



Grote ondernemingen ontwijken mededingingsbeleid

Auteur(s):

Tulder, R. van

De auteur is werkzaam bij de faculteit Bedrijfskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam en is tevens coördinator van het onderzoeksproject 'Internationalisation and Competitive Space', een samenwerkingsverband met de UNCTAD.

Verschenen in:

ESB, 82e jaargang, nr. 4123, pagina 760, 8 oktober 1997

Rubriek:**Trefwoord(en):**

marktwerving, regulering, ondernemingsstrategie, investeringen

Grote ondernemingen expanderen vaak vanuit een sterk geconcentreerde thuishmarkt. Met hun investeringen zetten zij de concentratietendens voort op buitenlandse markten. Lokale mededingingsautoriteiten komen in verlegenheid. De beste oplossing is regionaal, bijvoorbeeld Europees, mededingingsbeleid.

Deregulering: meer investeringen

Overheden over de hele wereld zijn gevangen in een dereguleringswedloop. Nationale overheden, ook in industrielanden, creëren speciale vrijhandelszones en wedijveren steeds meer met elkaar om internationale investeringen. Volgens het onlangs uitgekomen *World Investment Report 1997* van de UNCTAD groeide het aantal landen dat substantiële veranderingen introduceerde in het nationale investeringsregime van 35 in 1991 naar 65 in 1996. 95% van de maatregelen is gericht op liberalisering.

Volgens de UNCTAD zijn in de industrielanden de grootste veranderingen gericht op vrijere vestigingscondities en aanpassingen in de regels ter bescherming van intellectueel eigendom. In ontwikkelingslanden wordt het heil gezocht in het openstellen van een aantal voorheen gesloten sectoren, worden wetten en goedkeuringsprocedures voor investeringen gestroomlijnd, en wordt een heel scala van additionele investeringsstimulansen geïntroduceerd. De dereguleringswedloop heeft ertoe geleid dat sinds het begin van de jaren negentig in totaal 600 liberaliseringsmaatregelen zijn geregistreerd.

De dereguleringsgolf en de groei van internationale directe investeringen trekken gelijk op. De omvang van internationale investeringen groeide in 1996 met tien procent tot een totale omvang van \$ 349 mrd. De toename in internationale investeringsstromen duidt op een verdergaande internationalisering van productie, temeer daar tegelijkertijd de groei van internationale handel in 1996 met circa vier procent aanzienlijk lager uitviel dan de zes procent groei in 1995¹.

In dit artikel zal verder worden ingegaan op de internationalisering van ondernemingen, en de mogelijke consequenties voor de marktordening en de positie van beleidsautoriteiten.

Investeren vanuit geconcentreerde markten ...

In de meeste bedrijfstakken bestaat een positieve correlatie tussen de mate van internationalisering en de mate van concentratie. Het is al langer bekend dat de drang tot internationaliseren bij ondernemingen verband houdt met het innemen van een dominante of oligopolistische positie op de thuishmarkt². Onderzoek voor de Europese regio leidt tot dezelfde conclusie: hoe hoger de ondernemingsconcentratie, des te groter de neiging tot internationaliseren³.

Dit mechanisme wordt versterkt in de ontvangende landen. Naarmate de penetratie door buitenlandse ondernemingen toeneemt, wordt de kans dat de marktconcentratie in het ontvangende land ook toeneemt groter⁴. Deze correlaties zijn in mindere mate ook observeerbaar bij de internationalisering van middelgrote multinationals⁵. De correlatie tussen multinationalisering en marktconcentratie blijkt het sterkste te zijn bij industrieën en markten waarin productdifferentiatie en productinnovatie van belang zijn. Op dergelijke markten bezitten multinationalaal opererende ondernemingen vaak het grootste concurrentievoordeel ten opzichte lokale ondernemingen in de ontvangende landen.

... creëert een kerngroep van ondernemingen ...

Een eerste uiting van de gevonden correlatie tussen internationalisering en concentratie is dat het belang van een kerngroep van multinationale ondernemingen groter wordt. De grootste multinationals controleren het overgrote deel van de buitenlandse directe investeringen. Voor de landen waar data voor beschikbaar zijn blijkt dat de 25 grootste buitenlandse investeerders meer dan de helft van de buitenlandse voorraad van investeringen in het buitenland beheersen (zie [tabel 1](#))⁶. Dit aandeel is vrijwel gelijk gebleven gedurende de laatste vier decennia.

Tabel 1. Aandeel van grootste ondernemingen in gecumuleerde buitenlandse investeringen 1995, in %

Land	top 5	top 10	top 25	top 50
Australië a	45,0	57,0	80,0	96,0
Frankrijk	14,0	23,0	42,0	59,0
Duitsland	17,5	29,3	41,8	51,5
Noorwegen	63,8	75,2	86,8	92,9
Zweden	23,0	37,0	59,0	76,0
VK	28,0	40,0	57,0	71,0
VS b	19,0	33,0	51,0	63,0

a. 1996.

b. Voorlopige schattingen op basis van data uit 1994 en geregistreerde activa van buitenlandse dochters van Amerikaanse ondernemingen.

... die zich versterken door fusies en acquisities ...

Een tweede uiting van de relatie tussen internationalisering en concentratie, is dat een toenemend deel van de internationale investeringen plaats vindt in de vorm van fusies- en acquisities. De waarde van internationale fusies en acquisities nam over 1996 met 16% toe tot \$ 275 mrd ⁷. Met enige correctie voor minderheidsdeelnemingen, kan de waarde van fusies en acquisities in 1996 op 47% van alle buitenlandse investeringen worden geschat.

De fusie- en acquisitiegolf wordt volledig gedomineerd door Noord-Amerikaanse en West-Europese ondernemingen. Slechts een op de twintig internationale fusies- en acquisities had betrekking op een onderneming buiten deze twee regio's. Transatlantische allianties overheersen. De duurste overnameprooiën in 1996 waren Amerikaanse ondernemingen die vooral door Duitse, Nederlandse, Franse en Engelse ondernemingen werden overgenomen ⁸.

... en een netwerk van allianties

Internationale allianties vullen internationale directe investeringen, fusies en acquisities aan. In 1995 zijn bijna 4.600 allianties geobserveerd, tegen 1.760 allianties in 1990 ⁹. De overgrote meerderheid van deze allianties wordt gesloten tussen ondernemingen uit de industrielanden, waarbij Amerikaanse ondernemingen in 80%, Europese Unie ondernemingen in 40% en Japanse ondernemingen in 38% van de allianties participeren. Door de dominantie van ondernemingen uit deze drie blokken lijkt het vermoeden gewettigd dat vooral de al genoemde 'selecte' groep van multinationale ondernemingen het beeld van internationale strategische allianties bepaalt. Internationale allianties voorkomen dat de concentratietendens *de jure* nog grotere vormen aanneemt. Echter *de facto* functioneert het oligopolistische netwerk van met elkaar samenwerkende ondernemingen allang als een rem op de marktwerking.

De investeringen zijn regionaal geconcentreerd

Een derde uiting van de relatie tussen concentratie en internationale investeringen is dat de investeringsstromen zich blijven concentreren op de industrielanden en op een select aantal ontwikkelingslanden. In deze landen proberen ondernemingen met name elkaars markten te veroveren. Oligopolistische concurrentie leidt tot kopieergedrag in investeringsstrategieën van ondernemingen. Als een onderneming in China investeert, dan volgt iedere relevante concurrent.

De Europese regio vormt de grootste ontvanger en zender van internationale investeringen. Meer dan de helft van deze stroom komt vanuit ondernemingen uit andere EU-lidstaten. Meer dan de helft van alle investeringen in Europa is in de vorm van fusies en acquisities, waardoor de concentratietendens verder versterkt wordt.

De instroom in de Verenigde Staten, die in 1996 een record van \$ 85 mrd bereikte (in 1995 \$ 61 mrd) vindt voornamelijk plaats in de vorm van aankopen door buitenlandse ondernemingen. Tweederde van alle investeringen in de VS werd gedaan door ondernemingen met hun hoofdkwartier in Europa. Bijna de helft van de Amerikaanse investeringen in het buitenland ging naar Europa. De concentratie van marktmacht vindt derhalve in sterkere mate in de as VS-Europa plaats en in mindere mate in andere delen van de wereld. De Japanse economie, daarentegen, blijft nog steeds opmerkelijk gesloten. In 1996 vond slechts \$ 220 mln van de wereldwijde investeringen zijn weg naar Japan. Japanse ondernemingen hebben zich de laatste jaren vooral in hun investeringen gericht op de Aziatische regio, en de Verenigde Staten. Japanse multinationals zijn minder op acquisitie en meer op directe investeringen gericht ¹⁰. Voor Japanse ondernemingen geldt de samenhang tussen internationalisering en concentratie in mindere mate dan voor Europese en Amerikaanse ondernemingen ¹¹.

De concentratie van investeringsstromen leidt ertoe dat de investeringsgolf in de richting van ontwikkelingslanden in een beperkt aantal landen aankomt. China is in 1996, na de Verenigde Staten, wederom het op een na grootste ontvangstland van internationale investeringen, met een instroom van \$ 42,3 mrd aan investeringen. Dit bedrag vertegenwoordigt een derde van alle investeringen richting ontwikkelingslanden. Naast China nemen zo'n tien ontwikkelingslanden het leeuwendeel van de over-blijvende de investeringsstromen voor hun rekening. Uit dit feit kan afgelezen worden dat er niet altijd een eenduidig causaal verband bestaat tussen deregulering en het aantrekken van investeringen. De meeste van de landen die verstoken blijven van investeringen doen namelijk ook mee aan de dereguleringswedren.

Is de markt nog betwistbaar?

Volgens de theorie van 'contestable markets' ¹² hoeft een toegenomen concentratie en marktmacht van ondernemingen niet te allen tijde

te leiden tot hogere prijzen of een afname van allocatieve efficiëntie. Kritieke factoren voor het 'betwistbaar' houden van markten zijn veeleer de mate waarin ondernemingen kunnen toe- en uitreden in een markt. De hiervoor geschetste samenhang tussen concentratie en internationalisering doet vermoeden dat het principe van 'betwistbare markten' langzaam wordt ondergraven, met name in sectoren waar veel multinationals (gaan) opereren. Deze conclusie klinkt paradoxaal, aangezien meestal wordt verondersteld dat internationalisering voorheen gesloten markten (vooral staatsmonopolies) openbreekt en daarmee juist betwistbaar maakt. Op korte termijn is dit effect overduidelijk, op de langere termijn juist niet.

De effectiviteit van het mededingingsbeleid ...

Een concentratietendens, die samengaat met een toenemende internationalisering van de economie, heeft grote gevolgen voor de effectiviteit van het economische beleidsinstrumentarium van overheden. Nationale regelgeving voor intellectueel eigendom, bijvoorbeeld, boet aan effectiviteit in door de concentratie van technologische kennis bij een beperkt aantal ondernemingen die bovendien vaak informeel verbonden zijn door middel van strategische allianties.

Een klassieke remedie voor het probleem van marktconcentratie wordt meestal gezocht in mededingingswetgeving. Steeds meer landen hebben inderdaad in de afgelopen vijftien jaar zulke wetgeving geïnitieerd. In 1980 hadden minder dan veertig landen een vorm van mededingingswetgeving, in 1997 hebben meer dan zeventig landen enigerlei vorm hiervan ¹³. Een behoorlijk aantal industrielanden heeft de beschikking over onafhankelijke mededingingsorganen ¹⁴.

De belangrijkste beperking van de nationale mededingingspraktijk komt voort uit hetzelfde proces van internationalisering en concentratie, wat de roep om strengere mededingingswetgeving zo begrijpelijk maakt. Het wordt voor nationale overheden steeds moeilijker om marktconcentratie op een bevredigende wijze te definiëren en te meten. Moet marktconcentratie op nationale, regionale of op wereldwijde schaal in ogenschouw genomen worden? Dominantie in de eigen markt kan gepaard gaan met een klein marktaandeel wereldwijd. Maar om welke markten wordt geconcurrereerd? Ook toezicht op internationale strategische allianties en de daaruit voortvloeiende oligopolistische netwerken - een minder tastbare vorm van concentratie - is uitermate lastig. Mededingingswetgeving gaat nog nauwelijks in op indicatoren zoals de invloed van marktmacht op de productieve en dynamische efficiëntie ¹⁵.

... komt het best tot zijn recht op regionaal niveau

Gegeven de beperkte praktische effectiviteit van nationale mededingingswetgeving is het begrijpelijk dat gepleit wordt voor multilaterale controle op marktversturende activiteiten van ondernemingen. Dit is ook het pleidooi van de secretaris-generaal van de UNCTAD Rubens Ricupero.

Gegeven de al eerder geconstateerde regionaliseringstendens ligt het echter meer voor de hand om regionale mededingingsregimes te versterken. Europa kent als enige regio in de wereld een redelijk uitgekristalliseerd (communautair) mededingingsbeleid. Hoewel het aantal krachtens de Europese Concentratieverordening uit 1990 gegeven eindbeschikkingen door de Europese Commissie van zeven in 1990 gestegen is tot 109 in 1995 (n.a.v. 114 aanmeldingen) werden er slechts zeven gevallen grondig onderzocht, hetgeen uiteindelijk uitmondde in slechts twee verbodsbeschikkingen (waarvan een het samengaan van RTL/Veronica en Endemol betrof) ¹⁶.

Het Europees mededingingsbeleid blijkt in de praktijk nog meestal een papieren tijger. De tijger lijkt overigens harder te brullen in de richting van niet-Europese dan in de richting van de 'eigen' ondernemingen, zoals de harde actie richting de fusie van Boeing en McDonnell Douglas onlangs illustreerde. Ondanks de retorica uit Brussel (en incidentele successen) blijkt de Europese Commissie een nog tamelijk lage dam op te werpen tegen de wereldwijde concentratietendens.

Conclusie

Er is een ware dereguleringswedloop op gang gekomen die een groeiende stroom van internationale investeringen heeft mogelijk gemaakt. Tegelijkertijd vormen internationalisering en concentratie van marktmacht elkaar versterkende tendensen. Marktconcentratie en oligopolistische concurrentie vormen een bedreiging voor marktwerking en welvaart als ze leiden tot hogere prijzen, verminderde innovatie, een minder efficiënte allocatie van middelen of afname van het aantal toegankelijke markten.

In de praktijk leidt internationalisering daarmee uiteindelijk weer tot een verhoogde aandrang tot regulering teneinde met name consumentenbelangen veilig te stellen. Het lijkt daarbij voor de hand te liggen mededingingswetgeving als mogelijk marktregulerend instrument steeds belangrijker te maken. Echter, door de aard van de internationaliseringsprocessen en de zwakkere positie van nationale overheden, boet dit instrument aan effectiviteit in - zo het al ooit effectief geweest is.

Hoewel de praktijk nog niet erg hoopvol stemt, dient een uitweg uit het beleidsdilemma van gelijktijdig optredende internationalisering, deregulering en toenemende marktconcentratie toch gezocht te worden in het versterken van mededingingsbeleid, vooral Europees en multilateraal. Het ligt daarbij voor de hand om mededingingsbeleid te verbinden met handels- en innovatiebeleid, kortom met een breed industriebeleid

1 UNCTAD, *Annual Report*, VN, Geneve, 1997.

2 Zie bijvoorbeeld C. Frischtak en R. Newfarmer (red.), *Transnational corporations: market structure and industrial performance*, United Nations Library on Transnational Corporations, Routledge, Londen en New York, 1994, blz. 6.

3 S.W. Davies, B. Lyons e.a., *Industrial organization in the European Union: structure, strategy and the corporate mechanism*, Oxford University Press, Oxford, 1996, hoofdstuk 7.

4 Zie bijvoorbeeld J. Dunning, *American investment in British manufacturing industry*, Allen en Unwin, Londen, 1958; M.D. Steuer e.a., *The impact of foreign direct investment on the United Kingdom*, Her Majesty's Stationary Office, Londen, 1973; en S.W. Davies, B. Lyons e.a. op.cit. voor het Verenigd Koninkrijk; F. Fishwick, *Multinational companies and economic concentration in Europe*, Gower, Farnborough, 1982, voor Frank-rijk en Duitsland.

5 UNCTAD, *Small and medium-sized transnational corporations: role, impact and policy implications*, United Nations Publications, New York, 1993, blz. 78.

6 In Nederland bevinden deze data zich bij De Nederlandse Bank. DNB wilde niet meewerken aan het ter beschikking stellen van deze concentratie-ratio's. Het is echter veilig te veronderstellen dat het beeld voor Nederland weinig verschilt van dat van de andere kleine open economieën, zoals Zweden.

7 UNCTAD, *World investment report 1997*, blz. 11 e.v.

8 Acquisities in de VS met een waarde van meer dan \$ 1 mrd in 1996 werden gedaan door de volgende Nederlandse ondernemingen: Aegon, Ahold, ABN AMRO en KPN.

9 IFR Securities Data Company, Londen en New York; KPMG data; zie ook J. Hagedoorn, Trends and patterns in strategic technology partnering since the early seventies, *Review of Industrial Organization*, 1996, blz. 601-616.

10 Zie ook R. van Tulder, Internationale concurrentie en mainport-strategie: een commentaar en een aanvulling, in: M.F. Gelok en W.M. de Jong (red.), *Volatisering in de economie*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Voorstudies en achtergronden, V98, 1997, blz. 77-86.

11 Zie W. Ruigrok en R. van Tulder, *The logic of international restructuring*, Routledge, Londen, 1995, voor een nadere uitwerking van de verschillen van internationaliseringsstrategieën tussen Amerikaanse, Europese en Japanse ondernemingen en de gevolgen daarvan voor hun fusie- en acquisitiegedrag.

12 W. Baumol, J. Panzar and R. Willig, *Contestable markets and the theory of industrial structure*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1982.

13 UNCTAD, *WIR 97*, blz. 189.

14 In een overzicht van zestien industrielanden tellen Van Bergeijk en Haffner twaalf 'onafhankelijke' mededingings-instituten. Nederland hoort daar niet bij. P. van Bergeijk en R. Haffner, *Privatization, deregulation and the macroeconomy*, Edward Elgar, Cheltenham, 1996, blz. 27.

15 H. Schenk, Fusie, efficiëntie en mededingsbeleid. Mogelijkheden en beperkingen van het nieuwe concentratietoezicht, in: B. Dankbaar (red.), *Economisch beleid in een ondernemende samenleving*, Wiardi Beckman Cahiers, Bohn Stafleu van Loghum, 1997, blz. 111-150.

16 Europese Commissie, *XXVe Verslag over het mededingsbeleid 1995*, COM (96) 126 def, 1996.