

Vergaderjaar 2023–2024

27 838

Detailhandel

Nr. 29

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2023

Zoals aangekondigd in mijn brief van 24 juli 2023 aan de Nationale Winkelraad¹, waarvan uw Kamer een afschrift heeft ontvangen, heb ik onderzoeks- en adviesbureau Ecorys gevraagd onderzoek te doen naar territoriale leveringsbeperkingen (hierna: TLB's).

Het vrije verkeer van goederen is een van de fundamentele vrijheden van de Europese Unie. Goederen moeten vrij kunnen circuleren binnen de Europese interne markt, zonder dat bedrijven en consumenten belemmeringen ervaren.

Territoriale leveringsbeperkingen zijn beperkingen die producenten of leveranciers/distributeurs opleggen aan hun afnemers, die daardoor alleen in een bepaald geografisch gebied producten kunnen inkopen. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat afnemers enkel producten kunnen inkopen bij distributeurs die gevestigd zijn in dezelfde EU-lidstaat als de desbetreffende afnemer. Ook gefragmenteerde implementatie van Europese regelgeving door lidstaten speelt hierin een rol. Eisen ten aanzien van verpakkingen, taaleisen bij etikettering en verschillende statiegeldsystemen zijn de afgelopen jaren veelvuldig genoemd door ondernemers als voorbeelden van aanverwante interne-marktbelemmeringen.

Het doel van het onderzoek van Ecorys was het verkrijgen van nader inzicht in de reikwijdte van territoriale leveringsbeperkingen en aanverante interne-marktbelemmeringen in Nederland. Ook onderzocht Ecorys mogelijke oplossingsinrichtingen. In deze brief ga ik in op de uitkomsten van voorgenoemd onderzoek en schets ik mogelijke vervolgstappen.

¹ Afschrift brief aan de Nationale Winkelraad inzake detailhandel en territoriale leveringsbeperkingen, bijlage bij Kamerstuk 27 838, nr. 28.

De motie van de leden Campen en Tjeerd de Groot² verzoekt de regering, te inventariseren welke wet- en regelgeving, bijvoorbeeld taaleisen, het vrije verkeer van goederen tussen lidstaten momenteel in de weg staat. Daarnaast is verzocht de Kamer hierover voor de begrotingsbehandeling LNV te informeren, met daarbij een voorstel hoe zij deze belemmeringen voor het verkopen van producten binnen de Europese interne markt wegneemt. Met deze brief geeft het kabinet tevens invulling aan deze motie.

Uitkomsten onderzoek Ecorys

Om een antwoord te vormen op voorgenoemde vragen heeft Ecorys een enquête uitgezet, een bureauonderzoek uitgevoerd naar mogelijke juridische oplossingen en zowel detailhandelaren als fabrikanten geïnterviewd.

De doelgroep van de enquête bestond uit professionele inkopers van ruim 300 bedrijven. Hier vallen 21 supermarktketens en 89 bedrijven uit verschillende overige detailhandelsbranches onder, zoals drogisterijen en kledingswinkels. Van de 44 respondenten die grensoverschrijdend inkopen doen binnen de EU, geven 24 aan dat zij tegen belemmeringen aan lopen. Met stip de meest genoemde belemmering is «*een dwingende doorverwijzing [van de producent] naar de Nederlandse vestiging van de leverancier*».

Waar komen leveringsbeperkingen voor

Zeven supermarkten namen deel aan dit onderzoek waaronder Ahold en Jumbo. Laatstgenoemden hebben een gezamenlijk marktaandeel van circa 58% in de supermarktbranche. Alle 7 gaven aan TLB's te herkennen. Uit de overige detailhandel namen 21 bedrijven deel aan dit onderzoek, en van hen stelden 11 TLB's te herkennen (52%). In andere sectoren³ worden TLB's minder vaak herkend. Daarbij past de kanttekening dat de respons op de enquête uit deze sectoren relatief laag is.

TLB's komen voor in een breed scala aan producten. Zowel levensmiddelen als non-foodproducten (zoals elektronica en huishoudelijke apparaten) worden in dit verband door inkopers genoemd. De onderzoekers concluderen dat TLB's zich vooral lijken voor te doen bij de inkoop van producten van grote merken (A-merken) en niet of in mindere mate bij huismerken.

Gevolgen van leveringsbeperkingen

Uit de enquête volgt dat de gevolgen van TLB's voor consumenten en inkopende bedrijven drieledig zijn:

- De consumentenprijs stijgt;
- De winstmarge daalt; en
- Het aanbod van producten wordt beperkter.

Volgens detailhandelaren komen TLB's voor bij 2 tot 4% van de ingekochte goederen. Voor deze groep producten zou dit leiden tot een inkoopprijs die gemiddeld 10% hoger ligt. Dit betekent dat het aanpakken van TLB's kan leiden tot lagere consumentenprijzen. Tegelijkertijd past hierbij de kanttekening dat lagere inkooprijzen niet 1-op-1 hoeven te worden doorvertaald naar lagere consumentenprijzen.

² Kamerstuk 33 835, nr. 220.

³ De andere sectoren betreffen: chemie, groothandel, bouwinstallatie, overige bouw en haven, dienstverlening en voedingsmiddelenindustrie.

Oplossingsrichtingen zoals door Ecorys beschreven

Binnen het Europese (en Nederlandse) mededingingsrecht kunnen oneerlijke handelspraktijken worden aangevochten in meerdere situaties. Bijvoorbeeld als zij zwart op wit in een contract staan, een absolute territoriale beperking vormen of als sprake is van machtsmisbruik. Echter, TLB's staan in de praktijk niet zwart op wit in een contract. Hierdoor zijn deze moeilijk te bewijzen. Hetzelfde geldt voor het aantonen van misbruik vanwege een dominante marktpositie. Rechtszaken rond TLB's zijn onder het bestaande EU-mededingingsrecht daarom weinig kansrijk.

Een mogelijke oplossing is om op EU-niveau een Business-to-Business (B2B) variant van de Geoblocking Verordening in te voeren. Dit houdt een verbod in op het discrimineren naar vestigingsplaats in het handelsverkeer tussen bedrijven. Eventueel kunnen uitzonderingen worden opgenomen, bijvoorbeeld bij gerechtvaardigde commerciële belangen, gerechtvaardigde publieke belangen of een voordeel voor de consument. Het is dan aan de fabrikant om te bewijzen dat een uitzondering op het verbod gerechtvaardigd is.

Als tussenstap naar nieuwe EU-regelgeving kan volgens Ecorys worden onderzocht of TLB's binnen de Benelux verboden kunnen worden.⁴ In Benelux-verband zou dan jurisprudentie ontwikkeld kunnen worden als basis om later EU-wetgeving in te voeren. Een beperking is dan wel dat de fabrikant en wederverkoper beide in de Benelux gevestigd zouden moeten zijn, terwijl TLB's juist een probleem zijn bij inkoop uit grotere EU-landen als Duitsland en Frankrijk. Daar zijn inkooprijzen lager dan in kleinere EU-landen.

Tot slot zijn door Ecorys mogelijkheden rond etikettering onderzocht. Want ook als TLB's verboden worden, vormt het voorschrift dat een etiket in de nationale taal beschikbaar moet zijn een obstakel om een buitenlands product met een buitenlands etiket te verkopen in Nederland. Uit het onderzoek komt naar voren dat een QR-code (digitale etikettering) de voorkeur heeft van zowel fabrikanten als supermarkten. In het rapport worden hier echter ook diverse kanttekeningen bij geplaatst, zoals dat niet alle consumenten een smartphone bezitten of digitaal vaardig zijn.

Vervolgstappen

Uit het rapport blijkt dat het tegengaan van TLB's idealiter op Europees niveau moet plaatsvinden vanwege het grensoverschrijdende karakter van dit soort handelsbelemmeringen. Mijn ministerie organiseert op 29 november aanstaande een evenement in Brussel voor de Europese Commissie, lidstaten, bedrijven en brancheorganisaties. Tijdens deze bijeenkomst wordt het rapport van Ecorys gepresenteerd en worden de uitkomsten met de stakeholders besproken. Het doel van de bijeenkomst is eveneens om het onderwerp in Europees verband te agenderen. Op basis van de uitkomsten hiervan zal mijn ministerie zich – in afstemming met andere ministeries – beraden op nadere vervolgstappen.

⁴ Op grond van art 350 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Ook is relevant te benoemen dat Nederland in Benelux-verband nauw samenwerkt met België en Luxemburg aan het tegengaan van TLB's. Het Benelux-secretariaat is onlangs gestart met een eerste verkenning naar een verbod op TLB's binnen de Benelux.

Mijn ministerie zal uw Kamer over deze vervolgstappen informeren.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens