

Kartels onder vuur

Taxichauffeurs die wegen blokkeren omdat er te veel vergunningen worden uitgegeven; advocaten en notarissen die hoge tarieven vragen voor eenvoudige verrichtingen; oliemaatschappijen die de benzineprijzen collectief verhogen; banken die hun leveringsvoorwaarden nauwkeurig op elkaar afstemmen; pensioenfondsen waar je verplicht bij bent verzekerd; winkels die allemaal tegelijk om zes uur dicht gaan; cao's die door de minister aan alle bedrijven in de sector worden opgelegd; aannemers die hun offertes in onderling overleg vaststellen; ondernemers die een bedrijfje willen beginnen maar zich niet mogen vestigen – overal in de economie vind je kartels en daarmee vergelijkbare vormen van marktregulering. Zolang de markteconomie bestaat, hebben ondernemers met elkaar afspraken gemaakt om de concurrentie te beperken. En steeds hebben zij geprobeerd om die afspraken te legitimeren door er de goedkeuring van het bevoegde gezag voor te verkrijgen (zie ook De Jong in deze ESB).

Dat kartels bestaan is een logisch uitvloeisel van het feit dat in veel situaties gecoördineerd handelen op de markt tot een beter resultaat leidt dan ongecoördineerde actie. Het is voor oligopolisten verkieslijker de prijzen onderling af te stemmen dan elkaar in een prijzenoorlog op kosten te jagen. In hoeverre kartels tot stand komen en stand houden hangt af van de omvang van de groep, de mate waarin er gemeenschappelijke belangen bestaan, de mate waarin de groep over (positieve of negatieve) sanctiemiddelen beschikt om de leden tot naleving van de afspraken te bewegen, en de mate waarin buitenstaanders de afspraken kunnen ondergraven. Kartels worden altijd bedreigd door rivaliteit van binnenuit – tussen de deelnemers aan het kartel – en van buitenaf – nieuwe concurrenten die de markt betreden. Desalniettemin houden veel kartels lange tijd stand.

Terwijl de deelnemers aan het kartel de uitkomsten van het marktproces in hun voordeel trachten om te buigen door de concurrentie te beperken, wentelen zij het nadeel van die beperkte concurrentie op de gemeenschap af. In de economische theorie worden de nadelen van kartelvorming breed uitgemeten. Kartels leiden tot hogere prijzen voor de consument, verminderen de innovatiedrang, remmen de economische groei en gaan ten koste van de kwaliteit en variëteit van het aanbod van producten. In de meeste vrije-markteconomieën wordt er daarom een straf anti-kartelbeleid gevoerd.

De economische literatuur biedt echter ook een scala aan argumenten waarom marktregulering in het algemeen, en kartelvorming als bijzondere vorm daarvan, gerechtvaardigd kan zijn: onevenwichtige machtsverhoudingen, ruïneuze concurrentie, informatieverschillen tussen vragers en aanbieders, externe effecten en sociale onrechtvaardigheden (zie verder Van Waarden in deze ESB). In zoverre kartels de onzekerheid voor ondernemers verminderen, kunnen zij ertoe bijdragen dat investeringen en productie tot stand komen die anders achterwege zouden blijven. Een duidelijk voorbeeld hiervan zijn afspra-

ken tussen ondernemingen over uniforme markt- of kwaliteitsstandaards. Daarnaast rechtvaardigt de recente economische literatuur kartels op het terrein van R&D, omdat R&D-investeringen van het ene bedrijf 'spin offs' kunnen hebben voor andere bedrijven. Als die externe effecten niet via onderlinge afspraken worden verzilverd, treedt een onderinvestering in R&D op waarvan de economie als geheel schade ondervindt¹.

De economische theorie levert dus geen ondubbelzinnige aanbevelingen op voor het beleid ten aanzien van kartels. Onder bepaalde omstandigheden kunnen bepaalde vormen van kartels al dan niet schadelijk zijn voor de ontwikkeling van de sector of van de economie als geheel. Dat vraagt om een genuanceerde benadering, die in het beleid niet altijd is terug te vinden. Op basis van traditionele neoklassieke opvattingen wordt doorgaans een sterk afwijzende opstelling gekozen. Ook de opstellers van het Verdrag van Rome hebben bij de oprichting van de Europese Gemeenschap gekozen voor het beginsel dat het ondernemingen verboden is afspraken te maken die de mededinging beperken, tenzij een vrijstelling of ontheffing wordt verleend.

Tegenover het 'nee, tenzij' van de Europese Gemeenschap staat de Nederlandse wetgeving die kartels toestaat, tenzij op grond van het algemeen belang anders wordt beslist (ja, tenzij). Dit beleid van gedogen en zelfs sanctioneren van kartels heeft de kartelvorming in Nederland welig doen tieren en ons land de reputatie van 'kartelparadijs' van Europa bezorgd². Door de toenemende internationale concurrentie, die het gevolg is van de vorming van één Europese markt, is het Nederlandse beleid echter onhoudbaar geworden. Ten eerste verdringt het Europese mededingingsregiem, dat rechtsgeldigheid heeft boven het nationale, dit laatste van de (beleids)markt. Vasthouden aan de afwijkende nationale wetgeving, waarvan het toepassingsgebied steeds verder wordt ingeperkt, kan in zo'n situatie slechts tot vertraging, onzekerheid en rechtsongelijkheid leiden. Ten tweede dwingen concurrentieverhoudingen tot aanpassing van het Nederlandse beleid aan het Europese, omdat achterblijven bij de Europese normen ten koste kan gaan van de dynamiek op de binnenlandse goederen- en dienstenmarkten, waaraan in ons land nog het nodige valt te verbeteren³.

Zoals op tal van beleidsterreinen wordt Nederland dus ook op het vlak van de mededinging tot de Europese orde geroepen. In een land met zo'n lange karteltraditie zal dit ongetwijfeld tot aanpassingsproblemen leiden. Toch is het beter om het roer om te gooien voordat de Europese rechter of de internationale concurrentie tot aanpassing dwingt.

L. van der Geest

1. Zie ook R.H.J.M. Gradus en J.A. Smulders, Kartels: lust of last?, *ESB*, 19 augustus 1992.
2. H.W. de Jong, Nederland: het kartelparadijs van Europa, *ESB*, 14 maart 1990.
3. Zie J.J.M. Kremers, Naar een sterkere binnenlandse groeidynamiek, *ESB*, 11 december 1991.