

Vergaderjaar 2016–2017

24 036

Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 415

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2016

Met deze brief reageer ik op twee moties op het gebied van marktwerving en mededinging en geef ik invulling aan toezeggingen gedaan in het AO marktwerving en mededinging van 30 juni 2016 (Kamerstuk 30 196, nr. 471). Het betreft de motie Van Gerven (SP) over misbruik van inkoopmacht¹ en de motie Gesthuizen (SP) over een klachtenloket bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM) inzake oneerlijke handelspraktijken². Daarnaast gaat het om de toezeggingen gedaan aan het lid Geurts (CDA) over verpandingsverboden en aan het lid Mei Li Vos (PvdA) met betrekking tot de positie van zzp'ers in de journalistieke sector.

Inkoopmacht

Met de motie Van Gerven (SP), ingediend tijdens het plenaire debat over de Commissie toekomst veehouderij, is de regering verzocht om met de ACM te overleggen hoe gevallen van misbruik van inkoopmacht actiever opgespoord en bestreden kunnen worden en daarbij specifiek aandacht te besteden aan de inkoopmacht van supermarktformules.

Zonder afbreuk te doen aan de onafhankelijke positie van de ACM in haar prioritering, heb ik uitvoering gegeven aan deze motie door dit onderwerp bij mijn reguliere overleg met de ACM aan de orde te stellen. De ACM houdt toezicht op de naleving van de Mededingingswet. Artikel 24 van die wet verbiedt ondernemingen misbruik te maken van een economische machtspositie. De ACM heeft mij bevestigd dat misbruik van een economische machtspositie ook aan de inkoopzijde van een markt kan voorkomen. Het vaststellen daarvan vereist dat er wordt aangetoond dat er sprake is van een economische machtspositie op de relevante markt(en) én dat er sprake is van misbruik. Een uitvoerige uiteenzetting

¹ Kamerstuk 28 973, nr. 174

² Kamerstuk 24 036, nr. 412. In het ordedebat van 7 juli 2016 is verzocht om een reactie op deze motie (Handelingen II 2015/16, nr. 106, item 31), waaraan ik met deze brief invulling geef.

van de beoordeling van de twee vereisten is te vinden in het «Visiedocument Inkoopmacht»³ van de ACM. In de beoordeling kijkt de ACM naar de effecten van het misbruik op de concurrentie tussen leveranciers en tussen afnemers onderling en op de consument. Het bestaan van inkoopmacht hoeft op zichzelf niet direct het concurrentieproces te schaden. Inkoopmacht kan er bijvoorbeeld ook toe leiden dat consumenten profiteren van kortingen die bedongen zijn door een scherpe onderhandeling. Daarom is het van belang om ook te kijken naar de positie die de afnemer heeft op zijn verkoopmarkt. Er kunnen onder andere problemen ontstaan als marktpartijen onderling weinig concurreren op de verkoopmarkt en hun inkoopvoordelen niet doorgeven aan de eindgebruikers.

Op de website van de ACM staan de diverse manieren waarop signalen over vermeende overtredingen onder de aandacht kunnen worden gebracht. Signalen worden door de ACM serieus genomen en kunnen leiden tot een handhavingsonderzoek. Dit geldt uiteraard ook ten aanzien van signalen over vermeend misbruik van inkoopmacht van supermarktformules.

(On)eerlijke handelspraktijken

Met de motie Gesthuizen (SP) is de regering verzocht om per 2017 een éénjarige pilot te houden met een klachtenloket bij de ACM waar ondernemers anoniem hun klachten over oneerlijke handelspraktijken kunnen melden.

In 2013 zijn pilots gestart met gedragscodes voor eerlijke handelspraktijken in de agrofoodsector en de textiel, mode & schoeiselsector, die zijn gestart in 2013. In 2015 zijn deze pilots afgerond en geëvalueerd. Tijdens de pilots was voorzien in opties voor klachtenbehandeling en geschillenbeslechting. Ook konden anoniem klachten worden ingediend via de brancheorganisaties. Van deze mogelijkheid is in beide pilots geen gebruik gemaakt. Na afronding van de pilots is afgesproken de pilotgroepen twee keer per jaar bijeen te laten komen in zogenaamde stuurgroepen.

Inmiddels zijn beide stuurgroepen bijeen gekomen, zoals ook toegezegd aan uw Kamer, waarbij ook de betreffende motie aan de orde is gesteld. Bij de bijeenkomst van de stuurgroep in de textiel, mode & schoeiselsector zijn geen problemen in het kader van oneerlijke handelspraktijken naar voren gekomen. Omdat niet uitgesloten is dat zich in de toekomst wel geschillen kunnen voordoen, hadden de brancheorganisaties na afronding van de pilot reeds in gezamenlijk overleg besloten dat het tijdens de pilot ontwikkelde normenkader en het instrumentarium, inclusief geschilbeslechting, zouden blijven bestaan⁴. Aan een onafhankelijk meldpunt bij de ACM bleek bij deze stuurgroep daarom geen behoefte.

Bij de bijeenkomst van de stuurgroep agrofood, waarin vertegenwoordigers van FNLI, het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL) en Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO) zitting hebben, zijn de gesprekken tussen Ahold Delhaize en haar grootste leveranciers aan de orde gesteld. Ook in deze stuurgroep zijn twijfels geuit of een onafhankelijk meldpunt bij de ACM de beste bijdrage levert aan het anoniem kunnen melden van klachten en oplossen en voorkomen van geschillen over oneerlijke handelspraktijken.

³ <https://www.acm.nl/nl/download/bijlage?id=7749>

⁴ Zie ook <http://eerlijkehandelspraktijk.nl/>

Naast het ontbreken aan behoefte bij de stuurgroepen aan een meldpunt voor oneerlijke handelspraktijken bij de ACM is relevant dat de ACM geen wettelijke taak heeft om op te treden bij oneerlijke handelspraktijken die zich afspelen tussen bedrijven. Slechts wanneer misbruik wordt gemaakt van een economische machtspositie kan de ACM optreden. Een onafhankelijk meldpunt bij de ACM zou in die zin dus weinig toevoegen. Bovendien kan het in de weg staan aan het met de relevante partijen op een effectieve manier voorkomen, melden en beslechten van geschillen over oneerlijke handelspraktijken.

Ik sta daarom kritisch tegenover het uitvoeren van de motie. Binnenkort komt de stuurgroep agrofood opnieuw bijeen om hierover en over de bovengenoemde Ahold Delhaize casus door te praten. Na dat gesprek zal ik een definitief besluit nemen met betrekking tot het al dan niet instellen van een klachtenloket voor oneerlijke handelspraktijken bij de ACM.

Verpandingsverboden

Het lid Geurts (CDA) heeft tijdens het AO marktwerking en mededinging aandacht gevraagd voor contractuele afspraken tussen leverancier en retailer over het verpanden van goederen. Met name over het verbieden van dergelijke verpanding zijn zorgen geuit. Verpandingsverboden zouden namelijk de afhankelijkheidsrelatie tussen leverancier en retailer kunnen versterken. Ik heb op verzoek van het lid Geurts met de ACM gesproken over verpandingsverboden.

De ACM heeft laten weten geen signalen te hebben ontvangen over vermeend misbruik van verpandingsverboden en dat situaties waarin verpandingsverboden worden afgesproken doorgaans geen mededingingsrechtelijk probleem vormen omdat geen sprake is van een beperking van de concurrentie. Verpandingsverboden kunnen echter wel een rem zetten op de financieringsmogelijkheden van met name het mkb. Dat acht ik onwenselijk. Om de financieringsmogelijkheden van deze bedrijven te verruimen heb ik daarom samen met de Minister van Veiligheid en Justitie een wijziging van het Burgerlijk Wetboek in voorbereiding. Door deze wijziging zal het verbieden van verpanding en van overdracht van vorderingen verregaand onmogelijk worden gemaakt. Naar verwachting kan voor het einde van dit jaar definitieve besluitvorming hierover plaatsvinden.

Positie zzp'ers in de journalistieke sector

Tijdens het AO marktwerking en mededinging heb ik aan het lid Mei Li Vos (PvdA) toegezegd met de ACM van gedachten te wisselen over de prijzen in de journalistieke sector en de positie van zzp'ers in het mededingingsrecht.

Ten aanzien van de prijzen in de journalistieke wereld laat de ACM weten geen signalen te hebben die wijzen op misbruik van een economische machtspositie in de vorm van inkoopmacht van opdrachtgevers jegens zzp'ers. De ACM heeft er bij mij op gewezen, zoals ook hierboven vermeld, dat inkoopmacht in zijn algemeenheid niet altijd schadelijk is. Zo kan het voordeel van een inkooppositie worden doorgegeven aan de eindgebruiker. De ACM kijkt daarom in analyses over inkoopmacht ook naar de positie van de inkoper op de verkoopmarkt. Voorts heeft de ACM laten weten dat, als de (te) lage prijzen die worden betaald aan zzp'ers het gevolg zijn van overcapaciteit in de markt, het schadelijk zou zijn voor de marktwerking deze overcapaciteit kunstmatig in stand te houden, bijvoorbeeld door het vaststellen van tarieven.

Tot slot merk ik ten aanzien van de positie van zzp'ers in het mededingingsrecht op dat zzp'ers in beginsel ondernemer zijn in de zin van de Europese mededingingsregels. Het criterium daarvoor is dat zij een economische activiteit uitoefenen. Het kartelverbod is daarmee ook van toepassing op zzp'ers. In specifieke gevallen waar zzp'ers niet onder het ondernemingsbegrip vallen, namelijk waar zij schijnzelfstandigen zijn in de zin van arrest C-413/13 van het Hof van Justitie inzake de orkestreplacanten, zijn de mededingingsregels niet van toepassing en kan normaliter collectief worden onderhandeld in cao-verband. De ACM heeft mij laten weten dat de Mededingingswet juridisch weinig ruimte laat voor het collectief onderhandelen van tarieven tussen zelfstandige ondernemers. Dit zou de concurrentie tussen deze ondernemingen beperken en uiteindelijk kunnen leiden tot hogere prijzen voor consumenten.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp