

Aan de Minister van Economische Ontwikkeling
Dhr. R. Cijntje MBA

Alhier.

Datum: Willemstad, 23 mei 2022

Ref.nr.: 088/2022-SER

Betreft: Advies inzake de ministeriële regeling met algemene werking tot vaststelling van de maximum groot- men kleinhandelsprijzen (Regeling Makutu Básiko 2022)

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 23 maart 2022 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van u ontvangen Advies inzake een ontwerp ministeriële regeling met algemene werking tot vaststelling van de maximum groot- men kleinhandelsprijzen (Regeling Makutu Básiko 2022) (zaaknummer 2019/053363), ref. nr. 061/2022-SER).

Bijgaand advies is in de reguliere voorbereidende en plenaire vergadering van 19 mei 2022, die op 20 mei 2022 werd voortgezet, behandeld en vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar genoemd advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Algemene Zaken
De Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur
De Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn
De Minister van Financiën
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO WJZ)

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) is een vast college van advies met als taak de regering en de Staten te adviseren over het te voeren sociaaleconomisch beleid, aangelegenheden van sociaaleconomische aard en over wettelijke regelingen van sociaaleconomische aard.

Richtinggevend bij de advisering door de SER is het hanteren van een breed welvaartsbegrip waarbij het niet alleen gaat om materiële vooruitgang, maar ook om aspecten van sociaal welzijn en een goede kwaliteit van de leefomgeving, kortom een duurzame ontwikkeling van de samenleving.

De SER streeft daarbij naar kwaliteit en draagvlak: hoge deskundigheid in combinatie met breed gedragen overeenstemming en steun in de samenleving.

Dat kan door in tripartiete vorm – werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en onafhankelijke leden – te discussiëren over beleid en beleidsvoornemens van de regering en daarover gevraagd en ongevraagd te adviseren.

Diverse maatschappelijke organisaties krijgen ook een luisterend oor bij de SER; afhankelijk van het onderwerp ter advisering, worden deze organisaties op uitnodiging van de SER gevraagd hun deskundigheid in te brengen.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER, adviezen, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER.

Sociaal-Economische Raad
Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T (+5999) 461 5406 / 5328
E info@ser.cw
www.ser.cw

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding	8
1.1 Adviesaanvraag	8
1.2. Doel en strekking van de voorgestelde regeling	8
1.2.1. Marge of mark-up?	8
1.3. Reikwijdte van de voorgestelde regeling	9
1.4. Procedurele opmerkingen ten aanzien van de adviesaanvraag	11
2. Het oordeel van de SER	13
2.1 Beoogde maatregel versus de doelgroep	14
2.2 De te hanteren marges	15
2.3 Producten in de Makutu Básiko en de marges	15
2.3.1 Concluderend met betrekking tot de marges	17
2.4 Dubbele schakel	18
2.5 Consumentenbelang en marktwerking	18
2.6 Samenstelling Makutu Básiko 2022	20
2.7 Beleid ten aanzien van de Makutu Básiko	21
2.8 De Prijzenverordening 1961 als juridische grondslag?	21
2.9 Overige juridische kanttekeningen	23
2.10 Evaluatie noodzakelijk	25
2.11 Inzicht in prijzen voor de consument – MEO applicatie	25
2.12 Administratieve last voor de importeurs en supermarkten	26
2.13 Controle en handhaving	27
2.14 Tijdige informatievoorziening aan importeurs en kleinhandel	27
2.15 De balans opmakend	27

Advies van de Sociaal-Economische Raad zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 20 mei 2022 betreffende de concept ministeriële regeling met algemene werking tot vaststelling van de maximum groot- en kleinhandelsprijzen (Regeling Makutu Básiko 2022) (Zaaknummer 2019/053363, ref.nr. 061/2022-SER)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- Op 23 maart 2022 heeft de Sociaal-Economische Raad (hierna: SER of de raad) een adviesverzoek ontvangen van de Minister van Economische Ontwikkeling (hierna: de minister) betreffende de concept-ministeriële regeling, met algemene werking, (hierna: concept-ministeriële regeling, m.a.w.) strekkende tot vaststelling van de maximum groot- en kleinhandelsprijzen (Regeling Makutu Básiko 2022).
- Onderhavige concept-ministeriële regeling, m.a.w. beoogt uitbreiding van de Regeling Makutu Básiko. Hieraan liggen de volgende overwegingen ten grondslag: "het gegeven dat het Land Curaçao zich momenteel in een zware financieel-economische en sociaaleconomische crisis bevindt als gevolg van COVID-19; dat deze crisis geleid heeft tot een toename van de werkloosheid met alle sociale gevolgen van dien voor huishoudens (o.a. minder netto besteedbaar inkomen en in veel gevallen oplopende schulden); dat op de korte en middellange termijn forse prijsstijgingen worden verwacht als gevolg van de stijgende internationale olieprijsen en de wereldwijde verstoringen van de toeleveringsketen en dat, gezien de sterke importafhankelijkheid van Curaçao, deze ontwikkelingen zich rechtstreeks zullen vertalen naar de binnenlandse prijzen."
- Door prijzen vast te stellen aan de hand van de maximale marge voor zowel de groothandel als de kleinhandel, zal – zo staat te lezen in de toelichting – "in ieder geval bewerkstelligd worden dat de prijzen van de in de tabellen (behorende bij de ontwerp-ministeriële regeling) opgenomen levensmiddelen beschikbaar gesteld en betaalbaar worden gehouden." De hoogte van de marge is afhankelijk van de aard van het product met betrekking tot de houdbaarheid en de mate van aanbod hetzij lokaal of internationaal. Verder is de hoogte van de marge afhankelijk van de bewaarcondities zoals koeling, verpakking en her verpakking.
- Voedselzekerheid en betaalbaarheid van primaire levensmiddelen staan centraal in de voorliggende conceptregeling. Daarbij worden deze twee aspecten rechtstreeks in verband gebracht met een veilig en menswaardig bestaan, in het bijzonder ten behoeve van de doelgroep: "personen die een inkomen genieten onder de grens van het door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vastgestelde bestaansminimum."
- Door de in de voorliggende concept-ministeriële regeling, m.a.w. beoogde prijsregulering wordt er, naar het oordeel van de SER, niet alleen getracht feitelijke invulling te geven aan de constitutionele zorgplicht van de overheid ten aanzien van de bestaanszekerheid van de bevolking, welvaartspreiding en welzijnsbevordering, zoals vastgelegd in artikel 23 van de Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010, no. 86), maar wordt tevens getracht aansluiting te vinden bij de duurzame ontwikkelingsdoelen van de Agenda 2030 van de Verenigde Naties (de Sustainable Development Goals, SDG's), waar Curaçao zich aan heeft gecommitteerd, in het bijzonder met SDG 1 (Geen armoede), SDG 2 (Geen honger), SDG 10 (Verminderde ongelijkheid) en in zekere zin ook met SDG 12 (Verantwoorde consumptie en productie). Opvallend daarbij is dat, met uitzondering van SDG 1, de overige genoemde duurzame ontwikkelingsdoelen niet terug te vinden zijn in het Nationaal Ontwikkelingsplan van Curaçao (*National Development Plan 2015-2030*, NDPC) dat in samenwerking met de *United Nations Development Program* (UNDP) is opgesteld en in 2016 door de regering van Curaçao is bekrachtigd en waarin een zestal SDG's als prioritair zijn aangemerkt.

In het regeerprogramma voor de periode 2022-2025 wordt ook een directe link gelegd met dit zestal SDG's.

- Vanwege de door de Wereldbank verwachte schokken en pieken in de grondstof-, voedsel- en energieprijzen wereldwijd als gevolg van de oorlog in Oekraïne en de sterke Curaçaose importafhankelijkheid, verdient het aanbeveling, mede met het oog op borging van de integraliteit dat de hierboven door de raad geïdentificeerde SDG's en wellicht zelfs andere, die een directe correlatie hebben met voedselzekerheid en het voorzien in de primaire levensbehoeften, eveneens in beleidsmatige zin als prioritair worden aangemerkt. Naar het oordeel van de SER noodzaakt het vorengaande tot het voeren van gericht overheidsbeleid op de korte termijn ten behoeve van minderdraagkrachtige huishoudens.
- Ten aanzien van het vorengaande merkt de Wereldbank in zijn recent uitgebrachte Outlook het volgende op:
"The war in Ukraine has caused major supply disruptions and led to historically higher prices for a number of commodities. For most commodities, prices are expected to be significantly higher in 2022 than in 2021 and to remain high in the medium term.[...] For policymakers, a short-term priority is to provide targeted support to poorer households facing higher food and energy prices."
In het licht van bovenstaande stellingname van de Wereldbank ten aanzien van de mogelijke rol die beleidsmakers in dit verband kunnen spelen, is de vraag of uitbreiding van de Makutu Básiko, zoals vormgegeven middels onderhavige conceptregeling, het geëigende (beleids)instrument is en bovendien kwalificeert als *'targeted support to poorer households'*. Gerichte steun in deze context dient naar het oordeel van de SER opgevat te worden als 'compenserende maatregelen voor minima voor stijgende kosten van levensonderhoud'.
- In het verlengde van het vorenstaande vindt de SER het voorts opmerkelijk dat er in het adviesverzoek van de minister geen verwijzing wordt gemaakt naar een politieke en beleidsmatige inkadering van het voornemen tot uitbreiding van de basismand. Naar het oordeel van de raad had het juist op de weg van de minister gelegen om in zijn aanbiedingsbrief expliciet te refereren aan het regeerakkoord 2021-2025 en aan het regeerprogramma 2022-2025.
In het regeerakkoord staat verder dat producten die opgenomen zijn in de Makutu Básiko vrijgesteld zullen worden van de omzetbelasting (OB) bij invoer. Ook hier geldt dat de SER niet over de laatste gegevens beschikt met betrekking tot de voorgenomen nadere herziening van het omzetbelastingregime teneinde een uitspraak te kunnen doen over mogelijke implicaties van een ob-vrijstelling bij invoer van alle producten in de Makutu Básiko.
- De SER constateert dat in de toelichting bij de onderhavige regeling eveneens niet wordt ingegaan op de notitie Makutu Básiko van MEO van februari 2020. Deze notitie omvat een analyse van de huidige Regeling ter identificering van de knelpunten en biedt twee scenario's voor een vervolg:
 - Afschaffing van de Makutu Básiko.
 - Tijdelijke aanpassing van de huidige Regeling Makutu Básiko.Het valt de SER op dat er in het adviesverzoek, noch in de overwegingen of de toelichting bij de onderhavige regeling Makutu Básiko een verwijzing wordt gemaakt naar de Notitie van MEO. De SER acht een dergelijke verwijzing echter wel van belang, zodat helder is wat de minister met de beleidsaanbevelingen van MEO doet en welke richting hij op wil met de 'nieuwe' Makutu Básiko, zoals vormgegeven in onderhavige conceptregeling.
- Hoewel de regeling Makutu Básiko 2022 specifiek bedoeld is voor mensen met een inkomen lager dan de door het CBS vastgestelde armoedegrens c.q. het bestaansminimum, zijn de producten uit de Makutu Básiko voor een ieder toegankelijk. Naar het oordeel van de SER kan derhalve worden betoogd dat de basismand Makutu Básiko als beleidsinstrument in die zin zijn doel voorbijschiet omdat alle inkomenscategorieën – zonder differentiatie – onbelemmerde toegang hebben tot producten behorende tot primaire levensmiddelen met gereguleerde marges en prijzen.

In het licht van het vorenstaande beveelt de SER aan zowel de considerans als de toelichting van de onderhavige concept-ministeriële regeling in die zin aan te passen dat deze meer in overeenstemming worden gebracht met de feitelijke situatie. De SER is zich er terdege van bewust dat het voornemen van de minister is om vooral de laagste inkomenscategorieën te ontzien. Binnen de raad is er, vanuit het perspectief van betaalbaarheid en toegang tot basisproducten, brede steun voor deze opvatting. Dat laat evenwel onverlet dat de onderbouwing van het voornemen, zoals door de minister verwoord in de toelichting bij de ontwerpregeling, rekening dient te houden met de feitelijke context.

- Verder wil de raad de aandacht erop vestigen dat het toepassen van een margeregeling op de inkoop prijs op zich geen enkele garantie biedt dat prijzen van producten niet zullen stijgen. Hieruit volgt dat met name de laagste inkomensgroepen het hardst zullen worden getroffen indien veel basisproducten een dermate forse prijsstijging laten zien, omdat zij niet langer in staat zullen zijn om deze te kopen.

Mede door het niet verhogen c.q. corrigeren voor inflatie van de laagste inkomens (minimumloon, AOV, bijstandsuitkeringen) is naar het oordeel van de SER de regeling Makutu Básiko ontoereikend. De raad vraagt zich in het verlengde daarvan tevens 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 schoonmaakproducten.

- Voor de meeste producten in de basismand zijn maximale marges vastgesteld die door de groothandel en kleinhandel mogen worden toegepast. Alleen voor eieren en brood geldt een vastgestelde prijs. In de toelichting bij onderhavige conceptregeling wordt gesteld dat de hoogte van de marge afhankelijk is van de aard van het product met betrekking tot de houdbaarheid en de mate van aanbod hetzij lokaal of internationaal. Verder is de hoogte van de marge afhankelijk van de bewaarcondities zoals koeling, verpakking en her verpakking.
- De SER kan deze overwegingen tot op zekere hoogte contextualiseren; echter in de toelichting is niet nader uiteengezet volgens welke methodiek deze afhankelijkheden worden vertaald in de vastgestelde marges c.q. percentages. Ook wordt niet nader onderbouwd hoe deze percentages zich verhouden tot de bedrijfsvoering van zowel de groot- als de kleinhandel en of deze al of niet leiden tot een gezonde bedrijfsvoering. Met betrekking tot de hoogte van de marges dient naar het oordeel van de SER tevens rekening te worden gehouden met de wenselijkheid tot het behalen van rendement.

De Supermarkt Vereniging Curaçao (SUVECU) heeft aangegeven dat de vastgestelde marges in het algemeen onvoldoende hoog zijn om een gezonde bedrijfsvoering te voeren. Door (te lage) maximale marges te verbinden aan bepaalde producten, wordt naar het oordeel van de SER ook geen of in onvoldoende mate rekening gehouden met het bedrijfsbelang van de importeurs en de supermarkten.

- In de toelichting bij de onderhavige conceptregeling wordt gesteld dat het noodzakelijk is om de Makutu Básiko uit te breiden vanwege de te verwachten forse prijsstijgingen. De SER mist echter een gedetailleerd overzicht van deze uitbreiding en een onderbouwing van de uitbreiding met bepaalde producten, alsmede een toelichting op grond waarvan forse prijsstijgingen voor deze producten zijn te verwachten.

Om inzicht te krijgen in de inhoud en wijzigingen in de Makutu Básiko, heeft de SER een overzicht gemaakt van de in de respectievelijke regelingen voorgeschreven groot- en kleinhandelsmarges (zie bijlage 1).

Het valt de raad op dat de voorgestelde marges voor de basisproducten in de Makutu Básiko 2022 niet zijn veranderd ten opzichte van 2012.

Voor de groenten en fruit die deel uitmaken van de Makutu Básiko zoals in 2012 vastgesteld is geen groothandelsmarge vastgesteld. Wel is een kleinhandelsmarge van 50 of 30 procent vastgesteld. Het betreft een beperkt aantal groenten en fruit. In het onderhavige voorstel is voor alle groenten, zowel geïmporteerd als lokaal gekweekt, de groothandelsmarge vastgesteld op 15 procent en de

kleinhandelsmarge op 35 procent. De SER stelt vast dat een groot aantal groenten doch maar één fruitsoort toegevoegd zijn aan de Makutu Básiko 2022.

De maximale marges voor tampons, maandverband en babyluiers worden in het onderhavige voorstel verlaagd van respectievelijk 20 en 30 procent naar respectievelijk 10 en 15 procent. Voor papieren zakdoekjes blijven de marges hetzelfde: respectievelijk 20 en 30 procent. Voor de producten die zijn toegevoegd geldt een marge van respectievelijk 15 en 25 procent, behalve voor deodorant, daarvoor gelden marges van respectievelijk 10 en 15 procent.

De respectievelijke marges voor schoonmaakproducten zijn in de onderhavige conceptregeling ongewijzigd gebleven (op 15 en 25 procent).

In het onderhavige voorstel is de maximale vastgestelde prijs voor een bruin of wit waterbrood niet gewijzigd ten opzichte van de vastgestelde prijs van de Makutu Básiko 2012.

De voorgestelde maximum vastgestelde prijs voor eieren is iets lager dan de maximale prijs zoals in de Regeling Makutu Básiko 2012 is gesteld.

- In artikelen 2 en 5 van de onderhavige concept-ministeriële regeling wordt verwezen naar de in de bijlage gevoegde Tabel 1 tot en met Tabel 5. De SER constateert echter dat in de bijgevoegde bijlage 6 Tabellen zijn opgenomen, waarbij Tabel 6 transportartikelen met een vastgestelde marge omvat, en in specifieke zin alle merken autobatterijen.

De SER verzoekt de minister om inzicht te geven in de overwegingen voor het verwijderen van deze producten en dringt er tevens bij de minister op aan om de artikelen 2 en 5 in de concept-regeling in overeenstemming te brengen met de bijlage waarin de tabellen met de hierboven genoemde producten zijn opgenomen.

- De SER vraagt zich met name af wat de overweging is om margarine te vervangen door het duurdere product boter en waarom autobatterijen in de Makutu Básiko vermeld staan. De SER kan zich redelijkerwijs indenken dat de laagste inkomens zich deze producten sowieso niet kunnen veroorloven.

Dat geldt overigens ook voor een aantal andere producten uit de Makutu Básiko, zoals de duurdere soorten groenten en fruit. De SER vraagt zich af of deze überhaupt betaalbaar zijn voor en/of gekocht worden door personen die een inkomen genieten onder de grens van het door het CBS vastgestelde bestaansminimum.

- Met betrekking tot het bovenstaande en van toepassing op alle categorieën in de Makutu Básiko mist de SER een gedegen onderbouwing voor de – al dan niet gewijzigde - marges en maximumprijzen; de raad geeft de minister in overweging alsnog een deugdelijke en afdoende onderbouwing in de toelichting op te nemen.
- Het bevreemdt de SER voorts in het bijzonder dat de voorgeschreven prijzen van brood en eieren onveranderd zijn of zelfs iets lager zijn geworden, na een periode van tien jaar. De SER vraagt zich dan ook af of de minister rekening heeft gehouden met de inflatiecijfers over de afgelopen tien jaar, waaronder ook de sterk gestegen *cost of doing business*, en de verhoogde omzetbelasting (OB).
- Terwijl er twee schakels zijn waarop de marges toegepast worden, namelijk de importeur en de *retail*, is het in feite de importeur die bepaalt wat hij op de markt brengt. Blijkens bekomen inlichtingen zal de importeur per definitie de maximum marge hanteren. De importeur heeft geen intrinsiek belang om producten te importeren als de producten te duur worden na het toepassen van die maximale marge. Ook heeft de importeur geen belang om bepaalde producten te importeren indien de marge voor hem te laag is. Dit in tegenstelling tot supermarkten die ook producten uit de Makutu Básiko verkopen om klanten aan te trekken die vervolgens ook andere producten kopen. Het gegeven dat importeurs hun keuze van in te voeren producten mede afhankelijk stelt van de Regeling Makutu Básiko, waardoor de keuze van producten voor zowel de supermarkten als de consument beperkt wordt, draagt niet bij aan de diversificatie van het aanbod wat mede kan bijdragen aan gunstiger prijzen voor de consument. Tegelijkertijd is het zo dat hoewel de importeurs bepalen welke

producten er geïmporteerd worden - producten waaraan een bepaald prijskaartje hangt – de gevolgen hiervan bij de supermarkten worden gelegd. De supermarkten worden vervolgens aangesproken op prijswijzigingen (lees: stijgingen) en schaarste van producten.

- Naar het oordeel van de SER dient het belang van de consument, ook die met de lagere inkomens, parallel te zijn aan het belang van de productleverancier (supermarkten en importeurs). Dat zorgt voor een zekere mate van evenwicht en garandeert een toestroom van een zo uitgebreid mogelijke keuze aan producten tegen concurrerende prijzen. Zeker met de huidige oplopende prijzen, waarbij het einde van de prijsstijgingen nog niet in zicht is, is het van belang om de markt zoveel mogelijk open te stellen om de prijzen concurrerend te houden.
- De SER is van oordeel dat in een kleine open economie zoals die van Curaçao het bevorderen van de marktwerking van belang is, dat overheidsregulering om meer kwetsbare groepen te beschermen onder omstandigheden noodzakelijk kan zijn, maar dat dit ingrijpen dan ook tegen deze achtergrond beoordeeld dient te worden.

De SER geeft de minister in overweging om met name met het oog op de onderhavige conceptregeling Makutu Básiko 2022, nader te onderzoeken of en in hoeverre deze regeling de gepaste maatregel is voor het doel dat wordt nagestreefd of dat andere beleidsinstrumenten beter aan het doel beantwoorden en tegelijkertijd minder ingrijpend zijn met het oog op een zo ruim mogelijke marktwerking voor consumptiegoederen in Curaçao.

Om tot een goede beoordeling te kunnen komen of en in hoeverre overheidsingrijpen noodzakelijk kan zijn, verwijst de SER naar de zogenaamde *Competition Assessment Toolkit* van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO/OECD). De Toolkit biedt een methodiek voor overheden om onnodige gereguleerde beperkingen te identificeren en om alternatieve, minder beperkende beleidsinstrumenten te ontwikkelen waarmee óók de gestelde regeringsdoelen kunnen worden bereikt.

- Met betrekking tot de Regeling Makutu Básiko wordt de Prijzenverordening 1961 als economisch instrument gebruikt in plaats van als noodmaatregel om enorme prijsstijgingen van bepaalde producten te mitigeren.

De SER heeft gereede twijfels over de vraag of bij de vormgeving en invulling van de Makutu Básiko zonder meer kan worden aangevoerd dat artikel 2 van de Prijzenverordening 1961 zoals gewijzigd, daartoe de basis vormt. Het doel van de Regeling Makutu Básiko is immers om de beschikbaarheid en betaalbaarheid van primaire levensmiddelen voor personen met een inkomen lager dan door het CBS vastgestelde bestaansminimum te verhogen; het dient geen algemeen belang. Betoogd kan worden dat de onderhavige conceptregeling meer sociale en sociaaleconomische overwegingen bevat dan algemeen economische.

- Het valt de SER op dat in de aanbiedingsbrief van de minister horend bij de concept-ministeriële regeling, m.a.w. er expliciet melding van wordt gemaakt dat de Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Algemene Zaken (hierna: WJZ) alsmede de Sector Financieel Beleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën (hierna: SDFBB) de conceptregeling Makutu Básiko 2022 reeds heeft voorzien van advies. Beide ambtelijke adviezen zijn door de raad aangetroffen in het door de minister aangeboden dossier, hoewel naar voren kan worden gebracht dat het stempeladvies van de SDFBB niet meer inhoudt dan een stempel met 'akkoord' zonder een nadere motivering.

Een uitgebreidere en deugdelijke motivering zoals impliciet volgt uit het bepaalde in artikel 11 van de Landsverordening comptabiliteit 2010 acht de SER in dit specifiek geval wenselijk. De SER dringt er bij de minister dan ook op aan om zijn collega van Financiën in overweging te geven het gebruik van stempeladviezen met mogelijk verstrekken gevolgen voor niet alleen consumenten, importeurs, groothandel, detailhandel maar ook voor de (inrichting van de) controle, toezicht en handhaving van overheidswege, zoals in het onderhavige geval, te heroverwegen.

- Hoewel in de Notitie van MEO van februari 2020 een analyse wordt gemaakt van de huidige regeling van de Makutu Básiko, is er geen sprake van een volledige evaluatie. Wat ontbreekt is een economische motivering en een onderbouwing van het netto effect op de koopkracht van de kwetsbare groepen in de samenleving met de laagste inkomens. Is de Makutu Básiko ooit geëvalueerd op toegankelijkheid en betaalbaarheid? Heeft deze maatregel haar doel bereikt? Er heeft, voor zover de SER weet, nimmer een nulmeting plaatsgevonden voordat de Makutu Básiko werd ingevoerd waardoor vergelijking met het aanbieden van de producten uit de Makutu Básiko op een vrije markt niet mogelijk is.

De SER adviseert de minister om op korte termijn een effectiviteitsevaluatie ex post uit te voeren naar de Makutu Básiko. Daarin zou moeten worden ingegaan op de economische onderbouwing van het effect van de Makutu Básiko op zowel de leveranciers als op de koopkracht van de doelgroep. Bij die evaluatie zal tevens moeten worden nagegaan of de Makutu Básiko het geëigende instrument is om het gestelde doel te bereiken. In het verlengde hiervan verwijst de SER naar de *Competition Assessment Toolkit* van de OESO, waarmee de bestaande regeling Makutu Básiko kan worden geëvalueerd en tevens onderzocht kan worden of er beleidsalternatieven zijn die beter aansluiten bij het gestelde doel.

- In de Notitie van februari 2020 stelt MEO voor om bij een eventuele afschaffing van de Makutu Básiko maandelijks prijsopnames en prijspublicaties te blijven doen van producten van primaire levensbehoefte. Dit zal de onderlinge concurrentie moeten vergroten.

De SER is een groot voorstander van het op reguliere wijze publiceren en vergelijken van prijzen van producten. Zodoende wordt de consument beter geïnformeerd en kan kiezen waar hij/zij de producten afneemt, wat de onderlinge concurrentie bevordert. De SER acht het van belang dat dergelijke informatie inzichtelijk en toegankelijk is, zowel in hard copy - bijvoorbeeld via publicaties in de pers - als digitaal, voorzien van een zoekfunctie, zodat het voor de consument eenvoudig is om specifieke producten op te zoeken. Recentelijk heeft MEO bekendgemaakt hiertoe een applicatie te gaan ontwikkelen. De SER juicht dit initiatief toe.

- Artikel 5 van de onderhavige conceptregeling bevat voorschriften betreffende de bekendmaking van prijzen. In het artikel 5 is bepaald dat iedere importeur, groothandel of kleinhandel die goederen uit de Makutu Básiko aanbiedt of verkoopt of daartoe voorhanden heeft, verplicht is, voor de bekendmaking van de prijzen waartegen goederen of diensten worden aangeboden, informatie te verschaffen in Excel sheet formaat.

De SER heeft ernstige twijfels bij het op een dergelijke wijze belasten van het bedrijfsleven, temeer omdat het bedrijfsleven reeds verlies draait op de producten uit de Makutu Básiko, en tevens omdat de SER zich tegelijkertijd in alle ernst afvraagt of de Regeling Makutu Básiko de geëigende regeling is om aan de doelstellingen te voldoen.

- De SER constateert dat controle op het correct toepassen van de maximale marges op producten uit de basismand momenteel in feite niet mogelijk. De SER geeft de minister in overweging om, mocht de Regeling Makutu Básiko toch doorgang vinden, om een dergelijk eenvoudig, uniform en toegankelijk prijscalculatiesysteem te ontwerpen, zodat zowel bedrijven als EI hiervan effectief gebruik kunnen maken. Dit geautomatiseerde systeem kan tevens gebruikt worden voor de regulier te publiceren prijsvergelijkingen tussen supermarkten door MEO.
- In artikel 7 van de conceptregeling is bepaald dat de regeling in werking treedt met ingang van de dag na bekendmaking. De SER brengt onder de aandacht dat de nieuwe regeling Makutu Básiko een aantal wijzigingen met zich meebrengt die directe gevolgen hebben voor de administratie van importeurs en *retail*. De SER acht het van belang dat, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de ministeriële regeling, de sector tijdig en volledig wordt geïnformeerd over de op handen zijnde wijzigingen, zodat deze zich kan voorbereiden en de bedrijfsvoering daarop kan inrichten.
- De balans opmakend

Alhoewel er binnen de SER, vanuit sociaal perspectief gezien en rekening houdend met het voornemen tot koopkrachtverbetering van de laagste inkomens, breed draagvlak is voor de basisfilosofie achter de Makutu Básiko, is de raad er niet van overtuigd dat de Makutu Básiko en de uitbreiding ervan, zoals beoogd met onderhavige concept-ministeriële regeling, beantwoordt aan het nagestreefde doel en bovendien het meest geëigende en passende beleidsinstrument is.

1. Inleiding

1.1 Adviesaanvraag

Op 23 maart 2022 heeft de Sociaal-Economische Raad (hierna: SER of de raad) een (ongedateerd) adviesverzoek ontvangen van de Minister van Economische Ontwikkeling (hierna: de minister) betreffende de concept-ministeriële regeling, met algemene werking¹, strekkende tot vaststelling van de maximum groot- en kleinhandelsprijzen (Regeling Makutu Básiko 2022) (zaaknummer 2019/053363; ref.nr. 2019/053363) en de daarbij behorende bijlagen (tabellen 1 tot en met 5) alsook de toelichting.

1.2. Doel en strekking van de voorgestelde regeling

Onderhavige concept-ministeriële regeling, m.a.w., waarvan de SER op voorhand wenst te stellen dat bezwaarlijk kan worden aangenomen dat deze haar wettelijke grondslag heeft in artikel 2 van de Prijzenverordening 1961² zoals gewijzigd, beoogt uitbreiding van de Regeling Makutu Básiko³. Hieraan liggen, zoals valt te lezen in de bij het concept behorende toelichting, de volgende overwegingen ten grondslag: “in de eerste plaats het gegeven dat het Land Curaçao zich momenteel in een zware financieel-economische en sociaaleconomische crisis bevindt als gevolg van COVID-19, dat deze crisis geleid heeft tot een toename van de werkloosheid met alle sociale gevolgen van dien voor huishoudens (o.a. minder netto besteedbaar inkomen en in veel gevallen oplopende schulden). In de derde plaats, dat op de korte en middellange termijn forse prijsstijgingen worden verwacht als gevolg van de stijgende internationale olieprijs en de wereldwijde verstoringen van de toeleveringsketen. Gezien de sterke importafhankelijkheid van Curaçao, zullen deze ontwikkelingen zich rechtstreeks vertalen naar de binnenlandse prijzen.”

Door prijzen vast te stellen aan de hand van de maximale marge voor zowel de groothandel als de kleinhandel, zal – zo staat verder te lezen in de toelichting – “in ieder geval bewerkstelligd worden dat de prijzen van de in de tabellen [behorende bij de ontwerp-ministeriële regeling] opgenomen levensmiddelen beschikbaar gesteld en betaalbaar worden gehouden.” De hoogte van de marge is afhankelijk van de aard van het product met betrekking tot de houdbaarheid (*shelf life*) en de mate van aanbod hetzij lokaal of internationaal. Verder is de hoogte van de marge afhankelijk van de bewaarcondities zoals koeling, verpakking en herverpakking.

1.2.1. Marge of mark-up?

De SER constateert dat het begrip ‘marge’ gedurende reeds lange tijd wordt gebruikt in de regelgeving inzake de Makutu Básiko. Opvallend hierbij is dat in de Prijzenverordening van 1961 uitsluitend gesproken wordt over prijzen en niet over marges. De SER vraagt zich, niettegenstaande het vorengaande, af waarom in de plaats van het begrip marge niet overwogen is het begrip ‘markup’ te gebruiken. Onderstaand worden beide begrippen in het kort toegelicht.

¹ In dit advies ook aangeduid als ‘ministeriële regeling, m.a.w.’ of ‘ministeriële regeling’.

² P.B. 1961, no. 117, zoals gewijzigd.

³ Voor een omschrijving van Makutu Básiko zie artikel 1, onder a, van de concept-ministeriële regeling, alsmede de derde overweging in de considerans van de ministeriële regeling, met algemene werking, van de 29^{ste} augustus 2012 ter uitvoering van artikel 2 van de Prijzenverordening strekkende tot vaststelling van de maximum groothandelsprijs en maximum detail- of kleinhandelsprijs voor de goederen behorende tot de mand van primaire levensmiddelen, de “makutu básiko” (Regeling Makutu Básiko 2012) (P.B. 2012, no. 52). Daarin staat onder meer dat de Minister van Economische Ontwikkeling in overleg met onder meer representatieve organisaties van de detail- en groothandel in levensmiddelen, een mand met goederen behorende tot de primaire levensmiddelen heeft samengesteld.

Mark-up is een bedrag waarmee de kosten van het product door de verkoper worden verhoogd om de kosten en winst te dekken en tot zijn verkoopprijs te komen. De marge is eenvoudigweg het percentage van de verkoopprijs, dat wil zeggen de winst. Het is het verschil tussen de verkoopprijs en de kostprijs van het product. De begrippen marge en mark-up worden door veel boekhoudkundigen vaak naast elkaar geplaatst, maar ze zijn niet hetzelfde.⁴

De volgende punten zijn van belang voor zover het verschil betreft tussen marge en markup:

1. Een financiële meeteenheid die de winstgevendheid van het bedrijf meet, dat wil zeggen het deel van de inkomsten dat overblijft in het bedrijf, nadat de productiekosten van de inkomsten zijn betaald, wordt marge genoemd. De waarde die een verkoper aan de kostprijs toevoegt om de incidentele kosten en winst te dekken, om tot zijn verkoopprijs te komen, wordt markup genoemd.
2. De marge is het percentage van de verkoopprijs, terwijl de opmaak een kostenvermenigvuldiger is.
3. Marge kan worden berekend door de verkoopprijs als basis te nemen. Aan de andere kant wordt de kostprijs beschouwd als de basis voor de berekening van de markup.
4. De marge is het perspectief van de verkoper om naar winst te kijken, terwijl markup het koper perspectief van hetzelfde is.
5. De marge is het verschil tussen de verkoopprijs en de kostprijs, gedeeld door de verkoopprijs. Omgekeerd is markup het verschil tussen verkoopprijs en kostprijs, gedeeld door de kostprijs.

In het licht van het voorgaande doet de SER de aanbeveling om nader te onderbouwen waarom expliciet voor het begrip marge is gekozen in plaats van voor het begrip mark-up.

1.3. Reikwijdte van de voorgestelde regeling

De SER stelt vast dat de voorgestelde (maximum)groothandelsmarges over de hele linie tussen de zeven (7%) en de twintig procent (20%) op de kostprijs van de goederen liggen en de voorgestelde (maximum) kleinhandelsmarges tussen de elf (11%) en de vijfendertig procent (35%). De raad verwijst hierbij kortheidshalve naar artikelen 2 tot en met 5 van de onderhavige concept-ministeriële regeling en naar de daarbij als bijlage gevoegde Tabel 1 tot en met Tabel 5. In artikel 2 wordt een maximum groothandelsprijs voorgesteld voor de goederen vermeld en omschreven in Tabel 1 tot en met Tabel 5 of in geval er geen prijs vermeld is, de vermelde marge op de kostprijs van het desbetreffende goed. In artikel 3 wordt een maximum kleinhandelsprijs aanbevolen voor de goederen vermeld en omschreven in de hierboven genoemde tabellen of in geval er geen prijs vermeld is, de vermelde marge op de kostprijs van een betreffend goed. Artikel 4 legt een verplichting op importeurs, de groot- en kleinhandel om ter zake de goederen, zoals vermeld en omschreven in de bijbehorende Tabel 1 tot en met Tabel 5, een zodanige administratie te voeren dat daaruit te allen tijde blijkt: 1. de kostprijs van die goederen; 2. de wijze waarop die kostprijs gevormd is; en 3. de onderliggende bewijsstukken. Artikel 5 schrijft eveneens administratieve voorschriften voor waaraan importeurs, de groot- en kleinhandel zich dienen te houden bij de bekendmaking van de prijzen, waartegen de in bovengenoemde tabellen opgenomen goederen of diensten dienen te worden aangeboden.

Uit vorenstaande volgt, in algemene zin, dat voedselzekerheid en betaalbaarheid van primaire levensmiddelen centraal staan in de voorliggende conceptregeling hetgeen overigens ook expliciet tot uitdrukking komt in de eerste overweging van de considerans. Daarin worden deze twee aspecten rechtstreeks in verband gebracht met een veilig en menswaardig bestaan (vijfde overweging), in het bijzonder ten behoeve van de doelgroep: "personen die een inkomen genieten onder de grens van het door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vastgestelde bestaansminimum."⁵ Ofschoon het bestaansminimum

⁴ <https://nl.gadget-info.com/difference-between-margin>

⁵ Per 1 juli 2008 is voor Curaçao een consumptie gebaseerde objectieve absolute armoedegrens berekend voor de periode 2008-2018; zie CBS (drs. Ellen Maduro-Jeandor), Armoede, een subjectieve benadering; resultaten van het budgetonderzoek 2016 (oktober 2019) <https://www.cbs.cw/flysystem/media/231019-publicatie-armoede->

(de armoedegrens of 'poverty line' in het Engels) als maatstaf wordt gebruikt ter bepaling van de specifieke doelgroep waar de onderhavige conceptregeling in beginsel betrekking op heeft, beveelt de SER aan een nieuwe armoedegrens (zowel een objectieve als een subjectieve) door het CBS te laten berekenen aangezien de huidige de periode 2008-2018 besloeg waardoor zij inmiddels achterhaald is. Actualisering van de armoedegrens, waarmee – naar de SER heeft vernomen – in 2019 een aanvang zou worden gemaakt doch (nog) niet is geconcretiseerd, acht de raad niet alleen in het kader van de voorgenomen Regeling Makutu Básiko 2022 van eminent belang, doch ook en vooral met het oog op versterking van het gebruik van actuele en betrouwbare statistische informatie en data ten behoeve van beleidsontwikkeling en besluitvorming in brede zin.⁶ Institutionele capaciteitsversterking bij het CBS alsmede het opstellen van een nationaal statistisch programma middels richtige uitvoering van de *National Strategy for Development Statistics* (NSDS)⁷ vormen hierbij belangrijke uitgangspunten.

Zeer relevant in het kader van de Regeling Makutu Básiko 2022 is echter wel de beschikbaarheid over actuele inflatiecijfers. Met de nodige behoedzaamheid en terughoudendheid is de SER daarom ietwat verbijsterd over de recente berichtgeving in de lokale media dat het CBS kennelijk niet in staat is inflatiecijfers te produceren, wanneer daarom wordt gevraagd.⁸ De SER acht de laatste inflatiecijfers juist van belang vanwege de meest recent geregistreerde inflatie in de Verenigde Staten van Amerika van 8,54 procent⁹ en in Nederland van 11,2 procent¹⁰. Omdat Curaçao vooral vanuit deze twee landen importeert, wordt die inflatie mee geïmporteerd hetgeen niet onbeduidend is in het licht van het doel van de onderhavige conceptregeling. De SER dringt bij de regering er op aan om de problematiek rondom het produceren van inflatiecijfers met de nodige urgentie aan te pakken.

Door de in de voorliggende concept-ministeriële regeling, m.a.w., beoogde prijsregulering wordt er, naar het oordeel van de SER, niet alleen getracht feitelijke invulling te geven aan de constitutionele zorgplicht van de overheid ten aanzien van de bestaanszekerheid van de bevolking, welvaartspreiding en welzijnsbevordering, zoals vastgelegd in artikel 23 van de Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010, no. 86), maar wordt tevens getracht aansluiting te vinden bij de duurzame ontwikkelingsdoelen van de Agenda 2030 van de Verenigde Naties (de Sustainable Development Goals, SDG's), waar Curaçao zich onverkort aan heeft gecommitteerd¹¹, in het bijzonder – voor zover dat op objectieveerbare gronden redelijkerwijs kan worden beoordeeld – met SDG 1 (Geen armoede), SDG 2 (Geen honger), SDG 10 (Verminderde ongelijkheid) en in zekere zin ook met SDG 12 (Verantwoorde consumptie en productie). Opvallend daarbij is dat, met uitzondering van SDG 1, de overige genoemde duurzame ontwikkelingsdoelen niet terug te vinden zijn in het Nationaal Ontwikkelingsplan van Curaçao (*National Development Plan 2015-2030*, NDPC)¹² dat in samenwerking met

[een-subjectieve-benadering.pdf](#). Per 1 januari 2018 is de objectieve absolute armoedegrens berekend (met inflatiecorrectie) voor een éénpersoonshuishouden op NAf. 1249 per maand (p/m); voor twee volwassen en twee kinderen op NAf. 2621 p/m; voor twee volwassenen op NAf. 1871 p/m; voor één volwassene en een kind op NAf. 1622 p/m; voor één volwassene en twee kinderen op NAf. 1997 p/m; voor twee volwassenen en een kind op NAf. 2246 p/m; en voor drie volwassenen op NAf. 2495 p/m.

⁶ Zie in dit verband tevens: Caribisch Orgaan voor Hervorming en Ontwikkeling i.o., *Landspakket Curaçao: uitvoeringsagenda 1 april – 30 juni 2022*; themagebied A (Financieel beheer), sub thema A.2 (pg. 5); <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/04/04/landspakket-curaçao-uitvoeringsagenda-1-april-30-juni-2022>

⁷ Idem, p. 5.

⁸ Knipselkrant Curaçao, *CBS kan geen inflatiecijfers produceren: bedrijfsleven verbaasd*, 3 mei 2022, <https://knipselkrant-curaçao.com/landen/curaçao/pbc-cbs-kan-geen-inflatiecijfers-produceren-bedrijfsleven-verbaasd>

⁹ Zie o.a.: Homefinance, *Inflatie Verenigde Staten – Consumer Price Index (CPI)*; <https://www.homefinance.nl/economie/inflatie/inflatie-usa-cpi.asp>

¹⁰ Inflatiemonitor Nederland – mei 2022, RABO Bank, 29 april 2022; <https://www.rabobank.nl/kennis/d011260485-inflatiemonitor-nederland-mei-2022>

¹¹ Curaçao is één van de 193 landen die zich hebben verbonden aan de uitvoering van de Agenda 2030 voor Duurzame Ontwikkeling van de Verenigde Naties. In deze agenda zijn 17 duurzame ontwikkelingsdoelen opgenomen gericht op het tegengaan van onder andere extreme armoede, ongelijkheid, onrecht en klimaatverandering. Zie in dit verband: <https://www.curaçao2030.cw/>

¹² Regering van Curaçao en UNPD, *Building on Strengths: National Development Plan Curaçao 2015-2030*; <https://www.curaçao2030.cw/policy-briefs/national-development-plan-ndp-2015-2030>

de *United Nations Development Program* (UNDP) is opgesteld en in 2016 door de regering van Curaçao is bekrachtigd en waarin een zestal SDG's als prioritair zijn aangemerkt¹³. In het regeerprogramma¹⁴ voor de periode 2022-2025 wordt ook een directe link gelegd met dit zestal SDG's.

Vanwege de door de Wereldbank verwachte schokken en pieken in de grondstof-, voedsel- en energieprijzen wereldwijd¹⁵ als gevolg van de oorlog in Oekraïne en de sterke Curaçaose importafhankelijkheid, verdient het aanbeveling, mede met het oog op borging van de integraliteit – dus van de samenhang en de volledigheid – dat de hierboven door de raad geïdentificeerde SDG's en wellicht zelfs anderen, die een directe correlatie hebben met voedselzekerheid en het voorzien in de primaire levensbehoeften, eveneens in beleidsmatige zin als prioritair worden aangemerkt. Naar het oordeel van de SER noodzaakt het vorengaande tot het voeren van gericht overheidsbeleid op de korte termijn ten behoeve van minderdraagkrachtige huishoudens. Ten aanzien van het vorengaande merkt de Wereldbank in zijn recent uitgebrachte Outlook het volgende op¹⁶:

*"The war in Ukraine has caused major supply disruptions and led to historically higher prices for a number of commodities. For most commodities, prices are expected to be significantly higher in 2022 than in 2021 and to remain high in the medium term.[...] The outlook for commodity markets depends heavily on the duration of the war in Ukraine and the severity of disruptions to commodity flows, with a key risk that commodity prices could be higher for longer. [...] For policymakers, a short-term priority is to provide targeted support to poorer households facing higher food and energy prices."*¹⁷

In het licht van bovenstaande stellingname van de Wereldbank ten aanzien van de mogelijke rol die beleidsmakers in dit verband kunnen spelen, is de vraag of uitbreiding van de Makutu Básiko, zoals vormgegeven middels onderhavige conceptregeling, het geëigende (beleids)instrument is en bovendien kwalificeert als 'targeted support to poorer households'. Gerichte steun in deze context dient naar het oordeel van de SER opgevat te worden als 'compenserende maatregelen aan minima voor stijgende kosten van levensonderhoud'. In het volgende hoofdstuk komt de SER hierop terug, in het bijzonder op de vraag in hoeverre het economische instrument van prijsregulering op grond van artikel 2 van de Prijzenlandsverordening 1961, zoals gewijzigd, vanuit economisch en juridisch oogpunt verdedigbaar en uitlegbaar is als een koopkrachtpakket voor kwetsbare huishoudens. Alvorens op deze vraagstelling in te gaan, zullen in de volgende paragraaf enkele algemene procedurele opmerkingen worden gemaakt met betrekking tot de voorliggende adviesaanvraag.

1.4. Procedurele opmerkingen ten aanzien van de adviesaanvraag

Het valt de SER op dat in de (ongedateerde) aanbestedingsbrief van de minister horend bij de concept-ministeriële regeling, met algemene werking, er expliciet melding van wordt gemaakt dat de Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Algemene Zaken (hierna: WJZ) alsmede de Sector Financieel Beleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën (hierna: SDFBB) de conceptregeling Makutu Básiko 2022 reeds heeft voorzien van (juridisch) advies. Beide ambtelijke adviezen¹⁸ zijn door de raad aangetroffen in het door de minister aangeboden dossier, hoewel naar voren kan worden gebracht dat het stempeladvies van de SDFBB niet meer inhoudt dan een stempel met 'akkoord' zonder een nadere motivering.

¹³ Behalve SDG-1 gaat het hierbij om SDG's 3 (Goede gezondheid en welzijn), 4 (Kwaliteitsonderwijs), 7 (Betaalbare en duurzame energie), 8 (Eerlijk werk en economische groei) en 14 (Leven in het water).

¹⁴ 'Op weg naar herstel en een beter kwaliteit van leven voor het volk van Curaçao' (maart 2022)

¹⁵ World Bank Group, *Commodity Markets Outlook, a World Bank Report* (april 2022); <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37223/CMO-April-2022.pdf>

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem, p.1

¹⁸ Advies d.d. 13 januari 2022 van de Directeur WJZ met zaaknummer 2019/053363 en het stempeladvies d.d. 24 september 2020 van de SDFBB met daarop het akkoord van de Minister van Financiën d.d. 01 oktober 2020.

Hoewel een dergelijke gang van zaken in het ambtelijk voorbereidingstraject toelaatbaar wordt geacht, kan het naar het oordeel van de SER in algemene en ook praktische zin gevolgen hebben voor de mate waarin en de wijze waarop, vanuit bestuursrechtelijk perspectief bezien, daadwerkelijk voldaan wordt aan één van de algemene (formele rechts-) beginselen van behoorlijk bestuur (abbb), te weten: het motiveringsbeginsel. Immers, als tegen een stempeladvies gemotiveerd uiteen wordt gezet waarom het niet deugt, moet door de desbetreffende ambtelijke instantie gemotiveerd worden ingegaan op de bezwaren die daartegen worden gemaakt.¹⁹ De SER brengt dit punt expliciet naar voren om de aandacht erop te vestigen dat een ambtelijk advies, waarvan de motivering alsmede de gronden waarop deze berust ontbreken, mogelijk een vertekend beeld kan geven van de werkelijkheid en mede daardoor een verstoring effect kan hebben op een doelmatig, doeltreffend en ook integer verloop van de beleidscyclus, het wetgevingsproces en, meer bepaald, het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces

In het onderhavige geval klemmt het vorengaande te meer daar het hierbij gaat om het voornemen tot uitbreiding van de Makutu Básiko met nog meer - door de minister als 'primair' aangemerkte - producten en levensmiddelen. Afgezien van het feit dat noch in de aanbestedingsbrief van de minister noch in de toelichting bij de conceptregeling een nadere detaillering dan wel specificering wordt gegeven van het soort levensmiddelen of producten waar het precies om gaat en evenmin een verantwoording wordt afgelegd over de nieuwe groot- en kleinhandelsmarges die per productcategorie zullen worden berekend, is de constatering dat deze uitbreiding behalve sociaal-maatschappelijke, financieel-economische en sociaaleconomische implicaties, ook gevolgen heeft voor de Landsfinanciën (heffing van douanerechten en omzetbelasting bij invoer). Een uitgebreidere en deugdelijke motivering zoals impliciet volgt uit het bepaalde in artikel 11 van de Landsverordening comptabiliteit 2010 (A.B. 2010, no. 87)²⁰ acht de SER in dit specifiek geval - omwille van de zorgvuldigheid en volledigheid - wenselijk en wellicht zelfs noodzakelijk. De SER dringt er bij de minister dan ook op aan om zijn collega van Financiën in overweging te geven het gebruik van stempeladviezen in bijzondere gevallen met mogelijk verstrekende gevolgen voor niet alleen consumenten, importeurs, groothandel, detailhandel maar ook voor de (inrichting van de) controle, toezicht en handhaving van overheidswege, zoals in het onderhavige geval, te heroverwegen.

De SER stelt voorts vast dat aan voorliggende adviesaanvraag geen besluit van de Raad van Ministers (RvM) ten grondslag ligt, hetgeen evenwel als niet bezwaarlijk wordt geacht gelet op artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening SER (A.B. 2010, no. 87, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70). Daarin is opgenomen dat de raad zijn adviezen uitbrengt 'op daartoe strekkend verzoek van één of meer ministers, of van de voorzitter van de Staten.' Uit het oogpunt van uniformiteit en consistentie is het echter aan te bevelen vast te houden aan één beleidslijn. In het verleden is het weleens voorgekomen dat soortgelijke adviesverzoeken gebaseerd waren op een beslissing van de RvM. Ook aan de keuze voor (gezamenlijke) besluitvorming in de Raad van Ministers kleven er, naar het oordeel van de SER, geen zwaarwegende bezwaren aangezien het reglement van orde (hierna: RvO) voor de RvM (P.B. 2012, no. 14) een minister de bevoegdheid geeft 'een te zijner beslissing staande zaak' aan het oordeel van de RvM te onderwerpen.²¹ Uit de zinsnede in de aanhef (het intitulé) van de onderhavige concept-ministeriële regeling over de medebetrokkenheid van de RvM ("handelende in overeenstemming met het gevoelen van de Raad van Ministers") volgt dat deze zinsnede is opgenomen ter voldoening aan de wens om expliciet tot uitdrukking te brengen dat voor de voorgenomen uitbreiding er breed politiek-bestuurlijk draagvlak is. Niet is gesteld of gebleken dat de desbetreffende zinsnede is opgenomen ter voldoening aan enig wettelijk voorschrift. In het onderhavige geval valt derhalve besluitvorming in de RvM te overwegen.

¹⁹ Zie ook: mr. H.F.T. Pennarts, *Beginnelsen van behoorlijk bestuur*, Apeldoorn – Antwerpen; Maklu-Uitgevers N.V.; 2008; p. 46.

²⁰ Artikel 11 bepaalt dat "in de toelichting bij het ontwerp van een landsverordening, landsbesluit, houdende algemene maatregelen, of ministeriële regeling met algemene werking, waarin nieuwe beleidsvoornemens of toezeggingen met betrekking tot het te voeren beleid worden uitgewerkt, een afzonderlijk onderdeel wordt opgenomen waarin de financiële gevolgen voor en de dekking door het Land worden vermeld. Een dergelijk financieel onderdeel wordt eveneens opgenomen in andere stukken waarin beleidsvoornemens of toezeggingen aan de Staten worden medegedeeld."

https://minfin.cw/wp-content/uploads/2019/04/Landsverordeningen_Comptabiliteit_Financieel_Beheer.pdf

²¹ artikel 6 RvO RvM.

In het verlengde van het vorenstaande vindt de SER het voorts opmerkelijk dat er in het adviesverzoek van de minister geen verwijzing wordt gemaakt naar een politieke en beleidsmatige inkadering van het voornemen tot uitbreiding van de basismand. Naar het oordeel van de raad had het juist op de weg van de minister gelegen om in zijn aanbiedingsbrief expliciet te refereren aan het regeerakkoord 2021-2025²² en aan het regeerprogramma 2022-2025²³. In het regeerakkoord is immers opgenomen dat er een 'interministeriële werkgroep (bestaande uit het Ministerie van Economische Ontwikkeling en het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn) zal worden ingesteld die het beleid ter zake van het vaststellen van maximumprijzen zal reviseren en een aanbeveling zal doen ten aanzien van producten die voorzien in de primaire levensbehoeften (Makutu Básiko) zodat de kosten van levensonderhoud controleerbaar worden'²⁴. Naar het oordeel van de raad had het op de weg van de minister gelegen om hieraan – naast controleerbaar – ook 'beheersbaar' toe te voegen. In hoeverre de onderhavige ontwerp-ministeriële regeling het concrete resultaat is van de werkzaamheden van genoemde interministeriële werkgroep – aannemende dat de werkgroep inderdaad is ingesteld en haar werkzaamheden heeft afgerond – kan de SER niet beoordelen, aangezien uit het ontvangen dossier geen stukken (bijvoorbeeld ambtelijke correspondentie, een eindverslag, een schriftelijke aanbeveling) daaromtrent zijn aangetroffen. In het regeerakkoord staat verder dat producten die opgenomen zijn in de Makutu Básiko vrijgesteld zullen worden van de omzetbelasting (OB) bij invoer.²⁵ Ook hier geldt dat de SER niet over de laatste gegevens beschikt met betrekking tot de voorgenomen nadere herziening van het omzetbelastingregime teneinde een uitspraak te kunnen doen over mogelijke implicaties van een ob-vrijstelling bij invoer van alle producten in de Makutu Básiko.

Wel heeft de raad er kennis van genomen dat bij ministeriële regeling, met algemene werking, van de 26^{ste} september 2019 ter uitvoering van artikel 14c, tweede lid, van de Landsverordening omzetbelasting 1999²⁶ (P.B. 2019, no. 60) enkele basisgoederen zijn aangewezen die bij de invoer van OB zijn vrijgesteld²⁷. De SER constateert dat sommige van deze voedingsproducten overeen komen met die welke zijn opgenomen in tabellen 1 tot en met 3 behorende bij de onderhavige ontwerp-ministeriële regeling. Echter, zonder een nadere detaillering, kan op grond daarvan niet zonder meer worden aangenomen dat er aan de voorgenomen uitbreiding geen financiële gevolgen kleven voor het land. Daartoe is een vergelijking met de thans vigerende producttabellen noodzakelijk.

Zoals hierboven reeds opgemerkt, wordt door de minister in zijn adviesverzoek aan de SER ook geen verwijzing gemaakt naar het regeerprogramma 2022-2025 terwijl in hoofdstuk 3, paragraaf 3.1. (Beleidsdomein Consumenten en marktwerking) van dit programma uitdrukkelijk als prioritair project is opgenomen: 'Uitbreiding producten Makutu Básiko'²⁸. De raad acht het van groot belang de politieke en beleidsmatige context expliciet te vermelden teneinde een bepaalde beleidsmaatregelkeuze te kunnen verantwoorden.

2. Het oordeel van de SER

²² 'Akuerdo di Gobernashon 2021-2025 entre di Movementu Futuro Kòrsou i Partido Nashonal di Pueblo Un Gobernashon di Pueblo, pa Pueblo i huntu ku Pueblo di Kòrsou Ta Pueblo su Bùrt!' (Landhuis Daniel 30 april 2021).

²³ Regeerprogramma 2022-2025; 'Op weg naar herstel en een beter kwaliteit van leven voor het volk van Curaçao'

²⁴ Regeerprogramma, p. 32.

²⁵ Idem, p. 43.

²⁶ P.B. 2013, no. 52, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2019, no. 55.

²⁷ Krachtens artikel 1, onder a, van de ministeriële regeling, m.a.w., gaat het om brood, eieren, rijst, aardappelen, graan, meel, babyvoeding, fruit en groenten, met uitzondering van fruit en groenten in conserven of ingevroren; <https://douane.cw/news/vrijstelling-omzetbelasting-bij-invoer-van-aangewezen-goederen/>

²⁸ Regeerprogramma, p. 29.

2.1 Beoogde maatregel versus de doelgroep

Hoewel de regeling Makutu Básiko 2022, zoals blijkt uit de in het voorgaande hoofdstuk reeds aangehaalde considerans, specifiek bedoeld is voor mensen met een inkomen lager dan de door het CBS vastgestelde armoedegrens c.q. het bestaansminimum, zijn de producten uit de Makutu Básiko, goed beschouwd, voor een ieder toegankelijk. Naar het oordeel van de SER kan derhalve worden betoogd dat de basismand Makutu Básiko als beleidsinstrument in die zin zijn doel voorbijschiet omdat alle inkomenscategorieën – zonder differentiatie – onbelemmerde toegang hebben tot producten behorende tot primaire levensmiddelen met geregleerde marges en prijzen.

In het licht van het vorenstaande beveelt de SER aan zowel de considerans als de toelichting van de onderhavige concept-ministeriële regeling in die zin aan te passen dat deze meer in overeenstemming worden gebracht met de feitelijke situatie. De SER is zich er terdege van bewust dat het voornemen van de minister is om vooral de laagste inkomenscategorieën te ontzien. Binnen de raad is er, vanuit het perspectief van betaalbaarheid en toegang tot basisproducten, dan ook brede steun voor deze opvatting. Dat laat evenwel onverlet dat de onderbouwing van het voornemen, zoals door de minister verwoord in de toelichting bij de ontwerpregeling, rekening dient te houden met de feitelijke context.

Verder wil de raad de aandacht erop vestigen dat het toepassen van een margeregeling op de inkoopprijs op zich geen enkele garantie biedt dat prijzen van producten niet zullen stijgen. De overwegingen van de minister, ter onderbouwing van zijn voornemen tot uitbreiding van de Makutu Básiko, zoals aangegeven in het voorgaande hoofdstuk, zijn naar het oordeel van de SER valide. Hieruit volgt - met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid - dat met name de laagste inkomensgroepen het hardst zullen worden getroffen indien veel basisproducten een dermate forse prijsstijging laten zien. Daardoor zullen zij niet langer in staat zijn om deze te kopen. Dit knelt des te meer indien in ogenschouw wordt genomen dat de brutobedragen van het wettelijk minimumuurloon in 2021 en 2022 niet zijn geïndexeerd.

Met betrekking tot het bruto wettelijk minimumuurloon wenst de SER, wellicht ten overvloede doch ter verduidelijking, een expliciete verwijzing te maken naar zijn initiatiefadvies inzake een 'erkenning van het beleidsthema minimumlonen' van 5 oktober 2017 (ref.nr. 173/2017-SER) waarin uitvoerig is ingegaan op diverse aspecten betreffende minimumlonen in Curaçao. In dat initiatiefadvies is ook de betekenis van het minimumloon voor bepaalde groepen nader onderzocht. Uit het onderzoek bleek dat met name alleenstaande ouders (in de meeste gevallen zijn dit vrouwen), met één of meer kinderen, die van een minimumloon leven, lange tijd onder de armoedegrens blijven. Aangezien het bruto wettelijk minimumuurloon enkele jaren achtereen niet geïndexeerd is, terwijl er wel prijsinflatie heeft plaatsgevonden en de armoedegrens wél jaarlijks wordt geïndexeerd door het CBS, is het aan te nemen dat de groep die momenteel onder de armoedegrens leeft, mogelijk intussen groter is geworden. De coronacrisis heeft ook grote invloed gehad op de leefomstandigheden van deze doelgroep. Wereldwijd krijgen bovendien behalve de sociale minima ook de middeninkomens te maken met betalingsproblemen voor de meest noodzakelijke uitgaven als voeding, elektra, gas, water en benzine.

Hetzelfde geldt voor ouderen, die voor hun inkomen uitsluitend aangewezen zijn op de Algemene Ouderdomsverzekering (AOV), en voor personen met een bijstandsuitkering (on- en minvermogen). Het is een feit van algemene bekendheid, ook bij beleidsmakers, dat de AOV, evenals de bijstand (õnderstant), bij lange na niet toereikend zijn om boven de armoedegrens uit te stijgen. Tevens kennen beide sociale minimuminkomens geen geïnstitutionaliseerd mechanisme van jaarlijkse indexering. Indexering van de AOV is afhankelijk gesteld van de reële economische groei, met als gevolg dat door de stagnerende economie de afgelopen jaren, de AOV al enige tijd niet geïndexeerd wordt. Prijsinflatie vindt echter wel jaarlijks plaats. Met andere woorden: koopkrachtverlies bij met name de niet-geïndexeerde inkomens vindt al jaren plaats.

Mede door het niet verhogen c.q. corrigeren voor inflatie van de laagste inkomens (minimumloon, AOV, bijstandsuitkeringen) is naar het oordeel van de SER de regeling Makutu Básiko ontoereikend. De raad vraagt zich in het verlengde daarvan tevens 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 schoonmaakproducten.

2.2 De te hanteren marges

Voor de meeste producten in de basismand zijn maximale marges vastgesteld die door de groothandel en kleinhandel mogen worden toegepast. Alleen voor eieren en brood geldt een vastgestelde prijs. Zoals in het vorige hoofdstuk reeds naar voren is gebracht, wordt in de toelichting bij onderhavige conceptregeling gesteld dat de hoogte van de marge afhankelijk is van de aard van het product met betrekking tot de houdbaarheid (*shelf life*) en de mate van aanbod hetzij lokaal of internationaal. Verder is de hoogte van de marge afhankelijk van de bewaarcondities zoals koeling, verpakking en her verpakking.

De SER kan deze overwegingen tot op zekere hoogte contextualiseren; echter in de toelichting is niet nader uiteengezet volgens welke methodiek deze afhankelijkheden worden vertaald in de vastgestelde marges c.q. percentages. Ook wordt niet nader onderbouwd hoe deze percentages zich verhouden tot de bedrijfsvoering van zowel de groot- als de kleinhandel en of deze al of niet leiden tot een gezonde bedrijfsvoering. Met betrekking tot de hoogte van de marges dient naar het oordeel van de SER tevens rekening te worden gehouden met de wenselijkheid tot het behalen van rendement.

In de volgende paragraaf maakt de SER enkele opmerkingen ten aanzien van de hoogte en het (al of niet) wijzigen van de marges voor bepaalde producten en productsoorten.

2.3 Producten in de Makutu Básiko en de marges

In de toelichting bij de onderhavige conceptregeling wordt gesteld dat het noodzakelijk is om de Makutu Básiko uit te breiden vanwege de te verwachten forse prijsstijgingen. De SER mist echter een gedetailleerd overzicht van deze uitbreiding en een onderbouwing van de uitbreiding met bepaalde producten, alsmede een toelichting op grond waarvan forse prijsstijgingen voor deze producten zijn te verwachten.

Om inzicht te krijgen in de inhoud en wijzigingen in de Makutu Básiko, heeft de SER een overzicht gemaakt van de in de respectievelijke regelingen voorgeschreven groot- en kleinhandelsmarges (zie bijlage 1). Het overzicht bevat de producten en marges van de Makutu Básiko zoals vastgesteld in 2012 en de voorgestelde Makutu Básiko van 2022. In het overzicht zijn toegevoegd de producten uit de Ministeriële Regeling, met algemene werking, van de 19^{de} maart 2020, ter uitvoering van artikel 2 van de Prijzenverordening 1961 strekkende tot vaststelling van de maximum groothandelsmarge en de maximum kleinhandelsmarge voor de bepaling van de maximum groothandelsprijzen en maximum kleinhandelsprijzen voor goederen bestemd als voorzorgsmaatregel ter minimalisering van de verspreiding van de Novel Corona Virus-2019, "COVID-19" (Regeling maximum groothandelsmarge en maximum kleinhandelsmarge in verband met COVID-19).²⁹ Hoewel deze Regeling los staat van de Regeling Makutu Básiko, maakt een aantal van de in deze regeling genoemde producten namelijk ook deel uit van de regeling Makutu Básiko.

Basisproducten

Het valt de raad op dat de voorgestelde marges voor de basisproducten in de Makutu Básiko 2022 niet zijn veranderd ten opzichte van 2012. De groothandelsmarge blijft 7 procent en de kleinhandelsmarge 11 procent. Alleen voor de producten kip en kaas zijn wijzigingen voorgesteld. In plaats van uitsluitend kippenpoten gelden de marges voor kip nu voor alle soorten rauwe kip. Waar in 2012 nog geen groothandelsmarge voor kippenpoten was vastgesteld, is deze in het onderhavige voorstel op 12 procent bepaald. De kleinhandelsmarge blijft 20 procent.

De groothandelsmarge voor kaas is van onbepaald in 2012 op 10 procent gesteld, en de kleinhandelsmarge van 25 procent in 2012 naar 16 procent in de onderhavige concept-ministeriële regeling.

²⁹ P.B. 2020, no. 17.

Groenten en fruit

Voor de groenten en fruit die deel uitmaken van de Makutu Básiko zoals in 2012 vastgesteld is geen groothandelsmarge vastgesteld. Welke overwegingen hieraan ten grondslag hebben gelegen, is de SER in het geheel niet bekend aangezien deze niet nader zijn geëxpliciteerd. Wel wordt geconstateerd dat er een kleinhandelsmarge van 50 of 30 procent is vastgesteld. Het betreft een beperkt aantal groenten en fruit.³⁰ In het onderhavige voorstel is voor alle groenten, zowel geïmporteerd als lokaal gekweekt, de groothandelsmarge vastgesteld op 15 procent en de kleinhandelsmarge op 35 procent. De SER stelt vast dat een groot aantal groenten doch maar één fruitsoort toegevoegd zijn aan de Makutu Básiko 2022.³¹

In de voornoemde Regeling maximum groothandelsmarge en maximum kleinhandelsmarge in verband met COVID-19 is een aantal vitamine C bevattende groenten en fruit ter verhoging van de menselijke weerstand opgenomen.³² Van deze lijst maakte een viertal groenten reeds deel uit van de Makutu Básiko, namelijk tomaten, broccoli, spinazie en (groene en rode) kool. Fruitsoorten die reeds voorkomen in de Makutu Básiko van 2012 zijn sinaasappel, mandarijn en papaja. De maximale groot- en kleinhandelsmarges zijn bepaald op respectievelijk 15 en 45 procent. De percentages in de Regeling Makutu Básiko 2012 zijn niet bepaald voor de groothandel en voor de kleinhandel vastgesteld op 50 procent. De facto is de totale winstmarge (indien beide marges worden toegepast) dan hoger geworden, namelijk 60 in plaats van 50 procent, hetgeen naar het oordeel van de SER niet beantwoordt aan de doelstelling van de Regeling maximum groothandelsmarge en maximum kleinhandelsmarge in verband met COVID-19. Het is derhalve aan te bevelen de werking van deze regeling alsnog aan een evaluatie te onderwerpen, bij voorkeur aan een effectiviteitsevaluatie ex post.

(Persoonlijke) hygiënische producten

De maximale marges voor tampons, maandverband en babyluiers worden in het onderhavige voorstel verlaagd van respectievelijk 20 en 30 procent naar respectievelijk 10 en 15 procent. Voor papieren zakdoekjes blijven de marges hetzelfde: respectievelijk 20 en 30 procent. Voor de producten die zijn toegevoegd³³ geldt een marge van respectievelijk 15 en 25 procent, behalve voor deodorant, daarvoor gelden marges van respectievelijk 10 en 15 procent.

Schoonmaakproducten

De respectievelijke marges voor schoonmaakproducten zijn in de onderhavige conceptregeling ongewijzigd gebleven (op 15 en 25 procent).

Vastgestelde prijzen van brood en eieren

In het onderhavige voorstel is de maximale vastgestelde prijs voor een bruin of wit waterbrood niet gewijzigd ten opzichte van de vastgestelde prijs van de Makutu Básiko 2012.

De voorgestelde maximum vastgestelde prijs voor eieren is iets lager dan de maximale prijs zoals in de Regeling Makutu Básiko 2012 is gesteld.

Transportartikelen met een vastgestelde marge (autobatterijen)

De respectievelijke marges voor autobatterijen zijn in het onderhavige voorstel niet gewijzigd en zijn gesteld op 20 en 30 procent.

³⁰ In 2012 behoorden de volgende groenten tot de Makutu Básiko: kropsla, tomaat, groene paprika, broccoli vers, diepvries broccoli, spinazie vers, diepvries spinazie, groene en rode kool, avocado, pompoen, wortel, ui. In de categorie fruit zijn opgenomen: druif, watermeloen, sinaasappel, banaan, bakbanaan, mango, appel (rood en golden delicious), mandarijn, meloen, en papaja.

³¹ In het onderhavige voorstel zijn de volgende groenten toegevoegd aan de Makutu Básiko: kalalu, amsoi, paksoi, bok choy, aubergine, cassave, kokosnoot, courgette/squash, Curaçaose bonen, Curaçaose komkommer, kalebas, komkommer salade, kouseband, oker, peterselie, radijs, rode biet, selderij excl. Amerikaanse selderij, snij- en sperziebonen, sla-ui, veldsla, warmoes, zoete aardappelen. Als fruit is alleen limoen toegevoegd.

³² Het betreft de volgende groenten: alle koolsoorten, bloemkool, broccoli, spruitjes, tomaat, aardappel, paprika rood en geel, boerenkool, peterselie, peultjes, spinazie. Toegevoegde fruitsoorten zijn kiwi, guave, limoen, citroen, zwarte bessen, aardbeien, ananas, lychees en persimoen.

³³ Toegevoegd zijn deodorant, tandenborstel, tandpasta, stuk zeep en wc papier (per stuk).

2.3.1 Concluderend met betrekking tot de marges

Met betrekking tot het bovenstaande en van toepassing op alle categorieën in de Makutu Básiko mist de SER een gedegen onderbouwing voor de – al dan niet gewijzigde - marges en maximumprijzen; de raad geeft de de minister in overweging alsnog een deugdelijke en afdoende onderbouwing in de toelichting op te nemen.

Het bevreemdt de SER voorts in het bijzonder dat de voorgeschreven prijzen van brood en eieren onveranderd zijn of zelfs iets lager zijn geworden, na een periode van tien jaar. De SER vraagt zich dan ook af of de minister rekening heeft gehouden met de inflatiecijfers over de afgelopen tien jaar, waaronder ook de sterk gestegen *cost of doing business*, en de verhoogde omzetbelasting (OB). In april van dit jaar (2022) heerste er een schaarste aan eieren in Curaçao, hetgeen deels het gevolg is van het tekort aan legkippen, en deels een gevolg van de sterk gestegen prijzen van veevoer. Een prijsaanpassing lijkt de SER dan ook verantwoord en verdedigbaar.

De Supermarkt Vereniging Curaçao (SUVECU) heeft aangegeven dat de vastgestelde marges in het algemeen onvoldoende hoog zijn om een gezonde bedrijfsvoering te voeren. De SER heeft begrepen dat in 2011 tijdens de voorbereidingen voor een nieuwe systematiek voor het bepalen van de prijzen van producten in de Makutu Básiko³⁴, veelvuldig overleg heeft plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van de sector met de regering (i.c. het Ministerie van Economische Ontwikkeling) en met de consumentenstichting Fundashon pa Konsumido (FpK). Naar de raad heeft begrepen zijn er toen marges overeengekomen waar zowel de sector als de regering zich in konden vinden; deze zijn echter niet in de regeling Makutu Básiko opgenomen. Door (te lage) maximale marges te verbinden aan bepaalde producten, wordt naar het oordeel van de SER ook geen of in onvoldoende mate rekening gehouden met het bedrijfsbelang van de importeurs en de supermarkten.

Met de voorliggende conceptregeling Makutu Básiko 2022 ziet de regering een beleidsinstrument om de consument en dan met name de sociale minima tegemoet te komen, maar houdt daarbij, naar het oordeel van de raad, niet altijd in afdoende mate rekening met het bedrijfsbelang van de productleveranciers. Naar het oordeel van de SER dient het belang van de consument, ook die met de lagere inkomens, parallel te zijn aan het belang van de productleverancier (supermarkten en importeurs). Dat zorgt voor een zekere mate van evenwicht en garandeert een toestroom van een zo uitgebreid mogelijke keuze aan producten tegen concurrerende prijzen. Zeker met de huidige oplopende prijzen, waarbij het einde van de prijsstijgingen nog niet in zicht is, is het van belang om de markt zoveel mogelijk open te stellen om de prijzen concurrerend, op een zo laag mogelijk niveau, te houden.

De SER acht het, in het licht van het voorgaande, van belang dat, mocht de minister onverwijld besluiten de regeling Makutu Básiko – al dan niet in gewijzigde vorm – onverkort in stand te houden, hij rekening houdt met de modellen van kostenstructuren van supermarkten. Wellicht is het verstandig indien de branchevereniging zelf het initiatief neemt tot het laten verrichten van onderzoek naar de modellen van kostenstructuren van supermarkten. De toegevoegde waarde van een dergelijk onderzoek is in beginsel in het belang van de branche zelf. In een dergelijk model zijn – wellicht niet uitputtend - opgenomen de kosten van de omzet, de bruto marge, personeel, verkoopkosten, huisvestingskosten, kosten voor apparatuur en inventaris, kosten energieverbruik, kosten vervoermiddelen, communicatiekosten, afschrijvingen, kosten van overige diensten en overige bedrijfskosten. Momenteel wordt 60 tot 70 procent van de markt beheerst door de supermarkten (16 locaties). Het overige deel is in handen van zogenaamde toko's en minimarkets (ongeveer 200 locaties).

Verder acht de SER het onwenselijk dat producten zowel in de Regeling maximum groothandelsmarge en maximum kleinhandelsmarge in verband met COVID-19 als in de – bestaande Regeling Makutu Básiko 2012

³⁴ Tot 2011 golden voor de producten in de Makutu Básiko vastgestelde maximum prijzen; vanaf 2011 gold in de plaats hiervan voor groenten en fruit een maximale winstmarge.

én in de onderhavige concept-regeling Makutu Básiko– voorkomen. Dit schept namelijk onduidelijkheid over, zo niet een tegenstrijdigheid ten aanzien van, de te hanteren maximum marges. De SER geeft de minister daarom in overweging om met betrekking tot deze producten een eenduidig en transparant beleid te voeren.

2.4 Dubbele schakel

De SER constateert dat door het bestaan van de Makutu Básiko, waarin voor zowel de groothandel als de kleinhandel marges zijn bepaald, er een bepaald gedragspatroon is ontstaan. Uit vraaggerekenen en eigen waarnemingen, hoewel niet gestaafd door kwantitatief onderzoek, blijkt dat het hanteren van beide marges tot gevolg heeft dat de prijs van een aantal producten te hoog wordt voor de consument. Als gevolg hiervan zijn sommige supermarkten overgegaan tot het zelf importeren van producten, zodat ze qua prijs kunnen concurreren. Andere supermarkten, die zowel aan import als aan retail doen, passen juist de dubbele schakel toe, terwijl deze daarvoor niet bedoeld is.

2.5 Consumentenbelang en marktwerking

Met de publicatie van de Landsverordening van de 29^{ste} maart 2016 houdende vaststelling van de Landsverordening inzake concurrentie (Landsverordening inzake concurrentie) waarin onder meer de instelling van het zelfstandig bestuursorgaan de Fair Trade Authority Curaçao (FTAC) is geregeld, beoogt de regering niet alleen een onafhankelijke en deskundige instantie te belasten met de handhaving van regels die ontoelaatbare concurrentiebelemmeringen verbieden, maar tevens de concurrentie in het algemeen te bevorderen. In de bijbehorende Memorie van Toelichting (hierna: MvT) wordt gesteld dat Curaçao een kleine open en markt gedreven economie is, waar – zoals gebruikelijk in kleine economieën en op kleinere markten – het risico op marktverstoringen en marktimperfecties groter is dan in grote economieën met grotere markten. Slecht of minder goed functionerende markten leiden in het algemeen tot te hoge prijzen, gebrekkige kwaliteit, ineffectieve service en/of weinig innovatie. Op hun beurt hebben de consequenties van slecht functionerende markten een negatieve impact op de groei van de maatschappelijke welvaart en de economische ontwikkeling van het land. Het terugdringen van marktimperfecties zal dan ook een positieve stimulans zijn voor de verdere ontwikkeling van Curaçao, aldus de MvT.

In de MvT wordt het advies van de SER van 25 februari 2013, inzake de toen nog conceptlandsverordening, beknopt behandeld.³⁵ In zijn advies drong de SER er bij de minister op aan om, met het oog op het realiseren van een welvaartswinst door het bevorderen van de marktwerking, tevens de noodzakelijke aandacht te besteden aan het wegnemen van marktwerking verstorende overheidsregulering (deregulering) en aan de effecten voor de concurrentie van voorgenomen wetgeving (wetgevingskwaliteit). De SER stelt in zijn advies ook dat gezien de kleinschaligheid van het eiland het onvermijdelijk is dat er in sommige markten zeer weinig aanbieders worden toegelaten en dat er daardoor altijd wel enige vorm van overheidsregulering of ingrijpen zal plaatsvinden. Overheidsregulering of ingrijpen van overheidswege is soms vanuit sociaal oogpunt verdedigbaar en te verantwoorden indien het doel is om de meer kwetsbare groeperingen in de samenleving te beschermen tegen eventuele misbruik. Overheidsingrijpen of een eventueel vestigingsbeleid dienen echter tegen deze achtergrond beoordeeld te worden.

De SER is nog steeds van oordeel dat in een kleine open economie zoals die van Curaçao het bevorderen van de marktwerking van belang is, dat overheidsregulering om meer kwetsbare groepen te beschermen onder omstandigheden noodzakelijk kan zijn, maar dat dit ingrijpen dan ook tegen deze achtergrond beoordeeld dient te worden. In die zin is het standpunt van de SER in de tijd niet veranderd.

³⁵ Ref.nr. 051/2013-SER.

Om tot een goede beoordeling te kunnen komen of en in hoeverre overheidsingrijpen noodzakelijk kan zijn, verwijst de SER naar de zogenaamde *Competition Assessment Toolkit* van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO/OECD).³⁶

Op de website van de OECD wordt ten aanzien van het vorenstaande het volgende gesteld :

"Increased competition can improve a country's economic performance, open business opportunities to its citizens and reduce the cost of goods and services throughout the economy. But numerous laws and regulations restrict competition in the marketplace. Many go further than necessary to achieve their policy objectives."³⁷

De Toolkit biedt een methodiek voor overheden om onnodige gereguleerde beperkingen te identificeren en om alternatieve, minder beperkende beleidsinstrumenten te ontwikkelen waarmee óók de gestelde regeringsdoelen kunnen worden bereikt.

De SER geeft de minister in overweging om met name met het oog op de onderhavige conceptregeling Makutu Básiko 2022 , nader te onderzoeken of en in hoeverre deze regeling de gepaste maatregel is voor het doel dat wordt nagestreefd of dat andere beleidsinstrumenten beter aan het doel beantwoorden en tegelijkertijd minder ingrijpend zijn met het oog op een zo ruim mogelijke marktwerking voor consumptiegoederen in Curaçao.

In het verlengde van het voorgaande wil de SER ten overvloede opmerken dat de maximale marges die gesteld zijn voor de Makutu Básiko in de regel ook daadwerkelijk gehanteerd worden. Er is derhalve geen sprake van concurrentie op marges. Mede doordat de marges volgens SUVECU te laag zijn gesteld maakt de kleinhandel geen winst en in veel gevallen zelfs verlies op bepaalde producten uit de Makutu Básiko.

In een schrijven van SUVECU aan de Minister van Economische Ontwikkeling d.d. 14 november 2019 met als onderwerp 'Het voornemen van de minister tot uitbreiding van de Makutu Básiko'³⁸ deelt de vereniging mee dat zij haar verzochte standpunt op korte termijn aan de minister zal doen toekomen. Hoewel de SER geen schriftelijk antwoord van SUVECU in het dossier heeft aangetroffen is uit nader verkregen informatie vernomen dat er nadien veelvuldig overleg heeft plaatsgevonden tussen (ambtelijke vertegenwoordigers van) de minister en SUVECU.

Volgens SUVECU behelst gemiddeld 20 procent van de omzet van supermarkten producten uit de Makutu Básiko. Het betreft een gemiddelde; het exacte aandeel is afhankelijk van het soort supermarkt. Supermarkten verkopen deze producten, omdat het producten zijn die iedereen nodig heeft en om zodoende om klanten aan te trekken voor de aankoop van andere producten waarvoor geen maximum marges zijn vastgesteld. Doordat de supermarkten het 'verlies' op de producten uit de Makutu Básiko moeten compenseren, worden de overige producten (goed voor gemiddeld 80 procent van de omzet) duurder geprijsd dan in feite noodzakelijk is. Omdat in de praktijk op de producten uit de Makutu Básiko de maximum marges gehanteerd worden is er de facto geen sprake van maximum te hanteren maximum marges maar van feitelijke marges. Dit, in combinatie met het gegeven dat overige producten hoger geprijsd zijn dan noodzakelijk om het verlies te compenseren, is niet in het belang van de consument, noch van de supermarkten. Indien supermarkten/kleinhandelaren in de gelegenheid worden gesteld om zelf de marges van producten te bepalen, zal er meer diversiteit in prijsvorming en aldus concurrentie kunnen plaatsvinden, hetgeen eveneens het belang van de consument dient.

Terwijl er twee schakels zijn waarop de marges toegepast worden, namelijk de importeur en de *retail*, is het in feite de importeur die bepaalt wat hij op de markt brengt. Blijkens bekomen inlichtingen zal de importeur per definitie de maximum marge hanteren. De importeur heeft geen intrinsiek belang om producten te importeren als de producten te duur worden na het toepassen van die maximale marge. Ook heeft de

³⁶ De Toolkit is oorspronkelijk uitgebracht in 2007 en is sindsdien vier keer herzien. Versie 4.0 dateert van 2019.

³⁷ <https://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>

³⁸ bijgevoegd aan adviesverzoek

importeur geen belang om bepaalde producten te importeren indien de marge voor hem te laag is. Dit in tegenstelling tot supermarkten die ook producten uit de Makutu Básiko verkopen om, zoals hierboven al gesteld, klanten aan te trekken die vervolgens ook andere producten kopen. Het gegeven dat importeurs hun keuze van in te voeren producten mede afhankelijk stelt van de Regeling Makutu Básiko, waardoor de keuze van producten voor zowel de supermarkten als de consument beperkt wordt, draagt niet bij aan de diversificatie van het aanbod wat mede kan bijdragen aan gunstiger prijzen voor de consument. Tegelijkertijd is het zo dat hoewel de importeurs bepalen welke producten er geïmporteerd worden - producten waaraan een bepaald prijskaartje hangt – de gevolgen hiervan bij de supermarkten worden gelegd. De supermarkten worden vervolgens aangesproken op prijswijzigingen (lees: stijgingen) en schaarste van producten.

In een brief van de Belangen Vereniging Curacaosche Agenturen (BVCA) aan de Minister van Economische Ontwikkeling d.d. 6 december 2019³⁹ raadt de BVCA de minister ten sterkste af om de Makutu Básiko uit te breiden en brengt enkele argumenten naar voren die pleiten voor een algehele afschaffing ervan. Deze argumenten hebben betrekking op:

- de prijsstelling en marge stelling;
- het feit dat Curaçao geen monopolies op het gebied van voedsel en/of verzorgingsproducten kent maar dat er sprake is van optimale concurrentie (zelfregulering van de markt);
- prijsopdrijving door middel van een prijsverhoging van hetzelfde product maar in een andere verpakking, tevens verschuiving van het verlies naar andere producten;
- schaarste van prijs gereguleerde producten;
- zwarte markt activiteiten als gevolg van schaarste, tegen hogere prijzen;
- geen onderbouwing van dezelfde maximum prijsstelling van bepaalde producten die onderling verschillen in kwaliteit en functionaliteit;
- inflatie wordt niet veroorzaakt door het hanteren van hogere marges bij de importeurs;
- externe factoren en overheidsbesluiten hebben bijgedragen aan verhoging van de prijzen.

2.6 Samenstelling Makutu Básiko 2022

In artikelen 2 en 5 van de onderhavige concept-ministeriële regeling wordt verwezen naar de in de bijlage gevoegde Tabel 1 tot en met Tabel 5. De SER constateert echter dat in de bijgevoegde bijlage 6 Tabellen zijn opgenomen, waarbij Tabel 6 transportartikelen met een vastgestelde marge omvat, en in specifieke zin alle merken autobatterijen.

In de toelichting bij de onderhavige regeling wordt niet uitgeweid over het al of niet weglaten van producten uit de basismand; terwijl in de bij het adviesverzoek gevoegde notitie van het Ministerie van Economische Ontwikkeling (hierna: MEO) hier wél op wordt ingegaan. In de notitie van MEO staat dat de volgende producten uit de basismand zijn verwijderd:

- aardappelen;
- thee;
- autobatterij;
- brood (kipashi di awa); en
- margarine (wordt vervangen door boter)

In de notitie van MEO wordt overigens niet nader gemotiveerd waarom deze producten uit de Makutu Básiko worden verwijderd.

De SER verzoekt de minister om inzicht te geven in de overwegingen voor het verwijderen van deze producten en dringt er tevens bij de minister op aan om de artikelen 2 en 5 in de concept-regeling in overeenstemming te brengen met de bijlage waarin de tabellen met de hierboven genoemde producten zijn opgenomen.

³⁹ bijgevoegd aan het adviesverzoek

De SER vraagt zich met name af wat de overweging is om margarine te vervangen door het duurdere product boter en waarom autobatterijen in de Makutu Básiko vermeld staan. De SER kan zich redelijkerwijs indenken dat de laagste inkomens zich deze producten sowieso niet kunnen veroorloven.

Dat geldt overigens ook voor een aantal andere producten uit de Makutu Básiko, zoals de duurdere soorten groenten en fruit. De SER vraagt zich af of deze überhaupt betaalbaar zijn voor en/of gekocht worden door personen die een inkomen genieten onder de grens van het door het CBS vastgestelde bestaansminimum.

2.7 Beleid ten aanzien van de Makutu Básiko

De SER constateert dat in de toelichting bij de onderhavige regeling niet wordt ingegaan op de notitie Makutu Básiko van MEO van februari 2020. Deze notitie omvat een analyse van de huidige Regeling ter identificering van de knelpunten en biedt twee scenario's voor een vervolg:

1. Afschaffing van de Makutu Básiko.
2. Tijdelijke aanpassing van de huidige Regeling Makutu Básiko.

Het valt de SER op dat er in het adviesverzoek, noch in de overwegingen of de toelichting bij de onderhavige regeling Makutu Básiko een verwijzing wordt gemaakt naar de Notitie van MEO.

De SER acht een dergelijke verwijzing echter wel van belang, zodat helder is wat de minister met de beleidsaanbevelingen van MEO doet en welke richting hij op wil met de 'nieuwe' Makutu Básiko, zoals vormgegeven in onderhavige conceptregeling.

Zoals in hoofdstuk 1 reeds naar voren is gebracht, zijn in het Regeerprogramma 2022-2025 de prioriteiten opgenomen van het Ministerie van Economische Ontwikkeling. Eén van de drie beleidsdomeinen waarop het Ministerie van Economische Ontwikkeling zich gedurende deze regeerperiode zal richten is Consumenten en marktwerking.⁴⁰

Het beleidsdomein Consumenten en marktwerking omvat inspanningen om de rechten en belangen van consumenten te beschermen en eerlijke concurrentie te waarborgen. Prioritaire projecten die hieronder vallen zijn onder meer de uitbreiding van producten in de Makutu Básiko, en intensievere controles op consumentenprijzen. De SER constateert dat de huidige voorgestelde uitbreiding van de Makutu Básiko aansluit bij het regeringsbeleid, maar dat in het Regeerprogramma niet onderbouwd wordt waarom voor dit prioritaire project is gekozen. In feite is de onderbouwing voor de uitbreiding van de Makutu Básiko enkel weergegeven in de overwegingen van de onderhavige regeling en de bijbehorende toelichting. De SER dringt bij de minister erop aan rekening te houden met voorgenoemd aspect.

2.8 De Prijzenverordening 1961 als juridische grondslag?

Zoals in hoofdstuk 1 reeds naar voren is gebracht, heeft de SER gereede twijfels over de vraag of bij de vormgeving en invulling van de Makutu Básiko zonder meer kan worden aangevoerd dat artikel 2 van de Prijzenverordening 1961⁴¹ zoals gewijzigd, daartoe de basis vormt. In deze paragraaf zal hier verder op worden ingegaan.

De considerans van de Prijzenverordening van de 19^{de} juli 1961 houdende regelen op het gebied van de prijzen van goederen en diensten⁴² luidt als volgt:

"In overweging genomen hebbende: dat het zowel ter bestrijding van optredende inflatie als ter uitvoering van het inkomensbeleid, alsmede tot het treffen van andere maatregelen ter bestrijding van

⁴⁰ De andere twee speerpunten zijn Economische structuur en Economische Speerpunt sectoren.

⁴¹ P.B. 1961, no. 117, zoals gewijzigd.

⁴² P.B. 1961, no. 17.

zich voordoende ongewenste verschijnselen van conjuncturele of structurele aard wenselijk is de mogelijkheid te openen regelen te stellen op het gebied van de prijzen van goederen en diensten”.⁴³

Zoals ook in de Notitie van MEO van februari 2020 naar voren wordt gebracht, wordt in de MvT bij de Prijzenverordening 1961 aangegeven in welke gevallen overheidsbemoeienis met de prijsvorming gerechtvaardigd is; de Minister van Economische Ontwikkeling kan ingrijpen wanneer er sprake is van:

- een dusdanig hoog prijsniveau dat onze concurrentiepositie in hoge mate zou kunnen aantasten, waardoor export van goederen/diensten belemmerd kan worden;
- een mogelijke concentratie van economische macht, die de binnenlandse concurrentie in ernstige mate kan beperken, of met andere woorden kan leiden tot monopolistische tendenties en tot sociaal en economisch gezien hogere prijzen.

In de MvT bij de Prijzenverordening is verder opgenomen dat de maatregel uitsluitend is bedoeld voor buitengewone omstandigheden waarbij door de afwezigheid van overheidsbemoeienis met de prijsvorming ontwikkelingen kunnen ontstaan die in strijd zijn met het algemeen belang.

In de considerans van de onderhavige conceptregeling wordt, ten aanzien van de Prijzenverordening 1961, gesteld d:

- dat conform artikel 2, eerste lid, van de Prijzenverordening 1961 maximumprijzen van goederen en diensten kunnen worden gesteld en voorschriften kunnen worden gegeven betreffende het voeren van een administratie, waaruit de vordering blijkt van de prijzen waartegen goederen of diensten worden aangeboden;
- dat conform artikel 2, derde lid, van de Prijzenverordening 1961 voorschriften kunnen worden gegeven betreffende het bekend maken van de prijzen waartegen goederen of diensten worden aangeboden.

Indien de hierboven genoemde overwegingen los gelezen worden van de MvT van de Prijzenverordening kan daar bezwaarlijk tegenin worden gegaan. De bepalingen waarnaar wordt verwezen bestaan immers in de Prijzenverordening.

Echter de artikelen worden niet in verband gebracht met de overwegingen en toelichting zoals in de Prijzenverordening 1961 opgenomen, en worden derhalve niet toegepast volgens de geest van de wet.

Daarbij, en van overwegend belang, komt de belangrijkste overweging van de concept-regeling niet overeen met de afwegingen in de Prijzenverordening op grond waarvan de minister kan ingrijpen.

Het doel van de Regeling Makutu Básiko is immers om de beschikbaarheid en betaalbaarheid van primaire levensmiddelen voor personen met een inkomen lager dan door het CBS vastgestelde bestaansminimum te verhogen; het dient geen algemeen belang.

Betoogd kan worden dat de onderhavige conceptregeling meer sociale en sociaaleconomische overwegingen bevat dan algemeen economische.

Met betrekking tot de Regeling Makutu Básiko wordt de Prijzenverordening 1961 als economisch instrument gebruikt in plaats van als noodmaatregel om enorme prijsstijgingen van bepaalde producten te mitigeren. De SER wijst er volledigheidshalve op dat dit overigens niet uitsluitend voor de Makutu Básiko geldt, maar tevens voor producten als water, elektra, benzine en medicijnen.

De SER wil daaraan nog toevoegen dat in de MvT van de Prijzenverordening 1961 verder gesteld wordt:

⁴³ De considerans zoals deze luidt na wijziging middels de Landsverordening van de 4^{de} juni 1985 tot wijziging van de Prijzenverordening 1961. (P.B. 1985, no. 66)

‘dat de overheid zich zoveel mogelijk dient te onthouden van ingrijpen in het economisch bestel, maar daar het hier gaat om een landsbelang van eerste orde dat dreigt in de verdrukking te komen, de overheid verplicht is zich de middelen te verschaffen waarmee het particulier initiatief zo nodig in goede banen kan worden geleid teneinde ernstige schade te voorkomen. De onderhavige landsverordening voorziet een der daartoe geëigende middelen.’

Op grond van het voorgaande komt de SER tot de slotsom dat de Prijzenverordening 1961 ten tijde van een heel andere economische situatie van het Land (de Nederlandse Antillen) is opgesteld. Het betrof een naoorlogs tijdperk – waarin het internationaal gebruikelijk was om Prijzenverordeningen op te stellen zodat er, indien nodig, een instrument beschikbaar was dat ingezet kon worden ten behoeve van noodsituaties - ; tevens was er nog sprake van schaarste van producten en kende het Land een geheel andere economische inrichting, waar deviezen vrijwel uitsluitend afkomstig waren van de olieraffinage. De koppeling die gelegd werd tussen een te hoog prijsniveau en de verslechtering van de concurrentiepositie werd in strijd geacht met het algemeen belang omdat daardoor één van de levensvoorwaarden voor de Nederlandse Antillen, voldoende export, kon worden ondermijnd.⁴⁴

Zoals eerder in onderhavig advies naar voren is gekomen (in paragraaf 2.6), vaart het land Curaçao inmiddels een geheel andere koers en is de Landsverordening inzake concurrentie in 2016 in werking getreden.

Naar het oordeel van de SER kennen deze twee Landsverordeningen qua doel en strekking tegenstrijdigheden hetgeen niet in het belang is van de rechtszekerheid. De SER adviseert de minister in deze om nader te bekijken of de Prijzenverordening überhaupt nog stand kan houden naast de Landsverordening inzake concurrentie omdat deze maximale concurrentie voorstaat.

In het recht is het zo geregeld dat indien er sprake is van conflicterende regelingen van dezelfde rang, de laatste regeling geldt. Nader juridisch onderzoek zal moeten uitwijzen of de Landsverordening inzake concurrentie (zoveel mogelijk concurrentie) boven de Prijzenverordening (concurrentie mijndend) staat.

2.9 Overige juridische kanttekeningen

In het onderhavige adviesverzoek zijn twee brieven van WJZ gevoegd:

- Brief aan de Minister van Economische Ontwikkeling van 10 augustus 2020 met als onderwerp Makutu Básiko⁴⁵; en
- Brief aan de Minister van Economische Ontwikkeling van 27 november 2020 met als onderwerp Regeling Makutu Básiko⁴⁶.

In beide brieven wordt er onder meer op gewezen dat een aantal regelingen dat thans de status van landsbesluit, houdende algemene maatregelen, heeft⁴⁷, voorafgaande aan de inwerkingtreding van de onderhavige regeling (i.e. Regeling Makutu Básiko 2022) bij Landsbesluit, houdende algemene maatregelen (hierna ook: LBham) dient te worden ingetrokken. WJZ heeft hiertoe een conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen, opgesteld en als bijlage gevoegd bij de brief d.d. 27 november 2020. Dit concept landsbesluit, houdende algemene maatregelen, is echter niet in het aan de SER ter advisering voorgelegde dossier aangetroffen. WJZ heeft in haar brieven niet toegelicht welke regelingen het betreft. Bij navraag bij WJZ heeft de raad het conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen, alsnog ontvangen. Hieruit blijkt dat dit concept betrekking heeft op de intrekking van de volgende twee regelingen:

⁴⁴ MvT Prijzenverordening 1961 (P.B. 1961, no.117).

⁴⁵ Kenmerk WJZ20/0654 en Zaaknummer 2019/053363

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Conform artikel 5, tweede lid, van de landsverordening algemene overgangsregeling wetgeving en bestuur, hebben Eilandsbesluiten, houdende algemene maatregelen, van het Eilandgebied Curaçao de staat van landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, van Curaçao verkregen.

- Het Eilandsbesluit, houdende maatregelen van de 27 augustus 1997 tot vaststelling van de hoogst toelaatbare groot- en kleinhandelsprijzen voor verse groente- en fruitsoorten, en;
- De Prijzenbeschikking Brood Curaçao juli 2004.

In de considerans van het conceptlandsbesluit, h.a.m., staat opgenomen dat Eilandsbesluiten, conform de overgangsregeling, de status van LBham verkrijgen. Derhalve is het begrijpelijk dat het Eilandsbesluit groente en- fruitsoorten via LBham wordt ingetrokken. De SER vraagt zich echter af waarom volgens WJZ ook de Prijzenbeschikking Brood juli 2004 via een Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, moet worden ingetrokken; het betreft immers geen Eilandsbesluit dat de status van LBham heeft gekregen. De SER vraagt zich af waarom de Prijzenbeschikking Brood Curaçao 2004 niet kan worden ingetrokken analoog aan de onderstaande regelingen.

De resterende regelingen die betrekking hebben op regulering van de prijzen van producten in de Makutu Básiko en die worden ingetrokken door middel van artikel 6 van de onderhavige conceptregeling Makutu Básiko 2022 zijn:

- de Prijzenbeschikking kippeneieren Curaçao oktober 1983;
- de Prijzenbeschikking was- en reinigingsmiddelen 1986;
- de Prijzenbeschikking groot- en klein marges maandverband en papierenzakdoekjes 1988;
- de Prijzenbeschikking Levensmiddelen Curaçao februari 1988; en
- de Regeling Makutu Básiko Augustus 2012.

Overigens constateert de SER dat in voorliggende conceptregeling de verwijzingen naar de eerste vier Prijzenbeschikkingen niet eenduidig zijn en tevens niet het nummer van het afkondigingsblad vermelden, waardoor het lastig, zo niet onmogelijk, is om deze Prijzenbeschikkingen op te vragen. Ook zijn deze Prijzenbeschikkingen niet bij het dossier van het adviesverzoek gevoegd. De SER benadrukt dat het voor een totaaloverzicht van voorgestelde nieuw in te voeren regelingen van belang is dat regelingen, die door de nieuwe regeling worden vervangen, bij het adviesverzoek worden gevoegd.

Wél in het adviesverzoek opgenomen is de Ministeriële regeling, met algemene werking, van de 24^{ste} februari 2014 tot wijziging van de Prijzenbeschikking levensmiddelen Curaçao februari 1988 (no. 840/JAZO en P.B. 2012, no. 52), die regelt dat All Purpose Bloem van het merk Gold Medal ter vervanging dient van het in de bijlage bedoeld in artikel 2, eerste en tweede lid, van de voornoemde Prijzenbeschikking. De overweging die hieraan ten grondslag ligt, is dat er nieuwe producten (in casu All Purpose Bloem Gold Medal) op de lokale markt worden ingevoerd. Het is de SER niet helemaal duidelijk waarom specifiek deze regeling is toegevoegd aan het dossier en hoe deze regeling gerelateerd is aan het voorstel voor herziening van de Makutu Básiko, behalve dat de Prijzenbeschikking Levensmiddelen Curaçao februari 1988, vervalt.

In het adviesverzoek wordt geen verwijzing gemaakt naar deze Ministeriële regeling noch wordt toegelicht waarom specifiek deze Ministeriële regeling is bijgevoegd als kopie. Omdat de Ministeriële regeling tevens tot wijziging van P.B. 2012, no. 52 (de Regeling Makutu Básiko Augustus 2012) dient, veronderstelt de SER dat voor dit specifieke merk bloem (Gold Medal) een vastgestelde prijs geldt, maar voor andere merken *all purpose* bloem een groot- en kleinhandelsmarge van respectievelijk 7 en 11 procent. Indien dat het geval is beschouwt de SER de regelgeving met betrekking tot vaststelling van groot- en kleinhandelsmarges respectievelijk vastgestelde prijzen voor eenzelfde product als ondoorzichtig. De SER acht een dergelijke regelgeving niet in het belang van de transparantie over de prijsstelling van het product, maar met name is dit niet in het belang van een efficiënte bedrijfsvoering van de importeurs en supermarkten.

Bij de inwerkingtreding van de eerder in dit advies genoemde Regeling maximum groothandelsmarge en maximum kleinhandelsmarge in verband met COVID-19 is niet verwezen naar de regeling Makutu Básiko.⁴⁸ Hoewel deze Regeling maximum groothandelsmarge en maximum kleinhandelsmarge in verband met COVID-19 los staat van de Regeling Makutu Básiko, maakt een aantal van de in deze regeling genoemde

⁴⁸ P.B. 2020, no. 17.

producten ook deel uit van de Regeling Makutu Básiko. De SER had het daarom op zijn plaats gevonden indien er in de toelichting een verband werd gelegd met de Regeling Makutu Básiko. Hetzelfde geldt voor de onderhavige concept-regeling Makutu Basiko 2022; daarin zou een verwijzing moeten worden gemaakt naar de Regeling maximum groothandelsmarge en maximum kleinhandelsmarge in verband met COVID-19.

2.10 Evaluatie noodzakelijk

Hoewel in de Notitie van MEO van februari 2020 een analyse wordt gemaakt van de huidige regeling van de Makutu Básiko, is er geen sprake van een volledige evaluatie. Wat ontbreekt is een economische motivering en een onderbouwing van het netto effect op de koopkracht van de kwetsbare groepen in de samenleving met de laagste inkomens. Is de Makutu Básiko ooit geëvalueerd op toegankelijkheid en betaalbaarheid? Heeft deze maatregel haar doel bereikt? Er heeft, voor zover de SER weet, nimmer een nulmeting plaatsgevonden voordat de Makutu Básiko werd ingevoerd waardoor vergelijking met het aanbieden van de producten uit de Makutu Básiko op een vrije markt niet mogelijk is.

De SER adviseert de minister om op korte termijn een effectiviteitsevaluatie ex post uit te voeren naar de Makutu Básiko. Daarin zou moeten worden ingegaan op de economische onderbouwing van het effect van de Makutu Básiko op zowel de leveranciers als op de koopkracht van de doelgroep. Bij die evaluatie zal tevens moeten worden nagegaan of de Makutu Básiko het geëigende instrument is om het gestelde doel te bereiken. In het verlengde hiervan verwijst de SER naar paragraaf 2.5, waarin wordt verwezen naar de *Competition Assessment Toolkit* van de OESO, waarmee de bestaande regeling Makutu Básiko kan worden geëvalueerd en tevens onderzocht kan worden of er beleidsalternatieven zijn die beter aansluiten bij het gestelde doel.

2.11 Inzicht in prijzen voor de consument – MEO applicatie

In de Notitie van februari 2020 stelt MEO voor om bij een eventuele afschaffing van de Makutu Básiko maandelijks prijsopnames en prijspublicaties te blijven doen van producten van primaire levensbehoefte. Dit zal de onderlinge concurrentie moeten vergroten.

De SER is een groot voorstander van het op reguliere wijze publiceren en vergelijken van prijzen van producten. Zodoende wordt de consument beter geïnformeerd en kan kiezen waar hij/zij de producten afneemt, wat de onderlinge concurrentie bevordert. De SER acht het van belang dat dergelijke informatie inzichtelijk en toegankelijk is, zowel in hard copy - bijvoorbeeld via publicaties in de pers - als digitaal, voorzien van een zoekfunctie, zodat het voor de consument eenvoudig is om specifieke producten op te zoeken.

Uit persberichten heeft de SER begrepen dat het oorspronkelijk de bedoeling was dat de consumentenstichting Fundashon pa Konsumidó in 2015 een applicatie ontwikkeld zou hebben waarmee consumenten de prijs van een bepaald product kunnen scannen en kunnen vergelijken met de actuele prijs van dat product elders. Vanwege afgenomen subsidies van overheidswege heeft FpK deze applicatie nog niet kunnen realiseren.

Recentelijk heeft MEO echter bekendgemaakt een applicatie te gaan ontwikkelen. De SER juicht dit initiatief toe.

Het CBS voert ook prijsonderzoeken uit, ten behoeve van de bepaling van de maandelijkse en jaarlijkse inflatiecijfers, de Consumenten-prijsindex (CPI).⁴⁹ Het CBS moet hierbij rekening houden met classificaties en standaarden die de Verenigde Naties (VN) voorschrijven, de zogenoemde Coicop.⁵⁰ De SER is van mening dat het wellicht de moeite waard is om nader te onderzoeken of de prijsonderzoeken verricht door

⁴⁹ Daarnaast gebruikt het CBS deze gegevens voor onder andere de Nationale Rekeningen en het Budgetonderzoek.

⁵⁰ Classification of Individual Consumption According to Purpose (COICOP).

MEO en door het CBS op elkaar afgestemd c.q. in overleg uitgevoerd kunnen worden, hetgeen mogelijkwerijs een kostenbesparing kan opleveren.

2.12 Administratieve last voor de importeurs en supermarkten

Artikel 5 van de onderhavige conceptregeling bevat voorschriften betreffende de bekendmaking van prijzen. In het artikel 5 is bepaald dat iedere importeur, groothandel of kleinhandel die goederen uit de Makutu Básiko aanbiedt of verkoopt of daartoe voorhanden heeft, verplicht is, voor de bekendmaking van de prijzen waartegen goederen of diensten worden aangeboden, informatie te verschaffen in Excel sheet formaat over onder meer:

- Productnaam
- Barcode
- Merk
- Omschrijving
- Categorie
- Eenheid
- Gewicht/Size
- Prijs

De SER constateert dat niet nader wordt toegelicht aan wie deze informatie moet worden verschaft en op welke wijze. De SER vraagt zich af of de bekendmaking bedoeld is voor MEO of voor de consument en wat de meerwaarde hiervan is. Indien de informatie niet gebruikt wordt ter controle van de naleving van de Regeling Makutu Básiko, of ter vergelijking van prijzen tussen verschillende aanbieders, heeft een dergelijk overzicht naar het oordeel van de raad weinig tot geen onderscheidende meerwaarde.

Voor bedrijven brengt deze verplichte informatieververschaffing een belasting met zich mee. De hoge frequentie van import van bepaalde goederen (zoals derfgoed) maakt dat de toegestane maximumprijs continue wijzigt. Door deze hoge frequentie kan het tevens gebeuren dat eenzelfde goed drie tot vier verschillende prijzen heeft, terwijl het in dezelfde schappen ligt. In de notitie van MEO wordt dit knelpunt ook onder de aandacht gebracht. In de notitie wordt gesteld dat leveranciers in de meeste gevallen dan de hoogste verkoopprijs hanteren omdat het over hetzelfde goed gaat. Indien er onderscheid gemaakt zou moeten worden legt dit een nog grotere administratieve last op het bedrijf.

In feite, en dit wordt ook in de notitie van MEO aangekaart, is voor het correct uitvoeren van de regeling Makutu Básiko, noodzakelijk dat er een online prijscalculatiesysteem bestaat, dat zodanig geautomatiseerd en uniform is dat de prijzenberekening gedelegeerd kan worden aan de bedrijven. Overigens legt een dergelijk systeem nog steeds een additionele administratieve last bij het bedrijf, omdat alle importen steeds ingevoerd moeten worden waarna een hercalculatie van de verkoopprijs plaatsvindt van die zending. Met de uitbreiding van de producten in de onderhavige concept-ministeriële regeling wordt die administratieve last alleen maar groter. De SER heeft ernstige twijfels bij het op een dergelijke wijze belasten van het bedrijfsleven, temeer omdat het bedrijfsleven reeds verlies draait op de producten uit de Makutu Básiko, en tevens omdat de SER zich tegelijkertijd in alle ernst afvraagt of de Regeling Makutu Básiko de geëigende regeling is om aan de doelstellingen te voldoen.

De SER ziet met name voor consumenten, die bij een kleinhandel kopen, voordelen wanneer zij op eenvoudige en snelle wijze inzicht hebben in de prijzen van die bepaalde kleinhandel door middel van een prijzenoverzicht. Maar in feite kan met een dergelijk overzicht nog geen inzicht worden verkregen in de vergelijkende prijzen van verschillende supermarkten/kleinhandel.

2.13 Controle en handhaving

In het verlengde van het voorgaande komt uit de Notitie van MEO naar voren dat controle en handhaving gecompliceerd is. Voor de controles die uitgevoerd dienen te worden door de Economische Inspectie (hierna: EI), dient EI een helder overzicht te hebben van de prijzen die bepaald zijn op grond van de vastgestelde marges. Dit overzicht dient voort te vloeien uit het online prijscalculatiesysteem dat tot op heden niet in werking is getreden.

In feite is controle op het correct toepassen van de maximale marges op producten uit de basismand niet mogelijk. De SER geeft de minister dan ook in overweging om, mocht de Regeling Makutu Básiko toch doorgang vinden, om een dergelijk eenvoudig, uniform en toegankelijk prijscalculatiesysteem te ontwerpen zodat zowel bedrijven als EI hiervan effectief gebruik kunnen maken. Dit geautomatiseerde systeem kan tevens gebruikt worden voor de regulier te publiceren prijsvergelijkingen tussen supermarkten door MEO.

2.14 Tijdige informatievoorziening aan importeurs en kleinhandel

In artikel 7 van de conceptregeling is bepaald dat de regeling in werking treedt met ingang van de dag na bekendmaking. De SER brengt onder de aandacht dat de nieuwe regeling Makutu Básiko een aantal wijzigingen met zich meebrengt die directe gevolgen hebben voor de administratie van importeurs en *retail*. De regeling is van toepassing op meer producten en tevens is in artikel 5 een verplichting opgenomen tot bekendmaking van prijzen volgens voorschriften. De SER acht het van belang dat, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de ministeriële regeling, de sector tijdig en volledig wordt geïnformeerd over de op handen zijnde wijzigingen, zodat deze zich kan voorbereiden en de bedrijfsvoering daarop kan inrichten.

2.15 De balans opmakend

Alhoewel er binnen de SER, vanuit sociaal perspectief gezien en rekening houdend met het voornemen tot koopkrachtverbetering van de laagste inkomens, breed draagvlak is voor de basisfilosofie achter de Makutu Básiko, is de raad er niet van overtuigd dat de Makutu Básiko en de uitbreiding ervan, zoals beoogd met onderhavige concept-ministeriële regeling, beantwoordt aan het nagestreefde doel en bovendien het meest geëigende en passende beleidsinstrument is.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc. De Minister van Algemene Zaken
De Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur
De Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn
De Minister van Financiën
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO WJZ)