

Mededingingswetgeving en duurzame ontwikkeling

Het mededingingsrecht en het streven naar duurzame ontwikkeling staan soms met elkaar op gespannen voet. Een praktijkvoorbeeld uit de visserijsector laat zien dat onderlinge afspraken niet nodig noch effectief zijn, en de publiekrechtelijke route de voorkeur heeft.

Bij duurzame ontwikkeling gaat om het vinden van het juiste evenwicht tussen *people, planet en profit*. Soms bestaat tussen de verschillende doelstellingen een spanning (Den Butter en Dietz, 2004). Dat is bijvoorbeeld het geval bij het mededingingsrecht en het bereiken van niet-economische belangen waarvoor soms afspraken tussen ondernemingen nodig zijn.

De spanning tussen mededingingsrecht en duurzaamheid wordt vaak genoemd, vooral in de primaire sector, maar wordt zelden met concrete cases onderbouwd. Als er al voorbeelden genoemd worden, dan lijken deze eerder een tekort aan mededinging aan de afnamekant te suggereren dan een teveel aan mededinging bij primaire producenten. Of mededingingsrecht de duurzame ontwikkeling daadwerkelijk bemoeilijkt, wordt onderzocht aan de hand van een voorbeeld uit de visserijsector (SER, 2010).

Mededinging en duurzaamheid

Het kartelverbod is een belangrijke pijler van het Europese mededingingsrecht en de daarvan afgeleide Nederlandse Mededingingswet (Mw). Uit dit verbod volgt dat afspraken die een vrije mededinging beperken in beginsel verboden zijn. Het kartelverbod kent daarnaast verschillende uitzonderingsgronden. Als een samenwerkingsverband, bijvoorbeeld, leidt tot een verbetering van de productie of distributie kan dit afspraken rechtvaardigen. De overeenkomst moet dan wel proportioneel zijn. Of, zoals de NMa zelf verwoordt: "Belangen zoals duurzaamheid kunnen ook bij een mogelijk mededingingsbeperkende afspraak doorslaggevend zijn, mits de afspraak voordelen oplevert voor de consument, niet verder gaat dan noodzakelijk is en voldoende concurrentie overlaat." (NMa, 2010)

Op basis van deze uitzonderingen zijn in de praktijk regelmatig mededingingsbeperkende afspraken tussen ondernemingen toegestaan.

Experts verwachten dat mededingingsautoriteiten in de toekomst naast materiële welvaart ook steeds meer sociale en andere niet-materiële welvaart meewegen in hun interpretatie van consumentenwelvaart (Van der Gronden, 2010; Litjens, 2009).

Duurzame visserij

Verduurzaming staat hoog op de agenda in de Nederlandse visserijsector. Met enige regelmaat wordt echter verwezen naar het mededingingsrecht als obstakel voor verduurzaming waarbij twee typen problemen worden genoemd. Allereerst zouden vergaande horizontale afspraken nodig zijn tussen groepen vissers, de zogenoemde producentenorganisaties of PO's, om visstanden te beschermen. Het gaat dan bijvoorbeeld over onderlinge afspraken over gesloten gebieden, minimummaten van vissoorten, en spreiding van de aanvoer. Ten tweede wil de sector graag met de groothandel een meerprijs afspreken voor duurzaam gecertificeerde vis van het Marine Stewardship Council (MSC).

Vangst afspraken

De afspraken tussen PO's om visstanden te beschermen zijn geen issue in het gros van de visserijtakken waar bestandsbescherming publiekrechtelijk is geregeld. Vangstbeperkingen en technische maatregelen, zoals vistuig of maaswijdte, worden voor gequoteerde soorten immers al binnen het Gemeenschappelijke Visserijbeleid bepaald. Anders ligt het bij ongequoteerde soorten. Hierbij valt vooral te denken aan de garnalenvisserij. De noordzeegarnaal is voor zover bekend niet gevoelig voor overbevissing (Hoefnagel en Van Hoof, 2003). Wel zijn andere ecologische waarden in het geding, want de meest voorkomende vangstmethode, de boomkorvisserij, is niet erg duurzaam als het gaat om ander leven in de zee (Lengkeek en Bouma, 2010). Daarnaast is ook economisch het een en ander aan de hand. Vissers hebben te maken met harde marktcondities, waaronder sterke concentratie van afnemers en harde concurrentie met goedkope kweekvis uit Azië (Taal *et al.*, 2009). Afspraken tussen producenten lijken een manier om zowel de ecologische als de economische dilemma's tegelijkertijd te adresseren (Hoefnagel en Van Hoof, 2003; Sjaauw-Koen-Fa, 2003). Vanaf begin jaren negentig kwamen Nederlandse, Duitse en Deense producentenorganisaties in de garnalensector met de handel bijeen in het zogeheten Trilaterale Overleg. Einde jaren negentig vermoedde de NMa dat hier tussen de PO's en de handel afspraken over aanlandingen en minimumprijzen werden gemaakt. Na onderzoek greep de NMa in 2003 in en legde boetes op wegens overtreding van het kartelverbod. De zaak nog steeds niet afgerond bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

In de tussentijd vroegen de garnalenvissers de NMa om een informele zienswijze ten aanzien van

de oprichting van een transnationale producentenorganisatie. Als deze PO een dominante positie heeft op de relevante markt, zijn de daar afgesproken vangstbeperkingen volgens de NMa niet toegestaan. De NMa stelde in haar zienswijze vervolgens verschillende opties voor om de volgens haar bestaande overcapaciteit af te bouwen, zoals een crisiskartel of een warme sanering (NMa, 2005).

De vraag is of de NMa mededingingsbeperkende afspraken tussen vissers überhaupt zou goedkeuren als deze het milieu aantoonbaar ten goede zouden kunnen komen. Op basis van artikel 101(3) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zou een uitzondering voorstelbaar zijn als sprake is van milieuwinsten. De maatregel moet dan wel proportioneel zijn. Dit laatste is niet het geval, want kartelwinsten werken nadelig uit voor de consument en de gewenste resultaten zijn ook op andere wijze te realiseren. Er zijn nu al verschillende regels van toepassing op de garnalensector, zoals bepalingen ten aanzien van de maximum vlootcapaciteit en een minimummaatswijdte. Er zouden aanvullende regels kunnen komen ten aanzien van vangstmethodes.

Publiekrechtelijke afspraken

Los van de mogelijkheden binnen het mededingingsrecht, is de kernvraag of onderlinge afspraken tussen PO's een effectieve oplossing bieden. Als het probleem niet zit in de omvang van de vangst maar in de gebruikte technieken, lijken investeringen in duurzame innovaties meer voor de hand te liggen dan vangstbeperkingen. MSC-certificering sluit hier goed op aan. Ook wat de economische houdbaarheid van de sector betreft, lijken mededingingsbeperkende afspraken tussen PO's nauwelijks een structurele oplossing te bieden. Taal *et al.* (2003) merkten op dat de overeengekomen vangstbeperkingen in eerste instantie "tot enige beperking van de [visserij]inspanning per schip hebben geleid, maar dat de aantrekkelijkheid van de visserij is vergroot en door toegenomen deelname de totale inspanning niet duidelijk verminderd". Dit had er onder andere mee te maken dat de zogenoemde gemengde visserij vanwege de hogere garnalenprijs opeens meer interesse in garnalenvangst kreeg. Dit voorbeeld laat zien hoe lastig het is met onderlinge afspraken de collectieve-actieproblemen die de visserij kenmerken op te lossen (Hardin, 1968). Immers, de door de PO's geplande vangstbeperkingen zijn pas effectief wanneer ze voor alle partijen gelden, ook voor de partijen die niet aan tafel zitten. Zelfs al wordt gekozen voor een oplossing à la Coase om de externe effecten die optreden via de markt te adresseren met behulp van eigendomsrechten, dan nog is de overheid aan zet in het definiëren en waarborgen van deze verhandelbare visrechten. Er zullen in deze situatie publiekrechtelijke afspraken moeten komen. In het geval van de visserij is het Gemeenschappelijk Visserijbeleid het passende niveau voor interventie.

Prijsafspraken

Ten tweede wilde de sector graag verticale afspraken maken ter compensatie van investeringen in duurzame visserij. Het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel heeft aangekondigd vanaf 2011 alleen nog duurzame vis van het MSC-keurmerk te verkopen. Het inzetten op het behalen van het MSC-label vergt van vissers aanzienlijke investeringen. Het is alleszins redelijk dat de prijs voor het bereiken van een duurzame visserij niet enkel terecht komt bij primaire producenten, en dat ook de handel en de consument een bijdrage leveren.

Minimumprijsafspraken lijken echter noch effectief noch proportioneel om investeringen in duurzame visserij te bekostigen. Vanuit onder andere het Europese Visserijfonds stelt minister Verburg subsidies beschikbaar voor investeringen in certificering. Daarnaast kan een hogere prijs voor duurzaam gevangen vis ook via de markt geregeld worden, vooral gezien de duidelijk uitgesproken vraag hiernaar vanuit de detailhandel.

Conclusie

Mededingingsregels leggen beperkingen op aan de vorm en inhoud van samenwerking tussen ondernemingen, maar deze moeten niet worden overdreven. Indien afspraken bijdragen aan het bereiken van zekere maatschappelijke belangen, zijn uitzonderingen mogelijk. Deze afspraken moeten dan wel noodzakelijk zijn om het doel te bereiken, niet verder gaan dan nodig en ook de consument ten goede komen.

In dit voorbeeld valt dit alles te betwijfelen. Verduurzaming gaat hier in de kern om het overschakelen op milieuvriendelijkere productiemethodes. Onderlinge afspraken over prijzen en afzet zijn hiervoor niet de geëigende route. Medeverantwoordelijkheid van vissers is uiteraard belangrijk voor een effectief visserijbeleid (LNV, 2009; Sjaauw-Koen-Fa, 2003); zodra het gaat om afspraken over vangst en prijzen, heeft de publiekrechtelijke route echter duidelijk de voorkeur.

LITERATUUR

- Butter, F.A.G. den en F. Dietz (2004) Duurzame ontwikkeling en overheidsbeleid. *ESB*, 89(4433), 218.
- Gronden, J.W. van der (2010) Mededingingsrecht en de consument. In: Hondius, E.H. en G.J. Rijken (red.) *Handboek consumentenrecht* (te verschijnen).
- Hardin, G. (1968) The tragedy of the commons. *Science*, 162(5364), 1243–1248.
- Hoefnagel, E. en L. van Hoof (2003) *Self regulation and the anti-trust law in Dutch shrimp fishery. Does the anti-trust law hinder sustainable development?* Paper gepresenteerd op de MARE-conferentie People and the Sea 2, 4–6 september.
- Lengkeek, W. en S. Bouma (2010) *Impact of beam trawl fisheries in the North Sea. A summary of fifty-five scientific publications*. Culemborg: Bureau Waardenburg.
- Litjens, M.E.G. (2009) Kleine ingreep. Een onversneden prijsafpraak en ongesneden biggen. *Markt en Mededinging*, 2009(5).
- LNV (2009) *Vis, als duurzaam kapitaal – De Nederlandse visie op het nieuwe Europese visserijbeleid*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- NMa (2005) *Informeel zienswijze in zaak 4268*. Den Haag: Nederlandse Mededingingsautoriteit.
- NMa (2010) *Agenda 2010–2011*. Den Haag: Nederlandse Mededingingsautoriteit.
- SER (2010) Meer werken aan duurzame groei, *SER-advies*, 2010(03).
- Sjaauw-Koen-Fa, A.R. (2003) Vissen in gemene weiden. *ESB*, 88(4394), 68–70.
- Taal, K., J.W. de Wilde en L. van Hoof (2003) *Quick scan effecten NMa besluit op garnalensector. Analyse en scenario's*. Den Haag: LEI.
- Taal, K., H. Bartelings, R. Beukers, A.J. van Duijn, A.J. Klok en J.A.E. van Oostenbrugge (2009) *Visserij in cijfers 2009. LEI Rapport*, 2009(070).