



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Effectief prijs- en mededingingsbeleid in Caribisch Nederland: advies aan het Bestuurscollege van het Openbaar Lichaam Bonaire

van Buiren, K.H.S.; van Gent, C.

Publication date

2013

Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

van Buiren, K. H. S., & van Gent, C. (2013). *Effectief prijs- en mededingingsbeleid in Caribisch Nederland: advies aan het Bestuurscollege van het Openbaar Lichaam Bonaire*. (SEO-rapport; No. 2013-40). SEO Economisch Onderzoek. http://www.seo.nl/uploads/media/2013-40_Effectief_prijs-_en_mededingingsbeleid_in_Caribisch_Nederland.pdf

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Effectief prijs- en mededingingsbeleid in Caribisch Nederland



seo economisch onderzoek

Amsterdam/Kralendijk, juli 2013
In opdracht van het Bestuurscollege van het Openbaar Lichaam Bonaire

Effectief prijs- en mededingingsbeleid in Caribisch Nederland

Advies aan het Bestuurscollege van het Openbaar Lichaam Bonaire

Drs. K.H.S. (Koert) van Buiren
Drs. C. (Cees) van Gent



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2013-40

Samenvatting van het advies

Het Bestuurscollege van Bonaire ziet zich geconfronteerd met ontwikkelingen in de markt voor levensmiddelen op Bonaire, die een bedreiging vormen voor de concurrentie en daarmee voor de consument. Om de consument bescherming te bieden, is het Bestuurscollege voornemens prijzen van levensmiddelen te reguleren en maatregelen te nemen die de concurrentie op Bonaire bevorderen. Ten aanzien van de regulering van prijzen stelt het Bestuurscollege de eis dat het instrument slim en effectief wordt toegepast, zodanig dat perverse effecten worden vermeden en het uitvoerbaar en handhaafbaar is tegen proportionele kosten.

Het probleem van hoge prijzen en de structurele oorzaken die daaraan ten grondslag liggen doet zich niet alleen in de markt voor levensmiddelen voor, maar betreft een algemeen probleem op Bonaire. Hoewel vanwege het belang voor de bevolking de markt voor levensmiddelen nu primaire aandacht heeft, is Bestuurscollege voornemens beleid te ontwikkelen die ook de marktwerking in andere sectoren verbetert.

Concentratie in de markt voor levensmiddelen

De markt voor levensmiddelen op Bonaire is gesegmenteerd. Enerzijds is er het koopkrachtige segment van Europese Nederlanders en koopkrachtige Bonairianen dat in belangrijke mate wordt bediend door VandenTweel supermarkt en Bonaire Warehouse. Anderzijds is er het op de lagere inkomensklassen gerichte segment dat in belangrijke mate wordt bediend door Chinese supermarkten en minimarkten. De sterke mate van differentiatie in product/prijscombinaties beperkt de concurrentie tussen deze segmenten.

In de markt voor levensmiddelen op Bonaire is een ontwikkeling gaande richting concentratie van het aanbod. Met de opening van groothandel Bonaire Food Group door Van den Tweel is sprake van concentratie in de productiekolom (verticale integratie). Daarnaast zijn VandenTweel supermarkt en Bonaire Warehouse recentelijk gefuseerd, resulterend in concentratie op het westerse segment van de detailhandelsmarkt voor levensmiddelen (horizontale integratie). Ook op het andere marktsegment is een beweging richting concentratie gaande door fusies en overnames. Op Bonaire is geen mededingingswetgeving van kracht aan de hand waarvan fusies getoetst kunnen worden op de gevolgen voor de concurrentie en de consument.

Concentratie en schaalvoordelen gaan in een kleine markt als Bonaire hand in hand. De overname door VandenTweel supermarkt van Bonaire Warehouse heeft vanwege te realiseren schaalvoordelen in potentie een neerwaarts effect op de prijzen van levensmiddelen op Bonaire. Tegelijkertijd wordt door concentratie de concurrentie verminderd of uitgeschakeld. Een zichtbaar voorbeeld hiervan is de beperking van de openingstijden van Bonaire Warehouse, die direct volgde op de overname door VandenTweel supermarkt. Wanneer dominante aanbieders niet structureel worden gedisciplineerd door effectieve concurrentie, of de dreiging daarvan, dan zullen de schaalvoordelen van concentratie niet zonder meer bij de consument terecht komen, en zal concentratie resulteren in beperking van het aanbod en hogere prijzen.

Prijsverschillen met andere eilanden

Het ontbreekt Bonaire aan voldoende feitelijk cijfermateriaal over de verhouding tussen het prijsniveau op Bonaire en op omringende eilanden en over de factoren die op die verhouding van invloed zijn, zoals transportkosten, belastingen, schaalvoor- en nadelen, inefficiëntie en (over)winsten. Ook ontbreekt betrouwbare kwantitatieve informatie op basis waarvan analyses van de werking en de prestaties van de markt voor levensmiddelen - maar ook van andere markten - kunnen worden gedaan. Bonaire is een eigenstandige economie met vaak door de eilandsgrenzen afgebakende relevante (geografische) markten. Daarbij geldt dat Bonaire economisch vooral verbonden is met (ei)landen in de regio. Het is daarom voor het ontwikkelen en voeren van effectief economisch beleid in het algemeen, en prijs- en mededingingsbeleid in het bijzonder, van eminent belang dat economische statistieken beschikbaar komen die de economische positie van Bonaire – en haar consumenten en bedrijven – in relatie tot de geografische omgeving beschrijven. Het CBS heeft hierin een belangrijke stap gezet door voor Caribisch Nederland deel te nemen in het *International Comparison Program* van de Wereldbank. Dit programma behelst onder meer een vergelijking van prijzen, inkomens en koopkrachtpariteiten op Bonaire met omringende (ei)landen. De eerste resultaten hiervan worden eind 2013 verwacht.

Ter ondersteuning van het onderhavige advies, is door SEO in samenwerking met overheidsinstanties en consumentenorganisaties op Bonaire, Curaçao en Aruba een onderzoek van beperkte omvang uitgevoerd naar verschillen in prijzen van een beperkte selectie van levensmiddelen op deze eilanden. Uit deze prijsvergelijking blijkt dat de prijzen hoger zijn op Bonaire dan op de twee buureilanden. Van de onderzochte producten is de prijs op Bonaire gemiddeld 10 procent hoger dan op Curaçao (53 producten) en 13 procent hoger dan op Aruba (34 producten).

In het bijzonder is het prijsverschil met Curaçao relevant, omdat een belangrijk deel van de producten via Curaçao naar Bonaire wordt getransporteerd. Uit gegevens van de Douane op Bonaire, blijken de kosten van transport van Curaçao naar Bonaire, circa 2 tot 4 procent te bedragen van de waarde waartegen levensmiddelen op Bonaire worden geïmporteerd. Het verschil in consumentenprijzen wordt derhalve niet volledig verklaard door transportkosten.

Een andere factor van belang bij de interpretatie en verklaring van prijsverschillen tussen Bonaire en Curaçao, is het verschil in belastingen die direct op de waarde van de producten worden geheven. Het geheel aan belastingen dat direct geheven worden op de waarde van de producten, is op Curaçao hoger dan op Bonaire. Op Curaçao wordt importbelasting geheven alsmede meerdere rondes omzetbelasting. Op Bonaire enkel algemene bestedingsbelasting. Dit verschil in belastingen op de waarde van producten, zouden lagere prijzen op Bonaire rechtvaardigen dan op Curaçao voor producten die rechtstreeks (uit bijvoorbeeld Nederland via luchtvracht) worden geïmporteerd.

Een op Bonaire genoemde verklaring voor hoge prijzen, is dat de import die via Curaçao verloopt veelal dubbel (op Curaçao en op Bonaire) belast is. Goederen die via Curaçao op Bonaire worden geïmporteerd en bij aankomst belast worden met 8 procent ABB over de importwaarde, zouden al een ronde van importheffingen en omzetbelasting op Curaçao hebben ondergaan. De ABB zou een belasting op belasting (importheffing Curaçao) op belasting (omzetbelasting) betekenen.

Dit lijkt echter geen verklaring voor hoge prijzen op Bonaire. Het grootste deel van de import op Bonaire loopt via de douane-entrepots op Curaçao¹. Op de goederen die via deze entrepots op Curaçao in Bonaire worden geïmporteerd, worden geen importheffing en omzetbelasting geheven. Ook op goederen die niet via de *free zone* komen maar die vanuit een andere vorm van douane-entrepot naar Bonaire worden doorgevoerd, worden geen heffingen en omzetbelastingen in Curaçao geheven. Er zijn de afgelopen jaren tussen Curaçao en Nederland afspraken gemaakt om deze zogenaamde administratieve entrepots mogelijk te maken, waar afnemers uit Bonaire belastingvrij te kunnen inkopen.

Berekeningen van het effect van belastingheffing en kosten transport van Curaçao en Bonaire voor een hypothetisch product laten het volgende beeld zien:

- De prijs op Bonaire zou bij dezelfde groot- en detailhandelsmarges 13 procent lager moeten zijn dan op Curaçao wanneer het product rechtstreeks vanuit bijvoorbeeld Nederland via luchtvracht op Bonaire wordt geïmporteerd;
- Voor producten die vanuit Curaçao worden geïmporteerd via de douane-entrepots en waarop geen import- en omzetbelasting wordt geheven, zou de prijs op Bonaire bij gelijke marges 10 procent lager zijn².
- Wanneer deze producten op Curaçao volledig belast zouden worden, dan zou bij gelijke marges een hogere prijs op Bonaire resulteren.

Voor een nadere duiding van deze prijsverschillen in het kader van het onderhavige onderwerp, en om definitieve conclusies te kunnen trekken over de mate waarin gebrek aan concurrentie ten grondslag ligt aan de hoge prijzen op Bonaire, dienen naast de transportkosten, en de verschillen in belastingtarieven ook andere determinanten van prijzen in ogenschouw te worden genomen, zoals (minimum)lonen, grondprijzen, elektriciteitsprijzen winst- en vastgoedbelastingen, etc..

Een efficiënte manier van prijsregulering

De manier waarop de prijzen van levensmiddelen op Curaçao, Aruba en St. Maarten worden gereguleerd is aantoonbaar ineffectief, contraproductief en kostbaar voor zowel de overheid als het bedrijfsleven. Voor Bonaire wordt daarom een reguleringsinstrument voorgesteld dat:

- Zo min mogelijk ingrijpt in de keuzevrijheid van de ondernemer
- Een prikkelstructuur kent dat effectieve marktwerking nabootst
- De uitvoerings- en handhavingslasten laag houdt
- *Regulatory capture* vermijdt

Voorgesteld wordt om een vorm van *performance-based* regulering toe te passen op Bonaire, in plaats van de *input-based* regulering die voor basislevensmiddelen op Curaçao, Aruba en St. Maarten wordt toegepast.

Uitgangspunt voor het voorgestelde systeem van regulering van prijzen van levensmiddelen is om maximumprijzen voor producten, productgroepen of het gehele aanbod van gereguleerde levensmiddelendetailhandels te baseren op geobserveerde prijzen van bedrijven in vergelijkbare

¹ Circa 70-75 procent van de invoer op Bonaire via Curacao, vindt plaats via entrepots waar geen Curaçao-se invoerrechten of omzetbelasting wordt geheven (Eerste Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31 568, E, pag.6).

² Gezien het belangrijke aandeel van goederen die via Curaçaose entrepots belastingvrij worden geïmporteerd op Bonaire, lijkt deze berekening de meest voorkomende.

markten waar sprake is van effectievere concurrentie. Aan de hand van deze geobserveerde prijzen in andere markten wordt de voor transportkosten en voor verschillen in niet door bedrijven beïnvloedbare determinanten van kosten (belastingen, energieprijzen, minimumlonen, etc.) gecorrigeerde maatstaf bepaald. Deze maatstaf is een gewogen gemiddelde prijs voor de gereguleerde producten die rekening houdt met verschillen in de mix van aangeboden producten tussen de gereguleerde onderneming en de ondernemingen in de benchmark. Met deze wijze van regulering is de gereguleerde onderneming vrij in het bepalen van welk product wordt aangeboden tegen welke prijs, onder de restrictie dat de voor volumes gewogen gemiddelde prijs van alle producten, niet mag uitstijgen boven de gewogen gemiddelde prijs van de benchmark.

Uitvoeropties

Om te komen tot toepassing van dit systeem van regulering, dient het Bestuurscollege van Bonaire de volgende stappen te doorlopen:

- Het definiëren van de reikwijdte van de prijsregulering. Dit betreft de te reguleren producten (minimaal basislevensmiddelen, maximaal alle levensmiddelen en additionele producten als haventarieven) en de te reguleren ondernemingen (alleen ondernemingen die beschikken over een economische machtspositie versus alle ondernemingen). SEO adviseert te starten met een beperkte groep van producten van enkele dominante ondernemingen met de mogelijkheid tot uitbreiding.
- Het vaststellen van de benchmark. Dit betreft de keuze voor (ei)landen en ondernemingen op basis waarvan de maatstaf wordt bepaald, alsmede de keuze voor de factoren waarvoor de maatstaf dient te worden gecorrigeerd.
- Het praktisch uitwerken van de voorgestelde reguleringssystematiek. Dit betreft ondermeer het opzetten van een proces waarmee de benodigde data worden verzameld om de regulering uit te kunnen voeren.
- Het vaststellen van een communicatie- en participatieplan. Dit betreft de communicatie over de doelstellingen van de regulering en het organiseren van de betrokkenheid van de betreffende ondernemingen en de consumentenorganisaties.

Het is van belang voor het succes van dit traject om vertegenwoordigers van het te reguleren bedrijfsleven, maar ook van consumentenorganisaties op Bonaire, hierbij te betrekken. Elke vorm van prijsregulering, ook deze performance-based vorm, heeft baat bij een zo groot mogelijk draagvlak bij de partijen die primair betrokken zijn.

Daarnaast kan gedurende het traject besloten worden om in onderling overleg en op basis van de uitgevoerde analyses het bedrijfsleven met de consumentenorganisaties – met medebetrokkenheid van het Bestuurscollege - convenanten af te laten sluiten over het te realiseren prijspeil op Bonaire. Geconditioneerde zelfregulering kan onder omstandigheden te prefereren zijn boven regulering van overheidswege.

Op weg naar mededingingsbeleid

Mededingingsbeleid is gericht op het bewaken en bevorderen van effectieve concurrentie. In een mededingingswet worden de basisregels neergelegd voor de wijze waarop bedrijven zich in concurrentieel ten opzichte van elkaar en ten opzichte van afnemers dienen te gedragen. Mededin-

gingstoezicht ziet er op toe dat bedrijven de wet naleven en corrigeert bedrijven die de mededingingswet overtreden. Dat kan uiteindelijk resulteren in financiële sancties.

Mededingingswetgeving kent over het algemeen vier peilers. Ten eerste is het bedrijven met een economische machtspositie verboden deze positie te misbruiken. Vormen van misbruik zijn structureel te hoge prijzen, discriminatie en uitsluiting. Ten tweede is het bedrijven verboden om kartelafspraken te maken. Vormen van kartelafspraken zijn prijsafspraken, marktverdelingsafspraken of afspraken over deelname aan aanbestedingen. Ten derde kunnen fusies en overnames die een zekere omvang hebben in termen van omzet en/of in marktaandeel, vooraf getoetst worden op de consequenties voor de concurrentie. Een fusie of overname die resulteert in (een versterking van) een economische machtspositie wordt niet toegestaan zonder garanties dat de belangen van consumenten zijn geborgd. Ten vierde fungeert de toezichthouder op de mededingingswet als spreekbuis voor de concurrentie. De toezichthouder geeft gevraagd en ongevraagd advies over de effecten voor concurrentie van voorgenomen beleid of wet- en regelgeving.

Er zijn voorbeelden – ook in het Caribisch gebied – van kleine eilandeconomieën die succesvol mededingingsbeleid hebben geïmplementeerd. Een (eigen) mededingingswet introduceren, toegespitst op de economische en bestuurlijke realiteit van Bonaire is wenselijk en mogelijk, te meer nu de vestigingswet niet meer kan worden gebruikt als (inferieur) instrument voor beïnvloeding van de marktordening en –werking. Eigenstandig, onafhankelijk en professioneel toezicht op een mededingingswet echter, lijkt binnen de kleinschalige bestuurlijke verhoudingen op Bonaire en de budgettaire kaders die gelden, praktisch onmogelijk.

Er resteren derhalve twee reële opties. Ofwel Bonaire introduceert een eigen mededingingswet, maar gaat voor het toezicht daarop een structureel samenwerkingsverband aan met de op Curaçao en Aruba op te richten mededingingsautoriteiten. Een tweede optie is dat de Bonairiaanse overheid een verzoek indient bij de Nederlandse overheid, in casu het Ministerie van Economische Zaken in Den Haag, om het mededingingstoezicht op Bonaire bij de Nederlandse Autoriteit Consument en Markt (ACM) te beleggen en om de daartoe benodigde wettelijke kaders te creëren (uitbesteding). SEO adviseert de voorwaarden voor en slaagkansen van beide vormen van samenwerking binnen het Koninkrijk op het gebied van mededingingstoezicht te onderzoeken en nader uit te werken. Daarbij zijn zeker ook gesprekken nodig met de autoriteiten in Den Haag, Willemstad, en Oranjestad.

Advies

SEO adviseert het Bestuurscollege de volgende vervolgstappen te nemen:

- I. Het (doen) opstellen van een *roadmap of draaiboek* waarin de stappen worden gedefinieerd op weg naar:
 - het vaststellen van de reikwijdte van de prijsregulering, i.c. de te reguleren producten en de te reguleren ondernemingen. SEO adviseert hierbij als eerste stap te werken aan de prijsregulering van een beperkte groep van basisproducten van enkele dominante ondernemingen met de mogelijkheid tot uitbreiding.
 - Het vaststellen van de benchmark. Dit betreft de keuze voor (ei)landen en ondernemingen op basis waarvan de maatstaf wordt bepaald.

- Het praktisch uitwerken van de voorgestelde reguleringssystematiek. Het voorgestelde reguleringstype (performance-based prijsregulering) zal uitgewerkt moeten worden in een concreet model (variabelen, weging, correctiefactoren) en met het ontwerp van een dataprotocol en het opzetten van een proces waarmee de benodigde data kan worden verzameld in de verschillende landen om de regulering uit te kunnen voeren.
- II. Parallel dient er een *communicatie- en participatieplan* te worden ontwikkeld. Vastgesteld moet worden met wie, op welk tijdstip, waarover wordt gesproken over het prijsreguleringproject. Dit betreft de communicatie over de doelstellingen van de regulering, over de roadmap die gevolgd zal worden en over de gewenste betrokkenheid van de betreffende ondernemingen en de consumentenorganisaties. Dit kan tussentijds uitmonden in (privaatrechtelijke) conventanten tussen het bedrijfsleven en de consumentenorganisaties over de prijzen voor levensmiddelen op Bonaire. Hoe dan ook blijft dit een onderwerp waarvoor het Bestuurscollege (systeem-)verantwoordelijkheid draagt en waarop het toezicht op de afspraken georganiseerd moet worden. Derhalve zal er in het Communicatie- en participatieplan altijd een regierol voor het Bestuurscollege bestaan.
- III. De *opties voor het mededingingsbeleid en -toezicht* op Bonaire dienen uitgewerkt te worden (basisprincipes wet, toepassingsdrempels, publiek en/of privaat toezicht) en besproken te worden met de autoriteiten op Curaçao en Aruba enerzijds, en anderzijds met het ministerie van Economische Zaken in Den Haag.

Inhoudsopgave

Samenvatting van het advies	i
1 Inleiding	1
2 Schets van de situatie	3
2.1 Structuur van de markt voor levensmiddelen.....	3
2.2 Prijzen en prijsverschillen met de regio	5
3 Prijsbeleid	11
3.1 Huidige praktijk van prijsregulering in het Caribische deel van het Koninkrijk.....	11
3.2 Een efficiënt instrument voor prijsregulering	15
3.3 Uitvoeringsopties.....	21
4 Stappen richting mededingingsbeleid	23
4.1 Principes van mededingingstoezicht	23
4.2 Ervaringen met mededingingstoezicht, in de regio en elders	25
4.3 Economische en bestuurlijke karakteristieken van Bonaire: eigenstandig mededingingstoezicht?.....	27

1 Inleiding

Sinds Bonaire, St. Eustatius en Saba gemeenten van Nederland zijn (Caribisch Nederland), worden de eilanden geconfronteerd met forse prijsstijgingen. Op St. Eustatius bijvoorbeeld stegen de prijzen in 2011 met bijna 11%. Sinds de jaren '70 is dergelijke inflatie in Nederland niet meer voorgekomen.

Recentelijk is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Financiën onderzoek gedaan naar de oorzaken van deze sterke prijsstijgingen³. Eén van de aanbevelingen die de Nederlandse regering aan de eilandsbesturen van Caribisch Nederland naar aanleiding van dit onderzoek doet is om prijzen te reguleren: *“De Bestuurscolleges hebben door middel van de Prijzenwet BES de mogelijkheid om de prijzen van goederen en diensten te reguleren en om inzage te vereisen in de manier waarop prijzen tot stand komen. Het prijsbeleid houdt in dat de eilandsbesturen maximale marges kunnen stellen op bepaalde producten. Deze mogelijkheid dient vervolgens wel te worden benut via controle en handhaving. Ook handhaving is een taak van de eilandsbesturen. Met de eilanden zullen we bezien hoe hier ondersteuning geboden kan worden”*⁴

Het bestuurscollege van Bonaire wenst vervolg te geven aan deze aanbeveling door te onderzoeken op welke wijze prijsbeleid effectief kan worden gevoerd en of de prijzenwet BES hierbij kan worden ingezet. Vooral nog kijkt het Bestuurscollege van Bonaire van de inzet van dit instrument alleen naar de markt voor (groot- en detailhandel) van levensmiddelen.

Prijsregulering kan alleen effect hebben wanneer er sprake is van hogere dan redelijke marges en rendementen, of in situaties waarin de aanbieders van de betreffende goederen onnodig inefficiënt zijn. Wanneer immers bedrijven efficiënt zijn, en de marges en rendementen redelijk, dan zal het via regulering verder verlagen van de prijs onder het huidige prijsniveau erin resulteren dat de betreffende producten niet meer worden aangeboden of dat een lagere kwaliteit van de betreffende producten wordt aangeboden. Recente voorbeelden van zulke restrictieve regulering zijn zichtbaar in Venezuela.

Uit eerder onderzoek dat SEO heeft uitgevoerd naar de regulering van prijzen van levensmiddelen op Curaçao en Aruba is naar voren gekomen dat de systematiek waarmee op die eilanden de prijzen van levensmiddelen worden gereguleerd vanuit economisch perspectief niet verstandig is.

Indachtig deze constatering is het Bestuurscollege van Bonaire een traject gestart dat er op is gericht (i) het instrument van prijsregulering als tijdelijk instrument op de korte termijn in te zetten, waarbij negatieve effecten zoals op Curaçao en Aruba zoveel mogelijk worden vermeden; en (ii) om deze consistent te laten zijn met een structurele oplossing voor het onderliggende probleem van onvoldoende effectieve concurrentie in de vorm van mededingingsbeleid en -toezicht.

³ Ecorys (2012), *Koopkrachtonderzoek Caribisch Nederland: onderzoek naar koopkrachteffecten en sociaal economische omstandigheden op Caribisch Nederland*, mei 2012.

⁴ Brief dd. 11 juni 2012 van de staatssecretaris van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Kenmerk AFP/20120371U.

Hiertoe heeft het Bestuurscollege van Bonaire SEO Economische Onderzoek (SEO) gevraagd adviesrapporten op te stellen dat antwoord geeft op de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe kan prijsbeleid op korte termijn slim en effectief ingezet worden zodanig dat perverse effecten ervan zoveel als mogelijk worden vermeden? Daarbij heeft de opdrachtgever als aanvulling gevraagd om in samenhang met het voorstel voor prijsbeleid, op hoofdlijnen te adviseren over de wenselijkheid van aanvullend onderzoek naar de prijs-, inkomens-, en koopkrachtontwikkeling in Caribisch Nederland.
2. Hoe ziet effectief mededingingsbeleid er uit voor Caribisch Nederland, rekening houdend met de karakteristieken (sociaal, economisch, bestuurlijk) van de eilanden en hoe kan aan concurrentiebeleid in Caribisch Nederland het beste uitvoering worden gegeven?

Dit rapport heeft betrekking op onderzoeksvraag (1). Het Bestuurscollege zal na vaststelling van dit rapport besluiten over het al dan niet doen van een verzoek tot advisering over onderzoeksvraag (2).

Hoofdstuk twee schets de structuur van de markt voor levensmiddelen op Bonaire en beschrijft de resultaten van een prijsmeting die ten behoeve van dit advies is uitgevoerd. Hoofdstuk drie beschrijft het advies ten aanzien van een vorm van prijsbeleid dat effectief en beheersbaar – zowel voor de *regulator* als gereguleerde partijen – kan worden ingezet, rekening houdend met de inefficiënties die gepaard gaan met prijsbeleid zoals dat op Curaçao en Aruba wordt gevoerd. Hoofdstuk vier geeft een schets van de stappen die Bonaire kan zetten op weg naar effectief mededingingsbeleid. De uitwerking van deze stappen zal plaatsvinden indien het Bestuurscollege besluit tot beantwoording van onderzoeksvraag twee.

Een centrale conclusie die kan worden getrokken is dat het Bonaire ontbeert aan economische informatie en statistieken en die afdoende zijn voor gedegen kwantitatief onderzoek ter ondersteuning van prijs- en mededingingsbeleid. In die lacune is ten behoeve van dit advies voorzien door op Bonaire gesprekken te voeren met verschillende bedrijven, instanties en individuen en is onderzoek gedaan naar relevante beschikbare informatie. De onderzoekers zijn alle gesprekspartners – een lijst van personen met wie is gesproken is bijgevoegd in de bijlage bij dit rapport – erkentelijk voor het beschikbaar stellen van informatie en voor de openhartige en daardoor informatieve gesprekken die zijn gevoerd. Daarnaast hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van de resultaten van eerdere onderzoeken naar de concurrentie die SEO heeft uitgevoerd in Curaçao, Aruba en St. Maarten. De onderzoeksresultaten die aan dit adviesrapport ten grondslag liggen dienen in de context van gebrek aan kwantitatieve informatie te worden gezien.

2 Schets van de situatie

2.1 Structuur van de markt voor levensmiddelen

De markt voor levensmiddelen op Bonaire is sterk gesegmenteerd: Het koopkrachtige segment van Europese Nederlanders en het koopkrachtige deel van de Bonairiaanse bevolking dat in belangrijke mate wordt bediend door VandenTweel supermarkt en Bonaire Warehouse enerzijds. En segment dat is het gericht op de lagere inkomensklassen dat in belangrijke mate wordt bediend door Chinese supermarkten en minimarkten. Beide marktsegmenten gebruiken vrijwel volledig gescheiden import- en groothandelskanalen. De sterke mate van differentiatie van het de product/prijscombinaties, beperkt de concurrentie tussen aanbieders in deze marktsegmenten. De verticale integratie tussen de grootste groothandel (Bonaire Food Group) en de fusie tussen VandenTweel en Bonaire Warehouse, veroorzaken een verdere beperking van de concurrentie op de markt voor levensmiddelen op Bonaire.

Concentraties

Sinds 2007 investeert de Nederlandse ondernemer Van den Tweel als franchisenemer van Albert Heijn (AH) in groot- en detailhandelsbedrijven in het Caribisch gebied. Van den Tweel heeft daartoe het regionaal exclusieve recht van AH verworven. Sinds 2007 heeft Van den Tweel eerst één, en later een tweede, AH franchisevestiging geopend op Curaçao. Op Aruba gevolgd door de overname door Van den Tweel van Ling & Sons. Naar verluidt wordt er op Aruba door Van den Tweel gewerkt aan een tweede supermarkt. In 2011 werd door Van den Tweel een nieuwe supermarkt geopend op Bonaire, dit keer onder eigen naam (VandenTweel Supermarkt). Daarnaast heeft Van den Tweel een groothandel geopend, de Bonaire Food Group, gericht op de bevoorradings van kleinere supermarkten en de horeca met verse producten (brood, vlees, vis, kaas, vleeswaren, groenten en fruit) en met houdbare producten als conserven en wijn. Als laatste heeft Van den Tweel in mei 2013 zijn belangrijkste concurrent op het westerse marktsegment, Warehouse Bonaire'. Warehouse Bonaire ligt op een steenworp afstand van VandenTweel. Direct na de overname heeft Warehouse Bonaire zijn openingstijden in de avonden ingeperkt; een zichtbare en voelbare beperking van de concurrentie. Van den Tweel heeft aangegeven informeel bij het ministerie van Economische Zaken van Nederland te hebben nagevraagd of er geen bezwaren zijn tegen de fusie.

Tegelijkertijd is een zelfde beweging richting concentratie gaande in het andere marktsegment. Supermarkt Cultimare ging in 2013 failliet en is overgenomen door de Chinese investeerder David Xu Wen Cen, tevens eigenaar van Wing Cheung Supermarkt. Cultimare opereert nu onder de naam Top Supermarket. Progresso, de laatste supermarkt die nog in handen was van een Bonairiaanse ondernemer (Rogoberto Martines) is in 2012 overgenomen door een Chinese investeerder. Daarvoor werden Tusnara Supermarket van Max Booi en Progreso Supermarket van de familie Martines overgenomen door een Chinese familie. Er zijn signalen dat ook de overgebleven kleinere, westers georiënteerde supermarkt More for Less in Chinees bezit komt.

Gevolgen voor de concurrentie en de consument

Over het algemeen zijn grote aanbieders beter in staat om schaal- en scopevoordelen te realiseren en te organiseren in de inkoop- en verkoopfunctie van het bedrijf. Met als mogelijk effect dat de gemiddelde lange termijn kosten van grotere bedrijven, zoals VandenTweel op Bonaire, in potentie een neerwaarts effect zouden kunnen hebben op de prijzen van levensmiddelen. In een kleine markt als Bonaire, gaan het kunnen realiseren van schaalvoordelen en het ontstaan van dominante marktposities hand in hand. Wanneer schaalvoordelen daadwerkelijk doorwerken in de prijs – zoals dat onder effectieve concurrentie automatisch gebeurt – kan concentratie in de markt zoals die zich op Bonaire recentelijk heeft voorgedaan – gunstig uitpakken voor de consument. Daarnaast kunnen grotere bedrijven meer doen aan innovaties in de bedrijfsvoering, in het productarsenaal of in de service. Dit resulteert in kwaliteitsverbetering die ten gunste komt van de consument. Vernieuwing en kwaliteitsverbetering vergen vaak investeringen waarvoor een zekere bedrijfsomvang nodig om die te realiseren. De omvang van de onderneming hoeft dus in zichzelf geen probleem te vormen, en kan zelfs gunstig zijn voor de dienstverlening aan de consument.

Maar beide effecten zullen zich in de praktijk pas ook daadwerkelijk voordoen, indien dominante ondernemingen, zoals VandenTweel supermarkt, structureel gedisciplineerd wordt door effectieve concurrentie of de dreiging daarvan.

Concurrentie door toetreding van een grote concurrent in het door VandenTweel gedomineerde westerse marktsegment, valt niet zonder meer te verwachten gegeven de beperkte omvang van de Bonairiaanse markt. Alleen toetreding en concurrentie in een lucratieve, specialistische *fringe* van de markt is voorstelbaar. Een *full scale* investering door een nieuwe toetreders in een ongewisse ‘win-or-die’ concurrentieslag met VandenTweel is risicovol en lijkt zich niet zonder meer voor te doen. Daarmee valt realistisch gesproken ook de druk van geloofwaardige potentiële concurrentie weg. Met de overname van Bonaire Warehouse heeft VandenTweel een positie verworven op de markt voor levensmiddelen op Bonaire, die voor langere periode een positie als virtueel monopolist in het westerse marktsegment lijkt te garanderen. Op dit moment bestaan op Bonaire geen waarborgen dat de schaalvoordelen die gepaard gaan deze schaalvergroting doorwerken in de prijzen van levensmiddelen in Bonaire. Het risico dat de concentratie op de markt voor levensmiddelen daardoor nadelig uitwerkt voor de Bonairiaanse consument is groot.

De concentratie binnen de twee marktsegmenten geeft aanleiding tot mededingingsrechtelijke zorgen. De ontwikkeling van twee geconcentreerde marktsegmenten kan mogelijk de concurrentie tussen de segmenten op termijn intensiveren.

Eerder economisch onderzoek door SEO in Curaçao, Aruba en St. Maarten leert dat er weinig tot geen effectieve concurrentiedruk bestaat tussen gesegmenteerde segmenten van de markt voor levensmiddelen. Dit is overeenkomstig bevindingen van andere onderzoekers op andere eilanden in het Caribisch gebied⁵.

⁵ Stewart, S. (2004), ‘An Empirical Examination of Competition Issues in Selected Caricom Countries: Towards Effective Policy Formulation’, *Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies. University of the West Indies*.

Beleidsconsequenties

Consequenties van deze ontwikkelingen in de markt voor levensmiddelen op Bonaire voor het overheidsbeleid zijn tweeledig:

- Het liberale vestigingsbeleid sinds 10 oktober 2010 op Bonaire –zonder is vrije vestiging van groot belang om *fringe*-concurrentie mogelijk te maken – lost het probleem van marktmacht - en het gevaar van misbruik daarvan - dat voertvloeit uit (te) geconcentreerde markten niet op. Daarvoor is de omvang van de markt te klein; de positie van dominante aanbieders te groot.
- Er dient derhalve nagedacht te worden over een vorm van op maat gesneden concurrentiebeleid en -toezicht en beleid gericht op beheersing van te hoge prijzen.

Alvorens op een zinvolle manier over beleid nagedacht kan worden, dient eerst goed feitelijk inzicht te worden verkregen in de verhoudingen tussen prijzen op Bonaire en op omliggende eilanden, de (exogene) factoren die op die prijzen van invloed zijn maar buiten de invloedssfeer van de onderneming liggen en het resterende deel van prijsverschillen dat kan worden verklaard uit schaalnadelen, inefficiëntie, marktmacht en hogere marges. Dit inzicht ontbreekt op Bonaire. Ook ontbreekt voldoende gedetailleerd statistisch cijfermateriaal en toegang tot financieel-economische informatie over de op Bonairiaanse markten aanwezige bedrijven om een kwantitatieve analyse te kunnen maken van de structuur van de Bonairiaanse markten, de marktuitskomsten om daaruit informatie af te leiden over het concurrentiegedrag van bedrijven op Bonaire. Vrijwel zonder uitzondering werd tijdens de gesprekken op Bonaire het probleem van voldoende gedetailleerde en recente data als een belangrijke complicerende factor genoemd voor het kunnen voeren van effectief economisch beleid. Kwantitatief onderzoeksmateriaal over markten, prijzen en prestaties van bedrijven is niet alleen onmisbaar voor het ontwikkelen en voeren van prijs- en mededingingsbeleid; het vormt de basis van sociaal-economisch beleid in het algemeen.

Ten aanzien van het onderhavige onderwerp (prijs- en mededingingsbeleid), heeft het CBS Caribisch Nederland een belangrijke keuze gemaakt door deel te nemen aan het International Comparison Program (ICP) van de Wereldbank. Dit statistisch programma omhelst voor Bonaire onder meer een vergelijking van prijzen, inkomens en koopkrachtpariteiten met (ei)landen in de Caribische regio. Omdat Bonaire als een eigenstandige economie met vaak door de eilandsgrenzen afgebakende relevante (geografische) markten kan worden getypeerd die economisch vooral verbonden is met buureilanden in het Caribisch gebied, is dit ICP van belang omdat het de positie van Bonaire – en haar huishoudens, consumenten en bedrijven – in relatie tot de geografische en economische omgeving beschrijven.

2.2 Prijzen en prijsverschillen met de regio

De resultaten van het ICP voor Bonaire worden eind 2013 gepubliceerd en kunnen daarom niet worden meegenomen in dit rapport. Om toch een globale indicatie te hebben van prijsverschillen tussen Bonaire en andere verbonden economieën in de regio, is door SEO in opdracht van het Bestuurscollege van Bonaire en samenwerking met overheidsdiensten en consumentenorganisaties op Bonaire, Curaçao, Aruba en St. Maarten, een gestructureerd onderzoek van beperkte omvang plaatsgevonden naar de op prijzen van levensmiddelen op Bonaire, Curaçao en Aruba en St.

Maarten⁶. De volledige resultaten en verantwoording van dit onderzoek worden in een separate notitie aan het Bestuurscollege beschreven en gepresenteerd. In dit rapport wordt het algemene beeld dat uit deze prijsmeting volgt beschreven.

Tijdens de gesprekken op Bonaire werd veelal het signaal afgegeven dat prijzen op Bonaire hoger zijn dan op Curaçao. Dit beeld wordt bevestigd door de uitgevoerde prijsmeting: het verschil in prijzen tussen Bonaire en Curaçao, lijkt in beperkte mate worden verklaard door de kosten van transport tussen Curaçao en Bonaire en door verschillen in de belastingen die direct op de betreffende producten worden geheven.

Het vergelijkend prijsonderzoek heeft betrekking op circa 100 homogene producten op Bonaire, Aruba, Curaçao en St. Maarten. Daarmee ontstaat een eerste indruk van prijsniveaus en prijsverschillen op het gebied van de levensmiddelendetailhandel tussen Bonaire en Curaçao, Aruba en St. Maarten. Deze prijsmeting is uitgevoerd in de week van 10 juni.

De producten in het onderzoek zijn strikt homogeen in de zin dat ze op elk eiland dezelfde specificaties en kwaliteit hebben (merk, hoeveelheid). Het verschil in prijzen dat dan geobserveerd wordt, kan niet verklaard worden door kwaliteitsverschillen of door verschillen in verpakking, gewicht, volume etc., maar uitsluitend door verschillen in omstandigheden (beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare kosten, concurrentiedruk) op de eilanden.

Bij de selectie van de producten is rekening gehouden met de opbouw van de *Consumer Price Index* (CPI). Er is gekeken naar productcategorieën die belangrijk zijn in het bestedingspatroon van consumenten. Een aantal belangrijke productcategorieën, zoals groenten en fruit en vis, zijn niet opgenomen omdat dit geen homogene producten zijn. Voor een aantal productcategorieën, zoals vlees, is getracht een vergelijkbare kwaliteit te vergelijken. Hoewel bij de opgestelde lijst producten voor de prijsmeting rekening is gehouden met de opbouw van het CPI, bleek tijdens de prijsmeting dat niet alle producten aanwezig waren op alle eilanden. De uiteindelijke prijsverschillen die worden gepresenteerd, vormen dus alleen om deze reden al nadrukkelijk geen complete weerspiegeling van de koopkrachtsverschillen tussen de eilanden.

Vanwege het ondersteunende karakter van dit onderzoek voor het onderhavige advies, is het beperkt in omvang. Daarom is ervoor gekozen de meting bij een beperkt aantal supermarkten uit te voeren. Doordat er Albert Heijn/VandenTweel supermarkten op meerdere eilanden zijn, is dit een voor de hand liggende keuze. Deze supermarkten zijn goed vergelijkbaar qua kwaliteit van de winkel en de producten (de gevoerde merken); bij andere supermarkten, met name de kleinere super- en minimarkets, is een vergelijking niet goed mogelijk omdat de kwaliteit sterk afwijkend is. Op St. Maarten is de supermarkt bij Le Grand Marchee uitgevoerd. Dit is ook een supermarkt dat zich op het hogere, koopkrachtige segment van de markt richt.

Er is in de prijsmeting rekening gehouden met zowel de prijzen van A-merken (als Coca Cola, Honig en Del Monte) als van huismerken (het Albert Heijn merk en Euroshopper). Tijdens de

⁶ De prijsmeting betrof een samenwerking tussen SEO, de Fundashon Tienda pa Konsumido op Bonaire, de Fundashon pa Konsumido op Curaçao, het Ministerie van Economische Zaken, Handel & Industrie op Aruba en het Departement van Economie, Transport & Telecommunicatie en het CBS op St. Maarten.

prijsmeting bleek echter dat niet voor alle producten de huismerken aanwezig waren in de betreffende winkels.

De resultaten van de prijsmeting moeten in de hierboven beschreven context worden gezien.

Onderstaande tabel beschrijft de resultaten van de prijsvergelijking tussen Bonaire en Curaçao. Van de lijst met 106 producten waren zowel op Bonaire en Curaçao 68 producten aanwezig. Dit waren helaas niet altijd exact dezelfde producten: in totaal konden 53 identieke producten met elkaar vergeleken worden. De gemeten prijzen zijn de reguliere prijzen (dus geen actieprijzen) en zijn inclusief algemene bestedingsbelasting (Bonaire) en omzetbelasting (Curaçao). Om een prijsvergelijking te kunnen maken zijn de prijzen op Curaçao van Antilliaanse gulden (ANG) naar Amerikaanse Dollar (USD) omgerekend tegen de vaste wisselkoers van 1,78.

De 53 identieke producten zijn gemiddeld 10 procent duurder op Bonaire dan op Curaçao. In totaal is circa tweederde van de producten duurder op Bonaire dan op Curaçao. Van een aantal producten week de hoeveelheid op Curaçao of Bonaire enigszins af. Zo was het gewicht van de Albert Heijn kaas op Bonaire 860 grams in plaats van 850 gram. Indien de prijsvergelijking wordt uitgevoerd voor producten waarvan de inhoud minder dan 20 procent afwijkt, kunnen 58 producten op Bonaire en Curaçao met elkaar worden vergeleken. Bij een dergelijke vergelijking dienen de prijzen te worden gecorrigeerd voor de hoeveelheid; in het geval van de kaas dient de geobserveerde prijs op Bonaire maal (860/850) te worden gedaan. Het beeld van de geobserveerde prijsverschillen verandert door deze analyse niet; deze blijft rond de 10 procent.

Tabel 2.1 Prijsverschillen Bonaire ten opzichte van Curaçao naar productcategorie⁷

Productcategorie	Prijsverschil	Waarnemingen
Graanproducten	1%	12
Vlees	8%	4
Zuivelproducten	-12%	3
Suiker en chocolade	1%	9
Bereid voedsel	36%	7
Drinken	8%	15
Totaal alle producten	10%	53

Bron: SEO (2013)

Het gemiddelde prijsverschil met Aruba van een groep van 34 producten bedraagt 13 procent.

Zoals eerder beschreven kunnen verschillende factoren het geobserveerde prijsverschil veroorzaken. Denk hierbij aan een verschil in belastingheffing (direct en indirect), loonkosten (inclusief minimumlonen) en prijzen voor vastgoed, energie, etc.. Belangrijke factoren die direct van invloed zijn op de prijs van levensmiddelen zijn de transportkosten en de belastingen die worden geheven op de producten. Omdat veel producten op Bonaire via Curaçao worden vervoerd, is

⁷ Het prijsverschil wordt als volgt berekend: (Prijs Bonaire – Prijs Curaçao) / Prijs Curaçao. Op deze manier geeft een negatieve waarde aan dat de prijs op Bonaire goedkoper is.

met name een vergelijking van hoe deze factoren doorwerken op de prijzen van levensmiddelen op Bonaire en Curaçao interessant.

De belasting die direct tot uiting komt in de prijs van levensmiddelen op Bonaire is de algemene bestedingsbelasting (ABB). Op goederen die in de supermarkt worden gekocht, wordt één ronde ABB berekend. Bij geïmporteerde producten gebeurt dit bij invoer. Het ABB-tarief bedraagt 8 procent.

De belastingen die direct tot uiting komen in de prijs van levensmiddelen op Curaçao zijn de importheffing en de omzetbelasting (OB). De importheffingen op Curaçao variëren tussen de 3 en de 27 procent. Op levensmiddelen waarvan de prijzen worden gereguleerd, wordt geen importbelasting geheven⁸. De omzetbelasting op Curaçao bedraagt 6 procent. Omzetbelasting wordt geheven op iedere schakel in de productiekolom. Hoeveel ronden belasting er uiteindelijk in totaal op een product wordt geheven, is afhankelijk van of het product rechtstreeks door de supermarkt wordt geïmporteerd, of via een groothandel of andere supermarkt op Curaçao wordt ingekocht. Indien de supermarkt rechtstreekse importeert worden in totaal twee ronden omzetbelasting geheven (namelijk over de schakels ‘leverancier – supermarkt’ en ‘supermarkt – consument’). Indien de supermarkt bij een groothandel of andere supermarkt inkoop, worden in totaal drie ronden omzetbelasting geheven (over de schakels ‘leverancier – importeur’, ‘importeur – supermarkt’ en ‘supermarkt – consument’).

Uit gegevens van de Douane op Bonaire voor een selectie van geïmporteerde producten blijkt dat de transportkosten van producten van Curaçao naar Bonaire circa 4 procent van de importwaarde bedragen.

Aan de hand van een getallenvoorbeeld wordt duidelijk hoe deze factoren doorwerken in de prijzen van levensmiddelen. In tabel 6 worden aan de hand van de bovenstaande gegevens over transportkosten en belastingen verschillende scenario’s voor de prijsvorming van levensmiddelen doorberekend. Voor ieder scenario geldt:

- de invoerwaarde van een product (de ‘CIF-waarde’) bedraagt \$ 10;
- de importheffing voor dit product bedraagt 10,5 procent op Curaçao⁹;
- de supermarkt maakt een marge van 30 procent¹⁰;
- de supermarkt importeert het product zelf; er wordt op Curaçao dus in totaal 2 ronden omzetbelasting geheven

Er worden vier scenario’s doorberekend:

- In het eerste scenario wordt het product rechtstreeks naar Curaçao vervoerd;
- In het tweede scenario wordt het product rechtstreeks naar Bonaire vervoerd;
- In het derde scenario wordt het product via Curaçao naar Bonaire vervoerd, waarbij geen belasting (importheffing en omzetbelasting) wordt geheven op Curaçao;

⁸ Dit zijn de volgende producten: rijst, koffie, thee, maïsmeel, babyvoeding, babymelkpoeder, melkpoeder, melk in blik, roomboter, margarine, spijsolie.

⁹ Zoals beschreven varieert het importtarief op Curaçao van 0 tot 27 procent. Op veel groente en fruit wordt 10,5 procent geheven. Dit percentage wordt in dit rekenvoorbeeld gehanteerd. Er zal worden beschreven wat het effect van een lager of hoger tarief is op de berekende prijsverschillen.

¹⁰ Verondersteld wordt dat de geïntegreerde supermarkt een totale marge van 30 procent realiseert dat een vergoeding is voor zowel zijn groot- als detailhandelsactiviteiten. Er zal worden beschreven wat het effect van een lager of hoger tarief is op de berekende prijsverschillen.

- In het vierde scenario wordt het product via Curaçao naar Bonaire vervoerd, waarbij wel belasting (importheffing en omzetbelasting) wordt geheven op Curaçao;

Bij de beschrijving van de resultaten van de verschillende scenario's wordt het scenario waarin het product rechtstreeks naar Curaçao wordt vervoerd en daar door de supermarkt wordt verkocht als basisscenario gehanteerd (scenario 1). Ten opzichte van het basisscenario zou het product bij een gelijke marge voor de supermarkt 13 procent goedkoper zijn in de winkel op Bonaire indien het rechtstreeks naar Bonaire wordt vervoerd (scenario 2). Het product zou op Bonaire 10 procent goedkoper zijn indien het product via Curaçao naar Bonaire wordt vervoerd, en daarbij niet wordt belast op Curaçao (scenario 3). Het product zou op Bonaire 6 procent duurder zijn indien het product via Curaçao naar Bonaire wordt vervoerd, en daarbij wel wordt belast op Curaçao (scenario 4)¹¹. Deze prijsverschillen zijn het resultaat van additionele transportkosten en directe belastingen op levensmiddelen; andere belastingen (winstbelasting, vastgoedbelasting, etc.) en factoren die van invloed zijn op de prijsvorming (zoals loonkosten, energieprijzen, etc.) zijn niet meegenomen in deze analyse.

Tabel 2.3 Prijsverschillen als gevolg van directe belastingen en transportkosten

	Prijsopbouw Curaçao (\$)	Prijsopbouw Bonaire (\$)	Prijsopbouw Bonaire (\$)	Prijsopbouw Bonaire (\$)
Scenario	1	2	3	4
Rechtstreekse import?	ja	ja	nee	nee
Belast op Curaçao?	ja	nee	nee	ja
Prijsvorming				
Invoerwaarde product	10,00	10,00	10,00	10,00
Importheffing Curaçao (10,5%)	11,05			11,05
Omzetbelasting Curaçao (6%)	11,71			11,71
Transportkosten Curaçao Bonaire (4%)			10,40	12,18
Algemene Bestedingsbelasting Bonaire (8%)		10,80	11,23	13,16
Marge supermarkt (30%)	15,23	14,04	14,60	17,10
Omzetbelasting Curaçao (6%)	16,14			
Eindprijs	16,14	14,04	14,60	17,10
Prijs Bonaire t.o.v. Curaçao		-13%	-10%	6%

De resultaten van tabel 6 blijven ongewijzigd indien er wordt gerekend met een lagere marge voor de supermarkt. Indien er wordt gerekend met een lager importtarief op Curaçao, worden de

¹¹ In deze variant wordt verondersteld dat de supermarkt op Curaçao geen marge maakt; omdat de Albert Heijn vestigingen op Curaçao en Bonaire van dezelfde eigenaar zijn, zou dit een logische keuze zijn voor de supermarkt; op Curaçao kan dan namelijk een ronde omzetbelasting worden vermeden.

prijsverschillen in scenario 2 en 3 iets lager (bij een importtarief van 3 procent bedraagt het prijsverschil ten opzichte van het basisscenario respectievelijk 7 en 3 procent); bij een hoger importtarief wordt de prijsverschillen in scenario 2 en 3 hoger (bij een importtarief van 27 procent bedraagt het prijsverschil ten opzichte van het basisscenario respectievelijk 24 en 21 procent). De hoogte van het importtarief heeft geen invloed op de uitkomsten van scenario 4.

3 Prijsbeleid

Prijsbeleid is een 'lender of last resort'. Prijsmaximering moet alleen overwogen worden indien markten structureel falen om faire prijzen voor de consument te genereren. Dit hoofdstuk gaat in op de huidige praktijk van prijsregulering op een aantal eilanden in het Caribisch gebied. We bespreken daarbij de theorie en praktijk van prijsregulering. De negatieve effecten die zich in de praktijk van de vigerende systematiek voordoen zijn zo hoog dat mogelijke positieve effecten die ermee beoogd worden teniet worden gedaan. Daarom wordt een alternatief systeem van prijsmaximering voorgesteld. Van dit alternatieve systeem worden in dit hoofdstuk de voor- en nadelen besproken. Ten slotte wordt verkend wat de route is op de weg naar een alternatieve en effectieve vorm van prijsregulering op Bonaire om de te hoge prijzen in de detailhandel te beheersen, wat de volgorde is waarin zaken moeten worden aangepakt en wat gedaan kan worden om draagvlak te creëren voor de implementatie en uitvoering – zowel bij de consument als bij het betrokken bedrijfsleven.

3.1 Huidige praktijk van prijsregulering in het Caribische deel van het Koninkrijk

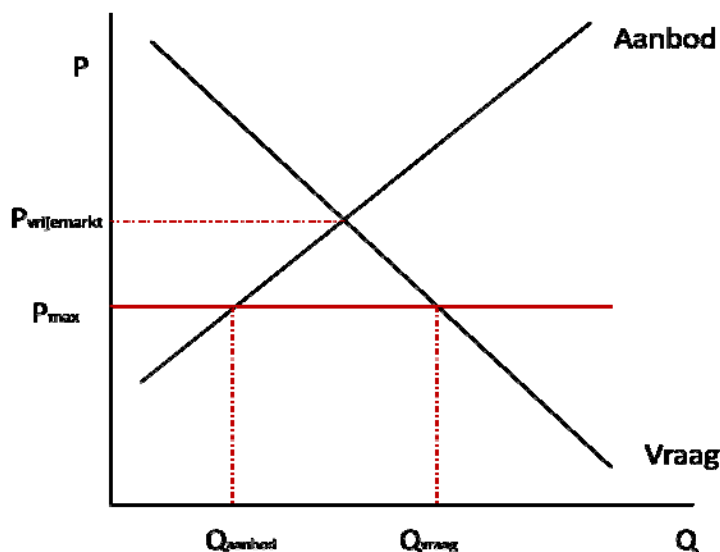
Theoretische baten van prijsregulering

De hogere doelstelling van het reguleren van prijzen van levensmiddelen op Bonaire is de versterking van de koopkracht, in het bijzonder van de lagere inkomensgroepen op Bonaire. Het is gericht op het bestrijden van armoede onder de delen van de bevolking die juist van de gereguleerde goederen afhankelijk zijn in hun consumptiepakket.

Het beoogde effect van prijsmaximering is om lagere prijzen in de markt doen voorkomen dan in het geval van vrije prijsvorming. Het prijsdrukkende effect van prijsmaximering wordt in theorie bereikt als de vastgestelde maximumprijs onder de prijs ligt die zonder overheidsingrijpen in de markt zou ontstaan.

In het geval dat de maximumprijs hoger ligt dan de marktprijs, dan heeft de maximumprijs òf geen effect (de marktprijs blijft onveranderd), òf een negatief effect (de marktspelers gebruiken de maximumprijs als richtpunt en *verhogen* hun prijzen tot de maximumprijs). Bij een maximumprijs onder de marktprijs zal het aanbod van het product echter lager zijn. In onderstaande figuur 3.1 is dit grafisch weergegeven.

Figuur 3.1 Een maximumprijs heeft alleen een positief effect als de maximumprijs onder de marktprijs ligt



Bron: SEO (2013)

Dit verklaart dan het eerder genoemde verschijnsel dat in de praktijk in sommige supermarkten de schappen voor gereguleerde producten leeg blijven. Een andere reactie op verlieslatende prijzen is dat supermarkten de producten wel blijven aanbieden, maar dat het verlies op deze producten wordt gecompenseerd door de prijzen van andere producten te verhogen (kruissubsidiëring) of door te bezuinigen op de kwaliteit van het gereguleerde product.

Prijsmaximering in de Caribische praktijk

Curaçao, Aruba en St. Maarten kennen een prijzenverordening vergelijkbaar met de Prijzenwet BES. Het prijsbeleid van Aruba is bijvoorbeeld gebaseerd op de Prijzenverordening (AB 1991 no. GT 17). Artikel 2, lid 1 van de Prijzenverordening beschrijft dat de Minister Economische Zaken, Handel & Transport kan verbieden om goederen en diensten tegen hogere of lagere prijzen aan te bieden dan een voorgeschreven prijzniveau, indien dit naar zijn oordeel in strijd is of dreigt te zijn met het algemeen belang. Vergelijkbare bevoegdheden kent de Minister van Economische Ontwikkeling op Curaçao, de Minister van Economie, Transport & Telecommunicatie op St. Maarten en het bestuurscollege op Bonaire.

De *Prijzeregeling eerste levensbehoeften* op Aruba (AB 1990 no. 86) bevat een verbod om een pakket eerste levensbehoeften te verkopen tegen een hogere groothandels- en detailhandelsprijs dan gestelde maximumprijzen. Het pakket van gereguleerde basisproducten bestaat uit twaalf producten: *babyvoeding, babymelkpoeder, eetbare oliën, koffie, maïsmeel, margarine, melkpoeder, rijst, roomboter, suiker, thee, vloeibare koffiemelk*. Ook worden de verkoopprijzen van *wit brood* en *verse kippenieren* gereguleerd. De maximale verkoopprijzen van zowel de groot- als detailhandel worden door de Afdeling Prijzencalculatie van de Directie Economische Zaken, Handel en Industrie (DEZHI) van het ministerie van Economische Zaken, Sociale Zaken en Cultuur berekend en vastgesteld.

Importeurs zijn verplicht alle inkoopfacturen van goederen waarvoor een maximumprijs geldt, aan te leveren bij het ministerie. Dit berekent de maximumprijzen op basis van vaste groot- en

detailhandelsmarges (zie tabel 3.1) op de zogenoemde “landed cost”: de CIF-prijs (alle kosten tot aan binnenkomst Aruba¹²), plus invoerrecht. De vastgestelde maximale verkoopprijzen zijn inclusief de omzetbelasting. Indien de CIF-kosten na verloop van tijd toenemen, dan dient de importeur een schriftelijk verzoek in te dienen om de vastgestelde verkoopprijs te mogen verhogen. Indien de CIF-kosten van een nieuwe zending lager blijkt dan ten tijde van de vaststelling van de maximum verkoopprijs, dan wordt deze ambtshalve verlaagd, zonder een schriftelijk verzoek daartoe. De aangepaste verkoopprijzen worden om de twee weken bekendgemaakt in de lokale dagbladen en gepubliceerd in de Landscourant van Aruba.

De maximale verkoopprijzen van wit brood en kippeneieren worden ook bepaald aan de hand van vaste marges. Voor het aanpassen van de maximumprijs van wit brood, dient de Vereniging van Bakkerijen Aruba een verzoek in te dienen. Bij dit verzoek dienen gegevens zoals jaarrekeningen en facturen van ingrediënten aangeleverd te worden zodat het Ministerie kan beoordelen of een aanpassing van de prijs vereist is¹³. Voor de aanpassing van de maximale verkoopprijzen van de lokaal geproduceerde kippeneieren wordt een soortgelijk systeem gehanteerd. Voor geïmporteerde kippeneieren geldt een groothandelsmarge van 13 procent en de detailhandelsmarge 15 procent.

Op Curaçao, waar een soortgelijke systematiek van maximumprijzen voor min of meer dezelfde goederen geldt, zijn de vastgestelde marges lager; de gemiddelde groothandelsmarges bedraagt daar 7,4 procent en de detailhandelsmarge 10,7 procent. Op St. Maarten zijn dit 10 procent, respectievelijk 20 procent. Verder verschillen de marges per product, zijn de marges voor de detailhandel hoger, en staan de verschillen tussen marges van groot- en detailhandel niet altijd in dezelfde verhouding.

Tabel 3.1 De prijsregulering bevat een gemiddelde groothandelsmarge – in het geval van Aruba - van 9,5 procent en een detailhandelsmarge van 13,5 procent

Product	Groothandelsmarge (%)	Detailhandelsmarge (%)
Babyvoeding	9	14
Babymelkpoeder	9	19
Eetbare oliën	7	10
Koffie	9	14
Maïsmeel	9	14
Margarine		
- pakjes	13	14
- blikken	9	14
Melkpoeder	9	10
Rijst	9	13
Roomboter		
- pakjes	13	14
- blikken	9	14
Suiker	7	10
Thee	9	14
Vloeibare koffiemelk	9	14
(Geïmporteerde) kippeneieren	13	15

Bron: Ministerie van Economische Zaken, Handel & Industrie van Aruba (2012)

¹² *Costs, Insurance and Freight*, dat wil zeggen alle kosten inclusief vervoer en verzekering.

¹³ Het ministerie gaat in haar berekening uit van het systeem van integrale kostprijsberekening.

De werking van ‘kostengebaseerde’ prijsmaximering: perverse effecten en kosten

De systematiek van maximumprijzen op basis van integrale historische kosten is inefficiënt en er bestaat een reëel risico dat het eerder leidt tot hogere dan tot lagere consumentenprijzen. Daar zijn een aantal factoren of effecten voor verantwoordelijk:

- Het navolgingseffect: een aanvraag (en toekenning) tot verhoging van de maximumprijs door de ene aanbieder heeft tot gevolg dat de andere aanbieders die het product tegen de oude prijs nog op voorraad hebben of die wel in staat zijn tegen de oorspronkelijke kosten in te kopen, een dergelijke prijsverhoging kunnen volgen. Empirisch onderzoek op Curaçao laat zien dat dit in de praktijk gebeurt.
- Het referentie-effect: de maximumprijs, die gepubliceerd wordt, krijgt in de beleving van de consument de status van een voorgeschreven gefixeerde prijs.
- De perverse prestatieprikkel: de systematiek van maximumprijzen op basis van historische kosten bestraft aanbieders voor elke inspanning om de inkoop en logistiek te verbeteren. Sterker nog; het prikkelt aanbieders zelfs tot inefficiëntie bij de inkoop van producten: een hogere importprijs betekent immers een hogere nominale marge en dus hogere winst. Voor de afzet maakt de prijs niet zoveel uit: de producten waar het hierover gaat kennen immers vaak een relatief lage prijselasticiteit van de vraag. Het zijn basisproducten die hoe dan ook gekocht moeten worden.
- Het afstemmingseffect: een gepubliceerde maximumprijs brengt het risico met zich mee gebruikt te worden als een instrument voor ‘impliciete’ onderling afgestemde gedragingen tussen aanbieders van die producten. De ‘gratis’ publicaties van de prijzen kunnen onbedoeld als instrument kan dienen voor detectie van bedrijven die zich niet aan de onderling afgestemde prijs houden.
- Het kwaliteitseffect: het is onvermijdelijk dat ondernemers hun kwaliteit aanpassen aan de toegestane prijzen. Dat kan op twee manieren gebeuren: (1) men reduceert de kwaliteit van het verkochte product door clandestien kwalitatief minder goede ingrediënten te gebruiken dan voorgeschreven, of (2) men wijzigt het oorspronkelijk product zodanig dat het strikt genomen niet meer voldoet aan de omschrijving in de Prijzenverordening of Prijzenwet¹⁴.
- Het rantsoeneringseffect: en tenslotte kan als pervers effect nog vermeld worden – zeker als de maximumprijs niet goed of niet op tijd wordt afgestemd op veranderende inkoopkosten – dat de schappen bij (sommige) supermarkten snel leeg raken, omdat de verkoop op de desbetreffende producten niet kostendekkend is en elk verkocht brood of elk pak melk meer verlies oplevert voor de winkel. Een variant van dit effect zijn de wachtrijen die bekend zijn uit de Oost-Europese planeconomieën.

Het prijsmaximeringssysteem op basis van historische kosten is, zoals de bovenstaande opsomming aangeeft ineffectief en contra-effectief. Daarnaast is het systeem arbeidsintensief en kostbaar – zowel voor het ministerie als voor het gereguleerde deel van het bedrijfsleven: de uitvoe-

¹⁴ Dit doet zich bijvoorbeeld op Aruba voor bij het op de markt verschijnen van het zogenaamde ‘kipashi plus’. Naar aanleiding van een weigering van de Minister om de maximumprijs van wit brood aan te passen, heeft de Vereniging van Bakkerijen Aruba besloten de productie van wit brood stop te zetten en deze te vervangen door kipashi plus waaraan een geringe hoeveelheid tarwemeel is toegevoegd. Daardoor bevat het brood een beperkte hoeveelheid zemelen en valt het zodoende niet onder de prijsregulering. Uit interviews bleek dat het verschil tussen wit brood en kipashi plus niet tot nauwelijks te proeven is.

rings- en handhavingslasten zijn disproportioneel hoog. Er zijn beleidsambtenaren belast met de uitvoering. Daarnaast zijn er controleurs in dienst om de prijzen te controleren. Indien er overtredingen worden geconstateerd, dan kunnen de maatschappelijke kosten verder oplopen door de inzet van politie (controleurs hebben vaak geen opsporende bevoegdheid), advocaten en rechtelijke instanties. Bovendien zijn ook de nalevingskosten voor het bedrijfsleven aanzienlijk.

Naast deze zijn er negatieve effecten van prijsregulering in een markt zoals die voor levensmiddelen die niet eenvoudig op te tellen en af te trekken zijn. Maar die op langere termijn niettemin significant kunnen zijn. We doelen hier op het effect dat prijsmaximering de normale werking van markten ernstig kan verstoren. Ook te hoge prijzen hebben economisch gezien nut. Te hoge prijzen en winsten geven normaliter een positief signaal af aan potentiële toetreders of buitenlandse investeerders en aan concurrenten in aanpalende markten. Prijsmaximering onderdrukt of vervormt dit signaal. Het verstoort de normale werking van prijzen en (kapitaal-)markten. Organisaties als de Wereldbank en het IMF wijzen prijsmaximering daarom met klem af en adviseren een actief concurrentiebeleid om prijzen te drukken. Instanties als deze adviseren over het algemeen om het sociale doel dat prijsmaximering nastreeft, te bereiken door gerichte inkomenspolitiek in de vorm van directe subsidies of voedselbonnen voor het deel van de bevolking waar het bij maximumprijzen van basislevensmiddelen om gaat.

Als de beoogde baten en negatieve effecten en kosten tegen elkaar worden afgewogen, dan moet de conclusie zijn dat prijsmaximering op basis van historische, integrale kosten ongewenst is.

3.2 Een efficiënt instrument voor prijsregulering

Prijsregulering van een pakket basisproducten, zoals uitgevoerd op Curaçao, Aruba en St. Maarten, heeft als rekenbasis de overlegde facturen voor de inkoop, het transport, de energie, de verschuldigde belastingen en een vergoeding voor vaste lasten, financiering en ondernemersrisico in de toegestane marge die kan variëren per goederensoort en/of schakel in de distributieketen (groothandelsmarge, detailhandelsmarge). De optelsom van inkoop- en transportkosten, invoerrechten en andere productgerelateerde heffingen en de toegestane groothandels- en detailhandelsmarge definieert de maximale prijs in de winkel voor het desbetreffende product. De maximumprijs wordt in dit systeem dus gevormd door de ‘eigen’ kosten van de onderneming.

Er zijn twee categorieën van problemen met deze vorm van ‘kostengebaseerde’ regulering:

1. het systeem van kostengebaseerde prijsmaximering verhoudt zich slecht met het belangrijkste principes van vrije marktwerking, i.c. de beloning voor goede prestaties en bestraffing voor slechte prestaties. Deze prestatieprikkels worden vervangen door een ambtelijk systeem van administratieve prijzen. De ondernemer ervaart door deze kostengebaseerde, administratieve prijsregulering een aantal perverse prikkels die in de praktijk aanleiding geven tot fraude met facturen, tot het belonen van hoge inkoop- en transportkosten, tot het omzeilen van de maximale prijzen met alternatieve producten, tot afgestemd gedrag tussen concurrenten, tot beknibbelen op de kwaliteit van de geleverde producten en tot slecht voorraadbeheer.
2. de uitvoeringsorganisatie die belast is met de berekeningen van de maximumprijzen en met de controle en handhaving is afhankelijk van de informatie die het rechtstreeks ver-

zamelt bij de ondertoezichtgestelden. Dit resulteert in hoge uitvoeringskosten (gereguleerde bedrijven hebben er belang bij zo min mogelijk mee te werken), en in een langdurige afhankelijkheidsrelatie tussen uitvoerders en onder toezichtgestelden ('regulatory capture') die de doelmatigheid en de effectiviteit van het kostengebaseerde maximumprijzensysteem problematisch maken.

Het effect van beide categorieën van problemen met de huidige vorm van 'kostengebaseerde' prijsregulering van een basispakket levensmiddelen is dat het in de praktijk niet effectief of zelfs contra-effectief uitwerkt en dat de uitvoerings- en nalevingskosten voor de overheid, respectievelijk het bedrijfsleven disproportioneel hoog zijn.

Niet zelden houdt deze combinatie de politiek gevangen: het systeem is te duur en ineffectief om actief uit te voeren en te handhaven, maar de politieke kosten zijn te hoog om het falende systeem van prijsmaximering af te schaffen¹⁵. Het resultaat is *the worst of both worlds*; een beschadigd marktmechanisme en een overbodig, duur en ineffectief prijsreguleringsmechanisme. En de consument, waar het om te doen is, betaalt de rekening: duurdere en slechtere producten en hogere belastingen voor het uitvoerings- en handhavingsapparaat.

Een alternatieve vorm van prijsbeheersing

Iedere vorm van prijsbeheersing staat op gespannen voet met vrije marktwerking. De politieke en bestuurlijke werkelijkheid in kleinere eilandoeconomieën is dat prijsbeheersing niet altijd vermeden kan worden. Zijn er alternatieve vormen van prijsbeheersing die minder schadelijk en storend zijn?

Alternatieve systemen van prijsbeheersing dienen de eerder beschreven negatieve effecten van de gangbare prijsmaximering zoveel mogelijk te vermijden. Dat betekent dat het uitgangspunt voor het beleid moet zijn dat een systeem van prijsbeheersing in beginsel de ondernemer niet onnodig beperkt en de overheid niet opscheept met disproportioneel hoge uitvoeringskosten ('proportionaliteit') en dat het de principes van ondernemerschap en van functionele marktwerking zoveel mogelijk overeind laat (de eis van 'compatibiliteit').

In concreto wordt voorgesteld een alternatief prijsbeheersingssysteem te ontwikkelen dat aan de volgende *vijf eisen* voldoet. Het dient:

- zo min mogelijk in te grijpen in de bewegingsvrijheid van de ondernemer anders dan het kunnen realiseren van overwinsten en zo mogelijk tijdelijk van karakter te zijn;
- een rekenbasis en prikkelstructuur te kennen die aansluiten op de principes van marktwerking;
- dynamisch te zijn, in de zin dat in het geval verbeterde marktwerking weer voor druk op de prijzen kan zorgen, het systeem dienovereenkomstig afgebouwd kan worden;
- zo laag mogelijke uitvoerings- en handhavingslasten te hebben;
- zoveel mogelijk *regulatory capture* te vermijden, i.c. zo min mogelijk gebaseerd te worden op de inputs die verkregen worden bij de onder prijsstoezichtgestelden zelf.

¹⁵ De politieke kosten zijn gelegen de beleving dat het afschaffen van dit systeem wordt gezien als een signaal dat het beleid voor de belangen van het bedrijfsleven en niet dat van de consument dient.

In een economisch stelsel dat gebaseerd is op ondernemingsgewijze productie en marktwerking worden toegestane kosten, prijzen, kwaliteit van producten en van diensten bij de ene ondernemer vooral beïnvloed en gedisciplineerd door de prestaties die andere ondernemers op dezelfde markt realiseren. Het belangrijkste referentiepunt voor de ondernemer is dus niet de ‘eigen’ kosten en prestaties, maar de kosten en prestaties van de anderen. Philips wordt de maat genomen en gedisciplineerd door Sony, en niet door z’n eigen accountants of Raad van Commissarissen. De onbelemmerde werking van prijs- en kwaliteitsconcurrentie tussen bestaande aanbieders en door de (mogelijkheid van) vrije toetreding door nieuwe, betere of goedkopere aanbieders is dus de beste prijsregulator. In de groot- en detailhandelsmarkt van levensmiddelen op Bonaire leidt vrije prijsvorming en toetreding, echter niet automatisch tot acceptabele prijzen. Dat komt doordat de markt te klein is om een aantal vergelijkbare te herbergen. Hoe kunnen we dan toch dat Philips/Sony effect bereiken?

Als *second best* zou een prijsbeheersingssysteem ontwikkeld moeten worden dat de prikkels en effecten van markten nabootst, zonder dat er daadwerkelijk voldoende mededinging is. Een systeem waarin niet de ‘eigen’ kosten van de te reguleren ondernemer als basis genomen wordt, maar de prijzen (en kosten) van vergelijkbare ondernemers op vergelijkbare, andere markten.

De huidige Prijzenwet BES (2012) stelt het Bestuurscollege in staat tot het ingrijpen in de prijsvorming indien het algemeen belang dit vraagt. In de prijzenwet staat niet *hoe* het Bestuurscollege kan of mag ingrijpen in de prijsvorming. En ook niet dat het aangrijpingspunt van de prijsmaatregel de eigen inkoop- en transportkosten, opgehoogd met een vaste marge moet zijn. Dat biedt de mogelijkheid om op een alternatieve manier prijzen te reguleren dan de manier waarop dat in de huidige praktijk op Curaçao, Aruba en St. Maarten gebeurt. Artikel twee van de Prijzenwet BES luidt:

“Indien goederen of diensten worden aangeboden tegen zodanige prijzen, dat het vragen daarvan naar oordeel van het Bestuurscollege in strijd is met of dreigt te geschieden in strijd met het algemeen belang, kan het betreffende openbaar lichaam Bonaire, Sint Eustatius of Saba:

- a. verbieden het aanbieden, verkopen en verburen van die goederen dan wel het aanbieden en verrichten van die diensten tegen hogere of lagere dan door het Bestuurscollege aan te geven prijzen;*
- b. voorschriften geven betreffende het voeren van een administratie, waaruit de vorming blijkt van de prijzen, waartegen goederen of diensten worden aangeboden.*

Het bestuurscollege kan nadere regels stellen ten aanzien van het bepaalde in het eerste lid.”

De tekst van artikel 2 schrijft voor dat er naar het oordeel van het Bestuurscollege sprake moet zijn van (dreigende) strijd met het algemeen belang, en dat het Bestuurscollege in dat geval maximum prijzen kan vaststellen en dat er eisen aan de administratie gesteld kunnen worden. Bovendien stelt het tweede lid van dit artikel dat het Bestuurscollege nadere regels kan stellen ten aanzien van hetgeen in lid 1 is geregeld.

Deze ruime formulering van de bevoegdheden van het Bestuurscollege, biedt de mogelijkheid om de basis voor en de uitvoering van de prijsbeheersingsmaatregel anders in te richten dan in het vigerende systeem van ‘kostengebaseerde’ prijsmaximering.

Een alternatieve wijze van prijsmaximering dat voldoet aan voornoemde eisen is de toegestane prijzen voor de producten, voor de productgroepen of voor het hele aanbod van de geregeerde levensmiddelenhandel te baseren op de geobserveerde prijzen van vergelijkbare, efficiëntere bedrijven in andere, overeenkomstige markten.

In het voorgestelde systeem wordt voldoende ruimte gelaten voor eigen keuzen van de geregeerde onderneming door de gewogen gemiddelde prijs van dominante aanbieders op Bonaire, te maximeren op de gewogen gemiddelde prijs van aanbieders op markten met meer concurrentie in hun afzetgebied, rekening houdend met transportkosten, verschillen in loonkosten, belastingverschillen, etc.. In deze regulering wordt bepaald dat de voor volumes gewogen gemiddelde prijs van een dominante aanbieder op Bonaire, niet mag uitstijgen boven de gemiddelde prijs die een aanbieder op een andere, concurrerende markt in rekening brengt en wanneer deze dezelfde volumes van dezelfde producten zou aanbieden. Daarbij wordt rekening gehouden met verschillen tussen bedrijven in de mix van verkochte producten.

Met deze wijze van regulering is de geregeerde onderneming vrij in het bepalen van welk product wordt aangeboden tegen welke prijs, echter zodanig dat de voor volumes gewogen gemiddelde prijs van alle producten, niet mag uitstijgen boven de gewogen gemiddelde prijs van de benchmark. Immers, ondernemingen in verschillende (ei)landen bieden verschillende hoeveelheden aan van producten en in verschillende verhoudingen (productenmix) en kennen eigen prijsstrategieën afhankelijk van de structuur van de vraag en de consumentenvoorkeuren en de positie in de markt. Deze vorm van regulering van gewogen gemiddelde prijzen biedt die ruimte. In onderstaande box is aan de hand van een illustratief voorbeeld van enkele producten van aanbieders in Curaçao, dit systeem van regulering uitgelegd. De in dit voorbeeld gebruikte cijfers zijn fictief en dienen puur ter illustratie van de werking van het systeem.

Box Illustratief voorbeeld prestatie gebaseerde regulering op basis van normprijzen

De eerste stap betreft het verzamelen van prijzen en volumes van de gereuleerde producten bij aanbieders die in een meer concurrerende omgeving actief zijn. Als voorbeeld zijn hier genomen Albert Heijn en Centrum Supermarkt op Curaçao. In praktijk zou ook een andere markt in de regio kunnen worden gekozen (Barbados, Miami). Bij deze aanbieders worden de prijzen en de afgenomen hoeveelheden geregistreerd, resulterend in omzet. De gezamenlijke omzet en het gezamenlijke volume van deze aanbieders, resulteren in een gewogen gemiddelde prijs voor de betreffende producten en een voor volume gewogen gemiddelde prijs van het pakket van producten (USD 4,93 in dit voorbeeld). Ieder product kent een relatief gewicht in deze gewogen gemiddelde prijs. Deze is weergegeven in de kolom 'relatieve gewichten'.

Stap 1 Verzameling benchmark gegevens gereuleerde producten (getallen zijn fictief)

Product	Albert Heijn Curaçao			Centrum Curaçao			Gemiddeld Curaçao (Albert Heijn en Centrum)			Relatieve gewichten (=prijs/totaal prijs)
	Prijs	Volume	Omzet	Prijs	Volume	Omzet	Prijs	Volume	Omzet	
Mahata witte rijst (907 gr)	USD 1,10	100	USD 110,00	USD 0,99	90	USD 89,10	USD 1,05	190	USD 199,10	21,26%
Goya vegetable oil (472 ml)	USD 3,40	70	USD 238,00	USD 3,50	60	USD 210,00	USD 3,45	130	USD 448,00	69,93%
Nutrilon babyvoeding standaard (850 gr)	USD 16,99	45	USD 764,55	USD 14,50	75	USD 1.087,50	USD 15,43	120	USD 1.852,05	313,17%
Del monte diced tomatoes (411 gr)	USD 2,10	65	USD 136,50	USD 1,99	50	USD 99,50	USD 2,05	115	USD 236,00	41,64%
Totaal	USD 4,46	280	USD 1.249,05	USD 5,40	275	USD 1.486,10	USD 4,93	555	USD 2.735,15	100,00%

De tweede stap betreft het verzamelen van prijzen en volumes van de gereuleerde producten bij de gereuleerde aanbieders op Bonaire. In dit voorbeeld zijn VandenTweel supermarkt en Wing Cheung gekozen met fictieve cijfers; in de praktijk zouden dit ook andere aanbieders kunnen zijn. Van iedere aanbieder wordt het 'gewogen volume' bepaald door het daadwerkelijke volume van het betreffende product te vermenigvuldigen met het relatieve gewicht van de producten in de gewogen gemiddelde prijs op Curaçao. Een andere berekeningswijze – hetzelfde resultaat genererend – is om de 'normomzet' van VandenTweel en Wing Cheung te berekenen door de door hun verkochte volumina te vermenigvuldigen met de gemiddelde prijzen van de producten op Curaçao.

Stap 2 Verzameling gegevens gereuleerde bedrijven

Product	VandenTweel				Wing Cheung			
	prijs	volume	omzet	gewogen volume	prijs	volume	omzet	gewogen volume
Mahata witte rijst (907 gr)	USD 1,05	50	USD 52,50	10,63	USD 0,99	40	USD 39,60	8,51
Goya vegetable oil (472 ml)	USD 3,70	40	USD 148,00	27,97	USD 3,80	25	USD 95,00	17,48
Nutrilon babyvoeding standaard (850 gr)	USD 19,99	20	USD 399,80	62,63	USD 18,99	10	USD 189,90	31,32
Del monte diced tomatoes (411 gr)	USD 2,49	35	USD 87,15	14,57	USD 2,25	30	USD 67,50	12,49
Totaal	USD 4,74	145	USD 687,45	115,81	USD 3,73	105	USD 392,00	69,80

Stap drie betreft het bepalen van de voor niet-beïnvloedbare factoren gecorrigeerde benchmarkprijs. Als voorbeeld zijn hier fictieve waardes genomen voor een opslag voor transportkosten en voor productgerelateerde belastingen*. Voorts wordt de productenmix index berekend (=gewogen volume/daadwerkelijke volume) om in de regulering rekening te houden met verschillen tussen bedrijven in verhoudingen tussen aangeboden producten. Tot slot wordt de benchmarkprijs berekend. Dit betreft de voor transportkosten, belastingverschillen en verschillen in verkochte volumes gewogen gemiddelde prijs voor het pakket van gereuleerde producten. Dit volgt uit vermenigvuldiging van de gewogen gemiddelde prijs op Curaçao (USD 4,93) te vermenigvuldigen met de productenmix-index van de gereuleerde aanbieders en met de opslagen voor transport en belastingen. In dit fictieve voorbeeld rekent VandenTweel supermarkt een 17 procent en Wing Cheung een 11 procent hogere prijs dan de gereuleerde prijs.

Stap 3 Bepaling gereuleerde normprijzen

	VandenTweel	Wing Cheung
opslag voor transport Curaçao-Bonaire	4,00%	4,00%
opslag voor verschil in product gerelateerde belastingen (importheffing-omzetbelasting-ABB)	-2,00%	-2,00%
productenmix-index	79,87%	66,47%
benchmark-prijs (=gereuleerde prijs)	USD 4,04	USD 3,37
overschrijding gereuleerde prijs (=verschil totaal prijs t.o.v. benchmark-prijs)	17,26%	10,94%

*Een selectie van gegevens van de Douane op Bonaire tonen kosten van transport van producten van Curaçao naar Bonaire van circa 4 procent van de waarde van het product. Het corrigeren van de benchmarkprijs voor verschillen in belastingen zal in de praktijk dienen te geschieden op basis van de werkelijke tarieven en de werkelijke importwaardes van de producten. Hier is een negatief effect op de benchmark prijs genomen om het verschil tussen Algemene Bestedingsbelasting op Bonaire en de combinatie van importheffing en meerdere rondes omzetbelasting op

De benchmark die als basis dient voor de gereguleerde gewogen gemiddelde prijs bestaat uit twee elementen, te weten:

1. Het bepalen van het start-/‘inprikk’ niveau van de het niveau van de gewogen gemiddelde prijzen van aanbieders op Bonaire: bij aanvang van de reguleringsperiode dient het niveau van de gewogen gemiddelde prijs te worden bepaald aan de hand van het prijsniveau van aanbieders in concurrerende markten. Het prijsniveau van aanbieders op Curaçao kan hiervoor als maatstaf dienen. Op Curaçao is zichtbaar sprake van meer concurrentie op de markt voor levensmiddelen. Voorts zal op Curaçao binnen afzienbare termijn mededingingswetgeving en –toezicht van kracht zijn.
2. Het bepalen van de ontwikkeling van de gereguleerde gewogen gemiddelde prijs: productiekosten variëren in de tijd en de gereguleerde gewogen gemiddelde prijs dient deze veranderingen – zeg maandelijks - te incorporeren. Daarnaast dient gecorrigeerd te worden voor veranderingen in belastingen, factorkosten, transportkosten, etc. wanneer deze zich voordoend.

Het bepalen van het start-/inprikniveau dient te geschieden aan de hand van een nauwkeurige, uitgebreide prijsopname bij supermarkten op Curaçao en hierop dient een nauwkeurige correctie voor transportkosten, factorkosten, belastingen, etc. op te worden uitgevoerd. Het corrigeren in de tijd van de gereguleerde prijs voor veranderingen in productiekosten kan geschieden door op basis van geregistreerde en door Nielsen gepubliceerde prijzen in Miami de gereguleerde gewogen gemiddelde prijs maandelijks aan te passen.

We hebben het in een dergelijk systeem dan niet meer over ‘kostengebaseerde’ prijsregulering, maar over ‘prestatiegebaseerde prijsregulering’ of *PBR (Performance Based Regulation)* in de anglo-amerikaanse terminologie.

Prestatiegebaseerde prijsregulering, indien we dit afzetten tegen de eerder beschreven vijf eisen aan een alternatief prijsbeheersingssysteem, kent een aantal voordelen ten opzichte van het huidige kostengebaseerde systeem. In de volgorde waarin we in het voorgaande de vijf eisen bespraken zijn dit:

- Het systeem laat ondernemers maximale vrijheid om hun assortiment vast te stellen, en om in te kopen waar men wil en prijsstrategieën te hanteren. Zonder facturen te hoeven te overleggen of anderszins in de keuken te laten kijken door derden.
- De prikkelstructuur is pro-competitief, in plaats van pervers. Hoe goedkoper en slimmer ondernemers inkopen en hun transport organiseren, hoe meer winst ze maken bij gelijkblijvende prijzen.
- Het systeem wordt zo ingericht dat niet de individuele prijs van het individuele product wordt gemaximeerd, maar de gewogen gemiddelde prijs die is gecorrigeerd voor volumeveranderingen. Dit laat maximale ruimte aan ondernemers om binnen het assortiment te variëren met prijzen en met marges.
- Hoe meer de marktwerking zich herstelt, hoe globaler de maximering van de voor volumegroei gecorrigeerde omzetmaximering kan worden ingericht.
- En tenslotte, de prijzen worden gebaseerd op gegevens van andere bedrijven, hetgeen het gevaar van ‘regulatory capture’ reduceert.

Een vereiste voor toepassing van dit systeem is dat er data beschikbaar komen van bedrijven die buiten de jurisdictie van het Bestuurscollege van Bonaire liggen. Daarvoor moet onderzoek gedaan worden en dienen data aangeschaft te worden¹⁶. Een ander nadeel hangt samen met de effectiviteit. Het prestatiegebaseerde systeem van prijsbeheersing is bewezen effectief. Daarmee neemt ook de kans toe dat prijsmaatregelen door de desbetreffende ondernemer(s) aangevochten worden in de rechtszaal. Dit kan gevolgen hebben voor de bestuurlijke verhoudingen binnen Bonaire. Bovendien kosten rechtszaken ook uitgaven aan kosten voor consultants en advocaten.

3.3 Uitvoeropties

Implementatieplan

Alvorens de uitvoering van een vorm van prestatiegebaseerde prijsmaximering kan worden geïmplementeerd, dient een aanlooptraject te worden doorlopen. Het is van belang om vertegenwoordigers van het te reguleren bedrijfsleven, maar ook van consumentenorganisaties op Bonaire op deze route mee te nemen. Onderweg kan immers besloten worden om in onderling overleg een andere afslag te nemen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat het bedrijfsleven met de consumentenorganisaties – met medebetrokkenheid van het Bestuurscollege - convenanten afsluit over het te realiseren prijspeil op Bonaire en zelfregulering prefereren boven de hierboven beschreven vorm van regulering.

Gedurende het aanlooptraject moeten een aantal fases doorlopen worden. De eerste fase wordt gevormd door deze rapportage: een globale verkenning van de opties voor ‘effectief prijs- en mededingingsbeleid op Bonaire’.

De tweede fase is het ontwikkelen van een traject, de identificatie van de tussenstappen en een planning. De tussenstappen op de route zijn in ieder val:

Vaststellen om welke producten, bouwgroepen en/of bedrijven het gaat:

- Het Bestuurscollege kan - als minimale variant - besluiten de prijzen van bestaande levensmiddelenproducten uit het basispakket te maximeren, eventueel aangevuld met bijvoorbeeld brandstofprijzen, haventarieven of de tarieven voor containertransport. Aan de andere kant van het spectrum kan echter ook besloten worden het prijsniveau van het gehele assortiment van een onderneming, of de prijzen van enkele geselecteerde dominante ondernemingen op Bonaire aan een vorm van integraal prijstoezicht te onderwerpen. Het Bestuurscollege kan ook besluiten tot een stapsgewijze aanpak: eerst wordt ervaring opgedaan met partiële prijsmaximering, bij een select assortiment producten. Later kan besloten worden dit pakket uit te breiden

Welke producten en bedrijven in de regio fungeren als benchmark:

- Ten behoeve van het implementatietraject zal geïnventariseerd moeten worden welke bedrijven en producten op welke andere eilanden in de regio als *benchmark* gelden. Daartoe zal onderzoek gedaan moeten worden naar de beschikbaarheid van openbare gege-

¹⁶ Een bron is Nielsen, een internationale organisatie die data verzamelt en analyseert over consumentgedrag in de retailsector in een groot aantal landen in de wereld.

vens die zinvol ingezet kunnen worden als benchmarkmateriaal. Landen als Curaçao en Barbados kunnen voor samenwerking benaderd worden. En organisaties als het CBS, ICP/Wereldbank en Nielsen/NY kunnen een rol spelen bij het leveren van data. Ook is het mogelijk dat comperatieve data verzameld moet gaan worden in eigen beheer.

De ontwikkeling van het prijsreguleringsmodel:

- Afhankelijk van de keuze voor een partiële of een integrale aanpak, en mede afhankelijk van de databeschikbaarheid zal het prijsreguleringsmodel moeten worden ontwikkeld en getest, alvorens het kan worden geïmplementeerd. In Nederland wordt prestatiegebaseerde modellen toegepast in de regulering en budgettering van energie. Energie (elektriciteit, gas) heeft als voordeel ten opzichte van bijvoorbeeld de levensmiddelen dat het een relatief homogeen product betreft. Het model wordt in Nederland echter ook toegepast in de gezondheidszorg, met name in de medisch-specialistische curatieve zorg waarin alleen al in de ziekenhuiszorg circa veertig duizend diagnose/behandelcombinaties ('producten') worden onderscheiden. Op de site van de Wereldbank is verder te vinden dat ook andere landen in de wereld gebruik maken van deze reguleringsvorm. Als volgende traject op de route naar effectief prijsbeleid op Bonaire dient dus beschreven te worden hoe het model eruit komt te zien en wat de te verwachten effecten zullen zijn;

Vaststellen van een Communicatie- en Participatieplan:

- Tenslotte dient goed nagedacht te worden over een communicatie- en participatieplan. Initiatiefnemer en trekker is in eerste instantie het Bestuurscollege dat voor haar beleid in deze verantwoording aflegt aan de Eilandsraad en aan de burger (al dan niet via de media). Het is echter van groot belang dat ook de direct betrokken bedrijven, of ondernemersorganisaties gedurende het traject nauw betrokken worden bij de afwegingen en bij de beslissingen. Datzelfde geldt voor de consumentenorganisaties. Er kan overwogen worden om een 'regiegroep' in te stellen voor het implementatietraject, waarin vertegenwoordigers van het betrokken bedrijfsleven en de consumentenorganisaties participeren. Een *petit*-sociale dialoog dus, die kan bijdragen aan draagvlak voor het project. En die ook kan uitmonden in zekere bijstelling van het traject, van de doelstellingen, van de regievoering en van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen consumenten, bedrijfsleven en overheid. Immers, hoe dichter de regievoering en de verantwoordelijkheid komt te liggen bij degenen die rechtstreeks betrokken zijn, dat wil zeggen bij het bedrijfsleven en de consumentenorganisaties, hoe beter het is.

Metadoelstelling

Het traject, zoals uitgezet in het implementatie- en participatieplan, waarvan we de belangrijkste elementen in het voorgaande hebben omschreven, gaat ervan uit dat de regie en primaire verantwoordelijkheid bij de overheid ligt, i.c. bij het Bestuurscollege. De uitwerking van een dergelijk implementatieplan, inclusief een communicatie- en participatieplan, hoeft echter niet in de weg te staan, of kan zelfs bijdragen aan een meer actieve betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de betrokken marktpartijen, i.c. de bedrijven en de consumentenorganisaties. Het bestuurscollege kan dit laatste als metadoelstelling hanteren. Vanwege het vertrouwelijke karakter hiervan, zal dit in een vertrouwelijk gesprek tussen de opdrachtgever en SEO nader worden toegelicht.

4 Stappen richting mededingingsbeleid

Dit hoofdstuk bevat een globale beschrijving van wat mededingingsbeleid en mededingingstoezicht is. Er wordt ingegaan op enkele voorbeelden van mededingingstoezicht in kleinere eiland-economieën binnen de Caribische regio en elders. Tenslotte worden enkele opmerkingen gemaakt over de haalbaarheid van een eigenstandig mededingingstoezicht op Bonaire en over de wenselijkheid van samenwerking binnen de regio en met Nederland.

4.1 Principes van mededingingstoezicht

Mededingingsbeleid is gericht op het bewaken en bevorderen van effectieve concurrentie. De dragende gedachte hierachter is dat concurrentie bedrijven prikkelt om hun uiterste best te doen om de gunsten van de consument te verwerven. Effectieve concurrentie leidt tot kwalitatief goede producten en diensten tegen marktconforme prijzen en tot efficiëntie. En daarmee tot tevreden consumenten. Voorts prikkelt gezonde concurrentie ondernemers tot vernieuwing van producten en van productie- en distributieprocessen. Immers gebrek aan concurrentie maakt ondernemers lui en conservatief.

Het niveau van en de kwaliteit van de concurrentie op de binnenlandse markten van een land is bepalend voor de concurrentiepositie van het land, voor de economische welvaart en voor de economische groei. Een land mag nog zo'n goede uitgangspositie hebben qua ligging of klimaat; als er niet voldoende geconcentreerd wordt op de binnenlandse markten, valt het terug ten opzichte van andere landen. En vice versa. Dat geldt niet alleen voor grotere markten zoals in Europa, de Verenigde Staten of Brazilië; het geldt ook en misschien wel juist in kleinere economische gemeenschappen zoals in het Caribische gebied, maar ook elders in de wereld zoals Jamaica, Barbados, Cyprus, de Faeröer eilanden, Malta, Jersey en Guernsey, Zwitserland en Israel.

Mededingingstoezicht ziet erop toe dat bedrijven zich *fair* gedragen ten opzichte van hun concurrenten en hun afnemers. Dat ze zich houden aan de afgesproken mededingingsregels in de wet. Concurrentie is een groot goed. Maar concurrentie is ook kwetsbaar. Het is voor enkele machtige ondernemingen of een groep gelijkgestemde ondernemingen niet moeilijk om de marktuitskomsten in eigen voordeel te manipuleren. Bijvoorbeeld, door op een oneigenlijke manier samen te spannen in kartels, of door eenzijdig hun economische macht te misbruiken tegenover de afnemer. Het is altijd de consument of de kleine zakelijke afnemer die daar uiteindelijk de prijs voor betaalt.

De overheid heeft als taak om de concurrentie tegen spelbederf te beschermen. Om 'spelregels' voor concurrentie vast te leggen waaraan ondernemers en bedrijven zich moeten houden, en om die spelregels te handhaven door middel van effectief mededingingstoezicht.

De overheid legt de spelregels voor de concurrentie vast in een mededingingswet of mededingingsverordening. Mededingingswetgeving rust over het algemeen op vier peilers:

- *Toezicht op het verbod van misbruik van een economische machtspositie.* Dit toezicht is erop gericht om te voorkomen dat ondernemingen die een dominante economische positie op de relevante markt hebben, hun dominante positie misbruiken - bijvoorbeeld

door structureel te hoge prijzen in rekening brengen, afnemers te discrimineren of concurrenten op oneigenlijke wijze te benadelen.

- *Toezicht op het kartelverbod.* De kern van dit beleidsonderdeel is dat concurrentiebeperkende afspraken tussen ondernemers (marktverdeling, samenspanning, aanbestedingsfraude) streng zijn verboden. Samenwerking tussen ondernemingen, bijvoorbeeld op het gebied van bevorderen van het toerisme of van onderzoek en ontwikkeling, hoeft geen probleem te zijn. Ook (delen van) afspraken tussen ondernemers die weliswaar mededingingsbeperkend zijn, maar per saldo een gunstig effect hebben voor een land, bijvoorbeeld gezamenlijke inkoop of verkoop omdat de marktomvang op Bonaire te beperkt is, kunnen een ontheffing van het kartelverbod krijgen en daarmee worden toegestaan.
- *Een mogelijk derde onderdeel is het preventieve concentratietoezicht* dat gericht is op het voorkomen van fusies die de concurrentie in belangrijke mate uitschakelen. Dit is een onderdeel van het mededingingstoezicht dat met harde en korte deadlines werkt, en dat een goede databeschikbaarheid en een snelle, professionele, goed ingewerkte toezichthouder vereist. Dit is de reden waarom soms ook gewerkt wordt met een verplicht administratief meldingssysteem, zonder feitelijke preventieve toetsing.

Een mededingingsautoriteit houdt toezicht op deze regels en onderzoekt en controleert of bedrijven zich aan deze regels houden en sanctioneert zo nodig overtredingen of brengt een overtreding voor de rechter.

- Naast het toezicht op de gedragingen van bedrijven, bevat mededingingswetgeving vaak een *vierde onderdeel* die internationaal zeer aan belang wint. Dit is de zogenaamde ‘advocacy’ rol van de mededingingsautoriteit. Zoals eerder gezegd, concurrentie is kwetsbaar. Iedereen begrijpt het algemeen belang van concurrentie in een marktstelsel; maar niet iedereen kan z’n eigen belang ondergeschikt maken aan dit algemene belang van concurrentie. Dat geldt voor bedrijven, maar dat geldt ook voor de overheid zelf. Ook de overheid zelf is soms met de beste bedoelingen bereid de concurrentie opzij te zetten. Als dat noodzakelijk is om een hoger algemeen belang te dienen, dan moet dat vanzelfsprekend mogelijk zijn. Maar de praktijk laat zien dat dezelfde effecten vaak ook bereikt kunnen worden zonder de marktwerking te verstoren. Ondernemers – ook op Bonaire – wijzen vaak terecht op de discrepantie tussen de behandeling van het mededingingsbeperkende gedrag van het bedrijfsleven en dat van de overheid. Het is dus van groot belang, ook voor de acceptatie van het mededingingstoezicht in het bedrijfsleven, dat als er mededingingstoezicht op Bonaire zou worden geïntroduceerd, de mededingingsautoriteit de taak en de bevoegdheid krijgt om gevraagd en ongevraagd, open en transparant, te kunnen adviseren over de effecten op de mededinging van bestaande en voorgenomen overheidsregels en -interventies. De impact van overheidsingrijpen op de concurrentie in een land is namelijk zeer groot, zeker in een kleine eilandeconomie als Bonaire¹⁷.

Het aantal kleinere landen in de wereld met actief mededingingsbeleid, met een mededingingswet en een mededingingstoezichthouder neemt sterk toe; ook op kleinere eilanden.

¹⁷ Een bijkomende activiteit van mededingingsbeleid is de *voorlichting* van de bevolking en van de *business community* over de principes van concurrentie en over de rechten en plichten van bedrijven en consumenten hierbij.

De tabel 4.1 geeft een overzicht:

Tabel 4.1 Kleine landen met actief mededingingsbeleid

Land	Bevolking	BBP (US\$)
Malta	400.000	8.7 mld
Jersey	92.000	5 mld
Guernsey	65.000	3 mld
Barbados	280.000	4.7 mld
St. Maarten	107.000	2.6 mld
Guam	171.000	2.5 mld
Liechtenstein	34.000	1.8 mld
US Virgin Islands	108.000	1.6 mld
Groenland	56.000	1.1 mld
Faeröer eilanden	47.000	1.0 mld
N.Mariana eilanden	82.000	0.9 mld

Bron: diverse openbare gegevens over 2010/2011

De argumenten voor het introduceren van mededingingstoezicht zijn onder meer:

- Mededingingsbeleid borgt de belangen van consumenten doordat het leidt tot lagere prijzen, betere kwaliteit en/of meer toegang tot en keuze tussen diensten en producten.
- Mededingingsbeleid zorgt voor een *level playing field* voor ondernemers. De belangen van ondernemers worden beschermd tegen concurrenten die de marktwerking verstoren in hun eigen voordeel, en tegen politieke willekeur en rechteloosheid.
- Mededingingsbeleid zorgt daarmee ook voor vertrouwen bij buitenlandse investeerders die hun deelnemingen of investeringen in rechte geborgd weten tegen unfaire bejegening.

Het organiseren van effectief mededingingstoezicht is een uitdaging in elk land, ongeacht of dat land zich in West Europa, Zuid Amerika, Azië of het Caribische gebied bevindt. In Nederland is er tientallen jaren over gedaan om effectief mededingingstoezicht te ontwikkelen. De uitdaging is nog groter als de mensen en middelen die ter beschikking staan beperkt zijn, zoals op Bonaire. SEO heeft voor dit advies gekeken naar ervaringen met mededingingstoezicht in andere landen, in het bijzonder in de Caribische regio.

4.2 Ervaringen met mededingingstoezicht, in de regio en elders

Barbados

Het eerste land dat mededingingstoezicht introduceerde in de regio is *Jamaica*. De ervaringen met het toezicht in Jamaica zijn echter niet onverdeeld gelukkig. Dat heeft vooral te maken een tekortschietend budget en een mededingingswet die een aantal serieuze tekortkomingen kende en nog steeds kent.

De *Fair Trading Commission* (FTC) van Barbados vormt de *best practice* in de regio. Het is de best functionerende, op budgettair en personeelsgebied best toegeruste toezichthouder in het Caribische gebied. In 2003 werd op Barbados de *Fair Competition Act* van kracht. De FTC zelf werd

echter al twee jaar eerder opgericht. Dit werd gedaan om de staf te kunnen trainen en de organisatie voor te bereiden op de komende operationele fase. In de FTA zijn de drie ‘klassieke’ onderdelen¹⁸ van mededingingswetgeving werden vastgelegd. En er zijn tevens *competition advocacy* taken toebedeeld aan de toezichthouder.

De FTC heeft drie taakgebieden: ze is belast met het toezicht en de handhaving van concurrentieregels in de *Fair Competition Act*. Daarnaast is de FTC ook belast met het toezien op naleving van de *Consumer Protection Act*. De derde taak is het *reguleren van nutsbedrijven* (elektriciteit, gas en telecommunicatie) op Barbados. Het samenvoegen van mededingingstoezicht, reguleringstaken en consumentenbescherming werkt goed op Barbados. De FTC heeft door de integratie van deze functies een breed palet aan taken en een omvang die het mogelijk maakt goede mensen aan te nemen, te trainen en te behouden voor de organisatie. De onafhankelijkheid van de organisatie is gewaarborgd doordat de leiding van de FTC, de elf *Commissioners*, worden geworven op basis van hun kundigheid en integriteit.

De FTC geeft veel aandacht aan voorlichting en communicatie, hetgeen resulteert in een goede verstandhouding met en respect en begrip bij het bedrijfsleven en het publiek. De *advocacy* taak van de FTC richting de overheid zelf komt minder uit de verf.

Guernsey en Jersey

Barbados is wat bevolkingsomvang betreft echter bijna twintig keer zo groot als Bonaire. Relevanter voor Bonaire zijn wellicht de ervaringen op Jersey (92.000 inwoners), en later op Guernsey (65.000 inwoners); twee kanaaleilanden die onderdeel uitmaken van, en eigendom zijn van de Britse kroon (geen lid van de EU), en die gesitueerd zijn tussen Frankrijk en Engeland. Guernsey en Jersey zijn beide dus kleiner dan Barbados. In 2005 werd de *Competition Law* op Jersey van kracht, pas in 2012 gevolgd door de *Competition Ordinance* op Guernsey. Beide wetten verbieden mededingingsbeperkend gedrag en kennen individuele en collectieve uitzonderingsmogelijkheden. De wet maakt een onderscheid tussen mededingingsbeperkende overeenkomsten die zeer ernstig zijn en die dus vrijwel nooit zullen worden toegestaan (prijs-, markt- of klantverdelingsafspraken, e.d.) en andere concurrentiebeperkende overeenkomsten. Ook verbiedt de wet misbruik van economische macht (te hoge prijzen, roofprijzen, koppelverkoop e.d.) en dienen voorgenomen fusies die boven de drempelwaarden komen aangemeld te worden bij de autoriteiten, alvorens deze geëffectueerd mogen worden. De verantwoordelijke Minister kan beleidsregels opstellen of categorieën van overeenkomsten vrijstellen van het kartelverbod. Voor het overige geschiedt de uitvoering van de mededingingswet op Jersey en Guernsey op onafhankelijke wijze. Dat wil zeggen, onderzoek naar overtredingen van de wet en maatregelen die genomen kunnen worden door de mededingingsautoriteit (aanwijzing, boete tot maximaal 10% van de omzet) gebeurt zonder inmenging van politiek of bedrijfsleven¹⁹.

Interessant voor de regionale inbedding van Bonaire, is dat sinds 2012 de *Jersey Competition Regulatory Authority* (JCRA) en de *Guernsey Competition and Regulatory Authority* (GCRA) samenwerken in de CICRA – the *Channel Island Competition Regulatory Authority* waarin beide organisaties staf, middelen en leiding over de autoriteiten delen. CICRA heeft 7 stafleden in de JCRA in Jersey en 4 stafleden in de GCRA in Guernsey. CICRA wordt geleid door een Raad van Bestuur bestaande

¹⁸ Het kartelverbod, het verbod op misbruik van een economische machtspositie en het concentratietoezicht worden ook wel de drie klassieke peilers van mededingingswetgeving genoemd.

¹⁹ Ook de regulering van nutssectoren, i.c. Telecom, Post en Electriciteit wordt zowel in Jersey als Guernsey door de Competition and Regulatory Authority uitgevoerd.

uit een voorzitter, een executive directeur en drie non-executive directeuren, die dus ten behoeve van beide eilanden werken. De voorzitter wordt benoemd op basis van een voordracht van beide verantwoordelijke ministers van de respectievelijke eilanden. Datzelfde geldt voor de benoeming van tenminste twee non-executive directeuren en de CEO.

Vergelijkbare vormen van regionale samenwerking in het Caribisch gebied zouden kunnen gaan ontstaan binnen Caricom verband. Zover is het echter nog niet. Voor wat betreft Bonaire zou in de toekomst gezocht kunnen worden naar samenwerkingsmogelijkheden teneinde beperkingen die samenhangen met de geringe schaal van Bonaire te compenseren, respectievelijk om kosten te kunnen delen en efficiënter te kunnen omgaan met mensen en middelen. Hierbij dient gedacht te worden aan samenwerking binnen het Koninkrijk met *Curaçao en Aruba* die ook werken aan een vorm van mededingingstoezicht; maar er kan ook gedacht worden aan samenwerking met de Nederlandse Mededingingsautoriteit (vanaf 1 april 2013 opgegaan in de Autoriteit Consument & Markt – de ACM) en met het ministerie van Economische Zaken in Nederland dat verantwoordelijk is voor mededingingstoezicht op Bonaire, St. Eustatius en Saba.

4.3 Economische en bestuurlijke karakteristieken van Bonaire: eigenstandig mededingingstoezicht?

Geconcentreerde markten

Kleinere eilandeconomieën zoals Bonaire worden gekenmerkt door de beperkte omvang van hun binnenlandse markten en door de relatief hoge transportkosten van en naar het eiland. Ondernemingen kunnen in principe maximaal efficiënt produceren en distribueren als ze op een dermate grote schaal kunnen functioneren dat alle mogelijke schaalvoordelen volledig worden benut. De druk van de concurrentie op de markt leidt vervolgens tot eliminatie van de minst efficiënte ondernemingen; soms blijven nog maar één of twee aanbieders over. We noemen dat een monopolie of een duopolie. Die overblijvende aanbieders zijn vervolgens in staat zo efficiënt en goedkoop mogelijk te produceren. Het is daarbij cruciaal dat de efficiencyvoordelen die gerealiseerd worden, ten goede komen aan de afnemers/consument. Dat zal alleen het geval zijn als bestaande ondernemers elkaar concurrentie aandoen en potentiële toetreders de zittende ondernemers scherp houden. Bij micro-economieën zoals Bonaire ligt dat lastig, zoals we in de analyse van de levensmiddelenhandel en –groothandel in hst. 2 al hebben gezien. Vaak ontbreekt in een zeer kleine economie zoals Bonaire serieuze concurrentie op de markt en vormt concurrentie *om de markt* (full scale toetreding, met verdringingsconcurrentie als gevolg) geen geloofwaardige dreiging voor de zittende ondernemer(s).

Bovenstaande wil overigens niet zeggen dat alle markten neigen tot een natuurlijk duopolie of monopolie. Nieuwe inzichten en technologische ontwikkelingen creëren soms de mogelijkheid voor toetreding van nieuwe innovatieve ondernemingen, die op kleinere schaal en in een niche van de markt heel efficiënt kunnen zijn. In de ICT-sector en de telecomsector vinden we hiervan voorbeelden. Maar bijvoorbeeld ook in het toerisme en de horeca.

Normaliter ondersteunt of stimuleert een land faire concurrentieverhoudingen en een level playing field tussen bestaande ondernemers, door de toetredingsbarrières tot de markten zo laag mogelijk te houden, door de alertheid van kritische consumenten en afnemers te stimuleren en, als sluitstuk, door actief mededingingstoezicht uit te voeren.

Ook de centrale overheid zelf kan een actieve bijdrage leveren aan het verbeteren van de marktcondities, door zelf geen onnodige belemmeringen voor de concurrentie op te werpen met haar wet- en regelgeving.

Statische efficiëntie (lage kosten en prijzen) en dynamische efficiëntie (innovativiteit) zijn van groot belang voor Bonaire en z'n bevolking. Een zekere concentratie van markten is echter een *fact of life* voor Bonaire. Een kleinschalige micro-economie als die van Bonaire, is dientengevolge kwetsbaar voor misbruik van economische macht en oneigenlijke vormen van samenwerking tussen gevestigde ondernemers. Dit is voor het economisch beleid van het Bestuurscollege een gegeven. Zoals we in 2.1 hebben geconcludeerd, kunnen te hoge concentratieratio's in sommige bedrijfstakken (w.o. de levensmiddelendetailhandel) niet structureel worden opgelost en dient Bonaire dientengevolge na te denken over een vorm van mededingingstoezicht of reguleringsbeleid waarmee uitwassen ten gevolge van te hoge concentraties van marktmacht kunnen worden bestreden.

Kleinschalige bestuurlijke structuur en een eigenstandig mededingingstoezicht

In eerdere adviesopdrachten heeft SEO geconcludeerd dat eigenstandig mededingingsbeleid en –toezicht voor eilandoeconomieën als Curaçao en Aruba haalbaar zijn. Bonaire is echter aanzienlijk kleiner dan beide genoemde eilanden. Om nog maar niet te spreken van de vergelijking met andere eilanden in de regio zoals Jamaica en Barbados. Een eigen mededingingswet introduceren, toegespitst op de economische, bestuurlijke en politieke realiteit van Bonaire is in principe wel mogelijk en uitvoerbaar. Maar een eigenstandig, onafhankelijk en professioneel toezicht op de wet en de handhaving van de regels organiseren binnen de kleinschalige bestuurlijke verhoudingen en binnen de budgettaire kaders die daarbij gelden, is praktisch onmogelijk. Professioneel mededingingstoezicht vergt minimaal een uitvoerende staf van 10 à 15 fte specialistisch en hoog opgeleide economen en juristen. En het vereist een structureel budget van ca. 2 miljoen dollar en een onafhankelijke positionering binnen het bestuurlijk kader van het eiland. Dit alles zou een te grote tol trekken op de financiële en bestuurlijke draagkracht van het eiland.

Er zijn voorbeelden – ook in het Caribisch gebied – van kleine eilandoeconomieën die succesvol mededingingsbeleid hebben geïmplementeerd. Een (eigen) mededingingswet introduceren, toegespitst op de economische en bestuurlijke realiteit van Bonaire is wenselijk en mogelijk, te meer nu de vestigingswet niet meer kan worden gebruikt als (inferieur) instrument voor beïnvloeding van de marktordening en –werking. Eigenstandig, onafhankelijk en professioneel toezicht op een mededingingswet echter, lijkt binnen de kleinschalige bestuurlijke verhoudingen en de budgettaire kaders die daarbij gelden, praktisch onmogelijk. Daarvoor is onvermijdelijk dat ofwel een structureel samenwerkingsverband wordt aangegaan met de op Curaçao en Aruba op te richten mededingingsautoriteiten, ofwel het mededingingstoezicht wordt neergelegd bij de Nederlandse Autoriteit Consument en Markt (ACM). SEO adviseert de voorwaarden voor en slaagkansen van alle reëel denkbare vormen van samenwerking binnen het Koninkrijk op het gebied van mededingingstoezicht te onderzoeken en daarover in gesprek te gaan met de autoriteiten in Den Haag, Willemstad, en Oranjestad.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl