



Stroomopwaarts het Rijnland in

Auteur(s):

Eggelte, J.J.A.

*e auteur is werkzaam bij de afdeling Monetair en Economisch Beleid van**De Nederlandsche Bank. Met dank aan Philipp Maier.*J.J.A.Eggelte@dnb.nl**Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4387, pagina D24, 5 december 2002

Rubriek:

Dossier: Duitsland

Trefwoord(en):

marktwerking

De Duitse mededingingscultuur weert kartels beter dan de Nederlandse overlegpolder. De wetgeving verbetert maar de naleving hapert voorlopig nog. Cultuur verandert nu eenmaal langzaam.

Sinds jaar en dag staat Nederland te boek als een Rijnlandse economie. Sommige overeenkomsten tussen de Nederlandse en Duitse economie liggen aan de oppervlakte, zoals het uitgebreide stelsel van sociale zekerheid, de strikte ontslagbescherming en de dominant aanwezige vakbonden. Maar in hoeverre is de werking van productmarkten vergelijkbaar?

Nederland vergeleken met Duitsland

Een ieder die de marktwerking in Duitsland vergelijkt met die in Nederland ziet al snel verschillen. In het oog springen de hogere opbrengsten bij de Duitse umts-veiling: per inwoner het drievoudige van de Nederlandse opbrengst. Wat te denken van het feit dat de benzineprijzen aan de pomp in Duitsland ongeveer vijftien procent lager liggen, of van de uiteenlopende prijsontwikkelingen in de netwerksectoren. Over de periode januari 1996 tot september 2002 was in de telecomsector in Duitsland de prijsdaling negen procentpunt groter dan in Nederland (23 respectievelijk 14 procent). De prijsstijging in de Duitse elektriciteitssector bleef over dezelfde periode met 9,4 procent ver achter bij de Nederlandse stijging van 51,9 procent.

Duiden deze verschillen op gebrekkige marktwerking? Voor het verschil in umts-opbrengsten verschaft naast een beter ontwerp het eerdere veilingtjdstip in Duitsland een deel van de verklaring¹. De hoge benzineprijzen worden door Nederlandse benzinemaatschappijen altijd verklaard uit de hogere belastingen en de extra serviceverlening. Maar daarover valt te twisten: exclusief belastingen is het prijsverschil met Duitsland zelfs 25 procent terwijl Duitse pompen op het servicegedeelte niet hoeven toe te leggen, maar daar gewoon winsten op behalen². Veeleer lijkt de concurrentie in Duitsland simpelweg groter; zo mogen supermarkten er onder eigen vlag benzine verkopen. Overigens wordt ondanks de lagere prijzen zelfs in Duitsland al jarenlang prijsafstemming door benzinemaatschappijen vermoed.

Hoe staat het dan met de netwerksectoren? De uiteenlopende prijsontwikkeling is mede te herleiden tot een andere kostenstructuur, belastingaanpassingen en andere uitgangsprijzen. Toch kan hier niet alles mee worden afgedaan. Voor de prijsdivergentie in de telecom is ook het uiterst competitieve klimaat in Duitsland een factor van betekenis. De consument kan, onder meer door nummerportabiliteit, makkelijker dan in Nederland van aanbieder wisselen. Hetzelfde geldt voor de elektriciteitsprijzen. In Duitsland kunnen bedrijven en consumenten door de snelle liberalisatie van de elektriciteitssector al enige jaren hun leverancier kiezen, waar die mogelijkheid in Nederland pas langzamerhand ontstaat.

Een overzichtsbeeld

Het is goed mogelijk om de marktwerking in afzonderlijke sectoren met elkaar te vergelijken. Veel lastiger is het om een overzichtsbeeld te krijgen van de marktwerking in Nederland en Duitsland. Afgezien van het samenstel aan sectorspecifieke regulering zijn vele meer algemene factoren van invloed, zoals de mate en vorm van staatseigendom, prijsrestricties, administratieve lastendruk en de mededingingswetgeving. [tabel 1](#) bevat indicatoren die begin 2000 door de oeso zijn gepubliceerd voor de stand van zaken in het jaar 1998. De basis voor de indicatoren vormt de informatie uit uitgebreide vragenlijsten die naar lidstaten zijn gestuurd³. Om de verschillen tussen Duitsland en Nederland in een breder perspectief te plaatsen zijn ook de uitkomsten van de vs, Frankrijk en Italië weergegeven. Uit de tabel komt naar voren dat Nederland en Duitsland elkaar niet veel ontlopen. Duitsland mag dan over een starre arbeidsmarkt beschikken, op grond van de indicatoren valt het met de werking van de productmarkten alleszins mee.

Tabel 1. De werking van productmarkten op een schaal van 0 (goed) tot 6 (slecht), 1998

	Nederland	Duitsland	Frankrijk	Italië	vs
economische regulering	2,1	1,4	2,3	3,5	1

regulering economische structuura	2,1	1,0	2,3	3,9	1
regulering economisch gedragb	3,0	2,3	3,2	4,1	1,2
regulering van concurrentie c	0,8	0,7	1,3	2,0	0,8
administratieve regulering	1,5	2,7	3,1	3,0	1,2
administratieve last starters	1,6	2,7	2,6	0,6	
intransparante regels	1,3	2,7	2,6	0,6	2,0
handelsbarrières en openheid economie	0,5	0,5	1	0,5	0,9
totaalscore	1,4	1,4	2,1	2,3	1

De overall indicator is een gewogen gemiddelde van de drie deelindicatoren (vet gedrukt), die op hun beurt ook weer een gewogen gemiddelde zijn.

- meet reikwijdte van de publieke sector en juridische toetredingsbarrières.
- meet mogelijkheid tot overheidsinterventie.
- meet regelingen voor vrijstelling van concurrentie en prijscontroles.

Wel zijn op gedesaggregeerd niveau verschillen waar te nemen. Duitsland scoort slechter dan Nederland op het terrein van administratieve regulering. Microsoft had nimmer in Duitsland kunnen ontstaan, omdat de regels nu eenmaal niet toelaten dat uit garages bedrijven worden gestart, zo wordt wel gekscherend gezegd. In de indicatoren is de regulering ten aanzien van milieu en arbeidsomstandigheden nog niet eens opgenomen. Wie de moeite neemt om het 'Beschäftigungsförderungsergänzungsgesetz' in te zien, zal daarin zelfs regels aantreffen voor de temperatuur op het toilet en het aantal prullenbakken op kantoor. De rollen zijn omgedraaid op het terrein van de economische regulering. Duitsland compenseert de overmaat aan regels met de beperktere reikwijdte van de publieke sector, de geringere mogelijkheden tot overheidsinterventie en de lagere toetredingsbarrières van sectoren. Bij de Europese liberalisering van netwerksectoren liep Duitsland voorop, al zal Nederland in recente jaren wat van de achterstand hebben ingelopen.

Concurrentie stroomopwaarts

Dat Duitsland beter presteert heeft een historische achtergrond: de Duitse visie op economische ordening. Concurrentie is altijd een van de pijlers van de 'soziale Marktwirtschaft' geweest. De huidige wetgeving, het Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (gwb), dateert van 1958. Vanaf het begin werden hierin horizontale afspraken verboden, terwijl verticale afspraken werden toegestaan mits daarvan geen misbruik werd gemaakt. Verantwoordelijk voor de handhaving werd het Bundeskartellamt (bka). Het bka pakte de tekortschietende marktwerking voortvarend aan, al bleek het soms lastig de juridische bewijslast voor kartels te leveren. In de loop der tijd werd de wetgeving daarom meermaals aangescherpt, onder meer in 1965, toen hogere geldboetes werden opgenomen, en in 1973, toen concentratietoezicht in het gwb werd geïntroduceerd. Die fusieregels waren behoorlijk streng, daar in de loop der jaren fusies werden verboden die in de eu later weer werden toegestaan. In 1998 werd aan het gwb een expliciet verbod op verticale prijsafspraken toegevoegd (andere afspraken zijn niet per se verboden).

Overleg stroomafwaarts

Hoe anders was lange tijd de situatie in Nederland. De Wet Economische Mededinging (wem), toevalligerwijs eveneens uit 1958, was een misbruikstelsel. Kartels die strijdig waren met het algemeen belang konden generiek dan wel specifiek onverbindend worden verklaard. In theorie maakte de wem aanpak van kartels mogelijk, doch in de praktijk werden allerlei prijs- en verdelingsafspraken toegestaan en in brancheorganisaties geïstitutionaliseerd. Vaker dan elk ander Europees land werd Nederland door de Europese overheid op de vingers getikt. Hoewel de wem begin jaren negentig werd aangescherpt, kwam wetgeving naar Europese standaard er pas in 1998. De invoering van de Nieuwe Mededingingswet markeerde de definitieve overgang van een misbruikstelsel naar een verbodstelsel. Misschien nog wel belangrijker was dat tegelijkertijd een onafhankelijke toezichthouder werd ingesteld, de Nederlandse Mededingingsautoriteit (nma), veertig jaar later dan de oprichting van het bka.

Jelle Zijlstra, de minister die ooit in de Tweede Kamer de wem verdedigde, achtte de wet in retrospectief beleidsmatig zeer teleurstellend (hoewel intellectueel gezien mooi).⁴ Volgens hem ontbrak het aan politieke moed om gevestigde belangen aan te pakken. In de beste poldertraditie genoot overleg decennialang de voorkeur. Het is bekend dat het ministerie van Economische Zaken indertijd met prijskartels overlegde over prijsverhogingen en informele druk uitoefende als die kartels het werkelijk te bont maakten.⁵

Cultuur en handhaving

De formele instituties mogen dan in Nederland zijn veranderd, de informele instituties passen zich hier vaak pas na verloop van tijd bij aan.⁶ Verschillende bedrijfs-takken in Nederland kunnen bogen op een decennia-lange traditie van afspraken. Daaraan maakt een nieuwe wet niet zomaar een einde. Zo ging het vooroverleg tussen bouwers, door Brussel verboden in 1992, gewoon jarenlang ondergronds door. In het Nederlandse bedrijfsleven zal nog niet iedereen zijn gewend aan de veranderde spelregels, waar in Duitsland de cultuur van marktwerking stevig is verankerd. Wel zijn er tekenen dat het belang van marktwerking wordt onderschreven. Veelzeggend is dat maatschappelijke verontwaardiging rondom de bouwaffaire groot is. Deze verontwaardiging zal voor de benodigde cultuuromslag een belangrijke motor zijn.

Onafhankelijkheid en rekenschap

Het cultuurverschil komt ook terug in de relatie tussen bedrijfsleven en overheid. Het openbaar bestuur heeft in Nederland geen sterke uitvoerings- en handhavingstraditie, daar een opstelling onafhankelijk van het bedrijfsleven lange tijd politiek noch bestuurlijk gewenst was.⁷ In Duitsland was er altijd een gezonde dosis wantrouwen jegens grote bedrijven, wat verklaart waarom het bka gelijk bij de start een zeer onafhankelijke status kreeg. Weliswaar moet de onafhankelijkheid van de nma formeel nog worden bekrachtigd (met een status als zelfstandig bestuursorgaan), materieel bestaat er geen reden om aan de onafhankelijkheid te twijfelen.

In het jaarverslag over 2001 kondigt de nma aan verantwoording te willen afleggen over de gemaakte keuzes en verrichte activiteiten. Het zou goed zijn als daarover een open debat tot stand zou komen. Dit komt deels tegemoet aan de vooral door bestuurskundigen geuite

klacht over het gebrek aan democratische legitimiteit. Blijkt een consultatie niet de verhoopte resultaten te geven, dan valt te overwegen om naar Duits voorbeeld een zogenaamde Monopolkommission in te stellen. Dit is een onafhankelijke commissie die uit eigen beweging of op verzoek adviseert over de concurrentie in verschillende sectoren, niet als de oude Commissie Economische Mededinging in het geheim opererend, maar juist in alle openbaarheid.

Streng optreden

De beste manier om een cultuur te doorbreken is een streng handhavingsbeleid. Het bka aarzelt niet om hoge boetes op te leggen en heeft een stevige reputatie kunnen opbouwen. Al meerdere decennia lopen Duitse bedrijven bij karteldeelname een reëel risico op een forse boete. Daarentegen heeft de nma in zijn korte bestaan nog nauwelijks zijn tanden laten zien aan het Nederlandse bedrijfsleven. Gezien het verleden mag het waarschijnlijk worden geacht, dat dit eerder verband houdt met de kans op veroordeling dan met de gezagsgetrouwe opstelling van bedrijven. Het gaat daarbij niet alleen om de hoogte van de boete naar ook om de kans op veroordeling. De veroordelingskans is afhankelijk van handhavingscapaciteit, het opsporingsinstrumentarium en de vereiste bewijslast. In de eerste jaren na oprichting werd de nma overspoeld met ontheffings-verzoeken en was de werkdruk hoog. Mettertijd komt meer capaciteit beschikbaar voor pro-actief beleid. De tijd zal leren in hoeverre het opsporingsin-

strumentarium en de vereiste bewijslast een effectief optreden mogelijk maken.

Tot besluit

Duitsland geldt als de zieke man van Europa, maar de situatie op productmarkten valt alleszins mee. Nederland is op de goede weg, getuige recente institutionele hervormingen. Hiervan zijn echter niet gelijk wonderen te verwachten. Het vervelende is dat culturele veranderingen zich maar langzaam voltrekken.

Dossier Duitsland

D.J. Bruinsma: [Buren](#)

C.W.A.M. van Paridon: [Herenigd en versterkt](#)

M. Schramm: [Matigen loont niet, individualiseren wel](#)

S. Brakman, J.H. Garretsen: [Wordt de economische Muur geslecht?](#)

H.A.M. van Lieshout: [Duale stelsel is Tantaluskwelling](#)

A.H. Kleinknecht: ['Made in Germany': ieder nadeel heb z'n voordeel](#)

R. Inklaar, J. Sleifer, B. van Ark: [Innovatie en productiviteit](#)

W.H.J. Hassink: [Hartz en Donner: efficiënte onderhandelingen?](#)

F.A.G. den Butter: [De man van twee miljoen](#)

E.W. Mehring: [Vertrouwen is goed, controle is beter](#)

E.M. Valke: [Arbeidsmarkt cruciaal](#)

J.J.A. Eggelte: [Stroomopwaarts het Rijnland in](#)

A.L. Bovenberg: [Werk aan de winkel voor nieuw kabinet](#)

H. Maarse: [Tussen wachtlijst en waslijst](#)

K.G. Okma: [Duitse zorg op een kruispunt-hoezo?](#)

A.Bocker, D. Thranhardt: [\(Waarom\) integreert Duitsland beter?](#)

W. Jonkhoff: [Land van de rijzende zon?](#)

¹ Zie voor een verklaring E.E.C. van Damme, The European UMTS-

² Zie H. Pijl, Prijsontwikkeling op de Nederlandse benzinemarkt, Maandschrift Economie, jrg. 66, 2002, pag. 90-100.

3 Zie voor de constructie van de indicatoren G. Nicoletti, S. Scarpetta en O. Boylaud, Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation, OECD economics department working papers, nr. 226, april 2000.

4 J. Zijlstra, Per slot van rekening, Contact, Amsterdam, 1992.

5 Zie hiervoor hoofdstuk 5 in P.J. Uitermark, Economische mededinging en algemeen belang: een onderzoek naar de economisch - theoretische fundering van de mededingingspolitiek, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1990.

6 D.C. North, Institutions, institutional change and economic performance, Cambridge University Press, 1990.

7 Zie L.A. Geelhoed, Making a difference: de beleidsagenda en AEP, Tijdschrift voor Politieke Economie, jrg. 24, nr. 1, 2002, blz. 60 -72.