



Stichting Milieukeur
De heer G. Dröge
Bezuidenhoutsweg 105
2594 AC 's-Gravenhage

Den Haag, 6 mei 2024

Ons kenmerk : ACM/UIT/619187
Onderwerp : ACM/24/188255

Geachte heer Dröge,

Stichting Milieukeur (hierna: SMK) wil de betaling van een duurzaamheidsvergoeding aan producenten van landbouwproducten toevoegen aan de vereisten voor het gebruik van het On the Way to PlanetProof Keurmerk ("het OPP Keurmerk"). Het OPP Keurmerk is voor voedings- en sierteeltproducten, zoals aardappelen, groenten, fruit, melk en bloemen, die duurzamer zijn geproduceerd. De vergoeding houdt in dat aan het keurmerk deelnemende supermarkten, producenten betalen voor de kosten die zij moeten maken om aan het OPP Keurmerk te voldoen. U heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: "ACM") gevraagd of dit volgens de concurrentieregels mag. Op basis van de door u aan ons verzonden stukken komen wij tot de conclusie dat het onaannemelijk is dat het initiatief van SMK tot gevolg heeft dat de concurrentie merkbaar wordt beperkt. Er is dus geen sprake van strijd met de mededingingsregels.

De ACM heeft het initiatief van SMK informeel beoordeeld op basis van de ACM Leidraad samenwerking landbouwers. De ACM gaat ervan uit dat de ons toegestuurde informatie juist is. De ACM heeft verder geen eigen onderzoek gedaan. De conclusie van de ACM kan veranderen. Bijvoorbeeld, als de marktomstandigheden veranderen of als de vergoeding veel hoger wordt.

Hierna geeft de ACM eerst een samenvatting van het initiatief. Daarna licht de ACM haar informele beoordeling van dit initiatief toe.

Het initiatief: een verplichte duurzaamheidsvergoeding voor de producent

SMK is beheerder en eigenaar van het OPP Keurmerk. SMK is van plan om een regeling toe te voegen aan het OPP Keurmerk. In die regeling staat dat producenten die het OPP Keurmerk voeren een bijdrage ontvangen voor de kosten die zij maken om aan het OPP Keurmerk te voldoen (hierna: "duurzaamheidskosten"). Deze bijdrage ontvangen zij van supermarkten en de leveranciers van supermarkten. De supermarkten en hun leveranciers worden verplicht om deze vergoeding aan de producent te betalen.

De vergoeding geldt alleen voor onbewerkte aardappelen, groenten en fruit ("AGF") met het OPP Keurmerk. Deze vergoeding wordt per product door SMK vastgesteld.

SMK wil een vergoeding voor duurzaamheidskosten toevoegen aan het OPP Keurmerk, omdat producenten steeds minder bereid zijn het OPP Keurmerk te voeren. Voor producenten is het niet duidelijk of zij hun kosten om het OPP Keurmerk te voeren vergoed krijgen, en zo ja hoeveel zij vergoed krijgen.

Vaststelling meerprijs

De duurzaamheidskostenvergoeding die supermarkten en hun leveranciers aan een producent moeten gaan betalen om het OPP Keurmerk te kunnen voeren, is gebaseerd op de hoeveelheid afgenomen product (in kilogram of per stuk, afhankelijk van het product). De hoogte van de vergoeding wordt op basis van twee onderdelen vastgesteld: (i) de meerkosten per hectare als gevolg van de duurzaamheidseisen¹, en (ii) administratieve kosten.² De kosten worden vervolgens verdeeld over de landbouwproducten die verkocht kunnen worden aan supermarkten (zogenaamde 'Klasse 1' producten). De kosten per hectare worden omgezet in kosten per product (in kilogram of per stuk).

Het bestuur van SMK bepaalt hoe hoog de vergoeding is. Het bestuur vraagt eerst een onafhankelijk onderzoeksbureau, **[vertrouwelijk]**, om onderzoek te doen naar de duurzaamheidskosten. Het onderzoeksbureau geeft vervolgens een advies over de meerkosten per hectare en de administratieve kosten. De kosten per hectare worden door SMK omgerekend tot kosten per product. Tot slot vraagt het bestuur van SMK aan het College van Deskundigen Plantaardig van SMK om een niet-bindend advies, alvorens de duurzaamheidsvergoeding vast te stellen.

Beoordeling ACM: beperking van de concurrentie niet aannemelijk

Juridisch kader

Uitgangspunt voor een effectieve en eerlijke concurrentie is dat ondernemingen onafhankelijk van elkaar hun marktgedrag bepalen. Ondernemingen mogen de normale onzekerheid bij concurrenten over hun eigen (voorgenomen) marktgedrag niet uitschakelen door afspraken met elkaar te maken. De concurrentieregels verbieden daarom afspraken tussen ondernemingen die de concurrentie belemmeren.

Daarbij gaat het in eerste instantie om afspraken tussen ondernemingen die directe concurrenten zijn van elkaar. Maar afspraken die de concurrentie beperken zijn ook verboden tussen bijvoorbeeld een leverancier en een afnemer. Voorbeelden van afspraken die in principe verboden zijn omdat ze de concurrentie belemmeren, zijn afspraken over (een deel van de) verkoopprijzen, beperking van de productie of marktverdeling.

Het kartelverbod is niet altijd van toepassing. Er zijn uitzonderingen. Hiervoor moet worden gekeken naar de context van de afspraak. Zo is het kartelverbod niet van toepassing op afspraken tussen ondernemingen met een klein marktaandeel of afspraken die niet of nauwelijks een effect hebben op prijs, kwaliteit en innovatie.³ Voor duurzaamheidsafspraken met landbouwers gelden ook nog speciale uitzonderingen op het kartelverbod.⁴

Beoordeling ACM

De ACM heeft eerst gekeken naar de context waarin het duurzaamheidsinitiatief tot stand is gekomen. Het doel van SMK is om het OPP Keurmerk te beschermen en verder uit te kunnen bouwen. SMK wil daarmee ten eerste de verduurzaming van de landbouw bevorderen. Een vergoeding voor de duurzaamheidskosten kan daarbij helpen. Hierbij wordt het voor de producenten duidelijk of, en zo ja hoeveel, zij betaald krijgen om het OPP Keurmerk te voeren. SMK wil met dit initiatief ook tegemoet komen aan de maatschappelijke en politiek breed gedragen behoefte aan een beter verdienmodel voor duurzame producenten. De ACM begrijpt dat producenten hierdoor eerder bereid zijn om het OPP Keurmerk te (blijven) voeren of hiertoe over te gaan. Hierdoor kan de verduurzaming in de AGF keten worden bevorderd. Daarmee draagt SMK bij aan de duurzaamheidstransitie van de landbouw.

¹ Deze kosten ontstaan doordat het telen conform OPP Keurmerk ervoor zorgt dat er onder andere gebruik wordt gemaakt van duurere (bestrijdings)middelen. Ook moeten OPP-telers extra investeringen doen vanwege de bovenwettelijke duurzaamheidseisen van het OPP Keurmerk.

² Inclusief extra arbeidsuren en certificatiekosten.

³ Zie ook [Leidraad samenwerking concurrenten](#), randnummer 18 en verder.

⁴ Zie ook [Leidraad samenwerking landbouwers](#), hoofdstuk 2.4.

Daarnaast vindt de ACM het niet waarschijnlijk dat het duurzaamheidsinitiatief de concurrentie tussen producenten of tussen afnemers merkbaar zal beperken. Het initiatief verplicht de supermarkten en hun leveranciers een duurzaamheidsvergoeding te betalen aan de producent, maar de producent is vervolgens vrij om zijn eigen verkoopprijs te bepalen. Iedere afzonderlijke producent heeft maar een beperkt marktaandeel en ook het gezamenlijke marktaandeel van producenten die aan het OPP Keurmerk deelnemen is beperkt, zeker als de geografische markt groter is dan Nederland.

Aan het keurmerk deelnemende supermarkten zijn daarnaast niet verplicht om producten met het OPP Keurmerk te kopen en dus ook niet verplicht om een vergoeding te betalen voor duurzaamheidskosten. De ACM vindt het niet waarschijnlijk dat, als zij dit wel doen, de consumentenprijs hierdoor merkbaar zal stijgen. **[Vertrouwelijk]** heeft voor een representatief deel van de AGF de duurzaamheidskosten berekend. De kosten betreffen slechts een gering deel van de inkoopprijs. Bovendien betalen supermarkten ook nu al (zonder het initiatief) in sommige gevallen een duurzaamheidsvergoeding aan producenten.

Verder kan sterk betwijfeld worden of supermarkten een eventuele kostenstijging vanwege de duurzaamheidsvergoeding geheel zullen doorberekenen. Ten eerste omdat supermarkten daar volgens de regeling niet toe worden verplicht. Supermarkten zijn volledig vrij om zelfstandig de prijs vast te stellen die zij aan de consument vragen, ook als zij deelnemen aan het keurmerk. Ten tweede omdat er op dit moment sterke concurrentie is tussen supermarkten die strijden om de gunst van de consument, ook wanneer het gaat om duurzame AGF-producten. Ook uit ACM onderzoek naar prijzen en marges in de voedselketen blijkt dat er niet altijd een meerprijs voor duurzaamheidskosten wordt betaald. En als dit wel zo is, dekt de vergoeding die de consument aan de supermarkt betaalt in veel gevallen niet alle meerkosten van de supermarkt.⁵

Conclusie

Op basis van de door SMK verstuurde informatie vindt de ACM het niet aannemelijk dat dit duurzaamheidsinitiatief tot gevolg heeft dat de concurrentie merkbaar wordt beperkt. De ACM zal daarom geen nader onderzoek doen naar dit duurzaamheidsinitiatief. Ik wijs u er wel op dat de beoordeling een informeel karakter heeft. De ACM heeft in dit geval geen zelfstandig onderzoek gedaan en baseert de conclusie op de door u verstuurde informatie.

De ACM kan het initiatief op een later moment alsnog verder onderzoeken, bijvoorbeeld naar aanleiding van een klacht. U heeft de ACM voorafgaand aan het initiatief gevraagd om een informeel oordeel. Mocht de ACM na een nader onderzoek oordelen dat het initiatief toch in strijd is met de concurrentieregels, dan legt de ACM geen boete op als u de ACM te goeder trouw heeft geïnformeerd. De ACM zoekt dan samen met u naar een oplossing die mag volgens de concurrentieregels.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

drs. D.I. Bos
Directeur Directie Mededinging

⁵ Zie [Hoofdrapport derde Agro Nutrmonitor 2022](#), pagina 7.