

Detectie van concurrentiegebrek in 2011

De Nederlandse mededingingsautoriteit detecteert sectoren waarin risico's op concurrentievervalsing verhoogd aanwezig zijn. Hiertoe is het economisch empirisch detectie-instrument (EEDI) ontwikkeld, waarmee een aantal risicovolle sectoren aan het licht komen. Het EEDI is opgebouwd uit een negental markt- en gedragskenmerken van de betreffende sector. Sectoren die hoog scoren zijn interessant om nader door de bril van de NMa te bekijken.

De NMa houdt zich onder andere bezig met het opsporen van anticompetitief gedrag van ondernemingen. Daarnaast wordt bij een voorgenomen fusie bezien in hoeverre die zal leiden tot een significante beperking van de concurrentie in de sector. De reden om alert te zijn is dat een gebrek aan concurrentie de consument zal schaden. Om kartels op te sporen gebruiken zowel de NMa als andere autoriteiten tot dusverre gevarieerde informatiebronnen, waaronder informatie van klokkenluiders en clementieverzoeken van overtreders. Zo is de bouwfraude opgespoord omdat de heer Bos een schaduwboekhouding aan de NMa ter beschikking stelde en is een bierkartel tussen Heineken, Bavaria, InBev en Grolsch mede opgerold nadat café-eigenaar Freriks een klacht indiende bij de NMa. In de laatste zaak speelde ook een clementieverzoek van de InBev-groep een belangrijke rol. Clementieverzoeken blijven van groot belang voor het opsporen van overtredingen, zoals bij het dubbelglaskartel dat in 2010 is beboet. Deze methode heeft echter ook zo zijn beperking.

Allereerst is het zo dat volgens Brenner (2009) de mogelijkheid tot het aanvragen van clementie niet per definitie een kartel destabiliseert. Het is dus goed mogelijk dat grote kartels over het hoofd worden gezien omdat er geen spijtoptanten te vinden zijn. Er wordt op diverse internationale mededingingsbijeenkomsten dan ook meer en meer de zorg uitgesproken over het feit dat het aantal clementieverzoeken momenteel geen verdere groei vertoont. Ook kan het zo zijn dat de potentiële kartellisten anticiperen op de clementieregeling. Met andere woorden, er wordt bij het opzetten van kartels al rekening gehouden met het bestaan van de clementieregeling (Andeweg *et al.*, 2009). Volgens Schinkel (2010) betekent dit dat opspoorders en overtreders steeds meer aan elkaar gewaagd zijn. Bedrijven worden steeds inventiever om kartels te verbloemen, en de opspoorders moeten steeds meer uit de kast halen om de kartels te identificeren en daadwerkelijk te bestraffen. Daarom is de NMa in 2006 gestart

met het project Economisch Empirische Detectie (Buijs en Vermeulen, 2008; Buijs, 2009). De bedoeling daarvan is om te bepalen welke sectoren tot de risicogroep behoren voor het ontstaan van anticompetitief gedrag. De methode houdt in dat voor alle sectoren van de Nederlandse economie op basis van openbare bronnen bekeken wordt welke kenmerken de sectoren hebben. Zo zal het bij weinig aanbieders op een markt makkelijker zijn om afspraken te maken met concurrenten dan wanneer er veel aanbieders zijn, omdat men elkaar eenvoudiger kan benaderen en controleren. Makkelijke toetreding maakt het risico van afspraken weer geringer. Een nieuwe speler zal eventuele afspraken eenvoudig kunnen destabiliseren. Aan de andere kant doet buitenlandse concurrentiedruk het risico van kartels weer verminderen. Men zal immers het buitenland ook bij het kartel moeten betrekken, anders zal een consument bij forse prijsverschillen gemakkelijk switchen naar het goedkopere buitenlandse product. Als er sprake is van een stabiele markt vereenvoudigt dit op zijn beurt weer het maken van afspraken die ook goed te controleren zijn door de stabiele verhoudingen. Een gebrek aan innovatie kan samenhangen met de specifieke markt, maar kan ook duiden op afspraken om elkaar niet met steeds vernieuwde producten te beconcurreren. De organisatiegraad van een sector, hier gemeten op basis van het aantal brancheorganisaties, kan ook van invloed zijn op de mogelijkheid tot stabiele afspraken. Overkoepelende brancheorganisaties kunnen dienen als platform voor afspraken of de afspraken controleren. Nu hoeft een gebrek aan concurrentie niet automatisch te betekenen dat er sprake is van ongeoorloofd gedrag. Op sommige markten is er simpelweg geen ruimte voor zeer veel aanbieders. Als dat zich voordoet, dan betekent dit wel dat de risico's op ongeoorloofd gedrag groter zijn dan in het geval er zeer veel aanbieders zijn, maar niet dat het ook daadwerkelijk plaatsvindt. Aan de andere kant is het helder dat pogingen om afspraken te maken die de mededinging beperken ook voorkomen in markten waar wel veel aanbieders zijn. In situaties waar sectoren het water tot aan de lippen komt te staan, zullen ondernemingen eerder proberen een afspraak te maken. Zo werd op het dieptepunt van de economische crisis het idee aan de NMa voorgelegd om in de binnenvaart een oplegging overeen te komen, teneinde tijdelijk de overcapaciteit uit de markt te halen. Dergelijke afspraken kunnen gemakkelijker worden gemaakt wanneer er een hoge organisatiegraad is. Als er veel aanbieders op dit type markten

LILIAN PETIT

Medewerker Economisch Bureau Nederlandse mededingings autoriteit

JARIG VAN SINDEREN

Chief Economist Nederlandse mededingings autoriteit en hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

zijn en er sprake is van hoge vaste kosten, kan dat er vooral in periodes van crisis toe leiden dat de aanbieders afspraken willen maken om allemaal te overleven (Janssen en Van Sinderen, 2010). De NMa heeft overigens bezwaar aangetekend tegen het idee.

De Concurrentie-index

Hoewel er internationaal veel studies zijn die zich richten op collusie-faciliterende factoren (Symeonidis, 2003; National Economic Research Associates, 2004; Porter, 2005; Harrington, 2008) is er weinig bekend over mededingingsautoriteiten die economisch empirische detectie in de praktijk toepassen. De NMa is hierin een pionier (Harrington, 2006). In het empirisch economisch detectieproces is de zogenoemde Concurrentie-index (CI) de leidende indicator om de concurrentieverhoudingen van de sectoren in kaart te brengen. Op basis van negen indicatoren wordt de kans op een gebrekkig functionerende markt ingeschat (figuur 1).

Voor circa vijfhonderd sectoren wordt op basis van openbare gegevens bekeken wat de CI-score is. Deze sectoren omvatten de gehele Nederlandse economie. De NMa gebruikt de Standaard Bedrijfsindeling (SBI) waarin alle sectoren van de Nederlandse economie zijn ondergebracht. Deze hiërarchische sectorindeling begint op een tweecijferig niveau en laat zich steeds specifiekere uitsplitsen tot een zescijferig niveau. Door de beperktheid van de bronnen kan de NMa niet verder gaan dan tot maximaal het viercijferig niveau, omdat voor een gedetailleerder niveau niet alle data beschikbaar zijn en de onderlinge vergelijkbaarheid van sectoren op een gedetailleerder niveau bemoeilijkt wordt. Dat betekent in de praktijk dat wel iets gezegd kan worden over de sector, maar niet over de bedrijven daarbinnen, noch over de relevante markten die wellicht enger zijn dan de viercijferige SBI-markten.

De indicatoren die bepalend zijn voor de eindscore van de Concurrentie-index zijn: Herfindahl-Hirschman Index (HHI), aantal ondernemingen, de ratio toetreding plus uitreding op het totaal aantal spelers in een sector ofwel *churn*, het percentage ondernemingen dat minstens vier jaar actief is op de markt ofwel de overlevingsratio, innovatie-uitgaven als percentage van de bruto toegevoegde waarde, het aantal brancheorganisaties binnen de sector, de relatieve prijzen binnen de Nederlandse sector in vergelijking met de Europese sector, de import en de marktgroei.

Deze negen kenmerken worden samen gewogen waarbij de relatieve gewichten verschillen. Zo wordt de HHI zwaarder gewogen dan bijvoorbeeld de innovatie-uitgaven, deels omdat sommige kenmerken belangrijker zijn voor het genereren van anticompetitief gedrag dan andere, deels omdat sommige variabelen louter op een hoger aggregatieniveau

In een stabiele markt met weinig groei zijn de voorwaarden voor anticompetitief gedrag gunstiger

beschikbaar zijn, zoals de innovatie-uitgaven. De CI is zodanig geconstrueerd dat de ruwe scores van een sector per indicator worden gestandaardiseerd naar een waarde tussen 0 en 1, waarbij 0 een kleine kans op mededingingsbeperkingen impliceert en 1 een verhoogde kans. Deze vertaalslag wordt gemaakt aan de hand van zogenoemde lidmaatschapfuncties. In deze functies wordt elke variabele zodanig gestandaardiseerd dat ze onderling vergelijkbaar zijn. Figuur 2 illustreert als voorbeeld de lidmaatschapfunctie van de indicator marktgroei. Deze grafiek geeft aan dat in een stabiele markt met weinig groei de voorwaarden voor anticompetitief gedrag gunstiger zijn dan in andere situaties. Daarbij veronderstelt de NMa ook dat

spelers in een krimpende markt weliswaar geneigd zijn afspraken te maken, maar dat dat vaak mislukt door de grote economische problemen. Samenspanning biedt dan in situaties van forse krimp geen uitweg meer. Indien er sprake is van toenemende groei, kan het zijn dat het maken van afspraken lastig is, omdat toetreding waarschijnlijk is.

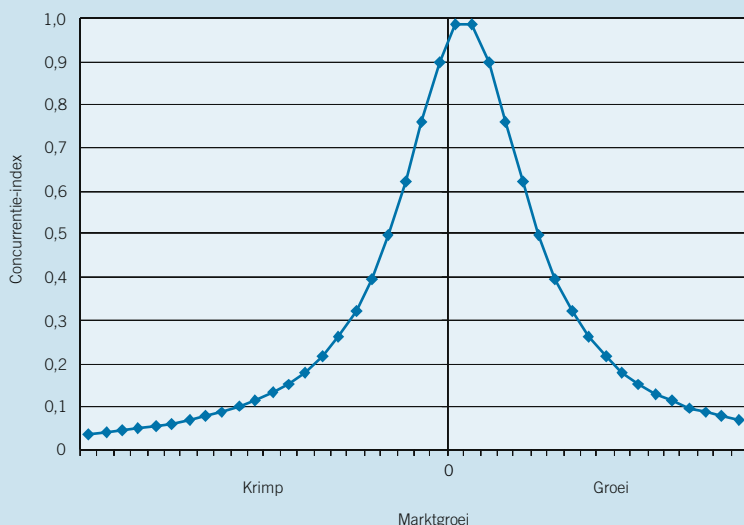
De vorm van de lidmaatschapfunctie wordt voor iedere indicator afzonderlijk vastgesteld op basis van literatuur en empirie. Voor elk van de negen afzonderlijke variabelen wordt deze functie gedefinieerd. Het eindoordeel per sector wordt uiteindelijk bepaald door het gewogen gemiddelde van alle waarden die uit het standaardisatieproces voortvloeien. De weging van de diverse variabelen hangt onder andere af van de importantie en van het aggregatieniveau van de bron. Om te bezien in hoeverre deze gewichtskieses invloed hebben op de eindresultaten, is een interne check gedaan. De samenweging is op drie wijzen uitgevoerd met ieder zijn eigen wegingschema. De eerste methode hanteert de conventionele weging, de tweede corrigeert voor de hoge wegingsfactor die aan de HHI is toegekend en de derde methode gebruikt geen weging. Uit een gevoeligheidsanalyse waarin is gevarieerd met de gewichten blijkt dat de waarde van de afzonderlijke variabelen dermate robuust is dat variatie in de gewichten geen determinerende rol speelt. De correlatie tussen de uitkomsten is op basis van de *Spearman ranking correlation* circa 0,89.

Figuur 1



Figuur 2

Functie marktgroei.



Resultaten EEDI 2010

Voor 2010 is op basis van de indicatoren een ranglijst opgesteld die het functioneren van alle viercijferige SBI-sectoren in de Nederlandse economie weergeeft. De lijst omvat ongeveer vijfhonderd sectoren. De sectoren die conform de Concurrentie-index hoog op de ranglijst scoren staan weergegeven in tabel 1. Aangezien er drie wegingschema's zijn gehanteerd kan de exacte ranking

per wegingschema enigszins verschillen. De tabel is daarom gesorteerd op volgorde van SBI-code. In de tabel staan de indicatoren die dominant zijn bij de bepaling van de gebrekkige functionering van de sector met een stip gemarkeerd. Dit impliceert dus niet dat de overige indicatoren laag scoren, noch dat zij niet beschikbaar zijn. Uitdrukkelijk zij vermeld dat deze lijst de risicogroep omvat, maar niets zegt over daadwerkelijk ongeoorloofd gedrag.

Alle sectoren opgenomen in de ranglijst hebben ten minste voor vijf indicatoren data beschikbaar. Zij hebben dus een vulgraad van de data van minimaal 56 procent. Ruim 95 procent van alle sectoren voldoet aan deze data-eis, waarbij meer dan 50 procent van de sectoren een vulgraad van 89 procent of hoger heeft.

Dat sectoren hoog scoren, wil uiteraard niet zeggen dat de mededingingsregels worden overtreden.

Volgens de indicatoren in de Concurrentie-index zijn dit minder goed functionerende markten. Anderzijds betekent het ook niet dat sectoren die niet genoemd zijn, vrij van mededingingsproblemen zijn. Er zijn bijvoorbeeld sectoren die vanwege gebrek aan data niet in de analyse zijn opgenomen. Daar komt bij dat verondersteld wordt dat de geografische markten nationaal zijn, dus niet lokaal of regionaal en dat productmarkten zijn gedefinieerd op basis van SBI-codes. Dit kan problematisch zijn. Gelet op het

Tabel 1

Potentieel gebrekkig functionerende markten (op basis van EEDI).

| Sector | HHI | Ondernemingen | Churn | Overlevingsratio | Innovatieuitgaven | Brancheorganisaties | Prijzen | Import | Marktgroei |
|--|-----|---------------|-------|------------------|-------------------|---------------------|---------|--------|------------|
| Kleiwinning | | • | • | | | | | | |
| Vervaardiging van niet-gedistilleerde, gegiste dranken | • | • | • | • | | • | • | | • |
| Mouterijen | • | • | • | • | | • | • | | • |
| Vervaardiging van mineraalwater en frisdranken | • | • | • | • | | • | • | | • |
| Verwerking van tabak | • | • | • | • | | | | • | • |
| Vervaardiging van cokesovenproducten | | • | • | • | • | | | | |
| Bewerking van splijt- en kweekstoffen | | • | • | | • | | | | |
| Vervaardiging van isolatoren en isolatiemateriaal van keramische stoffen | • | • | • | | | • | | | |
| Vervaardiging van overige vuurvaste keramische producten | • | • | | • | | • | | | |
| Vervaardiging van cement | | • | • | • | | • | | | |
| Vervaardiging van kalk | | • | • | • | | • | | | |
| Vervaardiging van gips | | • | • | • | | • | | | |
| Vervaardiging van stoomketels | • | • | • | • | | | | | |
| Slaan van munten | • | • | • | • | | | | | |
| Natte waterbouw | | | | • | • | | | • | |
| Vervoer via pijpleidingen | | • | | • | • | | | | |
| Uitvaartverzorging, crematoria, mortuaria en begraafplaatsen | | | | • | | • | | • | |

beschikbare datamateriaal is het desondanks de enig werkbare veronderstelling. Dit onderstreept dat economische detectie in een breder perspectief moet worden gezien. Ook het feit dat alleen de aanbodzijde van de markt in beeld gebracht wordt, heeft zo zijn beperkingen.

Het is interessant om deze sectoren te bezien in het licht van lopende en al afgesloten onderzoeken. De Europese Commissie heeft nu twee keer een onderzoek gedaan naar de vervaardiging van tabak (Europese Commissie, 2005; 2007). Daarnaast heeft zij eerder een Europees cementkartel beboet in 1994. In december 2010 is er door de Europese Commissie bovendien bekendgemaakt dat zij een formeel onderzoek opent naar zeven cementproducenten. In Spanje is in het najaar van 2010 een onderzoek aangekondigd naar misbruik van de machtspositie van een munten- en postzegelorganisatie. Verder is bekend dat in Duitsland een kartel op het gebied van stoomketels is beboet. In Nederland zijn naar aanleiding van het onderzoek naar de bouwfraude een aantal sancties opgelegd aan bedrijven die actief waren in de sector natte waterbouw, in het bijzonder baggerwerkzaamheden en kust- en oeverwerkzaamheden. Voorts heeft de NMa in 2008 een sectorscan uitgevoerd naar natura-uitvaartverzekeringen. Hier is overigens geen overtreding geconstateerd.

Conclusie

Het economisch empirisch detectie-instrument is een additioneel middel om anticompetitief gedrag in kaart te brengen, naast de conventionele input zoals tips, signalen, klachten, informatie van andere toezichthouders, clementieverzoeken et cetera. Economische detectie kan enerzijds leiden tot nieuwe inzichten, anderzijds tot confirmatie. Zo signaleerde de uitkomst van economische detectie in 2009 mogelijke concurrentieproblemen in de meelsector, ofwel het meelkartel. Het programmamangement van de NMa beoordeelt de uitkomsten op waarschijnlijkheid. Recent zijn fabrikanten in deze sector beboet. Bij verdachte sectoren wordt nader onderzoek gedaan naar de onderliggende waarde en ontwikkeling van de economische indicatoren. Het detectie-instrument heeft als oogmerk gebrekkig functionerende markten te detecteren. Dit kunnen dus markten zijn waarin mogelijk een kartel actief is, maar ook markten met een van nature gebrekkige structuur.

Bedrijven hebben de neiging om op de praktijken van mededingingsautoriteiten te anticiperen en hen te misleiden. Waar zij via communicatie via de media en persberichten zullen proberen om mededingingsautoriteiten te misleiden teneinde het kartel te camoufleren, is het bij economische detectie vrijwel onmogelijk om de input dusdanig te beïnvloeden dat de gebrekkig functionerende markt wordt verhuuld. Indien ondernemingen de resultaten van economische detectie willen manipuleren, zullen zij meer de structuur van een competitieve markt moeten aan-

nemen, wat feitelijk het eventuele kartel tenietdoet en de mededingingsproblemen wegneemt. Zo zullen zij bijvoorbeeld extra toe- en uittreding in hun markt moeten triggeren, met als gevolg dat het kartel waarschijnlijk niet zal beklijven.

LITERATUUR

- Andeweg, A.M., G.J.C.M. Bakker en C.M. van den Broek (2009) Toezichtconjunctuur. In: P. Kalbfleisch, E.G.A. Lamboo, J. van Sinderen en R. Smits (red.) *De blijvende uitdaging. Liber Amicorum voor ir. Gert J.L. Zijl en drs. René J.P. Jansen*. Den Haag: NMa, 111-128.
- Brenner, S. (2009) An empirical study of the European corporate leniency program. *International Journal of Industrial Organization*, 27(6), 639-645.
- Buijs, M.A.D. (2009) Economische detectie door de NMa. *ESB*, 94(4566), 493-494.
- Buijs, M.A.D. en T.C. Vermeulen (2008) Detectie van mededingingsbeperkend gedrag. Onderzoeksrapport economische detectiemethoden. *NMa working papers*, 2008(1).
- Europese Commissie (2005) *Final report of the hearing officer in case Raw Tobacco Italy*. Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2007) *Final report of the hearing officer in case Raw Tobacco Spain*. Brussel: Europese Commissie.
- Harrington Jr., J.E. (2006) *Behavioral screening and the detection of cartels*. Paper voor de 11th EU Competition Law and Policy Workshop. <http://www.econ.jhu.edu>
- Harrington Jr., J.E. (2008) Detecting cartels. In: P. Buccirosi, *Handbook in antitrust Economics*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Janssen, M.C.W. en J. van Sinderen (2010) Mededingings-toezicht en de economische crisis. *ESB*, 95(4579), 116-117.
- National Economic Research Associates (2004) *Empirical indicators for market investigations*. Londen: Office of Fair Trading.
- NMa (2008) *Monitor Financiële Sector. De markt voor natura-uitvaartverzekeringen*, juni 2008, Den Haag: NMa.
- Porter, R.H. (2005) Detecting Collusion. *Review of Industrial Organization*, 26(1), 147-167.
- Schinkel, M.P. (2010) *Market oversight games*. Inaugurele rede aan de Universiteit van Amsterdam, oktober.
- Symeonidis, G. (2003) In which industries is collusion more likely? Evidence from the UK. *The Journal of Industrial Economics*, 51(1), 45-74.