

Vergaderjaar 2004–2005

29 800 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2005

Nr. 86

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2005

Hierbij geven wij gevolg aan het verzoek uit de motie-Atsma (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 XIV, nr. 38) om de haalbaarheid en introductie van een verbod van verkoop beneden inkoopprijs te onderzoeken. Het rapport «Verbod op verkoop beneden de inkoopprijs»¹, 6 mei 2005, van het EIM (hierna: het EIM-rapport) dat naar aanleiding van de motie is opgesteld, en het rapport «What is the impact of a minimum price rule?», juni 2005, van onderzoeksbureau Oxera (hierna: Oxera-rapport) dat in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken is opgesteld, doen wij u hierbij toekomen¹. Tevens sturen wij u hierbij¹ een kopie van de brief van 23 juni 2005 van de directeur-generaal van de NMa als reactie op de brief van 11 april 2005 (EZ05–231) van de Vaste commissie voor Economische Zaken van de Tweede kamer inzake een onderzoek naar de vraag of supermarkten door met verlies te verkopen misbruik maken van een economische machtspositie.

1. Inleiding

De beantwoording van de vragen kent de volgende logica:

- In par. 2 wordt de vraag beantwoord of en, zo ja, in hoeverre de prijzenoorlog tussen supermarkten in het algemeen, en verkoop beneden inkoopprijs in het bijzonder, een aanleiding vormen voor overheidsingrijpen;
- In par. 3 wordt de vraag beantwoord in hoeverre bij de prijzenoorlog sprake zou kunnen zijn van misbruik van een economische machtspositie;
- In par. 4 komt de hoofdvraag uit de motie-Atsma aan de orde of een verbod van verkoop beneden inkoopprijs effectief en handhaafbaar is, mede gezien de ervaringen met zodanige verboden in andere EU-landen;
- Ten slotte komen in par. 5 andere overheidsmaatregelen aan bod die de positie van de kleine en middelgrote ondernemingen betreffen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. Gevolgen van de prijsconcurrentie tussen supermarkten

De verhevigde prijsconcurrentie tussen supermarkten, ook wel aangeduid als «prijzenslag» of «prijzenoorlog», is in oktober 2003 begonnen. Volgens het EIM-rapport moeten de oorzaken van de prijsconcurrentie vooral worden gezocht in de teruglopende economie van de afgelopen jaren, in een meer op de prijs lettende consument en in veranderende marktverhoudingen waarbij vooral de positie van de marktleider onder druk is komen te staan. De marktleider had zich ogenschijnlijk bij een deel van het publiek uit de markt geprijsd en kon dit niet zo laten doorgaan. Ingrijpende maatregelen, waaronder prijsverlagingen, waren nodig wilde men niet nog meer terrein verliezen aan discounters enerzijds en aan de sterke regionale ketens anderzijds. De prijsverlagende acties van de marktleider werden gevolgd door prijsverlagende acties van concurrenten om de prijsafstand tussen concurrent en marktleider te handhaven. Als gevolg van de prijzenoorlog is een situatie ontstaan van actie en reactie met een neerwaartse spiraalbeweging voor de consumentenprijzen. In welke mate daarbij verkoop beneden inkoopprijs heeft plaatsgevonden is, volgens het EIM-rapport en het Oxera-rapport, moeilijk vast te stellen.

– Prijsvoordeel voor de consument

In de periode waarin sprake is van een verhevigde prijsconcurrentie tussen supermarkten zijn de consumentenprijzen in de levensmiddelen-detailhandel gedaald. Volgens het Oxera-rapport is in die periode sprake geweest van een prijsreductie met 3%. De verhevigde prijsconcurrentie tussen supermarkten is in het voordeel van de consument. Los van de vraag of invoering van een verbod weer tot hogere consumentenprijzen zou leiden, vraagt het belang van de consument in ieder geval niet om invoering van een zodanig verbod. Dit strookt ook met het uitgangspunt, dat concurrentie in het algemeen in het voordeel is van de consument, niet alleen omdat het leidt tot lagere prijzen, maar ook omdat het ondernemingen stimuleert tot het inspelen op de wensen en voorkeuren van de consument.

– Gevolgen van de prijsconcurrentie voor het winkelbestand

Uit het EIM-rapport blijkt dat het aantal kleine (vloeroppervlakte 100–400 m²) en middelgrote (vloeroppervlakte 400–1000m²) supermarkten in Nederland in 1995 nog 3972 bedroeg, maar in 2003 was teruggelopen tot 3031. Deze trend tot het afnemen van het aantal kleine en middelgrote supermarkten is al voor de verhevigde prijsconcurrentie ingezet en is sinds het begin van de prijzenoorlog niet versneld. De moeilijke positie van de kleine en middelgrote supermarkten bestaat volgens het EIM-rapport in alle onderzochte landen, ook in die landen die een verbod van verkoop beneden inkoopprijs kennen. Het EIM-rapport stelt bovendien dat de winkeldichtheid in Nederland hoog is vergeleken bij die in andere landen. Zo is bijvoorbeeld het marktaandeel van kleine en middelgrote supermarkten in Nederland driemaal zo hoog als in Frankrijk.

– Gevolgen van de prijsconcurrentie voor de opbrengsten van producten uit de land- en tuinbouw

In het EIM-rapport concluderen de onderzoekers dat de prijzenoorlog tot nu toe niet of slechts in beperkte mate is afgewenteld op boeren en tuinders. Prijsdalingen in de levensmiddelen-detailhandel zijn nauwelijks bij de primaire producenten terecht gekomen. De prijzen die de Nederlandse primaire producenten ontvangen, worden vooral bepaald door internationale vraag- en aanbodontwikkelingen. De prijzenoorlog is daar maar in beperkte mate op van invloed. Ondernemers die in een coöperatief

verband samenwerken kunnen echter wel in hun inkomenspositie worden geschaad, indien de verwerkende industrie (dus ook coöperaties) een deel van de prijsdalingen opvangt.

Het bovenstaande brengt ons tot de conclusie dat, zonder de gevolgen van de verhevigde prijsconcurrentie tussen supermarkten voor individuele ondernemers en werknemers te bagatelliseren, de marktsituatie in de levensmiddelen- en detailhandel geen aanleiding geeft tot ingrijpen door de overheid in de concurrentieverhoudingen in deze bedrijfssector.

3. Verkoop beneden inkoopprijs en artikel 24 van de Mededingingswet

De Vaste commissie voor Economische Zaken van uw Kamer heeft in haar brief van 11 april 2005 de vraag aan de orde gesteld, of er aanleiding was voor een onderzoek van de NMa naar misbruik van een economische machtspositie door supermarkten die beneden hun inkoopprijs verkopen. Volgens de Europese jurisprudentie, die door de NMa bij de toepassing van artikel 24 van de Mededingingswet wordt gevolgd, handelt een onderneming met een economische machtspositie in strijd met dat artikel, als zij goederen of diensten verkoopt beneden het niveau van haar gemiddelde marginale kosten met de bedoeling een bepaalde concurrent van de markt te verdringen. Dit wordt wel aangeduid als «predatory pricing».

In zijn brief van 23 juni 2005 komt de directeur-generaal van de NMa tot de conclusie dat er momenteel geen aanleiding is voor een onderzoek naar misbruik van een economische machtspositie door supermarkten. Zijn toelichting komt er op neer dat van een economische machtspositie sprake is als een onderneming zich in belangrijke mate onafhankelijk van zijn concurrenten kan opstellen en dat de verhevigde prijsconcurrentie aantoont dat supermarktketens zich dat nu juist niet kunnen veroorloven. Voor zover supermarktketens een economische machtspositie op hun inkoopmarkt hebben, is misbruik niet aannemelijk, omdat de prijsconcurrentie op hun afzetmarkt hen dwingt die inkoopvoordelen door te geven aan de consument in de vorm van lagere detailhandelsprijzen.

Dit neemt niet weg dat, als zich een geval van predatory pricing voordoet, artikel 24 van de Mededingingswet de mogelijkheid biedt daartegen op te treden. De NMa zal daar alert op blijven.

Overigens blijkt uit het EIM-rapport dat in alle onderzochte landen met name in de food sector nauwelijks klachten en procedures voorkomen inzake misbruik van een economische machtspositie in de vorm van «predatory pricing».

4. Effect en handhaafbaarheid van een verbod van verkoop beneden inkoopprijs

Bij de beantwoording van de vraag uit de motie-Atsma naar de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van een verbod van verkoop beneden inkoopprijs in Nederland is gekeken naar zowel het te verwachten effect als de handhaafbaarheid van een zodanig verbod. Daarbij is uitdrukkelijk gebruik gemaakt van de ervaringen in andere EU-landen.

– Effecten van wettelijke verboden van verkoop beneden inkoopprijs in andere EU-landen

Een belangrijke conclusie uit het EIM-rapport is dat op basis van de gemaakte vergelijking tussen enkele EU-lidstaten geen duidelijk verband is aan te geven of te berekenen tussen een verbod van verkoop beneden

inkoopprijs en de positie van kleine en middelgrote supermarkten. Het EIM wijst erop dat het voorzieningenniveau en het aantal kleine en middelgrote supermarkten vooral worden bepaald door exogene factoren zoals levensstandaard en bevolkingsdichtheid. Bovendien geven de beschikbare gegevens geen ondubbelzinnig beeld van de ontwikkeling van het aantal en het omzetaandeel van kleine en middelgrote supermarkten in de landen waar een wettelijk verbod van verkoop beneden inkoopprijs bestaat. In landen met een afzonderlijk verbod (Frankrijk en België) stond de positie van kleine supermarkten minder onder druk (in termen van aantallen en marktaandelen) dan in de andere landen. Worden de kleine en middelgrote supermarkten tezamen genomen, dan is de afkalving in Frankrijk echter qua omzetaandeel juist groter dan in de andere landen. In landen waar een zodanig verbod de vorm heeft van een afgeleide van het verbod van misbruik van een economische machtspositie (Duitsland en Oostenrijk) verloopt de afname van het aantal klein supermarkten min of meer even snel als in landen zonder een verbod, maar verloopt de afname van het omzetaandeel van de kleine supermarkten sneller dan elders (met name in Duitsland).

– Effecten van een eventueel verbod van verkoop beneden inkoopprijs in Nederland

Wat het effect van een verbod van verkoop beneden inkoopprijs in Nederland zou zijn is volgens het EIM-rapport en het Oxera-rapport moeilijk te voorspellen, omdat niet duidelijk is in welke mate supermarkten artikelen beneden de inkoopprijs verkopen. Gaat het om een groot aantal artikelen, dan zou een verbod leiden tot een prijsverhoging van een substantieel deel van het assortiment, hetgeen niet in het voordeel zou zijn van de consument. Meer aannemelijk is echter dat slechts een beperkt deel van het assortiment beneden inkoopprijs wordt verkocht en dat supermarkten bij invoering van een verbod slechts voor dat deel hun verkoopprijzen zouden moeten verhogen tot inkoopprijsniveau. Omdat zij tegen (veel) lagere prijzen inkopen, zouden zij de desbetreffende artikelen overigens nog steeds tegen lagere prijzen kunnen aanbieden dan kleine en middelgrote supermarkten. Gegeven de concurrentiesituatie zou een gevolg van een verbod echter ook kunnen zijn dat supermarktketens de prijzen voor artikelen die zij nu (ver) boven inkoopprijs verkopen, gaan verlagen om scherp te kunnen blijven concurreren met kleine en middelgrote supermarkten. Zij verdelen als het ware het margeverlies meer gelijkmatig over het assortiment, zonder materieel minder scherp te concurreren.

– Effect van een eventueel verbod voor de opbrengsten uit de land- en tuinbouw

Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, heeft de prijzenslag tot dusverre nog slechts in beperkte mate doorwerking gevonden in de primaire land- en tuinbouwsector. De land- en tuinbouwprijzen worden immers in belangrijke mate bepaald door de prijzen op de internationale markt en alle ontwikkelingen die daar plaatsvinden. De prijzen die gehanteerd worden bij de Nederlandse levensmiddelenhandel werken slechts in zeer beperkte mate door in de af-boerderijprijzen en af-tuinderijprijzen. Volgens het EIM-rapport is het daarom niet te verwachten dat een verbod van verkoop beneden inkoopprijs een positief effect zou hebben op de gemiddelde af-boerderij en af-tuinderijprijzen.

– Regelgeving en handhaving

Bij onze beschouwing over de effecten van een verbod zijn wij uitgegaan van de situatie van een goed werkend, effectief gehandhaafd verbod. Naleving en handhaving blijken in de praktijk volgens het EIM-rapport

echter een probleem. In de onderzochte landen blijkt het vaak lastig om de juiste prijs vast te stellen waar beneden niet mag worden verkocht. Dit vormt een probleem bij de handhaving van het verbod. De perceptie van de naleving van de verboden verschilt per land. In Duitsland zou de naleving beperkt zijn, vooral in de food retail, terwijl ook in België twijfels bestaan over de naleving. Wij voegen daaraan toe dat naleving en handhaving worden gecompliceerd door de uitzonderingen die op het verbod worden gemaakt. Te denken valt aan uitzonderingen voor uitverkoop, introductie van nieuwe artikelen, verkoop van artikelen met beperkte houdbaarheid en situaties waarin een (kleine) supermarkt door de concurrentie gedwongen is zijn verkoopprijs beneden inkooprijnsniveau te verlagen. Een probleem bij het indienen van een klacht is dat kleine supermarkten geen inzicht hebben in de inkooprijzen van hun grote concurrenten. Een toezichthouder kan op het probleem stuiten dat hij van een door een supermarkt voor een artikel in rekening gebrachte prijs moet vaststellen of die beneden inkooprijns ligt, terwijl de werkelijke inkooprijns van dat artikel pas op het eind van het jaar is te bepalen wanneer de eindejaarskorting bekend is.

Mede op basis van de geschetste ervaringen in andere EU-lidstaten is het niet aannemelijk dat met een verbod van verkoop beneden inkooprijns de afkalving van het aantal en het marktaandeel van kleine en middelgrote supermarkten kan worden tegengegaan. Bovendien zouden naleving en handhaving van een zodanig verbod problematisch zijn. Een verbod van verkoop beneden inkooprijns zou hiermee in belangrijke mate «symboolwetgeving» zijn, hetgeen niet spoort met het kabinetsbeleid met betrekking tot het terugdringen van overbodige regelgeving. Het Kabinet is daarom geen voorstander van de invoering van een zodanig verbod.

5. Beleid gericht op de positie van kleine en middelgrote ondernemingen

Het voorgaande doet geen afbreuk aan het belang van kleine en middelgrote supermarkten voor het voorzieningenniveau. De positie van kleine en middelgrote supermarkten moet echter niet worden benaderd met concurrentiebeperkende maatregelen, maar via waarborging van een aantrekkelijk ondernemersklimaat, in het bijzonder voor het middenen kleinbedrijf. Juist concurrentie stimuleert ondernemingen tot meer efficiëntie, tot het zoeken van nieuwe afzetmogelijkheden en tot serviceverlening. In het kader van het algemene ondernemersklimaat noemen wij de volgende voorzieningen:

– Financiering zelfstandige detailhandel

Wat de financierbaarheid van de zelfstandige detailhandel betreft kan deze bedrijfssector gebruik maken van de kredietmogelijkheden die het Besluit Borgstellingsregeling Midden en Kleinbedrijf (BBMKB) biedt. Deze regeling wordt uitgevoerd door de handelsbanken. Deze kunnen onder gedeeltelijke overheidsgarantie kredieten aan ondernemers verstrekken in de situatie dat er geen of onvoldoende zekerheden voorhanden zijn. Bij een mindere gang van zaken bij de onderneming kan de bank eerst zelf besluiten tot aanpassing van het aflossingschema voordat met Senter als uitvoeringsorganisatie in overleg wordt getreden. Recent zijn de mogelijkheden voor startende ondernemers met een kredietbehoefte tot € 100 000 verruimd doordat het percentage waarvoor de Staat borg staat verhoogd is van 67% naar 80%. Daarnaast is het Ministerie van Economische Zaken betrokken geweest bij de totstandkoming van een convenant tussen MKB-Nederland en de Nederlandse Vereniging van Banken dat beoogt de transparantie van banken naar klanten en vice versa te waarborgen. Het BBMKB wordt vereenvoudigd, en ondergebracht in een bredere

kapitaalmarktregeling, waarin onder andere ook een «groeiers facilititeit» zit voor het midden- en kleinbedrijf.

– *Nota ruimte*

In de Nota Ruimte, deel 3A, is aangegeven dat het locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen, waaronder perifere en grootschalige detailhandelsvestigingen, eraan heeft bijgedragen dat er in Nederland, in tegenstelling tot in het buitenland, nauwelijks weidewinkels zijn en de fijnmazige detailhandelsstructuur in stand is gebleven. Het Kabinet hanteert in zijn beleid, mede op wens van uw Kamer, de volgende uitgangspunten. Provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor een voldoende en gevarieerd aanbod van detailhandelsvoorzieningen. Nieuwe vestigingslocaties voor detailhandel mogen niet ten koste gaan van de bestaande detailhandelsstructuur in binnensteden en wijkwinkelcentra. De provincies zullen gezamenlijk richtlijnen opstellen inzake branchebeperkingen voor perifere detailhandel. Deze richtlijnen worden vervolgens door het rijk geaccordeerd.

– *Bestrijding winkelcriminaliteit*

Het Kabinet heeft de laatste jaren, via het Veiligheidsprogramma en het Actieplan Veilig Ondernemen, een forse inspanning geleverd om de criminaliteit tegen het bedrijfsleven te beteugelen. Zo is met de detailhandel, als onderdeel van het Actieplan Veilig Ondernemen, in 2003 een convenant gesloten dat specifiek gericht is op vermindering van de criminaliteit in de detailhandel. De acties uit dit convenant hebben inmiddels al tot een forse reductie van de criminaliteit geleid. Voor het tegengaan van winkelcriminaliteit heeft het Ministerie van Economische Zaken onder andere € 800 000 beschikbaar gesteld voor innovatieve projecten en zal gedurende 3 jaar aan ca 25 winkelgebieden subsidie worden verstrekt ter verbetering van de veiligheid. Vooral ondernemingen uit het midden- en kleinbedrijf profiteren hiervan, omdat die ondernemingen in tegenstelling tot het grootbedrijf hun eigen veiligheid moeilijk zelfstandig kunnen waarborgen. Beoogd is om binnenkort een serie vervolgafspraken af te sluiten. Dit kabinetsbeleid draagt bij aan de continuïteit van het midden- en kleinbedrijf in de detailhandel.

– *Verbetering van de concurrentiepositie van agrarische ondernemingen*

Evenals voor de supermarkten geldt ook voor boeren en tuinders dat de versterking van hun concurrentiekracht niet moet worden gezocht in bescherming tegen concurrentie. Ook primaire ondernemers worden door concurrentie gestimuleerd tot meer efficiency, tot het zoeken van nieuwe afzetmogelijkheden en tot serviceformules. Vanuit het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wordt daarom ingezet op een beleid gericht op het geven van ruimte aan ondernemers waar dat mogelijk is, en worden kansrijke initiatieven en veranderingen gestimuleerd en gefaciliteerd. Handreikingen om invulling te kunnen geven aan professioneel ondernemerschap behoren daar ook toe. In de perspectiefbrief «Groeien in concurrentie» van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Kamerstukken II 2004/05, 29 939) wordt uiteengezet langs welke wegen dit wordt bereikt. In de toekomstvisie op de landbouw die na de zomer verschijnt, zal de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zijn visie geven op de ontwikkelingen in het agrofood-complex en de betekenis daarvan voor de land- en tuinbouw in ons land.

Dit meer generieke beleid legt niets in de weg aan concurrentie en de voordelen die daaruit voortvloeien, met name voor de consument. Aan de

andere kant draagt dit beleid wel bij aan een gezond ondernemersklimaat en eerlijke kansen voor met name kleine en middelgrote ondernemingen.

De minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman