

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2884

Vragen van het lid **Kröger** (GroenLinks) aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat over *graaiflatie* (ingezonden 17 mei 2023).

Antwoord van Minister **Adriaansens** (Economische Zaken en Klimaat) (ontvangen 13 juni 2023).

Vraag 1

Bent u bekend met onderzoek van de Rabobank naar graaiflatie?¹

Antwoord 1

Ja

Vraag 2

Bent u bekend met het onderzoek van Weber,² waarin zij opmerkt dat bedrijven de afgelopen periode dalende producentenprijzen hebben aangegrepen om hun winstmarges verder te vergroten en dat zij verwacht dat zij dit ook de komende periode zullen doen?

Antwoord 2

Ja

Vraag 3

Bent u ook bekend met de analyses hierover van de Europese Centrale Bank (Isabelle Schnabel³ en Fabio Panetta⁴) en van Goldman Sachs?⁵ Bent u ermee bekend dat uit het FNV-rapport «Stijgende prijzen en hoge winsten» blijkt dat ook in Nederland de winstmarges van beursgenoteerde bedrijven zijn toegenomen van 7,5 naar 5 cent per euro omzet tussen 2019 en 2022?

¹ Rabobank, 5 mei 2023 (<https://www.rabobank.nl/kennis/d011366704-is-in-nederland-sprake-van-graaiflatie>).

² Weber, I. & Wasner, E., 14 april 2023 (<https://www.elgaronline.com/view/journals/roke/11/2/article-p183.xml>).

³ ECB, 19 april 2023 (https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2023/html/ecb.sp230419_1~03b3c404b1.en.pdf).

⁴ ECB, 31 maart 2023 (<https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2023/html/ecb.in230401~ec65174af7.en.html>).

⁵ Goldman Sachs, 19 april 2023 (<https://www.gspublishing.com/content/research/en/reports/2023/04/19/e114a953-7a82-47dc-9178-dc7721f2d89c.html>).

Antwoord 3

Ja

Vraag 4

Hoe kunt u stellen dat van graaiflatie geen sprake is?⁶ Kunt u graaiflatie volledig uitsluiten? Kunt u dat empirisch onderbouwen?

Antwoord 4

Ik zie dat de economie in 2022 oververhit was en dat waarschijnlijk ook nu nog is. Dit wil zeggen dat de vraag naar goederen en diensten groter is dan wat bedrijven op korte termijn kunnen leveren. Dat heeft een prijsopdrijvend effect. We zien dus inflatie. Hetzelfde effect is veroorzaakt door de disrupties in de internationale waardeketens naar aanleiding van de coronapandemie en oorlog in Oekraïne. Bedrijven hebben hierdoor hogere prijzen en soms hogere winsten kunnen realiseren. Daarnaast zijn bedrijven ook mogelijk prijzen gaan verhogen om te anticiperen op hogere loon- en financieringskosten in de (nabije) toekomst. Deze verklaringen zijn in lijn met de verwachting van normale marktontwikkelingen in een oververhitte economie, en daarom noem ik dit geen graaiflatie.

Ik verwacht dat deze hoge winsten tijdelijk zijn omdat hogere productiekosten en een lagere vraag/terugverend aanbod zouden moeten leiden tot competitieve prijzen en winsten in een goed functionerende markteconomie. De economie is volgens een eerste berekening van het CBS in het eerste kwartaal van dit jaar met 0,7 procent gekrompen. Dat zou een signaal kunnen zijn dat de oververhitting van de economie inmiddels afneemt. Daarnaast geldt ook dat niet alle bedrijven in dezelfde mate hun gestegen kosten überhaupt kunnen doorberekenen. Uit onderzoek van het CBS blijkt dat 75% van de ondernemers de gestegen kosten niet volledig doorberekent aan klanten.⁷

Daarnaast bestaat er een hypothese dat bedrijven misbruik maken van marktmacht of zo opereren dat zij concurrentie ondermijnen, bijvoorbeeld door impliciete of expliciete prijsafspraken te maken. Dat is onwenselijk. Het is nooit uit te sluiten dat er bedrijven zijn waar dit speelt. Tegelijkertijd heb ik op dit moment geen signalen ontvangen dat dit aan de hand is. Het tegengaan hiervan is echter een continue opgave waar mijn ministerie en de ACM zich hard voor maken.

Op macroniveau zie ik op dit moment in de data geen signalen voor een zorgwekkende of structurele ontwikkeling van de winsten en lonen. Ook mijn recente gesprekken met het CPB en DNB ondersteunen dit beeld. Wel zijn er mogelijk grote sectorale verschillen in de winstontwikkeling van bedrijven. De data daarover is op dit moment nog onvoldoende op (sub-)sectorniveau beschikbaar, waardoor daar geen empirische duiding van is te maken. Het CPB heeft daarnaast een onderzoek gepubliceerd waarin het stelt dat het gemiddeld geen trendmatige stijging ziet in het verschil tussen verkoopprijzen en kostprijzen, de zogeheten van mark-ups, gedurende 2006–2015.⁸ Dit betreft gemiddelde waarden en neemt niet weg dat er sectoren zijn waar de concentratie en/of markups kunnen zijn toegenomen.

Vraag 5

Deelt u de opvatting dat machtsconcentraties prijszettende macht mogelijk maken? Deelt u de opvatting dat marktfalen vraagt om ingrijpen?

Antwoord 5

In veel gevallen leidt meer concurrentie tot neerwaartse prijsdruk. In gevallen waar marktconcurrentie niet optimaal is, bijv. op markten met een beperkt aantal of slecht één aanbieder(s) (oligopolistische of monopolistische markten), kunnen machtsconcentraties ontstaan waarbij disproportionele prijsverhogingen mogelijk worden. Ik deel de opvatting dat overheidsingrijpen in markten gerechtvaardigd kan zijn bij marktfalen. Marktfalen kan verschillende oorzaken hebben. Oneigenlijk marktgedrag bij gebrekkige

⁶ Telegraaf, 12 mei 2023 (<https://www.telegraaf.nl/nieuws/1529706409/economieminister-geen-sprake-van-graaiflatie>).

⁷ *Drie kwart ondernemers berekenen kostenstijgingen niet door*, CBS, 05-06-2023.

⁸ Markups van bedrijven in Nederland, CPB notitie, maart 2019.

concurrentie, zoals misbruik van een economische machtspositie, is een voorbeeld. Voor gevallen waarin zulk gedrag marktfalen veroorzaakt, is de wetgever de Autoriteit Consument en Markt, als onafhankelijk markttoezicht-houder, voorzien van een wettelijk instrumentarium tot ingrijpen. Belangrijkste hiertoe is de Mededingingswet (zie onder 12). Ik ben in gesprek met de ACM om te bezien of aanvullende instrumenten nodig zijn voor effectief markttoezicht in de Nederland.

Vraag 6

Op hoeveel Nederlandse markten (en voor Nederland relevante internationale markten) is er naar uw inzicht sprake van machtsconcentratie of juist niet van machtsconcentratie? Kunt u dat empirisch onderbouwen?

Antwoord 6

Zowel mijn ministerie als de ACM heeft zulke gegevens niet zomaar voorhanden. Om tot conclusies te komen over machtsconcentraties, bijvoorbeeld aan de hand van de Herfindahl-Hirschman-Index, is aanvullend onderzoek nodig. De ACM kan hiernaar onderzoek uitvoeren als er vermoedens zijn dat er onwenselijke machtsconcentraties vormen binnen bepaalde markten. Zo verricht de ACM met enige regelmaat onderzoek naar individuele markten of sectoren, zoals onlangs nog naar de retailmarkt voor energie. Dit doet de ACM vanwege de zorg dat haperende concurrentie (mede) bijdroeg aan de hogere prijzen. Een ander voorbeeld is een recente marktstudie naar clouddiensten, waarin de ACM heeft onderzocht hoe de markt voor clouddiensten functioneert en of er risico's zijn voor de prijs, kwaliteit en innovatie van clouddiensten als gevolg van de marktstructuur of gedrag van aanbieders van die diensten. De ACM heeft echter geen volledig actueel beeld van alle sectoren.

In algemene zin zijn concentratie-indices (zoals de HHI) vaak minder informatief over marktmacht dan mark-ups. De reden is dat er geen eenduidig verband bestaat tussen concentratie en concurrentie-intensiteit (wanneer producten bijvoorbeeld meer op elkaar lijken, kan een klein aantal aanbieders soms volstaan voor intensieve concurrentie). Er zijn recent enkele onderzoeken verschenen naar de mark-ups, zoals ook het eerder aangehaalde CPB-onderzoek dat geen trendmatige stijging van mark-ups vindt in de periode 2006–2015. Daarnaast hebben onderzoekers Jan de Loecker en Jan Eeckhout de mark-ups in verschillende landen onderzocht tussen 1980 en 2016.⁹ Zij vinden dat de mark-ups ook in Nederland weliswaar zijn gestegen, maar minder dan gemiddeld in Europa en minder dan gemiddeld wereldwijd. Op dit moment zien wij geen reden om alle Nederlandse markten te onderzoeken op machtsconcentraties. Als de ACM vermoedens heeft van onwenselijke ontwikkelingen van machtsconcentratie in een specifieke markt, dan kan zij dit uiteraard onderzoeken.

Vraag 7

Op hoeveel Nederlandse markten (en voor Nederland relevante internationale markten) is er naar uw inzicht sprake van graaiflatie of juist niet van graaiflatie? Kunt u dat empirisch onderbouwen?

Antwoord 7

Zoals uitgelegd in het antwoord op vraag 4 vind ik graaiflatie geen passende benaming voor prijsvorming in een oververhitte markt. Dit geldt ook op sectoraal niveau. Het aandeel van inflatie dat te verklaren valt uit hogere winsten zal verschillen per sector.

Indien individuele bedrijven prijzen opdrijven door marktimperfecties, is dat onwenselijk. Als de ACM vermoedens heeft van onwenselijke ontwikkelingen van machtsconcentratie in een specifieke markt, kan hier actie op volgen, uiteraard voor zover gedragingen in strijd zijn met de Mededingingswet (zie ook het antwoord op vraag 15).

⁹ Jan de Loecker en Jan Eeckhout, «Global market power», NBER Working Paper 24768 (2018).

Vraag 8

Kunt u bij de beantwoording van de twee voorgaande vragen voornamelijk kijken naar markten die belangrijk zijn voor de Nederlandse consument en daarbij ook de relevante «upstream» en «downstream» markten meenemen, namelijk de keten van markten van toeleveranciers en de consumentenmarkten?

Antwoord 8

Zie het antwoord op vraag 6 en 7

Vraag 9

Kunt u bij de beantwoording van de zesde een overzicht geven van de machtsconcentraties, zoals door middel van de Herfindahl-Hirschman-index en daarbij de ontwikkeling in de tijd weergeven?

Antwoord 9

Zie het antwoord op vraag 6

Vraag 10

Kunt u de verschillende mechanismen die ervoor kunnen zorgen dat de prijzen stijgen monitoren en hierover aan de Kamer rapporteren? Wilt u hierbij in ieder geval graaiflatie c.q. winstgedreven inflatie meenemen?

Antwoord 10

Er zijn veel verschillende instanties die de ontwikkeling van prijzen monitoren. Bijvoorbeeld het CBS, het CPB, DNB, de ECB, maar ook andere partijen (zoals RaboResearch). In dit soort monitoring wordt aan de achterliggende mechanismen van prijsontwikkelingen aandacht besteed. Daarbij doet de ACM als toezichthouder regelmatig onderzoek of specifieke markten goed werken. In de afgelopen periode is bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar de prijzen van energiebedrijven.

Om twee redenen acht ik het Ministerie van EZK geen geschikte partij om over ontwikkeling van prijzen te rapporteren. Ten eerste doen de genoemde instanties specialistisch onderzoek om te rapporteren over prijsontwikkelingen en verschillende mechanismes die ervoor kunnen zorgen dat prijzen stijgen. Ten tweede is het belangrijk dat deze onderzoeken onafhankelijk worden uitgevoerd.

Vraag 11

Bent u bekend met het artikel «graaiflatiegeest gaat moeilijk terug in de fles»?¹⁰

Antwoord 11

Ja

Vraag 12

Wat is de rol van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) als het gaat om het beteugelen van marktmacht en machtsconcentraties? Waarom kan de ACM niet proactief optreden, dus ook als er geen sprake is van kartelafspraken over misbruik van de machtspositie? Zou de ACM niet meer bevoegdheden moeten krijgen?

Antwoord 12

De ACM is de onafhankelijke toezichthouder die toeziet op het goed en eerlijk functioneren van markten. Daarbij hoort ook bij dat zij verantwoordelijk is voor toezicht op misbruik van marktmacht en machtsconcentraties, en het voorkomen en omkeren van mogelijk ongeoorloofde effecten daarvan. Het huidige mededingingsinstrumentarium biedt de ACM ruime mogelijkheden op te treden tegen kartelafspraken en misbruik van een economische machtspositie. Bijvoorbeeld door het opleggen van boetes.

Tegelijkertijd besef ik dat voortdurend veranderende marktomstandigheden vergen dat van tijd tot tijd wordt beoordeeld of de bevoegdheden van de

¹⁰ Het Financieele Dagblad, 12 mei 2023 (<https://fd.nl/economie/1475984/de-graaiflatiegeest-gaat-moeilijk-terug-in-de-fles>).

ACM toereikend zijn. Zodoende spreek ik regelmatig met de ACM over de toereikendheid van haar instrumentarium. Mijn ministerie onderzoekt of aanvullende instrumenten nodig zijn voor effectief markttoezicht in de Nederland. Daarbij betrekken we ook de ervaringen met aanvullende instrumenten in andere landen. Zo wordt momenteel gewerkt aan een wetsvoorstel waarmee de ACM de Europese Commissie kan ondersteunen in het toezicht op naleving van de Wet inzake digitale markten. Dit instrument vormt een aanvulling op het bestaande mededingingsinstrumentarium en zorgt voor eerlijke digitale markten die toegankelijker zijn voor nieuwkomers op de markt.

Vraag 13

Hoe kijkt u naar de afwachtende houding van de ACM? Wat zegt dat over hoe we naar markten kijken?

Antwoord 13

Naar mijn mening heeft de ACM geen afwachtende houding. ACM volgt de ontwikkelingen in de markt nauwlettend, zie bijvoorbeeld de onderzoeken naar en marktmonitor voor de retail energiemarkt, waar vorig jaar zorgen waren over te weinig concurrentie. Daarnaast ontvangt de ACM van verschillende partijen signalen over gedragingen en ontwikkelingen die een probleem zouden kunnen vormen voor de concurrentie. De ACM kan zowel op eigen initiatief als naar aanleiding van signalen besluiten om nader onderzoek te verrichten en uiteindelijk om te handelen.

Vraag 14

Bent u bekend met het voornemen van Frankrijk om in te grijpen bij levensmiddelenhandelaars als zij de dalende inkooprijzen niet doorvertalen?¹¹ Bent u bekend met het voornemen van het Verenigd Koninkrijk om te onderzoeken waarom de inflatie zo hoog is en wat onder andere de rol van beleid is?¹²

Antwoord 14

Ja

Vraag 15

Bent u bereid om zelf ook actie te ondernemen bij uitwassen? Zo ja, welke actie? Zo nee, kunt u dan een overzicht geven van mogelijke maatregelen die genomen kunnen worden?

Antwoord 15

Zoals eerder aangegeven bij de beantwoording van vraag 4, vind ik het ongewenst als bedrijven misbruik maken van marktmacht of als bedrijven concurrentie ondermijnen. Dat zou ik uitwassen willen noemen. De ACM is als onafhankelijk toezichthouder met een eigen prioriteringsbeleid verantwoordelijk voor de monitoring hiervan en kan ingrijpen indien er sprake is van zulk gedrag. Ik ben ook in gesprek met de ACM over huidige en toekomstige marktontwikkelingen en haar instrumentarium. Mijn ministerie onderzoekt of het nuttig en nodig is om dit instrumentarium uit te breiden. Daarbij betrekken we ook de ervaringen met aanvullende instrumenten in andere landen.

Bovenop dit mededingingsbeleid is het bevorderen van concurrentie een continue prioriteit voor mijn ministerie. Voorbeelden hiervan zijn een verbod op misleidende «van-voor»-prijzen die ten onrechte de indruk wekken van prijsverlagingen, en een actieagenda voor versterking van de interne markt. Het bewerkstelligen van goed werkende markten biedt niet dé oplossing tegen inflatie, maar kan wel onderdeel zijn van de oplossingen doordat concurrentie ervoor zorgt dat markten tot een competitieve prijs komen.

¹¹ Reuters, 21 april 2023 (<https://www.reuters.com/business/retail-consumer/france-take-action-if-food-retailers-dont-pass-falling-prices-2023-04-21/>).

¹² Reuters, 12 mei 2023 (<https://www.reuters.com/world/uk/with-uk-food-price-inflation-46-year-high-lawmakers-launch-probe-2023-05-11/>).