

De Europese mededingingspolitiek

In ESB van 1 januari jl. besprak ik de Nederlandse mededingingspolitiek.

Het bleek dat deze politiek weinig betekenis heeft en niet veel bijdraagt tot het doorwerken van de concurrentie in het marktproces. Over de Europese mededingingspolitiek valt een geheel ander verhaal af te steken. Dit is een beleid dat 'tanden' heeft, consistent is opgezet en wordt uitgevoerd, en waarmee de Nederlandse staat en de ondernemingen in toenemende mate te maken krijgen. Er wordt – wanneer deze politiek ter sprake komt – nogal eens onbesuisd over geoordeeld, in de trant van 'Duits of Europees dogmatisme' dat haaks zou staan op de zakelijke werkelijkheid. Onder economen doen vlotte generalisaties de ronde, die de evidente onmogelijkheid van succesvol mededingingsbeleid adstrueren. Voorbeelden?

- Je kunt ondernemingen toch niet dwingen zich anders te gedragen.
- De EG-Commissie kan toch niet alles weten en overal voor politie-agent spelen.
- Verdringingsconcurrentie, door middel van gerichte prijsdiscriminatie is zinloos, vooral van dominante ondernemingen. Zij zouden zich zelf schaden: een extreem lage prijs kan niet selectief worden toegepast en de opgelopen verliezen kunnen niet worden goedgemaakt.
- Boetes voor overtredingen hebben nauwelijks effect, want wegen niet op tegen de voordelen ervan.
- Fusies en overnames worden door ondernemingen ondernomen omdat zij er voordelen in zien. Waarom dan ingrijpen?

Het amusante (of irritante, dat hangt van de stemming af) van dit soort opmerkingen is de combinatie van onthutsende onwetendheid en stellige verzekerdheid. Dat tref je natuurlijk vaker aan: 'fools rush in where angels fear to tread', maar ik heb de indruk dat het bij economen wordt versterkt door verkeerd gebruik van het fameuze rationaliteitspostulaat waarmee ze opgevoed worden. Een hypothetische veronderstelling wordt dan gegeneraliseerd tot werkelijkheidspostulaat: de stilzwijgende overstap van veronderstelling naar feit.

Het Europese beleid verschilt in een aantal opzichten van het Nederlandse.

Er is een duidelijke doelstelling van het beleid, die overigens naarmate de EG gegroeid is, enigzins verschuift. Van meet af aan is het primaire doel geweest de open, vrije markt die de lidstaten gewild hebben niet tegen te werken door afspraken en gedragingen tussen ondernemingen, die de onderlinge handel bemlemmen. Op consistente wijze hebben de Commissie en het Hof van Justitie dit nagestreefd. Het veilig stellen van de werking van de concurrentie – treedt de

H.W. de Jong



laatste jaren steeds meer op de voorgrond in het kader van de integratiebevordering. Dat is logisch, want er zijn in de jaren zeventig – mede als gevolg van concentratie – allerlei machtsposities op markten ontstaan, terwijl lidstaten de neiging hebben gehad de concurrentie te frustreren door middel van steunverlening, verkapte protectie, begunstiging van nationale ondernemingen en gericht aankoopbeleid. Bij de bestrijding van het laatste is ontegenzeggelijk voortgang geboekt, al gaat het langzaam. Bij het eerste worden de lijnen eveneens zichtbaarder: prijsdiscriminatie en verdringingsconcurrentie blijken geliefde strijdmiddelen te zijn in handen van ondernemingen die marktmacht bezitten. Maar steeds weer stelt de mededingingspolitiek de grenzen vast. Een recent voorbeeld: Akzo-chemie ondervond dat gerichte prijsonterbieding in een deelmarkt – meeladditieven op basis van benzoylperoxide – niet ongestraft kan worden toegepast jegens een kleine opkomende concurrent, ESC in Engeland, die een andere deelmarkt – de polymerensector – betreedt. Voor dit gedrag – waarvan men na lezing van de commissiebeschikking (Publ. blad, L 374 van 31.12.1985) moet vaststellen dat het beneden alle peil was – kreeg de onderneming een boete van f. 24,7 mln. (vermoedelijk circa 10% van de jaaromzet in die sector) plus een stringente gedragsaanwijzing voor de komende vijf jaar. Zo moet een grote onderneming soms als een kleine jongen behandeld worden. Zelfs voor economen die helemaal niet in mededingingspolitiek geïnteresseerd zijn, vormen de beschikkingen en arresten interessante bronnen voor de studie van het ondernemingsgedrag.

Een belangrijk punt is dat het beleid in één hand is – de Commissie – zonder dat de beleidsuitvoerende instantie zich

al te veel zorgen behoeft te maken over politieke interventie en de pressiegroepen van 'big business' er greep op hebben, zoals in de nationale lidstaten vaak het geval is. Zoals de Duitse sociaal-democraat Uwe Jens een paar jaar geleden in een lezenswaardig opstel schreef 1) is concurrentie een publiek goed, waarvan iedereen wil profiteren, zolang hij er niet voor hoeft te betalen. De kosten zijn direct en zichtbaar bij de slachtoffers, ondernemingen, vakbonden en werknemers, maar de voordelen ervan zijn pas op lange termijn en verspreid waarneembaar. Gevolg is dat de voordelen van concurrentie, hoewel vele malen groter dan de nadelen, weinig politieke bescherming genieten. Dit is een zwakte in iedere politieke democratie. Aan dit euvel lijdt de mededingingspolitiek van de EG veel minder dan elders; met Eucken en Hayek ben ik van mening dat een markteconomie een grondwet behoeft die de mededinging veilig stelt. De EG heeft die in het Verdrag, gewaarborgd door het Hof van Justitie.

Een additioneel punt is dat het EG-beleid – in tegenstelling tot het Nederlandse – 'open' is: men kan het volgen en er over discussiëren; de beschikkingen van de Commissie en de arresten van het Hof worden in extenso gepubliceerd; de jaarlijkse mededingingsverslagen zijn uitvoerig en overzichtelijk en de Commissie stimuleert onderzoek en advies 2).

De nieuwe commissaris van DG-IV, P.D. Sutherland, heeft kort na zijn aantreden een rede gehouden waarin hij een verdere verstrakking van het mededingingsbeleid heeft aangekondigd, alsmede een opvulling van de bestaande lacunes – fusiepolitiek, lucht- en zee-transport, banken en verzekeringen. Voorts komen er richtlijnen ten aanzien van joint-ventures, eveneens een zich uitbreidend verschijnsel 3). Ik denk dat met name de wat grotere Nederlandse ondernemingen er goed aan doen zich bijtijds af te vragen of wat zij doen wel in overeenstemming is met de mededingingsregels – ten einde later onaangename verrassingen te vermijden.

H.W. de Jong

1) U. Jens, *Möglichkeiten und Grenzen rationaler Wettbewerbspolitik in Demokratien*, in: Cox, Jens, Markert (red.), *Handbuch des Wettbewerbs*, Verlag F. Vahlen, München, 1982.

2) H.W. de Jong, *Competition policy in Europe: stimulus, nuisance or drawback*, Amsterdam, 1986. Dit – nog niet gepubliceerde – overzicht van de Europese mededingingspolitiek is op aanvraag verkrijgbaar bij het Bedrijfseconomisch instituut, Jodenbreestraat 23, 1011 NH Amsterdam.

3) P.D. Sutherland, *Towards positive guidelines on joint ventures*, Brussel, november 1985.