

Mededingingsbeleid

P.J. Uitermark, Economische mededinging en algemeen belang, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1990.

Het boek *Economische mededinging en algemeen belang* is de handelseditie van het gelijknamige proefschrift van P.J. Uitermark. Zoals de titel aangeeft, verkent de auteur de raakvlakken tussen de theorie en (vooral Nederlandse) praktijk van het mededingingsbeleid en het – theoretisch gesproken – doel van dergelijk beleid: het bevorderen van het algemeen belang. De auteur is bij uitstek geschikt om deze materie te belichten, gezien zijn jarenlange ervaring als onder meer secretaris van de Commissie economische mededinging, een adviesorgaan van onafhankelijke deskundigen voor het mededingingsbeleid.

De aantrekkingskracht van het boek wordt voor een belangrijk deel ontleend aan de blik die het biedt in de keuken van het Nederlandse mededingingsbeleid. Helaas moet worden geconstateerd dat deze aanblik weinig verheffend is: de auteur laat op overtuigende wijze zien dat het Nederlandse mededingingsbeleid, op zijn zachtst gezegd, voor verbetering vatbaar is.

Informeel beleid

Het boek bestaat uit zes hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk wordt duidelijk gemaakt dat zowel de theorie als de praktijk van het mededingingsbeleid een lange geschiedenis kent, zonder dat echter is onderzocht in hoeverre de Nederlandse praktijk zich laat onderbouwen met behulp van de internationale theorievorming. In dit verband is het opvallend dat de Nederlandse Wet Economische Mededinging (WEM) nauwelijks aanleiding heeft gegeven tot een nationale discussie. Sterker nog: de toepassing van de WEM wordt omgeven door een waas van geheimzinnigheid. In dit verband is het eufemisme 'informeel beleid', dat wordt gebezigd om het Nederlandse mededingingsbeleid te karakteriseren, veelzeggend. In bij voor-

beeld het voormalige West-Duitsland en de Verenigde Staten is dit wel anders (geweest). In deze Amerikaanse en Duitse traditie wil de auteur in zijn boek de WEM op haar wetenschappelijke merites beoordelen, en daarmee de gangbare toepassing van deze wet ter discussie stellen. Na een verkenning van de literatuur worden in het tweede hoofdstuk de twee centrale begrippen, algemeen belang en economische mededinging, gedefinieerd. Vooral bij de analyse van het begrip algemeen belang blijken vele addertjes onder het gras te zitten. De WEM stelt simpelweg dat toepassing van mededingingsmaatregelen dient te worden gerechtvaardigd door aan te tonen dat bevordering van het algemeen belang hiermee wordt bewerkstelligd. In de wet wordt dit streven slechts genoemd, niet uitgewerkt. De notie van algemeen belang is echter minder eenduidig te definiëren dan een oppervlakkige analyse doet vermoeden. Een welvaartseconoom zal dit niet verbazen: een welvaartstheoretische analyse van welk overheidsingrijpen dan ook is omgeven door een veelheid aan voetangels en klemmen. Het is moeilijk (zo niet onmogelijk) het algemeen belang objectief te definiëren, dat wil zeggen: zonder gebruikmaking van (politiek-)normatieve oordelen. De invloed van de bestaande en gewenste economische orde is bij voorbeeld van grote invloed, evenals de invulling van het begrip rechtvaardigheid.

Theoretische ontwikkelingen

Het referentiepunt in de WEM is werkzame mededinging. In het derde hoofdstuk wordt de discussie rond dit ijkpunt, zoals dat zijn beslag heeft gevonden in vooral de jaren veertig en vijftig, geëvalueerd. Amerikaanse economen (met name J.M. Clark) hebben werkzame concurrentie geprofileerd als een tussenvorm van mededinging die de voordelen

van monopolioïde markt vormen (dynamische efficiëntieverbeteringen: vooral de introductie van innovaties) introduceert zonder daarmee de voordelen van volledige mededinging (statische efficiëntie: met name kostprijsstelling) te zeer te schaden. In de Verenigde Staten is de discussie rond het begrip werkzame mededinging in de jaren zestig een stille dood gestorven, vooral omdat het concept niet veel meer heeft aange-reikt dan een willekeurig ogend rijtje criteria waaraan mededinging idealiter zou moeten voldoen. In West-Duitsland hebben economen en juristen een gelijksoortig gedachtengoed overigens tot op de dag van vandaag gekoesterd zonder echter veel te kunnen toevoegen aan de uitkomsten van het Amerikaanse debat. In het vierde hoofdstuk wordt het spoor van de geschiedenis gevolgd door in vogelvlucht de vruchten van de moderne(re) theorie van de industriële organisatie onder de loep te nemen. Hierbij passeren de oudere (zoals bij voorbeeld vormgegeven door Bain¹) en nieuwere (zoals onder meer terug te vinden in Tirole²) varianten van het structuur-gedrag-prestatie-paradigma de revue. Onderzoek in deze traditie heeft geleid tot een overvloed aan specifieke modellen die relaties tussen bepaalde structuur-, gedrag- en/of prestatie-elementen nauwkeuriger analyseren. Sinds plusminus anderhalf decennium is hierbij vooral de rol van speltheoretische methodieken dominant geworden. De moderne ontwikkelingen laten echter onverlet dat het nog steeds moeilijk (of zelfs onmogelijk) is algemene richtlijnen te formuleren die als richtsnoer kunnen fungeren bij het vaststellen van de noodzaak tot en inhoud van mededingingsmaatregelen. Daarvoor geldt te zeer dat het grote aantal modellen niet meer (maar ook niet minder) doet dan een even groot aantal speciale gevallen beschrijven. De gordiaanse knoop van statische en dynamische efficiëntie blijkt nog altijd moeilijk te ontwarren zonder gedetailleerde informatie over de specifieke omstandigheden die de mededinging in specifieke bedrijfstakken bepalen.

1. J.S. Bain, *Barriers to new competition*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1956.

2. J. Tirole, *The theory of industrial organization*, MIT Press, Cambridge, MA, 1988.

Sterker nog: de nadruk die in de moderne literatuur wordt gelegd op de gedragscomponent, maakt het er niet eenvoudiger op.

Normloos onderhandelen

Een beschrijving van de toepassing van de WEM volgt in het vijfde hoofdstuk. Op basis van een nauwkeurige analyse van de openbare verslaggeving van met name de Tweede Kamer en het Ministerie van Economische Zaken wordt de praktijk van het 'informele' Nederlandse mededingingsbeleid in de periode 1958-1990 in kaart gebracht. De omvang en de kwaliteit van het Nederlandse mededingingsbeleid blijken weinig indrukwekkend te zijn. Niet alleen is het aantal gerapporteerde gevallen van toepassingen van de WEM laag, maar daarnaast ontbreekt een gedegen theoretische onderbouwing van het beleid. Duidelijke criteria worden niet gehanteerd, aangezien "in feite het beleid jegens kartels de speelbal is geworden van normloos onderhandelen" (blz. 382). Zo blijkt "van een onderzoek naar de betekenis van de kartelafspraken voor de concurrentie in concrete marktomstandigheden... uit de verslagen dan ook bijzonder weinig" (blz. 383). Erger nog: regelmatig lijken oneigenlijke argumenten een rol te spelen. Met name overwegingen van prijs- en conjunctuurbeleid hebben in veel gevallen de toepassingen van de WEM richting gegeven. In Nederland blijkt op geen enkele wijze dat de theorievorming rond mededinging(sbeleid), die toch een grote omvang heeft bereikt, van enige invloed is (geweest) op de toepassing van de WEM.

In het afsluitende zesde hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag of bij het bepalen van het mededingingsbeleid van de inbreng van de theorie in het algemeen weinig te verwachten valt. Ten minste één complicatie kan het nut van de theorie als richtsnoer van beleid ondergraven: veel theorievorming rond mededinging is partieel, terwijl het mededingingsbeleid is gericht op de bevordering van het algemeen belang. De algemene evenwichtstheorie biedt weinig soelaas: zij is te zeer een elegante abstractie die te ver van de werkelijkheid afstaat. In veel gevallen zijn partiële analyses van mededinging daarentegen empirisch rijk. Nog afgezien van hun partiële karakter, stuiten dergelijke modellen echter op het belangrijke bezwaar dat zij situatiespecifiek zijn. Het motto lijkt te

zijn: elke specifieke markt haar eigen model. De analyses van mededinging en het mededingingsbeleid moeten dan noodgedwongen worden gebaseerd op gevalstudies. Algemene principes en veelomvattende generalisaties zijn helaas niet voorhanden.

Voor verbetering vatbaar

De twee voornaamste conclusies van de analyse in het boek lijken weinig aanleiding tot optimisme te geven: enerzijds is de toepassing van de WEM gebaseerd op 'normloos onderhandelen', en anderzijds is de theorie niet in staat algemene richtsnoeren te geven. Desalniettemin is de auteur terecht van mening dat de Nederlandse praktijk voor verbetering vatbaar is. Immers: "die slotsom laat onverlet de mogelijkheid, dat vervolgens vanuit een minder hoog gegrepen gezichtspunt naar de marktwerking kan worden gekeken, te weten: met behulp van een nauwkeurig onderzoek van concrete marktgebeurtenissen en de uitkomsten die zij opleveren" (blz. 433). Met name het onderzoek in de traditie van de moderne industriële organisatie heeft een indrukwekkende hoeveelheid specifieke inzichten opgeleverd die hierbij dienstig kunnen zijn. Sterker nog: de algemene methodologie van dergelijk onderzoek biedt waardevolle aanknopingspunten met behulp waarvan het Nederlandse mededingingsbeleid beter kan worden gefundeerd: een nauwkeurige studie (met behulp van moderne analysetechnieken, met name speltheorie) van de structuur-, gedrag- en prestatie-elementen die in een specifiek geval domineren, kan een gedegen onderbouwing bieden voor toepassingen van de WEM.

De moeilijkheden waarmee de beoordeling van mededinging gepaard gaat, zijn onverkort geldig bij een evaluatie van *Economische mededinging en algemeen belang*: het oordeel hangt sterk af van de specifieke omstandigheden waarin, in dit geval, de lezer verkeert. De relatie tussen specifieke omstandigheden en de beoordeling kan echter vrij nauwkeurig worden gelegd. Lezers die zijn geïnteresseerd in een overzicht van economische inzichten in mededinging(sbeleid), kunnen hun heil beter elders zoeken. De overzichten in bij voorbeeld Scherer en Ross³, Tirole⁴ en Schmalensee en Willig⁵ zijn nauwkeuriger en vollediger, en daarom verre te prefereren. Lezers die daarentegen op zoek zijn naar ken-

nis inzake de Nederlandse praktijk van het mededingingsbeleid, zijn bij Uitermark aan het goede adres. Helaas zullen zij echter forse barrières moeten overwinnen: de stijl en structuur van het boek zijn nauwelijks 'lezersvriendelijk' te noemen. De stijl is stug: in veelal ellenlange zinnen zijn bijzinnen pas te begrijpen nadat de erop volgende hoofdzin is gelezen. De structuur is ondoorzichtig: de lezer moet goed bij de les blijven om de rode draad vast te houden in de wirwar van citaten en noten. Desalniettemin valt het te hopen dat het boek een impuls geeft aan het onderzoek naar en ten bate van het Nederlandse mededingingsbeleid vanuit een economisch perspectief.

A. van Witteloostuijn

De auteur is universitair hoofddocent Externe Organisatie en Strategisch Management aan de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Limburg.

3. F.M. Scherer en D. Ross, *Industrial market structure and economic performance*, Houghton Mifflin, Boston, 1990.

4. J. Tirole, op.cit., 1988.

5. R. Schmalensee en R.D. Willig, *Handbook of industrial organization*, North-Holland, Amsterdam, 1989.