als het huismerken betreft. In dat geval zijn supermarktketens eigenaar van het merk en niet alleen een koper (zie ook Tidjani et al. 2025).
- Afspraken over kwaliteit en veiligheid van het product en het productieproces worden vaak door meer partijen gemaakt dan leverancier en afnemer. NGO's en keurmerkorganisaties zijn vaak betrokken bij het opstellen van eisen die milieu en diervriendelijkheid betreffen.

3.4 Nieuwe OHP kan interne markt verstoren

Art. 9 van de OHP-richtlijn bepaalt dat nationale aanvullingen bovenop de verboden praktijken in de OHP-richtlijn verenigbaar moeten zijn met de regels van de EU inzake de werking van de interne markt. Het is de Unie die de mededingingsregels vaststelt die voor de werking van de interne markt nodig zijn (art. 3, eerste lid, onder b, VWEU). De overige regels inzake de interne markt zijn een gedeelde competentie van de Unie en de lidstaten (art. 4, tweede lid, onder a, VWEU).

Volgens artikel 26 VWEU (bijlage 1) is de regelgeving over de interne markt en de werking daarvan de competentie van de Unie. Het vrije verkeer van goederen en diensten binnen de interne markt van de EU moet gewaarborgd zijn bij het vaststellen van nationale regels (ook in het geval van nieuwe OHPs). Het vrije verkeer is een basisprincipe van het Verdrag (art. 28-37 VWEU), waarvan echter mag worden afgeweken

voor bepaalde specifieke doelen, waaronder de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten (art. 36 VWEU). Het Hof van Justitie (ECLI:EU:C:2008:717, punt 57) heeft bepaald dat ten behoeve van het milieu inbreuk mag worden gemaakt op de interne markt, zolang de inbreuk noodzakelijk en proportioneel is. De ruimte onder het EU-Verdrag om nationaal duurzaamheidsregels te stellen die het vrije verkeer belemmeren is echter begrensd; sociale doelstellingen zoals fair trade en eerlijke beloning van werknemers vallen erbuiten (Baayen et al., 2023).

Nationale aanvullingen op de OHP-richtlijn kunnen marktversturend werken doordat producenten of afnemers in andere lidstaten bij voorbaat niet aan de gestelde eisen zullen kunnen voldoen, of doordat verplichte prijstoeslagen voor duurzaamheid die passend zijn voor de Nederlandse situatie niet passend zijn voor bedrijven in andere landen. De kosten van arbeid en grond liggen in sommige andere lidstaten op een ander niveau, waardoor de verplichte prijstoeslag voor duurzaamheid te hoog of te laag zal zijn. Dit maakt dat handelsstromen zich zullen verleggen en de interne markt wordt verstoord.

3.5 Collectieve toepassing nieuwe OHP in strijd met de Mededingingswet

Kartelverbod en bijbehorende uitzonderingen (art. 101 VWEU)

De aanvullende nationale regels over OHP dienen in overeenstemming te zijn met het mededingingsrecht van de Unie. Artikel 101, eerste lid, VWEU (bijlage 1) betreft het kartelverbod, dat alle overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen verbiedt die de handel tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden of de mededinging op de interne markt verhinderen, beperken of vervalsen.⁴ Zulke afspraken zijn onverenigbaar met de interne markt en verboden, en als ze toch bestaan, nietig. Het rechtstreeks of zijdelings bepalen van de aan- of verkoopprijzen is er een voorbeeld van.

Op bepaalde afspraken is het kartelverbod uit artikel 101, eerste lid, VWEU niet van toepassing. Dit is geregeld in artikel 101, derde lid, VWEU. Hiervoor geldt een complex geheel van eisen (groepsvrijstellingen, richtsnoeren, Hofjurisprudentie).⁵ Verticale afspraken hebben Verordening (EU) 2022/720 en de richtsnoeren van de EC inzake verticale beperkingen (EC, 2022) als kader, en horizontale afspraken Verordening (EU) 2023/1066, Verordening (EU) 2023/1067 en de richtsnoeren inzake de toepasselijkheid van artikel 101 van het Verdrag op horizontale samenwerkingsovereenkomsten (EC, 2023). Prijsafspraken, dus ook afspraken over prijstoeslagen, waarbij verschillende boeren en/of afnemers zijn betrokken, zijn vrijwel altijd strikt verboden. Uitzonderingen zijn mogelijk wanneer het marktaandeel van de verhandelde producten die onder de afspraken vallen, klein is.⁶

De richtsnoeren voor horizontale samenwerkingsovereenkomsten (zie bijlage 1 voor de citaten) zijn relevant voor duurzaamheidsovereenkomsten zoals keurmerken en daarmee ook voor de ruimte voor de nieuwe OHP:

'Handhaving van het mededingingsrecht draagt bij aan duurzame ontwikkeling door daadwerkelijke mededinging te waarborgen, wat innovatie stimuleert, de kwaliteit en keuze aan producten vergroot, een doeltreffende toewijzing van hulpbronnen garandeert, de productiekosten vermindert, en daarmee bijdraagt aan het welzijn van de gebruikers' (518).

⁴ Het gebruik van het woord 'kunnen' maakt dat het bestaan van de mogelijkheid van ongunstige beïnvloeding van de handel tussen lidstaten of van de mededinging al verboden is. Of dat effect zich ook werkelijk voordoet is niet relevant.

⁵ Voor een overzicht, zie de mededeling van de EC (2018) over de toepassing van de mededingingsregels van de Unie op de landbouwsector.

⁶ Zie bijvoorbeeld art. 3 van Verordening (EC) 2022/720. Onder de 30% marktaandeel is er sprake van een veilige haven. Voorwaarde is dat er geen hardcorebeperkingen worden opgelegd, waaronder het beperken van de mogelijkheid van de afnemer om zijn verkoopprijs vast te stellen (art. 4, onder a). Verplichte prijstoeslagen voor duurzaamheid vormen in beginsel zo'n beperking.

'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 soort marktfalen kan worden tegengegaan of verholpen door collectieve maatregelen, met name door overheidsbeleid of (sectorspecifieke) regelgeving, en daarnaast door samenwerkingsovereenkomsten tussen ondernemingen die duurzame productie of consumptie bevorderen' (519).

'Duurzaamheidsovereenkomsten zullen alleen aanleiding geven tot mededingingsbezwaren als zij een mededingingsbeperkende strekking hebben of als zij merkbare feitelijke of waarschijnlijke negatieve gevolgen hebben voor de mededinging' (521).

'Met name een overeenkomst tussen concurrenten over de manier waarop hogere kosten kunnen worden doorberekend aan klanten als gevolg van de invoering van een duurzaamheidsnorm in de vorm van hogere verkoopprijzen of om de prijzen vast te stellen van producten waar de norm op van toepassing is, heeft een mededingingsbeperkende strekking' (548).

'Overeenkomsten voor duurzaamheidsnormen zullen waarschijnlijk geen noemenswaardige ongunstige effecten op de mededinging teweegbrengen zolang aan [bepaalde] voorwaarden is voldaan, [waaronder dat de norm] niet mag leiden tot een aanzienlijke prijsstijging [...] van de betrokken producten [en] het gecombineerde marktaandeel van de betrokken ondernemingen mag niet hoger zijn dan 20% op elke relevante markt waarop de norm van invloed is' (549).

Is dat wel het geval, dan kunnen de afspraken toch gewettigd zijn als de mededingingsbeperkingen

'[...] 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 gestelde duurzaamheidsvoordelen en dat er uit economisch oogpunt geen andere praktisch haalbare en minder beperkende middelen zijn om deze te verwezenlijken' (561).

Duurzaamheidsnormen in de vorm van keurmerken zoals biologisch, Beter Leven, Beter voor dier, natuur en boer of On the way to PlanetProof zullen volgens de Europese Commissie dus moeten worden gebruikt binnen de bovenstaande kaders. Er gelden in elk geval beperkingen voor afspraken over prijzen, prijsaanpassingen en marktaandelen. Mededingingsbeperkingen moeten zo licht mogelijk zijn en noodzakelijk voor de verwezenlijking van de duurzaamheidsvoordelen. Een prijstoelage voor producten met het keurmerk kan niet worden gerechtvaardigd met het argument dat die nodig is om het inkomen van boeren en tuinders te verbeteren.

In het door het ministerie van LNV voorgestelde scenario, waarin duurzaamheidsafspraken op de lijst van oneerlijke handelspraktijken worden geplaatst en verboden zijn, tenzij de meerkosten van duurzame productie transparant zijn en volledig vergoed, ligt de verantwoordelijkheid voor die afspraken onverkort bij de betrokken private partijen. Dit roept de vraag op of opname van duurzaamheidsafspraken in de OHP lijst een legitimatie is voor afspraken over een transparante en volledige vergoeding van de meerkosten. Hierover geven de richtsnoeren voor horizontale samenwerkingsovereenkomsten duidelijkheid:

'De betrokkenheid van overheids- of lokale instanties bij het sluiten van duurzaamheidsovereenkomsten, of het feit dat die instanties op de hoogte zijn van dergelijke overeenkomsten, is als zodanig geen reden om aan te nemen dat deze overeenkomsten voldoen aan artikel 101. Evenzo blijven dergelijke overeenkomsten onderworpen aan artikel 101 indien overheidsmaatregelen ondernemingen enkel aanmoedigen of het gemakkelijker maken om deel te nemen aan concurrentiebeperkende duurzaamheidsovereenkomsten, zonder ondernemingen hun autonomie te ontnemen' (597).

'De partijen bij een duurzaamheidsovereenkomst die de mededinging beperkt, zullen echter niet aansprakelijk worden gehouden op grond van artikel 101 als ze door overheidsinstanties gedwongen of verplicht worden om de overeenkomst te sluiten of wanneer de overheidsinstanties de gevolgen van de overeenkomst versterken' (598).

In het bedoelde scenario is daarvan echter geen sprake, het aangaan van de afspraken blijft daarin vrijwillig. Opname van duurzaamheidsafspraken zonder transparante en volledige vergoeding in de OHP-lijst heeft daarmee tot gevolg dat aankoop van landbouwproducten met een duurzaamheidskeurmerk door supermarkten en industrie onwettig dreigt te worden, want ofwel in strijd met de Wet OHP, ofwel in strijd met het Europese mededingingsrecht.

De overheid zou partijen in theorie wettelijk kunnen verplichten om landbouwproducten met een duurzaamheidskenmerk in te kopen tegen een transparante, kostendekkende meerprijs. Een dergelijk voorstel werd op verzoek van de Tweede Kamer door het kabinet Rutte-4 onderzocht (voorstel voor een Wet ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven). De afdeling Advisering van de Raad van State adviseerde negatief op dit punt, onder verwijzing naar de Hofjurisprudentie (zie Baayen et al., 2023). De reden voor dit negatieve advies is dat de overheid bedrijven zou verplichten de mededinging te beperken en dit is verboden volgens het VWEU.

Het Hof verwees in deze naar art. 4 VWEU over het loyaliteitsbeginsel (Unietrouw). Lidstaten zouden weliswaar nationale wetgeving kunnen invoeren die inkoop van duurzame landbouwproducten tegen een transparante en volledige vergoeding van de meerkosten verplicht stelt, maar zulke wetgeving zou inbreuk maken op het Verdrag en dus verboden zijn (Baayen et al., 2023). In voetnoot 413 van de Richtsnoeren voor horizontale samenwerkingsovereenkomsten verwijst de EC op dit punt naar hetzelfde arrest als de Raad van State deed.⁷ Zowel het Hof als de Europese Commissie zien dus onoverkomelijke bezwaren tegen zulke wetgeving.

Er kan hier wel een (beperkte) nuancering aangebracht worden. Bij het toevoegen van duurzaamheidseisen zonder transparante kostendekkende vergoeding aan de OHP-lijst staat niet op voorhand vast dat de mededinging beperkt wordt. Zolang partijen strikt bilaterale overeenkomsten sluiten zonder enige vorm van doorwerking naar derden zal daar geen sprake van zijn. De transparante kostendekkende vergoeding moet dan betrekking hebben op de meerkosten van de individuele boer of tuinder, die daarover in gesprek gaat met de afnemer. De hoogte van de prijstoeslag voor de meerkosten van duurzame productie is dan voor elke producent anders.

Als de transparante kostendekkende vergoeding een vast bedrag is voor alle producenten, bijvoorbeeld berekend op basis van gemiddelde kosten in Nederland voor een bepaald type product dat aan specifieke duurzaamheidseisen voldoet, wordt de mededinging wel beperkt.⁸ De juridische kaders vanuit art. 101 VWEU, waaronder de richtsnoeren, zijn dan van toepassing.⁹ Afspraken over prijstoeslagen zijn daarbij in de regel verboden.¹⁰ Dit neemt niet weg dat de ACM is bepaalde gevallen desondanks ruimte ziet om afspraken over prijstoeslagen toe te staan, wanneer het effect op de mededinging op voorhand verwaarloosbaar lijkt.¹¹

Opname van duurzaamheidsafspraken zonder transparante kostendekkende vergoeding in de Wet OHP heeft, voor zover die vergoeding een vaste prijstoeslag voor alle boeren of tuinders betreft, dus tot gevolg dat aankoop van producten met een duurzaamheidskeurmerk door supermarkten en industrie zonder die

⁷ In de praktijk zal de ACM in voorkomende gevallen de regelgeving buiten toepassing verklaren, terwijl de Europese Commissie de regelgeving kan aanvechten bij het Europese Hof van Justitie.

⁸ In feite wordt er een collectieve kostprijs vastgesteld, hetgeen een prijsverhogend effect kan hebben voor de consumenten en daarmee mogelijk een effect op de mededinging. Afspraken die een effect kunnen hebben op de mededinging zijn onder art. 101, eerste lid, VWEU echter verboden.

⁹ De richtsnoeren over horizontale samenwerking gaan voor een groot deel over duurzaamheidsafspraken en beogen om duidelijkheid te scheppen over situaties als deze.

¹⁰ Op 12 juni 2023 organiseerde de EC een conferentie in Brussel over duurzaamheidsafspraken onder art. 210bis GMO. Daarbij stelde DG Competition nadrukkelijk dat afspraken over prijstoeslagen volstrekt taboe zijn, en dat art. 210bis GMO hierop een revolutionaire uitzondering biedt.

¹¹ Zo liet de ACM op 6 mei 2024 weten dat Stichting Milieukeur een duurzaamheidsvergoeding mag invoeren voor producenten van groenten en fruit met het keurmerk On the Way to PlanetProof, die weinig tot geen invloed zal hebben op de consumentenprijs in de supermarkt. De stichting mag daarover met supermarkten afspraken maken (<https://www.acm.nl/nl/publicaties/stichting-milieukeur-mag-duurzaamheidsvergoeding-voor-boeren-invoeren>).

vergoeding in strijd is met de Wet OHP en met een vergoeding naar alle waarschijnlijkheid in strijd met het Europese mededingingsrecht. Nader onderzoek op dit punt is noodzakelijk om oplossingen of alternatieven te verkennen. Daarbij moet worden meegenomen dat volledige transparantie over prijzen op zichzelf ook in strijd kan zijn met het mededingingsrecht van de EU.

Verder heeft de nieuwe nationale OHP als gevolg dat de transparante kostendekkende vergoeding niet alleen moet worden betaald aan Nederlandse boeren en tuinders, maar ook aan boeren en tuinders in andere EU lidstaten en zelfs daarbuiten. Het vaststellen van de kosten van buitenlandse leveranciers brengt voor alle betrokkenen zeer hoge transactiekosten met zich mee.

Er blijft nog één vraag open. Bieden de Europese regels voor het landbouwbeleid, vooral artikel 43 VWEU, wel de noodzakelijke ruimte voor de beoogde nieuwe OHP? De OHP-richtlijn vindt immers zijn rechtsgrond in dit artikel. Dit wordt behandeld in de volgende paragraaf.

Uitzonderingen voor de landbouw op het kartelverbod

De uitzonderingen voor de landbouw op het Europese kartelverbod worden gegeven in de GMO-verordening (1308/2013). Zij vallen uiteen in gevallen die buiten de werking van het kartelverbod vallen door Hofjurisprudentie, en specifieke uitzonderingen (derogaties) op het kartelverbod.

a. Inperking van de OHP tot erkende producentenorganisaties (art. 152 GMO)

Allereerst heeft het Europees Hof van Justitie in de witlofzaak (ECLI:EU:C:2017:860) bepaald dat erkende producentenorganisaties afzet en prijzen mogen coördineren en commercieel gevoelige informatie mogen uitwisselen als die activiteiten strikt noodzakelijk en proportioneel zijn voor de tenuitvoerlegging van de doeleinden die de erkende producentenorganisaties zijn opgelegd krachtens EU-wetgeving. Een erkende producentenorganisatie mag dus namens alle leden afspraken met afnemers maken over vergoeding van de meerkosten van producten met een duurzaamheidskeurmerk. Afspraken daarover tussen erkende producentenorganisaties, of derden, zijn volgens het witlofarrest echter verboden. De transparantie en prijstoeslag zullen dus niet verder kunnen strekken dan de erkende producentenorganisatie en haar leden. Een vaste en transparante toeslag voor alle Nederlandse boeren en tuinders (en/of alle supermarktketens en industriële afnemers) voor een bepaald product met een bepaald keurmerk is op deze grondslag niet toegestaan. Een nieuwe OHP die uitsluitend toeziet op transacties met individuele, erkende producentenorganisaties, lijkt mogelijk. De vraag is dan wel in hoeverre de bescherming van de OHP het belang van de erkende producentenorganisatie schaadt, meer dan baat. Wanneer boeren en tuinders die geen lid zijn van een erkende producentenorganisatie buiten de OHP vallen, zullen afnemers mogelijk de voorkeur geven aan hun producten vanwege de lagere prijzen.

b. Koppeling van de OHP aan waardeverdelingsclausules (art. 172bis GMO)

Een tweede mogelijkheid is gegeven in art. 172bis GMO. Dit artikel laat toe dat aanbieders en afnemers van landbouwproducten afspraken maken over de verdeling van op de markt gegenereerde winsten en verliezen. De OHP-richtlijn bepaalt dat dergelijke afspraken buiten de werking van art. 3 (de zwarte en grijze lijsten) vallen. Dergelijke clausules staan op gespannen voet met het kartelverbod, maar art. 172bis maakt duidelijk dat zulke praktijken desondanks zijn toegestaan. Hoewel het artikel geen expliciete uitzondering betreft op het kartelverbod, is die uitzondering onmiskenbaar van toepassing. Aanvankelijk waren waardeverdelingsclausules alleen toegestaan in de suikersector en tussen de boer en de afnemer. Stapsgewijs is de bepaling gegeneraliseerd naar alle landbouwsectoren en naar de gehele keten. Denkbaar is dat partijen onder art. 172bis GMO-afspraken maken over de vergoeding van de meerkosten van duurzaamheidskeurmerken, die te allen tijde kostendekkend zullen worden uitgekeerd, binnen zekere kaders ten aanzien van de marktprijsontwikkeling. Hier ligt wellicht een opening om de OHP te realiseren zonder spanning met de regels over de interne markt en de mededinging. De juiste duiding van art. 172bis is echter vooralsnog onzeker (Wolberink en Baayen, 2024). Bovendien bepaalt art. 168 GMO dat partijen vrij moeten zijn om al dan niet van dergelijke constructies gebruik te maken. Dat gaat niet samen met een verbod op het achterwege laten van waardeverdelingsclausules.

c. Koppeling van de OHP met duurzaamheidsafspraken (art. 210bis GMO)

Verder bevat de GMO-verordening enkele expliciete derogaties op het kartelverbod. Art. 210bis GMO biedt de mogelijkheid om duurzaamheidsafspraken te maken inclusief een prijstoeslag, zelfs met een marge van 20%

voor het boereninkomen, als die afspraken onontbeerlijk zijn voor het realiseren van de duurzaamheidsnormen. Het is echter niet eenvoudig om aan de voorwaarden van art. 210bis GMO te voldoen, gezien de eisen die de EC daarover heeft vastgelegd in de richtsnoeren bij dit artikel (EC, 2023b; Baayen et al., 2023). In de praktijk vormen de beperkingen in de richtsnoeren (EC, 2023b) over het marktaandeel en de concurrentie met niet-duurzame producten uit andere lidstaten een moeilijk te overkomen hindernis. Producten met een Nederlands duurzaamheidskeurmerk kunnen in het buitenland moeilijk worden verwaard (Wolberink en Baayen, 2024). Afspraken onder dit artikel mogen ook niet ten doel hebben om het inkomen van producenten te versterken. De afspraken moeten namelijk onontbeerlijk zijn om de gestelde duurzaamheidsdoelen te realiseren. Dit geldt ook voor de eventuele marge van 20% op de toeslag (EC, 2023b). Buiten kijf staat dat duurzaamheidsvereenkomsten die de vrijheid van een partij om te onderhandelen over de aankoop- of verkoopprijzen direct of indirect beperken, de mededinging waarschijnlijk beperken (en dus in beginsel verboden zijn). Wel zijn afspraken over prijstoeslagen minder beperkend dan prijsafspraken.

In het scenario van het ministerie van LNV worden de kosten van duurzame productie uitgezonderd van de normale onderhandelingen over de aankoop- of verkoopprijs van producten. Er is dus sprake van beperking van de mededinging. Dit maakt dat de enige rechtmatige manier om afspraken te maken over transparante toeslagen voor producten met duurzaamheidskeurmerken de toepassing van art. 210bis GMO is, afgezien van de mogelijkheden voor erkende producentenorganisaties en waardeverdelingsclausules.

Toevoeging van duurzaamheidseisen aan de lijst van verboden oneerlijke handelspraktijken betekent dat landbouwproducten met een duurzaamheidskeurmerk moeten worden vergoed met een prijstoeslag die exact overeenkomt met de meerkosten van duurzame productie (eventueel met een marge van 20% mits onontbeerlijk). Een hogere vergoeding is in strijd met art. 210bis GMO, en een lagere vergoeding met de Wet OHP. Gevolg daarvan is dat de toeslagen per product, producent en land van herkomst exact moeten worden berekend, inclusief producenten uit andere lidstaten en landen buiten de EU omdat de OHP-richtlijn ook op hen ziet. De transactiekosten hiervan zijn zeer hoog (paragraaf 4.3). Plaatsing van duurzaamheidseisen op de lijst van verboden OHP's heeft daarmee tot gevolg dat handel in landbouwproducten met een duurzaamheidskenmerk onder art. 210bis GMO in de praktijk ernstig belemmerd wordt. Als de Wet zicht enkel richt op een vergoeding voor Nederlandse producten, dan is er onmiskenbaar sprake van een (verboden) vervalsing van de interne markt.

Zwarte of grijze lijst

Plaatsing van de nieuwe OHP op de zwarte, dan wel de grijze lijst maakt geen wezenlijk verschil. De rechtsconflicten die plaatsing op de zwarte lijst oproept zijn even goed aan de orde bij plaatsing op de grijze lijst. In beginsel blijft de OHP immers verboden. Het gegeven dat partijen contractueel kunnen vastleggen dat zij van de OHP afzien brengt daar geen verandering in.

3.6 Alternatieven

Bij wijze van alternatief voor een nieuwe OHP zouden alle aankopen van landbouwproducten onder de kostprijs kunnen worden verboden. Dit borgt dat de meerkosten duurzame productie voor duurzaamheidskeurmerken volledig worden vergoed. Het doel dat het ministerie voor ogen staat wordt dus bereikt. Dit is juridisch haalbaar omdat zo'n verbod geen belemmeringen oproept voor de werking van de regels van de interne markt (het verbod betreft immers aankopen uit alle EU-lidstaten en derde landen), de mededinging niet belemmert (het verbod richt zich tot alle afnemers individueel) en wegblijft van collectief bepaalde toeslagen voor duurzaamheidsafspraken. De OHP bestaat al in vier EU-lidstaten en wordt door de Europese Commissie niet betwist. In haar recente mededeling *A vision for Agriculture and Food* van 19 februari 2025 kondigt de Europese Commissie zelfs een aanpassing aan van de OHP-richtlijn, waarbij gedwongen (systematische) verkoop van landbouwproducten onder de kostprijs verboden zal worden (Europese Commissie, 2025).

Wel belemmert de OHP in deze generieke vorm (dus niet beperkt tot de meerkosten van duurzaamheid) de mededinging, en kan hij de concurrentiepositie van de Nederlandse landbouw schaden.

Om die reden is deze generieke OHP, een verbod op verkoop beneden de kostprijs, ondanks verzoeken daartoe, niet opgenomen als nationaal verboden praktijk in de Wet OHP. Dit staat ook in de Memorie van Toelichting op die wet.

‘Een dergelijk verbod zou marktverstoring zijn en niet bijdragen aan het concurrentievermogen van de sector. Er kunnen daarnaast allerlei neveneffecten ontstaan, zoals overproductie en het indirect subsidiëren van onrendabele bedrijven’ (Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2020-2021).

Toevoeging van een nieuwe OHP vereist aanpassing van de Wet OHP. Daarbij kan in de nieuwe Memorie van Toelichting bij de wetswijziging worden verduidelijkt waarom een generiek verbod op aankoop van landbouwproducten onder de kostprijs alsnog als OHP kan worden aangemerkt.

3.7 Samenvatting

Contractenwetgeving

Uitgangspunt van contractenwetgeving is dat leverancier en afnemer vrij zijn de volledige inhoud van de overeenkomst te bepalen. Dit blijkt ook uit art. 168 GMO. De voorgestelde OHP doet hier afbreuk aan. Echter, supermarktketens zullen uit kostenoverwegingen standaarden ontwikkelen voor duurzaamheid. Dit betekent dat afnemers minder inspraak hebben in bilaterale overeenkomsten. Afspraken over duurzaamheid kunnen leiden tot een lock-in. Dit geldt des te meer voor huismerken.

Interne markt

Nationale aanvullingen boven op de verboden praktijken in de OHP-richtlijn moeten verenigbaar zijn met de regels van de EU over de werking van de interne markt (vrij verkeer van goederen en diensten). Daarvan mag in bepaalde gevallen worden afgeweken, op voorwaarde van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Daarbij gelden milieudoelstellingen wel, maar een eerlijke beloning van boeren en tuinders niet als erkend doel.

Zulke aanvullingen kunnen marktverstoring werken doordat producenten of afnemers in andere landen bij voorbaat niet aan de gestelde eisen zullen kunnen voldoen, of doordat verplichte prijstoelagen voor duurzaamheid die passend zijn voor de Nederlandse situatie niet passend zijn voor bedrijven in andere landen. Als handelsstromen zich erdoor verleggen, wordt de interne markt verstoord.

Mededinging

De voorwaarde in de OHP-richtlijn dat aanvullende nationale regels verenigbaar zijn met de regels van de EU over de werking van de interne markt, en ook proportioneel, heeft juridisch tot gevolg dat het mededingingsrecht van de Unie van toepassing is op zulke nationale aanvullingen.

Het kartelverbod in het VWEU betekent dat prijsafspraken, dus ook afspraken over prijstoelagen, met betrokkenheid van verschillende boeren en/of verschillende afnemers vrijwel altijd verboden zijn. Alleen onder stringente voorwaarden is daarvoor enige ruimte, waarbij het marktaandeel van de verhandelde producten die onder de afspraken vallen beperkt moet zijn.

Specifiek voor de landbouw kunnen onder het landbouwartikel in het VWEU uitzonderingen worden gemaakt op deze regels, waaronder op het verbod op prijstoelagen. Onder bepaalde voorwaarden mogen de leden van erkende producentenorganisaties prijsafspraken maken met afnemers; daarbij telt een producentenvereniging in feite als één leverancier. In de keten mogen afspraken worden gemaakt over de verdeling van winsten en verliezen in relatie tot schommelingen in de marktprijs. Prijstoelagen voor duurzaamheidsafspraken zijn op beperkte schaal (dus niet voor het hele land) toegestaan, mits ze gekoppeld zijn aan duurzaamheidsnormen en onontbeerlijk om het gestelde duurzaamheidsdoel te behalen.

Bij het toevoegen van duurzaamheidseisen zonder transparante kostendekkende vergoeding aan de OHP-lijst staat niet op voorhand vast dat de mededinging beperkt wordt. Zolang partijen strikt bilaterale overeenkomsten sluiten zonder enige vorm van doorwerking naar derden zal daar geen sprake van zijn. De

transparante kostendekkende vergoeding moet dan betrekking hebben op de meerkosten van de individuele boer of tuinder, die daarover in gesprek gaat met de afnemer.

Voor zover de transparante kostendekkende vergoeding een vast bedrag is voor alle producenten, bijvoorbeeld berekend op basis van gemiddelde kosten in Nederland voor een bepaald type product dat aan specifieke duurzaamheidseisen voldoet, moet worden aangenomen dat de mededinging wel wordt beperkt. Landsdekkende afspraken over prijstoeslagen zijn dan in de regel verboden. Opname van duurzaamheidsafspraken zonder transparante kostendekkende vergoeding in de OHP-lijst heeft, voor zover die vergoeding een vaste prijstoeslag voor alle boeren of tuinders betreft, tot gevolg dat aankoop van producten met een duurzaamheidskeurmerk door supermarkten en industrie als er geen uniforme kostendekkende toeslag wordt betaald in strijd is met de Wet OHP, en als die wel wordt betaald in strijd met het Europese mededingingsrecht. Nader onderzoek is noodzakelijk om oplossingen of alternatieven te verkennen.

Nieuwe kansen?

Op 10 december 2024 bracht de Europese Commissie een voorstel uit ter aanpassing van de GMO.¹² In dat voorstel verruimt zij mogelijkheden voor niet-erkende producentenorganisaties om namens hun leden contractonderhandelingen te voeren (art. 152 GMO), maar niet over prijzen en prijstoeslagen. Verder past de Europese Commissie de regels voor contracten aan (art. 168 GMO), waarbij naast fluctuaties in marktprijzen ook veranderingen in kostprijs mogen worden meegenomen. Dit zou een opening kunnen zijn voor de beoogde OHP, ware het niet dat art. 168 GMO bepaalt dat partijen vrij kunnen kiezen om al dan niet van zo'n constructie in het contract gebruik te maken. Ten slotte past de Europese Commissie de ruimte voor duurzaamheidsafspraken in de keten aan (art. 210bis GMO). Naast ecologische duurzaamheidsdoelen (klimaat, milieu, biodiversiteit, dierenwelzijn) mogen onder dit artikel volgens het voorstel ook economische duurzaamheidsdoelen worden nagestreefd (kleine boeren, jonge boeren, werkomstandigheden). Deze uitbreiding stuit op economische en juridische problemen. De logica van duurzaamheidsafspraken voor negatieve externaliteiten van de landbouw op de leefomgeving betreft fysieke schade die niet is ingeprijsd, terwijl de economische duurzaamheid niet over negatieve externaliteiten gaat, maar om de sociaal-economische effecten van het landbouwsysteem op de boeren zelf (verdelingsproblematiek). Dat past niet in de juridische logica van art. 210bis GMO (Baayen en Wolberink, 2025). Bovendien verbieden de richtsnoeren bij dit artikel juist om duurzaamheidsafspraken te maken om sociaal-economische redenen (Wolberink en Baayen, 2024). De aanpassingen aan de GMO bieden dus geen bruikbare veranderingen waardoor de nieuwe OHP alsnog mogelijk zou worden.

Wel bracht de Europese Commissie op 10 december 2024 tevens een voorstel uit voor een nieuwe verordening over de handhaving van de OHP-richtlijn.¹³ Dit voorstel biedt geen aanknopingspunten voor nieuwe OHP's, die van de werking van de richtlijn zijn uitgesloten, tenzij de bevoegde autoriteiten in lidstaten besluiten om desondanks informatie daarover uit te wisselen.

Alternatieven?

Bij wijze van alternatief zouden alle aankopen van landbouwproducten onder de kostprijs kunnen worden verboden. Dit is juridisch haalbaar omdat zo'n verbod geen belemmeringen oproept voor de werking van de regels van de interne markt, de mededinging niet belemmert en wegblijft van collectief bepaalde toeslagen voor duurzaamheidsafspraken. De OHP bestaat al in vier EU-lidstaten, wordt door de Europese Commissie niet betwist en borgt generiek dat de meerkosten van duurzame productie voor duurzaamheidskeurmerken volledig worden vergoed.

¹² Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council amending Regulations (EU) No 1308/2013, (EU) 2021/2115 and (EU) 2021/2116 as regards the strengthening of the position of farmers in the food supply chain. COM/2024/577 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024PC0577>

¹³ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende samenwerking tussen de handhavingsautoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van Richtlijn (EU) 2019/633 inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen. COM/2024/576 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2024:576:FIN>

4 Positieve en negatieve effecten van de nieuwe OHP

4.1 Klant-specifieke investeringen kunnen leiden tot een lock-in van de leverancier

De waarde van duurzaamheidsmaatregelen kan oneerlijk verdeeld worden. Overeenkomsten tussen leverancier en afnemer hebben twee doelen (Sexton, 2017):

- de efficiëntie te bevorderen in de keten
In dit rapport staat niet de efficiëntie of winst in bedrijfseconomische zin centraal maar de duurzaamheid van de keten. De overeenkomsten hebben ten doel de duurzaamheid te verbeteren en te vermarkten.
- de gecreëerde waarde te verdelen tussen leverancier en afnemer
De verdeling hangt van de onderhandelingspositie van de partijen af. Een monopolist kan in theorie de gecreëerde waarde geheel afromen. De economische theorie heeft geen waardeoordeel over de vraag hoe de waarde verdeeld wordt. Wel benadrukt de theorie dat bedrijven niet duurzaam verlies kunnen leiden. Als partijen verlies leiden bij een activiteit, stoppen zij met de betrokken activiteit en eventueel zelfs met de bedrijfsvoering.

Als boeren en tuinders aan klantspecifieke eisen moeten voldoen, bestaat ook nog het gevaar van een lock-in en opportunistisch gedrag door de afnemers. Sexton (2017) onderscheidt drie elkaar overlappende theoretische kaders voor OHPs:

- De transactiekostentheorie bestudeert onder welke voorwaarden bedrijven transacties afsluiten en welke transactievormen het best passen bij welke situatie. De transactiekostentheorie richt zich hierbij op investeringen die bedrijven doen om waarde creëren voor één of beide contractpartijen. Deze investeringen zijn goed voor specifieke bedrijven en kunnen niet of niet volledig te gelde gemaakt worden in andere commerciële relaties. De transactievormen hebben ten doel opportunistisch gedrag aan te pakken, de neiging van een partij zich niet aan de overeenkomst te houden maar deze achteraf in het eigen voordeel unilateraal of via heronderhandelingen aan te passen. Er zijn volgens de transactiekostentheorie drie factoren die invloed hebben op de wijze waarop transacties vorm gegeven worden:
 - De *frequentie* waarmee transacties plaatsvinden. Naarmate er frequenter transacties plaatsvinden, vinden er minder OHPs plaats.
 - De mate waarin *klant-specifieke investeringen* gedaan worden. Er is een klantspecifieke investering als supermarktketen A andere eisen stelt dan supermarktketen B of de markt in het algemeen. Als supermarktketen geheel andere eisen stelt en dit forse investeringen vergt, dan maakt de leverancier de investeringen niet goed als de handelsrelatie verbroken wordt. De leverancier heeft te maken met een zogenaamde lock-in en omschakelingskosten. De afnemer kan de afhankelijkheid benutten om in een heronderhandeling gunstiger voorwaarden te bedingen of simpelweg af te dwingen. Klant-specifieke investeringen kunnen OHPs uitlokken; generieke investeringen doen dit niet.
 - Indien er *onzekerheid* is ten aanzien van de transactie maar ook de omgeving, kunnen contracten niet dichtgetimmerd worden. Onzekere en onverwachte situaties kunnen ruimte geven voor opportunistisch gedrag door één van de partijen. De afnemer kan bijvoorbeeld bij een tegenvallende vraag meer leveringen afkeuren op kwaliteitscriteria (eiwit- of vochtgehalten) en de rekening van de tegenvallende vraag deels bij de leveranciers neerleggen.
- Als er een asymmetrie is in de afhankelijkheidsposities van leverancier en afnemer komen er meer OHPs voor (Kumar et al., 1995). Afankelijkheid binnen de keten vermindert het aantal conflicten (OHPs) en vergroot vertrouwen en commitment, maar een asymmetrie in de afhankelijkheid vergroot het aantal conflicten (OHP's) en verminderen vertrouwen en commitment.
- In de relatiemarketing staan de onderlinge verhoudingen tussen bedrijven binnen een netwerk of keten centraal (Morgan en Hunt, 1994). Kennis en middelen worden gedeeld en er wordt naar een efficiënte werkverdeling gezocht. Supermarktketens brengen bijvoorbeeld kennis van marketing en distributie in; boeren en tuinders en de verwerkende industrie kennis van product en productie. De analyse gaat hier niet

over één transactie of overeenkomst, maar over alle formele en informele transacties en uitwisselingen binnen een relatie. Relatiemarketing bestaat uit alle marketingactiviteiten die erop gericht zijn relaties aan te gaan, uit te bouwen en te onderhouden. Vertrouwen en commitment zijn hierin kernwoorden; macht hoort hier niet in thuis. In de ogen van Morgan en Hunt is macht niet 'productief'. Investerings worden negatief beïnvloed door:

- o opportunistisch gedrag na het afsluiten van de overeenkomst. Het gevaar van opportunistisch gedrag is afhankelijk van onzekerheid, specifieke investeringen en de frequentie van transacties.
- o asymmetrie in de onderhandelingspositie en macht tussen ketenpartijen.
- o een gebrek aan vertrouwen en commitment.

De drie theoretische kaders leggen dus nadruk op de mogelijkheid dat leveranciers achteraf de contractvoorwaarden in hun voordeel beslechten. Sexton (2017) noemt een reeks OHP's die leiden tot 'oneerlijk' gedrag achteraf, late betalingen, afdedwongen aanpassing van de voorwaarden, etc. Een asymmetrie in de onderhandelingspositie stelt hen mede hiertoe in staat, bijvoorbeeld door bijdragen te eisen aan promotionele acties of een vorm van dienstverlening.

Voor duurzaamheidseisen heeft deze analyse de volgende gevolgtrekking. Generieke eisen in de vorm van keurmerken bieden boeren en tuinders de mogelijkheid van afnemer te wisselen als hun huidige afnemer hen onder druk zet om de prijzen te verlagen. Bij bedrijfslogo's is het risico op een lock-in en uitbuiting groter, zeker als de duurzaamheidseisen verschillen van eisen elders in de markt. Als keurmerken en logo's een nationaal karakter hebben, belemmeren zij de internationale handel in duurzame producten.

4.2 Oneerlijke handelspraktijken zijn communicerende vaten

Kennis over de effecten van OHP's in de economische literatuur is beperkt. Het is meestal niet mogelijk conclusies te trekken. Het staat wel vast dat OHP's communicerende vaten zijn. Als één OHP effectief aangepakt worden, kunnen andere OHP's opspelen. Dit beperkt de effectiviteit van het beleid.

Boeren

Boeren kunnen kwetsbaar zijn voor OHP's, omdat het aanbod van landbouwproducten prijsinelastisch is, de vaste kosten hoog en specifiek zijn en de kosten van de overstap naar andere afnemers eveneens hoog (Falkowski, 2017). Er is meer anekdotisch bewijs dan gestructureerd hard bewijs over OHP's. Het is wel zo dat supermarktketens initiatieven nemen op het terrein van duurzaamheid en in dat kader tot verticale afspraken komen inclusief kostenregelingen.

Consumenten

OHP's kunnen gevolgen hebben voor consumenten. De literatuur geeft niet aan of deze gevolgen positief of negatief zijn.

OHP's kunnen de winstgevendheid van leveranciers verminderen bijvoorbeeld als supermarkten vaste vergoedingen vragen dan wel afdwingen voor vermeende diensten als toegang tot de leverancierslijst of schapruimte. Dit kan op lange termijn leiden tot een stijging van de af-boerderij- en groothandelsprijzen omdat de kosten in beide sectoren uiteindelijk goed gemaakt dienen te worden. De consument profiteert wellicht van de vaste vergoedingen die supermarktketens aan hun leveranciers vragen, als eerstgenoemden de vergoedingen doorgeven aan de consument. Echter, als supermarkten marktmacht hebben ten opzichte van consumenten, kunnen zij de vaste vergoedingen voor zichzelf houden. Uit de Agro-Nutri Monitor blijkt overigens niet dat dit het geval zou zijn.

Het blijft dus de vraag wat het netto-effect op de consumentenprijzen is. Een stijging van de consumentenprijzen is vooral nadelig voor consumenten met een lage beurs (Assemblée Nationale, 2022). Dit betekent dat de overheid de koopkracht van minder draagkrachtige consumenten zal moeten ondersteunen, bijvoorbeeld met belastingmaatregelen en toeslagen.

De vaste vergoedingen voor schapruimte, een veel bestudeerde OHP in de economische literatuur, hebben invloed op het assortiment van de supermarkt. Er zijn redenen waarom het assortiment kan afnemen maar

ook toenemen. Er zijn leveranciers die niet in staat zijn een vaste vergoeding voor schapruimte te betalen. Zij zullen afvallen. Dit geldt vooral voor kleine leveranciers. Echter, voor zover consumenten waarde hechten aan productvariëteit, zullen supermarktketens het assortiment willen vergroten. De betalingen voor schapruimte en eventueel hoge consumentenprijzen stellen supermarkten in staat een groot assortiment te voeren (Falkowski, 2017).

Dit wordt bevestigd door het rapport van de Assemblée Nationale (2022). Supermarktketens verschuiven hun marketingbeleid van de instrumenten die gereguleerd worden (prijzen) naar andere instrumenten (assortiment, promotie). Winst of verlies op voedingsproducten kan gecompenseerd worden door de prijsstelling bij andere producten aan te passen. Het assortiment waarmee prijspromoties plaatsvinden kan aangepast worden. Supermarktketens kunnen ook het assortiment aanpassen. Als een supermarkt verlies lijdt op een categorie als gevolg van regelgeving kan de supermarkt het aantal productvariëteiten terugbrengen of het aantal huismerken uitbreiden. Regulering door de overheid kan dus gevolgen hebben voor de concurrentiepositie van huismerken, de merken van het mkb en die van het grootbedrijf.

Vergelijkbare redeneringen gelden voor de impact van OHP's op kwaliteit en innovatie. Voor innovatie is risico ook nog een factor. Supermarkten lopen een omzetrisko als zij een nieuw product in het assortiment opnemen. Betalingen voor schapruimte verzekeren supermarktketens tegen tegenvallende omzetten voor nieuwe producten. Leveranciers dienen op basis van consumentenonderzoek na te gaan of zij de verzekeringspremie, de vergoeding voor schapruimte, kunnen betalen.

Ook Colla (2006) wijst erop dat supermarktketens een groot aantal instrumenten tot hun beschikking hebben en dat deze communicerende vaten zijn. Een verbod op verkoop beneden de kostprijs in Frankrijk heeft geleid tot een stijging van de consumentenprijzen en een daling van de concurrentie tussen A-merken. De A-merken hebben de winst gebruikt om hun producten beter te differentiëren: groter assortiment, betere kwaliteit. De prijsstijgingen hebben ook geleid tot de opkomst van huismerken en discounters.

De OHP-regelgeving betreft alle (grote) afnemers, dus niet alleen supermarkten, maar ook de voedselverwerkende industrie. Veel van de hiervoor genoemde punten zijn relevant voor beide. Voor de industrie geldt aanvullend dat het opzetten van productielijnen voor nicheproducten onevenredig kostbaar is (denk aan afzonderlijke slachtlijnen). De ruimte om duurzame producten voor de retail te produceren is dus beperkt, de noodzaak om zekerheid te hebben van voldoende omzet van duurzame producten is groter en de marges daarbij kleiner. Dit maakt dat de industrie enerzijds over stabiele toeleveranciers moeten beschikken, maar anderzijds scherp op de kosten moeten letten. Dit kan door boeren als OHP worden ervaren, terwijl het dat niet is. De voedingsmiddelenindustrie moet de duurzame producten immers kunnen afzetten in concurrentie met andere nationale en mondiale spelers. Ruimte voor spelen met de margemix zoals bij supermarkten is er niet. De beoogde nieuwe OHP gaat echter uitsluitend uit van de meerkosten van duurzame productie, maar gaat voorbij aan de meerkosten van duurzame producten voor afnemers.

4.3 Vaste vergoedingen staan bloot aan prijsconcurrentie

Een systeem van vaste vergoedingen kan stuklopen op marktwerking. Dit wordt geïllustreerd door het vergoedingstelsel voor een Beter leven keurmerk (BLK). Hoste en Benus (2023) constateren vier manco's in het stelsel:

- De verhouding tussen de opbrengsten per m² staloppervlakte voor reguliere varkens en de opbrengsten per m² staloppervlakte voor BLK-varkens is niet alleen afhankelijk van het aantal biggen per m² maar ook van de marktprijs. De opbrengsten per m² staloppervlakte in euro's nemen sterker toe voor reguliere varkens dan voor BLK-varkens als de marktprijs stijgt. De vergoeding voor BLK-varkens is niet gekoppeld aan de marktprijs. Dit kan BLK-bedrijven ertoe aanzetten te stoppen met het keurmerk als de marktprijs hoog is.
- De algemene marktprijs is sterk afhankelijk van de opbrengsten in het buitenland, terwijl BLK zich richt op de Nederlandse markt. De opbrengstprijzen in het buitenland bepalen mede de prikkel om het BLK-keurmerk te voeren. Hoste en Benus (2023) vinden dit onlogisch en onwenselijk, maar gaan hierbij voorbij aan het feit dat de opbrengstprijzen in het buitenland opportuiniteitskosten zijn voor Nederlandse boeren.

- De BLK-vergoeding dekt alleen de meerkosten maar brengt geen nettomarge met zich mee. In paragraaf 4.1 is benadrukt dat er geen garantie is dat ketenafspraken de winst eerlijk verdelen. Dit is ook niet het hoofddoel van ketenafspraken over duurzaamheid. In paragraaf 3.3 wordt de gerefereerd aan de mogelijkheid dat boeren en tuinders een beperkte marge (20%) overhouden aan duurzaamheidsinitiatieven in het kader van artikel 210bis GMO.
- Van tijd tot tijd worden de eisen voor keurmerken, hier BLK, aangepast. Dit vergt nieuwe investeringen en kosten. Dit is problematisch als er investeringen nodig zijn in activa met een looptijd van 20 tot 30 jaar, gebouwen en stallen. De overgang naar nieuwe eisen in 2025 vergt extra investeringen in bestaande stallen. Indien strikt aan deze eisen vastgehouden wordt, kunnen bedrijven besluiten niet langer BLK-varkens te produceren.

Punt 1 en 2 geven aan stelsels van vergoedingen onderworpen zijn aan marktwerking. Als er in het buitenland meer winst behaald kan worden, kunnen boeren en tuinders overstappen naar minder duurzame alternatieven. Systemen van vaste vergoedingen zijn geen panacee voor stabiliteit in ketenafspraken ten aanzien van duurzaamheid.

4.4 Het delen van kosteninformatie vereist vertrouwen en een goede administratie en kan leiden tot prijsdruk

De beoogde OHP vereist dat de berekening van de meerkosten transparant is voor beide partijen en dat de vergoeding van de meerkosten voor de boeren op deze berekening gebaseerd is. Dit betekent dat de boer informatie over kosten dient te delen met de afnemer.

Als het verplicht wordt een vergoeding te bepalen op basis van de kosten, dient er inzicht gegeven te worden in deze kosten. Dit betekent dat boeren en tuinders bedrijfsgevoelige informatie moeten delen met derden. Dit vereist vertrouwen tussen de partijen: leverancier, afnemer en eventueel een derde partij die de kostenbepaling uitvoert. De kostenberekening kan de bepaling van de vergoeding objectiveren, maar kan ook gebruikt worden om de vergoeding te verlagen. Als dat gebeurt, en dat risico is reëel, wordt het beoogde doel van de extra OHP niet bereikt en kan de positie van de boer zelfs verslechteren (hij wordt op papier beter beschermd, maar is in de praktijk extra kwetsbaar).

Het delen van kosteninformatie ligt gevoelig. Het is strategische informatie in de concurrentie die bedrijven liever voor zichzelf houden. Hoffjan et al. (2011) bespreken het delen van kosteninformatie door leveranciers met afnemers, in het bijzonder de voor- en nadelen van open boekhouding. Voor de OHP hoeft in beginsel niet de gehele boekhouding openbaar gemaakt te worden. Echter, dit laatste opent de deur voor misbruik, het opportunistisch delen van informatie.

Het delen van informatie vereist vertrouwen. Boekhoudgegevens worden wel gedeeld bij het aangaan van een relatie omdat dit één van de criteria bij de selectie is. Op dat moment is er niet altijd een vertrouwensrelatie opgebouwd. Conflicten kunnen gerelateerd zijn aan de verdeling van de baten. Kajüter en Kulmala (2005) benadrukken dat leverancier en afnemer er beide van overtuigd dienen te zijn dat de informatiewisseling leidt tot een verbetering van de positie van beide partijen, dat de gedeelde informatie en de onderliggende systemen van goede kwaliteit zijn en dat de gedeelde informatie niet tegen één van beide partijen gebruikt wordt.

Afnemers kunnen de informatie om drie redenen gebruiken:

- Prijsdruk
Als de afnemers erachter komen dat de kosten lager zijn dan de prijzen, kunnen zij de leveranciers 'dwingen' de prijzen te verlagen. De kosteninformatie kan gebruikt worden om bedrijven te benchmarken. Niet alle benchmarkinitiatieven zijn succesvol (Kajüter en Kulmala, 2005). Immers, de gedeelde informatie kan tegen de bedrijven gebruikt worden: 'Jullie kosten zijn te hoog.'
- Een berekeningsmethode voor de kosten kan de onderhandelingen tussen leverancier en afnemer objectiveren. Er wordt in dat geval minder tijd en emotie gestopt in de echte onderhandelingen. Dit is een positief effect.

-
- De systematiek - interorganisational cost management (ketenkostenmanagement) - wordt gebruikt om de integrale ketenkosten te verlagen. Dit is ook een positief effect.

Een kostenberekening veronderstelt ook dat er een goed administratief systeem aanwezig is. Dit is waarschijnlijk juist nadelig voor kleine agrarische bedrijven. Dit roept de vraag hoe omgegaan wordt met bedrijven met en zonder een goed boekhoudsysteem. Een positief neveneffect van informatiedeling is bevordering van boekhoudsystemen.

De bepaling van de gemiddelde kosten is niet eenvoudig als er meerdere leveranciers zijn (Assemblée Nationale, 2022). Er zijn allerlei redenen waarom de kosten verschillen van bedrijf tot bedrijf: bedrijfsomvang, grondsoort, de leeftijd van het bedrijf, etc. De gemiddelde kosten worden doorgaans bepaald op basis van een 'gemiddeld' bedrijf. Dit doet niet altijd recht aan de heterogeniteit van de achterliggende bedrijven. Daar komt bij dat vaste vergoedingsbedragen op gespannen voet staan met het mededingingsrecht (zie hoofdstuk 3).

4.5 De grijze lijst heeft een lichte voorkeur boven de zwarte lijst

Voor duurzaamheidseisen zonder transparante kostendeckende vergoeding zou opname van de handelspraktijk op de zwarte lijst betekenen dat zulke duurzaamheidsafspraken categorisch verboden zijn. Prijsafspraken zijn dan verplicht, terwijl dit in strijd is met het kartelverbod.

Opname op de zwarte lijst betekent ook dat boeren en tuinders die onder een duurzaamheidskeurmerk hun producten willen verkopen, verplicht zijn hun afnemers inzage in hun boekhouding te geven. Hiervan kan een negatief effect uitgaan op duurzaamheidsinitiatieven. De extra OHP heeft ook gevolgen voor al bestaande duurzaamheidsinitiatieven. Deze dienen ook aan de gestelde eisen te voldoen.

Opname op de grijze lijst zal eerder leiden tot continuering van de bestaande status quo. De principiële belemmeringen vanuit het interne markt- en mededingingsrecht van de EU gelden echter evenzeer voor opname van de nieuwe OHP in de grijze als in de zwarte lijst (zie paragraaf 3.5).

4.6 Impact op verduurzaming beperkt

Indien de nieuwe OHP een beperkt effect heeft op het aantal duurzaamheidsinitiatieven, is de bijdrage aan verduurzaming beperkt. Eén van de respondenten is van mening dat duurzaamheid in de Wet OHP meegenomen dient te worden.

Opname van de nieuwe OHP in de zwarte of grijze lijst van de Wet OHP kan (zal) ertoe leiden dat afnemers in een juridische spagaat komen te zitten. Zij mogen van de EU-regelgeving niet meer betalen als duurzaamheidstoeslag dan de werkelijke kosten, en van de Wet OHP niet minder. Dit maakt dat de handel in duurzame landbouwproducten kan stilvallen. De nieuwe OHP kan dus ook aanzienlijke schade berokkenen aan de verduurzamingstransitie, ook al zijn alle partijen van goede wil.

4.7 Samenvatting

De nieuwe OHP brengt mogelijk zowel positieve als negatieve gevolgen met zich mee voor partijen binnen de keten. Een belangrijk aandachtspunt is het risico op lock-in situaties voor leveranciers door klant-specifieke investeringen. Dit maakt boeren kwetsbaar voor opportunistisch gedrag van afnemers, vooral wanneer er asymmetrie is in macht en afhankelijkheid. Hoewel de regelgeving bedoeld is om oneerlijk gedrag tegen te gaan, blijkt uit de praktijk dat het aanpakken van bepaalde praktijken andere vormen van al dan niet oneerlijke handelspraktijken kan aanwakkeren (Falkowski 2017; Assemblée Nationale 2022).

De impact op consumenten is moeilijk te bepalen. In theorie kunnen financiële vergoedingen aan supermarkten doorgegeven worden aan consumenten, maar in de praktijk kan de marktmacht van supermarkten ervoor zorgen dat deze voordelen niet bij hen terecht komen. Dit is vooral problematisch voor consumenten met een laag inkomen, die het meest geraakt worden door stijgende prijzen.

Een systeem voor vaste vergoedingen, zoals die voor producten met een duurzaamheidskeurmerk, staan bloot aan concurrentie van marktprijzen waaronder buitenlandse marktprijzen. De bereidheid van boeren om deel te nemen aan duurzaamheidsinitiatieven neemt af als de marktprijs in binnen- en buitenland toeneemt.

Een verplichte kostendekkende prijstoeslag voor duurzaamheid belemmert prijsconcurrentie en neemt de prikkel voor procesinnovatie gericht op kostenverlaging weg. Op lange termijn kan een nieuwe OHP dus schadelijk zijn. Zoals de Memorie van Toelichting op de Wet OHP aangeeft moet de marktwerking ook op dit punt in stand blijven.

Het delen van kosteninformatie tussen leveranciers en afnemers vereist wederzijds vertrouwen, maar brengt ook risico's met zich mee. Het kan leiden tot prijsdruk. Toch kan een objectieve berekening van kosten bijdragen aan betere samenwerking tussen partijen. Het delen van informatie vergt een goed administratief systeem. Bedrijven die geen goed administratief systeem hebben, kunnen uitgesloten worden maar ook een prikkel krijgen een goed administratief systeem op te zetten.

De Wet OHP heeft geleid tot één casus voor de geschillencommissie. De werking van de OHP hangt niet zozeer van het aantal casussen af maar van de impact die de afschrikking heeft op het gedrag van afnemers. De wijze waarop met transparantie omgegaan is, heeft een cruciale rol gespeeld bij de beoordeling onder de *huidige* wetgeving.

Bovendien brengen de administratieve lasten van de regelgeving uitdagingen met zich mee voor zowel bedrijven als toezichthouders. Vanwege het sterk internationale karakter van de Nederlandse land- en tuinbouw zullen ook de duurzaamheidskosten van buitenlandse aanbieders (zelfs in derde landen!) per land en aanbieder moeten worden geanalyseerd en transparant gemaakt. Dit vergt hoge administratiekosten en is wellicht niet eens haalbaar.

Opname van de nieuwe OHP op de zwarte lijst is gegeven de geconstateerde positieve en negatieve effecten niet wenselijk. Opname van de grijze lijst continueert de huidige praktijk, maar maakt de extra OHP daarmee ook overbodig. Ook in de huidige situatie dienen leverancier en afnemer het eens te worden over de contractvoorwaarden. Op basis van de huidige wetgeving kunnen reeds eisen gesteld worden aan transparantie. De algehele impact op verduurzaming blijft naar verwachting beperkt.

5 Ervaringen buitenland

5.1 Nationale aanvullingen op de OHP richtlijn

Er zijn geen OHP's in andere Europese lidstaten die betrekking hebben op duurzaamheidsinitiatieven. Er is wel andere nationale wetgeving die enige aandacht waard is in het kader van de voorgestelde OHP.

Er zijn vier lidstaten die een verbod ingesteld hebben op inkoop en verkoop onder de productiekosten per eenheid (kostprijs): Hongarije, Italië, Kroatië en Spanje (Europese Commissie, 2024). Hiermee wordt indirect ook geborgd dat duurzaamheidskosten worden vergoed. De Spaanse bepaling is duidelijk:

'In order to avoid the destruction of the value in the food chain, each operator of the food chain shall pay the immediately preceding operator a price equal to or greater than the cost of production of that product actually incurred or borne by that operator.'

Het verbod op verkoop beneden de kostprijs wordt in Spanje juridisch aangevochten. Afnemers krijgen geen inzicht in de kosten van de leveranciers. Ook in Italië staat verkoop onder de eenheidskosten op de zwarte lijst. De verkoper mag niet gedwongen worden onder de eenheidskosten te verkopen. Er zijn drie lidstaten die verkoop beneden de inkoopprijs verbieden: Hongarije, Roemenië en Spanje. In Frankrijk is dit verboden onder de zogenaamde wet Galland (Boutin en Guerrero, 2008). Slowakije heeft een vergelijkbare bepaling. Spanje heeft nog een additionele bepaling.

Er zijn ook landen die een bepaling opgenomen hebben over merken en dus ook over huismerken. Bedrijven mogen in Spanje geen misbruik maken van de afhankelijkheid van leverancier of afnemer in de context van een merk. Hongarije heeft een bepaling opgenomen op de zwarte lijst die stelt dat afnemers geen exclusiviteit mogen bedingen zonder een redelijke compensatie.

In Europees verband bestaan er dus nationale bepalingen die stellen dat verkoop beneden de productiekosten of de inkoopprijs verboden is. In essentie betreft de Wet OHP een deel van de productiekosten. Het is de vraag of de bepalingen in de genoemde landen geoorloofd zijn. Dat is waarschijnlijk het geval, omdat het verbod zich richt tot alle aankopen van landbouwproducten, onafhankelijk van de herkomst (lidstaat, EU of derde landen) en geen mededingingsgevolgen heeft. Voorsnog maakt de Europese Commissie (2024) er ook geen bezwaar tegen.

Voor een product dat onder een merk verkocht wordt, mag een afnemer producteisen stellen maar geen misbruik maken van afhankelijkheid van de leverancier. Deze OHP biedt de mogelijkheid om misbruik te voorkomen als een bedrijf eisen stelt in het kader van een bedrijfslogo. Dit kunnen duurzaamheidseisen zijn maar ook meer algemene eisen. Er kunnen ook grenzen aan exclusieve commerciële relaties gesteld worden.

5.2 Wet EGAlim

Frankrijk kent sinds 2018 de 'loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (dite loi EGAlim)', de Wet voor evenwichtige handelsrelaties in de landbouw en voedingssector en voor gezond, duurzaam en toegankelijk voedsel voor Iedereen. De wet kent twee elementen die voor deze studie van belang zijn: het bepalen van kosten en de koppeling tussen kosten en prijzen. De wet (Assemblée Nationale, 2022) heeft de volgende uitgangspunten:

- Het initiatief voor een contract ligt bij boer en tuinder.
- Contracten worden schriftelijk vastgelegd.
- De af-boerderijprijzen zijn 'gekoppeld' aan de kosten van agrarische productie.

Om deze reden worden de kosten van agrarische producten in kaart gebracht door producentenorganisaties en onderzoeksbureaus. Daarnaast worden prijzen en kosten in de gehele keten in kaart gebracht door France AgriMer.

De bedoeling van de wet is om de transparantie te vergroten, deflatoire tendensen voor voedingsproducten tegen te gaan en de inkomens van boeren te verbeteren. Daarnaast is er bestaande wetgeving die verkoop beneden de kostprijs in de detailhandel reglementeert. Ook deze wet heeft als doel deflatie tegen te gaan en de prijsdruk die hiervan uitgaat op leveranciers, vooral boeren en tuinders.

De evaluatie van de wet EGAlim (Assemblée Nationale, 2022) stelt dat er voorlopig geen harde conclusies getrokken kunnen worden over de werking en de effecten van de wet. De evaluatie doet wel voorzichtige conclusies. Het is niet eenvoudig voor de beroepsorganisaties en ondersteunende statistische onderzoeksbureaus om de kosten van agrarische productie in kaart te brengen. Het totaaloverzicht komt ook met vertraging tot stand. Definitieve cijfers zijn pas na twee jaar bekend.

- Er ontbreken vaak openbare cijfers om de kosten in kaart te brengen. Dit geldt in het bijzonder voor kleine sectoren maar ook voor biologische producten.
- Kosten en contracten zijn bedrijfsgevoelige privé-informatie.
- De aanpak en de gegevens verschillen van keten tot keten.
- De steekproefbedrijven weerspiegelen niet altijd de populatie.
- Er is een grote heterogeniteit in kosten en opbrengsten. Jonge boeren hebben bijvoorbeeld een andere kostenstructuur dan oude boeren.
- De kosten verschillen per regio vanwege verschillen in grondsoort en klimaat (in Frankrijk verschil tussen Picardie versus Massif Central (vergelijk in Nederland met het verschil tussen zand en veen).
- Uitbetalingsregelingen verschillen van bedrijf tot bedrijf en van keten tot keten.
- Interpretatie van kosten en opbrengsten is lastig omdat beide onderhevig zijn aan fluctuaties van vraag en aanbod. In recente jaren hebben gebeurtenissen als de coronapandemie, de lockdowns, de stijging van de energieprijzen, de inflatie in het algemeen, de oorlog in de Oekraïne en de sancties tegen Rusland tot grote prijsveranderingen geleid.

De wet EGAlim heeft betrekking op verkoop aan de Franse detailhandel. De wet geldt niet voor de export van Franse producten aan het buitenland. Het is de vraag hoe zich dit verhoudt tot de regels voor de interne markt want dit lijkt hier in strijd mee. Dit creëert ruimte voor opportunistisch gedrag. Het kleine grootbedrijf (250-5000 werknemers), multinationals en internationale inkooporganisaties liepen in 2022 achter bij compliance met de wet EGAlim.

De Franse en Europese mededingingswet stelt wel grenzen aan de wijze waarop de prijzen bepaald worden. Dit geldt ook voor de prijsformules die gehanteerd worden en het gebruik van automatische prijsaanpassingen.

De evaluatie gaat ook in op de regulering van verkoop beneden de kostprijs / inkoopprijs.

- Voor zover succesvol drijft het verbod de prijzen op van basisbehoeften ten nadele van consumenten met een kleine beurs.
- Het verbod heeft gevolgen voor de concurrentieverhoudingen in de keten. In Frankrijk hebben huismerken en mkb's marktaandeel gewonnen (ten koste van het grootbedrijf). De extra winst op voedingsmiddelen wordt gebruikt om de positie van huismerken te versterken, bijvoorbeeld onder het motto 'altijd lage prijzen'. Voor het mkb geldt wel dat er minder gebruikgemaakt kan worden van promoties om nieuwe producten onder de aandacht te brengen.
- Er worden met andere producten promotionele acties uitgevoerd.
- Supermarktketens blijven net binnen de door de wet gestelde marges.

6 Conclusie

Samenvatting

Het effect van het toevoegen van 'het stellen van duurzaamheidseisen zonder dat daar een volledige en transparante vergoeding tegenover staat' als nieuwe Oneerlijke Handelspraktijk (OHP) is beperkt. Dit komt doordat boeren en tuinders vaak al een vergoeding krijgen voor duurzaamheidsinspanningen. Bovendien zijn collectieve toepassingen van de nieuwe OHP in strijd met de Europese mededingingswet; individuele toepassingen vergen hoge administratieve lasten en dwingen boeren bedrijfsinformatie met hun afnemers te delen. Bij wijze van alternatief zouden alle aankopen van landbouwproducten onder de kostprijs kunnen worden verboden. Dit is juridisch haalbaar en borgt eveneens de vergoeding van duurzaamheidskosten, maar belemmert de mededinging.

Op basis van het uitgevoerde onderzoek kan de vraagstelling van dit onderzoekproject als volgt worden beantwoord:

In hoeverre worden de meerkosten van additionele inspanningen door boeren en tuinders op dit moment beloond?

Voor de belangrijkste keurmerken bestaan reeds afspraken over vergoedingen. Biologische producten worden verkocht op een marktsegment dat afgeschermd is door toetredingsbelemmeringen: de lange overgangperiode en wachtlijsten in de verwerkende industrie. Voor biologische producten bestaan meerprijzen. Bij biologische melk dekt de meerprijs de meerkosten niet. De nieuwe OHP voegt hier weinig aan toe. Voor MSC- en ASC-vis betalen consumenten soms een hogere prijs en ontvangen vissers soms een hogere prijs.

Albert Heijn geeft een vergoeding aan deelnemers van het Beter voor logo. Varkenshouders die onder het Beter leven 1 ster keurmerk varkens verkopen, krijgen een vergoeding die de kosten dekt. Voor On the way to PlanetProof werden tot voor kort geen vergoedingen afgesproken, maar anno 2025 wel.

Hoe verhoudt de extra OHP zich tot nationale en internationale contractenwetgeving, de regels voor de interne markt en mededingingswetgeving?

De extra OHP is wellicht overbodig. De huidige Wet OHP heeft geleid tot één casus voor de geschillencommissie. Het gebrek aan transparantie bij de kostenberekening door de afnemer heeft een cruciale rol gespeeld bij de beoordeling onder de *huidige* wetgeving. Daar is de nieuwe OHP niet voor nodig.

De extra OHP gaat tegen de geest van de contractenwetgeving in. Contractpartijen zijn in beginsel vrij om de inhoud van een leveringsovereenkomst te bepalen. Een supermarktketen kan specificaties afgeven voor de producten die zij willen verkopen en aan leveranciers vragen, offertes uit te brengen. Er is geen reden om een afgesproken vaste vergoeding voor duurzaamheidsinitiatieven te vragen. Ook de GMO benadrukt dat landbouwers en afnemers vrij zijn om in hun contracten te kiezen voor een vast bedrag dan wel een formule waarbij marktprijzen en verschillende indices te prijs bepalen. Onlangs bracht de Europese Commissie een voorstel uit voor aanpassing van de GMO, waarin naast de marktprijzen ook de kostprijzen mogen worden meegerekend. De vrijheid om daar al dan niet voor te kiezen blijft echter verankerd in de GMO en invoering van een OHP waarin de vrije keuze wordt beperkt of verboden is hiermee in strijd.

Voor de regels van de interne markt geldt dat nationale verboden bovenop de Europese verboden verenigbaar moeten zijn met de regels van de EU over de werking van de interne markt (vrij verkeer van goederen en diensten). Er mogen additionele nationale verboden ingesteld worden om milieudoelstellingen te halen, mits de verboden noodzakelijk en proportioneel zijn, maar niet voor zover het sociaal-economische doelstellingen betreft zoals het boereninkomen. Voor zover de nationale verboden in de Wet OHP de handelsstromen tussen de lidstaten beïnvloeden, zijn ze niet toegestaan.

Het Europese mededingingsrecht verbiedt prijsafspraken en ook afspraken over prijstoeslagen tussen meerdere afnemers. Alleen onder stringente voorwaarden is daarvoor enige ruimte, bijvoorbeeld wanneer het marktaandeel van de verhandelde producten die onder de afspraken beperkt is, dan wel dat de afspraken onder één van de uitzonderingen in de GMO-verordening vallen. Die ruimte is minimaal.

Bij het toevoegen van duurzaamheidseisen zonder transparante kostendekkende vergoeding aan de OHP-lijst staat niet op voorhand vast dat de mededinging beperkt wordt. Zolang partijen strikt bilaterale overeenkomsten sluiten zonder enige vorm van doorwerking naar derden is er geen conflict met de mededingingswet. Voor zover de transparante kostendekkende vergoeding een vast bedrag is voor alle deelnemende producenten, berekend op basis van gemiddelde kosten, moet worden aangenomen dat de mededinging wel wordt beperkt. Afspraken over prijstoeslagen die meerdere boeren betreffen, zijn verboden tenzij gemaakt door één erkende producentenorganisatie.

Opname van duurzaamheidseisen zonder transparante kostendekkende vergoeding op de OHP-lijst heeft tot gevolg dat aankoop van producten met een duurzaamheidskeurmerk in strijd is met de Wet OHP, als er geen kostendekkende toeslag wordt betaald, en in strijd met het Europese mededingingsrecht, als die wel wordt betaald. Dat kan niet de bedoeling zijn. Nader onderzoek is noodzakelijk om oplossingen of alternatieven te verkennen.

Aan welke voorwaarden moet de kostprijsberekening voldoen om transparantie te creëren voor afnemer en leverancier?

Conform de mededingingswet mogen bedrijven geen prijs- en kosteninformatie uitwisselen. Een transparante, publiek beschikbare vaststelling en onderbouwing van vaste prijstoeslagen staat daarmee op gespannen voet. Uitsluitend wanneer initiatieven zo klein zijn dat er geen effecten denkbaar zijn op de interne markt en de mededinging is een uniforme toeslag met kostprijsberekening toegestaan.

Uitzonderingen daarop zijn mogelijk onder art. 152 GMO (erkende producentenorganisaties), art. 172bis GMO (waardeverdelingsclausules in de keten) en art. 210bis GMO (duurzaamheidsafspraken). In de eerste twee gevallen zijn er geen juridische beperkingen aan de kostprijsberekening. In het derde geval mag de prijstoeslag niet hoger zijn dan de meerkosten die onontbeerlijk zijn om de gestelde duurzaamheidsnorm te behalen, eventueel vermeerderd met een opslag (opnieuw mits aantoonbaar onontbeerlijk). De stringente richtsnoeren van de Europese Commissie over die onontbeerlijkheid maken de toepassing van art. 210bis GMO op nationale schaal in de praktijk onmogelijk. Dit werkt door naar de ruimte om duurzaamheidsafspraken onder art. 210bis GMO zonder transparante en volledige vergoeding als OHP aan te merken.

Voor zover de eis van transparante, kostendekkende prijstoeslagen enkel toeziet op individuele, bilaterale contracten gelden er geen specifieke voorwaarden voor de kostprijsberekening. Dit betekent wel dat voor elke handelsrelatie afzonderlijk de meerkosten bepaald moeten worden. De administratieve kosten voor bedrijven en de toezichthouder zijn in dat geval hoog.

Verplichte transparantie ten aanzien van de kosten impliceert dat afnemers inzichten krijgen in de kosten van boeren. Hier kan op middellange en lange termijn prijsdruk van uitgaan. Om dit te voorkomen, kan ervoor gekozen worden onafhankelijk bureaus de kosten vast te stellen. Het bepalen van gemiddelde kosten is niet eenvoudig en doet niet altijd recht aan verschillen tussen boeren. Het bepalen van de kosten voor duurzaamheidsinitiatieven op bilaterale basis, van leverancier tot leverancier, vergt hoge kosten voor het bedrijfsleven en voor de toezichthouders.

Wat is het verschil in impact tussen opname van een handelspraktijk op de zwarte lijst dan wel op de grijze lijst?

Vanuit juridisch oogpunt is er geen verschil tussen plaatsing van de OHP op de zwarte of de grijze lijst. De belemmeringen vanuit het Europese interne markt- en mededingingsrecht gelden voor opname in beide lijsten (zie paragraaf 3.5). Plaatsing op de zwarte lijst betekent dat prijsafspraken verplicht zijn, als er meerdere partijen bij betrokken zijn, terwijl dit in strijd is met het kartelverbod.

Opname op de zwarte lijst betekent ook dat boeren en tuinders die onder een duurzaamheidskeurmerk hun producten willen verkopen, verplicht zijn hun afnemers inzage in hun boekhouding te geven. Hiervan kan een negatief effect uitgaan op duurzaamheidsinitiatieven. De extra OHP heeft ook gevolgen voor al bestaande duurzaamheidsinitiatieven. Deze dienen ook aan de gestelde eisen te voldoen. Dat kan een reden zijn het duurzaamheidsinitiatief te heroverwegen.

Zijn er andere lidstaten van de EU met een vergelijkbare OHP of andere relevante wetgeving?

Er is geen nationale OHP die duurzaamheidsinitiatieven koppelt aan een volledige vergoeding gebaseerd op een transparante kostenberekening in andere EU-lidstaten. Er bestaat wel een verbod op verkoop beneden de kostprijs in vier Europese landen. In Spanje wordt toepassing van het verbod aangevochten door de afnemers, omdat er geen transparantie is voor de afnemers. Deze bepaling belemmert de concurrentie en vergt ook hoge transactiekosten.

Welke positieve en negatieve gevolgen heeft opname van de additionele OHP op de zwarte of grijze OHP-lijst op verduurzaming en de handelsrelaties in de keten?

De kosten van duurzaamheidsinitiatieven worden uiteindelijk doorberekend aan de consument. Dit is vooral problematisch voor consumenten met een laag inkomen, die het meest geraakt worden door stijgende prijzen.

Een systeem voor vaste vergoedingen voor producten met een duurzaamheidskeurmerk kan onder druk komen te staan als de marktprijs van producten die enkel voldoen aan de wettelijke norm toeneemt.

Een verplichte kostendekkende prijstoeslag voor duurzaamheid belemmert prijsconcurrentie en neemt de prikkel voor procesinnovatie gericht op kostenverlaging weg.

Het delen van kosteninformatie tussen leveranciers en afnemers vereist wederzijds vertrouwen, maar brengt ook het risico op prijsdruk met zich mee. Objectivering van de kostenberekening kan de discussie over de vergoeding vergemakkelijken. Het delen van informatie vergt wel een goed administratief systeem.

De beoogde OHP leidt tot extra administratieve lasten voor zowel bedrijven als toezichhouders. Het is noodzakelijk ook de duurzaamheidskosten van buitenlandse aanbieders te bepalen, per land en aanbieder. Dit vergt hoge administratiekosten en is wellicht niet eens haalbaar.

Bronnen en literatuur

ACM (2024a), Informele Beoordeling Duurzaamheidsvergoeding On the way to PlanetProof Keurmerk, Den Haag, ACM, 6 mei 2024. <https://www.acm.nl/system/files/documents/informele-beoordeling-duurzaamheidsvergoeding-on-the-way-to-planetproof-keurmerk.pdf>

ACM (2024b), Stichting Milieukeur mag duurzaamheidsvergoeding voor boeren invoeren, ACM nieuwsbericht, 6 mei 2024. Bezocht op: 11 december 2024, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/stichting-milieukeur-mag-duurzaamheidsvergoeding-voor-boeren-invoeren>

Albert Heijn (2023), Brochure Beter voor Natuur & Boer. Bezocht op: 12 december 2024, <https://static.ah.nl/binaries/ah/content/assets/ah-nl/permanent/over-ah/brochure-beter-voor-natuur--boer-2023.pdf>

Asche, F., Bronnmann, J., Cojocar, A. (2021), The value of responsibly farmed fish: A hedonic price study of ASC-certified whitefish, *Ecological Economics* 188, 28 pages.

Assemblée Nationale (2022), RAPPORT D'INFORMATION DÉPOSÉ en application de l'article 145-7 du Règlement PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES sur l'évaluation de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, (dite « loi EGALIM »), Parijs: Assemblée Nationale.

Baayen, R.P., Baltussen, W.H.M., Beldman, A., van Galen, M., Jongeneel, R., Logatcheva, K., Schebesta, H., Schrijver, R. (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. <https://doi.org/10.18174/588388>

Baayen, R.P., Wolberink, C.L., 2025. Versterkt het nieuwe voorstel van de Europese Commissie om de regels over oneerlijke handelspraktijken en mededinging aan te passen, de positie van de boer in de keten? *Tijdschrift voor Levensmiddelenrecht* 2, februari 2025.

Blomquist, J., Bartolino, V., Waldo, S. (2020), Price premiums for eco-labelled seafood: effects of the MSC certification suspension in the Baltic Sea cod fishery, *European Review of Agricultural Economics* 47, 50-70.

Boutin, X., Guerrero, G. (2008), The 'Loi Galland' and French consumer prices, *Conjoncture in France*.

Bremer, M. (2024), Albert-Heijn introduceert Beter Leven-toeslag, *Boeren Business*, 16 mei 2024. Bezocht op: 11 december 2024, [Albert-Heijn introduceert Beter Leven-toeslag - Nieuws Varkens | Boerenbusiness.nl](https://www.boerenbusiness.nl/nieuws/albert-heijn-introduceert-beter-leven-toeslag)

Bronnmann, J., Asche, F., (2017), [Sustainable Seafood From Aquaculture and Wild Fisheries: Insights From a Discrete Choice Experiment in Germany](#), *Ecological Economics* 142C, 113-119.

Dierenbescherming (2019), Beter Leven keurmerk nu ook voor zuivelproducten, 15 April 2019. Bezocht op: 11 december 2024, <https://beterleven.dierenbescherming.nl/beter-leven-keurmerk-nu-ook-voor-zuivelproducten/>

Dooren, K. van (2023), WUR ontwikkelt richtlijn voor betaling van Beter Leven-varkens, *Boerderij*, 22 december 2023. Bezocht op: 11 december 2024, <https://www.boerderij.nl/wur-ontwikkelt-richtlijn-voor-betaling-van-beter-leven-varkens>

-
- Europese Commissie (2023a), GEDELEGEERDE VERORDENING (EU) 2023/2772 VAN DE COMMISSIE van 31 juli 2023 tot aanvulling van Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft standaarden voor duurzaamheidsrapportage, nr. 2023/2772.
- Europese Commissie (2023b), Richtsnoeren inzake de toepasselijkheid van artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op horizontale samenwerkingsovereenkomsten, C(2023) 4752 final
- Europese Commissie (2024), Unfair Trading Practices (UTP) – Overview tables on Member States’ transposition choices and enforcement activities. COM(2024) 176 final.
- Europese Commissie (2025), A vision for agriculture and food. Shaping together an attractive farming and agri-food sector for future generations, COM(2025) 75 final.
- Europese Unie (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
- Falkowski, J. (2017), The economic aspects of unfair trading practices: measurement and indicators, In: Di Marcantonio, F. and Ciaian P. (eds.), Unfair trading practices in the food supply chain; A literature review on methodologies, impacts and regulatory aspects, JRC Technical reports.
- Galen, M. van, Baltussen, W., Gardebroek, K., Hercegljić, N., Hoste, R., Ihle, R., Jager, J., Janssens, B., Jukema, G., Kornelis, M., Logatcheva, K., Oosterkamp, E., Roskam, J., Silvis, H., Stokkers, R. (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, Oosterkamp, E., Kornelis, M., Logatcheva, K., Benus, M., Janssens, B., Jukema, G., Roskam, J., van den Puttelaar, J., Hercegljić, N., Jager, J., Ihle, R., Gardebroek, K. (2022), 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>
- Geschillencommissie Oneerlijke Handelspraktijken Landbouw- en voedselvoorzieningsketen (2024), Eenzijdige wijzigingen of wijzigingen met terugwerkende kracht in contracten en voorwaarden, Referentie: 93463/199534
- Hoste, R., Benus, A.M. (2023), Ontwikkeling van een kostprijsmethode voor BLK-varkenshouderij 2023-137: Voor gebruik binnen marktconcepten die aansluiten bij het Beter Leven keurmerk (1 ster), Wageningen Economic Research, <https://edepot.wur.nl/642483>
- Hoffjan, A., Lührs, S., Kolburg, A. (2011), Cost transparency in supply chains: Demystification of the cooperation tenet, *Supply Chains* 63, 230-251.
- Koburg, A.P. (2021), Contractenrecht, Den Haag, BoomBasics.
- Kajüter, P., Kulmala, H.I. (2005), Open-book accounting in networks – Potential achievements and reasons for failures, *Management Accounting Research* 16, 179-204.
- Lesscher, I. (2023), POV komt met berekening kostprijs voor Beter Leven-varkens 1 ster, Nieuwe Oogst, 18 December 2023. Bezocht op: 11 december 2024, [POV komt met berekening kostprijs voor Beter Leven-varkens 1 ster - Nieuwe Oogst](#)

-
- Meulen, B.M.J. (2011), The anatomy of private food law. In: Van der Meulen, B.M.J. (ed.), Private food law; Governing food chains through contract law, self-regulation, private standards, audits and certification schemes, Wageningen Academic Publishers.
- MSC (2024), The MSC Improvement Program, msc.org. Bezocht op: 11 december 2024, <https://www.msc.org/what-we-are-doing/improvement-program>
- MSC (z.d.), Visserijen. Bezocht op: 11 december 2024, <https://www.msc.org/nl/voor-bedrijven/visserijen>
- Pavillon, C. (2024), Als de consument door de bomenlogo's het bos niet meer ziet, Groninger Civilistenblad, Universiteit Groningen.
- Schinkel, M.P., Treuren, L. (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>
- Sexton, R.J. (2017), Unfair trade practices in the food supply chain: defining the problem and the policy issues In: Di Marcantonio, F. and Ciaian P. (eds.), Unfair trading practices in the food supply chain; A literature review on methodologies, impacts and regulatory aspects, JRC Technical reports.
- SMK (2024), On the way to PlanetProof Duurzaamheidsvergoeding 2024 Reglement. Bezocht op: 11 december 2024, <https://www.planetproof.eu/zakelijk/certificeren/plantaardig/>
- Tidjani, F., Selten, M., Galen, M. van, Wang, S. (2025), The EU food and drink industry: an economic competitiveness analysis, Wageningen: Wageningen Social & Economic Research, in press.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2020-2021), Regels strekkende tot implementatie van 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 (PbEU 2019, L 111/59) (Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen), Nr. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING, Vergaderjaar 2020-2021, 35642 nr 3.
- Wolberink, C.L., Baayen, R.P. (2024), De regelgeving van de Europese Unie voor de duurzaamheidstransitie in de landbouw: welke ruimte biedt de regelgeving en hoe bruikbaar is die? Beleidsruimte, knelpunten en kansen. Tijdschrift voor Levensmiddelenrecht nr. 1, februari 2024, p. 40-53. <https://edepot.wur.nl/672997>
- Zessen, T. van, (2016), Een weidepremie op vlees, Veeteelt, februari 2016, pagina 38-40.

Bijlage 1 Wet- en regelgeving

Verdrag over de Werking van de Europese Unie (VWEU)

Artikel 26 VWEU

1. De Unie stelt de maatregelen vast die ertoe bestemd zijn om de interne markt tot stand te brengen en de werking ervan te verzekeren, overeenkomstig de bepalingen ter zake van de Verdragen.
2. De interne markt omvat een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van de Verdragen.
3. Op voorstel van de Commissie stelt de Raad de noodzakelijke beleidslijnen en voorwaarden vast om een evenwichtige vooruitgang in het geheel der betrokken sectoren te garanderen.

Artikel 101 VWEU

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.

OHP-Richtlijn

Overwegingen

(39) Aangezien in de meeste lidstaten reeds nationale regels inzake oneerlijke handelspraktijken gelden, is het, ondanks de uiteenlopende regels, passend een richtlijn te gebruiken voor het invoeren van een minimumnorm voor bescherming uit hoofde van het Unierecht. Dit moet de lidstaten in staat stellen de desbetreffende regels op zodanige wijze in hun nationale rechtsorde op te nemen dat coherente regelingen tot stand kunnen worden gebracht. Het dient de lidstaten vrij te staan op hun grondgebied strengere nationale regels te handhaven of in te voeren die een hoger niveau van bescherming bieden tegen oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen, zulks 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.

(40) De lidstaten moeten tevens nationale regels kunnen handhaven of invoeren ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken die niet onder deze richtlijn vallen, zulks 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. Dergelijke nationale regels kunnen verder gaan dan deze richtlijn, bijvoorbeeld wat betreft de grootte van de afnemers en leveranciers, de bescherming van afnemers, de categorieën van producten en de categorieën van diensten. Die nationale regels kunnen tevens verder gaan dan het aantal en de soort verboden oneerlijke handelspraktijken die in deze richtlijn zijn opgenomen.

Artikelen

Art. 9

Nationale voorschriften

1. Teneinde een hoger beschermingsniveau te waarborgen, kunnen de lidstaten strengere regels ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken handhaven of invoeren dan de regels van deze richtlijn, mits die nationale regels verenigbaar zijn met de regels inzake de werking van de interne markt.
2. Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de nationale regels ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken die buiten het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen, mits die regels verenigbaar zijn met de regels inzake de werking van de interne markt.

GMO-verordening

Art. 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 gegenereerde 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.

Richt snoeren inzake de toepasselijkheid van artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op horizontale samenwerkingsovereenkomsten, C(2023) 4752 final

'Handhaving van het mededingingsrecht draagt bij aan duurzame ontwikkeling door daadwerkelijke mededinging te waarborgen, wat innovatie stimuleert, de kwaliteit en keuze aan producten vergroot, een doeltreffende toewijzing van hulpbronnen garandeert, de productiekosten vermindert, en daarmee bijdraagt aan het welzijn van de gebruikers' (518).

'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 soort marktfalen kan worden tegengegaan of verholpen door collectieve maatregelen, met name door overheidsbeleid of (sectorspecifieke) regelgeving, en daarnaast door samenwerkingsovereenkomsten tussen ondernemingen die duurzame productie of consumptie bevorderen' (519).

'Duurzaamheidsovereenkomsten zullen alleen aanleiding geven tot mededingingsbezwaren als zij een mededingingsbeperkende strekking hebben of als zij merkbare feitelijke of waarschijnlijke negatieve gevolgen hebben voor de mededinging' (521).

'Met name een overeenkomst tussen concurrenten over de manier waarop hogere kosten kunnen worden doorberekend aan klanten als gevolg van de invoering van een duurzaamheidsnorm in de vorm van hogere verkoopprijzen of om de prijzen vast te stellen van producten waar de norm op van toepassing is, heeft een mededingingsbeperkende strekking' (548).

'Overeenkomsten voor duurzaamheidsnormen zullen waarschijnlijk geen noemenswaardige ongunstige effecten op de mededinging teweegbrengen zolang aan [bepaalde] voorwaarden is voldaan, [waaronder dat de norm] niet mag leiden tot een aanzienlijke prijsstijging [...] van de betrokken producten [en] het gecombineerde marktaandeel van de betrokken ondernemingen mag niet hoger zijn dan 20% op elke relevante markt waarop de norm van invloed is' (549).

Is dat wel het geval, dan kunnen de afspraken toch gewettigd zijn als de mededingingsbeperkingen

' [...] 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 gestelde duurzaamheidsvoordelen en dat er uit economisch oogpunt geen andere praktisch haalbare en minder beperkende middelen zijn om deze te verwezenlijken' (561).

Bijlage 2 Interviewvragen

Algemene vragen:

- Positie van geïnterviewde binnen organisatie?
- Positie van organisatie in de keten?
- Algemene ketendynamiek rondom inkoop en prijzen
- Algemene opmerkingen over keurmerken e.d.

Duurzaamheid in de keten:

- Aan welke duurzaamheidsinitiatieven doet u mee? Wat is het belangrijkste initiatief waarmee u te maken heeft?
- Laten we het belangrijkste of één belangrijk initiatief nemen.
 - In hoeverre verschilt de duurzaamheid bij dit initiatief ten opzichte van de wettelijke of de gangbare norm?
 - Van wie gaat het initiatief uit?
 - Hoe worden ketenpartners bij het initiatief betrokken?
 - Hoe wordt de samenwerking geregeld: contract e.d., samenwerkingsduur (tijd)?
 - Wat zijn de verschillen tussen samenwerking bij reguliere producten versus duurzame producten?
 - Hoe ziet de samenwerking eruit wanneer er extra eisen zijn rondom duurzaamheid? Hetzelfde als gangbaar, of is er een verschil?

Extra vergoedingen richting de producent:

- Is er een vaste / variabele vergoeding voor de duurzaamheidsmaatregelen?
- Hoe vaak worden er extra vergoedingen gegeven? Wanneer wel/niet?
- Wanneer er extra eisen worden gesteld, worden dan ook:
 - De hogere kosten voor duurzamere productie gedekt?
 - Extra vergoeding/marge gegeven aan de producent?
 - Hoe wordt deze extra vergoeding (meerkosten) vastgesteld? Standaard berekening? Transparant?
 - Wordt het product met extra marge aan de consument verkocht?
- Zijn er bepaalde samenwerkingen waarin deze extra vergoedingen wel of niet worden meegenomen? (bijv. PlanetProof, Beter voor Dier Natuur en Boer)
- Als er geen afgesproken vergoeding wordt verleend, hoe verhouden de prijs van het duurzame product zich tot de prijs van het reguliere product?

Eerlijkheid in de keten:

- Wordt de huidige situatie als eerlijk ervaren?
- Is er gezonde marktwerking of is er een verstoring (marktfalen)?
- Leeft dit onderwerp binnen de keten? Vanuit welke type actoren?

Juridische vragen

- Mededinging?
 - Is er informatie uitwisseling over kosten tussen ketenpartijen mogelijk binnen de med. wet/
 - Is informatie uitwisseling over kosten bij keurmerken mogelijk binnen de med. wet? Bv bij planet proof als er marktdekking is.
 - Kunnen er binnen ketens en tussen ketens afspraken gemaakt worden over vergoedingen volgens de med. wet? ...
 - Hoe verhouden deze zaken zich tot de regelgeving voor de interne markt?
 - Hoeveel vrijheid hebben de lidstaten bij het opstellen van de grijze en zwarte lidstaten?
 - Hoe verhoudt de verplichting tot een vast vergoeding en transparantie zich t.o.v. de contractenwetgeving? Uitgangspunt van de wetgeving is dat partijen vrij zijn de inhoud van contracten te bepalen?

Opinie over OHP als oplossing (subjectief, maar in mijn ervaring altijd interessant om op te halen):

- Wat zijn volgens u de effecten van transparantie t.a.v. de meerkosten?
- Wat zijn volgens u de effecten van een afgesproken vergoeding?
- Is het onderscheid grijze versus zwarte lijst hier relevant?
- Wat zijn mogelijke valkuilen?
- Wat zijn mogelijke voor- en nadelen?
- Zijn er beleidsalternatieven? Hoe verhouden beleidsalternatieven zich t.o.v. de voorgestelde OHP?
- Hoe verhoudt een afgesproken vergoeding zich tot een marktprijs via de markt zoals deze er is voor biologische producten?
- Hoe verhoudt opname van (bepaalde) duurzaamheidsafspraken op de grijze of zwarte lijst zich tot de realisatie van de duurzaamheidsdoelstellingen die regering en maatschappij van de sector / keten verwachten?

Wageningen Social & Economic Research
Postbus 88
6700 AB Wageningen
T 0317 48 48 88
E info.wser@wur.nl
wur.nl/social-and-economic-research

RAPPORT 2025-042



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, 7.700 medewerkers (7.000 fte), 2.500 PhD- en EngD-kandidaten, 13.100 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 Social & Economic Research
Postbus 88
6700 AB Wageningen
T 0317 48 48 88
E info.wser@wur.nl
wur.nl/social-and-economic-research

Rapport 2025-042



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, 7.700 medewerkers (7.000 fte), 2.500 PhD- en EngD-kandidaten, 13.100 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.
