

Mededinging

Aansluiting bij EG-beleid gezocht maar niet gevonden

In haar brief van 6 mei jongstleden aan de Tweede Kamer¹ geeft staatssecretaris Van Rooy te kennen het Nederlandse mededingingsbeleid te willen intensiveren. Twee belangrijke redenen voert zij daarvoor aan: enerzijds de economische noodzaak om, in het verlengde van het gestelde in de nota *Economie met open grenzen*, Nederlandse ondernemingen een concurrentiële impuls te geven, anderzijds om aansluiting te zoeken bij beleidsontwikkelingen in andere lidstaten van de OESO en EG. Met dit laatste wordt vooral aansluiting bij het veel strengere mededingingsbeleid van de EG bedoeld.

De ferme taal in de inleiding van de brief doet vermoeden dat het hier in aanleg om een radicale ingreep gaat, die haar niet door alle betrokkenen in dank zal worden afgenomen. De beleidsuitgangspunten lijken dat vermoeden te bevestigen. Op één lijn met de Europese hoofdstroom wordt als uitgangspunt geformuleerd dat zware beperkingen van de marktwerking zoals prijskartels, marktverdelingskartels en collectief-exclusief-verkeerskartels niet acceptabel worden geacht. Dit zou pijn moeten doen in de gelederen van het georganiseerde Nederlandse bedrijfsleven. Nederland kent sinds jaar en dag immers paradijselijke omstandigheden² voor die ondernemers die het strijdveld van de concurrentie willen veruilen voor de gemoedelijkheid van de herenakkoorden en de kartelafspraken. Wie echter op grond van de inleiding, de motivering en de beleidsuitgangspunten de verwachting koestert dat hiermee het in kartels georganiseerde bedrijfsleven een finale slag wordt toegebracht bij het al te eenzijdig verdedigen van de gevestigde belangen, komt bij de uitwerking van het een en ander bedrogen uit. De concrete beleidsvoornemens zijn veel magerder dan de eerdere passages in de brief doen verwachten. In dat opzicht sluit de

brief goed aan bij de historie van eerdere beleidsstukken op dit terrein, waar veelbelovende inleidingen werden gevolgd door tegenvallende activiteitsplannen.

In het vervolg van dit artikel zullen de beleidsvoornemens van de staatssecretaris worden besproken, waarbij zal worden getracht deze te beoordelen in het licht van de door haar zelf aangegeven overwegingen, te weten de economische ratio en de aansluiting bij het EG-mededingingsbeleid.

Het nieuwe beleid en de EG

Wat zijn nu concreet de aangekondigde maatregelen uit de brief? De belangrijkste beleidsmaatregel betreft een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 10 van de Wet Economische Mededinging (WEM). Deze amvb, die op z'n vroegst medio volgend jaar zal kunnen ingaan, betreft een generieke onverbindendverklaring – dat wil zeggen een algemeen verbod – van horizontale prijsregelingen. Voor individuele kartels kan een ontheffing van de onverbindendverklaring worden aangevraagd waarbij het kartel moet aantonen dat het algemeen belang ontheffing vereist. Voor de mededingingspraktijk betekent dit laatste een niet onbelangrijke omkering van de bewijslast. Tot op heden moesten de ambtenaren van EZ, wanneer zij in een individueel geval een onverbindendverklaring op grond van artikel 19 van de WEM voorstelden, aantonen dat de desbetreffende mededingingsregeling strijd opleverde met het algemeen belang. Dat heeft er in de praktijk van de WEM na 1960 toe geleid dat onthutsend weinig inbreuken op het algemeen belang door kartels in Nederland zijn geconstateerd. En dat terwijl er in de loop der jaren toch geen gebrek aan kartels is geweest³. Omdat in de brief wordt aangegeven dat het ontheffingsbeleid zal aansluiten op het vrijstellingsbeleid van de EG (art. 85, lid 3), zou mogen worden verwacht dat ontheffingen niet of nauwelijks worden verleend. Immers, de Commissie verleent ook nooit een individuele ontheffing aan een prijskartel.

Voor zover het de individuele ontheffingen betreft kan het ministerie in de toekomst nog bewijzen dat het serieus aansluiting bij het EG-beleid zoekt. Direct zorgen baren de uitzonderingsvoornemens voor een groot aantal categorieën van prijsafspraken, zoals voor afspraken tussen landbouwcoöperaties en haar leden

of bij voorbeeld voor franchise-organisaties, vrijwillig-filiaalbedrijven en inkoopcombinaties van detaillisten in consumentengoederen en voor prijsregelingen bij de gas en elektriciteitslevering. Deze uitzonderingscategorieën lijken er met name op gericht de weerstand bij de organisaties voor het midden- en kleinbedrijf op voorhand weg te nemen. Daarvoor moet echter wel een prijs betaald worden in termen van een aanzienlijke beperking van het bereik van het verbod en een afwijking van het EG-beleid. Groepsvrijstellingen komen in het EG-beleid ook voor, maar niet voor prijsvereenkomsten. Zo wordt in de EG-groepsvrijstelling voor franchise-overeenkomsten uitdrukkelijk het regelen van de prijs verboden. Iets dergelijks geldt voor overeenkomsten in de landbouw. Ook de uitzondering voor prijsafspraken in de energiesector lijkt, nu de Commissie recent op dit terrein actief is geworden, op gespannen voet te staan met het EG-beleid. Er wordt gekozen voor een stapsgewijze intensivering van het beleid binnen de bestaande systematiek van de WEM (blz. 8). Dit geeft meteen al aan dat de beoogde versterking van het beleid slechts beperkt zal zijn. Toch is het teleurstellend dat voor andere concurrentie beperkende afspraken geen echt nieuw beleid wordt geformuleerd. Ten aanzien van marktverdelingsregelingen wordt volstaan met de mededeling dat de Commissie Economische Mededinging (CEM), het adviesorgaan in deze zaken, naar haar mening gevraagd zal worden over de wenselijkheid van algemene onverbindendverklaring van dit soort afspraken. Verder wordt nauwlettende toetsing aangekondigd van individuele marktverdelingsafspraken, branchebescherming en assortimentsbeperkingen in winkelcentra en toelatings- en erkenningsregelingen. Dit blijft nog ver verwijderd van het veel strengere EG-beleid waar concurrentie beperkende afspraken als marktverdelingsregelingen, gezamenlijke verkoopkantoren, collectief exclusief verkeer en dergelijke vrijwel zonder uitzondering worden verboden. Voor een goede aansluiting op

1. Mededingingsbeleid, Kamerstuk 22 093, nr. 1, vergaderjaar 1990-1991.

2. Zie onder andere H.W. de Jong, Nederland: het kartelparadijs van Europa?, *ESB*, 14 maart 1990, blz. 244-248; en L. Peepkorn, Mededingingsbeleid op klompen, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, nr. 4, 1987, blz. 57-75.

het EG-beleid zou een algemeen verbod op concurrentie beperkende afspraken te verkiezen zijn, ondersteund door individuele ontheffingen en groepsvrijstellingen voor geringe vormen van samenwerking. Ten slotte kan hier nog opgemerkt worden dat, zonder verdere argumentatie, de noodzaak van een Nederlands fusiebeleid, analoog aan de vorig jaar in werking getreden Europese fusiecontrole, in het geheel niet genoemd wordt. Een wat bevredigende situatie, gezien de concentratietendens die ook de Nederlandse economie treft en de aandacht die in andere lidstaten aan dit onderwerp wordt besteed. Wat betreft de controle op misbruik van economische machtsposities wordt slechts een studie beloofd naar de mogelijkheden om het optreden effectiever te maken. Behoudens het beoogde verbod regime voor horizontale prijskartels betreffen de concrete beleidsvoorstellen nog enkele niet onbelangrijke procedurele zaken. Zo wordt overwogen of gestudeerd op de mogelijkheid de wet aan te passen zodanig dat alle vrije-beroepsbeoefenaars onder de werkingssfeer van de WEM, en dus ook de voorgenomen verbodsmaatregel(en), zullen vallen. Ook wordt eraan gedacht de ECD een uitbreiding van haar bevoegdheden te verlenen en de adviezen van de CEM een openbaar karakter te geven (hetgeen hopelijk zal leiden tot wat meer belangstelling van economen voor het onderwerp mededingingsbeleid). Maar over een ander punt in de bestaande wetgeving, de bijzonder lage maximale boete op overtreding van de WEM (f 25.000), wordt weer met geen woord gerept. En je hoeft toch niet in Chicago te wonen om vast te stellen dat het effect van een verbod in sterke mate bepaald wordt door de pakkans en de hoogte van de sanctie. Ook hier zou een convergentie met het EG-beleid niet misstaan.

De economische ratio

Ook op industrieel economische gronden alsook vanuit algemeen economisch gezichtspunt zijn er wat opmerkingen bij de Nederlandse aanpak te plaatsen. First things first. Industrieel economen zullen bij het voorgestelde pakket maatregelen op verschillende punten de wenkbrauwen fronsen. Zoals de brief van de staatssecretaris terecht opmerkt, komen marktverdelingsregelingen "veelal voor in combinatie met horizontale prijsregelingen, maar kun-

nen daarvoor ook een alternatief vormen" (blz. 10).

Theoretisch consistent beleid vraagt er dan ook om beide te verbieden. Maar, wanneer er vanuit opportunistische, politieke of bestuurlijke overwegingen dan toch een volgtijdelijkheid moet worden aangebracht in de beleidsvoorstellen, dan had een keuze voor een generiek verbod van marktverdeling en quotering, alvorens tot een verbod van prijsafspraken over te gaan, meer voor de hand gelegen. Zuivere of kale prijsafspraken zijn, zonder ondersteunende markt- of winstverdelingsafspraken, zelden een lang leven beschoren. Marktverdelingsafspraken daarentegen kunnen heel wel een stabiel en monopolistisch winstniveau genereren, zonder dat expliciet de prijzen onderling worden gefixeerd. Daar komt bij dat de toetreding of marktuitbreiding van lastige (potentiële) concurrenten effectiever belemmerd kan worden door middel van productie- en/of afzetafspraken dan door prijsafspraken. Zo komen ook toetreding belemmerende afspraken als collectief-exclusief-verkeerskartels eerder voor verbod in aanmerking daar dit soort afspraken prijsfixatie en marktverdeling op de langere termijn beschermen. Een wat ongelukkige keuze dus, die verder niet gemotiveerd wordt. Consequent had overigens geweest in dezelfde moeite ook individuele verticale prijsbinding generiek te verbieden, met de mogelijkheid van ontheffing en vrijstelling. Collectieve verticale prijsbinding is sinds 1964 al verboden en met betrekking tot de individuele variant hiervan (één fabrikant of importeur die met zijn distributeurs afspraken maakt over de verkoopprijs aan het publiek) is onlangs weer gekozen voor de halfslachtige oplossing van het werken met een – per definitie altijd achterhaald – lijstje van goederen waarvoor prijsbinding verboden is. Voor alle overige goederen is individuele verticale prijsbinding (ivp) derhalve toegestaan. Maar ook ivp vergt of heeft tot gevolg dat de distributeurs hun prijzen op hetzelfde niveau fixeren. Deze inconsistentie in de wijze waarop tegen prijsfixatie wordt aangekeken, met name uitmondend in een beperkte vrijheid van ivp, laat echter onverlet dat de Nederlandse overheid – naar ik vrees zonder zich daarvan bewust te zijn – een theoretisch modern standpunt heeft ingenomen. Zelfs in Amerika gaan er, onder invloed van het Chicago-

gedachtengoed over verticale relaties tussen ondernemers, stemmen op om individuele verticale prijsbinding een 'rule of reason' status te verlenen. Het criterium voor een ontheffing van het verbod op prijsafstemming is in die voorstellen echter niet of het desbetreffende produkt al dan niet op een lijstje van verdachte zaken voorkomt, maar of er al dan niet een dominante positie in een van de schakels van de betrokken bedrijfskolom bestaat.

Met betrekking tot het macro-economische belang van de voorgestelde maatregelen kan ik korter zijn. Een doorrekening van de effecten van het teleurstellende mededingingsbeleid in Nederland bestaat er niet. Daarvoor is de belangstelling die economen voor het mededingingsbeleid aan de dag hebben gelegd te gering geweest. Bovendien zijn welvaartstheoretische schattingen van de voor- en nadelen van concurrentie beperkingen wetenschappelijk niet al te betrouwbaar³.

Wat kunnen we kwalitatief gezien verwachten als effect van de beoogde maatregelen? De *bedoelde* effecten zijn duidelijk in de brief te vinden: een hogere concurrentiedruk die moet leiden tot lagere prijzen, betere kwaliteit en snellere innovatie. Met andere woorden, de importongevelige sectoren van de Nederlandse economie die een door afspraken dichtgetimmerde en weinig dynamische indruk maken dienen te worden opengebroken. Concurrentie beperkende prijs- en marktverdelingsafspraken en toetredingsbelemmerende praktijken moeten worden teruggedrongen. Het is echter niet te verwachten dat dit zal worden bereikt met het wel zeer beperkte pakket maatregelen dat nu is gepresenteerd. Indien zulke effecten serieus willen worden nagestreefd is een radicalere aanpak en daarmee aansluiting bij het EG-beleid noodzaak.

Luc Peepkorn

De auteur is verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

3. Elk jaar worden in de jaarverslagen over de toepassing van de WEM zo'n 200 kartels geteld waar, in een of andere vorm, de prijs wordt geregeld.

4. Zie onder andere F.M. Scherer en D. Ross, *Industrial market structure and economic performance*, Boston, 1990. In deze derde editie geven de auteurs zelf geen schatting meer in tegenstelling tot eerdere edities.