

# Concurrentie, concentratie en het Europese mededingingsbeleid

**In dit artikel tracht de auteur enkele oorzaken aan te geven van de grote herstructureringsbeweging die momenteel aan de gang is in het bedrijfsleven. Toegenomen concurrentie leidt in veel bedrijfstakken tot concentratie. Met name kopersmarkten, waar de concurrentie hevig is, geven aanleiding tot de vorming van fusies, overnames en kartels. Binnen Europa bestaan grote verschillen in de institutionele voorwaarden die de markt voor ondernemingen reguleren. Dit levert problemen op voor de Europese mededingingspolitiek om de mededinging op markten in stand te houden.**

**PROF. DR. H.W. DE JONG\***

Wij beleven wederom een grote herstructureringsbeweging in het bedrijfsleven, de tweede na de laatste wereldoorlog. Aan die wereldbrand gingen er ook twee vooraf: rond de eeuwwisseling en in de jaren twintig. Concentratie en samenwerkingspatronen bepaalden het gezicht van die perioden en steeds kwam de dubbele vraag op het tapijt: wat veroorzaakt dit gebeuren en wat zal de uitwerking ervan zijn?

De herstructurering die plaatsvindt is evenwel omvangrijk en ingewikkeld, zodat het problematisch lijkt de hoofdlijnen te vinden. Het aantal en de vormen van de herstructureringsactiviteiten zijn schier onbegrensd, in veel landen ontbreekt een goede statistische verslaglegging en – vooral – iedere fusie, overname, opsplitsing of samenwerking is een uniek geval, zoals de erbij betrokken ondernemingen, groot of klein, uniek zijn. Ondernemingen zijn – het minst van alle op markten verhandelde zaken – geen gestandaardiseerde waar.

Wij worden hier geconfronteerd met het dilemma dat H.W. Lambers eens aldus verwoordde: "De paradox van het economisch vak is dat wij slechts door vereenvoudiging van de werkelijkheid algemene samenhangen kunnen demonstreren en dat wij anderzijds moeten doen zien wat de werkelijkheid doet".

Ik ga daarom in dit betoog van de geabstraheerde, algemene samenhang naar de concrete werkelijkheid volgens de door economen gehanteerde methode van afnemende abstractie. Of, zo u wilt: van theorie naar praktijk en beleid.

## Het basismodel

Sommigen noemen de fusie- en overnamebewegingen een manie of woede: is dit het "groot-tafereel der dwaesheid", ingegeven door speculatiezucht en het streven naar (snel verworven) rijkdom? Daartegenover zou de meer waardevolle voortbrenging van goederen en diensten

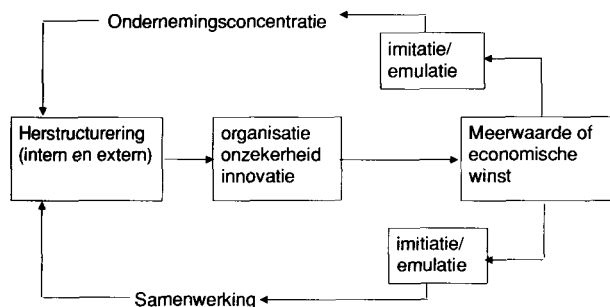
staan, gebaseerd op maatschappelijk voordelige bijdragen aan produktie en distributie. Nu zal ik het bestaan van speculatieve activiteiten niet ontkennen, maar de genoemde tegenstelling, die teruggaat op Aristoteles en door Marx is overgenomen, lijkt mij onjuist. Het is niet erg waarschijnlijk dat de vele duizenden fusies, overnames en samenwerkingsverbanden die in vele landen periodiek voorkomen, slechts in menselijke speculatiezucht geworteld zijn.

De econoom zoekt niet zozeer naar een teleologische als wel naar een functionele verklaring. Het schema van de concurrentie-cyclus kan daarbij van nut zijn. Iedere onderneming in een markteconomie moet drie essentiële functies vervullen, wil zij slagen en blijven voortbestaan. Ten eerste dient zij het produktieproces efficiënt te organiseren, dat wil zeggen de produktiemiddelen zodanig te combineren dat een kostprijs voor de voortbrenging ontstaat, die gelijk is aan of lager is dan die van de toonaangevende concurrenten. Ten tweede moet de onderneming in de markteconomie de steeds opkomende onzekerheden opvangen en zo goed mogelijk weten te beheersen. Dat betreft de door Cantillon en Frank Knight onderscheiden niet-verzekerbare risico's<sup>1</sup>, waarvan die teruggaande op de acties van concurrenten niet tot de minst belangrijke behoren. Ten derde geldt de noodzaak tot invoering van de door Schumpeter bestempelde 'innovaties' van groter of kleiner signatuur, wellicht niet steeds als eerste, maar wel op tijd ten einde een zich ontwikkelende markttrend te kunnen meemaken.

Deze drie ondernemingsfuncties, mits goed uitgevoerd, leiden tot een meerwaarde, een waarde-surplus of economische winst. Dit is de creatieve concurrentie van fase 1 in de figuur. Maar in de markteconomie, met z'n vrijheid van handelen, wordt het waarde-surplus aangevochten door

\* De auteur is verbonden aan de Universiteit van Amsterdam.  
1. R. Cantillon, *Essay sur la nature du commerce en général*, INED, Parijs, 1952; F. Knight, *Risk, uncertainty and profit*, New York, 1921; R.F. Hébert & A.N. Link, *The entrepreneur. Mainstream views and radical critiques*, New York, 1988 (2de editie).

Figuur 1. De concurrentiecyclus



imiterende en emulerende concurrenten (fase 2), die het eroderen. Interne en externe herstructurering worden nodig, met name voor de verliezers; de externe herstructurering is dan een concentratie, afsplitsing of samenwerking, bedoeld om de structurele voorwaarden te scheppen waardoor de bedreiging kan worden gekeerd of omgezet in een voorsprong op de grondslag van een vernieuwde uitoefening van de drie ondernemingsfuncties. Dit is de structurele concurrentie van fase 3.

Dit schema is slechts een gedachtenspinsel; een hypothese, die tijd- en ruimtelos is, geen instituties kent ter regeling van het marktverkeer en geen onderscheid maakt naar sectoren. Maar het drukt de kern van de zaak uit: herstructurering is een reactie op intensievere concurrentie (fasen 1 en 2) en een voorwaarde voor de ontplooiing van een nieuwe concurrentieronde (fase 3). Het model laat ruimte voor nieuwe toetreding of voor uittreding, afhankelijk van de hoogte en ontwikkeling van het waardesurplus. Concurrentie is hier rivaliteit tussen ondernemingen, dat wil zeggen dynamiek en geen structurele grootheid zoals in de neo-klassieke markt vormenleer.

## De dynamiek van het systeem

De tijd-ruimtelijke dimensie maakt het mogelijk dat voorsprong, vertraging en (mede daardoor) ongelijkmatigheid in de ontwikkeling van de marktposities van de ondernemingen ontstaan, op grond van de vervulling van de vernoemde, essentiële ondernemingsfuncties. Ontstane meerwaarde kan groter of kleiner zijn, korter of langer bestaan en meer of minder gemakkelijk worden geërodeerd. Niet-institutionele veranderingen in het kader waarvan het marktstelsel werkt (bij voorbeeld natuurrampen, ontdekkingen, oorlogen, enz.) vergroten de onzekerheden, vergen alerter organisatorische maatregelen en maken innovaties mogelijk. (Schumpeter merkte eens op dat oorlogen als cataracten op de innovatiestroom werken.) Dit alles intensiveert het concurrentieproces. Gegeven het voorgaande zijn dat onregelmatige impulsen, waardoor het combinatie- en concentratiefenomeen als reactie op deze versterkte concurrentie eveneens een onregelmatig(er) karakter verkrijgt. Er ontstaan derhalve concentratiegolven, die ik elders beschreven heb<sup>2</sup>.

Diverse lijnen van diffusie zijn aanwijsbaar, zodra tijd en ruimte in het systeem zijn opgenomen; op twee hiervan zal ik nader ingaan.

De uitoefening van de ondernemingsfuncties en het daarop volgende concurrentieproces (fasen 1 en 2) vergroten de reële per capita inkomens, waardoor nieuwe landen/regio's binnen het relevante marktgebied getrokken worden. Dit potentieel kan benut worden. Hetzelfde wordt mogelijk wanneer imitatie in deze nieuwe regio's ondernemingen doet ontstaan, die voortaan hun rol in het marktsysteem meespe-

Tabel 1. De groeicyclus in West-Duitsland, 1968-1983

Sectoren	Aantal	We- ging <sup>a</sup>	Groeivoet 1968-83	C <sub>3</sub> 1983	C <sub>10</sub>	Tendens 1968-83	C <sub>3</sub>	C <sub>10</sub>
Innovatieve	4	302,8	> 4x	45,8	76,4	-4,5	+13,4	
Expansieve	7	368,7	> 3x	29,0	40,7	+1,4	+ 9,3	
Rijpe	16	544,8	> 2x	17,7	29,0	+5,9	+ 7,6	
Stagnerende/ teruggaande	6	109,7	< 2x	21,5	40,8	+4,0	+13,6	
Totaal	33	1.326,0	3x	27,6	44,1	+2,1	+ 9,9	

a. In miljarden DM, 1983. Sectoren, two-digits. Groeivoet in DM-omzet. Concentratiegraden en tendens gewogen naar sectoren omzetten. Bron: Verslagen Monopolkommission 1973/75-1986/87.

len. Zo volgde op de aanvankelijke industrialisatie van Engeland, de verspreiding ervan naar het continent van Europa en Noord-Amerika<sup>3</sup> en zagen wij in de 20ste eeuw de doorwerking ervan in Japan, Rusland en Canada en, in onze tijd, Z.O.-Azië en Latijns-Amerika. De wereldmarkt wordt steeds groter en in dat proces wordt de concurrentie, pulserend, verbreed en geïntensiveerd. Met iedere concurrentiële stoot ontstaat een reactionaire herstructureringsbeweging.

Enkele cijfers die de achtergrond vormen van de huidige, vierde fusiegolf illustreren dit: zij hebben betrekking op de zeven grote industrielanden in de wereld, die te zamen de z.g. 'G-7'-groep vormen. Tussen 1983 en 1989 groeide het wereldhandelsvolume met gemiddeld 6 procent per jaar en hun reëel bruto nationaal produkt met 3,5%. De investeringen stegen van 20 tot 23% als aandeel van het bnp en de inflatie was 3,8%, met een afnemende spreiding tussen de hoge en lage inflatielanden. Dit patroon komt overeen met dat van de voorgaande drie fusiegolven<sup>4</sup> en met name de snelle groei van de internationale handel en investeringen, gepaard gaande met een grotere druk op de prijzen, convergeren in een verscherpte concurrentie op mondiale schaal. Het herstructureringsproces speelt zich af tussen de polen van intensievere concurrentie – de stok achter de deur – en de door de groei geboden kansen – de worst in de keuken.

## Groei- en marktcycli

Wanneer wij bedrijfstakken en markten gaan invoegen – dat wil zeggen: de veronderstelling van 'het' produkt en 'de' markt, besloten in het schema, laten vallen – dan ontstaat een scherpere focus. Producten en families daarvan doorlopen groeicycli, met een begin, een expansie, het bereiken van een hoogtepunt, stagnatie en terugval, dan wel (soms) een revitalisering en hernieuwde groei. Deze groeicycli kenmerken de Westerse economische ontwikkeling, al zijn zij – afhankelijk van de soort en het belang van het betreffende produkt – verschillend van amplitude en periodiciteit.

Deze groeicycli beïnvloeden het concurrentieproces: expansieve groeicycli verlagen de concentratiegraad, terwijl de stagnatie en teruggang de concentratie verhogen. Voor de drie grootste economieën (West-Duitsland, de Verenigde Staten en Japan) is dit aan te tonen (tabellen 1 en 2). Tabel 1 laat zien dat de Westduitse industrie- en mijnbouwsectoren, ingedeeld naar groeifasen op basis van hun

2. Zie *ESB*, 26 februari 1988 en 4 maart 1988.

3. D.S. Landes, *The unbound Prometheus*, Technological change and industrial development in Western Europe from 1750 to the present. Cambridge, 1969, de hoofdstukken 1-4.

4. Zie mijn *Fusies en overnames*, Het concentratieproces in de Westerse markteconomie van de twintigste eeuw, SMO-Publikatie, 1988, blz. 14-23.

Tabel 2. De groeicyclus in de Verenigde Staten, 1947-1981

Sectoren <sup>a</sup>	Aantallen		Groeivoet <sup>b</sup>	Piekjaar <sup>c</sup>	C <sub>4</sub>	C <sub>8</sub> 1977	Concentratie tendens 1963-1977	Sectorcriteria
	SIC-3	SIC-4						
Innovatieve	6	22	4,4	1981	43,5	58,2	-7,0	- groeivoet > 3% - nog geen piek in 1981
Expansieve	7	29	1,7	1977, 1981	38,5	54,2	-2,7	- groeivoet 1-3% - pieken: 1977, 1988, of nog niet
Rijpe	6	17	0,95	1954-1972	50,0	65,9	-1,0	- groeivoet < 2% en sinds 1967 < 0,5%
Teruggaande	3	3	-2,0	1947-1954	52,0	76,0	-4,0	- pieken voor 1977 - groeivoet negatief sinds 1947
Onregelmatige (defensie, cyclisch)	7	28	1,3	1947-1981	46,7	61,9	-1,0	- groei onregelmatig met 2 of 3 pieken defensie- opdrachten belangrijk
Totaal manu- facturing industries (high tech)	29	99	2,1	1947-1981	44,2	60,2	-2,9	

a. High-tech-sectoren, dat wil zeggen sectoren met een high-tech-werkgelegenheid tussen 5,91 en 41,19 (gemiddelde totale industrie: 5,82).

b. Groeivoet van de werkgelegenheid in totaal.

c. Jaar of jaren waarin de sectoren hun maximale werkgelegenheid bereiken.

Bron: A. Markussen, P. Hall, A. Glasmeier, *High-tech America*, Allen & Unwin, Boston, 1986. Tabellen 2.5, 2.6, 4.1 en 5.1 (bewerkt en gegroepeerd).

omzet, eerst een afnemende en dan – in de stagnatie/teruggang – een toenemende concentratie vertoonden. Tabel 2 geeft de cijfers voor de Verenigde Staten. De berekeningswijze is anders: niet met behulp van omzetcijfers, maar met die van de werkgelegenheid in de als 'high tech' bestempelde sectoren (dat wil zeggen: met een 'high tech'-werkgelegenheidsaandeel in de totale werkgelegenheid van de ondernemingen, boven het gemiddelde van het gehele Amerikaanse bedrijfsleven gelegen). Ook deze groei van 'high tech'-ondernemingen kan worden ingedeeld overeenkomstig groeicriteria en het blijkt dat expansie de concentratie doet dalen, terwijl toenemende stagnatie de concentratie verhoogt. (Deze benaderingswijze moest wel gekozen worden, omdat in Nederland niet het volledige stel gegevens voor de Amerikaanse industrie beschikbaar is, zoals met de Westduitse wel het geval is.)

Een verschil tussen beide tabellen is dat de concentratie in de rijpe sectoren in de Verenigde Staten stijgt, terwijl die in West-Duitsland nog daalt. Dit verschil is verklaarbaar uit de omvang van beide populaties ondernemingen. De Westduitse gegevens omvatten mede de niet-kapitaalintensieve sectoren, zoals textiel, kleding, schoeisel, meubelfabricage, steen-, aardewerk- en keramiekindustrie, enz., die, als 'niet-high tech'-bedrijfstakken, in de Amerikaanse tabel ontbreken.

De Japanse gegevens staven eveneens de groeicyclusgedachte. Onderzoek van de Japanse Federal Trade Commission (FTC) geeft dat aan<sup>5</sup>.

Nu is algemene concentratie of 'de' marktconcentratie niet hetzelfde als fusies en overnames. Het zou kunnen voorkomen dat de fusies, die – blijkens veel onderzoek – inderdaad een positieve bijdrage leveren<sup>6</sup>, een substituuut zijn voor andere wijzen waarop de concentratie zou kunnen geschieden, bij voorbeeld omdat de overgenomen ondernemingen anders zouden zijn uitgevallen. Een recent voorbeeld is de Britse Jaguar, overgenomen door Ford, waarvan de kansen op onafhankelijk voortbestaan twijfelachtig waren.

Naast fusies zijn ook toetredingen, uitredingen en de verdringing van de leidende ondernemingen door andere van belang voor de marktconcentratie. Door middel van een z.g. 'componenten-analyse' is in principe deze bijdrage van fusies/overnames vast te stellen, maar praktisch gesproken stuit zulk onderzoek op grenzen, zodat ons inzicht beperkt is tot enkele Amerikaanse en Duitse studies. Die wijzen op een grote invloed van fusies en overnames op

de marktconcentratie, maar of zulks voor alle tijden en plaatsen geldt, is voorshands onzeker.

Naast groeicycli, zijn ook de korter durende marktcycli van belang. Wij dalen dan af naar het niveau van de individuele produktmarkten. De markten van de meeste goederen en diensten zijn niet in evenwicht – zoals de standaardtheorie in haar analyses veronderstelt – maar vertonen een wisselend patroon van kopers- en verkopers-situaties. 'Sellers'- en 'buyers'-markten volgen elkaar op, ook binnen het kader van de langer durende groeicycli. Mijn stelling is nu dat kopersmarkten, veel meer dan verkopersmarkten, aanleiding geven tot de vorming van kartels, allianties, fusies en overnames. Zo'n stelling valt in kort bestek moeilijk waar te maken, omdat we met legio markten te maken hebben. Maar ieder die het verloop van markten intensief bestudeert, wordt getroffen door dit verschijnsel, waarbij sterke ondernemingen de winsten maakt in een verkopersmarkt, benutten om in een kopersmarkt lager geprijsde ondernemingen, al dan niet rechtstreekse concurrenten, op te kopen. Zwakke concurrenten zoeken in een teruggaande marktcyclus vaak elkaar op, met wisselend resultaat.

De toegenomen concurrentie vormt aldus de aansporing tot de concentratie. Enkele voorbeelden:

- in de internationale olie-industrie ontstonden kartels en fusies/overnames in dalende marktcycli, met teruggaande prijzen<sup>7</sup>;
- sinds enkele jaren weten de producenten van auto's dat een Japanse aanval op het luxe wagen segment onderweg is. Die markt is lucratief en heeft groeivoorzichten, maar de concurrentiële dreiging van Toyota, Honda en Nissan veroorzaakt overnames;

5. M. Uekusa, *Industrial organization: the 1970s to the present*, in: K. Yamamura en Y. Yasuda (red.), *The political economy of Japan*, vol. I, Stanford, 1987, blz. 482-486.

6. Zie het overzicht dat E. Kaufer (*Industrieökonomik*, München 1980, blz. 97-107) geeft, alsmede het onderzoek verricht door de Monopolkommission, *Hauptgutachten IV*, Baden-Baden, 1981-1982, blz. 197-204.

7. A. Hamilton, *Oil, the price of power*, Londen, 1986, die de jaarlijkse prijs per vat tussen 1860 en 1973 (blz. 9) en tussen 1973 en 1985 (blz. 105) geeft; K.M. Davidson, *Mega-mergers*, New York, 1985. Mijn inzichten zijn, naast deze publikaties, mede gebaseerd op een dissertatie-onderzoek van C. van der Linde, *Market conditions, development and structure of the international oil industry, 1880-1988*.

– de Amerikanen dereguleerden in 1978 de luchtvaartmarkt. Grote (prijs)concurrentie ontstond en sinds enkele jaren zijn overnames van luchtvaartmaatschappijen niet van de lucht. In Europa gaat het een zelfde kant op en ziet men de vorming van nieuwe allianties, (mislukte) pogingen daartoe (British Airways, KLM) en fusies/overnames.

Of het nu elektrische machines, textiel, autobanden, verzekeringen, dranken, of de witgoed-sector betreft, overal is die strijd om de beste marktposities aan de gang, gevoed door de geïntensiverde concurrentie van de kopersmarkten.

Dalen wij nog verder af op de weg van de afnemende abstractie, dan bereiken wij de individuele onderneming en is het terrein niet meer overzienbaar. Iedere onderneming heeft eigen problemen en voert een verschillend beleid met uiteenlopende resultaten. Concentraties op ondernemingsniveau hebben dan ook meestal meervoudige motiveringen en wijzen van uitvoering. Met de drie centrale problemen van het schema van de concurrentie-cyclus wordt echter iedere onderneming geconfronteerd: welke ondernemingsfunctie wordt vervuld, wat zijn de concurrentiële kansen en bedreigingen, en welke herstructureringen (interne zowel als externe) zijn vereist?

### Institutionele concurrentie

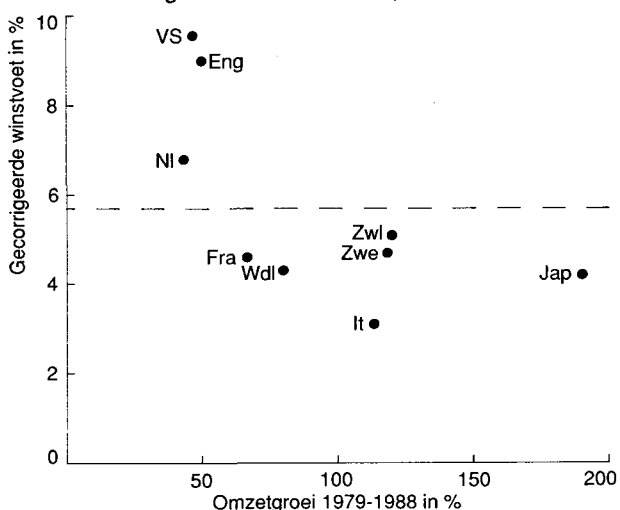
Wanneer wij de weg van de afnemende abstractie vervolgen, stuiten we op het fenomeen van de belangrijke verschillen in de institutionele voorwaarden die de markt voor ondernemingen reguleren. Landen hebben in dit opzicht uiteenlopende regimes. Wij kunnen ze in drie categorieën indelen.

Ten eerste zijn er de Angelsaksische landen, met hun in principe vrije markten. Weliswaar zijn er enkele sectoren waarin overheden een vetorecht behouden (verzekeringen en luchtvaart in de Verenigde Staten, de 'gouden' aandelen van de Britse regering, bij voorbeeld), maar over het geheel genomen is de overnemingsmarkt vrij.

In de Germaanse landen en Japan is daarvan, om uiteenlopende redenen, geen sprake. In West-Duitsland blokkeren de banken, middels hun bezit van soms aanmerkelijke aandelenpakketten en het 'Depotstimmrecht', de toegang. De sociale rechten van vakbeweging en employés ('Mitbestimmung') verhogen de barrières verder. In Zwitserland staat de vennootschapswetgeving het onderscheid tussen stemhebbende, geregistreerde aandelen en niet-geregistreerde, stemloze aandelen toe. Het bestuur van de onderneming kan een aandeelhouder, zonder opgaaf van redenen, in de tweede categorie plaatsen. In Zweden maakt men onderscheid tussen A- en B-categorieën aandelen, waarbij de laatste – in principe voor buitenlanders bedoeld – een uiterst geringe fractie van het stemrecht van de A-aandelen hebben. De situatie in Nederland, met zijn structuurvennootschappen, certificaten van aandelen, preferente en prioriteitsaandelen, is bekend.

Evenals in de Germaanse landen, is de Japanse overnemingsmarkt geblokkeerd. De kernpunten van dit stelsel zijn: het verbod op de vorming van houdstermaatschappijen. Dit verbod – afkomstig van Mc-Arthurs bezettingsregime – bracht de ondernemingen van de vroegere 'zaibatsu's' tot de opbouw van netwerken van aandelen-kruisparticipaties en tot de vorming van presidentenclubs van de kernondernemingen in een nieuwe 'keiretsu', zodat – omdat art. 278 van de Commercial Code ontslag van een ondernemingsdirecteur op ieder moment door de aandeelhoudersvergadering toestaat – de z.g.'consensus' in de keiretsu bewaard kon blijven<sup>8</sup>. Voorts is er de centrale rol

Figuur 2. Omzet- versus winstmaximalisatie van de leidende ondernemingen in diverse landen, 1979-1988.



van de groepsbank. De retentieregeling bij de kredietverlening door de keiretsu-bank, waarbij de ondernemingen 40 tot 55% van het verleende krediet moeten aanhouden bij de bank, werkt in feite als de depot-stortingen van de leden van vroegere Franse kartels: een al even effectief middel om te binden<sup>9</sup>. Het onderscheid met de Angelsaksische grote ondernemingen is niet zozeer de groepsvorming van veelal wijd verspreide ondernemingen, als wel de ondoordringbaarheid ervan.

Ten derde is er het Frans-Belgische stelsel. Dit wordt gekenmerkt door de financiële holdings, die op drieërlei wijze beschermd zijn: het 'cascade'-stelsel van aandelenbezit, de 'auto-controle' (moeders en dochters houden aandelen in elkaar aan) en de 'verrouillage' (de plaatsing van aandelen bij een beperkte groep bevrindende ondernemingen, kenmerkend voor tweederde van de aan de Parijse beurs genoteerde fondsen). Enkele spectaculaire overnamegevechten deden zich in beide landen in de afgelopen jaren weliswaar voor, maar hun aantal is gering (circa één op de tien gevallen van overnames van beursgenoteerde fondsen, tegen één op de drie in de Angelsaksische landen) en de beursregels zijn onduidelijk en willen nogal eens verschuiven. Dit laatste maakt een onvriendelijk overnamebod extra riskant.

De bovengenoemde structuurverschillen beïnvloeden – om niet te zeggen dwingen – het ondernemingsgedrag. Figuur 2 laat dat zien voor de 241 grootste ondernemingen van verschillende landen uit de Fortune-500 lijsten. Tegen elkaar zijn afgezet de winst op de omzet (gecorrigeerd voor de verschillen in vennootschapsbelasting) en de omzetgroei gedurende de periode 1979-1988. (NL zijn de 11 grootste Nederlandse ondernemingen, inclusief Shell en Unilever, die voor de helft aan Engeland en Nederland zijn toegerekend. Hun winstvoet lag op het 'Angelsaksische' niveau, te weten 9,4%, waardoor het Nederlandse cijfer flink werd opgetrokken.) Alleen voor Japanse ondernemingen kan een deel – circa een derde – van de grote omzetgroei toegeschreven worden aan de grotere nationaal-economische groei, zodat de vergelijkbare ondernemingsexpansie van de 40 grootsten nog ruimschoots boven de 100% blijft.

De verschillen in ondernemingsgedragingen – winstmaximalisatie bij de Angelsaksische ondernemingen, omzetmaximalisatie bij de meeste continentaal-Europese en

8. M. Aoki (red.), *The economic analysis of the Japanese firm*, Amsterdam, 1988, blz. 7-21. Zie ook R. Caves en M. Uekusa, *Industrial organization in Japan*, Washington, 1976, Hoofdstuk 4.

9. Aoki, op.cit., blz. 20-21.

Japanse ondernemingen – zijn eveneens terug te vinden wanneer men de betreffende ondernemingen in de diverse sectoren vergelijkt. In Europa vallen de relatief afwijkende scores van ondernemingen uit Italië en de kleinere landen op. Dat zou kunnen liggen aan de beperktere populaties die voorhanden zijn in de Fortune-500 lijsten. Maar inspectie van de lijsten leert dat de Italiaanse staatsholdings slechte winstmakers zijn, terwijl in Nederland drie uitvallers (RSV, VMF en Cehave) de groei drukken. Zwitserse en Zweedse ondernemingen blijken in sommige sectoren (voedingsmiddelen, farmaceutica, elektro) een grote internationale expansie te bedrijven door overnames in de EG en de Verenigde Staten.

## De Europese mededingingspolitiek

De ratio van mededingingspolitiek is niet de bestrijding van grote ondernemingen, het dienen van het consumentenbelang of het nastreven van het vage begrip 'algemeen belang' (zoals de Engelse en Nederlandse wetgeving ten onrechte stipuleren), maar het in stand houden van de mededinging op markten. In termen van onze concurrentiecyclus-gedachte betekent het dat de mededingingspolitiek ervoor heeft te zorgen dat de cyclus niet geblokkeerd wordt. Het EEG-verdrag is daar van meet af aan van uitgegaan en de bepalingen van de artikelen 3f, 85 en 86 hebben dat (naast andere artikelen) vastgelegd: gevegd wordt een mededinging die binnen de gemeenschappelijke markt niet wordt verhinderd, beperkt of vervalst. De Europese Commissie moet hierop toezien en het Hof van Justitie bewaakt de naleving van de gevolgde procedures.

Het terrein van de mededingingspolitiek is zeer breed en omvat een scala van onderwerpen, zoals kartels, onderling afgestemde gedragingen, joint-ventures en andere samenwerkingsverbanden, verticale afspraken, octrooien, licenties en auteursrechten, dumping, concentratie, fusies en overnames, maar ook staatsmonopolies en het gedrag van de lidstaten ter zake van subsidies, fiscale rechten, ondersteuningsmaatregelen, publieke aankopen, exportsteun, im- en exportquota's en maatregelen van gelijke werking als deze (art. 30 en 34), zoals het fameuze 'Reinheitsgebot' voor bier in de Duitse wetgeving. Met het oog op ons onderwerp beperk ik mij daarom tot drie onderwerpen: fusies, joint-ventures en dumping.

*Fusies en overnames* vereisen een zelfde maatstaf van beoordeling als overeenkomsten (kartels) en onderling afgestemde gedragingen tussen ondernemingen, aldus het Hof van Justitie in het Continental Can-arrest (1973). Een 'dubbele standaard'<sup>10</sup> is niet aanvaardbaar en het begrip misbruik maken van een machtspositie (in art. 86) impliceert dan ook geen fatsoensregel, maar de eis dat een onderneming met een machtspositie op de markt niet door middel van een overname of fusie de concurrentie uitschakelt of belet. Dan wordt de vrijheid van concurrerend handelen aan banden gelegd. Machtsposities doen zich voor wanneer ondernemingen 40% of meer van een relevante markt in handen hebben, eventueel ondersteund door een groot financieel en technisch vermogen en een multinationale dimensie. De mate van asymmetrie in de marktstructuur is ook van belang<sup>11</sup>. De relevante markt kan de gehele EG-markt zijn, een lidstaat, of een deel daarvan, en het misbruik kan zowel de aanbod- als de vraagzijde van de markt betreffen<sup>12</sup>. Het 40%-marktaandeel is geen absoluut gegeven: het kan hoger of lager zijn. Voor de ondernemingen vallend onder het oude EGKS-regime geldt dat iedere fusie in de ijzer- en staalindustrie en de kolenmijnbouw voorafgaande goedkeuring behoeft<sup>13</sup>. In 1987 sprak het Hof in de Ph. Morriszaak uit dat art. 85 op een overeenkomst tot deelneming in het aandelenkapitaal van een

onderneming van toepassing is, ook al betreft dit een minderheidsdeelname. Zulke overeenkomsten tussen ondernemingen zijn verboden wanneer zij marktgedrag betreffen dat de concurrentie verstoort<sup>14</sup>. De toepassing van art. 85 is van voordeel omdat, in tegenstelling tot art. 86, geen misbruik bewezen behoeft te worden.

Met deze beide beslissingen heeft de Commissie nu de bevoegdheid om zowel art. 85 als art. 86 op fusies en overnames toe te passen, zodat de juridische vorm van de transactie minder belangrijk wordt dan de economische inhoud. In 1988 kon dan ook een groepsbod van drie grote drankenproducenten op Irish Distillers worden voorkomen<sup>15</sup>, en in 1989 werd het gezamenlijke bod van Siemens en General Electric op Plessey getoetst.

In het voorgaande werd de situering van fusies/overnames in rijpe en stagnerende/teruggaande sectoren beschreven; in de overgrote meerderheid van de gevallen waarmee de Commissie bemoeienis had, betrof het dan ook fusies/overnames in deze branches: de blik-emballagesector (Continental Can, 1970; Carnaud/Sofrab, 1987; en Carnaud/Metal Box, 1988), de voedingsmiddelen- en drankenindustrie (onder andere Berisford-British Sugar Corporation, 1982; Douwe Egberts-Van Nelle, 1989), de glasfabricage (Pilkington/BSN, 1980), rubber banden en thermoplastics (Michelin/Kléber-Colombes, 1980, en ENI/Montedison, 1981), tabak (Ph. Morris/Rothmans International, 1982) en voorts de vele fusies/overnames in de ijzer- en staalindustrie en de kolenmijnbouw. In groeiemarkten, waar de herstructureringsactiviteiten in de vorm van fusies/overnames in de regel minder belangrijk zijn, heeft de mededingingspolitieke surveillance niettemin betekenis, ten einde de kansen van opkomende mededingers open te houden (British Airways/Caledonia, 1988).

Al deze activiteiten zijn ex-post. Dat schept onzekerheden en veel ondernemingen tasten daarom ex-ante eventuele bezwaren van de Commissie af. Sinds 1973 zijn al pogingen ondernomen om tot een concentratieregeling te komen, maar, ondanks herhaalde wijzigingen in de voorstellen, zonder tot overeenstemming tussen de lidstaten te leiden. Commentaar is derhalve prematuur, al verluiden persberichten dat vooruitgang geboekt zou zijn. In het bijzonder schijnt het principe dat de Commissie fusies/overnames slechts op mededingingspolitieke gronden beoordeelt, aanvaard te zijn. Industriepolitieke overwegingen zullen niet doorslaggevend zijn, waarmee een belangrijke bron van problemen vermeden zou worden. Verschil van inzicht bestaat nog ten aanzien van de beoordelingsdrempel: moet een wereldomzet van ecu 5 miljard van de gecombineerde ondernemingen de preventieve toetsing doen ontstaan, of is een drempel van ecu 2 miljard vereist, zoals de kleinere EG-landen vragen?

10. Een dubbele standaard zou verschil van beoordelingsmaatstaven meebrengen, uitgaande van de gedachte dat kartels de mededinging verhinderen, maar concentraties niet. In Europa leefde deze gedachte in de jaren zestig en zeventig tot 1973; in de Verenigde Staten werd zij gehuldigd sinds het bewind van de regering Reagan. Zie hierover uitvoeriger mijn artikel Wending in de Europese mededingingspolitiek, de zaak Continental Can, ESB, 7 maart 1973.

11. Derde Verslag Mededingingsbeleid van de EG-Commissie, Brussel, 1974, blz. 15.

12. Derde Verslag, 1974, blz. 62.

13. In de loop der jaren heeft de Commissie ook heel wat voorwaarden opgelegd, die vaak neerkwamen op de afstoting van deelbelangen, het opgeven van personele verbindingen en blokkerende stemrechten, de terugtrekking uit samenwerkingsverbanden, enz. De bedoeling was vaak een efficiënte bedrijfsvoering door schaalvergroting toe te staan, maar de machtsvorming middels groeperingen tegen te gaan. Zie bij voorbeeld Derde Verslag, nr. 75 (blz. 69-72).

14. Zeventiende Verslag Mededingingsbeleid, 1988, nr. 101.

15. Achttiende Verslag, 1989, nr. 80.

Bij *joint-ventures* zijn, meer dan bij fusies en overnames, naast rijpe bedrijfstakken ook nieuwe economische activiteiten in het geding, maar de overeenkomst is dat zij zowel efficiency-bevorderende als concurrentieremmende kenmerken kunnen hebben. Dit dubbele aspect maakt een driedelige afweging noodzakelijk. Ten eerste, joint-ventures zonder anti-concurrentiële regelingen tussen de partners, of die welke van beperkt belang zijn, genieten de groepsvrijstellingen van 1968, 1984, 1986 en volgende jaren<sup>16</sup>. Deze gelden in het algemeen voor allerlei samenwerkingsakkoorden, zoals licentie- en specialisatie-overeenkomsten, franchising, onderzoek en ontwikkeling, bepaalde exclusieve afdelingsovereenkomsten, enz. Ten tweede, waar joint-ventures de mededinging kunnen schaden (bij voorbeeld tussen grotere mededingers), worden zij individueel beoordeeld vanuit het gezichtspunt van art. 85-1. Ten derde, de Commissie kan een joint-venture vrijstelling geven, ook indien de regel van art. 85-1 overtreden wordt (mededinging tussen de deelnemers wordt uitgeschakeld), mits de mededinging in de markt of sector als geheel niet wordt geëlimineerd en de samenwerking aanwijsbare voordelen oplevert (art. 85-3).

Weinig joint-venture-gevallen zijn, sinds het beleid zich vanaf 1983 ontplooidde, verboden; wel vergt de Commissie nogal eens aanpassing van de afgesloten overeenkomsten<sup>17</sup>.

Ten slotte het nogal omstreden *anti-dumping beleid* van de Commissie. Dit is een complex, ondoorzichtig terrein, waarbij de GATT-regels nogal wat speelruimte laten aan de autoriteiten van de grote handelslanden (of blokken). Men laveert tussen de polen van protectionistisch gebruik<sup>18</sup> en de gerechtvaardigde bescherming van de eigen industriesectoren. Vooral de genoemde institutionele concurrentie kan van dumping de achtergrond vormen<sup>19</sup>.

In dit kader kan men zich toch niet aan de gedachte onttrekken dat een deel van de alsmaar voortdurende handelsbalansoverschotten van de Germaanse landen en

Japan hun oorsprong vinden in de institutionele vrijwaring van de internationale concurrentie van hun leidende concerns, die omzetmaximalisatie bedrijven. Winstmaximalisatie en omzetmaximalisatie verdragen zich niet naast elkaar in een vrije markteconomie. Omzetmaximalisatie – hetzij in de richting van overmatige expansie in een sector, of brede diversificatie over meer sectoren – leidt tot een gemiddeld lager rendement voor de gehele onderneming en maakt deze kwetsbaar voor een overnamebod van een winstmaximaliserend concern. Het feit dat zo'n strategie in de Germaanse landen en Japan niet gevolgd kan worden vanwege de eerder omschreven bescherming die wordt geboden door de institutionele structuren in deze landen, maakt het waarschijnlijk dat de confusie rond het dumpingvraagstuk blijft voortbestaan.

**H.W. de Jong**

---

16. Publikatieblad van de Europese Gemeenschap 1968 C75 en 1986 C231, 1984 L53/1, 1984 L53/5, 1984 L219/15, 1989 L61 en 1988 L359.

17. Zie uitvoeriger: B. van der Esch, Joint ventures under the competition rules of the EEC-treaty, en R.H. Lauwaars, Industrial restructuring operations and EEC competition law, beide in: P.J. Slot en M.H. van der Woude, *Exploiting the internal market: co-operation and competition towards 1992*, Deventer, 1988.

18. Zie de kritische beschouwing van B. Hindley (London School of Economics) in de *Financial Times*, 6 januari 1989, blz. 11, die de Commissie protectionisme verwijt.

19. Concurrentie in het buitenland van (beschermde) kartels in de markteconomie en van staatslichamen uit de centraal geleide economieën (dikwijls om vreemde valuta te verdienen) was steeds een voornamelijk bron van dumping. De vooroorlogse Duitse staalen kolenkartels waren hierom bekend en tussen 1980 en 1988 waren 141 van de 348 door de EG aangepakte anti-dumpingzaken gericht tegen centraal geleide economieën. De acties gericht tegen Japan (27 in totaal) waren er wellicht niet veel in aantal, maar betroffen wel belangrijke goederen (bij voorbeeld fotokopieerapparaten (\$ 1 miljard invoer), computerprinters (\$ 1,3 miljard), videorecorders (\$ 600 miljoen).