



**Rapport sectoronderzoek
levensmiddelensector**

**Fair Trade Authority
Curaçao**

VOORWOORD

De Fair Trade Authority Curaçao (FTAC) is de onafhankelijke mededingingsautoriteit van Curaçao. De FTAC is in 2017 ingesteld bij de Landsverordening inzake concurrentie (P.B. 2016 no. 16). Doel van de landsverordening is om markten te laten werken door een gelijk speelveld te creëren waarin ondernemingen gezond met elkaar kunnen concurreren. De primaire taak van de FTAC is om toezicht te houden op de regels voor vrije - en onvervals- te concurrentie, zoals opgenomen in de Landsverorde- ning inzake concurrentie, en deze zo nodig te handhaven.

Een vrije - en onvervalste markt is niet vanzelfsprekend. Bedrijven kunnen onderling samenspannen om de con- currentie uit te schakelen, bijvoorbeeld door afspraken te maken over de verkoopprijzen van hun producten, of door klanten onderling te verdelen. Verder kunnen grote bedrijven hun machtspositie misbruiken om kleine be- drijven uit de markt te drukken. De FTAC houdt daarom toezicht op ondernemingen in alle sectoren van de eco- nomie en onderzoekt mogelijke concurrentiebeperkende gedragingen.

Naast haar toezichthoudende en handhavende taken heeft de FTAC ook als taak om de concurrentie in het algemeen te bevorderen. Deze taak komt in de Landsver- ordening inzake concurrentie tot uitdrukking in artikel 2.14, tweede lid, waarin de mogelijkheid tot het doen van marktonderzoek is opgenomen en in artikel 2.17, waarin de mogelijkheid is opgenomen om gevraagd en ongevraagd de Minister van Economische Ontwikkeling te adviseren over de effecten op de concurrentie van voorgenomen of geldende wetgeving.

De bevoegdheid een marktonderzoek uit te uitvoeren is, anders dan de andere taken en bevoegdheden van de FTAC, niet primair gericht op het aanpakken van over- tredingen van de Landsverordening inzake concurrentie. Marktstudies zijn een waardevol hulpmiddel om de ken- nis van een mededingingsautoriteit over een speciele sector te vergroten.

Voor u ligt het resultaat van het onderzoek naar de markt voor levensmiddelen. Dit is een van de sectoren waar de FTAC al enige tijd speciale aandacht voor heeft. In het kader van haar werkzaamheden wilde de FTAC een beter beeld verkrijgen van de levensmiddelensector als geheel, de verschillende schakels in de waardeketen en het speelveld waar de spelers zich in bevinden. In- terne en externe factoren, zoals de COVID-19 pandemie en de gebrekkige medewerking van belangrijke spelers in de sector, hebben ertoe geleid dat de uitvoering van deze marktstudie langer heeft geduurd dan oorspronke- lijk gepland.

SAMENVATTING

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

De levensmiddelensector is van cruciaal belang voor iedere consument. Die heeft direct te maken met prijsontwikkelingen in deze sector. Er is veelvuldig kritiek vanuit de samenleving over de stijgende prijzen van levensmiddelen. Dit beeld wordt bevestigd door de prijsindexcijfers van het Central Bureau of Statistics Curaçao (CBS). Uit deze cijfers blijkt dat het algemene prijsindexcijfer (alle goederen en diensten), sinds 2010 met ongeveer 35% is gestegen. De prijs van levensmiddelen is in diezelfde periode verdubbeld.

De FTAC heeft, gezien deze situatie en het belang voor de consument, de levensmiddelensector in als prioriteit opgenomen in haar jaaragenda. Door de COVID-19-pandemie en onderbezetting van de FTAC is het marktonderzoek in 2022 gestart.

Een marktstudie is een belangrijk instrument voor mededingingsautoriteiten om de werking van een specifieke sector beter te begrijpen. Naast opzettelijk concurrentiebeperkend gedrag kunnen markten ook om andere redenen niet optimaal functioneren, zoals historische oorzaken of een ongeschikt regulerend kader. Marktstudies helpen om hervormingen te identificeren en de concurrentie-implicaties van beleidsvoorstellen of wetgeving te verduidelijken.

1.2 Doel

Met dit sectoronderzoek wil de FTAC in eerste instantie inzicht krijgen in de waardeketen van de levensmiddelensector en de betrokken spelers. Het doel is om te bepalen wie actief is in de sector, hoe zij concurreren en wat hun onderlinge verhoudingen zijn. Daarnaast zal de FTAC de invloed van wet- en regelgeving op de marktwerking analyseren, waarbij een 'competition assessment' wordt uitgevoerd om te zien hoe regelgeving de concurrentie beïnvloedt.

De centrale onderzoeksvragen zijn:

- Hoe ziet de keten eruit?
- Hoe ervaren de spelers in de keten de marktwerking?
- Wat zijn de belangrijkste trends en ontwikkelingen in de sector?
- Welke wet- en regelgeving beïnvloedt de marktwerking?

1.3 Reikwijdte

De hele waardeketen in de levensmiddelensector omvat vier segmenten:

1. Internationale producenten, exporteurs en groothandelaren
2. Lokale leveranciers (groothandelaren en producenten)
3. Lokale afnemers (detailhandelaren)
4. Lokale eindgebruikers (consumenten en foodservice)

De FTAC richt zich in dit onderzoek exclusief op het lokale deel van de waardeketen van de levensmiddelensector, met de nadruk op de relaties tussen lokale groothandelaren, producenten en detailhandelaren. Door deze focus zijn internationale producenten, exporteurs en groothandelaren geen onderdeel van deze sector studie, even als de vraagkant van de keten, zoals consumenten en horeca. De belangrijkste reden dat deze twee segmenten van de waarde keten geen onderdeel zijn van dit onderzoek is dat de FTAC heeft geen bevoegdheid over de actoren actief in deze twee segmenten.

De definitie van levensmiddelen die wordt gehanteerd is "alle stoffen en producten, verwerkt, gedeeltelijk verwerkt of onverwerkt, die bestemd zijn om door de mens te worden geconsumeerd." Alcoholische dranken en cigareten e.d. zijn uitgezonderd van deze definitie.

Hoofdstuk 2: Waardeketen levensmiddelensector

In het tweede hoofdstuk wordt de lokale segmenten van waardeketen van de levensmiddelensector in kaart gebracht, inclusief de onderlinge relaties en concurrentie. De lokale waardeketen zich uitstrekt van het moment van import tot de uiteindelijke verkoop aan consumenten.

Dit hoofdstuk biedt daarmee een gedetailleerd overzicht van de (marktwerking) in de levensmiddelensector op Curaçao.

2.2.1 Marksegment 2 Lokale leveranciers

Dit segment van de waardeketen omvat de activiteiten van:

- **Lokale groothandelaren**
- **Lokale agrarische productie; en**
- **Lokale industriële productie.**

Het beeld wordt bevestigd dat Curaçao sterk afhankelijk van geïmporteerde levensmiddelen, vooral uit de VS, Europa en Zuid-Amerika. Ongeveer 10% van de levensmiddelenconsumptie op Curaçao komt uit lokale productie.

Lokale groothandelaren

Lokale groothandelaren spelen een cruciale rol bij het importeren, opslaan en distribueren van deze producten naar detailhandelaren. Er zijn ongeveer 24 geregistreerde groothandelaren, met variërende groottes en specialisaties. Hier valt met name op dat de grotere groothandelaren beschikken over exclusieve distributierechten voor bepaalde merken en over grotere opslagcapaciteit.

Lokale agrarische productie<

In de lokale tuin en akkerbouw is beperkt in omvang. Lokale boeren telen voornamelijk groenten en fruit, maar de productie is onvoldoende om aan de volledige vraag te

voldoen, waardoor aanzienlijke importen noodzakelijk zijn. De lokale veehouderij is beperkt tot met name geiten en varkens. De lokale veehouderij levert marginaal vlees aan supermarkten en minimarkten. De lokale productie van eieren is daarentegen substantieel. Om lokale productie te stimuleren is er sinds 1972 een importverbod op kippeneieren.

Industriële productie

De lokale industriële productie omvat dranken, ijsblokjes, zuivel en bakkerijproducten. Belangrijke producenten zijn onder andere Lovers Industrial Corporation en Curaçao Beverage Bottling Company.

2.2.2 Marksegment 3 Lokale detailhandelaren

Dit segment van de waardeketen van de levensmiddelen-sector op Curaçao omvat de activiteiten van supermarkten, minimarkten, toko's en gespecialiseerde detailhandelaren.

Supermarkten

Een sluitende definitie wat onder supermarkt moet worden verstaan ontbreekt. In de definities van supermarkt en minimarkt wordt het onderscheid tussen supermarkt en minimarkt gemaakt door de aanwezigheid van een slagerij. Ook in dit sectoronderzoek is dit criterium gehanteerd.

Volgens deze definitie zijn er ongeveer 20 supermarkten op Curaçao. De grote spelers, zoals Mangusa en Centrum, profiteren van schaalvoordelen en een breder assortiment. De supermarkten zijn verenigd in de Supermarkten Vereniging Curaçao (SUVECU).

Minimarkten en toko's

Er zijn circa 250 minimarkten en toko's. Deze verschillen onderling behoorlijk in omvang. Sinds 2014 is er een moratorium op de oprichting van nieuwe toko's. Dit heeft de groei van deze winkels beperkt, maar om het moratorium te omzeilen zijn nieuwe "convenience stores" zijn opgericht. Toko's en minimarkten zijn een belangrijk onderdeel van de waardeketen in de levensmiddelen sector.

2.3. Marktwerking en concurrentie

Detailhandelaren in de levensmiddelensector kunnen concurreren op basis van prijs, kwaliteit, variëteit van het assortiment en andere diensten. Concurrentie komt niet alleen van directe concurrenten, maar ook van actoren op andere niveaus van de waardeketen.

Concurrentie tussen groothandelaren

Groothandelaren concurreren intensief, gedreven door het aantal actieve spelers en de lage toetredingsdrempels. Prijs, kwaliteit en service zijn belangrijke concurrentieparameters. Het feit dat groothandelaren over exclusieve rechten beschikken voor bepaalde merken beperkt de prijsconcurrentie tussen de detailhandelaren bij de verkoop van merkproducten waarvoor een exclusieve groothandelaar is aangewezen door de producent. Parallelimporteurs hebben invloed op de markt door producten zonder tussenkomst van lokale distributeurs te verkopen, wat leidt tot enige concurrentiedruk op officiële distributeurs.

De dynamiek van de markt wordt verder beïnvloed door de rol van groothandelaren die exclusieve rechten voor meerdere merken en producten hebben. Dit beïnvloedt mogelijk de concurrentie tussen supermarkten en lokale groothandelaren, omdat dit mogelijk werkt als een rem op het zelf (parallel-) importeren van bepaalde levensmiddelen door supermarkten omdat ze voor een deel van hun assortiment afhankelijk blijven van deze groothandelaren.

Rol van supermarkten

Supermarkten hebben een centrale rol in de waardeketen van levensmiddelen. De Supermarkten ervaren, naar eigen zeggen, stevige concurrentie, wat leidt tot prijsstrategieën waarbij ze hun kosten proberen te dekken. Supermarkten versterken hun onderhandelingspositie ten opzichte van de lokale producten en groothandelaren door eigen productie en importstrategieën.

Met name de grote supermarkten zijn niet alleen afnemers, maar ook producenten, door bijvoorbeeld eigen bakkerijen en slagerijen. Dit stelt hen in staat om hun afhankelijkheid van externe leveranciers te verminderen.

De Supermarkten zijn de belangrijkste afnemers van de lokale land- en tuinbouw. Hierdoor beschikken de supermarkten over afnemersmacht ten opzichte van de lokale landbouwers. Omdat vissers vaker rechtstreeks aan de foodservice-sector en restaurants verkopen voordat ze aan supermarkten leveren, zijn zij minder afhankelijk van de supermarkten en is er vrijwel geen sprake van afnemersmacht van de supermarkten ten opzichte van de lokale vissers.

Hoewel er toetreding in de markt door nieuwe supermarkten heeft plaatsgevonden is er als gevolg van hoge kapitaal- en investeringseisen sprake van toetredingsdrempels. Ook de sterke marktposities van bestaande spelers en regelgeving creëren barrières voor nieuwe toetreders.

Conclusie

De levensmiddelensector op Curaçao is complex en wordt gekenmerkt door een sterke afhankelijkheid van importen, met supermarkten die een dominante rol spelen. Er zijn verschillende toetredingsdrempels, en de concurrentie wordt beïnvloed door regulering en de macht van supermarkten. Verdere analyses zijn nodig om de invloed van deze factoren en mogelijke kartelafspraken beter te begrijpen. De studie benadrukt de noodzaak van een dieper inzicht in de interacties tussen verschillende actoren in de waardeketen en hun impact op de lokale markt.

Hoofdstuk 3: Ontwikkelingen in de levensmiddelensector

3.1 Prijsontwikkeling

De prijsontwikkeling op Curaçao wordt sterk beïnvloed door mondiale economische trends, zoals de COVID-19-pandemie en geopolitieke conflicten, wat blijkt uit het algemene prijsindexcijfer. De inflatie vertoont overeenkomsten met die van belangrijke handelspartners, wat de impact van geïmporteerde inflatie aantoont.

Prijsstijgingen van voedingsmiddelen zijn deels te verklaren door de hoge importafhankelijkheid; in 2021 importeerde Curaçao voor NAf. 480 miljoen aan voedsel, voornamelijk uit de VS en Nederland. Lokale productie is minimaal, wat de kwetsbaarheid voor wereldwijde prijsbewegingen benadrukt.

De consumentenprijsindex (CPI) van het CBS toont aan dat de prijsindex voor levensmiddelen op Curaçao dramatisch is gestegen; tussen 2010 en 2023 zijn deze prijzen verdubbeld. De uitgavecategorie Voedsel is verder onderverdeeld, waarbij de sterke prijsstijging van aardappelen, groenten en fruit opvalt—deze zijn gemiddeld vier keer zo duur geworden.

Opmerkelijk is dat de prijzen van levensmiddelen op Curaçao sinds 2010 harder zijn gestegen dan bij belangrijke handelspartners, en er is een groot prijsverschil met Aruba en Bonaire. Terwijl de prijsindex voor aardappelen, groenten en fruit op Aruba tot bijna 140 stijgt, bereikt deze op Curaçao bijna 400 in 2023. Dit wijst op lokale factoren die de prijsontwikkeling beïnvloeden.

Ook is gekeken naar de ontwikkeling van transport- en elektriciteitskosten. Hoewel deze kosten bijdragen aan de prijsstijging van levensmiddelen, verklaren ze niet de grotere stijging op Curaçao in vergelijking met Aruba.

Tussenconclusie

De prijsstijgingen voor levensmiddelen op Curaçao zijn aanzienlijk hoger dan die in Aruba en andere belangrijke handelspartners. Verdere analyse is nodig om de oorzaken van de verschillen in prijsontwikkeling te begrijpen.

3.2 Andere belangrijke ontwikkelingen en trends

Verschuiving naar Foodservice

Ondanks een daling van de bevolking is het toerisme gestegen, wat de vraag naar levensmiddelen in de horeca verhoogt. Detailhandelaren focussen zich meer op deze sector vanwege hogere marges.

Inkoop- en distributieorganisatie

Er is een trend van gezamenlijke inkoop door detailhandelaren, wat kleinere spelers helpt om goedkoper in te kopen en meer onderhandelingsmacht te krijgen.

Versnelling van online verkoop door Corona

De pandemie heeft online verkoop versneld, maar na de pandemie is deze groei gestagneerd door hoge kosten en lokale uitdagingen met betaal- en leveringsdiensten.

Toename van directe aankopen bij de boer

De vraag naar lokaal geproduceerde voedingsmiddelen is gestegen. Consumenten kopen steeds vaker direct bij boeren, wat leidt tot hogere marges en meer controle over producten.

Hoofdstuk 4: Competition Assessment: Levensmiddelen

De FTAC kan op basis van artikel 2.17 van de Landsverordening inzake concurrentie advies geven over

de concurrentiebeperkende effecten van wet- en regelgeving. Wet- en regelgeving kan de concurrentie belemmeren door toetredingsbarrières te creëren of concurrentiemogelijkheden te verminderen.

Door de OECD is de competition Assessment Toolkit ontwikkeld om mededingingsautoriteiten te ondersteunen bij het systematisch beoordelen van mogelijk concurrentiebeperkende bepalingen in wet- en regelgeving.

De OECD Toolkit hanteert vier drempelvragen om te beoordelen of regelgeving de potentie heeft om de marktwerking nadelig te beïnvloeden:

1. Beperkt de regelgeving het aantal aanbieders?
2. Beïnvloedt de regelgeving prijs, kwaliteit of innovatie?
3. Vermindert de regelgeving de stimulans voor concurrentie?
4. Maakt de regelgeving overstappen voor consumenten moeilijker?

Indien het antwoord op een van deze vragen positief is, kan de regelgeving potentieel concurrentiebeperkend zijn, en is nadere analyse gewenst. Onderdeel van deze analyse is het zoeken naar minder beperkende maatregelen die in staat zijn hetzelfde beleidsdoel te realiseren. Als er mogelijke alternatieven zijn, worden de noodzaak en impact van de verschillende opties beoordeeld, en wordt het beste alternatief geïmplementeerd. Na de implementatie moet een ex-post assessment plaatsvinden om onvoorziene effecten te monitoren. In deze studie is de analyse beperkt tot het identificeren van mogelijk concurrentiebeperkende bepalingen in de wet- en regelgeving die relevant zijn voor de levensmiddelensector.

De FTAC heeft de volgende wetgeving en relevante uitvoeringsregelingen onderzocht:

- Vestigingsregeling voor bedrijven (P.B. 1946, no. 31)
- Warenlandsverordening (P.B. 1997, no. 334)
- Slacht- en keuringsverordening
- Landsverordening in- en uitvoer van goederen
- Prijzenverordening

Beperking van het aantal aanbieders

De FTAC heeft in de volgende landsverordeningen en bijbehorende uitvoeringsregelingen bepalingen geïdentificeerd die direct of indirect het aantal aanbieders op de markt beperken en daarmee potentieel de toetreding van nieuwe aanbieders beperkt.

Een licentie-, vergunning-of autorisatieproces als vereiste voor de exploitatie is opgenomen in de:

• Vestigingsregeling voor bedrijven

- Artikel 2: Vestigingsvergunning
- Moratorium voor toko's en minimarkets

• Warenlandsverordening

- Artikel 9: Vergunningplicht voor het bereiden van eet- en/of drinkwaren
- Brood- en melkbesluit
- Boter- en vettenbesluit
- Kaasbesluit

- Landsbesluit Consumptie ijs
- Landsbesluit Sodawater en limonade
- **Slacht- en keuringsverordening**
- Artikel 2: Meldingsplicht oprichting vleeshouwerij

In de volgende landsverordeningen zijn bepalingen geïdentificeerd die een geografische barrière voor ondernemingen creëren om goederen of diensten aan te bieden op de markt.

Slacht- en keuringsverordening

- Verbod invoer niet-uitgebeend rundvlees o.b.v. artikel 5A Landsverordening in- en uitvoer van goederen
- Landsbesluit invoerverbod kippeneieren
- Besluit invoerverbod verse groente- en fruitsoorten
- Invoerverbod komkommers, paprika's, aubergines en hete pepers.

Beperkt de mogelijkheid van aanbieders om met elkaar te concurreren

In de volgende landsverordening zijn bepalingen geïdentificeerd die de mogelijkheid van aanbieders om hun eigen prijs vast te stellen voor goederen/diensten beperken:

• **Prijzenverordening 1961**

- Artikel 2
 - Prijzenbeschikking levensmiddelen Curaçao
 - Prijzenbesluit verse groenten-en fruitsoorten juni 1997
 - Regeling Makutu Básiko 2012/2022.

N.B. De FTAC benadrukt dat in het kader van deze sectorstudie uitsluitend mogelijk concurrentiebeperkende bepalingen zijn geïdentificeerd en dat geen beleidsalternatieven zijn ontwikkeld of onderzocht op doelmatigheid.

Conclusie

De wet- en regelgeving in de levensmiddelensector heeft aanzienlijke effecten op de concurrentie. De FTAC heeft vastgesteld dat prijsmaatregelen voor bepaalde groente- en fruitsoorten de voedselzekerheid en zelfvoorziening frustreren. Daarnaast is veel wetgeving verouderd, wat onbedoeld concurrentiebeperkingen kan veroorzaken en de export van lokaal geproduceerde producten kan belemmeren. De FTAC adviseert regelmatig beleids- en wetsevaluaties uit te voeren, met aandacht voor subsidiariteit, proportionaliteit en doeltreffendheid, om concurrentiebeperkingen te identificeren en waar mogelijk te elimineren.

Hoofdstuk 5: Conclusie en aanbevelingen

5.1 Algemene conclusie

De waardeketen van levensmiddelen bestaat uit vier niveaus: (1) internationale producenten, (2) lokale leveranciers, (3) detailhandel, en (4) eindgebruikers.

Op de onderzochte niveaus (niveau 2 en 3) zijn er voldoende aanbieders, wat effectieve concurrentie mogelijk maakt. Echter, super - markten hebben een sterke positie ten opzichte van lokale leveranciers, wat de marktwerking kan beïnvloeden. Daarnaast zijn er opvallende afwijkingen in de prijsontwikkeling van levensmiddelen op Curaçao vergeleken met andere Caribische eilanden, wat verder onderzoek rechtvaardigt. Een beperkte analyse van de relevante wet en regelgeving met de OECD's Competition Assessment Toolkit heeft wettelijke bepalingen

geïdentificeerd die de marktwerking negatief beïnvloeden, met een grote impact op de lokale productie van groenten en fruit.

5.2 Algemene aanbevelingen

Beperkingen op concurrentie zijn vaak onbedoeld en kunnen meestal eenvoudig worden opgelost zonder beleidsdoelstellingen te schaden. Een grondige analyse van de wetgeving is nodig om te bepalen of beleid nog relevant is. Beleid moet aansluiten bij economische en technologische veranderingen. Dit vraagt een regelmatige evaluaties en herzieningen om negatieve effecten op concurrentie en daarmee op de consumentenwelvaart te voorkomen. Hierbeneden volgt een overzicht van de aanbevelingen voortvloeiend uit dit onderzoek: Deze aanbevelingen zijn in het rapport nader onderbouwd

Aanbevelingen:

1. **Wetsevaluatie:** Grondige evaluatie van prijsinterventies op basis van de Prijzenverordening 1961 is noodzakelijk.
2. **Herziening prijsmaatregelen:** Evalueer prijsmaatregelen voor groenten en fruit.
3. **Doelstellingen verduidelijken:** De FTAC constateert dat er beleid wordt gevoerd op het betaalbaar houden van levensmiddelen. Echter, de FTAC constateert ook dat de prijzen voor groente en fruit sterk oplopen. De FTAC adviseert om de effectiviteit van beleid gericht op het betaalbaar houden van levensmiddelen te onderzoeken en een integrale afweging te maken tussen beleidsmaatregelen en beoogde doelen.
4. **Moratorium heroverwegen:** Het huidige moratorium op tokos belemmert de toetreding van nieuwe bedrijven en beperkt concurrentie; overweeg afschaffing.
5. **Aanpassing prijzenverordening:** Evalueer en pas mogelijk de Regeling Makutu Básiko aan om prijsconcurrentie te bevorderen. De wijze waarop de prijzen van levensmiddelen in de regeling Makutu Básiko worden gereguleerd (percentage op de inkoopprijs), draagt niet bij aan het verminderen van de import van inflatie en daardoor ook niet aan het betaalbaar houden van de in de Regeling Makutu Básiko opgenomen primaire levensmiddelen.
6. **Verouderde wetgeving bijwerken:** Er zijn uitvoeringsbesluiten die naar inmiddels geactualiseerde Europese Regelgeving verwijzen. Dit belemmert mogelijk de concurrentie. De FTAC adviseert om dynamische aansluitingen te zoeken bij de betreffende technische standaarden.
7. **GIS-systeem heroverwegen:** Het voorgestelde GIS-systeem kan mogelijk concurrentiebeperkende effecten hebben. Heroverweeg keuze GIS systeem als alternatief voor het huidige moratorium.
8. **Periodieke evaluaties:** Voer regelmatig beleids-evaluaties uit gefocust op effectiviteit, efficiëntie en marktwerking.
9. **Invoerverboden:** Evalueer de effecten van invoerverboden op concurrentie en marktmacht.
10. **Onderzoek prijsstijgingen:** De FTAC adviseert het Ministerie van Economische Ontwikkeling om werkgroep op te richten om de afwijkende prijsstijgingen van aardappelen, groenten en fruit te onderzoeken.

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|-----------|
| 1. INLEIDING | 8 |
| 1.1 Aanleiding | 8 |
| 1.2 Doel | 8 |
| 1.3 Reikwijdte | 8 |
| 1.4 Methode | 8 |
| 1.5 Opmerkingen op het onderzoek | 9 |
| 1.6 Leeswijzer | 9 |
| 2. WAARDEKETEN LEVENSMIDDELENSector | 5 |
| 2.1 Overzicht waardeketen levensmiddelensector | 7 |
| 2.2 Lokale ketenpartijen | 9 |
| 2.2.1 Marktsegment 2: Lokale leveranciers | 10 |
| 2.2.2 Marktsegment 3: Lokale detailhandelaren | 14 |
| 2.3. Marktwerking binnen de waardeketen | 15 |
| 2.3.1 Theoretische kader marktwerking en marktmacht | 16 |
| 2.3.2 Marktwerking en marktmacht binnen de marktsegmenten | 17 |
| 2.3.3 Concurrentiedruk vanuit andere marktsegmenten. | 22 |
| 2.4 Conclusie | 23 |
| 3. ONTWIKKELINGEN IN DE LEVENSMIDDELENSector | 25 |
| 3.1 Prijsontwikkeling | 26 |
| 3.1.1 Samenstelling van het Consumentenprijsindexcijfer (CPI) | 26 |
| 3.1.2 Ontwikkeling van het Consumentenprijsindexcijfer (CPI) | 26 |
| 3.1.3 Prijsontwikkeling levensmiddelen | 28 |
| 3.1.4 Ontwikkeling van de transportkosten | 29 |
| 3.1.5 Ontwikkeling van de elektriciteitsprijs | 30 |
| 3.1.6 Tussenconclusie | 33 |
| 3.2 Andere belangrijke ontwikkelingen en trends | 33 |
| 4. COMPETITION ASSESSMENT: LEVENSMIDDELEN | 36 |
| 4.1 Inleiding | 37 |
| 4.2 Theoretisch kader | 37 |
| 4.2.1 Drempelvragen toolkit | 37 |
| 4.2.2 Identificeren en beoordelen van alternatieven om beleidsdoelen te bereiken | 38 |
| 4.2.3 Implementeer het beste alternatief | 39 |
| 4.2.4 Ex-post assessment | 39 |
| 4.3 Assessment relevante wet – en regelgeving | 39 |
| 4.3.1 De Vestigingsregeling voor bedrijven (P.B. 1946, no. 31, zoals gewijzigd) | 40 |
| 4.3.2 Warenlandsverordening (P.B. 1997, no 334) | 43 |
| 4.3.3 Slacht- en keuringsverordening | 46 |
| 4.3.4 Landsverordening In- en uitvoer van goederen | 47 |
| 4.3.5 Prijzenverordening en Regeling Makuto Básiko | 49 |
| 4.4 Conclusie | 52 |
| 5. CONCLUSIE & AANBEVELINGEN | 55 |
| 5.1 Algemene conclusie | 56 |
| 5.2 Algemene aanbevelingen | 57 |
| APPENDIX | 60 |
| Bijlages | |

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

Iedere consument heeft direct te maken met de levensmiddelensector. Vanuit de samenleving wordt er regelmatig geklaagd over prijsontwikkelingen in deze sector. Dit wordt gestaafd met de gegevens van het Central Bureau of Statistics Curaçao (CBS). Volgens het CBS zijn de prijzen van aardappelen, groenten en fruit sinds 2019 met 74% zijn gestegen.¹

De FTAC heeft, gezien het belang voor de consument, de levensmiddelensector al in 2020 als prioriteit opgenomen in haar jaaragenda. Door de COVID-19 pandemie en de onderbezetting van de FTAC is het marktonderzoek pas in 2022 gestart.

Een marktstudie is een waardevol hulpmiddel om de kennis van een mededingingsautoriteit over een specifieke sector te vergroten. Vanwege haar taak als toezichthouder wil de FTAC op die manier een beter beeld krijgen van die sector als geheel en van het daar geldende regulerend kader. Want markten kunnen om andere redenen dan opzettelijk concurrentiebeperkend gedrag van ondernemingen niet optimaal functioneren. Dat kan bijvoorbeeld een historische oorzaak hebben of te maken hebben met het regulerend kader.

Mededingingsautoriteiten gebruiken marktstudies om de noodzaak van hervormingen te identificeren als het beleid of regelgevingskader in een sector onnodige concurrentiebeperkingen bevat, of om de concurrentie-implicaties duidelijk te maken van voorgesteld beleid of wetgeving die door de overheid wordt overwogen.

1.2 Doel

Met dit sectoronderzoek tracht de FTAC primair inzicht te krijgen in de waardeketen van de levensmiddelensector en in de schakels van die keten. Doel van het onderzoek is om in kaart te brengen welke groepen spelers in welk speelveld actief zijn, in hoeverre zij met elkaar concurreren, en wat de onderlinge verhoudingen zijn. Tevens analyseert de FTAC het speelveld waarin deze spelers zich bevinden. Wet- en regelgeving kan een significante invloed hebben op de mate van marktwerking. Daarom is een analyse van de voor de levensmiddelensector relevante wetgeving, onderdeel van het onderzoek. Door middel van een 'competition assessment' kan worden geïdentificeerd op welke manier wet- en regelgeving de concurrentie mogelijk beïnvloed.

De volgende onderzoeksvragen komen in dit sectoronderzoek aan bod:

- Hoe ziet de keten eruit?
- Hoe ervaren de spelers in de keten de marktwerking?
- Wat zijn de belangrijkste trends en ontwikkelingen in de sector?
- Welke wet- en regelgeving beïnvloedt de marktwerking?

1.3 Reikwijdte

Met dit onderzoek beoogt de FTAC de waardeketen van de levensmiddelensector in kaart te brengen. Daarbij gaat het met name om de relatie tussen de spelers die actief zijn in de markt, de mate van marktwerking en de invloed van het wettelijke kader daarop. De reikwijdte van dit onderzoek beperkt zich daarom tot de activiteiten van lokale groothandelaren, producenten en detailhandelaren. De Internationale producenten, exporteurs en groothandelaren zijn buiten beschouwing gelaten.

Ook is de vraagkant van de keten, de consumenten en foodservices, niet meegenomen. Foodservices zijn de afnemers die actief zijn op de markt voor horeca- en cateringdiensten.

Gezien de doelstelling van het sectoronderzoek heeft het onderzoeksteam ervoor gekozen om de volgende definitie van levensmiddelen te hanteren: "alle stoffen en producten, verwerkt, gedeeltelijk verwerkt of onverwerkt, die bestemd zijn om door de mens te worden geconsumeerd of waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij door de mens worden geconsumeerd". Deze definitie is ontleend aan een Europese verordening.² In de originele tekst van de definitie van levensmiddelen wordt de Engelse term "ingested" gebruikt voor het woord "geconsumeerd". In het dagelijks taalgebruik wordt hiermee gegeten en gedronken bedoeld. In onze definitie van levensmiddelen worden alcoholische dranken uitgezonderd.

1.4 Methode

De FTAC heeft allereerst bureauonderzoek verricht naar beschikbare publicaties over de levensmiddelensector. Deze publicaties bleken in de meeste gevallen niet-actueel, waren gericht op een te beperkt deel van de sector of misten de voor het doel van deze studie relevante informatie.

Om de wet- en regelgeving te identificeren die van belang is voor de sector, heeft de FTAC de klapper Wetgeving van het Land Curaçao en het Centrale register van wettelijke regelingen van de Directie Wetgeving & Juridische Zaken geraadpleegd. Ook is in het archief van het parlement van Curaçao gezocht naar relevante wetgeving en zo mogelijk de parlementaire geschiedenis en nota's van toelichting. Deze analyse van wet- en regelgeving gebeurde met behulp van de door de OECD ontwikkelde Competition Assessment Toolkit, die dient als leidraad en theoretisch kader.

De FTAC heeft in aanvulling op het bureauonderzoek contact opgenomen met relevante ondernemingsverenigingen in de levensmiddelensector en gevraagd naar informatie van partijen die actief zijn in de markt. Echter heeft de FTAC niet in alle gevallen medewerking gekregen. Dit heeft voor de nodige vertragingen in het

onderzoeksproces gezorgd. Daardoor is de verzamelde informatie nog niet compleet. Een ander gevolg van deze weigering tot medewerking is dat de FTAC handhavend heeft moeten optreden. Ingevolge artikel 6.2, lid 5 van de Landsverordening inzake concurrentie is een formeel onderzoek gestart wegens het in strijd handelen met de medewerkingsplicht door ondernemers en ondernemersverenigingen.

Tijdens het onderzoek werden niet alleen informatieverzoeken verstuurd, maar werden er ook semigestructureerde interviews gehouden met een aantal stakeholders en personen die actief zijn in de sector³. De onderzoekers hebben gesproken met Hofi Cas Cora, de Agrarische koöperatieve vereniging (AKV), de Belangenvereniging Curaçaose Agenturen (BVCA), Europe West Indies Trading Company (EWT), Curaçao Beverage Bottling Company B.V., Fayad's Import, de supermarkten Centrum, Esperamos, Carrefour Curaçao en Alves, Stichting Belasting Accountants Bureau (SBAB), Veterinaire Zaken, het Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO), het Central Bureau of Statistics Curaçao (CBS), Central Bureau of Statistics Aruba, Centraal Bureau voor de Statistiek (Nederland), N.V. ELMAR (Aruba),

Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) en een gering aantal landbouwers tijdens een maandelijkse markt. In een aantal gevallen is, in aanvulling op de gesprekken, informatie ontvangen.

Verder heeft de FTAC in het kader van dit sectoronderzoek een tweetal casustafels georganiseerd. Daarvoor zijn vertegenwoordigers van verschillende instanties benaderd met kennis van de levensmiddelensector, het beleid en de regelgeving. Dat zou meer informatie over de sector opleveren vanuit verschillende perspectieven.⁴

De informatie die de FTAC heeft ontvangen uit deze persoonlijke contacten komt over het algemeen overeen. Partijen noemen onafhankelijk van elkaar dezelfde zaken en veronderstellingen van feiten. Voor een bredere consensus over de markt werd dit rapport, voordat het werd gepubliceerd, ter verificatie aan een aantal relevante stakeholders uit de sector voorgelegd. Deze consultatie heeft op 22 mei 2024 plaatsgevonden tijdens de tweede casustafel.⁵

1.5 Opmerkingen bij het onderzoek

De FTAC heeft de marktverdeling binnen de verschillende marktsegmenten niet in kaart kunnen brengen. Dat komt door het ontbreken van beschikbare en betrouwbare gegevens over omzet en volume.

Het is niet gelukt om, voorafgaande aan de publicatie van het onderzoek, betrouwbare informatie te verkrijgen over de omzet en/of het volume van de door de groothandelaren en detailhandelaren verkochte producten.

De FTAC heeft relevante ondernemingsverenigingen in de levensmiddelensector verzocht om informatie van

partijen die actief zijn in de markt, maar kreeg daarbij niet in alle gevallen medewerking. Aan de SBAB is gevraagd informatie te delen om in ieder geval op een gegareerd niveau globaal inzicht te krijgen in de omzetgegevens van de spelers op de markt. Ook van dit bureau heeft de FTAC geen bruikbare gegevens ontvangen.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zal de FTAC aan de hand van een overzicht van de lokale partijen actief in de levensmiddelensector en hun onderlinge relaties proberen inzicht te verschaffen in de waardeketen van de levensmiddelensector. In het tweede deel van dat hoofdstuk wordt het niveau van de daadwerkelijke en potentiële concurrentie op de verschillende niveaus van de waardeketen besproken.

In het derde hoofdstuk komen de ontwikkelingen in de sector aan bod. In paragraaf 3.1 wordt de algemene prijsontwikkeling in Curaçao geschetst aan de hand van het consumentenprijsindexcijfer. Deze ontwikkeling wordt in internationaal en regionaal perspectief geplaatst, waarbij wordt ingezoomd op de ontwikkeling van het prijsindexcijfer voor de uitgavecategorie levensmiddelen en het aandeel van de transport- en energiekosten. De productcategorie aardappelen, groenten en fruit krijgt speciale aandacht. Paragraaf 3.2 behandelt belangrijke andere waargenomen lokale trends en ontwikkelingen in de sector.

Het vierde hoofdstuk staat in het teken van de invloed van wet- en regelgeving op de mate van werkelijke - en potentiële concurrentie op de verschillende niveaus in de waardeketen van de levensmiddelensector. Het eerste deel van het vierde hoofdstuk geeft uitleg over de gehanteerde methodiek, de door de OECD ontwikkelde Competition Assessment Toolkit. In het tweede deel van het hoofdstuk zullen de drempelvragen uit deze toolkit worden toegepast om te bepalen op welke manier de voor de levensmiddelensector relevante wetgeving mogelijk de mate van concurrentie negatief kan beïnvloeden.

Het vijfde en laatste hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen.

1 Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao; Annual consumer price index numbers by expenditure category since 2001 (<https://www.cbs.cw/inflationprices>) (voor het laatst geraadpleegd op 15 augustus 2024)

2 Bovenstaande definitie is conform artikel 2 van de VERORDENING (EG) Nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden.

3 Zie bijlage 1 voor lijst van geïnterviewden.

4 Zie bijlage 1 voor lijst van deelnemers.

5 Zie bijlage 1 voor lijst van deelnemers.

2

Waardeketen levensmiddelensector

Figuur 1, Illustratie levensmiddelenwaardeketen.



2. WAARDEKETEN LEVENSMIDDELENSECTOR

Dit hoofdstuk geeft allereerst een overzicht van de waardeketen in de levensmiddelensector en de plaats die de verschillende marktpartijen in de keten innemen. Paragraaf 2.2 geeft een uiteenzetting van de ketenpartijen. Paragraaf 2.3 gaat nader in op de mate van concurrentie tussen de partijen en van marktwerking en marktmacht en de relatie tussen die drie. Paragraaf 2.4 sluit af met de conclusies.

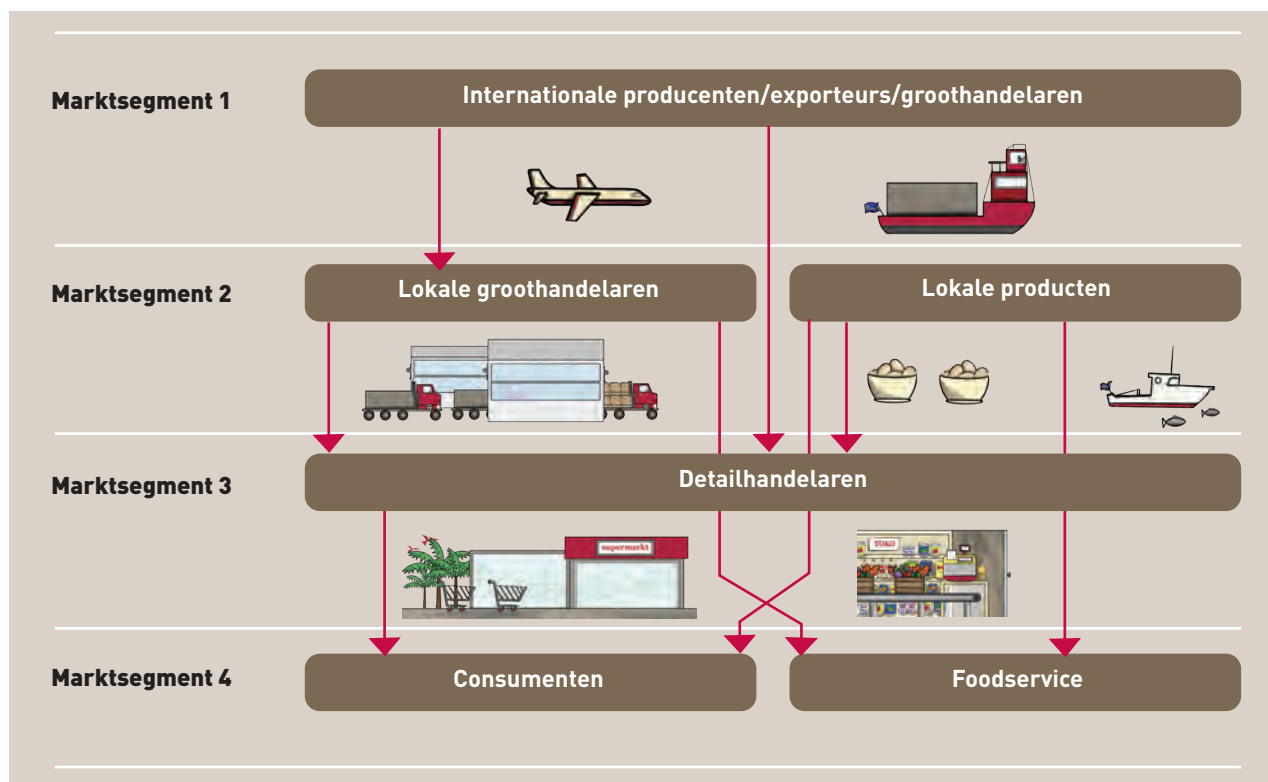
2.1 Overzicht waardeketen levensmiddelensector

Deze sectorstudie richt zich op de waardeketen in de levensmiddelensector in Curaçao. Figuur 1 geeft een globaal overzicht van de waardeketen vanaf het moment van binnenkomst van een levensmiddel tot aan het moment dat het via detailhandelaren wordt aangeboden aan de consument. De informatie⁶ die de FTAC heeft gekregen wijst op het bestaan van vier identificeerbare marktsegmenten op vier niveaus.

Per marktsegment zijn er meerdere (soorten) spelers, en sommige van hen zijn actief in verschillende marktsegmenten. Het is belangrijk op te merken dat de waardeketen per product kan verschillen. Sommige producten komen via een internationale producent door tussenkomst van een groothandelaar bij de detailhandel terecht, terwijl andere producten lokaal worden geproduceerd, en dan door de lokale producent direct aan de detailhandelaren worden geleverd.

Onderstaand een overzicht van de vier geïdentificeerde marktsegmenten, te weten:

- 1) Internationale producenten, exporteurs en groothandelaren;
- 2) Lokale leveranciers, zoals lokale groothandelaren en lokale producenten.
- 3) Lokale afnemers, de detailhandelaren;
- 4) Lokale eindgebruikers, zoals consumenten en de foodservice.



Figuur 2, Waardeketen levensmiddelen.

2.2 Lokale ketenpartijen

De reikwijdte van dit onderzoek beperkt zich tot de activiteiten van lokale leveranciers. Dat zijn de groothandelaren, producenten en detailhandelaren.

Marktsegment 1 (de internationale producenten, exporteurs en groothandelaren) is voor het doel van dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

2.2.1 Marktsegment 2: Lokale leveranciers

Op lokaal niveau, marktsegment 2, bevinden zich de lokale groothandelaren en lokale producenten van levensmiddelen. Zij zijn samen de lokale leveranciers.

Lokale groothandelaren

Curaçao is grotendeels afhankelijk van het buitenland wat betreft levensmiddelen. De voorzitter van de BVCA⁷ schat dat 90% van de geconsumeerde levensmiddelen wordt geïmporteerd.

Het overgrote deel van de levensmiddelen komt uit de Verenigde Staten, Europa en Zuid-Amerika (vooral vlees en fruit). De producten worden zowel per schip als per vliegtuig naar Curaçao getransporteerd. Behalve dat er rekening moet worden gehouden met de invoerverboden voor een aantal producten (zie hoofdstuk 4) zijn er geen wettelijke barrières om actief te kunnen zijn als groothandel.

Een groothandelaar is een onderneming die zich richt op de doorverkoop van producten aan andere ondernemingen. Dat zijn onder andere bedrijven in de detailhandel.⁸ De lokale groothandelaren (marktsegment 2) zijn verantwoordelijk voor de import, de opslag en, op een later moment, de distributie van deze levensmiddelen aan hun afnemers, de detailhandelaren (marktsegment 3). Groothandelaren in levensmiddelen hebben zich verenigd in de Belangenvereniging van Curaçaose Agenturen (BVCA). BVCA vertegenwoordigt de leden onder andere in gesprekken en onderhandelingen met de overheid. Op dit moment zijn er 24 groothandelbedrijven lid van de vereniging. De voorzitter van de BVCA heeft aangegeven dat bijna alle lokale groothandelaren lid zijn van de vereniging.

De groothandelaren variëren in grootte en verschillen in hun bedrijfsvoering. De grotere bedrijven hebben, in vergelijking met de kleinere, van meer merkproducten de exclusieve distributierechten. Ze hebben ook meer werknemers in dienst en ze zijn kapitaalkrachtig genoeg om grotere opslagruimtes te hebben⁹.

Lokale agrarische productie

In deze sub paragraaf zal worden ingegaan op het niveau van de lokale producenten. De lokale producenten (marktsegment 3) zijn actief op twee gebieden: in de landbouw en veeteelt of in de industrie. Uit de door het CBS gepubliceerde tabel¹⁰ met de bijdragen van de verschillende sectoren aan het Bruto Binnenlands Product (BBP) blijkt dat het aandeel van de landbouwsector (in de CBS-classificatie samengevoegd met bosbouw en mijnbouw) in 2022 NAf. 14,7 miljoen van het BBP was. Dat is 0,3% van het BBP tegen marktprijzen.

De totale categorie industriële productie (manufacturing) was in 2022 goed voor NAf. 138,1 miljoen, ofwel 2,5% van het Bruto Binnenlands Product tegen marktprijzen. Het was niet mogelijk dit nader te specificeren naar de productie van levensmiddelen. Dit cijfer betreft dus de volledige industriële productie van Curaçao.

Volgens de voorzitter van de BVCA wordt 10% van wat er totaal door de bevolking wordt geconsumeerd lokaal geproduceerd. De productie van landbouw, veeteelt, pluimveehouderij, visserij, e.d. op Curaçao is voornamelijk gericht op de lokale consumptie. Dat is volgens de BVCA-voorzitter niet toereikend om de gehele bevolking van Curaçao te voorzien. Het merendeel van de producten wordt aan afnemers in de detailhandel verkocht en een klein deel direct aan de eindgebruiker oftewel de consument.

Landbouw

De vertegenwoordigers van de AKV schatten dat Curaçao op dit moment 40 à 50 landbouwers telt (marktsegment 2). Zij verkopen hun goederen aan de detailhandelaren (marktsegment 3) of direct aan de consument (marktsegment 4).¹¹ De landbouwers werken dus in een korte keten. Na de oogst worden de producten direct aan de lokale afnemers of aan de consument verkocht.

Door de grondgesteldheid en het klimaat van Curaçao is het produceren van groenten en fruit een arbeidsintensieve en kostbare aangelegenheid. Daarnaast beweren landbouwers dat de kosten voor water en elektra hoog zijn en dat de loonkosten op Curaçao hoger zijn dan in de landen in de regio waaruit groente en fruit wordt geïmporteerd.

Op basis van de import statistieken van het CBS blijkt dat Curaçao in 2021 16,3 miljoen kilo fruit importeert met een importwaarde van NAf. 41,4 miljoen. Colombia en de Verenigde Staten zijn de belangrijkste landen van herkomst. Uit Colombia wordt 8,6 miljoen kilo (53%) ingevoerd met een totale waarde van NAf. 13,1 miljoen (32%). De 3,1 miljoen kilo fruit (19%) uit de Verenigde Staten heeft in 2021 een waarde van NAf. 16,9 miljoen (41%). Verder importeert Curaçao uit de regio (Bonaire, Costa Rica, Dominicaanse Republiek, Jamaica, Panama en Suriname) in totaal 2,3 miljoen kilo met een gezamenlijke importwaarde van NAf. 3,6 miljoen. Zowel wat betreft gewicht als waarde is 85% hiervan afkomstig uit de Dominicaanse Republiek.

Voor groenten (vers, gekoeld, bevroren of geconserveerd) zijn Nederland en de Verenigde Staten de belangrijkste importlanden. In totaal werd in 2021 14,4 miljoen kilo geïmporteerd met een importwaarde van NAf. 34,4 miljoen. Nederland is gemeten in kilo's het belangrijkste land van herkomst: 7,3 miljoen kilo (51%) ter waarde van NAf. 10,9 miljoen. De Verenigde Staten zijn zowel naar gewicht als naar waarde het op een na belangrijkste land van herkomst. Uit de regio¹² werd 2,2 miljoen kilo groente geïmporteerd met een importwaarde van NAf. 3,8 miljoen. Samen met Colombia was de Dominicaanse Republiek goed voor het overgrote deel van de importen uit de regio: 89% in gewicht en 85% in waarde.

N.B. De gebruikte gegevens betreffen het jaar 2021. In dat jaar was sprake van een handelsembargo met buurland Venezuela.

Veehouderij

Op Curaçao worden ook landbouwhuisdieren gehouden. Het gaat met name om varkens, geiten, schapen en een klein aantal koeien. Het grootste gedeelte van de dieren is bestemd voor de productie van vlees. Uitzondering zijn de kippenboeren die uitsluitend legkippen hebben voor de productie van eieren.¹³ Kippenvlees is alleen voor eigen consumptie. Zie hieronder.

De veehouderij kent, net zoals de landbouw, een korte keten. Het vee gaat op vaste dagen naar het slachthuis en wordt daarna direct vervoerd naar de afnemers. De in de



veehouderij geproduceerde producten zijn te koop in de supermarkten en minimarkten. Ingevolge de Slacht- en keuringsverordening¹⁴ is er voor de verwerking van vlees een vergunning nodig. Op dit moment kunnen alleen de supermarkten met een daartoe strekkende vergunning het vlees verwerken en verpakken. Behalve aan supermarkten zijn er in 2023 ook vier slagerijvergunningen verstrekt aan zelfstandige slagerijen.

Pluimveehouderij

Op Curaçao worden geen kippen gefokt voor de bedrijfsmatige vleesproductie. De kippen die bedrijfsmatig worden gehouden, zijn uitsluitend voor de productie van eieren.¹⁵ Sinds 1972 geldt een importverbod op kippeneieren. Dat is ingesteld, in het belang van de volkshuishouding, om de ontwikkeling van import vervangende bedrijven te bevorderen.^{16,17} In de Toelichting behorende bij de Ministeriële regeling met algemene werking, van de 3de augustus 2022 tot wijziging van de Prijzenbeschikking kippeneieren Curaçao oktober 1983 noemt de regering 'Food Safety' (voedselzekerheid) en 'Food Security' (voedselveiligheid) als belangrijke motieven voor het importverbod op eieren.¹⁸ 'Food Safety' en 'Food Security' betekent dat een land naar zelfredzaamheid moet streven als het gaat om voedsel en de kwaliteitsbewaking daarvan.

Het invoerverbod heeft noodzakelijkerwijs tot gevolg dat alle eieren die op Curaçao worden verkocht in principe lokaal zijn geproduceerd. De prijs van eieren is mede daarom sinds 1980 eveneens gereguleerd door de overheid. De prijsregulering is met name ingevoerd om prijsopdrijving te voorkomen door de eierproducenten die sinds het importverbod in een bevoorrechte positie verkeren.¹⁹

De eieren hebben een vaste prijs per losse eenheid en per doos. Met de Ministeriële regeling met algemene

werking, van de 3de augustus 2022 tot wijziging van de Prijzenbeschikking kippeneieren Curaçao oktober 1983 (P.B. 2022, no 80) is de groothandelsprijs vastgesteld op 50 cent per ei (NAf. 6,- per dozijn) en de maximale kleinhandelsprijs op 53 cent per ei (NAf. 6,36 per dozijn).

Curaçao kent momenteel vier (4) relatief grootschalige eierproducenten zijnde:

1. Egg Farm Moderno.
2. Pita Farm N.V.
3. Happy Chicken; en
4. Granja Galiña Feliz.

In de toelichting op wijziging van de Prijzenbeschikking kippeneieren (P.B. 2022, no 80) meldt de regering dat Egg Farm Moderno de grootste eierproducent op Curaçao is met zo'n 75% van de markt. Daarin staat ook dat de twee grootste eierproducenten ongeveer 200.000 kippen hebben per cyclus. Voor de productiecyclus van kippeneieren worden legkippen als kuikens ingevlogen naar Curaçao en lokaal verder opgefokt tot legkippen.

Er worden op Curaçao twee soorten eieren geproduceerd: legbatterij eieren en scharrel- of vrije uitloopeieren.²⁰ Legbatterijkippen zijn kippen die in een kooi zitten, met weinig bewegingsruimte en zonder vrije loopruimte. Het grootste deel van de eierproductie komt van deze kippen. Egg Farm Moderno en Pita Farm N.V. zijn de enige eierproducenten die legbatterij eieren produceren op Curaçao. De andere twee grootschalige eierboeren produceren uitsluitend scharrel-, of vrije uitloopeieren.

Scharrel – of vrije uitloopkippen zitten in grotere kooien met veel meer bewegingsruimte of lopen vrij, zodat ze kunnen scharrelen. Omdat de scharrel- en vrije uitloopkippen meer ruimte hebben dan wanneer ze in kooien

worden gehouden, de eieren niet aan de lopende band, maar met de hand worden verzameld, en in sommige gevallen de kippen speciale voeding krijgen, zijn de bedrijfskosten voor deze eieren hoger.

Hoewel er een maximumprijs geldt voor eieren, heeft het Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur (GMN) een ontheffing gegeven aan de producenten van scharreleieren. Zij kunnen op basis daarvan een hogere prijs vragen voor hun eieren. Maar dan moet de eierenproducent wel voldoen aan de relevante minimumeisen voor het hebben van scharrel- en vrije uitloopkippen.²¹ Met deze ontheffing garandeert GMN een vrije keuze in type eieren voor consumenten. Het inrekening brengen van hogere prijs voor "scharreleieren" wordt bovendien onderbouwd met de hogere investeringslasten ten opzichte van de productie van legbatterij eieren.

Als het productieaanbod van eieren onvoldoende is om aan de lokale vraag te kunnen voldoen, kan ontheffing worden verleend op het invoerverbod van eieren. Deze ontheffing wordt in eerste instantie verleend aan de eierenproducenten zelf, en mocht er dan nog sprake zijn van schaarste, ook aan importeurs. Met name in de maanden november en december ontstaat regelmatig een tekort aan kippeneieren, waardoor meerdere verzoeken voor import worden ingediend. Het invoerverbod wordt in paragraaf 4.3.4. verder besproken

Lokale (industriële) productie van levensmiddelen

De lokale industriële productie van levensmiddelen omvat onder andere gebottelde dranken, ijsblokjes, zuivel en bakkerijproducten. Het gaat om bedrijven die op grote schaal levensmiddelen produceren, verwerken en distribueren

Bakkerijproducten worden, behalve bij de detailhandelaars (marktsegment 3), ook in zelfstandige bakkerijen verkocht. Voorheen waren de zelfstandige bakkerijen vrijwel de enige bron van vers brood op het eiland, maar daarin is een verschuiving opgetreden. Er zijn nu meer

supermarkten met een bakkerij, die hun eigen brood- en bakkerijproducten (af-)bakken en verkopen. Minimarkten nemen nog verpakt brood bij bakkerijen af om door te verkopen. Maar ook hier zien we dat zij steeds vaker naast het voorverpakte brood, versgebakken brood verkopen.

De meeste industriële producenten van levensmiddelen zijn gevoelig voor schommelingen in de grondstoffenprijzen. De lokale producenten zijn immers vaak afhankelijk van uit het buitenland afkomstige grondstoffen. Daarnaast moeten ze, behalve met lokale concurrenten, ook concurreren met uit het buitenland geïmporteerde producten. In het gesprek met de lokale producent van frisdrank, werd bovendien bevestigd dat er hevige concurrentie is van parallel geïmporteerde producten.

Door de kleinschaligheid van het eiland is het voor hen moeilijker om dezelfde schaalvoordelen te behalen als hun buitenlandse concurrenten. Schaalvoordelen kunnen zowel bij het inkopen van grondstoffen als bij het produceren van de producten een rol spelen.

De Warenlandsverordening, die in paragraaf 4.3.2 wordt besproken en de verschillende uitvoerbesluiten hiervan, bevat voorwaarden waaraan de producten van deze lokale producenten moeten voldoen.

Uit het bedrijvenregister 2020 van het CBS zijn bedrijven gefilterd op basis van de ISIC-onderverdeling (productie van levensmiddelen (10) en van frisdranken (11)) en de bedrijfsgrootte (grote bedrijven). Dan zijn er op Curaçao vier grote lokale producenten van levensmiddelen, te weten:

- Lovers Industrial Corporation B.V.
- Panaderia Isa B.V.
- Tip-Top Leanez International corporation B.V.
- Curaçao Beverage Bottling Company B.V.

Andere bekende (concurrerende) producenten worden in het bedrijvenregister vaak als middelgrote ondernemingen geclassificeerd, zoals The Coffee Factory en Kortijn ijs en verschillende bakkerijen²². In deze studie is er voor



gekozen uitsluitend de bedrijven die in het bedrijvenregister van het CBS als grootbedrijf worden aangeduid als voorbeeld op te nemen.

– Lovers Industrial Corporation

Lovers is in 1977 begonnen als ijsblokkjesfabriek en is sindsdien uitgegroeid tot producent en distributeur van een uitgebreid assortiment met onder andere ijs, melk- en yoghurtproducten, flessenwater en verschillende vruchtensappen. Het bedrijf telt 130 medewerkers en heeft gecombineerde kantoor-, fabrieks- en opslagfaciliteiten met een totale oppervlakte van 4.199 m² en een distributievloot van 24 vrachtwagens²³. Het bedrijf bedient de detailhandelaren. Dat zijn supermarkten, minimarkten, toko's en hotels en horecabedrijven (foodservice). Lovers heeft volgens de website 1000 actieve klanten, zowel nationaal als internationaal. Tevens importeert het bedrijf sinds 2006 eindproducten en verkoopt die onder de merknaam Lovers.

– Panaderia Isa B.V

Panaderia Isa is opgericht in 1932. Panaderia Isa is uitgegroeid tot een industriële bakkerij die onder andere supermarkten, toko's en minimarkten van brood(jes), cakes en gebakjes voorziet.

– Tip-Top Leanez International corporation B.V.

Industries Tip Top Leañez & Cia. S.A. werd in 1935 opgericht als een importeur van kippenvoer. Als gevolg van de steeds veranderende economische omstandigheden diversifieerde de onderneming zich in de loop van de tijd en durfde te beginnen met de productie van likeur, (limonade-)siroop, cake-essences en het huidige vlaggenschipproduct Ponche Caribe. Dit betekent ook dat een groot deel van het assortiment van Tip-Top Leanez eigenlijk buiten de afbakening van dit onderzoek valt.

– Curaçao Beverage Bottling Company

Curaçao Beverage Bottling Company (CBBC) is een familiebedrijf dat sinds 1983 actief is op de markt. Het bedrijf produceert, importeert en distribueert een verscheidenheid aan niet-alcoholische dranken uit de merkenportefeuille van Coca-Cola op Curaçao en Bonaire. CBBC produceert met name frisdranken en is daarnaast groot-handelaar van dranken van bekende merken zoals Minute Maid Juice, Vitaminewater en Fuze ijsstee.²⁴

2.2.2 Marktsegment 3: Lokale detailhandelaren

In marktsegment 3 bevinden zich de lokale afnemers van lokale groothandelaren en lokale producenten uit marktsegment 2. Dit zijn de detailhandelaren.

Detailhandelaren

Het overgrote deel van de door distributeurs en groothandelaren geïmporteerde of lokaal geproduceerde levensmiddelen, komt via de supermarkten, minimarkten en toko's bij de consument terecht. Verschillende overheidsinstanties maken een onderscheid tussen deze drie type detailisten. Voor dit onderzoek worden toko's en minimarkten gezamenlijk beschouwd en geanalyseerd. In het door de overheid ingestelde moratorium voor toko's

en minimarkten (zie paragraaf 4.3.1.) gelden ook dezelfde restricties voor beide type ondernemingen.

Het Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO) definieert een supermarkt als volgt: een detailhandelaar voor de verkoop van levensmiddelen aan eindgebruikers, die een vergunning heeft voor het ver- en bewerken van vlees in een bewerkingsplaats. Een supermarkt is voor MEO dus uitsluitend een detailhandelaar in de verkoop van levensmiddelen aan eindgebruikers mét een eigen slagerij. Dat blijkt uit de informatie die is ontvangen van MEO. Minimarkten en toko's zijn detailhandelaren voor de verkoop van levensmiddelen aan eindgebruikers die niet over een vergunning beschikken voor het ver- en bewerken van vlees. Grootte en assortiment zijn als gevolg van deze definitie niet relevant voor de kwalificatie als supermarkt.

Supermarkten

Uitgaande van de eerdergenoemde definitie, kent Curaçao op dit moment 20 supermarkten.²⁵ Mangusa en Centrum, met elk twee filialen met een eigen slagerij, worden als de grootste gezien door de ondernemers die actief zijn in de sector en waarmee de FTAC heeft gesproken. Dit heeft niet alleen te maken met het aantal filialen, maar ook met het vermogen om zelfstandig bepaalde schaalvoordelen te verkrijgen en een breder assortiment te hebben. Een aantal supermarkten heeft zich in een branchevereniging verenigd, de Supermarkten Vereniging Curaçao (SUVECU). Deze vereniging vertegenwoordigt de supermarkten in gesprekken en onderhandelingen met de overheid.

Minimarkten en toko's

Er is een groot aantal spelers actief in de markt van de levensmiddelen-detailhandel. Dat komt vooral door de vele toko's/minimarkten.²⁶ Op dit moment telt Curaçao rond de 250 minimarkten/toko's.²⁷

In 2014 heeft de Curaçaose overheid een moratorium ingesteld voor het vestigen van nieuwe toko's en/of minimarkten. Het aantal minimarkten/toko's is sindsdien redelijk stabiel gebleven. Sinds de introductie van het moratorium zijn echter meerdere "convenience stores" opgericht met een vergelijkbaar assortiment als de minimarkten en toko's. Dit lijkt een manier om het moratorium te omzeilen.

2.3 Marktwerking binnen de waardeketen

Zoals in de inleiding van het onderhavige sectoronderzoek is gemeld, is één van de onderzoeksdoelen om de marktwerking binnen de keten in kaart te brengen. In de vorige paragraaf hebben we vier niveaus in de waardeketen onderscheiden waarbinnen meerdere categorieën spelers actief zijn. Twee van deze segmenten zijn nader in kaart zijn gebracht. In deze paragraaf zal verder worden ingegaan op de marktwerking, marktmacht en concurrentieverhoudingen binnen en tussen deze twee niveaus en de categorieën spelers.

2.3.1 Theoretisch kader marktwerking en marktmacht

Daadwerkelijke concurrentie tussen ondernemingen, dat wil zeggen goed werkende markten, levert veel voordelen op voor consumenten, zoals lage prijzen, producten van een goede kwaliteit, een ruim aanbod aan goederen en diensten en innovatie. De centrale vraag in het mededingingsrecht en – beleid is of één of meerdere bedrijven de concurrentie kunnen schaden – en schade kunnen toebrengen aan klanten en uiteindelijk eindgebruikers. Dit is alleen mogelijk indien bedrijven individueel of collectief een zekere mate van marktmacht bezitten. Het concept van marktmacht is economisch en betekent het vermogen om de dynamiek van de markt te beïnvloeden door de productie of capaciteit te verminderen, de prijzen te verhogen, de kwaliteit van producten te verminderen, de keuze voor klanten te beperken en/of innovatie te onderdrukken, zonder angst voor een schadelijke concurrentiereactie van andere bedrijven.²⁸ Een onderneming met marktmacht heeft de mogelijkheid om de dynamiek van de markt te beïnvloeden en kan ook een prikkel hebben om het concurrentieproces te schaden. Op volledig concurrerende markten heeft geen van de partijen enige marktmacht.

Volgens de economische theorie kenmerken concurrerende markten zich door de volgende drie specifieke karakteristieken:

- i. Een concurrerende markt heeft genoeg kopers en verkopers zodat geen enkele koper of verkoper enige significante invloed kan uitoefenen op de dynamiek van de markt.
- ii. Er is een homogeen aanbod aan producten. De verkopers op deze markt bieden redelijk vergelijkbare producten aan. Consumenten op deze markt beschouwen alle producten op de markt als substituten voor elkaar.
- iii. Bedrijven kunnen de markt vrij betreden of verlaten. Op concurrerende markten zijn er geen toetredingsbarrières die bedrijven ervan weerhouden om zaken te doen op de markt. En er zijn ook geen beperkingen voor bedrijven die de markt willen verlaten als het niet langer aantrekkelijk is om zaken te blijven doen.

Ad i. Marktmacht

In de theoretische situatie van volledige concurrentie is er sprake van een groot aantal kopers en verkopers die klein zijn in verhouding tot de omvang van de totale markt. Door hun grote aantal en beperkte omvang is op een volledige concurrerende markt geen van de partijen instaat invloed uit te oefenen op de dynamiek van de markt, met andere woorden geen van de marktpartijen heeft marktmacht. Zowel leveranciers als afnemers kunnen marktmacht bezitten. In de regel wordt doorgaans marktmacht van een leverancier bedoeld. Wanneer het om marktmacht van afnemers gaat, wordt de term "kopersmacht" of "afnemersmacht" gebruikt.²⁹

Marktmacht wordt daarom gedefinieerd als het vermogen van een producent of leverancier om de prijzen van goederen/diensten gedurende een bepaalde periode op

rendabele wijze boven het concurrerende niveau te houden ofwel om met de productie, de productkwaliteit, de verscheidenheid of de innovatie onder dat niveau van de concurrentie te blijven. Het marktaandeel van de diverse spelers in de markt en de concentratiegraad van de markt geeft een indicatie van het bestaan van eventuele marktmacht.

Een complicerende factor daarbij is dat marktaandelen op basis van verschillende indicatoren berekend kunnen worden en zo verschillende werkelijkheden weerspiegelen. Gebruikelijke parameters zijn omzet, volume verkochte producten, het aantal klanten of de geïnstalleerde capaciteit (het aantal m² handelsoppervlakte). Het marktaandeel in termen van omzet van een onderneming met relatief hoge prijzen, zal bijvoorbeeld groter zijn dan het marktaandeel in volume. Afhankelijk van de sector dient beoordeeld te worden welke parameter(s) een betere indicatie geeft (geven) van de aard van de machtsverhouding tussen de verschillende spelers.³⁰

Tot op heden heeft de FTAC geen betrouwbare informatie kunnen bemachtigen over de omzet en of het volume van de door de groothandelaren en detailhandelaren verkochte producten. De FTAC heeft een verzoek ingediend bij de SBAB om in ieder geval op een gegareerd niveau globaal inzicht te kunnen krijgen in omzetgegevens van de spelers op de markt. De FTAC heeft deze gegevens niet ontvangen van de SBAB.

Er zijn naast het aantal spelers dat actief is op de markt nog twee fundamentele oorzaken van marktmacht³¹:

1. Beperkte "customer switching": Afnemers/klanten/consumenten zijn weinig geneigd om over te stappen naar een andere aanbieder, bijvoorbeeld omdat producten/diensten van de concurrentie minder aantrekkelijk of minder bekend zijn of aanpassingen in het productieproces vereisen.
2. Hoge toetredingsdrempels: Het is moeilijk voor nieuwe spelers om actief te worden op de markt.

Deze twee fundamentele oorzaken van marktmacht sluiten naadloos aan op twee andere karakteristieken van een volledig concurrerende markt, namelijk dat er sprake moet zijn van een homogeen product en vrije toe- en uittreding.

Afnemersmacht

Tegenover de marktmacht van de leverancier staat de afnemersmacht van de spelers die actief zijn op een lager niveau in de waardeketen van de levensmiddelensector. Afnemersmacht beperkt de mogelijkheid van leveranciers om hun machtspositie te benutten.

Er kan van afnemersmacht worden gesproken als de volgende factoren aanwezig zijn:

- De afnemer beschikt over alternatieve leveranciers en kan gemakkelijk, en met weinig kosten voor zichzelf, overschakelen van de ene leverancier naar de andere terwijl hij zijn behoeften blijft vervullen;
- De afnemer kan relatief snel en zonder aanzienlijke vaste kosten te maken de productie van een product zelf starten of een andere (nieuwe) leverancier 'sponsoren' (bijv. via een langlopend contract);

- De afnemer is een belangrijk verkooppunt voor de verkoper (d.w.z. dat de verkoper bereid zou zijn gunstigere voorwaarden aan de koper toe te kennen en zo de mogelijkheid te behouden om aan die koper te verkopen);
- De afnemer kan de concurrentie tussen leveranciers intensiveren door een inkoopveiling op te zetten of door in te kopen via een openbare aanbesteding;
- De afnemer kan op geloofwaardige wijze dreigen binnen een redelijke termijn zijn toevlucht te nemen tot andere bevoorradingsbronnen indien de aanbieder zou besluiten de prijzen te verhogen³².

Ad ii. Toetredingsdrempels

Toetredingsdrempels zijn de barrières die de potentiële toetreders op een bepaalde markt tegenkomen wanneer zij op de markt actief willen worden. Hoe lager de drempel om tot een bepaalde markt toe te treden, hoe groter de (potentiële) concurrentie en hoe meer concurrenten er zullen zijn.

Voorbeelden van toetredingsdrempels zijn: kapitaal- en investeringsvereisten, het bestaan van schaalvoordelen, wet- en regelgeving en overheidsbeleid, een sterke positie van de huidige marktpartijen. Al deze aspecten kunnen belemmeren dat nieuwe partijen actief worden in de markt en concurrentiedruk uitoefenen op de bestaande aanbieder(s). Wanneer er geen toetredingsdrempels bestaan en partijen dus eenvoudig, snel en met voldoende capaciteit op de markt actief kunnen worden, is de dreiging van die toetreding al genoeg om eventuele marktmacht te beperken.

2.3.2 Marktwerking en marktmacht binnen de marktsegmenten

2.3.2.1 Concurrentie op het niveau van de lokale groothandelaren

Uit de gevraagde informatie van de BVCA blijkt dat de groothandelaren een hoge mate van onderlinge concurrentie ervaren. Dit komt door de vele actieve spelers op de markt, het bestaan van relatief weinig toetredingsdrempels en het koopgedrag van de afnemers dat enorm prijsgericht is. Enerzijds is er concurrentie van andere ervaren groothandelaren die langdurig en duurzaam actief zijn op de markt en de exclusieve distributeur zijn van andere merken met vergelijkbare producten. Daarnaast benadrukt de BVCA de concurrentie van potentiële (tijdelijke) concurrenten die de markt betreden met producten waarvan de groothandelaar zelf of een andere groothandelaar de exclusieve distributeur is, de zogenaamde parallelimport.

Concurrentieparameters voor de groothandelaar

Groothandelaren kunnen concurreren op basis van prijs, kwaliteit, variëteit van het assortiment en serviceverlening. Serviceverlening is bijvoorbeeld de mogelijkheid voor afnemers om online bestelling te plaatsten, ruimere openingstijden en het aantal leveringsmomenten. Uit de informatie van de BVCA komt naar voren dat er door de lokale groothandelaren met name op prijs wordt

geconcurrereerd. Bij het vaststellen van prijzen in de groothandel spelen volgens de BVCA twee factoren een rol: aankoopkosten en het businessmodel/de kostenstructuur.

Aankoopkosten

De aankoopkosten zijn de kosten die de lokale groothandelaar moet maken om de producten op Curaçao in zijn magazijn te krijgen. Dit zijn de inkoopprijs, transportkosten en de verschuldigde belastingen en invoerheffingen.

Kostenstructuur

De kostenstructuur geeft alle kosten weer die nodig zijn om het business model te laten werken. De kostenstructuren van de groothandelaren verschillen en zijn mede afhankelijk van de omvang van de merkenportefeuille, het aantal personeelsleden en de grootte van de opslagruimtes. Daarbij komt dat groothandelaren die de officiële en exclusieve distributeur zijn van één of meerdere merken, zich aan allerlei regels en voorwaarden van de buitenlandse producent dienen te houden. Dit betekent dat zij bijvoorbeeld verplicht zijn een voorraad te hebben van het gehele assortiment, terwijl niet alle producten even courant zijn of dezelfde winst opleveren. Ook kan de producent de groothandelaar verplichten de marketing van het product te voeren en daarin zelf te investeren, en eisen stellen aan de kwaliteits en het serviceniveau. Deze verplichtingen hebben gevolgen voor de kostenstructuur van een groothandelaar.

Parallelimport

De groothandelaren geven aan dat zij hevige concurrentie ervaren van parallelimport van merken waarvan zij een exclusieve distributieovereenkomst hebben.

Detailhandelaren kopen hun producten niet altijd direct bij een lokale leverancier. Soms kunnen supermarkten een voordeel behalen en kopen zij goederen direct bij een internationale groothandel, een internationale producent of via een collectieve inkoopvereniging, zonder tussenkomst van de lokale groothandelaren. Bepaalde detailhandelaren zijn dus in staat onafhankelijk van groothandelaren te handelen.

Met parallelimport wordt bedoeld dat bepaalde producten legaal kunnen worden geïmporteerd en op de lokale markt worden gebracht zonder tussenkomst van de officiële lokale distributeur of importeur, die het exclusieve recht heeft om dat product of merk in het land te verkopen. De parallelimporteurs kopen niet direct in bij de producent, maar vaak bij andere groothandelaren of grote retailers in het buitenland. Anders dan de traditionele groothandelaar zijn zij niet gebonden aan verplichtingen van de producent en hebben dus ook niet de daarbij komende extra kosten. Dit is het zogenoemde 'free rider'-gedrag.

Door parallelimport kunnen concurrenten lagere aankooprijzen en een afwijkende kostenstructuur hebben voor identieke producten. Volgens de BVCA zijn parallelimporteurs vaak eenmalige/incidentele toetreders tot de markt, die een kans zien om snel winst te maken door een

partij van een bepaald product tegen een lager tarief op de markt te brengen.

Het is opvallend dat de BVCA de nadruk legt op concurrentie van parallelimporteurs en minder op de gevestigde lokale groothandelaren. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat zij de concurrentie via parallelimport als oneerlijk ervaren door het gratis meeliften op de marketing en promotie inspanningen van de officiële importeur.

Parallelimport is echter geen verboden handelspraktijk³³ en zorgt voor een reële concurrentiedruk op de lokale groothandelaren. Door de lage toetredingsdrempels kunnen nieuwe (parallel)groothandelaren relatief makkelijk toetreden tot de markt.

2.3.2.2 Concurrentie op het niveau van de lokale producenten

In deze subparagraaf zal worden ingegaan op de concurrentie op het niveau van de lokale producenten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen lokale producenten die actief zijn op het gebied van landbouw en veeteelt en de lokale industriële productie.

Concurrentieparameters landbouwbedrijven

Uit gespreken met landbouwers en representatieve organen heeft de FTAC begrepen dat er op Curaçao zo'n 40 tot 50 actieve landbouwondernemingen zijn. Het overgrote deel hiervan heeft een redelijk vergelijkbare schaalgrootte van 0,5 tot 2 hectare. De FTAC heeft van vertegenwoordigers uit de sector vernomen dat er een zeer beperkt aantal aanmerkelijk grotere ondernemingen actief is in de markt. Deze grotere ondernemingen hebben naar verluidt ieder de beschikking over een landbouwareaal van tussen de 15 en 20 hectare.

Als klein eiland kan Curaçao moeilijk concurreren met de schaalvoordelen die gepaard gaan met een grootschalige productie in combinatie met moderne technologieën die de efficiency vergroten. De kostprijs per product op Curaçao is daardoor hoger dan in het buitenland.

Ter bescherming van de lokale productie van groente en fruit, heeft de Curaçaose wetgever een invoerverbod ingesteld voor bepaalde groentes en vruchten. De overheid heeft een lijst³⁴ met producten gepubliceerd, die door detailhandelaren alleen lokaal ingekocht mogen worden. Deze producten worden door de lokale boeren geproduceerd (zie paragraaf 4.3.3. voor meer informatie over deze wetgeving)³⁵. Op die manier worden de lokale producenten beschermd voor buitenlandse concurrentie. Als het lokaal niet beschikbaar is, wordt fruit met name uit Colombia, de Dominicaanse Republiek en de Verenigde Staten geïmporteerd en groente vooral vanuit de Verenigde Staten en Nederland³⁶. De markt voor alle groenten en fruit zou dus internationaal zijn, indien er geen wettelijke invoerverboden van kracht zouden zijn.

Ook is er sprake van prijsregulering in de landbouwsector. Dat wil zeggen dat voor een groot aantal lokaal geproduceerde groente- en fruitsoorten er een maximumprijs

geldt. Deze wetgeving wordt in paragraaf 4.3.5. behandeld. Het is niet ongebruikelijk dat producenten een wettelijke maximumprijs als richtprijs hanteren. Bij het uitblijven van aanpassingen van deze maximumprijs ligt dat zelfs steeds meer voor de hand. Volgens de Curaçaose landbouwers betekent dit ook dat veel producten, ook al zijn de productiekosten per product hoger, slechts tegen de wettelijke maximumprijs mogen worden verkocht. Een maximumprijs belemmert ook de concurrentie op kwaliteit, service en productinnovatie, omdat dan de hogere productiekosten als gevolg van meer innovatie en service direct uit de marge van de producent komen. In tegenstelling tot de producenten van scharreleieren kunnen lokale boeren die aan biologische teelt doen geen ontheffing krijgen van de maximumprijs. Hierdoor kan het aanbod van de verschillende soorten lokaal geteelde groente- en fruitsoorten als homogeen worden gekwalificeerd.

De lokale markt is door het invoerverbod voor bepaalde groente- en fruitsoorten afgeschermd voor concurrentie uit het buitenland. Met zo'n 40 tot 50 actieve ondernemers zou er in principe voldoende concurrentie tussen de lokale landbouwers mogelijk moeten zijn. Dit wordt echter beperkt doordat er sprake is van een gereguleerde maximumprijs.

Wet- en regelgeving heeft daarmee een aanzienlijke invloed op de mate van concurrentie in de landbouwsector. In hoofdstuk 4 zal nadere worden ingegaan op hoe wet- en regelgeving de concurrentie beïnvloedt. In de Toelichting behorende bij de Ministeriële regeling met algemene werking, van de 3de augustus 2022 tot wijziging van de Prijzenbeschikking kippeneieren Curaçao oktober 1983 motiveert de regering het ingrijpen op de markt door te wijzen op het belang van 'Food Safety' (voedselzekerheid) en 'Food Security' (voedselveiligheid)³⁷. 'Food Safety' en 'Food Security' houdt in dat een land naar zelfredzaamheid moet streven op het gebied van voedsel en de kwaliteitsbewaking hiervan. Het is gebruikelijk dat de sectoren akkerbouw en veeteelt gesubsidieerd worden, aldus de Toelichting. Dat hangt samen met het productieproces en de kapitaalintensiteit van het verbouwen van voedsel. Dat is ook de reden dat de regering een beleid van protectionisme (bescherming tegen buitenlandse concurrentie) op akkerbouw en veeteelt toepast. Hierdoor is het volgens de regering aantrekkelijker voor een lokale ondernemer om tot deze sectoren toe te treden³⁸. Op Curaçao is vanuit die gedachte van protectionisme gekozen voor het importverbod op eieren en prijzenregulering van lokale kippeneieren productie.

De vertegenwoordigers van de AKV, Hofi Cas Cora en de supermarkten waarmee de FTAC heeft gesproken, bevestigen dat de boeren zonder interventie van de overheid moeilijk zouden kunnen concurreren met importgoederen. Die overheidsinterventie kan de reden zijn dat het aantal landbouwers de afgelopen jaren is toegenomen³⁹. Nu toetreding lijkt plaats te vinden, bestaat het vermoeden dat het, ondanks/dankzij importverboden en maximumprijzen, rendabel is om landbouw te bedrijven op Curaçao.

Met betrekking tot toetredingsdrempels is er door een

vertegenwoordiger van de AKV aangegeven dat er momenteel een tekort is aan landbouwgronden. Dit maakt het moeilijk voor (potentiële) toetreders tot de markt om aan beschikbare grond te komen die bestemd is voor landbouw. Dat er behoefte is aan meer landbouwgrond bevestigt het vermoeden dat het ondanks/dankzij importverboden en maximumprijzen, rendabel is om landbouw te bedrijven op Curaçao.

Een andere toetredingsdrempel is dat ondernemingen die actief willen worden in de land- en tuinbouw worden geconfronteerd met aanloopkosten.

Deze aanloopkosten worden veroorzaakt door het startkapitaal dat nodig is voor de initiële investeringen in bijvoorbeeld landbouwwerktuigen en zaaigoed. De cashflow van de onderneming komt echter pas op gang op het moment dat de eerste gewassen geoogst kunnen worden. De onderneming moet dus voldoende kapitaal hebben om de tijd tussen het zaaien van de eerste gewassen en de eerste oogst te overbruggen.

Uit gesprekken met de boeren kwam naar voren dat er tegenwoordig nieuwe methodes zijn die het mogelijk maken makkelijker en goedkoper landbouw te bedrijven, zoals hydroponics. Echter, deze methodes vergen hele grote investeringen in technologie⁴⁰. Niet alle boeren kunnen dat opbrengen. Concurrentie op het gebied van innovatie wordt dus belemmerd door de grote investeringen die vereist zijn.

Concurrentieparameters veehouderij

Uit het bedrijvenregister van het CBS⁴¹ blijkt dat er op Curaçao één bedrijf is geregistreerd dat zich primair bezighoudt met het fokken van runderen en melkproductie, Natuurfarm Scherpenheuvel B.V., Daarnaast zijn er volgens het bedrijvenregister vier gemengde bedrijven. Gemengde bedrijven houden zich bezig met een combinatie van landbouw en veeteelt.

Volgens de uitvoeringsorganisatie Veterinaire Zaken is er één slachthuis op Curaçao waar meerdere keren per week wordt geslacht. In de slachthal op Barber wordt alleen op zondagochtend geslacht. Dat heeft cultuur gerelateerd redenen, met name de productie en verkoop van 'sanger' op de wekelijkse markt aldaar.

Supermarkten en zelfstandige slagerijen zijn voor het overige de belangrijkste afzetkanalen voor lokaal geproduceerd vlees.

Er zijn geen cijfers beschikbaar met betrekking tot de productieomvang van de veehouderij op Curaçao. Veel vlees wordt geïmporteerd. In 2021 was dat 15,2 miljoen kilo⁴². De belangrijkste landen van herkomst voor rundvlees zijn Brazilië en de Verenigde Staten, samen goed voor 76% van de importwaarde in 2021. Voor de andere vleessoorten zijn Brazilië, Nederland en de Verenigde Staten de belangrijkste importlanden. Importverboden voor landbouwhuisdieren en vlees worden indien noodzakelijk uitgevaardigd in het belang van diergezondheid en voedselveiligheid en niet om de lokale producenten te beschermen tegen buitenlandse concurrentie. De markt voor lokaal geproduceerd

vlees kent geen marktwerking versturende importverboden of wettelijke maximumprijzen.

Concurrentieparameters eierproductie

De markt voor kippeneieren kent vier aanbieders. Volgens de toelichting op de meest recente wijziging van de Prijzenbeschikking kippeneieren heeft één aanbieder met een marktaandeel van 75% een dominante positie⁴³.

De eierproducenten opereren op een van buitenlandse concurrentie afgeschermd markt omdat de Curaçaose overheid in 1972, in het belang van de volkshuishouding en in het bijzonder om de ontwikkeling van import vervangende bedrijven te bevorderen een invoerverbod voor kippeneieren heeft ingesteld. Dit om reden van 'Food Safety' en 'Food Security', het streven naar zelfredzaamheid op het gebied van voedsel en de kwaliteitsbewaking hiervan. Ook prijsbeheersing is een van de redenen die de regering aanvoert als onderbouwing voor de bescherming van de lokale producenten. De regering stelt in de toelichting op de ministeriele regeling dat indien wordt afgezien van de lokale productie van kippeneieren en overgegaan wordt op de volledige import hiervan, dat dan de prijs van een dozijn legbatterijeieren naar schatting tussen de NAf. 10,93 en NAf. 14,13 zal bedragen. De huidige gereguleerde prijs is NAf. 6,36 voor een dozijn⁴⁴.

Dit invoerverbod is in 1983 aangevuld met regulering van de prijs van kippeneieren, met name om misbruik te voorkomen door de eierproducenten die in een bevoordeelde positie verkeerden door het importverbod.

Volgens het register van de Kamer van Koophandel zijn in 2016 Happy Chicken B.V. en Granja Gallina Feliz N.V. toegetreten tot de markt. Beide ondernemingen beschikken sinds 2018 over een ontheffing van de Regeling Makutu Básiko en de Prijzenbeschikking kippeneieren. Granja Gallina Feliz⁴⁵ en Happy Chicken⁴⁶ onderscheiden zich van Moderno en Pita op het gebied van dierenwelzijn en door uitsluitend scharreleieren te produceren conform de minimumnormen voor dergelijke eieren zoals vastgelegd in de Europese richtlijn 1999/74/EG en via KB van 17 oktober 2005. Deze ontheffing was noodzakelijk om rendabel scharreleieren te produceren op Curaçao⁴⁷.

Het productaanbod is redelijk homogeen. Het verschil tussen de op de markt aangeboden eieren zit in de wijze waarop de kippen worden gehouden. Met betrekking tot toetredingsdrempels is naast de initiële investering ook een hindervergunning vereist, i.v.m. mogelijke overlast voor omwonenden, welke voorwaarden kan bevatten die additionele investeringen vereisen om overlast te beperken⁴⁸.

Het betreft dus een van buitenlandse concurrenten afgeschermd markt waarop geen sprake is van prijsconcurrentie met één dominante speler. De prijsregulering en de aanwezigheid van andere aanbieders maken het minder waarschijnlijk dat deze dominante speler zijn positie op de markt kan misbruiken. Daarnaast is in de praktijk gebleken dat toetreding tot de markt door een nieuwe partij mogelijk is.

Concurrentieparameters visserij

De FTAC heeft (nog) geen duidelijk beeld van het aantal lokale vissers. Vissers op Curaçao vissen voornamelijk op niet-diepzeevissen⁵⁰. De visserij vindt plaats in de baaien en lagunes van Curaçao, op de riffen en in open water tot aan Klein Curaçao en verder in zee⁵¹. Ingevolge het bepaalde in artikel 2, tweede en vierde lid, van de Visserrijlandsverordening is deze vorm van kleinschalige visserij niet vergunning plichtig waardoor het moeilijk is inzicht te krijgen in de omvang van deze sector⁵². Om (verse) vis op Curaçao te verkopen moet de vis aan de eisen voldoen van de Visserijlandsverordening en de Warenlandsverordening.

2.3.2.3 Concurrentieparameters lokale Industriële productie

Curaçao kent een beperkt aantal grootschalige producenten van levensmiddelen en (fris-)dranken. Deze genieten waarschijnlijk bepaalde schaalvoordelen ten opzichte van hun concurrenten. De concurrentiedruk komt van kleinere industrieën op de markt. Zo is Kortijn ijs, volgens het CBS-bedrijvenregister een middelgrote onderneming, een directe concurrent van Lovers op de markt van het produceren van ijsblokken⁵². Kortijn ijs is een ijsblokjesfabriek die ijsblokken in verschillende maten levert aan particulieren, detailhandelaren en horeca.

Daarnaast is er concurrentiedruk van de lokale groothandelaren die concurrerende producten importeren. Ook zijn er veel kleine producenten van bepaalde levensmiddelen die onderling concurreren en waarvan de grotere producenten op het niveau van specifieke producten concurrentiedruk ervaren, met name op het gebied van productinnovatie.

2.3.2.4 Concurrentie op het niveau de lokale detailhandelaren

In deze subparagraaf zal worden ingegaan op de concurrentie op het niveau van de lokale detailhandelaren. In de voorgaande beschrijving van de ondernemingen die actief zijn op dit niveau van de waardeketen is een onderscheid gemaakt tussen enerzijds supermarkten en anderzijds de minimarkten en de toko's. Uit de gesprekken tussen de FTAC en de detailhandelaren blijkt dat zij een verschil ervaren tussen supermarkten en minimarkten/toko's. Supermarkten vormen vanuit mededingingsrechtelijk perspectief een aparte markt naast de bakker, groenteboer of slager. De behoefte aan een one-stop-shop voor alle dagelijkse behoeften geeft supermarkten de mogelijkheid winstgevend een hogere prijs te hanteren ten opzichte van deze gespecialiseerde detailhandelaren⁵³. Specialistische detailhandelaren in levensmiddelen zullen worden benoemd daar waar het waarschijnlijk is dat zij een werkelijke concurrentiedruk uitoefenen op supermarkten respectievelijk minimarkten en toko's.

In gesprekken met de in paragraaf 1.4 genoemde supermarkten werd door hun vertegenwoordigers naar voren gebracht dat de onderlinge concurrentie in hun marktsegment als hevig wordt ondervonden. Deze supermarkten geven aan dat ze hun concurrenten ook volgen om hun verkoopprijzen aan te passen.

Het is mededingingsrechtelijk geoorloofd om als onderneming te reageren op het marktgedrag van concurrenten. Uitgangspunt moet daarbij zijn dat een onderneming haar strategisch beleid zelfstandig bepaald, daarbij kan en mag zij haar prijzen naar aanleiding van marktgedrag van haar concurrenten aanpassen. Dergelijk gedrag is pas concurrentiebeperkend als er sprake is van coördinatie en samenwerking tussen de concurrenten om de onderlinge concurrentie uit te schakelen. Over het algemeen zal zelfs de uitwisseling van openbare informatie - informatie die in het algemeen voor alle concurrenten en afnemers even gemakkelijk toegankelijk is - geen inbreuk op het kartelverbod vormen, tenzij dit in het kader van een kartelafpraak gebeurt⁵⁴. Dus met het doel om of met het gevolg dat de concurrentie wordt verhinderd, beperkt, of vervalst.

De vertegenwoordigers van deze supermarkten hebben in de gesprekken met de FTAC gesteld dat ze op productniveau eigen prijsstrategieën hanteren om zo, als bedrijf, beter te kunnen concurreren. Als voorbeeld werd genoemd dat op het ene product (tijdelijk) verlies kan worden gemaakt, terwijl er wel meer marge op een ander product gemaakt kan worden. Verder blijkt uit de gesprekken dat de supermarkten vaak een gemiddelde mark-up over alle producten van ongeveer 25% à 30% hanteren om hun algemene kosten te dekken. In de gesprekken is door marktpartijen aangegeven dat de huidige operationele marges laag zijn en dat zij vermoeden dat een aantal spelers daardoor nauwelijks nog rendabel kan opereren. De mark-up die de supermarkten hanteren op de producten die ze verkopen is om hun kosten te dekken. Dat de gemiddelde mark-up van de supermarkten binnen een nauwe bandbreedte ligt van 25-30% kan verschillende dingen betekenen. Het kan bevestigen dat er inderdaad sprake is van intensieve concurrentie en dat dit de minimale gemiddelde marge is om de operationele kosten te dekken. Immers, indien de supermarkten een vergelijkbare kostenstructuur hebben, worden ze vaak bevoorrad door dezelfde groothandelaren/importeurs en zouden ze een vergelijkbare mark-up op de producten nodig hebben om hun kosten te dekken. Aan de andere kant kan het betekenen dat supermarkten elkaars prijzen inderdaad goed in de gaten houden.

Dit wordt, zoals aangegeven, mededingingsrechtelijk pas problematisch als er sprake is van afspraken of onderling afgestemde feitelijke gedragingen, met andere woorden: enige vorm van coördinatie tussen de supermarkten, met het doel om of het gevolg dat de concurrentie op de markt of een deel daarvan merkbaar wordt verhinderd, beperkt of vervalst. Indien er sprake is van dergelijke coördinatie dan is er sprake van een overtreding van het kartelverbod.

De specifieke reden voor het door de supermarkten hanteren van een redelijk vergelijkbare mark-up bleek niet uit ons onderzoek naar de sector. Omdat er verschillende mogelijke alternatieve verklaringen zijn voor de beperkte bandbreedte van de gehanteerde mark-up, betekent het feit dat de supermarkten een vergelijkbare mark-up hanteren niet zonder meer dat er sprake is van kartelafspraken⁵⁵. Daarvoor is aanvullend onderzoek nodig.



Concurrentieparameters detailhandelaren

Uit van MEO verkregen gegevens blijkt dat op Curaçao 17 supermarktondernemingen in totaal 20 supermarkten exploiteren. Daarnaast zijn er ruim 250 minimarkten/toko's. In de, ook in dit sectoronderzoek gehanteerde, definities van supermarkt en minimarkt wordt het verschil gemaakt door de aanwezigheid van een slagerij. Volgens de vertegenwoordigers van supermarkten waarmee de FTAC heeft gesproken, is de noodzakelijke slagerijvergunning vaak te duur voor de minimarkten⁵⁶ en/of beschikken zij niet over de noodzakelijke oppervlakte die in de voorwaarden verbonden aan de slagerijvergunning wordt vereist. Detailhandelaren in de levensmiddelensector kunnen concurreren op basis van prijs, kwaliteit, variëteit van het assortiment en andere diensten. Onder andere diensten wordt verstaan de afstand die de consument moet afleggen naar het verkooppunt, parkeergelegenheid, openingstijden, etcetera.

In het verleden deed de consument met name zijn grote inkopen bij de supermarkt en ging naar de minimarkt/toko voor kleine en/of tussendoor boodschappen. De geïnterviewde supermarkten geven aan dat ze de afgelopen jaren een verandering in het koopgedrag van consumenten hebben gemerkt. Met name de middelgrote supermarkten signaleren dat vaak ook de grote maandelijks inkopen bij de minimarkten/toko's worden gedaan. Dit verschijnsel heeft volgens een vertegenwoordiger van een middelgrote supermarkt niet per se te maken met de prijs of kwaliteit van de minimarkten, maar waarschijnlijk met het feit dat er een veel groter aantal minimarkten is. Dus de bereikbaarheid is beter. De consument laat zich niet uitsluitend door de prijs leiden, maar ook door de locatie/nabijheid van de supermarkt. Men is vaak niet bereid om ver te reizen voor een iets lagere prijs. Naarmate de afstand toeneemt, wordt het voordeel van de lagere prijs immers tenietgedaan door de hogere vervoerkosten en dus heeft een winkel dicht bij huis of werkplek de voorkeur of een locatie waar men vaak moet zijn of langs rijdt. Ook het feit dat de afgelopen jaren de minimarkten veel

groter zijn geworden, ruimere openingstijden hanteren en een breder assortiment zijn gaan aanbieden, waaronder verse producten, speelt een rol.

De grotere supermarkten ervaren deze ontwikkeling nog niet als een bedreiging. Zij zien uitsluitend de andere (grotere) supermarkten als hun directe concurrenten. Voor de kleinere supermarkten ligt dit anders. Zij ervaren zeker de grotere minimarkten wel als directe concurrenten. Consumenten zien kennelijk de minimarkten en toko's als substituten voor een aantal van de middelgrote supermarkten, maar niet voor grote supermarkten. Dit betekent dat de grotere supermarkten een andere en mogelijk lagere concurrentiedruk ervaren dan de middelgrote supermarkten. Het is echter ook mogelijk dat er sprake is van getrapte concurrentie van minimarkten, namelijk via de concurrentiedruk van de minimarkten op middelgrote supermarkten die door de grotere supermarkten wel als directe concurrent worden ervaren.

Voor wat betreft de detailhandel in levensmiddelen zijn er in principe weinig barrières om de markt te betreden. Met betrekking tot minimarkten en toko's zijn de toetredingsdrempels kennelijk zo laag dat er een wettelijk moratorium is ingesteld, zoals later wordt besproken. Dit is echter niet het geval voor supermarkten. Supermarkten hebben hogere investeringskosten waardoor de toetredingsdrempels hoger liggen dan voor toko's/minimarkten. Dit blijkt verder uit het feit dat er in de afgelopen tien jaar slechts één nieuwe supermarkt de markt heeft betreden (Carrefour), één supermarkt een tweede vestiging heeft geopend (Esperamos aan de Caracasbaaiweg) en twee supermarkten van de markt zijn verdwenen (Ossais en Cost U Less)⁵⁷. Dat de laatste twee nieuwe toetreders tot de markt, Carrefour en Van den Tweel (voorheen Albert Heijn), beide deel uitmaken van een internationale supermarktketen, doet vermoeden dat het nodige kapitaal en de toegang tot inkooporganisaties komt van een internationale keten. Mogelijk zijn dit essentiële voorwaarden voor supermarkten om de Curaçaose markt succesvol te betreden.

Daarnaast zijn er ook groothandelaren (marktsegment 2) die aandelen hebben in supermarkten/detailhandelaren (marktsegment 3). Een dergelijke groothandelaar, met de exclusieve distributierechten voor een (groot) aantal producten, kan dus een bijzonder belang hebben bij het succes van een bepaalde supermarkt. Dit kan mogelijk leiden tot oneigenlijke bevoordeling. Dat wil zeggen dat een gelieerde supermarkt wordt bevoordeeld bij de distributie van goederen, omdat de groothandelaar daar direct of indirect zelf baat bij heeft.

2.3.3 Concurrentiedruk vanuit andere marktsegmenten

In deze subparagraaf wordt de concurrentiedruk besproken die uitgaat van een partij die, als toeleverancier of als afnemer, actief is op een ander niveau van de waardeketen.

Uit de beschrijving van de spelers op de verschillende niveaus van waardeketen is sowieso gebleken dat partijen in de praktijk meerdere rollen in de keten hebben. De grote lokale industriële ondernemingen functioneren deels ook als groothandelaar/distributeur van andere producten. Curaçao Beverage Bottling Company B.V (CBBC) bijvoorbeeld, produceert, importeert en distribueert een verscheidenheid aan dranken/producten. Supermarkten importeren een deel van hun assortiment zelf en zijn dus ook actief als importeur. Eén biologische boer is met een eigen "eatery" eveneens actief in de foodservice-sector.

Supermarkten

Uit de gesprekken met de leveranciers en supermarkten komt naar voren dat supermarkten ten opzichte van hun toeleveranciers over een aanzienlijke afnemersmacht lijken te beschikken.

Het blijkt dat met name de lokale landbouwers een sterke afnemersmacht van de supermarkten ervaren. Supermarkten kunnen vanwege het grote aantal kleine landbouwers, specifiek voor de groenten waarvoor een importverbod geldt, zonder extra kosten uit verschillende aanbieders kiezen. Dit terwijl de supermarkt een belangrijk verkooppunt is voor de lokale producent. Immers, de meeste consumenten kopen hun producten bij supermarkten en niet direct bij de boer.

Het gaat bovendien deels om verse producten die niet lang bewaard kunnen worden en dus moeten landbouwers hun producten redelijk snel verkopen. Voor een boer betekent de zoektocht naar alternatieve afnemers, bijvoorbeeld meerdere minimarkten en toko's, dat er additionele kosten (brandstof en tijd) gemaakt moeten worden. Landbouwers geven er daarom de voorkeur aan hun producten aan één partij te verkopen.

Als gevolg hiervan hebben groente-, fruit- en veetelers een relatief zwakke onderhandelingspositie ten opzichte van de supermarkten. Landbouwbedrijven en landbouwers zijn daardoor geneigd lagere prijzen te accepteren voor hun producten. Daarnaast geldt, zoals eerder

gemeld, een maximale groothandelsprijs voor de prijs gereguleerde groente- en fruitsoorten en is een ontheffing van het importverbod mogelijk waardoor een landbouwer niet kan profiteren van schaarste in het aanbod.

Vissers op Curaçao hebben, in ieder geval in vergelijking met de landbouwers, meer marktmacht ten opzichte van de supermarkten, omdat ze minder afhankelijk zijn van de detailhandelaren. Uit onze gesprekken met vertegenwoordigers van AKV kwam naar voren dat de meeste vissers in eerste instantie niet aan de detailhandel verkopen, maar aan ondernemingen actief in de foodservice-sector of aan bepaalde vaste klanten die relatief grote hoeveelheden vis tegen een hoge prijs willen kopen voor eigen gebruik. Pas nadat deze groepen afnemers een keuze hebben gemaakt over welke vis ze willen kopen, wordt de gevangen vis aan de supermarkten aangeboden. De mate van marktmacht van de vissers tegenover de supermarkten is hierdoor anders dan van de andere lokale producenten, waaronder de landbouwers.

Om optimaal te kunnen profiteren van de behoefte aan een one-stop-winkel zijn bepaalde producten en merken voor de supermarkten een must-have. Echter, ook op het gebied van deze producten en merken zien we dat supermarkten in staat zijn een bepaalde mate van afnemersmacht te kapitaliseren door producten in eigen beheer te produceren of buiten de officiële importeur om te importeren, of hiermee te dreigen.

Het zelf opstarten van de productie van een product is een verschijnsel dat in ieder geval kan worden waargenomen met betrekking tot brood. Sommige, met name grotere, supermarkten hebben een eigen bakkerij en produceren een deel van het assortiment aan brood dat wordt verkocht zelf. Hierdoor hebben supermarkten een betere onderhandelingspositie ten opzichte van bakkerijen. Omdat de noodzakelijke kennis en apparatuur al aanwezig is, kunnen zij indien gewenst de productie eenvoudig zonder veel extra (verzonken-) kosten opschalen.

Het door supermarkten substitueren van lokaal geproduceerde producten door zelf geïmporteerde producten of parallel geïmporteerde producten, zoals (fris-)drank, kwam niet naar voren tijdens onze gesprekken. Hetgeen wel expliciet naar voren kwam is dat supermarkten kunnen dreigen de producten zelf te importeren om zo de groothandelaren te omzeilen, of lokale landbouwers te negeren wat betreft groente en fruit waarop geen invoerverbod rust. Volgens de vertegenwoordiger van de agenturen beschikken de grote supermarkten in ieder geval over de infrastructuur om producten in grote hoeveelheden te importeren.

De gesprekken van de FTAC met de BVCA wijzen echter uit dat de parallelimport en verkoop door supermarkten zelf van producten waarvoor lokale groothandelaren exclusieve rechten hebben in de praktijk een uitzondering is. Het gebeurt, maar niet op constante en duurzame wijze. Zie ook de opmerkingen over parallelimport bij de bespreking van de concurrentieparameters van het

marktsegment groothandelaar hierboven. Een mogelijke verklaring is dat importeurs/groothandelaren vaak die exclusieve rechten hebben van meerdere merken/producenten en supermarkten voor andere merken wel afhankelijk zijn van een groothandelaar.

De groothandelaren met een uitgebreide portefeuille aan exclusieve rechten genieten zo toch van een zekere mate van bescherming voor (potentiële) concurrentie of afnemersmacht als gevolg van parallelimport door supermarkten.

2.4 Conclusie

In de onderhavige sector studie heeft de FTAC in de waardeketen van de levensmiddelensector globaal vier niveaus weten te onderscheiden van binnenkomst van de goederen tot de verkoop aan de consument.

De vier onderscheiden marktniveaus met de daarin aanwezige segmenten zijn:

- 1) Internationale producenten, waaronder exporteurs en internationale groothandelaren;
- 2) Lokale leveranciers, zoals lokale groothandelaren en lokale producenten;
- 3) Lokale afnemers, de detailhandelaren;
- 4) Lokale eindgebruikers, zoals consumenten en de foodservice.

Binnen ieder niveau van de waardeketen zijn marktsegmenten geïdentificeerd. In elk marktsegment zijn een aantal (soorten) spelers actief. Het is belangrijk te beseffen dat de precieze waardeketen per product kan verschillen. Sommige producten komen via een internationale producent door tussenkomst van een groothandelaar naar de detailhandel. Andere producten worden direct door de detailhandelaar zelf geïmporteerd. Ten slotte worden bepaalde producten lokaal geproduceerd en direct door de producent aan de detailhandel geleverd.

In het marktsegment lokale producenten zijn de lokale agrarische bedrijven, vissers en de lokale industriële producenten als spelers actief. In ieder segment zijn meerdere spelers met eenzelfde rol actief. Uit de ketenanalyse blijkt dat in de lokale productie van eieren (slechts) vier ondernemingen actief zijn, waarvan één met een dominante positie. Echter uit nadere analyse van de concurrentieparameters van deze sector blijkt dat toetreding tot de markt mogelijk is en in de praktijk heeft plaatsgevonden. Bovendien is de markt voor kippeneieren sterk gereguleerd, er geldt een invoerverbod en prijsregulering. Misbruik van deze positie ligt daardoor niet voor de hand en door de geregelde prijs is een prijskartel niet mogelijk.

Op basis van de analyse van de concurrentieparameters van de verschillende marktsegmenten lijkt regulering sowieso een aanzienlijke invloed te hebben op de levensmiddelensector en in het bijzonder de lokale productie van groenten en eieren. In hoofdstuk 4 is het gehele kader van wet- en regelgeving dat betrekking heeft op de levensmiddelensector in beeld gebracht door het beantwoorden van

de drempelvragen uit de Competition Assessment Toolkit zoals opgesteld door de OECD.

De positie die de supermarkten in de waardeketen innemen is opvallend. De supermarkten blijken een sterke positie te hebben ten opzichte van hun toeleveranciers. Lokale landbouwers lijken voor de afzet van hun producten in een afhankelijke positie te staan ten opzichte van de supermarkten., terwijl voor andere producten het zelf produceren of zelf importeren door supermarkten een niet louter theoretische optie is. De supermarkten lijken daarmee een centrale en bepalende rol in de waardeketen te hebben.

Uit de bevindingen blijkt dat op vrijwel alle marktsegmenten toetreding van ondernemingen mogelijk is en in de praktijk ook plaatsvindt. De toetreding van toko's en minimarkten is wettelijk beperkt door een door de overheid ingesteld moratorium. De supermarkten die in het recente verleden tot de Curaçaose markt zijn toegetreden, zijn uitsluitend franchises van grote buitenlandse supermarktketens. Hier vormen het noodzakelijk startkapitaal en de noodzakelijke ondersteuning door een grootschalige inkooporganisatie kennelijk een hoge drempel voor onafhankelijke toetreders.

Uit het onderzoek is gebleken dat de supermarkten een redelijk vergelijkbare mark-up hanteren. De specifieke reden hiervoor is niet bekend. Omdat er verschillende mogelijke alternatieve verklaringen zijn voor de beperkte bandbreedte van de gehanteerde mark-up, betekent het feit dat de supermarkten een vergelijkbare mark-up hanteren niet zonder meer dat er sprake is van kartelafspraken⁵⁸. Daarvoor is aanvullend onderzoek nodig.

- 6 In het bijzonder uit gegevens van BCVA, de interviews met de eerdergenoemde supermarkten, en van vertegenwoordigers van AKV.
- 7 De voorzitter van de BVCA verwees hierbij naar een onderzoeksrapport. De FTAC heeft dit rapport niet kunnen achterhalen om het genoemde percentage te verifiëren.
- 8 <https://www.woorden.org/woord/groothandelaar>
- 9 Op basis van informatie van de BVCA.
- 10 <https://cuatro.sim-cdn.nl/cbscuracao/uploads/gdp-values-2011-2022-rev-sna-2008-22062023.xlsx>
- 11 Elly Joubert, directeur van Soltuna in 2021, heeft toen geschat dat er 60 tot 120 (professionele) tuinders zijn op Curaçao in Inventarisatie van tuinbouw en behoeftes voor ondersteuning op Curaçao (2021).
- 12 Bonaire, Colombia, Costa Rica, Dominicaanse Republiek, Jamaica, Puerto Rico en Suriname.
- 13 Uit ons gesprek met UO Veterinaire dienst.
- 14 Artikel 5 P.B. 1933, no. 17 zoals voor het laatst gewijzigd bij P.B. 2011, no. 49.
- 15 Uit ons gesprek met UO Veterinaire dienst.
- 16 P.B. 1972, no. 180.
- 17 Toelichting bij MINISTERIËLE REGELING MET ALGEMENE WERKING, van de 3de augustus 2022 tot wijziging van de Prijzenbeschikking kippeneieren Curaçao oktober 1983, P.B. 2022, no 80.
- 18 Ibid.
- 19 Ibid.
- 20 Volgens de directeur van Happy Chicken, Ontheffing voor Happy Chicken, in Antilliaanse Dagblad 27 juli 2018.
- 21 Deze minimumnormen zijn vastgelegd door de Europese richtlijn 1999/74/EG en via KB van 17 oktober 2005.
- 22 Sommige activiteiten worden in de ISIC als productie beschouwd in plaats van detailhandel, bijvoorbeeld activiteiten die worden uitgevoerd in bakkerijen, banketbakkerszaken, winkels voor bereide vleeswaren enz. die hun eigen productie verkopen.
- 23 <http://www.lovsglobal.com/blank-c7di>
- 24 <https://www.linkedin.com/company/cura%C3%A7ao-beverage-bottling-company-b-v/>
- 25 Zie daarbij de lijst van MEO te op <<https://mipotmoni.meo.cw/winkels/>>.
- 26 Volgens gegevens van MEO.
- 27 Volgens de SBAB.
- 28 Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen, Publicatieblad Nr. C 031 van 05/02/2004 blz. 0005 – 0018.
- 29 Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen (2004/C 31/03), para 8 – 9.
- 30 Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren betreffende de handhavingsprioriteiten van de Commissie bij de toepassing van artikel 82 van het EG-Verdrag op onrechtmatig uitsluitingsgedrag door ondernemingen met een machtspositie.
- 31 Ibid, para. 9-18
- 32 Beschikking van de Commissie 1998 in zaak IV/M.1245 - Valeo/ITT Industries, punt 26.
- 33 Zie ook Antilliaans Dagblad d.d. 1 december 2023: Parallelhandel sterke drank mag.
- 34 Ingevolge A.B. 1984, no. 77 en A.B. 1985, no. 79.
- 35 A.B. 1984, no. 77 en A.B. 1985, no. 79.
- 36 Zie bv. <https://antilliaansdagblad.com/nieuws-menu/27945-ruim-200-kilo-groente-in-beslag-genomen>
- 37 Toelichting behorende bij de Ministeriële regeling met algemene werking, van de 3de augustus 2022 tot wijziging van de Prijzenbeschikking kippeneieren Curaçao oktober 1983, P.B. 2022, no. 80
- 38 Ibid.
- 39 Volgens vertegenwoordigers van AKV.
- 40 Inventarisatie van tuinbouw en behoeftes voor ondersteuning op Curaçao (2021) en ons gesprek met Hofi Cas Cora.
- 41 CBS – Bedrijvenregister 2020
- 42 CBS, Pivot Table Curaçao, Imports and Exports by Period, Commodity and Country (excl. oil products), periode 2014-2021.
- 43 Toelichting behorende bij de Ministeriële regeling met algemene werking, van de 3de augustus 2022 tot wijziging van de Prijzenbeschikking kippeneieren Curaçao oktober 1983, P.B. 2022, no. 80
- 44 Ibid.
- 45 Ministeriële beschikking van 19 oktober 2018, zoals gepubliceerd in de Landscourant van 2 januari 2019
- 46 Ministeriële beschikking van 12 juli 2018
- 47 <https://antilliaansdagblad.com/nieuws-menu/18025-ontheffing-voor-happy-chicken>.
- 48 <https://www.recht.nl/rechtspraak/uitspraak/?ecli=NL:PHR:2023:749>
- 49 <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR144129>
- 50 Ontbrekende informatie van visserijverenigingen; mogelijk ook in opname met de heer Harold Schoop van AKV.
- 51 Marloes Kraan, 2016. Frame Survey of Curacao's fishing fleet. Wageningen, Wageningen Marine Research (University & Research centre), Wageningen Marine Research report C022/17, pagina 6.
- 52 <https://kortijn.com/kortijn-history/>
- 53 <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR144129>
- 54 Slot, P.J. en Swaak, Ch. R. A. (2012) Inleiding Mededingingsrecht (6e druk), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, p. 22.
- 55 Richtsnoeren Horizontale Samenwerking, rnr. 92.
- 56 Artikel 3.1 van de Landverordening inzake concurrentie.
- 56 Op basis van informatie gevonden op de website van de Uitvoeringsorganisatie Veterinaire Zaken lijken de kosten verbonden aan een vergunningaanvraag echter mee te vallen. Zie <https://uov.cw/wp-content/uploads/2022/09/23.-NL-Verzoek-vleesvergunning-20200602.pdf>
- 57 Supermarkten die van eigenaar en naam zijn veranderd, zijn hier niet meegenomen, zoals New California Supermarket [was California] en Timmy Supermarket [was Dande].
- 58 Artikel 3.1 van de Landverordening inzake concurrentie.

3

Ontwikkelingen in de levensmiddelensector



3. ONTWIKKELINGEN IN DE LEVENSMIDDELENSECTOR

3.1 Prijsontwikkeling

Een van de aanleidingen voor de FTAC om in 2020 de levensmiddelensector als prioritaire sector aan te wijzen, was een door de samenleving gepercipieerde stijging van de prijzen van de dagelijkse levensbehoeften. In dit hoofdstuk zal, met name aan de hand van de vrij beschikbare statistische informatie, zoals de ontwikkeling van de consumentenprijsindex (CPI), een beeld worden geschetst van de prijsontwikkeling op Curaçao. Om deze trend in perspectief te kunnen plaatsen zal de CPI van Curaçao over een bepaalde periode worden afgezet tegen die van de twee andere benedenwindse eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen, Aruba en Bonaire, maar ook, vanwege de importafhankelijkheid van Curaçao, tegen de CPI van belangrijke handelspartners Nederland, de Verenigde Staten, Colombia en de Dominicaanse Republiek. In subparagrafen 3.1.2 en 3.1.3 wordt getracht een verklaring te vinden voor de uiteenlopende ontwikkelingen van het CPI door de kosten van transport en energie over een aantal jaren in kaart te brengen.

3.1.1 Samenstelling van de Consumenten Prijs Indexcijfer(CPI)

De CPI is de maatstaf waarmee we de jaarlijkse inflatie meten en geeft de gemiddelde prijsstijging aan van een pakket goederen en diensten. De mate waarin de prijsverandering meetelt, is afhankelijk van het belang van een productgroep in de uitgaven. Prijsveranderingen van belangrijke uitgaven tellen zwaarder mee in het gemiddelde dan die van minder belangrijke uitgaven. De prijsstijging wordt uitgedrukt in een indexgetal ten opzichte van het basisjaar (het basisjaar heeft altijd een index van 100).

De uitgaven voor de berekening van de CPI zijn daarom onderverdeeld in categorieën, groepen, klassen en subklassen. Deze onderverdeling is internationaal gestandaardiseerd en vastgelegd in de 'Classification of Individual Consumption according to Purpose' (COICOP). De COICOP is een classificatie van consumptieve uitgaven die wordt beheerd door de Verenigde Naties⁵⁹.

De onderstaande negen uitgavecategorieën maken deel uit van de consumentenprijsindex (CPI) voor Curaçao⁶⁰, met tussen haakjes de Engelse benaming zoals door het CBS gebruikt in haar CPI-tabellen⁶¹. De nummering sluit aan bij de COICOP-classificatie.

1. Voedsel (food)
2. Dranken en tabakswaaren (beverages and tobacco)
3. Kleding en schoenen (clothing and footwear)
4. Huisvesting (housing)
5. Meubels, apparaten en huishoudelijke artikelen (household furnishing and appliances)
6. Gezondheid (medical care)
7. Transport en communicatie (transportation and communication)

8. Recreatie, onderwijs en ontwikkeling (recreation and education)
9. Rest (miscellaneous)

Elke uitgavecategorie is vervolgens onderverdeeld in groepen, klassen en subklassen. De uitgavecategorie voedsel bevat de volgende groepen⁶²:

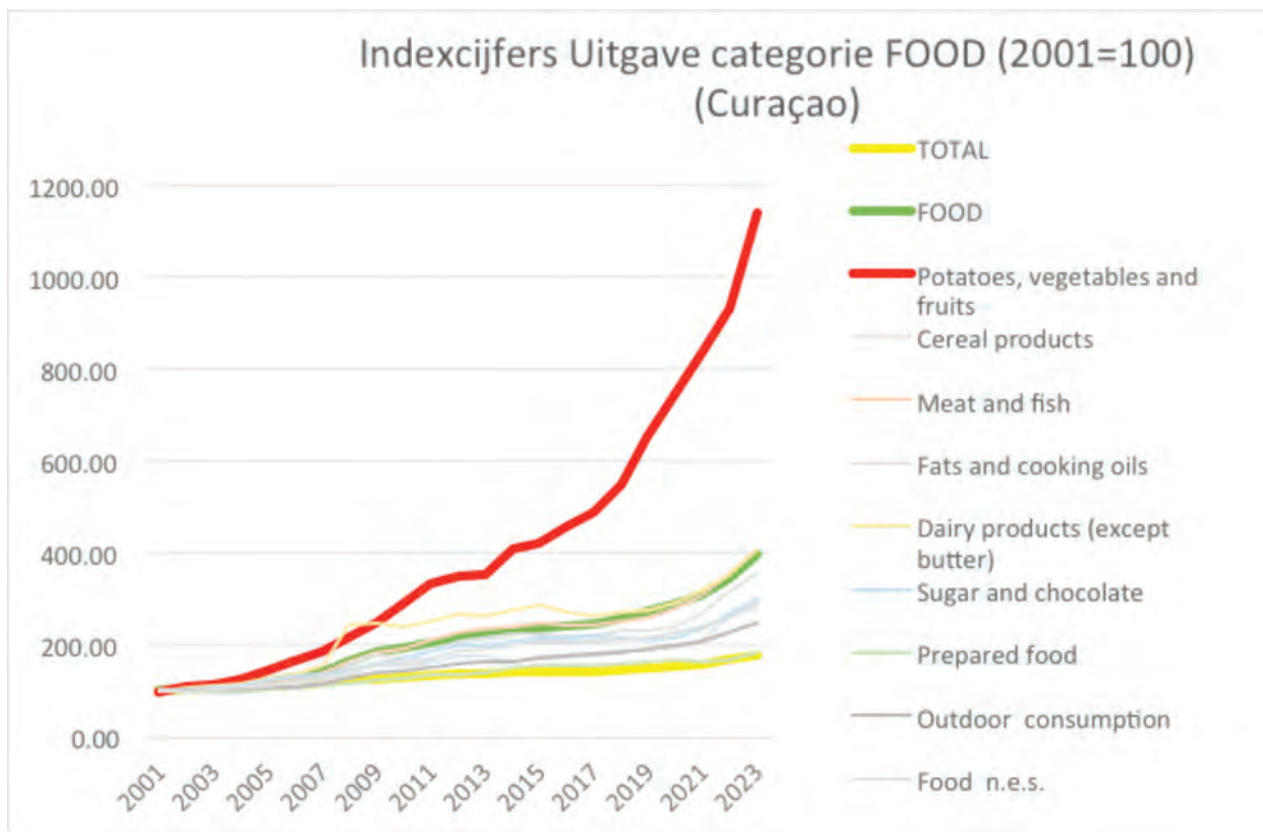
- Graanproducten (cereal products)
- Vlees en vis (meat and fish)
- Vetten en bakoliën (fats and cooking oils)
- Zuivelproducten (behalve boter) (dairy products (except butter))
- Aardappelen, groenten en fruit (potatoes, vegetables and fruits)
- Suiker en chocolade (sugar and chocolate)
- Bereid voedsel (prepared food)
- Voedselconsumptie buitenshuis (outdoor consumption)
- Voedsel n.e.g. (food n.e.s.)

N.B. De in deze sectorstudie gehanteerde definitie van levensmiddelen is daarmee ruimer dan de uitgavecategorie voedsel zoals gehanteerd door het CBS bij de berekening van het CPI. Het CBS Curaçao neemt daarin de 'niet-alcoholische dranken' niet mee, een productgroep die in deze sectorstudie wel onder levensmiddelen wordt geschaard.

3.1.2 Ontwikkeling van het Consumenten Prijs Indexcijfer(CPI)

In Figuur 3 is op basis van gegevens van het CBS van Curaçao de algehele prijsontwikkeling (gele lijn), de uitgavecategorie 'Food' (groene lijn) en enkele specifieke groepen levensmiddelen sinds 2001 weergegeven. Opvallend is de ontwikkeling van de productgroep aardappelen, groente en fruit (rode lijn). In iets meer dan twintig jaar is het indexcijfer gestegen van 100 naar ruim boven de 1000. Concreet betekent dit dat aardappelen, groenten en fruit in deze periode meer dan tien keer zo duur zijn geworden hoewel voor een aantal van de producten de prijs is gereguleerd. In hoofdstuk 4.3.5 wordt de wijze van prijsregulering van verschillende voedingsmiddelen nader geanalyseerd aan de hand van de Competition Assessment Checklist van de OECD.

Uit Figuur 3 blijkt dat er met name de laatste jaren sprake is van een sterke stijging. Dat vanuit de samenleving regelmatig geklaagd wordt over prijsontwikkelingen in de levensmiddelensector is dus niet onterecht. De grafieken laten de afgelopen twintig plus jaren een in vergelijking met de prijzen van andere uitgaven categorieën veel sterkere stijging zien in de prijzen van voedingsmiddelen. Daar komt bij dat in het geval van een kleine eiland economie ook nog eens vrijwel alles moet worden geïmporteerd via lucht- of zeevracht. In 2021 voerde Curaçao voor NAF. 480 miljoen aan voedsel en levende dieren in. Het totale importvolume bedroeg in dat jaar NAF. 1,908 miljard⁶⁴.



Figuur 3: ontwikkeling van het prijsniveau voor voedingsmiddelen en productcategorieën
Bron: <https://cuatro.sim-cdn.nl/cbscuracao/uploads/annual1.pdf>

De belangrijkste handelspartners van Curaçao voor het importeren van goederen zijn: de Verenigde Staten van Amerika en Nederland. Samen goed voor bijna 60% van het totale importvolume⁶⁵. De top 5 landen van waaruit Curaçao in 2021 importeerde bestaat verder uit Panama (6,8% van het importvolume), Puerto Rico (2,9%) en Venezuela (0,6%)^{66, 67}.

De bijdrage aan het Bruto Binnenlands Product (BBP) land- en mijnbouw (agriculture and mining), met andere woorden de lokale productie, bedroeg in datzelfde jaar NAf. 14,7 miljoen. Dit komt neer op 0,27% van het totale BBP. Deze cijfers lijken het beeld met betrekking tot de beperkte lokale productie en hoge importafhankelijkheid van Curaçao dat tijdens een gesprek door de Belangenvereniging Curaçaose Agenturen werd geschetst te bevestigen⁶⁸. Volgens de voorzitter van BVCA is de productie van landbouw, veeteelt, pluimveehouderij, visserij, e.d. op Curaçao voornamelijk gericht op de lokale consumptie en wordt circa 10% van de lokale consumptie lokaal geproduceerd. De voorzitter van de BVCA stelt daarmee tevens dat 90% van geconsumeerde levensmiddelen uit het buitenland wordt geïmporteerd.

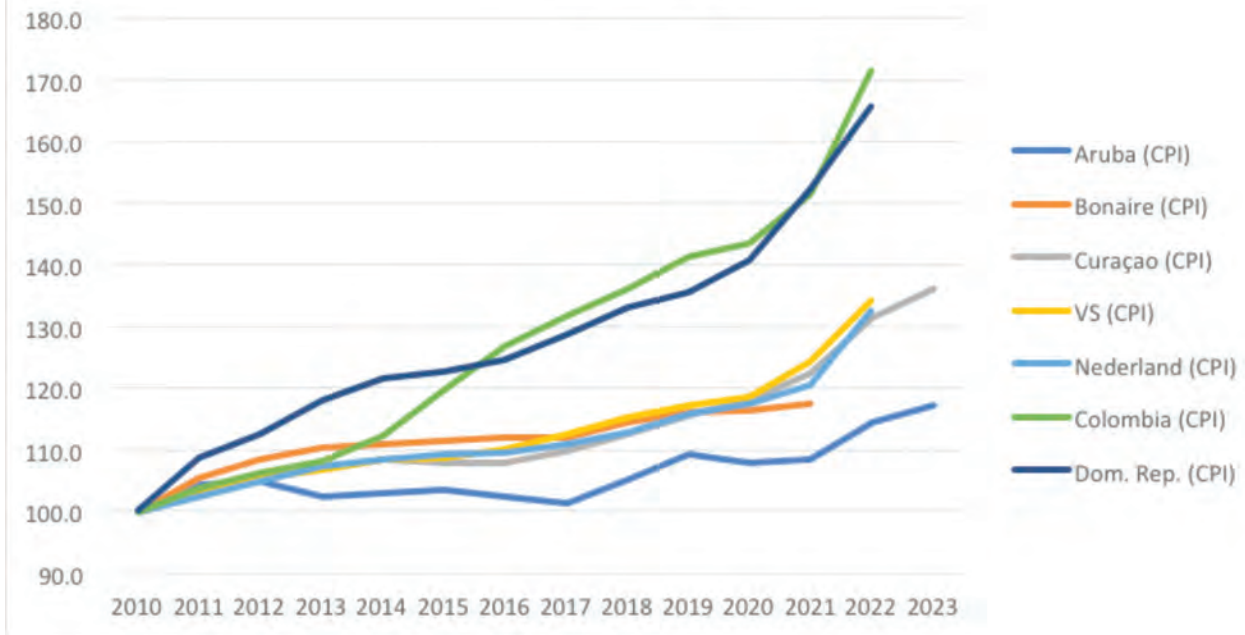
Curaçao is een kleine open economie en daarmee vrijwel per definitie een prijznemer op de wereldmarkt. Globale ontwikkelingen hebben een aanzienlijke invloed op het internationale prijspeil en daarmee op het prijspeil van Curaçao, m.a.w. de inflatie op Curaçao betreft in belangrijke mate geïmporteerde inflatie. In Figuur 4 is te zien

hoe het algehele prijspeil, het consumentenprijsindexcijfer (CPI) op Curaçao zich sinds 2010 heeft ontwikkeld in vergelijking met Aruba, Bonaire, de Verenigde Staten, Nederland, Colombia en de Dominicaanse Republiek. Voor de vergelijkbaarheid is voor alle landen 2010 als basisjaar gehanteerd.

Uit Figuur 4 blijkt dat de ontwikkeling van de consumentenprijsindex op Curaçao grote gelijkenis vertoont met de prijsontwikkelingen van de belangrijkste handelspartners⁶⁹. Dit beeld is in lijn met de wereldwijde stijging van de inflatie sinds medio 2021. Er zijn verschillende oorzaken voor deze mondiale toename van de inflatie, waaronder de aan de pandemie gerelateerde economische ontwrichting, zoals problemen in de toeleveringsketen en de effecten van de fiscale en monetaire stimuleringsmaatregelen van overheden over de hele wereld in 2020 en 2021⁷⁰. Het herstel van de consumentenvraag leidde tot aanbodtekorten, bijvoorbeeld een tekort aan microchips⁷¹. De Russische invasie in Oekraïne, begin 2022, verergerde de situatie door het effect ervan op de mondiale olie-, aardgas-, kunstmest- en voedselprijzen⁷². Voor de inval was Oekraïne de op drie na grootste exporteur van maïs en tarwe, en 's werelds grootste exporteur van zonnebloemolie⁷³.

De parallelliteit van de Curaçaose inflatie met die van de belangrijkste handelspartners bevestigt dat de geldontwaarding op Curaçao met name geïmporteerde inflatie betreft. Dit valt zoals gezegd goed te verklaren uit de

Vergelijking CPI Curaçao, Aruba, Bonaire, VS, Nederland, Colombia en Dominicaanse Republiek (2010 = 100)



Figuur 4: Vergelijking CPI Curaçao, Aruba, Bonaire, VS, Nederland en Colombia
Bronnen: CBS.nl, CBS.cw, CBS.aw, <https://www.bls.gov/> & dane.gov.co/

afhankelijkheid van import en het feit dat Curaçao als kleine open economie prijsnemer is.

Gegevens over hoe het prijsindexcijfer zich na 2022 heeft ontwikkeld waren op het moment van afronden van dit rapport nog niet beschikbaar. Maar in het algemeen geldt: 'proces rocket up and feather down'. Dat wil zeggen dat een prijsstijging op de wereldmarkt eerder door de consumptie wordt gevoeld dan prijsverlagingen⁷⁴.

3.1.3 Prijsontwikkeling levensmiddelen

Wanneer gekeken wordt naar het algemene prijsindexcijfer van Curaçao, zoals hiervoor is gebeurd, lijkt de ontwikkeling van het prijspeil op Curaçao in ieder geval in lijn met dat van de belangrijkste handelspartners, maar ook met de mondiale trend.

In Figuur 5 wordt de prijsontwikkeling van de uitgaven-categorie Levensmiddelen weergegeven.

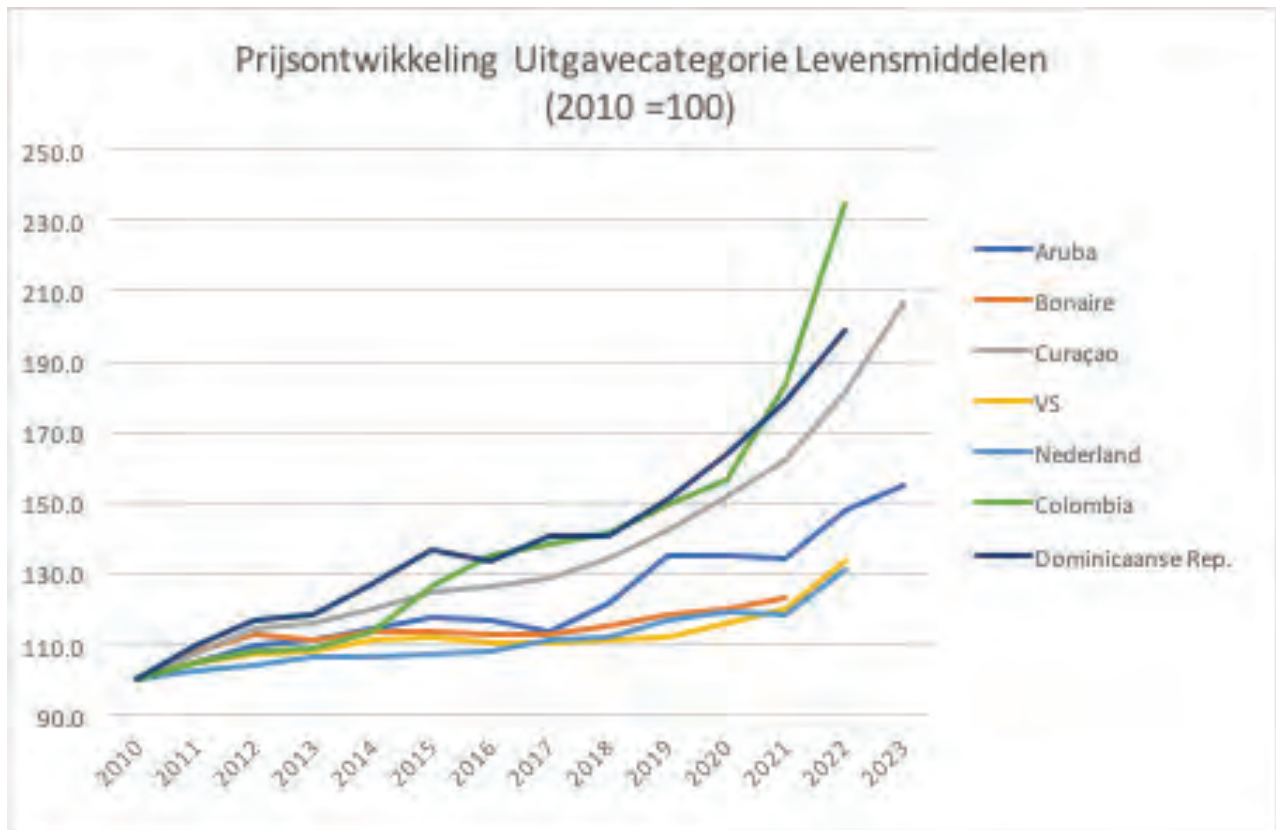
In het begin van dit hoofdstuk is bij de analyse van de ontwikkeling van het prijspeil op Curaçao binnen de uitgave-categorie Levensmiddelen gewezen op de opvallende ontwikkelingen van de productgroep aardappelen, groente en fruit. Deze opvallende ontwikkeling verdient nader onderzoek.

Colombia was volgens de Trade Statistics van het CBS in 2021 met, naar gewicht, een aandeel van 53% het belangrijkste land van herkomst van fruit en noten, gevolgd door

de Verenigde Staten met 19%. In geldwaarde is het aandeel van de Verenigde Staten (NAf. 17 miljoen) wel groter dan dat van Colombia (NAf. 13 miljoen). De Dominicaanse Republiek (derde naar gewicht (12%) en vierde naar waarde), Nederland (vierde naar gewicht (6%) en derde naar waarde) en Argentinië (3% van het totale importgewicht) maken de top vijf compleet. Deze vijf landen zijn samen goed voor 94% van de totale importwaarde van fruit en noten en 93% van het gewicht. Groente werd in 2021 vooral geïmporteerd uit: Nederland (51% qua gewicht en 43% in waarde), de Verenigde Staten (28% resp. 38%), België (8% resp. 5%) en Puerto Rico (3% resp. 3%). Curaçao importeert qua gewicht 90% van de groenten uit deze vier landen en qua waarde 89%. Het belang van andere landen is dus minder dan 3% volgens de Trade Statistics van het CBS.

De prijsontwikkeling in de uitgave-categorie Voedsel (Food), zoals omschreven in paragraaf 3.1.1, laat een minder eenduidig beeld zien. De prijzen op Curaçao zijn sinds 2010 veel harder gestegen dan de prijzen van onze belangrijkste handelspartners. Nog opvallender is echter het verschil in ontwikkeling van het prijspeil met Aruba en Bonaire. De twee zijn immers als kleine eilanden in de Caraïbische Zee ook prijsnemers op de wereldmarkt en zouden qua kostenstructuur grote gelijkenis moeten vertonen met Curaçao.

Volgens de gegevens van het Arubaanse CBS wordt door Aruba in totaal voor Afl. 1,98 miljard aan goederen geïmporteerd. Met Afl. 562 miljoen maakt voedsel ruim



Figuur 5: Prijswontwikkeling uitgavecategorie Levensmiddelen. Bronnen: CBS.nl, CBS.cw, CBS.aw, <https://www.bls.gov/> & <https://www.dane.gov.co/>, <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2534-precios>

28% uit van de totale importen door Aruba. Deze cijfers zijn qua waarde vergelijkbaar met Curaçao. De Verenigde Staten en Nederland zijn met 52,1% respectievelijk 16,1% de twee belangrijkste landen waaruit Aruba importeert, gevolgd door China en Panama met 3,8% en 3,1%. Aruba importeert verse groenten met name uit de Verenigde Staten, Nederland en Colombia. Deze drie landen vertegenwoordigen 95% van de importwaarde met respectievelijk 74%, 17% en 4%. In gewicht gaat het om 64%, 24% en 7%, dat is ook 95% van het totale gewicht dat aan verse groenten wordt geïmporteerd. Vers fruit komt voor het overgrote deel uit Noord-Amerika en Colombia. De Verenigde Staten zijn goed voor 45% van het gewicht en 64% van de waarde. Uit andere landen in Noord-Amerika wordt nog eens 20% van het gewicht geïmporteerd en 8% van de waarde. Colombia is goed voor 17% van de importwaarde van vers fruit met 28% van het gewicht. Het aandeel van Nederland is 1,6% in het totale gewicht dat aan fruit wordt geïmporteerd (5% van de waarde)

In het kader van deze brede marktstudie beperkt de FTAC zich op dit moment tot een vergelijking met de prijswontwikkeling van vergelijkbare productgroepen in de Verenigde Staten, in Nederland en op Aruba. Navraag bij het Nederlandse CBS leerde dat de cijfers voor Bonaire op dit detailniveau niet beschikbaar zijn, omdat de lager geaggregeerde indices niet van voldoende kwaliteit worden geacht om gepubliceerd te worden. Ook voor de Dominicaanse Republiek en Colombia konden geen indexcijfers op het aggregatieniveau van de productgroep 'Aardappelen, Groenten en Fruit' worden gevonden.

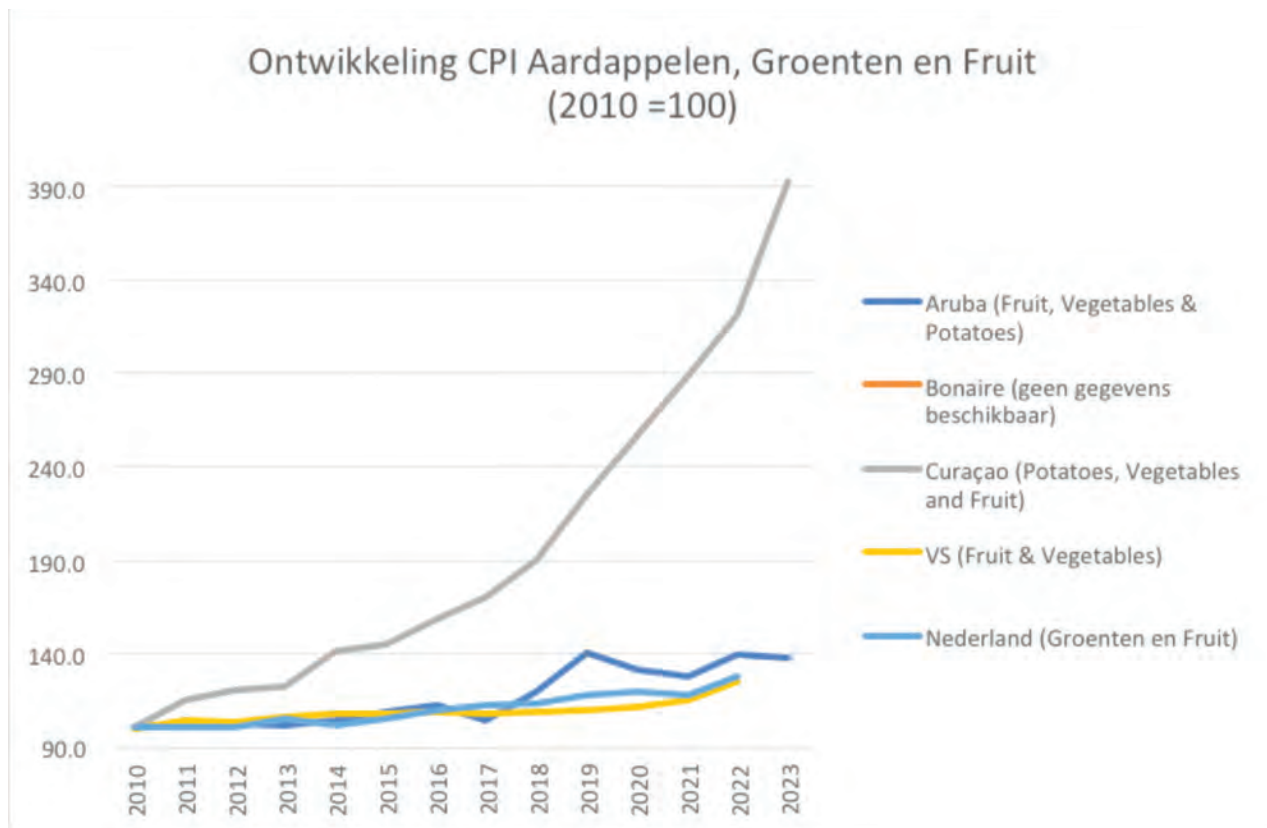
Ook in Figuur 6 is de afwijkende ontwikkeling van het prijspeil voor aardappelen, groenten en fruit op Curaçao bijzonder opvallend. Daar waar de prijsindex voor deze productcategorie op Aruba sinds 2010 stijgt tot bijna 140 stijgt de prijsindex op Curaçao tot bijna 400 in 2023.

3.1.4 Ontwikkeling van de transportkosten

Het feit dat Curaçao een eiland is betekent dat vrijwel alles geïmporteerd moet worden. Ook voor lokaal geproduceerde goederen moeten, hoewel de productie op Curaçao plaatsvindt, grondstoffen of halffabricaten worden geïmporteerd. De inkoopprijs voor een importeur/agentschap/groothandelaar bestaat op Curaçao uit de verkoopprijs van de buitenlandse leverancier, transportkosten naar het eiland, invoerheffingen, omzetbelasting bij invoer en andere import gerelateerde kosten.

De afhankelijkheid van geïmporteerde goederen houdt ook in dat het prijspeil gevoelig is voor veranderingen in de kosten van lucht- en zeevracht. Ondanks pogingen daartoe is het niet gelukt om tijdig inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de specifieke transport- en havenkosten voor vrachtvervoer naar Curaçao en Aruba. In de onderstaande figuren wordt daarom op basis van vrij beschikbare gegevens de mondiale prijswontwikkeling van lucht- en zeevracht weergegeven.

Uit Figuur 7 valt duidelijk af te lezen dat het jaar 2020, met de uitbraak van het coronavirus SARS-CoV-2, en de



Figuur 6: Vergelijking ontwikkeling CPI productcategorie aardappelen, groeten en fruit
Bronnen: CBS.nl, CBS.cw, CBS.aw, <https://www.bls.gov/>

daaropvolgende jaren, waarin sprake was van een globale pandemie, bijzondere jaren waren. Vanaf het moment waarop de uitbraak van COVID-19 door de World Health Organization wordt erkend als een pandemie, in maart 2020, is sprake van oplopende kosten voor vervoer van zeecontainers.

Daarnaast leidde het vastlopen van het containerschip Ever Given op 22 maart 2021 in het Suezkanaal tot een tijdelijke verstoring van de wereldwijde handelsstromen en een verdere stijging van de transportkosten. De invasie in Oekraïne door Rusland in februari 2022 had eveneens gevolgen voor de transportkosten. Als gevolg daarvan stegen de prijzen van Brent-olie⁷⁵.

Het tarief voor het vervoer per zeecontainer lijkt zich op dit moment echter te hebben genormaliseerd rond het niveau van voor maart 2020. Ook de prijsontwikkeling voor luchtvracht in de bovenstaande grafiek laat een piek zien in het najaar van 2021. Bij deze grafiek moet worden opgemerkt dat de beschikbare dataset beperkter is dan die voor zeevracht, waardoor onduidelijk is of ook de prijzen voor luchtvracht terug zijn op het niveau van voor de coronapandemie. Uit andere bronnen⁷⁶ valt op te maken dat de prijs per kilo voor luchtvracht in september 2023 van Hong Kong naar Europa (oranje lijn) US\$3,72 per kg bedroeg en van Hong Kong naar Noord-Amerika (grijze lijn) US\$ 4,90. De prijzen zijn wel lager vergeleken met de prijzen in maart 2022 [-37% respectievelijk -67%], maar hoger dan de prijzen in december 2019 [+15% respectievelijk +25%].

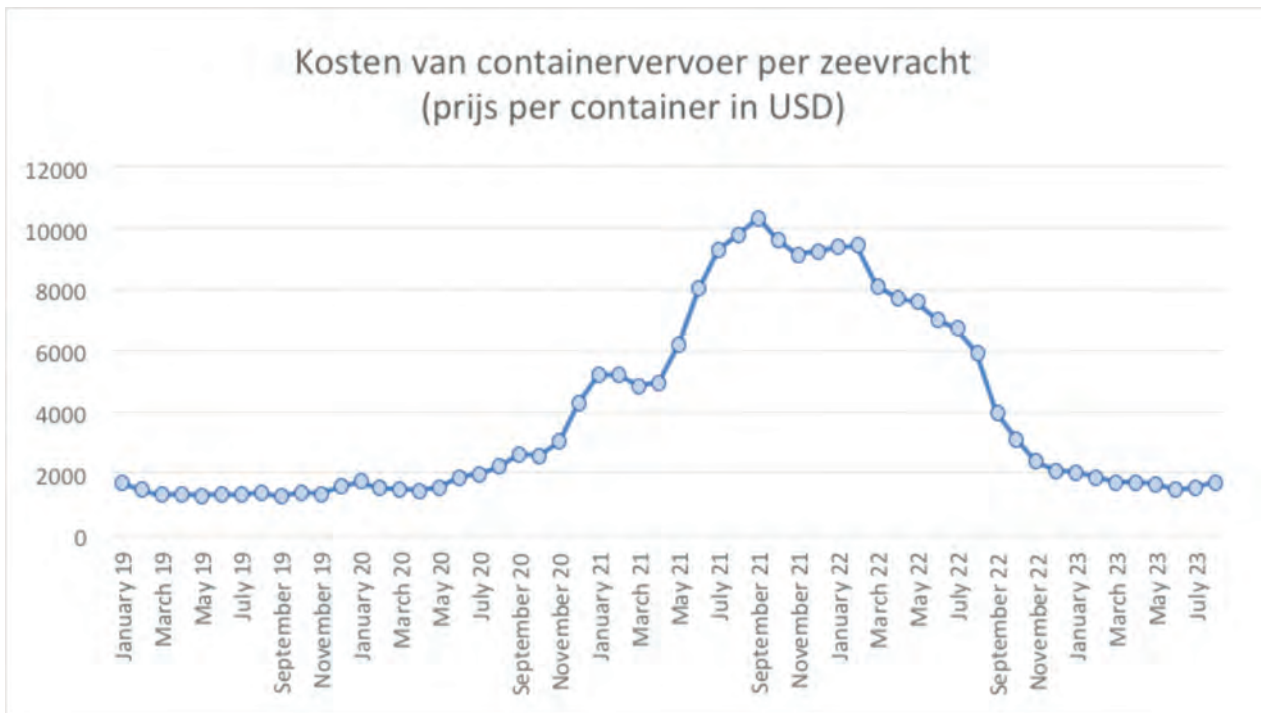
3.1.5 Ontwikkeling van de elektriciteitsprijzen

Naast de inkoopprijs en de transportkosten vormt de elektriciteitsprijs een belangrijke kostenpost voor aanbieders van levensmiddelen, zowel op groothandelniveau als op detailhandelniveau. Veel levensmiddelen moeten immers gekoeld of bevroren worden bewaard/opgeslagen.

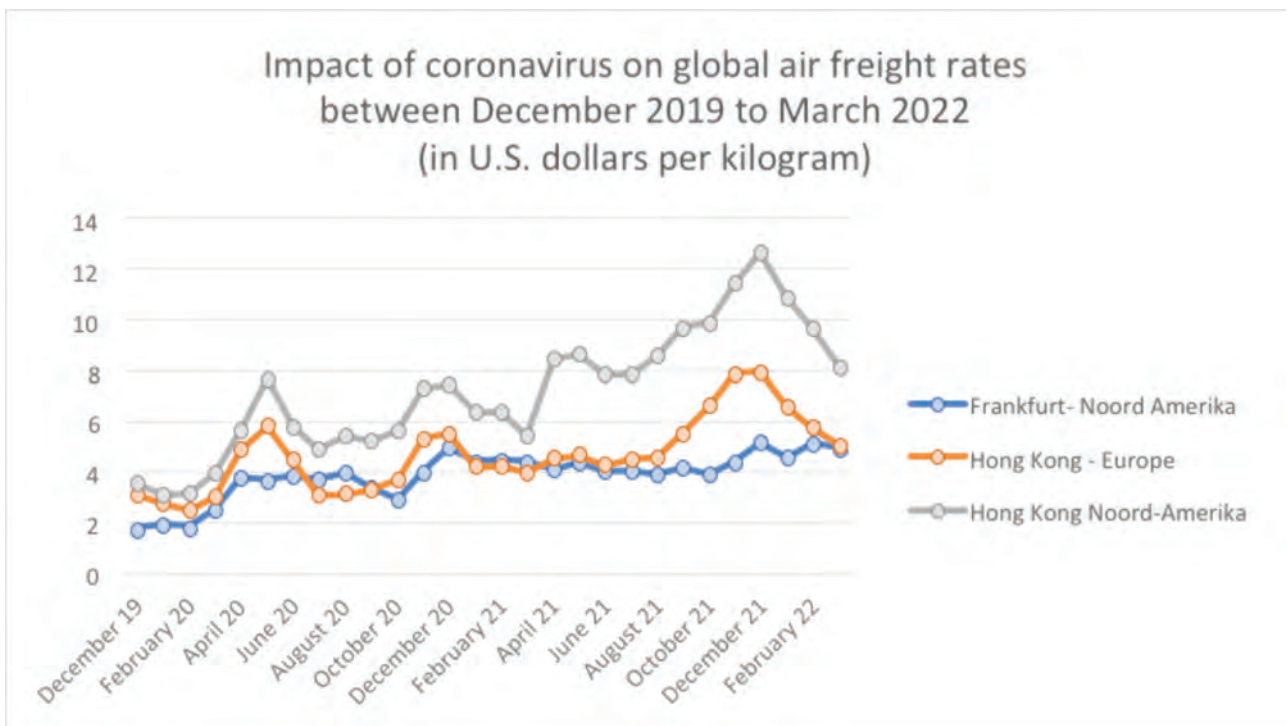
Echter, het vergelijken van de kWh-prijzen voor elektriciteit is verre van eenvoudig. De landen hanteren van elkaar verschillende tariefstructuren en het tarief wordt beïnvloed door politieke keuzes. In Nederland is een energiebelasting verwerkt in de elektriciteitsprijs en hebben de afnemers de keuze uit verschillende looptijden voor hun contract met één van de vele leveranciers van elektriciteit die binnen de markt actief zijn. De kWh-prijs voor de afnemer is anders per aanbieder en hangt af van de gekozen contractduur.

De tariefstructuur in Aruba is zo ingericht dat de commerciële sector en grootverbruikers meer betalen voor elektriciteit dan de kleinverbruikers. Deze kruissubsidiëring in de tariefstructuur is in het verleden geïntroduceerd om de huishoudens met kwetsbare financiële posities te helpen. Voor Curaçao worden de tarieven bepaald en gereguleerd door de Regulatory Authority Curaçao (voorheen Bureau Telecommunicatie en Post).

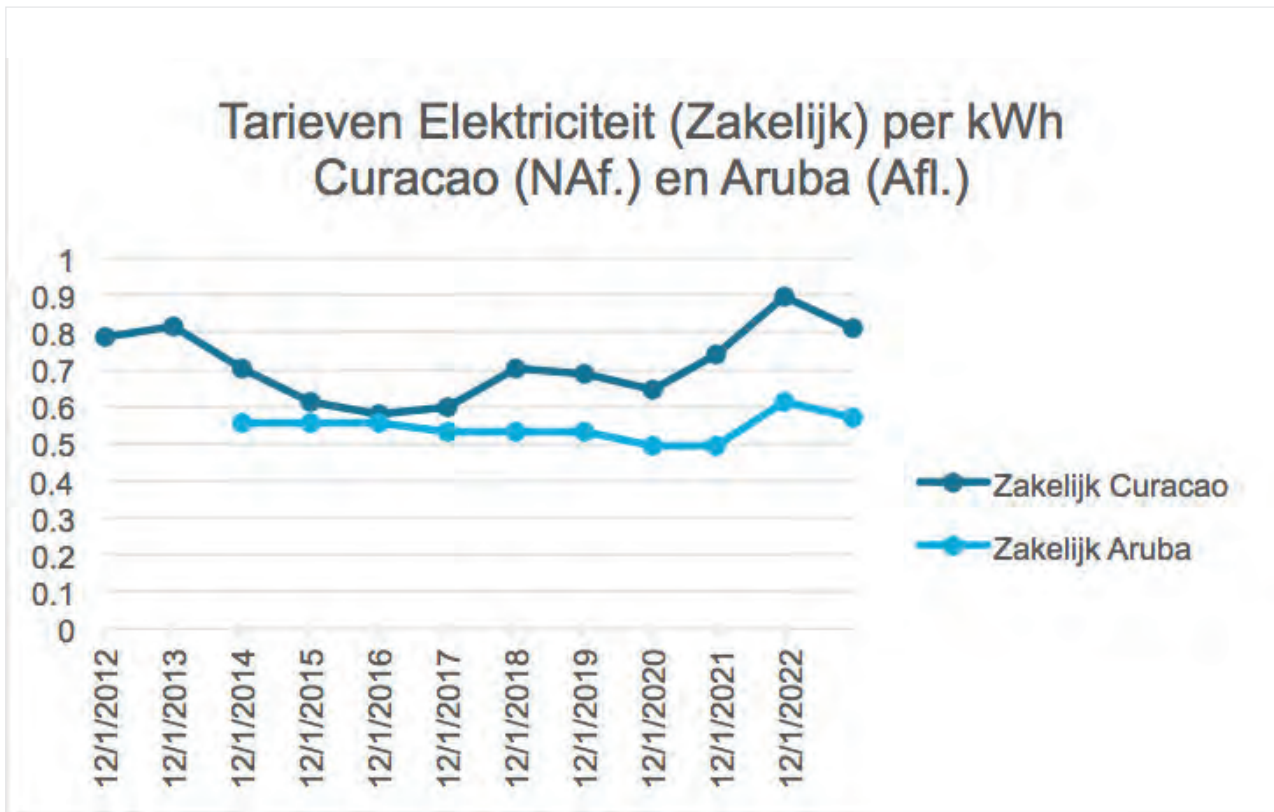
De eindgebruikerstarieven bestaan uit basistarieven (die al lange tijd niet zijn gewijzigd) en een maandelijks vast te stellen brandstofclausule⁷⁸.



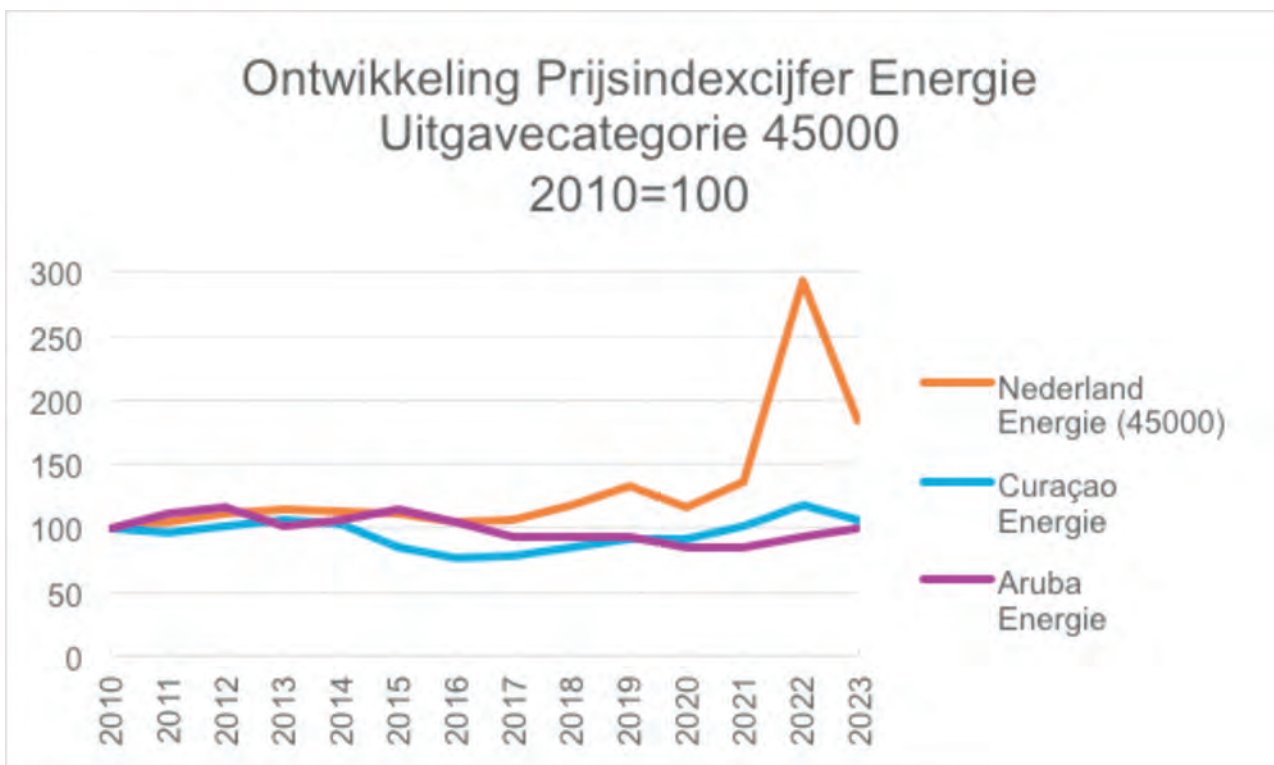
Figuur 7: Kosten van containervervoer per zeevracht (prijs per container in USD)
Bron: <https://www.statista.com/statistics/1250636/global-container-freight-index/>



Figuur 8: Kosten Luchtvracht gedurende de Corona-pandemie (Prijs in US\$ per kg)
Bron: <https://www.statista.com/statistics/1106691/air-freight-rates-globally-coronavirus-impact/>



Figuur 9: Tarieven elektriciteit (Zakelijk) per kWh Curaçao en Aruba
Bron: diverse Publicatie Bladen, Klantenservice Elmar



Figuur 10: Ontwikkeling prijsindexcijfer Energie
Bron: CBS.nl, CBS.cw en CBS.aw

Figuur 9 geeft de ontwikkeling weer van de elektriciteitsprijs op Curaçao.

N.B. Aruba kent voor zakelijke klanten een vastrecht. Dit vastrecht bedroeg tot September 2022 Afl. 75,- en daarna Afl. 100,-.

Figuur 10 geeft de ontwikkeling weer van de uitgave-categorie Energie (45000) in het prijsindexcijfer van Nederland, Aruba en Curaçao. Opvallend is de extreme piek in de elektriciteitsstarieven voor Nederland in 2022. Die wordt veroorzaakt doordat Rusland op 24 februari 2022 een omvangrijke militaire operatie tegen Oekraïne startte. Nederland en Europa waren voor de opwekking van elektriciteit in hoge mate afhankelijk van Russisch aardgas. Door de handelsboycot tegen Rusland ontstonden er tekorten aan aardgas. Dat leidde tot een forse stijging van de elektriciteitsprijzen, aangezien veel elektriciteit in Nederland wordt opgewekt door met gas gestookte energiecentrales. Vanaf 2023 daalden de stroomprijzen weer, omdat het aanbod van gas (en LNG) vanuit andere landen werd vergroot en de gasvoorraden sneller waren aangevuld dan verwacht⁷⁹.

De ontwikkeling van de het prijsindexcijfer voor energie van Curaçao en Aruba laat een beperkte variatie zien tussen deze twee landen en vormt als zodanig geen evidente verklaring voor het oplopende prijsverschil tussen Aruba en Curaçao.

3.1.6 Tussenconclusie

Daar waar het algehele prijsniveau van Curaçao zich, zoals mag worden verwacht, redelijk in lijn is met dat van de belangrijkste handelspartner laat de prijsontwikkeling van de uitgavecategorie Levensmiddelen en in het bijzonder de productcategorie aardappelen, groenten en fruit, een opvallend verschil zien. De cijfers wijken niet alleen af met onze handelspartners maar ook met die van Aruba en Bonaire. Deze afwijking rechtvaardigt een separaat nader onderzoek naar de achterliggende oorzaken.

In dit rapport is gekeken naar de ontwikkeling van de transportkosten en de kosten van elektriciteit. Deze twee kostencomponenten verklaren voor een deel de stijging van de prijzen van levensmiddelen, maar niet het feit dat de prijzen op Curaçao beduidend harder zijn gestegen dan op bijvoorbeeld Aruba. Het is niet gelukt om tijdig inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de specifieke transport- en havenkosten voor vrachtvervoer naar Curaçao en Aruba.

Door de grote parallelliteit in de handelsstromen voor levensmiddelen, meer specifiek waar het gaat om landen waaruit groenten en fruit worden geïmporteerd, lijkt ook hierin geen eenduidige verklaring gevonden te kunnen worden.

3.2 Andere belangrijke ontwikkelingen en trends

Hieronder wordt getracht beknopt een overzicht te geven van de lokale tendensen en ontwikkelingen die naar voren zijn gekomen tijdens onze gesprekken met de spelers in de levensmiddelensector.

Een verschuiving van de retailsector naar de foodsector

De Curaçaose bevolking is de afgelopen jaren gedaald. Volgens het CBS is de bevolking per januari 2023 met 3% gedaald ten opzichte van 1 januari 2021⁸⁰. Dit heeft als gevolg een kleinere afzetmarkt. In de gesprekken geven zowel detailhandelaren als groothandelaren aan dat ze deze trend hebben gemerkt.

Tegelijkertijd is het toerisme sterk gegroeid. Het aantal toeristen is per oktober 2023 met 17%⁸¹ gestegen ten opzichte van oktober 2022. En met de komst van Corendon Mangrove Beach Resort en Sandals Royal Curaçao is de vraag naar levensmiddelen in de foodservicesector fors gestegen. Deze recente ontwikkelingen zorgen voor verschuivingen in de levensmiddelensector. Groothandelaren en detailhandelaren willen beide profiteren van de groter wordende foodservicemarkt. Dit blijkt uit onze gesprekken met de supermarkten.

Ook wordt door een aantal landbouwers aangegeven dat horecabedrijven en de grotere hotels, in tegenstelling tot de detailhandelaren, bereid zijn om meer te betalen voor kwaliteit. Daardoor zal de foodservice-markt de komende jaren aantrekkelijk zijn voor (potentiële) spelers. Detailhandelaren en groothandelaren zullen hun aanbod meer afstemmen op de vraag van de horeca en van hotels, vanwege het feit dat dit een groeiende markt is en de marges wat hoger zijn in vergelijking met de retailmarkt. International is deze trend ook zichtbaar.

Uit een rapport van Cap Gemini Ernst & Young blijkt dat, in vergelijking met de retail keten, de foodservice keten zich kenmerkt door lagere toetredingsdrempels en hogere marges. Ook groeit de foodservicemarkt nog sneller dan de retailmarkt.

| | Foodretail (Detailhandel) | Foodservice |
|---------------------|---------------------------|-------------|
| Marktgroei per jaar | 2 à 3% | 7 à 8% |
| Marges in de keten | Laag | Hoog |
| Toetredingsdrempels | Hoog | Laag |

Tabel 1: Kerngegevens Foodretail versus Foodservice, Bron: De foodservice keten 'revolueert'. Succes dwing je af! Capgemi Ernst & Young Nederland B.V.⁸²

Oprichting inkoop/distributie organisatie

Een andere ontwikkeling is het gezamenlijk inkopen door een groep detailhandelaren. Via één onderneming wordt op grote schaal ingekocht. Deze onderneming verspreidt de goederen vervolgens onder de detailhandelaren in de groep. Door samen goederen in bulk in te kopen, kunnen kleinere detailhandelaren gebruik maken van schaalvoordelen die zij als individueel, zelfstandige onderneming niet hebben. Met dergelijke bulkaankopen krijgen de detailhandelaren meer onderhandelingsmacht bij de leveranciers.

In de gesprekken van de FTAC met de detailhandelaren kwam dit fenomeen naar voren. Verschillende supermarkten gaven aan dat een groep minimarkten/toko's op Curaçao deze strategie toepast door gezamenlijk parallel in te kopen. Een dergelijke strategie is vanuit mededingingsrechtelijk perspectief eerder pro-competitief dan anti-competitief als daardoor goedkoper kan worden ingekocht. Dit wordt anders als er ook afspraken worden gemaakt over de marge/verkoopprijs. Dergelijke afspraken zijn altijd concurrentievervalsend en worden daarom in de Landsverordening inzake concurrentie gekwalificeerd als per se verboden gedragingen. De FTAC heeft deze ontwikkeling echter niet door minimarkten en toko's bevestigd kunnen krijgen.

Online verkoop versneld door coronavirus

De maatregelen naar aanleiding van de COVID-19 pandemie, met name de verschillende lockdowns, hebben voor een groeiversnelling gezorgd in het aantal aanbieders van onlinediensten. Deze versnelde digitalisering heeft ook grote impact gehad op de voedselketen. Veel detailhandelaren en ook groothandelaren hebben tijdens deze periode het mogelijk gemaakt om hun producten online te kopen met de mogelijkheid voor afhaal of thuisbezorgen. Na de coronaperiode is deze manier van verkoop weer minder geworden.

Internationaal zijn de meningen sterk verdeeld over "online" supermarkten. Sommigen beschouwen het als de toekomst van de foodretail, terwijl anderen niet geloven dat thuisbezorging rendabel kan zijn⁸³. Duidelijk is dat wereldwijd door de hoge inflaties van de afgelopen periode de onlineklant zijn mandje minder heeft gevuld dan voorheen. Consumenten veronderstellen mogelijk dat zij méér grip op hun uitgaven hebben als ze hun boodschappen doen in fysieke winkels⁸⁴.

Nader onderzoek is nodig om na te gaan wat de oorzaak is van de afname van online diensten in de levensmiddelensector. Is er minder vraag naar door de hoge voedselprijzen, de te hoge kosten die met e-commerce gemoeid zijn of een combinatie hiervan?

Uit de Marktconsultatie Digitaal Ondernemen die de FTAC op 9 juni 2023 heeft verricht, kwamen in ieder geval een aantal zaken naar voren die een drempel vormen voor ondernemers die actief willen zijn in digitale markten, zoals: het gebrek aan informatie over online betaaldiensten, het ontbreken van een goede aansluiting tussen

lokale banken en lokale betalingsplatforms bij gebrek aan wet – en regelgeving, de hoge kosten van betalingsplatforms, internet en koerierdiensten.

Consument koopt steeds meer direct bij de boer

Tijdens de COVID-19 pandemie was er een tekort aan bepaalde voedselproducten. Sindsdien zijn consumenten zich meer bewust geworden en van de lokale productie en hebben tijdens het winkelen ook meer aandacht voor die lokale producten. Steeds meer mensen kiezen ervoor om rechtstreeks bij de boer te kopen. De vraag is gegroeid naar levensmiddelen die vers zijn en van eigen bodem.

Ook heeft de consument meer behoefte aan transparantie en wil graag weten waar zijn eten vandaan komt. Dit is ook te merken aan de stijging van de verschillende pop-ups en "farmers markets" waar de lokale producenten samenkomen om hun producten direct aan de consument te verkopen. Deze ontwikkeling komt de boeren ten goede want op deze manier kunnen ze hun productie met een hogere marge verkopen dan via de traditionele retailkanalen.

Als de verkoop via de traditionele retailkanalen loopt, pakt de detailhandelaar vaak een deel van de winst. De boer die zijn producten direct bij consument afzet, zonder tussenhandel, houdt daaraan meer winst over.

Wie rechtstreeks aan de consument levert, is bovendien veel minder afhankelijk van de wispelturigheid van de markt.

-
- 59 <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/overig/coicop>
- 60 <https://www.cbs.cw/desaroyo-di-preis-pa-e-kategoria-di-konsumo-kuminda-pa-ana-202361>
- 61 <https://cuatro.sim-cdn.nl/cbscuracao/uploads/annual2.pdf>
- 62 *Ibid.*
- 63 N.e.g. = niet elders gespecificeerd
- 64 CBS.cw, Imports by commodity (https://www.cbs.cw/_flysystem/media/imports-by-commodity-2021.xls)
- 65 CBS.cw, Imports by main country (https://www.cbs.cw/_flysystem/media/imports-by-main-country-2021.xls)
- 66 *Ibid.* Zie ook <https://www.cbs.cw/international-trade-0>
- 67 N.B. Dit zijn de door het CBS via haar website gepubliceerde cijfer.
- 68 Zie ook paragraaf 2.2.1.
- 69 N.B. Vanwege de beschikbaarheid van gegevens wordt in deze en de volgende figuren een afwijkend basisjaar
- 70 en.wikipedia.org/wiki/2021%E2%80%932023_inflation_surge
- 71 www.businessinsider.nl/tekort-computerchips-2021-intel/
- 72 en.wikipedia.org/wiki/2021%E2%80%932023_inflation_surge
- 73 nl.wikipedia.org/wiki/Economische_gevolgen_van_de_Russische_invasie_van_Oekra%C3%AFne_sinds_2022 gehanteerd (2010=100) dan in figuur 3 (2001=100)
- 74 Zie o.a. <https://www.thecuriosityvine.com/post/rockets-and-feathers-solving-an-economic-riddle>
- 75 <https://www.olieprijzen.online/olieprijzen/brent-olieprijs>
- 76 <https://www.aircargonews.net/airlines/airfreight-rates-continue-to-rise-in-september/>
<https://app.terminal.freightos.com/fax?tradelanes=%5B%22global%22%5D&fax-frequency=%22weekly%22>
- 79 <https://www.easyswitch.nl/stroomprijzen/>
- 80 <https://www.cbs.cw/population>
- 81 <https://www.curacaotouristboard.com/wp-content/uploads/2023/11/TRG-Stayover-Visitor-Arrivals-October-2023.pdf>
- 82 https://www.foodreflection.nl/uploads/filemanager/Rapporten/Succes_dwing_je_af.pdf
- 83 <https://www.rabobank.nl/kennis/d011397204-online-boodschappen-doen-steeds-meer-ingeburgerd-rabobank-online-food-retail-index>
- 84 <https://www.rabobank.nl/kennis/d011397204-online-boodschappen-doen-steeds-meer-ingeburgerd-rabobank->

4

Competition Assessment: Levensmiddelen

4. COMPETITION ASSESSMENT: LEVENSMIDDELEN

4.1 Inleiding

Tal van wetten en regels beïnvloeden, bedoeld of onbedoeld, het marktgedrag van ondernemingen. Wet- en regelgeving kan daardoor de concurrentie direct of indirect beperken. Wetten en regels kunnen onbedoeld het marktgedrag beïnvloeden wanneer wetgeving en/of beleid achterhaald is, overbodig is of niet goed op andere wetten is afgestemd. Vaak liggen er economische en/of sociale motieven ten grondslag aan dergelijke regelgeving. Het doel van een competition assessment is niet om deze motieven in twijfel te trekken, maar om een grondig onderzoek te doen naar de mogelijke nadelige gevolgen die deze wet – en regelgeving zou kunnen hebben op de mate van concurrentie op de markten. Immers, op het moment dat wetgeving de concurrentie beperkt, schaadt dit mogelijk onnodig de welvaart.

Artikel 2.17 van de Landsverordening inzake concurrentie geeft de FTAC de bevoegdheid om gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen aan de Minister inzake de effecten voor de concurrentie van voorgenomen of geldende wetgeving. Verschillende andere mededingingsautoriteiten hebben een vergelijkbare bevoegdheid. In OECD verband is daarom een Competition Assessment Toolkit ontwikkeld. Deze toolkit biedt een inmiddels beproefde methode voor het identificeren van wet- en regelgeving die leidt tot (onnodige) beperkingen van de concurrentie. De Competition Assessment Toolkit biedt ook handvaten voor het ontwikkelen van alternatieve maatregelen, waarmee nog steeds de doelstellingen van het overheidsbeleid worden bereikt, maar de concurrentie minder wordt beperkt. In dit rapport beperkt de FTAC zich echter tot het identificeren van concurrentiebeperkende bepalingen in de wet- en regelgeving die betrekking hebben op de levensmiddelensector.

In dit hoofdstuk zal allereerst aan de hand van deze OECD Toolkit⁸⁵ beknopt het theoretisch kader van een Competition Assessment uiteengezet worden. Vervolgens wordt de checklist uit de OECD Competition Assessment Toolkit toegepast op de wet- en regelgeving die betrekking heeft op de levensmiddelensector op Curaçao, zoals onder andere de vestigingsregeling, de Warenlandsverordening, de diverse importverboden en de Prijzenverordening.

4.2 Theoretisch kader

De OECD Competition Assessment Toolkit maakt primair gebruik van vier drempelvragen die aanhaken bij de in hoofdstuk twee genoemde karakteristieken van concurrerende markten. De beantwoording van deze vragen maakt inzichtelijk of (voorgestelde) wet- of regelgeving een aanzienlijk potentieel heeft om de concurrentie op een markt te schaden. Als het antwoord op één van de vier drempelvragen positief is, is het zeer waarschijnlijk dat de

(voorgestelde) regelgeving één van de karakteristieken van een concurrerende markt negatief zal beïnvloeden.

4.2.1 Drempelvragen toolkit

In de OECD Competition Assessment Toolkit zijn de volgende drempelvragen opgenomen:

- Beperkt de (voorgestelde) wet- of regelgeving het aantal aanbieders dat op de markt actief mag/kan zijn?
- Vermindert (voorgestelde) wet- of regelgeving de mogelijkheden van aanbieders om met elkaar te concurreren?
- Vermindert (voorgestelde) wet- of regelgeving de prikkel van aanbieders om hevig met elkaar te concurreren?
- Vermindert (voorgestelde) wet- of regelgeving de prikkel en/of mogelijkheid van afnemers om te shoppen tussen aanbieders?

De in figuur 11 opgenomen subvragen staan in de volgorde van de mate waarin zij de mededinging negatief beïnvloeden (van hoog naar laag).

COMPETITION ASSESSMENT CHECKLIST

Competition assessment should be conducted if a legal provision has any of the following effects:

| | |
|--|--|
| A Limits the number or range of suppliers This is likely to be the case if the provision: <ul style="list-style-type: none">A1 Grants exclusive rights for a supplier to provide goods or servicesA2 Establishes a license, permit or authorisation process as a requirement of operationA3 Limits the ability of some suppliers to provide a good or serviceA4 Significantly raises cost of entry or exit by a supplierA5 Creates a geographical barrier for companies to supply goods, services or labour, or invest capital | B Limits the ability of suppliers to compete This is likely to be the case if the provision: <ul style="list-style-type: none">B1 Limits sellers' ability to set prices for goods or servicesB2 Limits freedom of suppliers to advertise or market their goods or servicesB3 Sets standards for product quality that provide an advantage to some suppliers over others, or are above the level that some well-informed customers would chooseB4 Significantly raises costs of production for some suppliers relative to others (especially by treating incumbents differently from new entrants) |
| C Reduces the incentive of suppliers to compete This may be the case if the provision: <ul style="list-style-type: none">C1 Creates a self-regulatory or co-regulatory regimeC2 Requires or encourages information on supplier outputs, prices, sales or costs to be publishedC3 Exempts the activity of a particular industry, or group of suppliers, from the operation of general competition law | D Limits the choices and information available to customers This may be the case if the provision: <ul style="list-style-type: none">D1 Limits the ability of consumers to decide from whom they purchaseD2 Reduces mobility of customers between suppliers of goods or services by increasing the explicit or implicit costs of changing suppliersD3 Fundamentally changes information required by buyers to shop effectively |

Figuur 11 Bron: OECD Competition Assessment Toolkit.

Ad i. Regelgeving beperkt direct of indirect het aantal aanbieders op de markt

Regelgeving beperkt direct of indirect het aantal aanbieders op de markt wanneer de regelgeving een toetredingsbarrière opwerpt. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer wet- en/of regelgeving:

- exclusieve rechten toekent aan een bedrijf om een product of dienst te leveren;
- een of andere vorm van vergunning of licentie autorisatie bevat als een vereiste voor het verrichten van een economische activiteit;
- het vermogen van sommige soorten bedrijven om deel te nemen aan openbare aanbestedingen beperkt;
- de kosten voor een onderneming die gepaard gaan met het toe- of uittreden in een markt aanzienlijk verhoogt.

Nieuwe toetreders, of de dreiging dat nieuwe partijen zullen toetreden tot de markt, vormen een prikkel voor de gevestigde bedrijven om te blijven strijden om de gunst van de consument. Hierdoor worden innovatie en groei op de langere termijn gestimuleerd. De mogelijkheid dat nieuwe bedrijven toegelaten kunnen worden tot de markt speelt zo een cruciale rol bij het behoud van de vitaliteit van markten en sectoren.

Regels en voorschriften die de toegang tot de markt voor nieuwe ondernemers beperken, hebben daardoor een negatief effect op de concurrentie en de welvaart. Ook verouderde regelgeving kan een toetredingsdrempel vormen voor met name ondernemingen met nieuwe en innovatieve bedrijfsmodellen en in industrieën die te maken hebben met snelle technologische vooruitgang⁸⁶. Nut en noodzaak van regelgeving die direct of indirect het aantal aanbieders op de markt beperkt moet daarom zorgvuldig worden geëvalueerd en gerechtvaardigd.

Ad ii. Regelgeving vermindert de mogelijkheden van aanbieders om met elkaar te concurreren

Er zijn een beperkt aantal parameters waarop bedrijven daadwerkelijk met elkaar concurreren, te weten: prijs, kwaliteit, service en innovatie. Wet- en regelgeving die ingrijpt op één of meer van deze parameters, beïnvloedt de mogelijkheid van aanbieders om met elkaar te concurreren. Beleid dat een bedrijf verplicht tot een prijs, kwaliteit of kwantiteit van producten en diensten die hetzelfde is als van zijn concurrenten, vermindert de prikkel voor dat bedrijf om nieuwe manieren te vinden om de kosten te verlagen, de productiviteit te verhogen of de kwaliteit te verbeteren.

Ad iii. Regelgeving vermindert de prikkel van aanbieders om met elkaar te concurreren

Ook wet- en regelgeving waarin wordt bepaald dat bedrijven informatie over prijzen, output of verkopen en winst- of marktaandeelplafonds moeten publiceren, maakt aanbieders minder gemotiveerd om met elkaar te concurreren. Dergelijke regelgeving beperkt de potentiële winst die een bedrijf door krachtig te concurreren zou kunnen behalen. De verplichting om informatie over prijzen, output of verkopen te publiceren kan zelfs kartelvorming in de handwerken.

Op het moment dat marktdeelnemers worden verplicht concurrentiegevoelige informatie zoals prijzen, output of verkopen te publiceren neemt de transparantie van de markt toe. Partijen kunnen dan eenvoudig het gedrag van hun concurrenten monitoren. Daarmee is er niet langer onzekerheid over het gedrag van de andere partijen in het kartel. Hierdoor komen afwijkingen van de kartelafspraken sneller aan het licht en kunnen leden van een kartel beter toezicht houden op de gedragingen van de andere leden.

Ook zelfregulering in bedrijfstakken, eventueel door middel van een brancheorganisatie, waarbij marktdeelnemers zelf verantwoordelijk zijn voor het sturen van het gedrag van de bedrijfstak, kan een concurrentiebeperkend effect hebben. Dit kan bijvoorbeeld door regels vast te stellen die gevestigde bedrijven beschermen, zoals het beperken van prijsstelling⁸⁷, marketing of markttoegang. Regelgeving of beleid van brancheorganisaties kan daarom ook een concurrentiebeperkend effect hebben.

Ad iv. Regelgeving vermindert de prikkel en/of mogelijkheid van aanbieder te veranderen

Een afnemer kan alleen van de voordelen van concurrentie profiteren wanneer de mogelijkheid bestaat van aanbieder te veranderen. Wanneer consumenten gemakkelijk kunnen overstappen naar een nieuw bedrijf, zullen bedrijven betere diensten aanbieden tegen lagere prijzen om klanten te winnen of te behouden. Dit is de essentie van competitie.

Belemmeringen bij het overstappen, zoals ingewikkelde, tijdrovende en dure overstapprocessen, worden overstapkosten genoemd. De indirecte kosten waar een afnemer mee wordt geconfronteerd bij het veranderen van leverancier, zoals het opnieuw moeten inregelen van machines of het moeten drukken van nieuwe visitekaartjes en briefpapier, zijn een andere vorm van overstapkosten.

Overstapkosten maken het voor nieuwe bedrijven moeilijker om toe te treden en relatief snel een marktaandeel te verwerven, omdat klanten geneigd zullen zijn bij hun huidige leverancier te blijven, zelfs als er een beter aanbod is. Overstapkosten verminderen de onderlinge concurrentie en belemmeren toetreding van nieuwe leveranciers en bevoordelen zo de gevestigde onderneming(en). Dit is in het nadeel van de consument, vanwege het directe gevolg dat bedrijven minder snel geneigd zullen zijn om hun prijzen te verlagen, het niveau van dienstverlening te verhogen en te innoveren.

Het concurrentie bevorderende effect van het verlagen of elimineren van overstapkosten die voortvloeien uit wet- of regelgeving is dan ook aanzienlijk.

4.2.2 Identificeren en beoordelen van alternatieven om beleidsdoelen te bereiken

Beleidsdoelen kunnen vaak op meerdere manieren worden bereikt. De tweede stap in een competition assessment is het identificeren van mogelijke alternatieve beleidsmaatregelen die op een minder concurrentiebeperkende manier het beoogde beleidsdoel kunnen

realiseren. In deze fase van de competition assessment is het daarom van cruciaal belang dat de met de regelgeving beoogde doelstellingen zo concreet en nauwkeurig mogelijk worden vastgesteld. Alleen dan is het mogelijk om alternatieven te identificeren en onderling te beoordelen en effecten te wegen. Dat maakt het mogelijk beleidsdoelstellingen te realiseren en tegelijkertijd maximale speelruimte te bieden aan de marktwerking⁸⁸.

Uitgangspunt van een competition assessment is immers niet om het beleid te veranderen, maar om op het moment dat concurrentiebeperkende bepalingen zijn geïdentificeerd te onderzoeken of de beoogde beleidsdoelstellingen op een andere, minder concurrentiebeperkende, manier kunnen worden gerealiseerd om het verlies van consumentenwelvaart, dat voortvloeit uit hogere prijzen, verminderde variëteit en lagere kwaliteit, te minimaliseren.

Noodzakelijkheid maatregel

Bij deze stap moet allereerst de vraag worden gesteld of de concurrentiebeperkende bepalingen noodzakelijk zijn om een legitieme beleidsdoelstelling te bereiken⁸⁹. Als blijkt dat een concurrentiebeperkende bepaling niet (langer) noodzakelijk is voor het bereiken van een beleidsdoelstelling kan die komen te vervallen. De weg vooruit voor de beleidsmaker is in dat geval relatief eenvoudig. Dan hoeft er immers geen afweging van haalbare alternatieven en van kosten en baten van de verschillende opties plaats te vinden.

Beperking onvermijdelijk

Een meer gecompliceerde situatie ontstaat wanneer blijkt dat het beleidsdoel niet kan worden bereikt zonder de concurrentie in ieder geval tot op zekere hoogte te beperken. In dat geval moet de beleidsmaker zoeken naar de beleidsmaatregel met de minst mogelijke concurrentiebeperkingen. Die maatregel heeft de voorkeur, omdat deze de welvaart meer zal bevorderen of minder zal schaden.

Proportioneel

In gecompliceerde gevallen kan het volgens de OECD noodzakelijk zijn om te bepalen of de concurrentiebeperkende maatregel proportioneel is. Ook als is geprobeerd om de schade tot een minimum te beperken. Dat gebeurt door, aan de hand van een gedetailleerde kosten-batenanalyse en afweging van beleidsdoelen, na te gaan of de voordelen van het beleid opwegen tegen de schadelijke gevolgen voor de welvaart/het welzijn.

4.2.3 Implementeer het beste alternatief

Zodra op basis van het beste beschikbare bewijs met hoge mate van zekerheid een beleids optie is geïdentificeerd die dat beleidsdoel op de meest concurrentievriendelijke manier c.q. het minste welvaartsverlies bereikt, dient de beleids optie via het reguliere traject te worden verankerd in wet- en regelgeving en te worden geïmplementeerd.

4.2.4 Ex-post assessment

Zelfs het best uitgewerkte beleid kan, wanneer het daadwerkelijk is geïmplementeerd, soms nog steeds onvoorziene en daarmee onbedoelde gevolgen hebben op de markt. Daarom moeten na de implementatie de

markteffecten van het nieuwe beleid in de dagelijkse praktijk van het ondernemen in de gaten worden gehouden en desnoods worden aangepast.

Hierboven zijn alle vier de stappen van een volledig competition assessment zeer beknopt beschreven. In dit rapport zal de FTAC zich echter beperken tot het identificeren van die bepalingen in de voor de levensmiddelen sector relevante wet- en regelgeving die een (potentieel) concurrentiebeperkend effect hebben. Concreet betekent dit dat de FTAC in dit rapport geen alternatieve maatregelen zal identificeren en/of beoordelen. De FTAC heeft hiervoor meerdere redenen.

De FTAC onderzoekt eventueel marktfalen of mogelijke marktmanipulaties. De wetgever/overheid is beleidsverantwoordelijk en gespecialiseerd in het uitwerken van beleidsvoorstellen. Dat en het voorstellen van toekomstige beleid is dan ook niet de rol van de FTAC. Daarnaast is gebleken dat het lastig is te achterhalen welke beleidsdoelstellingen er zijn of waren bij de implementatie van bepaalde wettelijke bepalingen. Indien besloten wordt om de aanbevelingen uit dit rapport op te pakken dan is de FTAC meer dan bereid om vanuit haar specifieke rol bij te dragen aan het proces van beoordelen en implementeren van het minst concurrentiebeperkende alternatief.

4.3 Assessment relevante wet – en regelgeving

Het juridische landschap met betrekking tot de levensmiddelen sector in Curaçao is grotendeels gebaseerd op wet- en regelgeving van het voormalige land Nederlandse Antillen en het Eilandgebied Curaçao. Met uitzondering van specifieke uitsluitingen vermeld in Bijlage A van de Algemene Overgangsregeling Wetgeving en Bestuur voor het Land Curaçao (A.B. 2010, 87), hebben de wettelijke bepalingen die golden voor de staatkundige herstructurering hun geldigheid behouden na 10 oktober 2010.

De FTAC heeft voor deze sectorstudie de volgende wetgevingsproducten onderzocht:

- Vestigingsregeling voor bedrijven (P.B. 1946, no.31)
- Warenlandsverordening (P.B. 1997, no. 334)
- Landsverordening In- en uitvoer (P.B. 1968, 42)
- Slacht- en Keuringsverordening (P.B. 1933, no. 17)
- Prijzenverordening (P.B. 1961, no. 117)

In dit hoofdstuk wordt het effect op de concurrentie van deze landsverordeningen en de daarop gebaseerde (en voor dit onderzoek relevante) uitvoeringsbesluiten, zoals bijvoorbeeld de Regeling Makutu Básiko en het Landsbesluit Etikettering van Levensmiddelen, beoordeeld aan de hand van de checklist met drempelvragen uit de Competition Assessment Toolkit⁹⁰. Deze drempelvragen zijn:

- i. Beperkt de (voorgestelde) wet- of regelgeving het aantal aanbieders dat op de markt actief mag/kan zijn?
- ii. Vermindert (voorgestelde) wet- of regelgeving de mogelijkheden van aanbieders om met elkaar te concurreren?

- iii. Vermindert (voorgestelde) wet- of regelgeving de prikkel van aanbieders om met elkaar te concurreren?
- iv. Vermindert (voorgestelde) wet- of regelgeving de prikkel en/of mogelijkheid van afnemers om te shoppen tussen aanbieders?

In dit hoofdstuk worden uitsluitend de potentiële concurrentiebeperkingen gesignaleerd. Alleen de drempelvragen waarop het antwoord naar het idee van de FTAC 'ja' is, worden behandeld. Immers, als het antwoord op een drempelvraag 'nee' is, is er geen sprake van een mogelijke concurrentiebeperking als gevolg van de wettelijke bepaling. Dit houdt ook in dat op dit moment de vervolgstap in een Competition Assessment nadat een potentiële concurrentiebeperkende wettelijke bepaling is geïdentificeerd in deze sectorstudie in principe niet wordt genomen. Die stap betreft het nader analyseren van die mogelijk concurrentiebeperkende wettelijke bepaling om na te gaan of de beoogde doelstellingen met die wettelijke bepaling op een minder concurrentiebeperkende manier kunnen worden bereikt. Zoals eerder aangegeven valt de beantwoording van deze vragen buiten de scope van deze sectorstudie.

4.3.1 De Vestigingsregeling voor bedrijven (P.B. 1946, no. 31, zoals gewijzigd)

De Vestigingsregeling voor bedrijven⁹¹ reguleert de toegang tot de markt op Curaçao ongeacht de sector waarbinnen een onderneming actief wil worden.

Uit de toelichting op deze landsverordening kan worden afgeleid dat het oorspronkelijke doel was om het aantal ondernemingen dat toegang kreeg tot de Curaçaose markt te beperken, om te voorkomen dat er een "onevenredig groot" aantal ondernemingen zou ontstaan in verhouding tot de bevolking⁹². Er is geen vergoeding vereist voor de vergunning, maar als er buitenlandse inlichtingen moeten worden verkregen, worden de kosten gedragen door de aanvrager⁹³. De regeling is niet van toepassing op in de Nederlandse Antillen geboren Nederlanders die de leeftijd van 18 hebben bereikt⁹⁴.

4.3.1.1 De relevante bepalingen

In het kader van de competition assessment zijn met name artikel 1 en 2 van de Vestigingsregeling voor bedrijven relevante bepalingen, omdat deze de grondslag vormen voor de verplichting tot het beschikken over een directievergunning (artikel 1) en de vestigingsvergunning (artikel 2). Daarnaast is artikel 4 van de Richtlijnen voor de aanvraag en de behandeling van vestigingsvergunningen 2023 relevant, en wordt daarom nader uiteengezet. Deze Richtlijnen zijn vastgelegd in een Ministeriële Regeling ter uitvoering van artikel 14 van de Vestigingsregeling (P.B. 2023, 75).

Vestigingsvergunning

Conform artikel 2 van de Vestigingsregeling voor Bedrijven is het verboden om zonder de vereiste vergunning een onderneming⁹⁵:

- te vestigen en te drijven of te doen drijven;
- te doen vestigen en te drijven of te doen drijven;
- over te nemen en te drijven of te doen drijven;

- te doen overnemen en te drijven of te doen drijven;
- voort te zetten of te doen voortzetten;
- ten aanzien van het publiek te verplaatsen;
- van aard te wijzigen, te (doen) vestigen of te (doen) drijven.

Directievergunning

Volgens artikel 1, tweede lid, van de Vestigingsregeling vallen de leidinggevendenden van bedrijven ook onder deze regeling. Voor ieder aan te treden directeur die niet op de voormalige Nederlandse Antillen is geboren, moet naast de vestigingsvergunning, ook een directeursvergunning worden aangevraagd. In artikel 4, eerste lid, onder d van de 'Richtlijnen voor het aanvragen en uitreiken van vestigings- en directievergunningen uit 2011' wordt ook aangegeven dat hooguit twee bestuurders van een onderneming in aanmerking komen voor een directievergunning.

Uitvoeringsregeling: Richtlijnen voor het aanvragen en verlenen van vestigings- en directievergunningen

In 2011 is uit onderzoek naar de effectiviteit van de Vestigingsregeling gebleken dat het vestigingsbeleid en daarmee de Vestigingsregeling zeer protectionistisch van aard was, hetgeen de economische ontwikkeling van Curaçao belemmerde⁹⁶. In 2011 heeft de toenmalige Minister van Economische Ontwikkeling op basis van de bevindingen van dit onderzoek en met het oog op de bevordering van duurzame economische ontwikkeling van Curaçao en het aantrekken van investeerders, (nieuwe) richtlijnen geïntroduceerd voor de behandeling en besluitvorming met betrekking tot aanvragen voor vestigingsvergunningen. Deze richtlijnen waren gericht op het verminderen van de zogenoemde 'red tape'.

De richtlijnen uit 2011 zijn in 2023 als onderdeel van de uitvoering van het Landspakket Curaçao geactualiseerd.

De Ministeriële regeling met algemene werking tot vaststelling van richtlijnen voor het aanvragen en verwerken van vestigingsvergunningen 2023 (P.B. 2023, no 75) is voornamelijk geïmplementeerd met het oog op het stimuleren van ondernemerschap en het investeringsklimaat op Curaçao. Hierbij ligt de nadruk vooral op het verbeteren van het ondernemingsklimaat, het verhogen van de welvaart op Curaçao, het stimuleren van concurrentie en hoogwaardige productie, het optimaliseren van het vergunningsproces en het verminderen van administratieve lasten.

Moratorium voor toko's en minimarkten

Artikel 4 van de nieuwe richtlijnen 2023 is inhoudelijk relevant voor de competition assessment naar de wet- en regelgeving met betrekking tot de levensmiddelensector. Daarin wordt bepaald dat bij de beoordeling van een verzoekschrift, het bestaande vestigingsbeleid van de Minister met betrekking tot benzinepompstations en toko's en minimarkten in acht wordt genomen. Het gaat dan om de twee moratoria die voor deze twee bedrijfstypen gelden. Als gevolg van het moratorium voor toko's en minimarkten kunnen zich geen nieuwe toko's en minimarkten op Curaçao vestigen.

Volgens de toelichting bij de nieuwe Richtlijnen 2023 van de Vestigingsregeling moet iedere onderneming die bijdraagt aan een duurzame economische ontwikkeling zich op het eiland kunnen vestigen en dient de Vestigingsregeling een instrument te zijn om investeerders te stimuleren te investeren in de lokale economie. Slechts in die gevallen waar de nog te vestigen onderneming geen positieve bijdrage aan een duurzame economische ontwikkeling van Curaçao kan bieden, zou die onderneming moeten worden geweigerd. De regering heeft in dat geval de bevoegdheid om bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, sectoren of branches te verbieden middels het instellen van moratoria voor een bepaalde periode of permanent.

In geval van het Moratorium voor Toko's en Minimarkten heeft de regering gebruik gemaakt van haar bevoegdheden om de vestiging van nieuwe bedrijven tegen te houden, anders dan middels formele wetgeving. Op 24 september 2014 heeft de regering, op verzoek van de toenmalige Minister van Economische Ontwikkeling, door middel van een beslissing van de Raad van Ministers een moratorium ingesteld op het vestigen van nieuwe minimarkten en toko's. Het moratorium gold in eerste instantie voor de periode 1 oktober 2014 tot en met 31 december 2016. Dit betekent dat in deze periode geen nieuwe vergunningen werden gegeven voor het vestigen van nieuwe toko's en minimarkten. Dit oorspronkelijk als tijdelijk bedoelde moratorium is inmiddels meerdere malen verlengd. De laatste verlenging is op 1 oktober 2022 van kracht geworden.

In het voorstel uit 2014 stelt de minister van het Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO) dat uit de gemeenschap ontvangen klachten en reacties en berichtgeving in de media over het aantal, het gedrag en de locatie van toko's en minimarkten aanleiding vormen voor het instellen van het moratorium. Daarnaast waren er klachten met betrekking tot het ontwijken van de afdracht van omzetbelasting en van het ontwijken van het gebruik van het verplichte kassasysteem. Ook zou er sprake zijn van het faciliteren van illegale nummerverkoop en verkoop van alcoholhoudende dranken zonder slijterijvergunning.

Deze klachten en berichten vormden voor de regering de aanleiding om de gehele sector nader te onderzoeken op het gebied van ruimtelijke ordening, vestiging en veiligheid en andere relevante aspecten. Het moratorium werd oorspronkelijk voor de duur van dit onderzoek ingesteld om het aantal minimarkten en toko's gedurende het onderzoek constant te houden, en om de aanbevelingen uit het onderzoek mee te kunnen nemen bij de beoordeling van nieuwe vestigingsaanvragen.

In een aanvulling op het moratorium van november 2014 zijn varianten op aanvragen voor vestigingsvergunningen (en directeursvergunningen) genoemd waarop het moratorium niet van toepassing is, namelijk indien het een verzoek betreft om:

1. Een zaak over te nemen en te drijven.
2. Een zaak voort te zetten onder een andere statutaire naam.

3. Een zaak voort te zetten onder een nieuwe rechtsvorm.
4. Een zaak ten aanzien van het publiek te verplaatsen.

De verlengingen van het moratorium werden vervolgens gemotiveerd met steeds verschillende argumenten. Ten eerste bleek Stichting Belasting Accountants Bureau niet in staat om effectief toezicht te houden op en handhavingsactiviteiten uit te voeren met betrekking tot toko's en minimarkten. Verder zou, volgens MEO, de FTAC, die pas in september 2017 operationeel werd, door de andere haar toegekende taken op korte termijn niet aan de controle werkzaamheden toekomen^{97,98}. De verlenging van het moratorium werd daarom telkens beschouwd als een gelegenheid om Stichting Belasting Accountants Bureau de kans te bieden om met betrekking tot toko's en minimarkten de nalevings- en handhavingsproblemen op te lossen en hun compliance en handhavingsproces aan te scherpen. Dit blijkt uit de verschillende verzoeken voor verlenging van MEO. Daarnaast heeft de Raad van Ministers ingestemd met het besluit dat MEO en het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning (VVRP) een vestigingsbeleid zullen opstellen en als onderdeel daarvan een geografisch informatiesysteem (GIS-systeem) zullen ontwikkelen. Dit GIS-systeem zou gebruikt kunnen worden voor de gegevensanalyse met betrekking tot de aanpak van de toename van toko's en minimarkten bij de beoordeling van vergunningsaanvragen.

4.3.1.2 Beoordeling a.d.h.v. Checklist uit de Competition Assessment Toolkit

Regelgeving die direct of indirect het aantal aanbieders op de markt beperkt

Een van de vier hoofdcategorieën van de Competition Assessment Checklist is de vraag of wet- en/of regelgeving het aantal of het scala aan aanbieders beperkt. Zie ook paragraaf 4.2.1 van deze sectorstudie.

Wanneer het aantal (potentiële) aanbieders op een markt wordt beperkt, vergroot dit de kans op verminderde concurrentie onder de overgebleven aanbieders, en dienengevolge de mogelijkheid voor individuele aanbieders om winstgevend prijzen te verhogen. Een beperking van het aantal of het scala aan aanbieders wordt in de OECD Competition Assessment Toolkit waarschijnlijk geacht indien de wet-/regelgeving een licentie-, vergunning- of autorisatieproces bevat als vereiste om actief te kunnen zijn op de markt. Wetgeving die het aantal aanbieders beperkt, kan leiden tot een toename van marktmacht van de bestaande aanbieders. Een vergunningsplicht, zeker indien een maximumaantal vergunningen in de wetgeving is opgenomen, beperkt het aantal aanbieders op de markt vrijwel per definitie⁹⁹.

Vestigingsvergunning

Uit het voorgaande blijkt dat de vestigingsregeling een licentie-, vergunning- of autorisatieplicht kent in de vorm van de vestigingsvergunning en de directievergunning. Zoals eerder is gemeld, is de kern van de Vestigingsregeling dat het verboden is een onderneming

te exploiteren zonder de vereiste vergunning. Relevant voor de verdere beoordeling in het kader van de competition assessment is in hoeverre deze beperking verder gaat dan noodzakelijk.

Wat betreft de Vestigingsvergunning zijn de recente ontwikkelingen in de Richtlijnen 2023 positief voor de vrije mededinging. Met de nieuwe richtlijnen heeft de regering ervoor gekozen om de vrees los te laten dat een "onevenredig groot" aantal ondernemingen zich zou vestigen ten opzichte van de bevolking. Het laat ook een kentering in beleid zien, van een protectionistisch denken en handelen naar het denken in termen van een vrijemarkteconomie. De FTAC is het met de Minister eens als hij in de Nota van toelichting Richtlijnen 2023 stelt dat een zo groot mogelijk aantal bedrijven zich moet kunnen vestigen op Curaçao.

In de Nota van toelichting bij de Richtlijnen 2023 wordt gesteld dat: *"De Vestigingsregeling dient gebruikt te worden als instrument om binnen de speerpunten/sectoren investeerders te stimuleren om te investeren in de lokale economie, wat momenteel niet het geval is. Het beschermen van de markt van Curaçao geschiedt al via andere wegen, waardoor de Vestigingsregeling geen eigen doel meer dient, [...]"*¹⁰⁰. Er wordt vervolgens expliciet gesteld dat de Vestigingsregeling haar doel heeft gemist en zal worden afgebouwd en vervangen door een overall business license¹⁰¹.

Uit de huidige richtlijnen voor het verkrijgen van een vestigingsvergunning blijkt de drempel laag te zijn. Een vestigingsvergunning wordt gegeven zodra uit de aanvraag blijkt dat de aard van de zaak waarvoor een vestigingsvergunning wordt aangevraagd geen andere vestigingseis of -beperking heeft¹⁰².

De wijziging van de Richtlijnen in 2023 bewerkstelligt eveneens dat het proces voor het aanvragen en ontvangen van een vestigingsvergunning makkelijker wordt en de optimalisatie van de reactiesnelheid van de overheid naar ondernemers toe. In de Nota van toelichting bij de Richtlijnen 2023 wordt zelfs gesteld dat in de afbouw-fase van de Vestigingsregeling voor bedrijven, gelet op de vergunningvereisten, in een aantal gevallen een vestigingsvergunning "automatisch" en met de minste administratieve last afgegeven zou kunnen worden. De nieuwe richtlijnen bevatten tevens een aantal termijnen van orde¹⁰³.

Ook zijn de bijzondere additionele vereisten voor bepaalde ondernemingen uit artikel 4 van de Richtlijnen van 2011 verwijderd. Volgens artikel 4, lid 1, onder a van de oude Richtlijnen van 2011, was er een bijzondere eis voor het verkrijgen van een vestigingsvergunning voor zaken gevestigd in de binnenstad (Punda of Otrobanda), namelijk dat de vestigingsvergunning als doelomschrijving uitsluitend branche-gerelateerde activiteiten of luxe merkartikelen mocht bevatten. Ook bevatte de Richtlijnen uit 2011 een investeringsvereiste in bedrijfsmiddelen¹⁰⁴, afhankelijk van de sector, tenzij aan bepaalde voorwaarden werd voldaan¹⁰⁵. Beide vereisten ontbreken in de Richtlijnen van 2023.

De praktijk rondom vergunningverlening lijkt echter weerbarstiger. In een recente speech merkt de financieel-economisch directeur van de Centrale Bank van Curaçao en Sint-Maarten (CBCS) op dat respondenten in een enquête hebben aangegeven dat het gemiddeld nog steeds zes maanden duurt om een nieuw bedrijf te openen, met name vanwege de lange wachttijd voor vergunningen¹⁰⁶ en het openen van een bankrekening. In het krantenartikel werd niet specifiek aangegeven welke vergunningen het betrof. De bevindingen uit de CBCS-enquête bevestigen dat vergunningvereisten nog steeds een barrière kunnen zijn voor een snelle effectieve toetreding van ondernemingen in de markt.

Directie vergunning

In eerste instantie was de beperking van het aantal directeuren in de Richtlijnen 2011 ingesteld als reactie op vermeend misbruik door bedrijven, die naar verluidt via directievergunningen meerdere buitenlandse werknemers in dienst namen. Het beleid met betrekking tot de tewerkstelling van buitenlandse werknemers is echter wettelijk vastgelegd in de Landsverordening Arbeid Vreemdelingen en niet in de Vestigingsregeling.

Omdat de directievergunning in de praktijk geen toegevoegde waarde biedt voor de aanvrager/ondernemer is de verplichting om een directievergunning aan te vragen afgeschaft. Met de inwerkingtreding van de Richtlijnen 2023 is het niet langer vereist een directeursvergunning aan te vragen voor directeuren die niet op de voormalige Nederlandse Antillen zijn geboren.

Moratorium voor toko's en minimarkten

Het op 24 september 2014 door de regering, via een beslissing van de Raad van Ministers, ingestelde tijdelijk moratorium op het vestigen van nieuwe minimarkten en toko's beperkt direct het aantal aanbieders op de markt. Het moratorium staat daarmee haaks op het algemene uitgangspunt van de Richtlijnen 2023, zonder dat de redenen voor deze uitzondering in de nota van toelichting voldoende worden onderbouwd. Het moratorium maakt het immers onmogelijk om als ondernemer actief te worden in deze markt.

Het niet verlenen van een vestigingsvergunning aan dit type ondernemingen is, ondanks de ruime aanwezigheid van toko's en minimarkten op Curaçao, concurrentiebeperkend, omdat het drempelverhogend werkt voor een innovatieve/ markt ontwrichtende ondernemer om eenvoudig tot de markt toe te betreden.

Binnen een competition assessment bestaat enkel ruimte voor een dergelijke concurrentiebeperkende bepaling indien de met deze maatregel beoogde doelstelling niet op een minder concurrentiebeperkende manier kan worden gerealiseerd. Problemen van openbare orde en de handhaving van belastingverplichtingen vormden voor de overheid de belangrijkste motivatie voor de introductie en continuering van het moratorium op de vestiging van toko's en minimarkten. De vraag is of een moratorium, met andere woorden een volledig toelatingsverbod tot

de markt voor deze categorie ondernemingen, het beste instrument is. De vraag is dus of de overheid met deze beperking de beoogde doelstellingen kan bereiken en of er geen minder concurrentiebeperkende beleidsmaatregelen denkbaar zijn die tevens de beoogde doelstelling kunnen realiseren?

De FTAC moet vaststellen dat de verschillende in de beleidsstukken genoemde redenen en motivaties voor het moratorium voor toko's en minimarkten naar haar oordeel onvoldoende grondslag bieden voor het verbieden van het vestigen van dergelijke ondernemingen. Sterker nog, bij deze maatregel lijkt de angst voor "te veel" bedrijven op Curaçao opnieuw de drijvende motivatie te zijn achter het beleid. Deze angst was in het verleden, volgens het in 2011 in opdracht van de Minister verrichte onderzoek, de oorzaak van belemmering van de economische ontwikkeling van Curaçao¹⁰⁷.

De klachten die de aanleiding vormden voor een moratorium hebben te maken met een gebrek aan toezicht en handhaving. De moeilijkheid om handhavend op te treden wordt niet opgelost door middel van een moratorium. De huidige klachten richten zich op gevestigde ondernemers, terwijl het moratorium juist nieuwe toetreders tot de markt uitsluit.

Uit gesprekken tussen de FTAC en Stichting Belasting Accountants Bureau blijkt dat een van de grote problemen met handhaving in geval van toko en minimarkten is dat bedrijven met regelmaat van naam veranderen. Ook dit probleem wordt niet opgelost door het moratorium, aangezien al gevestigde bedrijven daarvan expliciet worden uitgezonderd. En het betreft juist deze reeds bestaande bedrijven die regelmatig van naam veranderen.

Daarnaast wordt in de regelgeving niet scherp gedefinieerd wat een toko of een minimarkt is (ten opzichte van een supermarkt). In de definitie van het Ministerie van Economische Ontwikkeling en Stichting Belasting Accountants Bureau wordt een onderscheid gemaakt tussen aanbieders van levensmiddelen met en zonder een slagerijvergunning. Ook blijkt uit ons gesprek met Stichting Belasting Accountants Bureau dat nieuwe ondernemingen met bedrijfsactiviteiten die vergelijkbaar zijn met de activiteiten van toko's, het moratorium weten te omzeilen door zich "convenience stores" te noemen. Zonder een duidelijke sluitende definitie treft het moratorium dan ook geen doel.

4.3.1.3 Tussenconclusie

Uit onderzoek van de Centrale Bank van Curaçao en Sint-Maarten in 2023 blijkt dat ondanks alle inspanningen van de overheid, vergunningvereisten door ondernemers in het midden- en kleinbedrijf nog steeds als een barrière worden ervaren voor snelle toetreding van ondernemingen in de markt¹⁰⁸.

Door het moratorium worden nieuwe, mogelijk innovatieve toetreders buiten de Curaçaose markt gehouden, terwijl de huidige bedrijven worden beschermd in hun positie. Dit

beleid staat ook haaks op het op nieuw vestigingsbeleid van de overheid, gericht op het weghalen van toetredingsdrempels en bureaucratie. Het beperken van concurrentie is niet de oplossing voor problemen in de sfeer van openbare orde en toezicht en handhaving van belastingverplichtingen. Het moratorium is een maatregel die de concurrentie onnodig lijkt te beperken en mogelijk niet proportioneel is.

4.3.2 Warenlandsverordening (P.B. 1997, no 334)

De Warenlandsverordening stelt wettelijke regels ten aanzien van de productie en de verkoop van waren¹⁰⁹, met name, maar zeker niet uitsluitend, eet- en drinkwaren¹¹⁰. Doel van deze regels is om een goede kwaliteit van waren na te streven en daarmee de veiligheid van voedsel zoveel mogelijk te kunnen garanderen¹¹¹.

De Warenlandsverordening geldt dan ook met name, doch niet uitsluitend¹¹², voor eenieder die eet- en drinkwaren vervaardigt bestemd voor de verkoop en de verkopers en handelaren. De Warenlandsverordening is op basis van artikel 2, eerste lid, expliciet niet van toepassing op het vervaardigen van waren in de particuliere huishouding (thuis) die in dezelfde setting worden genuttigd of gebruikt.

In artikel 8 en 10 tot en met 16 van de Warenlandsverordening zijn de verbodsbepalingen opgenomen. Het is verboden:

- eet of drinkwaren te bereiden dan wel te verhandelen die door hun ondeugdelijkheid de gezondheid of veiligheid van de mens in gevaar kunnen brengen (artikel 8);
- waren, niet zijnde eet- of drinkwaren, te verhandelen die naar verwachting bij gebruik, gezien hun bestemming, bijzondere gevaren kunnen opleveren voor de gezondheid of veiligheid van de mens (artikel 10);
- in de uitoefening van een beroep of bedrijf waren aan te prijzen op zodanige wijze, dat dit in strijd is met voorschriften inzake de etikettering en het verhandelen, gesteld bij of krachtens deze landsverordening (artikel 11);
- waren te verhandelen waarvan de samenstelling, uitvoering, hoedanigheid, eigenschappen of toestand in ernstige mate minder is dan wat in redelijkheid mag worden verlangd (artikel 12);
- waren te verhandelen die ongeschikt zijn voor gebruik (artikel 13);
- waren te bereiden dan wel te verhandelen, anders dan met inachtneming van de regels gegeven bij of krachtens deze landsverordening met betrekking tot de samenstelling en de wijze van bereiding, onderscheidenlijk de verpakking en de etikettering (artikel 14);
- een etikettering op of bij waren aan te brengen of bij aanprijzing te bezigen, die, doordat zij onjuist of onvolledig is of een onjuiste indruk wekt, misleidend is (artikel 15); of
- waren te verhandelen die door hun ondeugdelijkheid de gezondheid of veiligheid van de mens in gevaar kunnen brengen.

4.3.2.1 De relevante bepalingen:

Artikel 3, eerste lid, van de Warenlandsverordening bepaalt dat, in het belang van de volksgezondheid, na overleg tussen de Minister en de Minister van Economische Zaken, bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, de Adviescommissie gehoord, ten aanzien van waren, regels kunnen worden opgelegd met betrekking tot:

- de samenstelling, de kwaliteit, de aard, de toestand, de hoedanigheid, de eigenschappen, de houdbaarheid en de uitvoering;
- het volume, de hoeveelheidsafmeting of de standaardmaten;
- de wijze van het vervaardigen, het verpakken of het opslaan;
- de eigenschappen en de toestand van ruimten of hetgeen in of bij de ruimten aanwezig is alwaar waren vervaardigd worden, evenals de eisen van hygiëne ten aanzien van de personen, die bij het verrichten van deze handelingen betrokken zijn;
- waren, waarvan bij aanwending de voedings- of gebruikswaarde geringer is dan in redelijkheid ten minste mag worden verlangd;
- de etikettering of gereserveerde benaming;
- het aanprijzen of verhandelen;
- de verpakking;
- het vervoer en de eisen met betrekking tot voertuigen in verband met dit vervoer;
- de registratie;
- het gebruik van additieven of hulpstoffen in waren.

Artikel 9, eerste lid, van de Warenlandsverordening bevat een vergunningplicht voor het bereiden van eet- of drinkwaren. Bij of krachtens deze verordening kunnen voorschriften worden gegeven waaraan moet zijn voldaan alvorens de vergunning kan worden afgegeven.

De voorschriften waaraan voldaan moet worden om in aanmerking te komen voor een vergunning zijn, ingevolge het tweede lid van artikel negen van de Warenlandsverordening:

- a. de samenstelling van eet- of drinkwaren;
- b. de wijze van bereiden van eet- of drinkwaren;
- c. de voorwerpen, gereedschappen of materialen die bij het bereiden van eet- of drinkwaren worden gebezigd;
- d. de ruimten;
- e. de hygiënische eisen voor personen die bij het bereiden van eet- of drinkwaren betrokken zijn; en
- f. de opleidingseisen waaraan exploitanten van ruimten moeten voldoen.

Uitvoeringslandsbesluiten Warenlandsverordening

Op de website van de Inspectie Gezondheidsbescherming van het Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur zijn de uitvoeringslandsbesluiten met betrekking tot levensmiddelen terug te vinden¹¹³. De Inspectie Gezondheidsbescherming houdt toezicht op de naleving van de wettelijke regelingen op het gebied van waren, waaronder eet- en drinkwaren, drinkwater en bestrijdingsmiddelen.

Op basis van artikel 3 Warenlandsverordening

Ter uitvoering van artikel 3 van de Warenlandsverordening zijn verschillende uitvoeringslandsbesluiten vastgesteld. Voor de competition assessment in het kader van de onderhavige sectorstudie zijn de volgende uitvoeringslandsbesluiten van belang:

- Landsbesluit Visserijproducten 1999 (P.B. 1999 no 157)
- Landsbesluit etikettering van levensmiddelen (P.B. 2005 no. 16)
- Landsbesluit productie en uitvoer producten op basis van melk (P.B. 2005 no. 56)
- Landsbesluit zoetstoffen in levensmiddelen (P.B. 2005 no. 60)
- Landsbesluit kleurstoffen in levensmiddelen (P.B.2005 no. 61)
- Landsbesluit additieven in levensmiddelen (P.B. 2005 no. 62)
- Landsbesluit in- en uitvoerverbod pluimveevlees en -producten (PB 2007 no. 30)

De uitvoeringsbesluiten met betrekking tot de in- en uitvoer van CFK's en Halonen (P.B. 1999 no. 190) en het invoerverbod asbest (P.B. 2008 no. 30) worden in het kader van het onderwerp van deze sectorstudie buiten beschouwing gelaten.

Op basis van artikel 9, tweede lid, Warenlandsverordening

Op de website van de Inspectie Gezondheidsbescherming van het Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur zijn de volgende uitvoeringsbesluiten aangetroffen. Die zijn volgens de intitulé gebaseerd op artikelen 8 en 9 van de Verordening, houdende bepalingen tot het tegengaan van de verkoop van voor de volksgezondheid nadelige eet- en drinkwaren, alsmede ter bevordering van een deugdelijke samenstelling van eet- en drinkwaren uit 1917 (P.B. 1917, no. 58), een voorloper van de Warenlandsverordening.

Inhoudelijk sluiten deze uitvoeringsbesluiten aan bij de voorschriften die op basis van artikel 9, tweede lid, van de Warenlandsverordening kunnen worden verbonden aan de vergunning eet- en drinkwaren te bereiden (zie hierboven), zoals bedoeld in het eerste lid van artikel 9 Warenlandsverordening.

- Brood en melkbesluit (P.B. 1918 no. 15)
- Boter en vettenbesluit 1932 (P.B. 1932 no. 72)
- Kaasbesluit 1932 (P.B. 1932 no 71)
- Landsbesluit consumptie-ijs (P.B. 1956 no. 41)
- Landsbesluit sodawater en limonade (P.B. 1958 no 183)

De volgende aan de Warenlandsverordening gerelateerde wet- en regelgeving, opgenomen op de website van de Gezondheidsinspectie, valt gezien de in deze sectorstudie gehanteerde definitie van levensmiddelen buiten de scope van dit onderzoek:

- Landbesluit meng- en bottelinrichtingen sterke drank (P.B. 1957 no. 144)
- Landsbesluit hygiëne personeel inrichtingen eet- en drinkwaren (P.B. 1961 no. 53)
- Eilandsbesluit lokaliteitseisen Curaçao (A.B. 2004 no. 60)

4.3.2.2 Beoordeling aan de hand van de Competition Assessment Toolkit Checklist

In deze subparagraaf wordt aan de hand van de drempeelvragen van de OECD Competition Assessment Toolkit geanalyseerd op welke manieren de warenwet en/of de op de warenwet gebaseerde uitvoeringsbesluiten mogelijk concurrentiebeperkend zijn.

Regelgeving beperkt direct of indirect het aantal aanbieders op de markt

Een van de vier hoofdcategorieën van de Competition Assessment Checklist is de vraag of wet- en/of regelgeving het aantal of het scala aan aanbieders beperkt. Dit wordt waarschijnlijk geacht indien de wet-/regelgeving een licentie-, vergunning- of autorisatieproces bevat als vereiste om actief te kunnen zijn op de markt.

Licentie-, vergunning- of autorisatieplicht

Artikel 9 van de Warenlandsverordening bevat een vergunningplicht voor het bereiden van eet- of drinkwaren. In de verschillende uitvoeringsbesluiten behorende bij deze landsverordening, waarin de condities waaraan voldaan moet worden zijn uitgewerkt, zien we dat in het brood- en melkbesluit (artikel 6 en 12), het boterbesluit (artikel 1) en het kaasbesluit (artikel 3) eenzelfde verplichting is opgenomen. Deze verplichting houdt in dat “alvorens het bedrijf uit te oefenen moet van dit voornemen” opgave gedaan worden ofwel ten kantore van de directeur van de openbare gezondheidsdienst (brood- en melkbesluit) ofwel bij de Gouvernements-Veearts (boterbesluit en kaasbesluit). Er geldt hier dus een meldingsplicht voor potentiële toetreders.

Het Sodawater- en limonadebesluit (artikel 2), het Consumptie-ijsbesluit (artikel 2) en het Landsbesluit hygiëne personeel inrichtingen eet- en drinkwaren (artikel 2), bepalen dat door/vanwege de minister¹¹⁴ een register wordt bijgehouden waarin voor binnen het eilandgebied gelegen inrichtingen de namen en adressen van de ondernemers worden ingeschreven. In het Consumptie-ijsbesluit en het Soda- en limonadebesluit wordt aanvullend bepaald dat deze inschrijving slechts kan plaatsvinden nadat de minister heeft geconstateerd dat de inrichting voldoet aan de in het betreffende landsbesluit gestelde eisen. Er geldt hier een registratieplicht en een inspectieproces voor de lokaliteit.

Creëren van een geografische barrière voor bedrijven

De uitvoeringslandsbesluiten met betrekking tot de etikettering van levensmiddelen (P.B. 2005 no. 16), additieven in levensmiddelen (P.B. 2005 no. 62), zoetstoffen in levensmiddelen (P.B. 2005 no. 60) en kleurstoffen in levensmiddelen (P.B.2005 no. 61) zouden, in theorie, gebruikt kunnen worden om de lokale markt af te scherm van buitenlandse concurrenten.

Het doel van het Landsbesluit etikettering is om goede voorlichting te geven aan de consument. Het gaat om het aan de consument verstrekken van eerlijke, duidelijke informatie over het product. Uit opschriften op een verpakking moet de consument kunnen afleiden om wat

voor levensmiddel het gaat, wat de samenstelling daarvan is, tot wanneer het levensmiddel houdbaar is en op welke wijze het moet worden bewaard en eventueel verder moet worden bereid. De aanduidingen en vermeldingen moeten te lezen zijn in een van de volgende talen: Nederlands, Papiaments, Engels of Spaans¹¹⁵. De wet sluit de mogelijkheid niet uit dat producten waarvan de verpakking oorspronkelijk in een andere taal is, toch mogen worden verkocht, mits een correcte vertaling is toegevoegd, bijvoorbeeld in de vorm van een sticker op de verpakking. Met name deze laatste bepaling maakt dat het landsbesluit niet tot nauwelijks concurrentiebeperkend is.

De Landsbesluiten additieven in levensmiddelen en kleurstoffen in levensmiddelen strekken ertoe algemene grenzen te stellen aan de toegestane aanwezigheid van additieven en kleurstoffen in eet- en drinkwaren.

De regering geeft expliciet aan dat voor de inhoud van de landsbesluiten additieven in levensmiddelen en kleurstoffen in levensmiddelen bewust aansluiting is gezocht bij voorschriften die in vele landen al gebruikelijk zijn. Meer specifiek is, om redenen van harmonisatie van de nationale technische voorschriften, de tekst afgestemd op het Nederlandse Additievenbesluit (Stb. 1996, 186), de Europese Richtlijn inzake Levensmiddelenadditieven (95/2/EG) en de tekst van het Nederlandse Kleurstoffen (Stcrt 1995,193)¹¹⁶ en de Europese Richtlijn inzake kleurstoffen die in levensmiddelen mogen worden gebruikt (94/36/EG, Pb EG L 237), zoals gewijzigd¹¹⁷.

Door de aansluiting die is gezocht bij de Europese en Nederlandse regelgeving, leveren ook in dit geval de regels voor de toevoeging van additieven en kleurstoffen in eet- en drinkwaren, in ieder geval in theorie, geen mededingingsbeperking op. De keuze om Europese standaarden te volgen in plaats van technische standaarden van andere landen, zoals de Verenigde Staten, valt verder buiten de scope van dit onderzoek. Er wordt van uitgegaan dat de Europese technische standaarden niet verder gaan dan noodzakelijk is.

Echter, zowel de genoemde Nederlandse besluiten als de Europese Richtlijnen waarop de Landsbesluiten additieven in levensmiddelen en kleurstoffen in levensmiddelen werden afgestemd, zijn inmiddels komen te vervallen en vervangen door recentere regelgeving te weten Verordening (EG) nr. 1333/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake levensmiddelenadditieven. Deze verordening is rechtstreeks toepasselijk, hetgeen betekent dat deze in tegenstelling tot een richtlijn als zodanig geldt en niet hoeft te worden omgezet in nationale wetgeving. In deze nieuwe Verordening (EG) Nr. 1333/2008, staan nu alle regels inzake levensmiddelenadditieven, zoals kleurstoffen, zoetstoffen en andere additieven, bij elkaar in één deel van de wetgeving.

Het Landsbesluit inzake additieven en het Landsbesluit inzake kleurstoffen gaan gepaard met een vijftal bijlagen met limitatieve opsommingen van kleurstoffen,

respectievelijk additieven, die aan levensmiddelen mogen worden toegevoegd. Deze bijlagen zijn volgens de nota van toelichting gebaseerd op de systemen opgenomen in de eerdergenoemde, en inmiddels vervallen, EG-richtlijnen. In de Nota van toelichting bij de landsbesluiten is expliciet opgenomen dat het aantal toe te laten kleurstoffen en additieven in de komende tijd naar verwachting zal worden gewijzigd en dat de aanwijzingen die door de Europese Unie worden vastgesteld daarin gevolgd zullen worden. Doordat de in de bijlagen opgenomen lijsten limitatieve opsommingen betreffen, kan er een discrepantie ontstaan tussen de letter en de geest van de wet. Waar de geest van de wet is om in de EU nieuw toegelaten additieven ook op Curaçao toe te laten, kan dat volgens de letter van de wet niet, omdat deze additieven niet op de lijst in de bijlage bij het relevante landsbesluit voorkomen.

Dit kan tot gevolg hebben dat producten met deze nieuwe additieven niet op Curaçao op de markt mogen worden gebracht. Concreet zou het betekenen dat producten met additieven die volgens Europese standaarden als veilig zijn aangemerkt volgens de Curaçaose wet theoretisch niet op de markt kunnen worden verkocht. Dit beschermt het marktaandeel van het reeds op Curaçao aanwezige aanbod tegen concurrentie van nieuwe (mogelijk innovatieve) producten. Doordat de wetgeving is verouderd, is er dus naar de letter van de wet een potentiële, en naar de geest van de Landsbesluiten onbedoelde, geografische handelsbarrière ontstaan die de concurrentie mogelijk belemmert, hoewel tijdens dit onderzoek daarvan geen voorbeelden zijn aangetroffen.

4.3.2.3 Tussenconclusie

In geen van deze uitvoeringsbesluiten van de Warenlandsverordening treft de FTAC bepalingen aan die leiden tot het creëren van een disproportionele (geografische) barrière voor bedrijven om actief te zijn op, of te produceren voor, de Curaçaose markt. De Landsbesluiten additieven en kleurstoffen in levensmiddelen zijn echter verouderd en kunnen daardoor onbedoeld een geografische handelsbarrière veroorzaken die de concurrentie mogelijk belemmert.

Met betrekking tot de licentie-, vergunning of autorisatieverplichting en de geografische barrières moet worden opgemerkt dat binnen de methodiek van de Competition Assessment Toolkit iedere wettelijke bepaling die een licentie-, vergunning of autorisatieverplichting inhoudt of een mogelijke geografische barrière creëert dat deze als potentieel concurrentiebeperkend moet worden aangemerkt, ook als met deze bepalingen een legitieme doelstelling wordt nagestreefd. De beoordeling van de subsidiariteit, proportionaliteit en doeltreffendheid van de licentie-, vergunning of autorisatieverplichting vindt pas in de latere fases van de competition assessment plaats. In deze sectorstudie komen we niet toe aan deze meer beleidsmatige beoordeling.

4.3.3 Slacht- en keuringsverordening

De Slacht- en keuringsverordening (P.B. 1933, no 17, geconsolideerde tekst A.B. 2022, no 26) regelt de import van vee, waar en de wijze waarop vee mag worden geslacht, de voorwaarden waaronder vlees mag worden

ingevoerd en de keuring, bewerking en verkoop van vlees. De Slacht- en keuringsverordening biedt een grondslag voor beperkingen op de invoer van vlees.

4.3.3.1 De relevante bepalingen

Artikel 2 van de Slacht- en keuringsverordening bepaalt dat het voornemen tot de oprichting van een vleeshouwerij ten minste een maand tevoren aan de directeur kenbaar moet worden gemaakt. In de context van deze verordening is de directeur een door de Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur aangewezen veearts.

Artikel 5a biedt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling de in- en doorvoer te verbieden, of uitsluitend onder bepaalde voorwaarden toe te staan van: vee, vlees, eieren, melk en melkproducten, huiden en aanhangsels van huiden en andere van vee afkomstig producten, mest en veevoeder en andere voorwerpen of dieren welke dragers van smetstof kunnen zijn. Dit tot wering van enige besmettelijke veeziekte.

Ingevolge Artikel 9a van de slacht- en keuringsverordening is de invoer van vlees alleen toegestaan indien een goedkeuring door de met de keuring van vee en vlees belaste ambtenaar is gegeven.

Uitvoeringsbesluiten Slacht- en Keuringsverordening

Artikel 5a heeft als grondslag gediend voor de Ministeriële beschikking van de 20ste december 1978 met betrekking tot het verbod op invoer van niet uitgebeend rundvlees (A.B 1978, 367).

Ingevolge artikel 1, lid 1, van deze Ministeriële beschikking is het verboden niet uitgebeend rundvlees in te voeren afkomstig uit Argentinië, Brazilië, Paraguay en Uruguay. Dit omdat het beenmerg van runderbotten mogelijk besmettelijke ziektes kan bevatten.

4.3.3.2 Beoordeling aan de hand van de Competition Assessment Checklist

Regelgeving die direct of indirect het aantal aanbieders op de markt beperkt

Licentie-, vergunning- of autorisatieplicht

Artikel 2 introduceert een meldings-/registratieplicht voor de oprichting van vleeshouwerijen. De bepaling en daarmee de beoordeling in het kader van de competition assessment heeft veel overeenkomsten met de meldings-/registratieplicht opgenomen in de diverse uitvoeringsbesluiten van de Warenlandsverordening. Zie hierboven.

De verplichting om bederfelijke goederen, zoals vlees, gemakkelijk aan een goedkeuring te onderwerpen is over het algemeen te rechtvaardigen. Immers, in het belang van de volksgezondheid dient er controle te zijn op de geschiktheid voor consumptie van deze goederen. Het verbod op het invoeren van niet uitgebeend vlees is van belang om de verspreiding van besmettelijke (dier-) ziektes, zoals vogelgriep, de 'gekke koeien'-ziekte en mond-en-klauwzeer, te voorkomen. De specifiek in de



Eerste Casustafel Wetgeving Levensmiddelen, 17 mei 2023

uitvoeringsregeling genoemde landen zijn daarin opgenomen, omdat deze landen geen/ geen erkende instanties kennen die de vleesproducten keurt. Vlees uit de Verenigde Staten bijvoorbeeld, wordt gekeurd door de United States Department of Agriculture (USDA). In Europa moeten bedrijven voldoen aan Europese voedselveiligheidseisen. Dat betekent dat de exporteurs van vlees worden gecontroleerd op voedselveiligheid. Deze keuringen worden door Curaçao erkend waardoor niet uitgebeend rundvlees uit deze landen kan worden ingevoerd. Curaçao voert zelf controles uit of laat deze uitvoeren bij slachterijen in Colombia waardoor ook vanuit dit land de import van niet-uitgebeend rundvlees mogelijk is¹¹⁸.

Uit gesprekken met de officiële veearts van de Uitvoeringsorganisatie Veterinaire Zaken van het Ministerie van GMN blijkt dat deze wetgeving ondertussen verouderd is. In de praktijk komt vlees uit de verboden landen toch binnen op Curaçao. Ook blijkt invoer via Colombia alleen plaatst te vinden wanneer er schaarste is aan niet-uitgebeend rundvlees uit andere landen. Verder wordt dit Colombiaanse vlees beschermd tegen concurrentie van andere Zuid-Amerikaanse landen, omdat Colombia het enige Zuid-Amerikaanse land is waar Curaçao zelf controles uitvoert.

4.3.3.3 Tussenconclusie

Het importverbod is concurrentiebeperkend omdat het een geografische barrière creëert. Aan de andere kant treft het ook een doel, namelijk de bescherming van de volksgezond. De beleidsvraag is echter of het verbod nog proportioneel is, gezien deze doelstelling. Het zou mogelijk minder concurrentiebeperkend zijn als hetzelfde beoogde doel op een andere manier kan worden bereikt. Een voorstel uit de gesprekken met de

Uitvoeringsorganisatie Veterinaire Zaken is de import van niet uitgebeend vlees toe te staan indien het slachthuis beschikt over een keuring van een erkende instantie, zoals de USDA, of een Europese goedkeuring. De FTAC heeft ervoor gekozen deze beleidsafwegingen buiten de scope te houden van de competition assessment in het kader van sectorstudie Levensmiddelen.

4.3.4 Landsverordening In- en uitvoer van goederen

De Landsverordening In- en Uitvoer (P.B. 1968, 42) zoals laatst gewijzigd bij PB 2011, 49 geeft de juridische grondslag om nader regels te stellen ten aanzien van de invoer of uitvoer van goederen in het belang van de veiligheid van het Land, de internationale rechtsorde, economische aangelegenheden, of de volkshuishouding. Buitenlandse wetgeving die de in- en uitvoer van Curaçaose producten beperkt valt buiten de scope van dit onderzoek.

4.3.4.1 De relevante bepalingen:

Artikel 4, eerste lid, van de Landsverordening In- en uitvoer van goederen bepaalt dat bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen, regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de invoer of uitvoer van goederen:

- a. in het belang van de inwendige of uitwendige veiligheid van het Land of van de internationale rechtsorde dan wel van een daarop betrekking hebbende internationale afspraak;
- b. in het belang van de volkshuishouding; dan wel
- c. in het belang van de economische aangelegenheden van een of meer eilandgebieden.

Uitvoeringsregelingen

Middels een aantal landsbesluiten wordt uitvoering gegeven aan artikel 4 van de Landsverordening In- en uitvoer van

goederen. Ingevolge deze landsbesluiten is de invoer van kippeneieren en diverse groente- en fruitsoorten verboden.

Voor wat betreft het invoerverbod van groente- en fruitsoorten en kippeneieren staat in de intitulé van de betreffende landsbesluiten dat het invoerverbod in belang van de volkshuishouding, oftewel de nationale economie, is ingesteld. Dit betekent het beschermen van de lokale ondernemingen die deze producten produceren. Deze producenten zijn immers van belang voor de eigen voedselproductie en zorgen daarmee voor enige mate van voedselzekerheid en zelfvoorziening van het land Curaçao.

Landsbesluit invoerverbod kippeneieren (A.B 1972, 180)

Ingevolge artikel 1, lid 1, van het Landsbesluit invoerverbod voor kippeneieren (A.B. 1972 nr. 180) is het verboden op Curaçao kippeneieren in te voeren. Het Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO) is belast met het handhaven van de economische regelgeving voor het invoerverbod van kippeneieren, ter bevordering van de import vervangende bedrijven.

Ingevolge artikel 1, lid 2, van het Landsbesluit invoerverbod voor kippeneieren kan het verantwoordelijke ministerie op verzoek ontheffing verlenen van dit verbod. Ontheffingen worden verleend indien er een schaarste is van de lokale productie. De ontheffing wordt in eerste instantie verleend aan de boerderijen enals er dan nog schaarste bestaat, ook aan importeurs. Verzoeken hiervoor moeten schriftelijk worden ingediend bij MEO met overlegging van een enig document, een factuur en een gezondheidsverklaring

Besluit invoerverbod verse groente- en fruitsoorten 1984 (A.B 1984, no. 77); en Invoerverbod komkommers, paprika's, aubergines en hete pepers 1985. (A.B 1985, no. 79)

Ingevolge deze twee landsbesluiten¹¹⁹ is ook de invoer van de volgende groente- en fruitsoorten verboden: Het Besluit invoerverbod verse groente- en fruitsoorten 1984 (A.B 1984, 77) verbiedt de invoer van:

| | | |
|---------------------|----------------|-----------------|
| Selderij | Snijbiet | Kousenband |
| Radijs | Rode biet | Sperziebonen |
| Veldsla | Courgette | Oker |
| Sla-ui | Pompoen | Cassave |
| Spinazie | Kalebas | Zoete aardappel |
| Amsoy | Cur. Komkommer | Kokosnoten |
| Lemmetje (lamunchi) | | |

Aditioneel wordt met het Besluit invoerverbod

komkommers, paprika's, aubergines en hete pepers 1985 (A.B. 1985, 79) de invoer van de volgende producten verboden:

| | | |
|------------|------------------------|---------------------|
| Komkommers | Hete pepers (promente) | Paprika (Promenton) |
| Aubergines | | |

Op basis van artikel 2, sub b, Besluit invoerverbod verse groente- en fruitsoorten 1984 (A.B. 1984, 77) kan de minister, wanneer de lokale productie ontoereikend is om in de vraag te voorzien, ontheffing verlenen van het invoerverbod¹²⁰. De Uitvoeringsorganisatie Agrarisch en Visserij Beheer (AVB) van GMN adviseert de minister daarom iedere maand over welke soorten groente en fruit geïmporteerd mogen worden en welke niet. In de regel wordt dit advies zonder meer gevolgd bij het geven (of weigeren) van een ontheffing.

4.3.4.2 Beoordeling aan de hand van de Competition Assessment Checklist

Regelgeving die direct of indirect het aantal aanbieders op de markt beperkt

Creëren van een geografische barrière voor bedrijven

In casu beperken de genoemde invoerverboden de geografische stroom van goederen. Dit schermt de Curaçaose markt af van concurrentie van buitenlandse aanbieders voor wat betreft de relevante producten, waardoor geen concurrentie mogelijk is van deze aanbieders.

Het verbod op import van kippeneieren en groente en fruit

Tijdens de gesprekken met diverse landbouwers, boeren en andere stakeholders is duidelijk geworden dat de groenten waarvoor een invoerverbod geldt representatief zijn voor de groenten die het meest op het eiland worden verbouwd, gekocht en gegeten. Dit staat los van enig invoerverbod. Deze groenten worden in het algemeen graag door landbouwers geteeld vanwege het relatieve gemak waarmee ze in het Curaçaose klimaat en bodem/grondsamenstelling groeien. Deze groenten zijn, mogelijk als gevolg daarvan, ook populair in de (traditionele) Curaçaose keuken. Hierdoor worden ze ook meer gekocht door consumenten.

De stakeholders met wie is gesproken, zijn het met elkaar eens dat zonder importverbod de meeste lokale producenten van groente en fruit het niet zouden redden, omdat ze niet in staat zouden zijn om met de geïmporteerde groenten en vruchten te concurreren.

Zoals eerder genoemd, is een belangrijke reden voor het feit dat lokale boeren niet tegen een concurrerend prijsniveau kunnen produceren dat de kosten voor voedselproductie per product op Curaçao hoger zijn dan in het buitenland. Dit zeggen de lokale landbouwers die de FTAC heeft gesproken. Als klein eiland kan Curaçao moeilijk concurreren met bedrijven die profiteren van

de schaalvoordelen van een grootschalige productie in combinatie met moderne technologieën die de efficiency vergroten. De kostprijs per product op Curaçao is daarvoor hoger dan in het buitenland.

Daarnaast hebben buitenlandse producenten een groter aanbod dan de lokale producenten, zowel in aantallen als in assortiment. Een lokale detailhandelaar die een breed assortiment van groente wil hebben, moet met verschillende lokale landbouwers in gesprek en onderhandelen, terwijl deze onderneming bij een enkele producent uit het buitenland al de nodige vruchten en groenten kan kopen. Bovendien genieten buitenlandse producenten van schaalvoordelen die de lokale producenten doorgaans niet kunnen realiseren. De lokale landbouwers zouden dus vrijwel hun hele marktaandeel aan de buitenlandse producenten verliezen indien lokale detailhandelaars onbeperkt hun groente en fruit uit het buitenland kunnen halen.

Het importverbod is concurrentiebeperkend omdat het als effect heeft dat lokale producenten niet met buitenlandse producenten hoeven concurreren. Lokale voedselproducenten zijn zonder het invoerverbod niet in staat zijn om met buitenlandse telers te concurreren. Dit betekent dat zonder beschermende maatregelen er op Curaçao weinig tot geen lokale agrarische productie zou plaatsvinden en Curaçao voor voedsel volledig van het buitenland afhankelijk zou worden. Vooral voor een eiland kan dit risico concurrentiebeperkende maatregelen rechtvaardigen.

Ook omdat een landbouwbedrijf/sector niet gemakkelijk en snel (opnieuw) kan worden opgericht. Mocht de lokale landbouw infrastructuur verdwijnen dan zou het dus veel tijd nemen om die weer levensvatbaar te maken en de gewassen opnieuw te laten groeien.

Er is een duidelijke link tussen het ingestelde importverbod en het nagestreefde beleidsdoel van voedselzekerheid en zelfvoorzienend te zijn wat betreft de voedselvoorziening te. In de vervolgstap van de OECD-methodiek zou vervolgens de vraag beantwoord dienen te worden of deze beperkingen nodig zijn om deze doelstellingen te bereiken of dat er minder concurrentiebeperkende alternatieve beleidsmaatregelen kunnen worden geïdentificeerd.

4.3.4.3 Tussenconclusie

Invoerverboden in het algemeen creëren een (geografische) barrière voor buitenlandse producenten om hun producten op de Curaçaose markt te verkopen (beperking van het aantal aanbieders) en geeft lokale producenten dientengevolge een bepaalde mate van marktmacht. Invoerverboden zijn derhalve altijd concurrentiebeperkend.

De vraag is of er alternatieve en net zo effectieve beleidsmaatregelen denkbaar zijn en of het doel van de wetgeving opweegt tegen de ernst van de (resterende) concurrentiebeperking. Zoals eerder genoemd, valt het identificeren van alternatieve beleidsmaatregelen buiten de scope van dit onderzoek, maar de relevante instantie wordt geadviseerd om alternatieven te onderzoeken en de keuze mee te nemen in een eventuele aanpassing van de wet.

4.3.5 Prijzenverordening en Regeling Makuto Básiko

De Prijzenverordening 1961 (P.B. 1961, no 117) werd geïntroduceerd, omdat de overheid van mening was dat zij (ook) moest kunnen ingrijpen in de prijsvorming, op het moment dat de prijzen zich op een manier ontwikkelen die in strijd is met het algemeen belang. En dat niet alleen in geval van oorlog, oorlogsgevaar of als andere buitengewone omstandigheden zich voordoen¹²¹.

In 1961 maakte de regering zich met name zorgen over het ongunstige effect van een te hoog prijsniveau op de internationale concurrentiepositie van Curaçao. De regering stelt in de Memorie van toelichting bij de verordening dat een hoog prijspeil in strijd is met het algemeen belang, omdat daardoor één van de levensvoorwaarden voor de Nederlandse Antillen, voldoende export, kan worden ondermijnd¹²².

Uit de omschrijving van de begrippen goederen (roerende zaken) en diensten in artikel 1 van de Prijzenverordening 1961 blijkt dat de werkingssfeer van de verordening zich uitstrekt over bijna het gehele terrein van het economisch leven.

4.3.5.1 De relevante bepalingen

Artikel 2, eerste lid, van de Prijzenverordening 1961 bepaalt het volgende:

“Indien goederen of diensten worden aangeboden tegen zodanige prijzen, dat het vragen daarvan naar oordeel van de minister in strijd is met of in strijd dreigt te geschieden met het algemeen belang, kan, dan wel kunnen, bij ministeriële regeling:

- a. *het aanbieden, verkopen en verhuren van die goederen dan wel het aanbieden en verrichten van die diensten tegen hogere of lagere dan door de minister aan te geven prijzen worden verboden;*
- b. *voorschriften worden gegeven betreffende het voeren van een administratie, waaruit de vorming blijkt van de prijzen, waartegen goederen of diensten worden aangeboden¹²³.”*

Volgens de memorie van toelichting bij de prijzenverordening moet het prijsregulerend optreden van de overheid steeds de bedoeling hebben een prijsontwikkeling tegen te gaan of te voorkomen dat de doeleinden van de overheidspolitiek op sociaal en economisch terrein doorkruist worden en de nationale welvaart bedreigd wordt¹²⁴.

De door de overheid uit te vaardigen prijsvoorschriften kunnen volgens de memorie van toelichting bestaan uit:

- 1) maximum- of minimumprijzen; bepaalde geldbedragen per eenheid product of voor een bepaalde prestatie;
- 2) het stellen van een winstpercentage; of
- 3) calculatie- en margevoorschriften; voorschriften op welke wijze een toelaatbare prijs moet worden berekend¹²⁵.

Uitvoeringsregelingen

Prijzenbeschikking levensmiddelen Curaçao (no. 840/JAZ) (A.B. 1997, no 21)

Op grond van artikel 2 van de Prijzenverordening 1961 heeft het Eilandgebied Curaçao in 1988 de Prijzenbeschikking levensmiddelen Curaçao geïntroduceerd (no. 840/JAZ)¹²⁶. Hiermee werden de prijzen van een groot aantal levensmiddelen gereguleerd. De prijsregulering behelsde het voorschrijven van hoogst toelaatbare groot- en detailhandelsprijzen voor specifiek aangeduide producten.

Prijzenbesluit verse groente- en fruitsoorten juni 1997 (A.B. 1997, no. 63)

Door het toenmalige Eilandgebied Curaçao is op 9 september 1997 het Eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, van 27 augustus 1997 tot vaststelling van de hoogst toelaatbare groot- en kleinhandelsprijzen voor verse groente- en fruitsoorten vastgesteld. Artikel 2 van de Prijzenverordening vormde de grondslag voor dit besluit. Per 10 oktober 2010 heeft dit Eilandsbesluit de status van landsbesluit in het Land Curaçao. Ingevolge de blauwe klapper Wetgeving, zoals gepubliceerd op de website van de overheid¹²⁷, is dit Eilandsbesluit op het moment van publicatie van dit rapport nog steeds, en ongewijzigd, van kracht.

Het Prijzenbesluit verse groente- en fruitsoorten juni 1997 verbiedt de verkoop van de in de bijlage bij het Eilandsbesluit genoemde verse groente- en fruitsoorten tegen een hogere groot- of kleinhandelsprijs dan die welke in deze bijlage is aangegeven.

De lijst opgenomen in de bijlage van het Prijzenbesluit is grotendeels gelijk aan de lijst met groente- en fruitsoorten waarvoor een invoerverbod geldt. Voor Curaçaose bonen (bonchi kunuku), meloen (milon), tomaat en watermeloen (patia) geldt wel een maximumprijs ingevolge het prijzenbesluit, maar is geen invoerverbod ingesteld.

Ook is door de FTAC een overlap vastgesteld tussen de groente- en fruitsoorten opgenomen in de bijlage bij het Prijzenbesluit verse groente- en fruitsoorten juni 1997 en die opgenomen in de Regeling Makutu Básiko 2012 (zoals gewijzigd). De volgende groente- en fruitsoorten zijn in beide regelingen opgenomen: meloen (milon), groene paprika (promentòn bèrdè), pompoen (pampuna), sla ui (siboyo largu), spinazieblad (spinashi), tomaat en watermeloen (patia). Voor deze groente- en fruitsoorten is in de Regeling Makutu Básiko enkel een maximale procentuele mark-up voor de kleinhandel opgenomen en geen mark-up voor de groothandel.

Regeling Makutu Básiko¹²⁸

In 2012 heeft artikel 2 van de Prijzenverordening 1961 gediend als wettelijke grondslag voor de introductie van de Regeling Makutu Básiko 2012¹²⁹. De Regeling Makutu Básiko betreft een, bij ministeriële regeling met algemene werking, samengestelde mand met goederen behorende tot de primaire levensmiddelen, waarvan de regering het wenselijk achtte dat deze voor een betaalbare prijs werden aangeboden. Dit primair om de belangen van consumenten te beschermen, door de hoge prijsstijgingen

te mitigeren en secundair om consumenten te garanderen dat eenieder toegang kan krijgen tot primaire levensmiddelen¹³⁰ tegen een redelijke en betaalbare prijs¹³¹.

Voor vrijwel alle producten opgenomen in de Makutu Básiko geldt dat maximale marges zijn vastgesteld die door de groothandel en detailhandel mogen worden toegepast¹³². De uitzonderingen zijn brood en eieren waarvoor een vaste prijs is vastgesteld.

Hierboven is reeds de overlap geconstateerd tussen het Prijzenbesluit verse groente- en fruitsoorten juni 1997 en de Regeling Makutu Básiko. Hetzelfde was het geval met de producten die waren opgenomen in de Prijzenbeschikking levensmiddelen Curaçao februari 1988 (no. 840/JAZ). Met de intrekking van de Prijzenbeschikking Levensmiddelen bij de uitbreiding van de Makutu Básiko regeling in augustus 2022 is die laatste genoemde overlap opgeheven¹³³.

4.3.5.2 Beoordeling aan de hand van de Competition Assessment Checklist

Regelgeving die de mogelijkheid om te concurreren op de markt beperkt

De kernbepaling van de Prijzenverordening 1961 is artikel 2, eerste lid. Alle hierboven genoemde besluiten die de feitelijke prijzen van goederen bepalen, zoals de Prijzenbeschikking levensmiddelen Curaçao van februari 1988 (no. 840/JAZ) en later de Regeling Makutu Básiko, vinden hun grondslag in dit artikel.

Artikel 2 van de Prijzenverordening, en de daarop gebaseerde besluiten met maximumprijzen en/of een maximale procentuele mark-up, beperkt de mogelijkheid van aanbieders om zelfstandig hun prijs te bepalen. Doordat zij niet langer vrij zijn om hun prijs vast te stellen, wordt de mogelijkheid om met anderen op basis van de prijs te concurreren per definitie beperkt. Ook vermindert prijsregulering in de vorm van een maximumprijs de prikkel om te concurreren op andere concurrentieparameters, zoals kwaliteit en productinnovatie. De prijsregulering maakt het immers onmogelijk om additionele productiekosten of de kosten van onderzoek en ontwikkeling in de prijs op te nemen.

De doelstelling van de Prijzenverordening 1961 is volgens de memorie van toelichting het tegengaan van of voorkomen van prijsontwikkelingen die de doeleinden van de overheidsbeleid op sociaal en economisch terrein doorkruisen en de nationale welvaart bedreigen. De overheid refereert in diezelfde memorie van toelichting regelmatig aan het belang van een laag prijspeil voor de exportpositie en de economie van Curaçao. Daarmee lijkt inflatiebestrijding en het voorkomen van een eventuele loon-prijsspiraal een belangrijk doel van de overheid bij de totstandkoming van de Prijzenverordening 1961¹³⁴. Daarnaast stelt de regering in de memorie van toelichting dat concurrentie alleen niet voldoende waarborgen biedt dat het optimale prijsniveau zo dicht mogelijk wordt benaderd. De regering wijst in dit verband op: (a) concentraties van economische macht, (b) beperkte concurrentie omdat zij ongewenste vormen heeft aangenomen en (c) buitengewone omstandigheden zoals oorlogsgevaar¹³⁵.

In 1961 was het internationaal gebruikelijk om prijzenverordeningen op te stellen zodat er, indien nodig, een instrument beschikbaar was dat ingezet kon worden ten behoeve van noodsituaties. Tevens was er toen ook nog sprake van schaarste van producten¹³⁶. Opgemerkt moet worden dat de Prijzenverordening 1961 inmiddels meer dan zestig jaar geleden in werking is getreden. Sindsdien zijn, door de voortschrijdende internationalisering van de productie van goederen en diensten, nationale economieën steeds meer met elkaar verweven geraakt. Als gevolg van de toegenomen globalisering zijn de consumptiepatronen, de economische situatie en de structuur van de economie van Curaçao (en de rest van de wereld) in de afgelopen zestig jaar aanzienlijk veranderd. Prijsregulering is nu veel minder gebruikelijk dan in 1961.

Prijzenbesluit verse groenten- en fruitsoorten juni 1997

Op 27 augustus 1997 heeft het toenmalige Eilandgebied Curaçao een Eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot vaststelling van de hoogst toelaatbare groot- en kleinhandelsprijzen voor verse groente- en fruitsoorten vastgesteld. Hoewel niet als zodanig in het besluit aangegeven, ligt het voor de hand aan te nemen dat de motivatie achter dit besluit is het beheersen van de kosten van levensonderhoud en het betaalbaar houden van de in de bijlage bij het besluit opgenomen groente- en fruitsoorten.

In het besluit zijn maximumprijzen per kilo opgenomen. Deze prijzen zijn in 1997 vastgesteld. Uit de gespreken met diverse landbouwers en andere stakeholders is gebleken dat deze prijzen sindsdien niet zijn aangepast. Doordat de productiekosten sinds 1997 wel zijn gestegen, is het volgens hen niet meer interessant om de in de bijlage van het Prijzenbesluit opgenomen producten lokaal te verbouwen. Ook maakt een vaste maximumprijs per kilo of per eenheid het niet aantrekkelijk om te concurreren op één van de andere concurrentieparameters, in het bijzonder kwaliteit en innovatie. Biologische teelt bijvoorbeeld of het (laten) ontwikkelen van varianten die beter geschikt zijn voor de Curaçaose bodem en klimatologische omstandigheden. De maximumprijs maakt het onmogelijk om de hogere productiekosten of de kosten voor onderzoek en ontwikkeling te vertalen in de verkoopprijs.

Bij de bespreking van de Landsverordening in- en uitvoer van goederen (P.B. 1968, 42) hierboven, is echter vastgesteld dat voor het overgrote deel van deze producten een importverbod geldt. In de vorige paragraaf is gebleken dat voedselzekerheid en de wens om in een bepaalde mate zelfvoorzienend te zijn in de voedselvoorziening de meest waarschijnlijke redenen waren achter dit invoerverbod. Echter, als de lokale productie niet plaatsvindt omdat het financieel niet interessant is om deze producten te verbouwen, schiet het invoerverbod zijn doel voorbij. Daarnaast, zoals eerder in paragraaf 3.1.1. is opgemerkt, is het opvallend dat het indexcijfer voor de productgroep aardappelen, groente en fruit in twintig jaar is gestegen van 100 naar ruim boven de 800. Concreet betekent dit dat deze producten in deze periode acht keer zo duur zijn geworden. Daar voor een groot aantal, groente- en fruitsoorten een prijsmaximum geldt, betekent dit dat de

prijs van de andere groente- en fruitsoorten ver boven de gemiddelde prijsstijging ligt. Dit is ook wellicht een bewuste of noodzakelijke stijging om de verliezen te compenseren ten gevolge van de vaste verkoopprijsmaxima met in het algemeen toenemende kosten. Nader onderzoek is nodig om de correlatie tussen de vaste maximumprijs van de diverse groente- en fruitsoorten en de opvallende stijging van de algemene prijs van groente vast te stellen.

Makutu Básiko

Artikel 2 van de Prijzenverordening 1961 vormt de wettelijke grondslag voor de Regeling Makutu Básiko. De beleidsdoelstelling van deze regeling wijkt echter af van die van de Prijzenverordening 1961. Volgens de aanhef van de verschillende ministeriële regelingen met betrekking tot de Makutu Básiko zijn de doelstellingen van de regeling Básiko :

- erop toe te zien dat het deel van de bevolking, dat een minimuminkomen heeft, ondanks de steeds stijgende prijzen, vernoemde groep in de primaire levensbehoeftes kan blijven voorzien¹³⁷;
- te waarborgen dat de primaire levensmiddelen beschikbaar en betaalbaar zijn voor eenieder, in het bijzonder de minder draagkrachtigen; omdat voedselzekerheid en de betaalbaarheid van primaire levensmiddelen van essentieel belang voor een veilig en waardig bestaan van de bevolking zijn¹³⁸;
- erop toe te zien dat het deel van onze bevolking dat een minimuminkomen heeft, in de primaire levensbehoeftes kan voorzien, omdat de internationale levensmiddelenmarkt gekenmerkt wordt door een structurele stijging van prijzen van levensmiddelen¹³⁹.

Zoals eerder gemeld, vindt de prijsregulering voor vrijwel alle producten opgenomen in de Makutu Básiko plaats door een maximale procentuele mark-up op de goederen voor zowel de groothandel als de detailhandel. Volgens de toelichting op de Regeling Makutu Básiko wordt hiermee bewerkstelligd dat de prijzen van de in regeling opgenomen levensmiddelen toegankelijk/bereikbaar en betaalbaar worden gehouden. De uitzonderingen zijn brood en eieren waarvoor in een aparte ministeriële regeling een vastgestelde maximale prijs geldt.

De Sociaal Economische Raad (SER) heeft op 23 mei 2022 advies gegeven over de ontwerp- ministeriële regeling met algemene werking tot vaststelling van de maximum groot- en kleinhandelsprijzen (Regeling Makutu Básiko 2022). In dat advies stelt de SER: " [...] dat het toepassen van een margeregeling op de inkoopprijs op zich geen enkele garantie biedt dat prijzen van producten niet zullen stijgen¹⁴⁰." Ook vraagt de SER zich af of de Makutu Básiko wel het juiste beleidsinstrument is om te garanderen dat de sociale minima toegang hebben tot producten behorende tot de primaire levensbehoeften, zoals voeding, persoonlijke hygiëne en schoonmaakproducten¹⁴¹.

De FTAC is met de SER van mening dat het toepassen van een margeregeling op de inkoopprijs op zich geen enkele garantie biedt dat de prijzen niet zullen stijgen. Door een

procentuele mark-up te hanteren werken buitenlandse prijsstijgingen direct door in de prijzen van levensmiddelen. Bovendien stijgt de mark-up voor de groot- en detailhandel uitgedrukt in gulden mee met de buitenlandse prijzen. Een procentuele mark-up bevat daarmee voor de groot- en detailhandel geen prikkel om zo goedkoop mogelijk in te kopen. Integendeel, de inkomsten voor de supermarkt om de eigen kosten te dekken zijn hoger naarmate de inkoopprijs stijgt.

4.3.5.3 Tussen conclusie prijzenverordening

Samenvattend kan met betrekking tot de Prijzenverordening 1961 en de Regeling Makutu Básiko worden gesteld dat prijsregulering, ook in de vorm van een procentuele mark-up, de prijsconcurrentie tussen de aanbieders beperkt. Bovendien kan worden vastgesteld dat de wijze waarop de prijzen van levensmiddelen in de regeling worden gereguleerd (percentage op de inkoopprijs), niet bijdraagt aan het verminderen van de import van buitenlandse inflatie en daardoor ook niet aan het betaalbaar houden van de in de Makutu Básiko opgenomen primaire levensmiddelen.

4.4. Conclusie

Wet- en regelgeving heeft invloed op het marktgedrag van ondernemers en heeft daardoor direct of indirect invloed op hoe ondernemingen met elkaar concurreren. Deze invloed op de mate van concurrentie kan bedoeld of onbedoeld zijn. Het doel van een competition assessment is in eerste instantie alle regelgeving te identificeren die mogelijk invloed heeft op de concurrentie binnen een sector. De OECD Competition Assessment Toolkit doet dit aan de hand van vier drempelvragen, te weten:

- i. Beperkt de (voorgestelde) wet- of regelgeving het aantal aanbieders dat op de markt actief mag/kan zijn?
- ii. Vermindert (voorgestelde) wet- of regelgeving de mogelijkheden van aanbieders om met elkaar te concurreren?
- iii. Vermindert (voorgestelde) wet- of regelgeving de prikkel van aanbieders om hevig met elkaar te concurreren?
- iv. Vermindert (voorgestelde) wet- of regelgeving de prikkel en/of mogelijkheid van afnemers om te shoppen tussen aanbieders?

Als het antwoord op de drempelvraag “ja” is, is het betreffende wetsartikel mogelijk concurrentiebeperkend. Dan komen pas de vragen naar de subsidiariteit, proportionaliteit en doeltreffendheid van die wetsbepaling aan de orde. Immers, er liggen economische en/of sociale motieven ten grondslag aan dergelijke regelgeving. Het doel van een competition assessment is nadrukkelijk niet om deze motieven in twijfel te trekken, maar enkel om te onderzoeken of wet- en regelgeving mogelijk nadelige gevolgen zou kunnen hebben op de mate van concurrentie op de markten. Want op het moment dat wetgeving de concurrentie beperkt, leidt dit mogelijk tot onnodig verlies aan welvaart.

De volgende landsverordeningen en daaruit volgende besluiten zijn betrokken in de onderhavige beoordeling:

- Vestigingsregeling voor bedrijven (P.B. 1946, no.31)
- Warenlandsverordening (P.B. 1997, no. 334)
- Landsverordening In- en uitvoer (P.B. 1968, 42)
- Slacht- en Keuringsverordening (P.B. 1933, no. 17)
- Prijzenverordening (P.B. 1961, no. 117)

De Competition Assessment Toolkit biedt ook handvatten voor het ontwikkelen van alternatieve maatregelen, waarmee nog steeds de doelstellingen van het overheidsbeleid worden bereikt, maar die de concurrentie minder beperken. In dit geval heeft de FTAC zich beperkt tot het identificeren van concurrentiebeperkende bepalingen in de wet- en regelgeving die betrekking heeft op de levensmiddelensector. De onderstaande figuur, gemodelleerd naar de OECD-checklist, zoals opgenomen in paragraaf 4.2.1, geeft weer voor welke wetgevingsproducten de FTAC één van de drempelvragen met “ja” meent te moeten beantwoorden. De FTAC heeft in de doorgenomen wet- en regelgeving geen artikelen ontdekt die de concurrentie mogelijk op de in de derde (C) of vierde (D) drempelvraag bedoelde wijze zou kunnen beperken.

Uit recent onderzoek van de Centrale Bank van Curaçao en Sint-Maarten blijkt dat anno 2023, ondanks alle inspanningen van de overheid, vergunningvereisten door ondernemers in het midden- en kleinbedrijf nog steeds als een barrière worden ervaren voor een snelle en effectieve toetreding van ondernemingen in de markt.

| COMPETITION ASSESSMENT CHECKLIST | |
|--|--|
| <p>A Beperkt direct of indirect het aantal aanbieders op de markt</p> <p>Introduceert een licentie-, vergunning- of autorisatieproces als vereiste voor de exploitatie</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vestigingsregeling voor Bedrijven <ul style="list-style-type: none"> - Artikel 2: Vestigingsvergunning - Moratorium voor Toko's en Minimarkets - Warenlandsverordening <ul style="list-style-type: none"> - artikel 9: Vergunningplicht voor het bereiden van eet- en/of drinkwaren - Brood- en melkbesluit - Boter- en vettenbesluit - Kaasbesluit - Landsbesluit Consumptie ijs - Landsbesluit Sodawater en Limonade - Slacht- en Keuringsverordening <ul style="list-style-type: none"> - Artikel 2: Meldingsplicht oprichting vleeshouwerij <p>Creëert een geografische barrière voor ondernemingen om goederen of diensten aan te bieden op de markt</p> <ul style="list-style-type: none"> - Slacht- en keuringsverordening <ul style="list-style-type: none"> - Verbod invoer niet-uitgebeend rundvlees o.b.v. artikel 5A - Landsverordening in- en uitvoer van goederen <ul style="list-style-type: none"> - Landsbesluit invoerverbod kippeneieren - Besluit invoerverbod verse groente- en fruitsoorten - Invoerverbod kornkommers, paprika's, aubergines en hete pepers | <p>B Beperkt de mogelijkheid van aanbieders om met elkaar te concurreren</p> <p>Beperkt de mogelijkheid van aanbieders om hun eigen prijs vast te stellen voor goederen/diensten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prijzenverordening 1961 <ul style="list-style-type: none"> - Artikel 2 - Prijzenbeschikking levensmiddelen Curaçao - Prijzenbesluit verse groenten- en fruitsoorten juni 1997 - Regeling Makutu Básiko 2012/2022 |



Tweede Casustafel Levensmiddelen, 22 mei 2024

Opvallend is voor hoeveel producten de regering meent te moeten ingrijpen in de prijsvorming. De FTAC benadrukt dat geen beleidsalternatieven zijn onderzocht op doelmatigheid, maar adviseert een grondige wetsevaluatie van de wet- en regelgeving die een grondslag heeft in artikel 2 van de Prijzenverordening. In deze beperkte competitie assessment heeft de FTAC al kunnen vaststellen dat de prijsmaatregelen met betrekking tot verschillende groente- en fruitsoorten ertoe leiden dat de met het Besluit invoerverbod verse groente- en fruitsoorten nagestreefde voedselzekerheid en zelfvoorziening wordt gefrustreerd.

Een ander opvallend punt is dat veel wetgeving al meerdere decennia geleden tot stand is gekomen. Verouderde wetgeving kan onbedoeld tot concurrentiebeperkingen leiden, maar mogelijk ook export van op Curaçao geproduceerde producten in de weg staan. De uitvoeringsbesluiten die hun grondslag vinden in artikel 3 van de Warenlandsverordening met betrekking tot zoetstoffen, kleurstoffen en additieven in levensmiddelen zijn gebaseerd op Europese Richtlijnen die inmiddels door nieuwe richtlijnen zijn vervangen.

- 85 Voor een gedetailleerde uitleg over wat een competition assessment is en hoe deze kan worden uitgevoerd wordt hier verwezen naar de website van de OECD: <https://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>.
- 86 Competition Bureau (2020), Strengthening Canada's economy through pro-competitive policies, <https://www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/04546.html>
- 87 Zie bijvoorbeeld de Beschikking van de FTAC inzake collectieve bepaling verkoopprijzen en andere voorwaarden door de Sosiedat di Arkitekto i Ingeniero Antiano van 30 januari 2019 (zaaknummer: A.0026.18) waarin bepalingen met betrekking tot de calculatie van het honorarium waren opgenomen.
- 88 Zie ook Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 8.
- 89 Aanwijzing voor de regelgeving, aanwijzing 7
- 90 Zie voor een nadere uiteenzetting over de drempelvragen paragraaf 4.2.1 van dit rapport.
- 91 P.B. 1946, no. 31, geconsolideerde tekst P.B. 2024, 78.
- 92 Nota van toelichting bij P.B. 1946, no. 43, p. 2.
- 93 artikel 4, lid 2 Vestigingsregeling voor bedrijven [PB 1946, no. 43].
- 94 artikel 17, lid 2 Vestigingsregeling voor bedrijven [PB 1946, no. 43].
- 95 PB 1946, nr. 43.
- 96 Rapport "Evaluatie van het vestigingsbeleid op Curaçao", opgesteld door Curconsult in maart 2011.
- 97 Persbericht ME0 van 24 januari 2018, Prolongashon Di Moratorio Pa Establesimentu Di Toko I Minimarket.
- 98 Hierbij dient te worden opgemerkt dat de bevoegdheden van de FTAC echter niet strekken tot het voorkomen van overlast door ondernemingen.
- 99 OECD: <https://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>, pagina 10.
- 100 Nota van Toelichting bij de Richtlijnen voor de aanvraag en de behandeling van vestigingsvergunningen 2023, pagina 7
- 101 Ibid.
- 102 Ibid.
- 103 Zie o.a. artikel 2 lid 3 en artikel 5 van de Richtlijnen voor de aanvraag en de behandeling van vestigingsvergunningen 2023.
- 104 Artikel 4 lid 1 onder c Richtlijnen voor het aanvragen en verlenen van vestigings- en directievergunningen 2011.
- 105 Zoals: "tenzij het een zaak betreft die direct of indirect bestuurd door uitsluitend een of meer in Curaçao geboren meerderjarige Nederlanders; meerderjarige Nederlanders waarvan één of beide ouders in Curaçao geboren zijn; meerderjarige personen die gedurende 5 jaar of langer onafgebroken zijn toegelaten krachtens vergunning op grond van de Landsverordening toelating en uitzetting."
- 106 Antilliaans Dagblad d.d. 14 december 2023, p.9, "MKB ervaart drempels in zakendoen".
- 107 Rapport "Evaluatie van het vestigingsbeleid op Curaçao," opgesteld door Curconsult in maart 2011.
- 108 Centrale Bank onderzoekt microkredieten bedrijven op Curaçao, <https://curacao.nu/centrale-bank-onderzoekt-microkredieten-bedrijven-op-curacao/>.
- 109 Artikel 1, onder b, bepaalt dat onder waren alle roerende lichamelijke zaken dienen te worden verstaan
- 110 Artikel 10 van de Warenlandsverordening (https://inspectiegmn.org/wp-content/uploads/2019/06/Landsbesluit_inwerking_van_treding_art._10_van_de_Warenlandsverordening__P.B._2007_no._72_.pdf) bepaalt dat het tevens verboden is waren, niet zijnde eet- of drinkwaren, te verhandelen die gezien hun bestemming te verwachten gebruik bijzondere gevaren kunnen opleveren voor de gezondheid of de veiligheid van de mens, bijvoorbeeld asbest (P.B. 2008, no. 30 (https://inspectiegmn.org/wp-content/uploads/2019/06/lb_invoerverbod_asbest.pdf)) en cfk's en halonen (P.B. 1999, no. 190 (https://inspectiegmn.org/wp-content/uploads/2019/06/Landsbesluit_in_en_uitvoer_CFK_s_en_Halonen__P.B._1999_no._190__1_.pdf))
- 111 Inspectie Volksgezondheid (2019), Brochure Warenlandsverordening. (https://inspectiegmn.org/wp-content/uploads/2019/06/Brochure_Warenlandsverordening.pdf)
- 112 Artikel 10 van de Warenlandsverordening (P.B. 1997, no 334).
- 113 <https://inspectiegmn.org/documenten/wetgeving/gezondheidsbescherming/landsverordening-waren/overige/>
- 114 De regeling noemt het bestuurscollege als bevoegd orgaan. De ministers, handelend als bestuursorganen, zijn de rechtsopvolgers van het bestuurscollege (ECLI:NL:OGHACMB:2011:BR5382).
- 115 https://inspectiegmn.org/wp-content/uploads/2019/06/Brochure_etikettering_Nederlands.pdf
- 116 Nota van toelichting bij A.B. 2005, no. 62
- 117 Nota van toelichting bij A.B. 2005, no. 61
- 118 Gesprek met Uitvoeringsorganisatie Veterinaire Zaken, mw. Cheryl van Ommen.
- 119 Besluit invoerverbod verse groente- en fruitsoorten 1984. (A.B. 1984, 77) en Invoerverbod komkommers, paprika's, aubergines en hete pepers 1985 (A.B. 1985, 79).
- 120 Artikel 2 sub b Besluit invoerverbod verse groente- en fruitsoorten 1984 (A.B. 1984, 77).
- 121 Memorie van Toelichting Prijzenverordening 1961, p.2.
- 122 Ibid p. 3
- 123 P.B. 1961, no. 117
- 124 Memorie van Toelichting Prijzenverordening 1961, p.71
- 125 Ibid. p. 6
- 126 De brontekst van deze prijzenbeschikking was niet beschikbaar. Elektronisch was wel een groot aantal wijzigingsbesluiten te raadplegen. (zie o.a. <https://gobiernu.cw/nl/laws/wijziging-van-de-prijzenbeschikking-levensmiddelen-curacao-februari-1988-no-840-jaz-14/>)
- 127 <https://gobiernu.cw/nl/document/hoofdstuk-x-economische-aangelegenheden-a-b/>
- 128 P.B. 2012, no. 52, P.B. 2022, no. 91 en P.B. 2022, no. 126
- 129 Zie aanhef van P.B. 2012, no. 52, P.B. 2022, no. 91 en P.B. 2022, 126.
- 130 N.B. de door de FTAC in dit rapport gehanteerde definitie van levensmiddelen is anders en beperkter dan de volgens de regering primaire levensmiddelen zoals opgenomen in de Regeling Makutu Basiko.
- 131 P.B. 2022. No. 91, Regeling Makutu Básiko 2022, p.5 (toelichting).
- 132 Ondernemers zijn niet verplicht deze marges toe te passen, lagere marges zijn ook toegestaan.
- 133 P.B. 2022, 91
- 134 Memorie van toelichting Prijzenverordening 1961, p.3
- 135 Ibid, p3-4
- 136 Advies SER – Regeling Makutu Básiko 2022 p. 23 en Memorie van toelichting Prijzenverordening 1961, p.1
- 137 P.B. 2012, no. 52
- 138 P.B. 2022, no. 91
- 139 P.B. 2022, no. 126
- 140 Advies SER – Regeling Makutu Básiko 2022, p. 14.
- 141 Advies SER – Regeling Makutu Básiko 2022, p. 14-15.

5

Conclusie & aanbevelingen

5. CONCLUSIE & AANBEVELINGEN

5.1 Algemene conclusie

De FTAC heeft, gezien het belang van deze sector voor de consument, in 2020 de levensmiddelensector al als prioriteit opgenomen in haar jaaragenda. De FTAC heeft met het onderhavige rapport en het daaraan ten grondslag liggende sectoronderzoek beoogd invulling te geven aan deze prioritering.

Markten kunnen om andere redenen dan opzettelijk concurrentiebeperkend gedrag van ondernemingen niet optimaal functioneren. Het niet goed functioneren van een markt kan bijvoorbeeld ook een historische oorzaak hebben of gelegen zijn in het regulerend kader van de betreffende markt. Een sectoronderzoek is daarmee een waardevol hulpmiddel om de kennis van een mededingingsautoriteit over een specifieke sector te vergroten. In het kader van haar taak als toezichthouder wilde de FTAC in eerste instantie een beter beeld verkrijgen van het functioneren van de levensmiddelensector als geheel en van het regulerend kader ervan. Door de COVID-19 pandemie en de onderbezetting van de FTAC is het marktonderzoek naar de levensmiddelensector feitelijk pas in 2022 gestart met het versturen van de eerste informatieverzoeken.

De volgende onderzoeksvragen komen in dit sectoronderzoek aan bod:

- Hoe ziet de keten eruit?
- Hoe ervaren de spelers in de keten de marktwerking?
- Wat zijn de belangrijkste trends en ontwikkelingen in de sector?
- Welke wet- en regelgeving beïnvloedt de marktwerking?

Afbakening

De reikwijdte van dit onderzoek beperkt zich tot de activiteiten van de op Curaçao gevestigde ondernemingen die actief zijn in de aanbodkant van de levensmiddelensector, dat wil zeggen lokale groothandelaren, producenten en detailhandelaren. De vraagkant van de keten, namelijk de consumenten en de foodservice (horeca en catering), is bewust achterwege gelaten.

De FTAC heeft er, gezien de doelstelling van het sectoronderzoek, voor gekozen om de volgende definitie van levensmiddelen te hanteren: "alle stoffen en producten, verwerkt, gedeeltelijk verwerkt of onverwerkt, die bestemd zijn om door de mens te worden geconsumeerd of waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij door de mens worden geconsumeerd"

Waardeketen levensmiddelensector

In de onderhavige sectorstudie heeft de FTAC in de waardeketen van de levensmiddelensector globaal vier niveaus weten te onderscheiden vanaf de intrede van de goederen op de markt tot aan de consument. Binnen ieder niveau van de waardeketen zijn marktsegmenten geïdentificeerd.

In die verschillende segmenten zijn een aantal (soorten) spelers actief. Het is belangrijk om te beseffen dat de precieze waardeketen per product kan verschillen. Sommige producten komen via een internationale producent door tussenkomst van een groothandelaar bij de detailhandel terecht, terwijl andere producten lokaal worden geproduceerd en direct aan de detailhandel worden geleverd.

De vier onderscheiden marktniveaus met de daarin aanwezige segmenten zijn de volgende:

- 1) internationale producenten, waaronder exporteurs en internationale groothandelaren;
- 2) lokale leveranciers, zoals lokale groothandelaren en lokale producenten;
- 3) lokale afnemers, de detailhandelaren;
- 4) lokale eindgebruikers, zoals consumenten en de foodservice.

Marktwerking binnen de keten

In het marktsegment lokale producenten zijn de actieve spelers: de agrarische bedrijven, de vissers en de industriële producenten. In ieder segment zijn er meerdere spelers met eenzelfde rol. Uit de ketenanalyse blijkt dat in de lokale productie van eieren (slechts) vier ondernemingen actief zijn, waarvan één met een dominante positie. Uit een nadere analyse van de concurrentieparameters van deze sector blijkt echter dat toetreding tot de markt mogelijk is en in de praktijk heeft plaatsgevonden. Bovendien is de markt voor kippeneieren sterk gereguleerd, er geldt een invoerverbod en prijsregulering. Misbruik van deze machtspositie ligt daardoor niet voor de hand en door de gereguleerde prijs is een prijskartel niet mogelijk.

Op basis van de analyse van de concurrentieparameters van de verschillende marktsegmenten lijkt regulering sowieso een aanzienlijke invloed te hebben op de levensmiddelensector en in het bijzonder de lokale productie van groenten en eieren. In hoofdstuk 4 worden de mogelijke concurrentiebeperkende bepalingen belicht en is het gehele kader van wet- en regelgeving dat betrekking heeft op de levensmiddelensector in beeld gebracht door het beantwoorden van de drempelvragen uit de Competition Assessment Toolkit die is opgesteld door de OECD. Wat opvalt is de sterke positie die supermarkten innemen in verhouding tot hun toeleveranciers. Lokale landbouwers lijken voor de afzet van hun producten afhankelijk te zijn van de supermarkten. Terwijl supermarkten andere producten zelf produceren of zelf importeren, dat is dus niet louter een theoretische optie. De supermarkten lijken daarmee een centrale en bepalende rol in de waardeketen te hebben.

Uit de bevindingen blijkt dat op vrijwel alle marktsegmenten toetreding van ondernemingen mogelijk is en ook plaatsvindt in de praktijk. Wat betreft toko's en mini-markten is dit wettelijk beperkt door een door de overheid ingesteld moratorium. De supermarkten die in het

recente verleden tot de Curaçaose markt zijn toegetreden, zijn uitsluitend franchises van grote buitenlandse supermarktketens. Hier vormen het noodzakelijk startkapitaal en de noodzakelijke ondersteuning door een grootschalige inkooporganisatie kennelijk een hoge drempel voor onafhankelijke toetreders.

Verder is uit ons onderzoek gebleken dat de supermarkten een redelijk vergelijkbare mark-up hanteren. De specifieke reden hiervoor is niet bekend. Omdat er verschillende mogelijke alternatieve verklaringen zijn voor de beperkte bandbreedte van de gehanteerde mark-up, betekent dit niet zonder meer dat er sprake is van kartelafspraken. Daarvoor is aanvullend onderzoek nodig.

Trends en ontwikkelingen in de levensmiddelensector

Daar waar het algehele prijsniveau van Curaçao, zoals mag worden verwacht, redelijk in lijn is met dat van de belangrijkste handelspartner, laat de prijsontwikkeling van de uitgavecategorie Levensmiddelen, en in het bijzonder de productcategorie aardappelen, groenten en fruit, een opvallende afwijking zien. Niet alleen ten opzichte van onze handelspartners maar ook ten opzichte van Aruba en Bonaire. Deze afwijking rechtvaardigt een separaat nader onderzoek naar de achterliggende oorzaken.

Invloed wet- en regelgeving op de marktwerking

Wet- en regelgeving heeft invloed op het marktgedrag van ondernemers en heeft daardoor direct of indirect invloed op hoe ondernemingen met elkaar concurreren. Deze invloed op de mate van concurrentie kan bedoeld of onbedoeld zijn. Het doel van een competition assessment is in eerste instantie alle regelgeving te identificeren die mogelijk invloed heeft op de concurrentie binnen een sector. De OECD Competition Assessment Toolkit doet dit aan de hand van 4 drempelvragen.

Als het antwoord op de drempelvraag "ja" is, is het wetsartikel mogelijk concurrentiebeperkend. Dan komen pas de vragen naar de subsidiariteit, proportionaliteit en doeltreffendheid van die wetsbepaling aan de orde. Immers, er liggen economische en/of sociale motieven ten grondslag aan dergelijke regelgeving. Het doel van een competition assessment is nadrukkelijk niet om deze motieven in twijfel te trekken, maar enkel om te onderzoeken of wet- en regelgeving mogelijk nadelige gevolgen zou kunnen hebben op de mate van concurrentie op de markten. Want op het moment dat wetgeving de concurrentie beperkt, leidt dit mogelijk tot onnodig verlies aan welvaart.

De volgende landsverordeningen en daaruit volgende besluiten zijn betrokken bij de onderhavige beoordeling van de mate van beïnvloeding van de marktwerking:

- Vestigingsregeling op bedrijven (P.B. 1946, no.31)
- Warenlandsverordening (P.B. 1997, no. 334)
- Landsverordening In- en uitvoer (P.B. 1968, 42)
- Slacht- en Keuringsverordening (P.B. 1933, no. 17)
- Prijzenverordening (P.B. 1961, no. 117)

De Competition Assessment Toolkit biedt ook handvaten voor het ontwikkelen van alternatieve maatregelen,

die nog steeds de doelstellingen van het overheidsbeleid bereiken, maar de concurrentie minder beperken. In dit geval heeft de FTAC zich echter beperkt tot het identificeren van concurrentiebeperkende bepalingen in de wet- en regelgeving die betrekking hebben op de levensmiddelensector. De onderstaande figuur, gemodelleerd naar de OECD-checklist zoals opgenomen in paragraaf 4.2.1, geeft weer voor welke wetgevingsproducten de FTAC één van de drempelvragen met "ja" meent te moeten beantwoorden.

De FTAC heeft in de doorgenomen wet- en regelgeving geen artikelen ontdekt die de concurrentie mogelijk op de in de derde (C) of vierde (D) drempelvraag bedoelde wijze zouden kunnen beperken.

5.2 Algemene aanbevelingen

Beperkingen op de concurrentie zijn vaak onbedoeld en kunnen dan meestal gemakkelijk worden opgelost zonder de onderliggende beleidsdoelstelling in gevaar te brengen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer aspecten van een beleid zijn achterhaald, overbodig zijn of onbedoeld niet goed op elkaar zijn afgestemd tussen rechtsgebieden.

In gevallen waarbij het niet direct evident is dat beleid achterhaald of overbodig is, is een nadere analyse van de wetgeving en de boogde doelstellingen noodzakelijk. Bij het uitvoeren van deze analyse moeten beleidsmakers beslissingen zoveel mogelijk baseren op objectief empirisch bewijs. Soms zal bij nadere bestudering van het bewijs blijken dat de concurrentiebeperkende wettelijke bepaling ook in dit geval niet (meer) nodig is en dat het meer gepast is de vrije markt zijn werk te laten doen. In andere gevallen zijn er alternatieve minder concurrentiebeperkende manieren om de beleidsdoelstellingen te realiseren voorhanden. Deze verdienen in dat geval de voorkeur te krijgen.

Daarnaast is het belangrijk dat het beleid gelijke trend houdt met het tempo van de economische ontwikkeling en technologische veranderingen. Anders bestaat het risico dat een bij de implementatie goed doordacht beleid op termijn door nieuwe manieren van zakendoen en andere maatschappelijke ontwikkelingen een negatieve invloed kan hebben op de concurrentie en de consumentenwelvaart. Dit risico kan worden beperkt door bestaand beleid regelmatig te herzien.

Periodieke beleidsevaluaties kunnen dit soort situaties aan het licht brengen. Uitgangspunt hierbij is dat consumenten doorgaans beter af (meer welvend) zijn als er meer in plaats van minder concurrentie is.

Op de volgende bladzijde vindt u een overzicht van de aanbevelingen voortvloeiend uit dit onderzoek:

AANBEVELINGEN

- 1 Opvallend is voor hoeveel producten de regering meent te moeten ingrijpen in de prijsvorming. De FTAC benadrukt dat geen beleidsalternatieven zijn onderzocht op doelmatigheid, maar adviseert een grondige wetsevaluatie van de wet- en regelgeving die een grondslag heeft in artikel 2 van de Prijzenverordening.
-

- 2 In haar beperkte competition assessment heeft de FTAC al kunnen vaststellen dat de prijsmaatregelen met betrekking tot verschillende groente- en fruitsoorten ertoe leiden dat de met het Besluit invoerverbod verse groente- en fruitsoorten nagestreefde voedselzekerheid en zelfvoorziening wordt gefrustreerd.

De FTAC adviseert de relevante instantie derhalve om deze prijsmaatregelen integraal te heroverwegen, en na te gaan in hoeverre de beoogde doelen kunnen worden bereikt via een minder concurrentiebeperkend alternatief.

- 3 De FTAC constateert in hoofdstuk 4 (competition assessment) dat er beleid wordt gevoerd op het betaalbaar houden van levensmiddelen. Echter, de FTAC constateert in hoofdstuk 3 dat de prijzen voor groente en fruit sterk oplopen. Zie Figuur 6: Vergelijking ontwikkeling CPI-productcategorie aardappelen, groeten en fruit. Dit kan erop wijzen dat het huidige beleid op dit moment zijn doel niet bereikt terwijl veel van de regelgeving gericht is op de productgroepen groenten en fruit.

FTAC adviseert om de vervolgstappen in de competition assessment te zetten en om duidelijk de beleidsdoelen aan te geven.

- 4 Door het moratorium op toko's en minimarkten worden nieuwe, mogelijk innovatieve toetreders tot de Curaçaose markt buitengehouden, terwijl de huidige aanwezige bedrijven, worden beschermd in hun positie. Dit beleid staat ook haaks op het op nieuw vestigingsbeleid van de overheid, gericht op het weghalen van toetredingsdrempels en bureaucratie. Het beperken van concurrentie is niet de oplossing voor problemen in de sfeer van openbare orde en toezicht en handhaving van belastingverplichtingen. Het moratorium is een maatregel die de concurrentie onnodig lijkt te beperken en mogelijk niet proportioneel is.

De relevante instantie wordt geadviseerd om de keuze om een moratorium in te stellen, te heroverwegen en de maatregel mogelijk af te schaffen.

- 5 Met betrekking tot de Prijzenverordening 1961 en de Regeling Makutu Básiko kan worden gesteld dat prijsregulering, ook in de vorm van een procentuele mark-up, de prijsconcurrentie tussen de aanbieders beperkt. Bovendien kan worden vastgesteld dat de wijze waarop de prijzen van levensmiddelen in de regeling Makutu Básiko worden gereguleerd (percentage op de inkoopprijs), niet bijdraagt aan het verminderen van de import van buitenlandse inflatie en daardoor ook niet aan het betaalbaar houden van de in de Regeling Makutu Básiko opgenomen primaire levensmiddelen.

De FTAC adviseert om de Regeling Makutu Básiko aan te passen en te heroverwegen hoe de doelstellingen op een minder concurrentiebeperkende manier kunnen worden bereikt.

- 6 Verouderde wetgeving kan onbedoeld tot concurrentiebeperkingen leiden maar mogelijk ook export van op Curaçao geproduceerde producten in de weg staan. De uitvoeringsbesluiten die hun grondslag vinden in artikel 3 van de Warenlandsverordening met betrekking tot zoetstoffen, kleurstoffen en additieven in levensmiddelen zijn gebaseerd op Europese Richtlijnen die inmiddels door nieuwe richtlijnen zijn vervangen.

De FTAC adviseert de relevante instantie om deze verouderde wetgeving aan te passen en in de toekomst een dynamische aansluiting te zoeken.

-
- 7 De Raad van Ministers heeft ingestemd met het besluit dat het Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO) en het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning (VVRP) een vestigingsbeleid zullen opstellen en als onderdeel daarvan een geografisch informatiesysteem (GIS-systeem) zullen ontwikkelen. Dit GIS-systeem zou gebruikt kunnen worden voor de gegevensanalyse met betrekking tot de aanpak van de toename van toko's en minimarkten bij de beoordeling van vergunningsaanvragen. Zoals eerder aangegeven, is het beperken van het aantal ondernemingen dat zich op de markt kan vestigen, per definitie concurrentiebeperkend.

De relevante instantie wordt geadviseerd om de keuze voor een GIS-systeem, te heroverwegen en een minder concurrentiebeperkend alternatief te kiezen om de boogde doelen te bereiken.

- 8 Beperkingen op de concurrentie zijn vaak onbedoeld en kunnen dan meestal gemakkelijk worden opgelost zonder de onderliggende beleidsdoelstelling in gevaar te brengen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer aspecten van een beleid achterhaald zijn, overbodig zijn of onbedoeld niet goed op elkaar zijn afgestemd tussen rechtsgebieden. In gevallen waarbij het niet direct evident is dat beleid achterhaald of overbodig is, is een nadere analyse van de wetgeving en de boogde doelstellingen noodzakelijk. Bij het uitvoeren van deze analyse moeten beleidsmakers beslissingen zoveel mogelijk baseren op objectief empirisch bewijs. Soms zal bij nadere bestudering van het bewijs blijken dat de concurrentiebeperkende wettelijke bepaling ook in dit geval niet (meer) nodig is en dat het meer gepast is de vrije markt zijn werk te laten doen. In andere gevallen zijn alternatieve minder concurrentiebeperkende manieren om de beleidsdoelstellingen te realiseren voorhanden. Deze verdienen in dat geval de voorkeur te krijgen.

Daarnaast is het belangrijk dat het beleid gelijke trend houdt met het tempo van de economische ontwikkeling en technologische veranderingen; anders bestaat het risico dat een bij de implementatie goed doordacht beleid op termijn door nieuwe manieren van zaken doen en andere maatschappelijke ontwikkelingen een negatieve invloed kan hebben op de concurrentie en de consumentenwelvaart. Dit risico kan worden beperkt door bestaand beleid regelmatig te herzien.

FTAC adviseert de overheid om periodieke beleidsevaluaties uit te voeren. Uitgangspunt hierbij is dat consumenten doorgaans beter af (meer welvarend) zijn als er meer in plaats van minder concurrentie is.

- 9 Invoerverboden creëren in het algemeen een (geografische) barrière voor buitenlandse producenten om hun producten op de Curaçaose markt te verkopen (beperking van het aantal aanbieders) en geeft lokale producenten dientengevolge een bepaalde mate van marktmacht. Invoerverboden zijn derhalve altijd concurrentiebeperkend.

De vraag is of er alternatieve, even effectieve, beleidsmaatregelen denkbaar zijn en of de ernst van de (resterende) concurrentiebeperking van de beleidsmaatregelen opweegt tegen het doel van de wetgeving.

- 10 Voor Curaçao is het prijsindexcijfer van de productcategorie aardappelen, groenten en fruit in de afgelopen periode enorm gestegen. De FTAC ziet een aanzienlijk verschil met de ontwikkeling van de prijzen in deze categorie in buurlanden Aruba en Bonaire en in de landen van waaruit Curaçao groenten en fruit importeert. Daarvoor is geen eenduidige verklaring gevonden. Deze constatering rechtvaardigt een separaat onderzoek naar de achterliggende oorzaken van het opmerkelijke verschil in ontwikkeling van prijsindexcijfers en prijzen van levensmiddelen in het algemeen en van de productcategorie aardappelen, groenten en fruit in het bijzonder. De FTAC adviseert de overheid een werkgroep op te richten die nader onderzoek verricht naar de afwijkende prijsstijgingen van aardappelen, groenten en fruit. MEO zou daarbij een sturende rol moeten krijgen. De FTAC adviseert de overheid om een werkgroep op te richten, waarbij MEO een sturende rol krijgt om nader onderzoek te verrichten naar de afwijkende prijsstijgingen van aardappelen, groenten en fruit.
-

APPENDIX Bijlages

Bijlage 1 a)

Onderstaand de organisaties en personen waarmee de FTAC heeft gesproken:

| Organisatie | Functie | Persoon |
|---|--|--|
| Hofi Cas Cora | Eigenaren | Femi Meaux en Joshua Peiliker |
| Agrarische coöperatieve vereniging (AKV) | Voorzitter & secretaris | Erwin Geurts & Harold Schoop |
| New Centrum Supermarkt B.V. (Centrum Mahaai) | Eigenaar | Enrique Ribeiro |
| UO Veterinaire Zaken | Officiële dierenarts | Cheryl van Ommen |
| Alves Supermarkt N.V. | Eigenaar en directeur | Carlos Norberto Vieira Alves |
| Esperamos | Eigenaar | Ricardo de Freitas |
| Stichting Belasting Accountants Bureau (SBAB) | Belastingcontroleur | Rodney Maria |
| Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO) | Hoofd van de Dienst Inspectie & Hoofd Economische Vergunningen | Ronny Cornelis & Christina van der Biezen |
| Central Bureau of Statistics Curaçao (CBS) | Head, Department of Communication & Information | Harely Martina |
| Fayad's import N.V. | Directeur | Ziad Fayad |
| Belangenvereniging Curaçaose Agenturen (BVCA) | Voorzitter | Robbin Martina |
| Europe West Indies Trading Company (EWT) | Directeur | Robbin Martina |
| Carrefour Supermarket | Directeur | Aubrey Regina |
| Nvt | Landbouwer | Gering aantal landbouwers tijdens een maandelijkse markt |
| Curaçao Beverage Bottling Company B.V. | Managing Director | Andrew Pinedo |

Bijlage 1 b)

Aanwezigen Eerste Casustafel Wetgeving Levensmiddelen, 17 mei 2023:

- Robby Anandbahadoer, Raad van Advies (RvA)
- Irainety Copra, Sociaal-Economische Raad (SER)
- Sean de Boer, Central Bureau of Statistics Curaçao (CBS)
- Jessica de Palm, Fundashon pa Konsumido
- Erwin de Meza, Fundashon pa Konsumido
- Johanneke Schelling, Regulatory Authority of Curaçao (RAC)

Bijlage 1 c)

Aanwezigen Tweede Casustafel Levensmiddelen, 22 mei 2024 :

- Rodney Maria, Stichting Belastingaccountantsbureau (SBAB)
- Irainety Copra, Sociaal-Economische Raad (SER)
- Christina van der Biezen, Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO)
- Jessica de Palm, Fundashon pa Konsumido
- Erwin de Meza, Fundashon pa Konsumido
- Johanneke Schelling, Regulatory Authority of Curaçao (RAC)

COLOFON

Samenstelling Rapport levensmiddelenmarkt: oktober 2024 Fair Trade Authority Curacao

Design: Passaat Communication & Design

Foto's:

Cover en pag. 47 & 53 door FTAC

Pag. 13 Ilver Ringvee op UnSplash

Pag. 14 UnSplash

Pag. 21 Jarren Simmons op UnSplash

Pag. 25 Hom Milkovic op UnSplash

Illustraties: Kokolishi



Fair Trade Authority
Curaçao

Fair Trade Authority Curaçao

Pietermaai 6, Punda
Telefoon: +5999 461 0067
Email: info@ftac.cw
Website: www.ftac.cw