



## Mededingingswet is effectief

**Auteur(s):**

Bruggert, J.F.G.  
van der Lijn, N.J.  
Princen, S.B.M.

*De eerste twee auteurs zijn verbonden aan het Kenniscentrum Marktwerking en Regulering van ecorys-nei; de laatste auteur is verbonden aan de Utrecht School of Governance. [Freek.Bruggert@ecorys.com](mailto:Freek.Bruggert@ecorys.com)*

**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4408, pagina 321, 11 juli 2003

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

mededinging

*Vijf jaar na de invoering van de Mededingingswet kan voorzichtig geconcludeerd worden dat deze effectief is. Het kan echter op onderdelen beter.*

Op 1 januari 1998 werd in Nederland de nieuwe Mededingingswet van kracht als opvolger van de Wet Economische Mededinging. Dit betekende een strenger mededingingsbeleid. Zo werden kartels in principe verboden en werd er toezicht op fusies en andere concentraties ingevoerd. Ook moest de wet een cultuurverandering teweegbrengen door markten meer concurrerend te maken.

Wat is er vijf jaar na invoering van de Mededingingswet van deze bedoelingen terechtgekomen? In 2002 heeft ECORYS-NEI in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken een evaluatie uitgevoerd van de (economische) effectiviteit van de wet<sup>1</sup>.

### Doelstelling

Voor een evaluatie is een explicitering van de verwachte resultaten en doelstelling van belang. Neumann onderscheidt vier algemene doelen van mededingingsbeleid: het waarborgen van economische vrijheid, het stimuleren van economische efficiëntie en vooruitgang, het realiseren van een gelijk speelveld en het steunen van middelgrote en kleine bedrijven<sup>2</sup>.

In het debat rond de Nederlandse Mededingingswet heeft de nadruk vooral gelegen op het aspect van economische efficiëntie. De Nederlandse markten presteerden economisch onder de maat door een gebrek aan concurrentie. De Mededingingswet moest deze situatie verbeteren. In onze evaluatie is de doelstelling van de wet dan ook omschreven als "het bewerkstelligen van concurrerende verhoudingen om economische efficiëntie en technologische en economische vooruitgang te stimuleren". De resultaten die voor het bereiken van deze doelstelling noodzakelijk zijn, zijn het tegengaan van mededingingsbeperkende overeenkomsten, besluiten, of onderling afgestemde feitelijke gedragingen (kartelverbod); het bestrijden van misbruik van economische machtspositie; en het voorkomen dat door fusies een economische machtspositie ontstaat of wordt versterkt.

### Effectiviteit

NMA heeft in de periode 1998-2001 in 45 gevallen met een formeel besluit een kartel beëindigd. We hebben hiervan twee zaken onderzocht (casussen III en IV, zie [tabel 1](#), blz. 323). De uitkomsten in die zaken ten gevolge van het NMA-besluit zijn licht positief. In het ene geval heeft op een deelmarkt toetreding plaatsgevonden en zijn de prijzen gedaald, maar oude gewoontes en tradities blijven voor de gehele sector belangrijk. In het andere geval werden de afgekeurde afspraken veelal al niet langer nageleefd en betrof het NMA-besluit een terechte formalisering van een deels al bestaande situatie.

**Tabel 1. Beschrijvingen van onderzochte casussen**

I Toetreding met een joint venture Twee ondernemingen wilden een joint venture oprichten om gezamenlijk actief te worden op een markt voor diensten aan ondernemingen. Deze markt werd gedomineerd door één onderneming. De nma oordeelde dat de joint venture geen belemmering, maar een verbetering van de concurrentie zou betekenen.
II Toetreding tot de nationale markt Een aantal lokale ondernemingen werkte landelijk samen om op die manier ook landelijke klanten te kunnen bedienen. Omdat deze ondernemingen zelf niet actief konden worden op de landelijke markt, stond de nma dit toe.

### III Zelfregulering in een sector

De zaak betrof hier een bestaande sectorale code waarin allerlei beperkingen waren gesteld aan de concurrentie tussen beroepsbeoefenaren. Onder druk van de nma werd deze code op belangrijke onderdelen aangepast.

### IV Verticale prijsbinding

Importeurs legden vaste verkoopprijzen op aan de eindverkopers van een bepaald product. Deze prijsbinding werd door de nma verboden.

### V Wegnemen van toetredingsdrempels

Misbruik van economische machtspositie werd aangetoond geacht. Door dit misbruik werd toetreding van andere aanbieders op een markt belemmerd, hetgeen de concurrentie op consumentenmarkten beperkte.

### VI Relevante markten en marktsegmenten

Een fusie tussen twee ondernemingen werd goedgekeurd.

Deze ondernemingen waren op meerdere consumentenmarkten actief, waarvan er een is geanalyseerd.

### VII Verbondenheid van twee relevante markten

Een fusie werd niet door de nma goedgekeurd. De ondernemingen in deze sector zijn verticaal sterk geïntegreerd. nma stelde dat op de Nederlandse markt een machtspositie zou ontstaan.

### VIII Marktmacht op een inkoopmarkt

Een onderneming wilde een andere, veel kleinere onderneming overnemen. Hierdoor zou ook de positie van de betrokken ondernemingen op de inkoopmarkt worden versterkt. De nma vereiste dat bepaalde inkoopactiviteiten zouden worden ondergebracht bij een derde onderneming.

### IX Efficiëntieoverwegingen en dominante positie

Door een overname zou een economische machtspositie ontstaan op een bepaalde markt. De overnemende onderneming was daarnaast actief op verschillende andere markten. nma stond de overname uiteindelijk toe onder voorwaarden.

### X Een remedie in de eerste fase

Twee ondernemingen wilden fuseren. Door een deel af te stoten zou een machtspositie volgens de nma worden voorkomen en de fusie werd onder deze voorwaarde dan ook toegestaan.

De andere twee casussen (I en II) die we onder dit artikel hebben bekeken betroffen goedgekeurde afspraken. In beide gevallen bleek de concurrentie hierdoor toegenomen te zijn en zou een andere beslissing (een afkeuring) tot slechtere en niet tot betere uitkomsten hebben geleid.

De zaak onder artikel 24 die we bekeken hebben (casus V) laat een positief resultaat zien. In de periode 1998-2001 is in slechts vijf gevallen misbruik van economische machtspositie geconstateerd. Dit is waarschijnlijk een gevolg van de strenge voorwaarden waaraan voldaan moet zijn vooraleer misbruik van economische machtspositie aangetoond wordt geacht. Toepassing van artikel 24 blijft daarmee beperkt tot uitzonderlijke gevallen. In die gevallen lijkt het wel effect te kunnen sorteren, maar dat zal deels het gevolg zijn van het feit dat het dan om vrij duidelijke gevallen van misbruik gaat.

### *Concentratiecontrole complex*

De concentratiecontrole is opgedeeld in twee fasen. Wanneer de NMa in de eerste fase aanwijzingen vindt dat een economische machtspositie zal ontstaan of worden versterkt, dan kan het een vergunning vereisen. Die vergunning wordt al dan niet verleend na een onderzoek in de tweede fase. Van alle aangemelde concentraties in de periode 1998-2001 zijn er slechts zestien in de tweede fase behandeld omdat ze vergunningplichtig waren. Van die zestien zijn er uiteindelijk twee afgekeurd. Daarnaast zijn vier aanvragen ingetrokken, hetgeen waarschijnlijk zal zijn ingegeven door de vrees dat een vergunning zou worden geweigerd.

In de resterende tien zaken werd de concentratie uiteindelijk wel toegestaan, al dan niet onder voorwaarden (remedies). Zulke remedies werden in een klein aantal gevallen ook in de eerste fase gebruikt. Dit wijst erop dat de concentratiecontrole alleen in uitzonderingsgevallen leidt tot afwijzing of gedwongen aanpassing van concentratieplannen. Het beeld in die uitzonderingsgevallen is gemengd. Hiermee laten de uitkomsten in de concentratiezaken zien dat het in de praktijk uitvoering geven aan concentratiecontrole een complexe zaak is. Het algehele beeld van de concentratiecontrole is positief.

De afkeuring van de concentratie in de casussen VII en X lijkt positief te zijn geweest voor de concurrentie op de betreffende markt. De twee andere remedies (casussen VIII en IX) lijken geen of weinig effect te hebben gehad. De goedgekeurde fusie (VI) lijkt niet te hebben geleid tot een afname van concurrentie en voldoet hiermee aan de doelstelling van het fusie-beleid. Al met al lijkt een strengere concentratiecontrole niet in zijn algemeenheid noodzakelijk te zijn.

Een goede evaluatie van de Mededingingswet is een lastige opgave. Van Bergeijk en Verkoulen hebben onlangs gekozen voor een kwantitatieve benadering waarin het effect van de Mededingingswet op één belangrijke resultaatindicator, namelijk op de prijsontwikkeling, is onderzocht<sup>3</sup>. Onze onderzoeksofzet kan als complementair worden gezien en is meer kwalitatief van aard. De keuze voor casusstudies maakt het mogelijk oorzaak-gevolg relaties specifiek te bekijken en biedt ruimte aan het betrekken van een groter scala van indicatoren. Hieronder is de ofzet van het onderzoek beknopt weergegeven.

## Kanalen

De Mededingingswet kan langs drie kanalen effect sorteren op de mate van concurrentie. Ten eerste is er het effect van de verschillende besluiten en informele zienswijzen van de nma op de ontwikkeling van de concurrentie in de betreffende sectoren. Ten tweede is er het effect van pro-actief opsporingsbeleid door de nma. Tenslotte is er de mogelijk preventieve werking van de wet ofwel het effect van beslissingen of gedragingen van ondernemingen anticiperend op het bestaan van de Mededingingswet en de nma. In het onderzoek hebben wij ons met name gericht op het eerste kanaal.

## Indicatoren

Het meten van ontwikkelingen in de concurrerende verhoudingen binnen een sector kan met verschillende groepen indicatoren. Een eerste groep heeft betrekking op de wijze waarop markten functioneren. De Mededingingswet zou ertoe moeten leiden dat markten dynamischer worden en dat zij betere producten leveren tegen lagere prijzen. Relevante indicatoren zijn dus resultaatindicatoren zoals prijzen en productkwaliteit. Ook structuurindicatoren zoals ontwikkelingen in marktaandeelen en toetreding van nieuwe marktpartijen kunnen inzicht geven in de mate van concurrentie.

Een andere groep indicatoren heeft betrekking op het gedrag van individuele ondernemingen. Wanneer markten meer concurrerend worden, zullen ondernemingen geprikkeld worden om meer concurrerend gedrag te ontplooiën. Beal onderscheidt vijf strategieën waarmee bedrijven zich proberen te onderscheiden: innovatie, marketing, kwaliteit, service en 'low cost leadership'<sup>4</sup>. Deze strategieën kunnen zowel offensief, hetgeen duidt op meer concurrentie, als defensief, via het ophogen van toetredingsdrempels, worden ingezet. Indicatoren zijn onder meer nieuw op de markt gebrachte producten, reclamebudgetten, klachtenbehandeling van klanten, introductie van nieuwe diensten en verbetering van efficiëntie en productiviteit<sup>5</sup>.

## Vergelijking

Om de effectiviteit van de Mededingingswet te bepalen, is verder een vergelijking nodig met de situatie onder een andere wet: de zogenaamde "counterfactual". Leidt de Mededingingswet tot betere resultaten dan zijn voorganger? Hoe verhouden de effecten van de Mededingingswet zich met de verwachte effecten van een (hypothetische) strengere wet? Door veranderingen na een nma-besluit te relateren aan exogene veranderingen in de betreffende markten en door te reconstrueren hoe het besluit heeft geleid tot gedragsverandering, kan worden achterhaald hoe de situatie onder het besluit afwijkt van de counterfactual.

## Casusstudies

In de evaluatie zijn de effecten van tien besluiten bekeken. Vijf van de geselecteerde besluiten waren genomen onder het kartelverbod van artikel 6 van de Mededingingswet en het verbod op misbruik van economische machtspositie van artikel 24. De vijf andere besluiten vielen onder de concentratiecontrole van hoofdstuk 5 Mededingingswet. In [tabel 1](#) worden de tien casussen kort beschreven.

Voor elke casusstudie is nagegaan hoe het gedrag van ondernemingen op de betreffende markt zich na het nma-besluit heeft ontwikkeld. Hiervoor is, waar beschikbaar, gebruik gemaakt van documentatie en zijn er interviews gehouden met betrokkenen, deskundigen en de zaakbehandelaar(s) bij de nma.

---

## Nadere vaststellingen

Uit de casusstudies komen drie interessante punten naar voren die het effect van de NMa-besluiten lijken te beïnvloeden. Ten eerste wordt het effect van een NMa-besluit sterk bepaald door exogene factoren die invloed hebben op ondernemingsgedrag en de mate van concurrentie op een markt. In een aantal gevallen bleek de invloed van deze exogene ontwikkelingen, zoals internationale concentratietendenzen of aanpassingen in (Europese) regelgeving, sterker dan de invloed van het NMa-besluit zelf. In aanvulling op de twee eerder genoemde begrenzings relatieveert dit de bijdrage die mededingings-beleid kan leveren aan het bevorderen van concurrentie. Met name in de door ons onderzochte remediezaken leek de opgelegde remedie vaak relatief krachteloos tegenover andere marktontwikkelingen die zich tegelijkertijd voordeden.

Ten tweede is de visie op concurrentie die in een sector heerst bepalend voor de manier waarop op een NMa-besluit wordt gereageerd. In sommige sectoren lijkt de mededingingswet inderdaad te hebben bijgedragen aan de beoogde cultuurverandering. In andere sectoren blijken oude gewoontes echter sterker. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van een bekend voorbeeld: de bouwsector. Ondanks herhaaldelijk ingrijpen staat de culturele factor een daadwerkelijke omslag in de weg. Zo meent een topman van bouwbedrijf Heijmans dat 'cultuuromslag niet lukt met een druk op de knop'<sup>6</sup>. Dit heeft belangrijke gevolgen voor de reactie van ondernemingen. In sectoren waar een geringe mate aan ondernemerschap te vinden is en zelfs (openlijke) concurrentie in zijn algemeenheid negatief wordt beoordeeld, zullen zittende ondernemingen niet gauw gebruik maken van de mogelijkheden die een NMa-besluit biedt. Hierdoor blijven de effecten op het feitelijke niveau van concurrentie beperkt.

De houding in een sector tegenover concurrentie wordt verder voor een belangrijk deel bepaald door het beleid dat de overheid voert. In een aantal sectoren worden concurrentiebevorderende maatregelen impliciet ondersteund door (een deel van) de overheid. Wanneer een sector dergelijke tegen-gestelde signalen krijgt van verschillende delen van de overheid, wordt de legitimiteit van concurrentiebevorderend beleid op basis van de mededingingswet sterk verminderd. In één sector die wij hebben bestudeerd, werkte het NMa-besluit verlammend op de marktpartijen. Zij hadden het idee geen enkele afspraak meer te kunnen maken zonder de Mededingingswet te overtreden. Mededingingsbeleid is in deze situaties geen panacee voor verbeteringen in de concurrentie. Als de overheid concurrentie wil bevorderen zal dat met specifiek toegesneden

flankerende maatregelen moeten gebeuren.

Het derde punt sluit hierop aan: het is veelal toetreding door nieuwe bedrijven dat een impuls geeft aan concurrentie op een bepaalde markt. Deze nieuwe bedrijven voelen zich vaak minder gebonden aan de heersende mores en treden soms juist toe om gebruik te maken van openingen die een NMa-besluit biedt. Waar dit gebeurt en de toetreders voldoende slagkracht heeft om zich een positie te veroveren, worden zittende ondernemingen gedwongen zich meer concurrerend te gaan gedragen. Toetreding kan uiteraard niet afgedwongen worden, maar de overheid kan wel kiezen voor een verlaging van toetredingsdrempels als zij die voorheen zelf opgeworpen heeft. In een aantal door ons onderzochte sectoren zou dat neerkomen op het loslaten van een aantal wettelijke voorschriften.

## Conclusies

Op basis van ons onderzoek zijn wij positief over de effectiviteit van de Mededingingswet. In vergelijking met de wem lijkt de Mededingingswet meer bij te dragen aan het bevorderen van concurrentie op markten. Een strengere wet zou niet tot betere, maar eerder tot slechtere resultaten leiden. Met name bij het concurrentietoezicht blijkt het effectief dat sommige afspraken of samenwerkingsverbanden juist wel worden toegestaan.

De wet zou aan effectiviteit kunnen winnen als er meer aandacht is voor de manier waarop NMa-besluiten zich verhouden tot exo-gene ontwikkelingen en de manier waarop besluiten ingrijpen in de heersende cultuur binnen een sector. Dit zou kunnen leiden tot een genuanceerder en meer geïntegreerde benadering van marktwerking, waarbij het ondernemerschap in tot voor kort voor concurrentiebeleid beschutte sectoren een prominente plaats krijgt. Om dat te bewerkstelligen zal nma samen moeten werken met andere beleidsmakers.

## Freek Bruggert, Nick van der Lijn en Sebastiaan Princen

---

<sup>1</sup> N.J. van der Lijn, J.F.G. Bruggert, P. de Bas en S.B.M. Princen, *Eindrapport evaluatie Mededingingswet*, Ecorys-NEI, Rotterdam, 2002. Het rapport is op aanvraag te verkrijgen. De in dit artikel opgenomen casussen en voorbeelden zijn geanonimiseerd beschreven omdat een aantal bedrijven alleen onder deze conditie wilde meewerken aan het onderzoek.

<sup>2</sup> M. Neumann, *Competition policy. history, theory, and practice*, Edward Elgar, Cheltenham, 2001, blz. 172-176.

<sup>3</sup> P.A.G. van Bergeijk en M. Verkoulen, Heeft de Mededingingswet al effect? *ESB* 18 april 2003, blz. 172-176.

<sup>4</sup> R.M. Beal, Competing effectively: environmental scanning, competitive strategy, and organizational performance in small manufacturing firms, *Journal of Small Business Management*, jrg. 38, nr. 1, 2000, blz. 27-47.

<sup>5</sup> In totaal is naar zeventien verschillende indicatoren gekeken.

<sup>6</sup> De gedragscode moet gaan leven, *Financieele Dagblad*, 31 maart 2003.