

### **Wat is de inzet van het kort geding?**

De inzet van het kort geding, dat door DE is aangespannen en dient bij de rechtbank in Alkmaar op dinsdag 2 maart 2010, is duidelijkheid te verkrijgen over de vraag of de aanbestedingsprocedure, die enkele gemeenten willen volgen voor koffie, thee en cacao-producten, gebaseerd mag zijn op een voorkeur voor één type keurmerk, in dit geval het Max Havelaarkeurmerk. Het aanbestedingsbeleid van de gemeenten Alkmaar en Den Helder geeft deze voorkeur aan. Omdat een aanbesteding op basis van één keurmerk in strijd is met de regels voor Europese aanbesteding door overheden is een aanvullend criterium aangegeven: Max Havelaar of *een daaraan gelijkwaardig keurmerk*. De gelijkwaardigheid wordt echter getoetst op basis van de systeemkenmerken van het Max Havelaarkeurmerk. Een dergelijk keurmerk bestaat niet; daarmee is de verbreding naar mogelijke andere keurmerken een farce en zullen in de praktijk alleen offertes onder het *fair trade* keurmerk in de aanbestedingsprocedure meegenomen kunnen worden. Hiermee zijn alle andere keurmerken de facto uitgesloten. Dit geldt voor EKO voor biologische producten en voor de MVO-keurmerken als UTZ Certified en Rainforest Alliance.

De gemeenten hebben enkele dagen voor het kort geding de duurzaamheidonderdelen van het bestek herschreven, ongetwijfeld op grond van een juridisch advies dat de onhoudbaarheid van deze onderdelen onderstreepte. Ondanks de nu gebruikte meer neutrale formulering wordt voor de invulling van de eisen nog steeds verwezen naar de eisen van het keurmerk Max Havelaar.

Wat **niet** aan de orde is, is het recht van gemeenten om een keuze te maken voor een offerte op basis van het Max Havelaarkeurmerk. Dat is hun goed recht. Wat **wel** aan de orde is is de vraag of overheden in de structuur van hun aanbestedingsbeleid andere keurmerken per definitie mogen uitsluiten, zodat de bedrijven die deze keurmerken gebruiken überhaupt niet kunnen offeren.

### **Waarom staat Solidaridad DE bij in deze rechtsgang?**

De directeur van Solidaridad, Nico Roozen, treedt op als deskundige in deze zaak omdat Solidaridad de uitsluiting van de andere drie keurmerken niet alleen als onrechtmatig maar ook als maatschappelijk ongewenst beschouwt. De verduurzaming van de productie van koffie, thee en cacao is niet gediend met deze uitsluiting. In de beoordeling van Solidaridad hebben de consumentenlabels EKO voor biologische productie en Max Havelaar voor *fair trade* productie én de keurmerken voor het maatschappelijk verantwoord ondernemen van *mainstream* bedrijven, zoals UTZ Certified *good inside* en Rainforest Alliance, ieder een eigen bijdrage te leveren aan de verduurzaming van de genoemde sectoren. Deze benadering is onderbouwd in de strategie van de *pyramid of change* en leidt in de praktijk tot een brede samenwerking vanuit Solidaridad met meerdere keurmerkinitiatieven. Er zijn meerdere wegen die naar Rome leiden.

## **Is het niet merkwaardig dat Solidaridad optreedt aan de zijde van DE?**

Het is niet merkwaardig, wel moedig. Jarenlang heeft Solidaridad kritiek geuit op het beleid van de grootste koffiebrander van Nederland. Als initiatiefnemer van het Max Havelaarkeurmerk heeft Solidaridad in 1988 de stevige tegenstrategie van DE (en AH) tegen de komst van het keurmerk Max Havelaar overwonnen. Jarenlang stonden de ontwikkelingsorganisatie en de brander tegenover elkaar. Vanaf 1998 is een dialoog tot stand gekomen. Deze gesprekken hebben sinds 2004 geleid tot een intensieve samenwerking. De tijden zijn veranderd. DE is toegetreden tot het certificeringprogramma van UTZ Certified en DE behoort internationaal tot de voorhoede van de bedrijven die leidend zijn in de transitie naar een duurzame productie van koffie en thee. Deze betekenisvolle inspanning verdient maatschappelijke waardering en moet ook in de markt tot commerciële kansen leiden. Anders slaat de motor achter de innovatie af.

## **Wat doet DE dan concreet?**

DE heeft een ambitieuze koers uitgezet en wordt inmiddels internationaal gezien als een voorloper. In 2010 zal 40.000 ton koffie aangekocht zijn als UTZ Certified koffie. De lat ligt op 100% duurzame inkoop op de kortst mogelijke termijn. Ook zal in 2010 door DE de eerste gecertificeerde thee op de markt gebracht worden. Om deze doelstellingen te kunnen halen is een actieve samenwerking met de stichting UTZ Certified en met Solidaridad tot stand gebracht.

De transitie naar een duurzame inkoop van het door DE totaal verhandelde volume is een veeleisend proces. Enkele aspecten zijn:

- Een ingrijpende vernieuwing van het inkoopbeleid; van schermhandel naar rechtstreekse inkoop bij producenten.
- Producentenondersteuning; de DE *foundation* biedt directe ondersteuning aan producenten in de omschakeling naar een duurzame productiewijze. Sinds 2001 is dit programma sterk gegroeid en geprofessionaliseerd. Over deze periode is door DE meer dan 10 miljoen euro beschikbaar gesteld voor producentenontwikkeling. Samen met Solidaridad is een breed ondersteuningsprogramma ontwikkeld voor koffie- en theeproducenten, waarbij de vakkennis van het DE-concern van grote betekenis is. Dit programma wordt internationaal gezien als *best in class*.
- Het volume gecertificeerde koffie is sterk toegenomen. Van 2500 ton in 2004 naar de minimaal 40.000 ton in 2010. DE is bereid voor duurzame koffie een meerprijs te betalen die tussen de 3% en 5% boven de marktprijs ligt. Deze meerprijs wordt niet doorberekend aan de consument. In 2009 bedroeg de totale *premium* voor UTZ-gecertificeerde koffie 7,4 miljoen euro.

## **Hoe verhoudt het beleidskader van de gemeenten zich met het op landelijk niveau ontwikkelde beleidskader?**

In het proces van de formulering van het beleidskader voor duurzaam inkopen, zoals dat door de regering ontwikkeld wordt, is een vergelijkbare discussie gevoerd. Aanvankelijk lag een concept beleidskader ter tafel dat aanvullende sociale criteria voor deze productgroep formuleerde. Het aanvullende criterium was 'eerlijke handel' en dit begrip werd gedefinieerd op basis van de systeemkenmerken van het Max Havelaarkeurmerk. Dit zou betekend hebben dat Max Havelaar zich als enige had kunnen kwalificeren.

Solidaridad heeft hierover met succes de discussie aangezwengeld. In het definitieve beleidskader is naast de route 'eerlijke handel' een tweede route aangegeven waarlangs keurmerken – in de officiële stukken keteninitiatieven genoemd – zich kunnen kwalificeren. Deze tweede route is het criterium 'leefbaar loon / inkomen'. Als een keteninitiatief door zijn structuur en werkwijze aannemelijk kan maken en vervolgens in de praktijk aantoonbaar kan maken dat het bijdraagt aan de verbetering van de inkomenspositie van boeren en werknemers dan is kwalificatie mogelijk. Langs deze route zullen keteninitiatieven als UTZ Certified en Rainforest Alliance zich kwalificeren. De toenmalige minister van ontwikkelingssamenwerking, Bert Koenders, is de architect van dit beleid en in het recent gehouden Algemeen Overleg in de kamer heeft minister Donner deze beleidsrichting nog eens helder uiteen gezet. Het gaat in de rechtszaak om de beleidscoherentie tussen het beleid van de landelijke overheid en dat van lagere overheden.

Ook internationaal tekent zich deze tendens af. In België heeft het kabinet Leterme in een aantal duidelijke richtlijnen aangegeven dat 'overheidsaanbestedingen niet beperkt mogen blijven tot één initiatief en de EU-richtlijnen voor aanbestedingen strikt opgevolgd moeten worden'. Ook het beleid van de EU en andere lidstaten beweegt zich in deze richting.

### **Wat zijn de systeemkenmerken waar in het beleidskader naar verwezen wordt?**

Het is een vervuiling van de discussie dat de stichting Max Havelaar er bij niet goed ingevoerde gesprekspartners telkens in slaagt de systeemkenmerken van haar model als algemene 'uitgangspunten van duurzaamheid' te laten gelden. Voor een dergelijke koppeling bestaat geen wetenschappelijke basis; internationaal gelden andere definities, zoals de breed gedragen definitie van duurzaamheid van het Brundtland rapport of de *triple P*-benadering van *planet, people, profit*.

De systeemkenmerken, die in verschillende documenten terugkomen, zijn:

- kleine boeren in coöperatief verband georganiseerd
- kostendekkende minimumprijs
- additionele premie
- voorfinanciering
- langdurige handelsrelaties

Dit zijn de systeemkenmerken van het keurmerk van Max Havelaar (FLO standards). Wat niet aan de orde is, is de legitieme keuze van FLO om *fair trade* langs deze lijnen te definiëren; maar deze benadering kan onmogelijk de enige weg zijn naar duurzaamheid.

Anekdotisch is het interessant te constateren dat dit systeem in 1988 door Solidaridad is bedacht bij de lancering van het keurmerk. Het was echter nooit bedoeld als exclusieve weg naar duurzaamheid en dit model drukte de Solidaridad-opvattingen van dat moment uit. Sindsdien zijn er vele lessen geleerd.

Solidaridad staat op het standpunt dat de overheid geen voorkeur uit zou moeten spreken voor 'de weg waarlangs de duurzaamheidsdoelstelling worden gehaald'; geen systeemvoorkeuren. De overheid zou de verschillende systemen moeten afrekenen op hun duurzaamheidsbijdragen. Een *impact assessment* is de enige relevante beleidsinformatie.

## Op welke punten zijn de systeemkenmerken van Max Havelaar afwijkend van de andere certificeringprogramma's?

Een analyse van de verschillende kenmerken levert het volgende beeld op:

- **Kleine boeren**  
Max Havelaar is gestart als een koffieprogramma. Koffie wordt overwegend geteeld door gezinsbedrijven op kleine arealen. Het is een - verantwoorde - keuze om daar een prioriteit te leggen. Inmiddels is het een breed keurmerk met een breed scala aan producten. Voor bananen en thee bijvoorbeeld geldt de exclusieve voorkeur voor 'kleine boeren' niet; ook bananen- en theeplantages kunnen *fair trade* gecertificeerd worden. Het beeld en de realiteit van het beleid van Max Havelaar zijn niet coherent. Dit geldt ook voor het gecreëerde beeld van UTZ Certified. Een keteninitiatief dat als ambitie heeft om een hele sector te verduurzamen kan zich onmogelijk beperken tot 'kleine boeren'. Schaalgrootte is een irrelevant criterium voor duurzaamheid. Alle productievormen moeten verduurzamen, dus ook de gezinsbedrijven. Daarom heeft UTZ Certified een inclusieve benadering en besteedt – in samenwerking met Solidaridad – bijzondere aandacht aan de positie van de *smallholders*. Ruim dertig procent van de UTZ-gecertificeerde koffie komt bij kleine boeren vandaan.
- **Kostendeekkende minimumprijs**  
In het debat lijkt dit het paradepaardje van Max Havelaar te worden. Opnieuw is er sprake van mystificatie.

Het Max Havelaarsysteem kent een minimumprijsgarantie. In het algemene debat over agrarische politiek is dit principe al enige tijd losgelaten. Internationale grondstoffenovereenkomsten met minimumprijzen zijn mislukt en het EU-landbouwbeleid met garantieprijzen is – na de constatering van onbetaalbare boterbergen en melkplassen – een andere richting ingeslagen. Een minimumprijs is alleen hanteerbaar in een *niche* in de markt, niet in de hoofdstroom.

De *reality check* leidt tot het beeld dat de minimumprijzen van Max Havelaar vooral ideologie en geen praktijk zijn. Voor alle producten ligt de marktprijs al langdurig (ver) boven de gegarandeerde *FT*-minimumprijs; de minimumprijzen zijn niet geactiveerd.

De uitzondering is tropisch fruit: voor bananen bijvoorbeeld bestaat geen marktprijs en is er geen referentiepunt in een beursnotering.

Is dit beeld tijdelijk? In het verleden is de minimumprijs voor koffie tijdens de jaren van koffiecrisis relevant geweest. Of een minimumprijs in de toekomst een relevant instrument zal blijken te zijn is moeilijk te zeggen; niemand kan de toekomst voorspellen. De algemene verwachting is echter dat we een fase van hoge grondstoffenprijzen en prijzen voor agrarische producten tegemoet gaan. De concurrerende claims (5F's) op schaarse gronden zullen alleen maar toenemen, gegeven de 9,5 miljard bewoners van deze aarde; bewoners met steeds meer koopkracht.

Het is kwetsbaar dat Max Havelaar zich met name met de minimumprijs als onderscheidend kenmerk profileert terwijl er in de praktijk geen verschil is. In de praktijk gaan zowel Max Havelaar als UTZ Certified van hetzelfde wereldmarktprijsniveau uit. De marktprijzen liggen boven de minimumprijzen en zullen naar alle waarschijnlijkheid ook in de toekomst niet geactiveerd hoeven te worden.

Utz Certified kent geen minimumprijs; dat is onmogelijk voor een *mainstream* certificeringprogramma dat samenwerkt met bedrijven die moeten opereren in een concurrerende markt. Een oplopende prijsafstand tussen de prijs van gecertificeerde koffie, ingekocht tegen een vastgestelde minimumprijs, en de gangbare koffie, ingekocht tegen de dan geldende lage marktprijzen, zal direct leiden tot vraaguitval. De consument is niet bereid het verschil te betalen. Dan bijt je in je eigen staart; de volumes vallen weg en daarmee de prijsgarantie voor de producent. In een marktsituatie met lage prijzen zou een vaste minimumprijs voor een bedrijf als DE betekenen dat haar marktaandeel erodeert en de deur wijd opengezet wordt voor de Duitse branders die met hun goedkope merken de markt overnemen.

Een verstoorde markt met een prijsvorming onder kostprijsniveau vereist een bredere interventie dan die vanuit individuele bedrijven. Vraag en aanbod zullen weer in evenwicht gebracht moeten worden door structuurmaatregelen waarbij overheden, multilaterale instellingen en bedrijven zullen moeten samenwerken. Het is legitiem om aan bedrijven een *proportionele* bijdrage te vragen; het probleem volledig op hun bordje leggen is niet realistisch. De inzet moet zijn dat de markt kostendekkende prijzen biedt.

- Premie  
Max Havelaar werkt met een door FLO vastgestelde premie bestemd voor de verdere ontwikkeling van de duurzame productie. Het punt is echter dat een vaste meerprijs slechts één van de mogelijkheden is om tot een verbeterde prijsvorming te komen. Het kan door een prijsinterventie: een aan de markt opgelegde meerprijs zoals bij Max Havelaar. Nadeel van dit systeem is dat de meerprijs buiten de marktprocessen om door een externe partij wordt vastgesteld en de vaststelling zal – door zijn willekeurigheid – onderwerp van discussie blijven. Belangrijker is misschien nog dat dit een systeem is op basis van *one price fits all*; het stimuleert geen productinnovatie.

UTZ Certified heeft gekozen voor een andere weg. In de markt kan een meerprijs ontstaan voor een duurzaam product omdat het een beter product is. Niet *one price fits all* maar *a better price for a better product*. Deze benadering werkt. Er ontstaat voor UTZ Certified (en Rainforest Alliance) gecertificeerde productie een meerwaarde in de markt: een *premium* van 3% tot 5% boven de wereldmarktprijs. In 2009 bedroeg de premium over het onder het UTZ Certified *label* verhandelde volume 7,2 miljoen euro. Deze prijs komt tot stand in de markt op basis van het nieuwe kwaliteitsbegrip voor duurzame productie (kwaliteit is productkwaliteit, sociale kwaliteit en ecologische kwaliteit) en is daarmee op een hoger niveau marktconform en daarmee opschaalbaar.

Een tweede belangrijk verschil is dat UTZ Certified in haar benadering van

producenten veel aandacht besteed aan productiviteit, kwaliteit en kostenreducties. Door de inspanningen op deze terreinen is meer winst te boeken dan door een fixatie op de prijs.

Illustratie: In Kenia is in het UTZ koffiëprogramma de winst bij boeren door een verhoging van de productiviteit en kwaliteit met 8% toegenomen en door kostenreducties en efficiëntie is deze met nog eens 10% extra toegenomen. In de cacaosector in Ivoorkust kan een verbeterprogramma leiden tot een meer dan 200% hoger inkomen.

- Voorfinanciering

Een onderscheidend kenmerk zou zijn dat Max Havelaarboeren voorfinanciering op hun leveranties kunnen krijgen 'indien gewenst en gevraagd door de producent'. Het is daarmee geen algemeen kenmerk van het Max Havelaarmodel.

Voor de meeste producten is voorfinanciering in het geheel geen praktijk. Voor jaarrondproducten als bananen is het niet aan de orde. Voor versproducten, als mango's, die direct na de oogst geleverd worden, is voorfinanciering ook niet aan de orde. Voor verwerkte producten, als sinaasappelsap, of ingrediënten is het niet van belang.

Alleen voor koffie, waarbij de oogst seizoensgebonden is en de uitlevering in termijn door het jaar gebeurt kan voorfinanciering van het handelscontract van belang zijn. Max Havelaar stimuleert in dit geval dan ook dat voorfinanciering plaatsvindt. In de praktijk gebeurt het echter lang niet altijd. Het wordt niet gecontroleerd en kan niet afgedwongen worden. En is daarmee de praktijk dan anders dan onder het UTZ Certified model? Ook UTZ stimuleert voorfinanciering van handelscontracten of financiering van investeringen in de verduurzaming van de productie. Niet door het te eisen, maar door de marktvoorwaarden voor kredietverlening te scheppen. Een gecertificeerde producent heeft een lager risicoprofiel omdat zijn *internal control system* op orde is en omdat hij (of zij, in Afrika zijn de boeren boerinnen) een hoogwaardig product heeft met meerwaarde in de markt. In het geval waarin de producent een leveringscontract kan overleggen is er een marktgarantie en is de producent *bankable* geworden. Dit is het model van de toekomst.

- Langdurige handelsrelatie

Hier ligt geen onderscheid met andere systemen. Binnen alle keteninitiatieven wordt ingezet op duurzame handelsrelaties. De conclusie moet zijn dat op een aantal zogenaamde 'onderscheidende aspecten' de verschillen niet bestaan of niet groot zijn; op andere punten zijn er verschillen maar op goede gronden, namelijk gerelateerd aan verschillende doelstellingen. Het is belangrijk een op feiten gebaseerde discussie te voeren en beelden te corrigeren op basis van de realiteit. Wijsheid is: geen strijd tussen systemen, lessen leren en telkens verbeteren en *impact* tonen op basis van relevante indicatoren gerelateerd aan de agenda voor de verduurzaming van de gehele sector.

### **Is de rechtszaal het forum voor het debat tussen keurmerkorganisaties?**

In principe is het debat over de strategie over de verduurzaming van de economie een debat voor de vergaderzaal en niet voor de rechtszaal. Dit debat is al op vele plaatsen en langdurig gevoerd. Opvallend was dat er aanvankelijk veel steun bij ontwikkelingsorganisaties was voor de benadering van Max Havelaar om een exclusieve positie te verkrijgen in het beleidskader van de overheid maar dat deze steun afgebrokkeld is.

De bredere benadering van Solidaridad krijgt in toenemende mate ondersteuning in de wereld van de maatschappelijke organisaties. Het is begrijpelijk dat DE duidelijkheid wil: in een aantal aanbestedingsprocedures wordt het bedrijf uitgesloten. Als dat op oneigenlijke gronden gebeurt, mag het 'recht' aangesproken worden, zodat er voor alle partijen duidelijkheid komt over wat wel en niet oorbaar is.

Deze helderheid moet er komen op een cruciaal moment in het ontwikkelingsproces van de verduurzaming van enkele belangrijke voedselketens. Om enkele voorbeelden te noemen: Unilever neemt een voortrekkersrol bij de verduurzaming van palmolie, FrieslandCampina bij de verduurzaming van de sojateelt, Mars, Nestlé en Cargill in de cacaosector en Douwe Egberts voor koffie en thee. Dit gebeurt allemaal met behulp van andere keteninitiatieven dan Max Havelaar; er is sprake van de wet van de remmende voorsprong. De grote duurzaamheidslagen worden gemaakt in samenwerking met UTZ Certified, Rainforest Alliance en de *round tables*. Als de overheid het signaal zou afgeven dat het 'beste' model toch *fair trade* zou zijn en de bovengenoemde bedrijven commercieel uitgesloten worden van de markt voor duurzame consumptie dan is het duurzaam inkoopbeleid van overheden geen prikkel meer voor een voortgezette inspanning. De stimulerende kaders zijn door de nationale overheid geformuleerd; de coherentie met het beleid van lagere overheden kan in het kort geding bereikt worden.

Utrecht, 28.02.2010