



Marktwerving en deregulering: Duitse lessen?

Auteur(s):

Damme, E.E.C. van
Verbonden aan CentER, KUB. Met dank aan Henri de Groot en Richard Nahuis.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4137, pagina 88, 30 januari 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

mededinging, marktwerving, regulering, Duitsland

Het Duitse mededingingsbeleid is een bron van inspiratie geweest voor de nieuwe Nederlandse wetgeving. Niet alle lessen zijn daarbij ter harte genomen. Maar Duitsland biedt ook niet altijd het beste voorbeeld voor mededinging en deregulering.

Het thema van *Challenging neighbours* is het effect van instituties op macro-economische prestaties. Ik zal de hoofdstukken 12 en 13 van het boek bediscussieren, die gaan over concurrentie op de productmarkten en de regulering daarvan. Mijn onderwerp behoort dus tot het terrein van de micro-economie. Een eerste vraag is of specifieke conclusies bereikt op het micro-niveau zich laten aggregeren tot het macro-niveau. Bij het beantwoorden van deze vraag moeten we voorzichtig zijn; markten verschillen in vele aspecten en veel dingen veranderen tegelijkertijd. Om een concreet voorbeeld te geven: tijdens de verdediging van zijn kartelovereenkomst tegenover de Europese Commissie claimde het Samenwerkend Product Orgaan Bouw dat de beperking van de concurrentie in de Nederlandse bouwnijverheid had bijgedragen aan de goede macro-economische prestaties van die sector. De Commissie stelde (m.i. terecht) dat deze prestaties worden beïnvloed door vele factoren en dat daarom een goede macro-economische prestatie niet als rechtvaardiging kan dienen voor concurrentiebeperkingen op het micro-economische niveau ¹. Meer in het algemeen moet men voorzichtig zijn succes toe te wijzen aan één specifieke institutionele factor.

Economen zijn zich reeds lang bewust van de verschillende vormen van marktfaalen. De erkenning van het bestaan van overheidsfaalen door bijna de hele professie is van recenter datum. In de lijn van deze ontwikkeling stelt *Challenging neighbours* dat marktfaalen slechts een noodzakelijke voorwaarde voor overheidsingrijpen is, en niet een voldoende voorwaarde. De ervaringen met overheidsfaalen hebben het vertrouwen van economen in de werking van het marktmechanisme versterkt en, meer in het algemeen, geleid tot een wereldwijde deregulering van markten. Economen geloven dat dereguleringen de allocatieve efficiëntie, de productieve efficiëntie en de dynamische efficiëntie zullen verhogen. Hard wetenschappelijk bewijs dat dit geloof ondersteunt is overigens nog erg schaars, alhoewel er recent vooruitgang op dit terrein is geboekt ².

Veranderingen aan de vraag- en aanbodzijde van de economie stimuleren eveneens deregulering. Technologische ontwikkelingen hebben tot gevolg dat de minimale efficiënte schaal kleiner wordt op markten die voorheen door natuurlijke monopolies werden gekenmerkt. Concurrentie is daarmee levensvatbaar geworden op deze markten. Integratie van markten (Europese eenwording, globalisering) heeft eenzelfde gevolg omdat de minimale efficiënte schaal ten opzichte van de omvang van de markt kleiner wordt. Tegelijkertijd maakt een kleinere efficiënte schaal een grotere mate van productdifferentiatie mogelijk. Gezamenlijk betekent dit een grotere rol voor concurrentie en een verschuiving van regulering van monopolies naar mededingingsbeleid. Een voor de hand liggende vraag is nu uiteraard hoe er zo snel mogelijk een optimaal competitief klimaat kan worden geschapen.

Marktregulering kan vorm krijgen in specifieke reguleringen, op maat gemaakt voor de markt in kwestie, of in een algemeen mededingingsbeleid. Belangrijke vragen betreffen de vorm die de specifieke regulering zou moeten krijgen, het tijdstip waarop deze specifieke reguleringen niet langer noodzakelijk zijn en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen specifieke reguleerders en kartelautoriteiten. Voordat deze vragen in de volgende paragrafen achtereenvolgens aan bod komen, bespreken we eerst mededingingsbeleid en (de-)regulering afzonderlijk.

Mededingingsbeleid

Op dit terrein is er een mooie mogelijkheid tot leren, daar onze bureaus in het verleden een totaal ander mededingingsbeleid kenden. De Nederlandse wetgeving was gebaseerd op het misbruikbeginsel, terwijl het Duitse systeem is gebaseerd op het verbodbeginsel. In de discussies die leidden tot de nieuwe wet werd regelmatig gerefereerd aan de Duitse ervaringen.

Een belangrijk voordeel van het Duitse systeem is dat het doorzichtig is en duidelijk geformuleerde doelstellingen heeft ³. De hoofddoelstelling van het Duitse mededingingsbeleid is zorg te dragen voor concurrentie en de vrijheid van concurrenten te beschermen. Bovendien draagt de Duitse institutionele regelgeving zorg voor het gescheiden houden van mededingingsbeleid en industriebeleid. In het Europese systeem van regelgeving is een vermenging van industrie- en mededingingsbeleid niet uit te sluiten daar hetzelfde orgaan verantwoordelijk is voor beide. Hoe de wetgeving voor Nederland uit zal pakken valt nog te bezien. Het Nederlandse systeem bevindt zich tussen het Europese en het Duitse in, maar de uiteindelijke versie van de wet zit dichterbij de Duitse wet dan de eerste ontwerpversie; beschikken over het Duitse voorbeeld is gunstig gebleken. Discussies in het Nederlandse parlement over de verstrengeling van mededingingsbeleid enerzijds en sociaal of cultureel beleid anderzijds tonen nu al hoe belangrijk onafhankelijkheid van de kartelautoriteit is.

Zowel de nieuwe Nederlandse wet als de Duitse wet steunen op drie pijlers: het voorkomen van concurrentiebeperkende bedrijfsovereenkomsten, het voorkomen van misbruik van een dominante positie, en toezicht op fusies. De Duitse wet is echter meer expliciet. Zo geeft deze wettelijke criteria voor het beoordelen van marktdominantie. Hoewel men vraagtekens bij de criteria kan zetten (bijvoorbeeld waar het de nadruk op de rol van 'financiële kracht' betreft, een vaag begrip waarmee veelal 'groot' bedoeld wordt en waarbij de nadruk op bescherming van de concurrenten in plaats van de concurrentie ligt) is het een voordeel dat ze expliciet zijn gemaakt: het Nederlandse systeem laat veel ruimte voor discretionair beleid. Mede met het oog daarop is het bijzonder ongelukkig dat in de Nederlandse wetgeving geen rol is weggelegd voor een werkelijk onafhankelijk equivalent van de Duitse Monopolkommission.

Ook in belangrijke details verschillen de Duitse en Nederlandse mededingingswetgeving. Zo maakt de Duitse wet een onderscheid tussen horizontale en verticale overeenkomsten; de horizontale afspraken zijn verboden, de verticale afspraken vallen onder een misbruikstelsel. De Nederlandse wetgeving volgt de Europese wetgeving en maakt geen onderscheid tussen beide; beide zijn, in principe, verboden. Natuurlijk is er de mogelijkheid van ontheffing en zijn er in de praktijk dan ook vele verticale afspraken uitgezonderd. Hoewel de verschillen in de praktijk klein mogen zijn, is het Duitse systeem helderder en meer in overeenstemming met de economische theorie. Verticale overeenkomsten zijn fundamenteel anders dan horizontale en moeten dan ook verschillend behandeld worden. Terwijl horizontale afspraken altijd concurrentiebeperkend zijn, dienen verticale beperkingen vaak om externaliteiten tussen 'complementoren' te internaliseren en zijn bijgevolg veelal concurrentiebevorderend. De Duitse wetgeving onderkent dit verschil, echter zij is nog niet liberaal genoeg omdat zij verticale prijsbinding verbiedt. Moderne economische theorie levert overigens geen argumenten waarom prijsafspraken anders behandeld zouden moeten worden dan andere afspraken. Sterker nog, onderzoek uit de Verenigde Staten suggereert dat het verbieden van verticale prijsbinding welvaartsverlagend werkt⁴.

In de discussie over een nieuwe Nederlandse mededingingswetgeving diende het Duitse systeem van mededingingsbeleid als een nuttige 'benchmark'. Er waren voorstanders, ook in de SER, voor het imiteren van dat systeem, maar uiteindelijk bleken deze niet sterk genoeg om het geïmplementeerd te krijgen. De resulterende nieuwe mededingingswetgeving is op Europese leest geschoeid met enkele Duitse elementen.

Deregulering: leren van anderen

Binnen de economie kunnen twee theorieën over regulering worden onderscheiden. De ene neemt het maatschappelijk belang als uitgangspunt, de andere het privé belang. Volgens de eerste treedt de overheid op om marktfalen te corrigeren en daarmee het maatschappelijk belang te dienen. De tweede theorie ziet de overheid als een verzameling agenten die reageert op de vraag naar regulering. De vragers komen voor het grootste deel uit de industrie en vragen om een beperking van de concurrentie. Empirisch gezien is de tweede theorie van belang. Als regulering vooral de private belangen van producenten dient, dan zou deregulering wel eens grote welvaartswinsten kunnen opleveren. Deregulering zal dan echter ook moeilijk zijn te implementeren omdat pressiegroepen dit zullen proberen te blokkeren.

Zoals *Challenging neighbours* opmerkt, lopen noch Nederland noch Duitsland voorop in het proces van deregulering. Hoewel het liberaliseringsbeleid gestaag vordert en een breed politiek draagvlak lijkt te hebben, is er nog een lange weg te gaan (blz. 462). In het bijzonder laat de feitelijke implementatie van de dereguleringsmaatregelen zo nu en dan te wensen over, waarschijnlijk door de activiteiten van belangengroepen. In Nederland bijvoorbeeld is de deregulering van de taxisector niet ver gevorderd sinds de onderhandelingen met die sector zijn begonnen - maar dat kan op korte termijn veranderen. Dit staat in scherp contrast met het liberaliseren van de winkelsluitingstijden. Daarbij bestond een coalitie van grote winkelketens en consumenten die de verruiming van de sluitingstijden steunden. Een goede aansturing van het proces van deregulering is dan ook noodzakelijk voor succes.

Daar noch Duitsland noch Nederland zich ver op het dereguleringspad begeven hebben, is de mogelijkheid tot leren beperkt. Andere bureaus zijn wat dat betreft meer 'challenging'. In het bijzonder kunnen belangrijke lessen geleerd worden van de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk. Sectoren zoals de elektriciteits- en telecommunicatiesector bieden nuttige informatie over de verandering van een monopolie naar een competitieve situatie en over het belang van een onafhankelijk regulerend orgaan. Bijzonder interessant is dat deze regulerende organen open staan voor kritiek en suggesties. Ook publiceren zij documenten van consultants op Internet. Het Verenigd Koninkrijk biedt eveneens inzicht in het profijt dat behaald kan worden wanneer de overheid veelvuldiger en uitgebreider gebruik gaat maken van het marktmechanisme. Uitbesteden leidt in veel gevallen tot een lagere prijs voor eenzelfde of hogere kwaliteit. Voorbeelden zijn schoonmaakwerk en vuilnisophalddiensten.

De ervaringen in het Verenigd Koninkrijk laten het belang zien van mededingingsbeleid in het dereguleringsproces. Gevestigde monopolisten kunnen immers van een behoorlijke voorsprong profiteren. Om een eerlijke uitgangssituatie te creëren kan het nodig zijn om toetreders te bevoordelen (denk hierbij aan het duopoliebeleid in de Britse telecommunicatiemarkt). Bovendien kan een duopolie onvoldoende zijn om de markt voldoende competitief te maken. Denk aan de elektriciteitsmarkt. Voordelen voor zittende bedrijven lijken behoorlijk te zijn, zowel in Nederland, zoals in het trein- en busvervoer, als in Duitsland bijvoorbeeld in de telecommunicatiebranche waar Deutsche Telekom het kabelnetwerk beheert. Ondanks dat beide landen een compleet afwijkend mededingingsbeleid gekend hebben, komt hetzelfde probleem in de toekomst op hen af, namelijk hoe een levendige concurrentie te bewerkstelligen in voorheen monopolistische sectoren.

De ontwikkelingen in de Nederlandse elektriciteitssector zijn in die context interessant maar ook zorgbarend. De nieuwe overeenkomst in deze sector creëert een monopolistische producent in Nederland met het oog op industriebeleid. Men wenst een voldoende grote producent te creëren om zo te voorkomen dat deze wordt overgenomen door een buitenlands bedrijf. Het valt te bezien of buitenlandse concurrentie voldoende krachtig is om de consumentenprijzen omlaag te krijgen. Dit voorbeeld illustreert de cruciale rol van een goede coördinatie tussen regulerende instituten en mededingingsautoriteiten.

Wanneer we verder westwaarts kijken verschaft de Verenigde Staten nog een goed voorbeeld van goed gebruik van het marktmechanisme door de overheid en het belang van de interactie tussen regulerende instituten en mededingingsautoriteiten. Zo waren daar opgedane ervaringen met het veilen van etherfrequenties zeer leerzaam. De Nederlandse overheid heeft besloten bij de volgende maand te houden veiling van DCS 1800 licenties ook van de open simultane veiling met meer ronden gebruik te maken. Op details verschilt deze veilingvorm echter substantieel van de Amerikaanse. Tevens zijn vooraf slechts lichte mededingingsbeperkingen opgelegd. Het valt te bezien of deze veiling een succes zal worden.

De weduwe uit Appelscha

De vorige paragrafen behandelden respectievelijk het behouden en het creëren van concurrentie. De achtergrond van onze belangstelling voor deze problematiek is in de introductie aangegeven: concurrentie stimuleert efficiëntie. Echter, marktfalen is niet de enige reden voor overheidsinterventie, evenmin als het reageren op druk uitgeoefend door belangengroepen. Herverdelingsaspecten spelen eveneens een rol. De overheid grijpt niet alleen in om doelmatigheid te bevorderen, maar ook met het oog op gelijkheidsoverwegingen. Dit is dan ook de reden dat in Europa de voorziening in een aantal basisbehoeften aan de overheid is toevertrouwd, met name in bedrijfstakken met een netwerkarakter (denk aan elektriciteit, gas, spoorwegen, post).

Wanneer men het stimulerende effect van concurrentie voor de efficiëntie als gegeven beschouwt, dan blijft de vraag hoe herverdeling gerealiseerd kan worden in een competitieve omgeving. In Nederland staat dit probleem bekend als het probleem van 'de weduwe uit Appelscha'. Hoe kan veiliggesteld worden dat haar telefoon betaalbaar blijft, dat zij haar post ontvangt zonder al te veel vertraging en dat er transport voorzieningen blijven bestaan die het haar mogelijk maken voor een redelijke prijs haar dochter in Amsterdam op te zoeken? Meer algemeen is dit het probleem van universele dienstverlening. Welk goederenpakket moet voor iedereen beschikbaar zijn die dat wenst? Tegen welke prijs? Wie moet die goederen aanbieden? En wie moet bijdragen aan de financiering van deze voorzieningen en met hoeveel?

De hierboven geformuleerde vragen komen helaas niet aan bod in hoofdstuk 12 en 13 van *Challenging neighbours*. Ze vormen wel het uitgangspunt voor een onderzoek dat CentER-medewerkers momenteel afronden in opdracht van de ministeries van Economische Zaken en Financiën. De belangrijke vraag is dan ook hoe we de verplichting van het onderhouden van een algemeen voorzieningenniveau kunnen realiseren in een concurrerende omgeving.

Het traditionele mechanisme van kruissubsidies is niet te handhaven in een concurrerende omgeving. Wanneer de overheid een vorm van een uniform prijspeil (kruissubsidie) oplegt, kan de zittende monopolist de concurrentie niet aan en kan er zodoende inefficiënte toetreding (afoming) optreden. De zittende monopolist zou eigenlijk het recht moeten krijgen te reageren. Concurrentie zal dan leiden tot een nieuwe prijszetting en herschikking van het aanbod. In Nederland zien we inderdaad een drastische prijsverlaging in de internationale telefoontarieven van KPN en de aankondiging van de NS dat ze een meer frequente dienstregeling in de Randstad gaat onderhouden vanaf 1998. Dit zijn reacties op feitelijke en potentiële concurrentie. De vraag is nu of de resulterende differentiatie in prijzen en dienstverlening iets is om ons zorgen over te maken.

Het antwoord is in eerste instantie afhankelijk van de politieke acceptatie van ongelijkheid en is vooral interessant wanneer de door politiek opgelegde beperking bindend is, dus wanneer het marktmechanisme ervoor zou zorgen dat die betreffende beperking overschreden gaat worden. Om toch binnen die beperking te blijven moet men ofwel de aanbod- ofwel de vraag zijde compenseren. Dergelijke subsidies brengen kosten met zich mee en de vraag is hoe die kosten te minimaliseren.

Op dit moment worden zowel Duitsland als Nederland geconfronteerd met dit probleem in een aantal industrieën met een netwerkarakter. Beide landen experimenteren met mogelijke oplossingen en zullen dan ook van elkaars ervaringen kunnen leren. Het idee van een fonds om te voorzien in algemeen voorzieningen en van het veilen van de plicht (het recht) tot het leveren van een algemeen voorzieningenniveau zouden wel eens in Duitsland ontstaan kunnen zijn (door mijn collega, prof. Knieps) en zijn ook in Nederland voorgesteld om ingevoerd te worden, en wel in de nieuwe wetgeving m.b.t. telecommunicatie. Echter, eveneens op dit terrein is het nuttig een blik op de Britten te werpen. De Engelse telecom-toezichthouder Oftel levert ons het belangrijkste inzicht dat een universele leveringsplicht niet alleen kosten maar ook baten oplevert; denk bijvoorbeeld aan reputatie en naamsbekendheid: PTT hoeft minder te adverteren als men haar telefooncellen overal tegenkomt. Oftel concludeert dat de baten ongeveer even hoog zijn als de kosten en dat British Telecom bijgevolg niet gesubsidieerd hoeft te worden. In het voorstel voor de nieuwe Nederlandse telecomwet worden de UDV-kosten voor PTT Telecom geschat op f 377 mln en wordt met geen woord over de baten gerept!

Conclusie

Mijn taak was hoofdstuk 12, 'Regulation and Competition Policies' van *Challenging neighbours* te becommentariëren. De samenvatting van dat hoofdstuk bevat een uitgebreide agenda voor toekomstig onderzoek en slechts één beleids optie: "An additional policy option for the Netherlands could be found in the useful task performed by the German Monopolies Commission" (blz. 465). Dit voorstel heb ik reeds toegejuicht. Dus zou ik ook hier kunnen stoppen. Echter, laat ik een klein stapje verder gaan.

Wanneer ik instituties definieer als de door mensen ontworpen beperkingen en regels die de menselijke interactie structureren⁵, dan zijn marktregulering en mededingingswetgeving inderdaad belangrijke instituties. We hebben gezien dat deze micro-economische instituties sterk verschillen tussen beide landen, zeker in het geval van de mededingingswetgeving. Daardoor bestaat er de mogelijkheid tot wederzijds leren. Aan de andere kant hebben we ook beweerd dat de verschillen op macro-niveau niet te herleiden zijn tot het micro-niveau. Dit beperkt de mogelijkheden voor gevolgtrekkingen en daarmee ook de mogelijk tot leren van elkaar. Verder is het vanuit theoretisch oogpunt niet op voorhand duidelijk dat het Duitse systeem te prefereren valt boven het misbruikstelsel. Want uiteindelijk grijpt mededingingswetgeving toch in in het marktproces, zodat er mensen zullen zijn die stellen dat deze wetgeving mede opgezet is om bedrijfsbelangen te dienen. Vanuit dit standpunt bezien hoeft een strengere mededingingswetgeving niet te betekenen dat er meer concurrentie ontstaat en dat hogere welvaart resulteert.

Op het gebied van de mededingingswetgeving zouden de Nederlanders veel kunnen leren van Duitse ervaringen. Het Duitse voorbeeld is besproken maar niet geïmplementeerd. Misschien is dit een gemiste kans geweest. Wat betreft deregulering zijn er zowel in Nederland als Duitsland nieuwe instituties in de maak, waarbij beide landen tegelijkertijd leren en naar oplossingen zoeken. Op dit terrein valt er daarom waarschijnlijk meer te leren van andere Europese bureaus, zoals het Verenigd Koninkrijk, waar al veel meer ervaring opgedaan is.

Challenging Neighbours

Eind vorig jaar publiceerde het Centraal Planbureau een vergelijkende studie over Duitse en Nederlandse economische

instituten: Challenging neighbours, rethinking German and Dutch economic institutions (Springer, 1997).

Met dit project, qua aard nieuw voor het CPB, was in 1993 een begin gemaakt. Ter gelegenheid van de afronding vond op 10 en 11 september 1997 in Düsseldorf een conferentie plaats, waar verschillende wetenschappers en politici reageerden op 'Challenging neighbours'.

Dit nummer van ESB brengt een aantal van deze bijdragen bijeen. In aanvulling daarop presenteert het CPB enkele 'afruil' die de economische verschillen tussen Nederland en Duitsland typeren. Aan het slot van dit nummer wordt de recente ontwikkeling van de Nederlandse en Duitse economie in kaart gebracht.

H.A. Keuzenkamp, [Het groenste gras](#)

B. van Ark, [Duitsland moet het in de breedte zoeken](#)

G.J. Wijers, [Vernieuwing door vergelijking](#)

D. Soskice, [De uitdaging: Duitse technologie, Nederlandse lonen](#)

A.L. Bovenberg, [Reactie: Loonmatiging en institutionele vernieuwing loont ook voor Duitsland](#)

K.H. Paqué, [Het Duitse model raakt uit de tijd](#)

G.M.M. Gelauff en C. den Broeder, [Afruil](#)

» Beleid: met of zonder sociale partners

» Arbeidsmarkt: interne of externe flexibiliteit

» Loonvorming: centralisatie versus autonomie

» Leren op school versus leren op het werk

C.W.A.M. van Paridon, [Monitor: De negatieve kringloop in de Duitse economie](#)

1 Zie de Beschikking van de Europese Commissie, *Publicatieblad*, blz. 1-31, 7 april 1992.

2 S.J. Nickell, Competition and corporate performance, *Journal of Political Economy*, 1996, blz. 724-746; C. Ng en P. Seabright, *Competition, privatization and productive efficiency: evidence from the airline industry*, discussion paper, Cambridge, 1997.

3 Voor een overzicht zie K.U. Kühn, Germany, hoofdstuk in een boek over 'Global competition policy', te verschijnen bij CEPR.

4 P. Ippolito en T. Overstreet, Resale price maintenance: an economic assessment of the FTC case against Corning Glass Works, *Journal of Law and Economics*, blz. 285-329, 1996.

5 D.C. North, *Economic performance through time*, Nobel Lecture, Stockholm, 1993