

# Toestaan of verbieden?

## Een beschouwing rond de Wet economische mededinging

PROF. DR. C. J. VAN DER WEIJDEN\*

**Het mededingingsbeleid in Nederland wordt gekenmerkt door een vrij voorzichtige benadering. Principiële afwijzing van alle vormen van concurrentiebeperking heeft het nooit gehaald. Ook in de Wet economische mededinging wordt een ambivalente positie ingenomen: enerzijds optreden tegen te vergaande beperking van de concurrentie, anderzijds ruimte voor vermindering van de concurrentie wanneer ongewenste gevolgen dreigen. Voor de toepassing van de Wet staan geen duidelijke criteria. Toetsing wordt aan de Commissie Economische Mededinging overgelaten, van welke Commissie prof. Lambers gedurende een aantal jaren voorzitter was. In dit artikel wordt ingegaan op de ontwikkeling van het mededingingsbeleid.**

### Inleiding

Niet velen zouden zeer verbaasd zijn indien uit een enquête zou blijken dat de Wet economische mededinging geen grote bekendheid geniet. Het bestaan van de wet wordt aan degenen die op enigerlei wijze worden geconfronteerd met de juridische aspecten van de economische ordening zeker wel doorgegeven. Nederland is echter, vergeleken met de toepassing van de antitrustwetgeving in de Verenigde Staten en met de toepassing van de Europese wetgeving, arm gebleven aan indrukwekkende zaken. Sedert het in werking treden van de wet zie ik slechts als „grote” zaken de problematiek van de verticale prijsbinding in de periode 1960-1964 en het optreden tegen Hoffmann La Roche in verband met de prijzen van librium en valium in de periode 1974-1976.

De 610 landelijke mededingingsregelingen en de 753 plaatselijke en regionale regelingen die in het verslag over de toepassing van de Wet economische mededinging over het jaar 1980 worden gemeld, hebben kennelijk geen met het algemeen belang strijdige gevolgen en evenmin is kennelijk sprake van economische machtsposities, waarbij kan worden gesproken van misbruik van economische macht 1). Deze conclusie kan echter voorbarig zijn. Immers, naast het *formele* mededingingsbeleid — dat gepaard gaat met een adviesaanvraag aan de Commissie economische mededinging en waarbij mogelijkerwijs uiteindelijk een ministeriële beschikking wordt uitgevaardigd — kennen wij het *informele* mededingingsbeleid, dat zich afspeelt binnen de vier muren van het departement. In dit geval wordt binnenskamers overleg gevoerd met partijen bij een kartelafpraak ten einde aanpassingen in de overeenkomst te realiseren van die bepalingen waartegen men op het Ministerie van Economische Zaken bezwaar heeft. Persoonlijk ben ik weinig gelukkig met een mededingingsbeleid dat in hoge mate het stempel van een informeel beleid draagt: de criteria worden niet of minder duidelijk zichtbaar. Zouden deze echter kunnen worden gevonden in vroegere uitspraken van de Commissie, dan kan dit tot een ongewenste verstarring of handhaving van de status quo leiden. Toegegeven zij dat in het jaarlijkse verslag ook een overzicht staat inzake het informele beleid. Dat gebeurt echter in rijkelijk vage termen: er wordt gesproken over toetsing aan zowel het mededingingsbeleid als het prijsbeleid en bij

een bepaalde regeling wordt gemeld dat overleg wordt gevoerd om tot aanpassing van de regeling te komen. Men kan hier toch moeilijk spreken van duidelijke criteria en evenmin dat veel inzicht wordt gegeven in de inhoud van de regeling en in het gevoerde overleg. De erkenning dat het beleid meer omvat dan het formele beleid, leidt naar mijn mening niet tot de conclusie dat het formele beleid slechts de top van de ijsberg is en dat onder het wateroppervlak veel „grote” zaken aan de orde komen.

Onze wetgever heeft het zich niet gemakkelijk gemaakt. Een formele procedure vergt nl. de instemming van alle betrokken ministers. De handelingsvrijheid van het Ministerie van Economische Zaken is derhalve beperkt. Bij een niet al te grote belangstelling van het parlement voor dit deel van het beleid komt niet naar buiten of een door een bepaald departement gewenste benadering wordt geblokkeerd door een andere visie op de problematiek bij andere betrokken departementen.

Materieel is een probleem dat de opvattingen over de wenselijkheid van een scherp mededingingsbeleid in ons land nogal uiteenlopen. Dit leidt — nog afgezien van het feit dat tijdens een depressie een anti-kartelpolitiek nergens populair is — tot nuancering. Onlangs werd bij voorbeeld door De Hen gesteld dat sommige bedrijfstakken zeer wel zouden kunnen varen bij een herstel van een krachtige onderlinge concurrentie, maar dat in andere gevallen de gevolgen heilloos zullen zijn (kapitaalvernietiging, geheime in plaats van open afspraken) 2). Een dergelijke, al of niet terechte, opvatting leidt tot voorzichtigheid. De vorige secretaris van de Commissie economische mededinging, prof. C. Schouten, placht het aldus te stellen: wij zijn niet „kartelfeindlich” en ook niet „kartelfreundlich”, maar kartelkritisch. Daarom ook is onze wetgeving een misbruikwetgeving. Voor een mo-

\* Hoogleraar staathuishoudkunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

1) *Nederlandse Staatscourant*, 17 september 1981, blz. 2.

2) P. E. de Hen, Politieke en economische macht, in: W. A. A. M. de Roos e.a. (red.), *De pluriforme economische macht*, 1981, blz. 185.

tivering van zijn houding t.o.v. de mededinging verwees hij naar de toestanden in het vervoerswezen tijdens de vooroorlogse depressiejaren, toen door heftige concurrentie kapitaalverlies optrad en uiteindelijk de dienstverlening aan de consument in gevaar kwam.

De erkenning dat hier sprake is van een probleem kan men ook in recente Amerikaanse literatuur terugvinden: erkend wordt dat er soms te weinig en dat er soms te veel concurrentie is. Het laatste komt nogal eens voor bij een vraag die ver onder de productiecapaciteit blijft, terwijl aanpassing van de capaciteit slechts in een langzaam tempo mogelijk is, er sprake is van hoge vaste kosten, hetgeen een aanvaarden van ruïneuze prijzen oproept 3). Zodra men de mogelijkheid van een te veel of te weinig aan concurrentie gaat erkennen, wordt de vraag naar het waarom van de concurrentie — en het gaat dan vrijwel steeds om prijsconcurrentie — klemmender. Een principiële benadering van de concurrentie, waarin deze als doel in zich wordt beschouwd, wordt dan onmogelijk. Naar voren komt een *instrumentele* benadering van de concurrentie. Tussen deze twee benaderingen bestaat een spanning die in de Duitse literatuur veel stof tot discussie gaf en geeft 4).

### Gezonde concurrentie als doel van beleid

De Wet economische mededinging biedt de mogelijkheid op te treden tegen kartelovereenkomsten en tegen economische machtsposities, indien de gevolgen van die overeenkomsten of machtsposities strijdig zijn met het algemeen belang. Tijdens de parlementaire behandeling werd duidelijk gemaakt dat aan dit mogelijke optreden de wens ten grondslag ligt om op essentiële punten als kwaliteit en prijs een *gezonde* concurrentie te handhaven en te bevorderen 5). Daardoor zouden moeten worden gerealiseerd: een bevordering van de economische expansie, een bestrijding van de economische stagnatie en aanvaardbare kosten- en prijsverhoudingen. Opgemerkt wordt ook dat afwezigheid van economische macht geen voorwaarde is voor deze gezonde concurrentie, maar een redelijk evenwicht van economische macht wel. Dit evenwicht kan volgens de indianers van het wetontwerp soms een bundeling, soms een spreiding van macht noodzakelijk maken 6). Ook werd betoogd dat het gaat om een maatschappij waarin de produktieve krachten zich richten op een zo efficiënt mogelijk bevredigen van de wensen van de consumenten en van de collectieve behoeften, waarbij duurzaam hoge winstposities worden vermeden.

In dezelfde periode waarin in ons land de vage term gezonde concurrentie als doelstelling van de Wet wordt gesteld, wordt in de Verenigde Staten nogal gediscussieerd over de bruikbaarheid van dit begrip onder de naam *werkzame* mededinging. De benadering is nogal negatief. De term zou een etiket zijn voor een slecht gedefinieerde marktform waarvan alleen maar wordt *gesteld* dat deze sociaal aanvaardbaar is 7). In de discussie komen drie criteria — te weten de marktstructuur, het gedrag van de aanbieders op de markt en het economisch resultaat — naar voren ter beoordeling van de werkzaamheid van de mededinging. Het marktresultaat was voor Edwards niet bruikbaar om de sociale aanvaardbaarheid van een monopolie te beoordelen, Stigler vond het geen objectief criterium en Lewis verwierp het omdat niet nagegaan kan worden of bepaalde resultaten al of niet zijn afgedwongen door mededinging 8). Dirham en Kahn verwierpen de marktstructuur als criterium, enerzijds omdat bestrijding van een monopolistische marktstructuur zou inhouden dat men dan de economie weer de twintigste eeuw uit zou willen halen, en anderzijds wegens gemis aan objectiviteit. Dit criterium zou slechts leiden tot vage toetsen met veel ontsnappingsmogelijkheden in juridische procedures. In de genoemde reeks — resultaat, structuur en gedrag — resteerde dan nog slechts het gedrag: het zou gaan om een oordeel over de wijze waarop de ondernemingen „het spel” spelen. Kennelijk is het niet zo eenvoudig bevredigende criteria te formuleren voor de mededinging in een systeem van ondernemingswijze productie.

Bij al deze problemen ligt de vraag voor de hand: waarom is het begrip *werkzame mededinging* geïntroduceerd? 9)? In het klassieke economische systeem speelde de mededinging een belangrijke rol. Een economie met arbeidsdeling vraagt om coördinatie en deze coördinatie wordt verschaft door het marktmechanisme; dit mechanisme werkt door concurrentie en deze concurrentie komt tot uiting in de prijs. Marktmacht verstoort deze coördinatie: het is in de klassieke opvatting geen gevolg van economische dynamiek en economische dynamiek en is ook geen gevolg van marktmacht. Afwezigheid van marktmacht — dus vrijheid — is een voorwaarde voor een optimaal resultaat; het ontstaan van macht wordt tegengegaan door enerzijds concurrentie tussen de aanbieders en anderzijds door de keuzevrijheid van de vragers.

Omstreeks 1870 richtte de aandacht zich meer op de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn wil er sprake zijn van een optimaal resultaat. De status van het begrip *vrijheid* veranderde. Het werd een randvoorwaarde in plaats van een fundamenteel probleem en verween eigenlijk uit de belangstelling. De concurrentietheorie werd een *allocatietheorie* in plaats van een theorie over de marktontwikkeling. Het economische aspect van bepaalde vraagstukken werd verzelfstandigd of, wellicht beter gezegd, vermalmd.

De voorwaarden waaraan moet zijn voldaan wil er sprake zijn van een optimaal resultaat, zijn in de praktijk niet te realiseren. In de prijstheorie ontstonden, naast de volledig vrije mededinging, de monopolistische en oligopolistische concurrentie en de imperfecte mededinging. Ook in het denken over de mededingingspolitiek kwam ruimte voor monopolistische elementen. Clark ging bij de invoering van het begrip „workable competition” uit van de stelling dat volledige mededinging — hoe gewenst ook — helaas niet realiseerbaar is en dat imperfecties soms met imperfecties zullen moeten worden bestreden. In 1961 ging Clark verder: concurrentie is een nooit afgesloten proces van voorsprong nemen en nagevolgd worden. Volledige mededinging is niet gewenst, daar imperfecties voorwaarden voor en gevolg van dit proces zijn. De vraag werd toen: wat zijn gewenste en wat zijn ongewenste onvolkomenheden?

Deze benadering leidde toch niet tot een verzoening van het klassieke ontwikkelingsdenken en het neoklassieke allocatiedenken. Bij de beoordeling van het al of niet werkzaam zijn van de mededinging ging het om het best mogelijke resultaat. Daarbij werden twee aspecten naast elkaar onderscheiden:

- a. statische efficiëntiecriteria, zoals efficiënte allocatie van produktiemiddelen, inkomensverdeling op basis van geleverde prestaties en niet op grond van macht e.d.;
- b. dynamische elementen als flexibiliteit bij wijziging van marktomstandigheden en doorvoering van technische ontwikkelingen.

Moeilijkheden ontstonden zodra de tweede benadering inging tegen de eerste benadering: b.v. monopoliewinsten zouden voorwaarden voor b kunnen zijn, terwijl zij in strijd zijn met a. De theorie gaat dan zweven. Met de „workable competition” is geen „angemessene” theorie ontstaan over de samenhang tussen marktform en economische dynamiek. In

3) F. Kottke, *The promotion of price competition when sellers are few*, 1978, blz. 2.

4) I. Schmidt, *Wettbewerbstheorie und -politik*, 1981, hoofdstuk 2.

5) *Wet economische mededinging*, Editie Schuurman en Jordens, nr. 12, 1970, blz. 26.

6) Idem, blz. 14.

7) G. W. Stocking, *Workable competition and anti-trust policy*, 1961, blz. 242.

8) Idem, blz. 257.

9) M. Tolkdorf, *Stand und Entwicklungstendenzen der Wettbewerbstheorie*, *Wirtschaft und Wettbewerb*, 1980, blz. 785 e.v.

de benadering van de concurrentie als een dynamisch proces blijft de vraag immers open bij welke marktform een succesvolle navolging zal optreden.

Intussen werd de werkzame mededinging omstreeks 1966 de legitimerende grondslag voor de activiteiten van het Duitse Bundes Kartel Amt. Deze grondslag werd gelegd door Kantzenbach die concurrentiebeperkingen (afspraken, fusies) in bepaalde situaties aanvaardbaar acht. Een zinloze machtsstrijd en ruïneuze concurrentie dienen te worden voorkomen. Hij benadert de mededinging zuiver instrumenteel; het gaat om het zo goed mogelijk realiseren van een aantal doelstellingen. Men is dan in Duitsland ook zo ver dat „atomistische Konkurrenz nicht den Idealfall des Unternehmenswettbewerbs” meer is. Als *optimale marktstructuur* wordt dan gewezen op het zogenaamde „weite oligopol”, waarbij de intensiteit van de concurrentie wordt beoordeeld op basis van de snelheid waarmee een voorsprong overgaat in een navolging. Hierbij wordt dan weer aangetekend dat de navolging niet te snel mag kunnen geschieden, daar dan het nemen van een voorsprong niet lonend is en achterwege blijft. Echter de navolging mag ook weer niet te traag geschieden, want dan zijn er langdurige monopoliewinsten en dat betekent dat er sprake is van een inkomensverdeling los van geleverde prestaties. Uit deze laatste zinsneden blijkt alweer dat het criterium voor de beoordeling van de mate waarin de doelstellingen worden gerealiseerd nogal vaag blijft.

Dit leidde tot de neoklassieke theorie van de werkzame mededinging van Hoppmann. Hij legt de klemtoon op de aanwezigheid en handhaving van concurrentievrijheid. Hij stelt zonder meer dat concurrentievrijheid en economisch voordeel twee kanten van een zelfde zaak zijn. Mededingingspolitiek zou dan een strijd inhouden tegen elke vorm van concurrentiebeperking. Marktmacht houdt niet noodzakelijk een beperking van de concurrentie in en heeft dan ook niet op zich te worden bestreden. Bij fusies komt hij in de moeilijkheden: hij neigt tot een „per se” verbod, omdat het aantal concurrenten vermindert. Wij zien dat de maatstaf concurrentievrijheid bij een concreet verschijnsel een nadere vulling vraagt en dat wordt in dit geval gevonden in het aantal concurrenten.

### Kartelvrijheid of kartelverbod?

Het voorgaande leidt niet tot een duidelijke steun voor een verbodswetgeving. De criteria voor werkzame mededinging, of zij nu liggen op het terrein van marktstructuur, marktgedrag en marktresultaat, dan wel statisch of dynamisch van aard zijn, blijven onvoldoende hard. Het lijkt er op dat de Nederlandse wetgever — met zijn criterium: toegestaan tenzij strijdigheid met het algemeen belang wordt geconstateerd — getuigt van een wijze benadering.

Toch is er twijfel. De minister van Economische Zaken Langman maakte zich indertijd zorgen over de invloed van prijskartels op het verschijnsel inflatie. In 1971 ging een verzoek om advies uit naar de SER. In 1973 sprak de meerderheid van de SER zich uit voor een wettelijke regeling die t.a.v. horizontale prijsregelingen zou uitgaan van een wettelijk vermoeden van strijdigheid met het algemeen belang. In de toelichting op het begrotingshoofdstuk van Economische Zaken in 1974 stelde de toenmalige bewindsman Lubbers dat hij zich achter deze visie van de meerderheid van de SER stelde. Met betrekking tot horizontale prijsregelingen zou worden uitgegaan van een vermoeden van strijdigheid met het algemeen belang. Er moest echter wel ruimte bestaan voor prijsregelingen die een algemeen maatschappelijk nut afwerpen dat opweegt tegen de nadelen die in het algemeen aan een beperking van de prijsconcurrentie zijn verbonden (10). In november 1977 leidde dit tot de indiening van een wetsontwerp dat ten doel heeft het realiseren en verbeteren van instrumenten voor het voeren van een mededingingsbeleid voor zover dat betrekking heeft op de *prijsconcurrentie* (d.w.z. het wetsontwerp handelt over de horizontale en verticale prijsbinding en over

de mogelijkheid van het vaststellen van minimumprijzen door de overheid).

Het wetsontwerp baseert zich wat de typering van ons economisch systeem betreft op de *Economische Structuurnota* van juni 1976. Daarin wordt gebruik gemaakt van het begrip georiënteerde markteconomie om ons gemengde en gedecentraliseerde stelsel aan te duiden. Uiteraard is het marktmechanisme in ons stelsel van grote betekenis. Dit leidt echter tot een tweezijdige benadering: enerzijds vergt een dergelijk stelsel overheidsop treden tegen te vergaande beperkingen van de concurrentie en anderzijds een ruimte voor de overheid om de concurrentie in te perken waar deze onwenselijke gevolgen heeft. De minster erkent dat deze tweezijdige gerichtheid ook aanwezig is in de Wet economische mededinging, maar meent toch over een *nieuw* instrument te moeten kunnen beschikken. Daar dit instrument zich op de prijsconcurrentie richt, is het van belang na te gaan wat de opsteller van het wetsontwerp verwachtte van de prijsconcurrentie. Dat was nogal veel:

1. een werkzame prijsconcurrentie zou de doeltreffendheid van de verschillende maatregelen ter bestrijding van inflatie vergroten;
2. prijsconcurrentie zou leiden tot een juistere inkomensverdeling, want de consument behoeft niet meer voor de goederen en diensten te betalen dan nodig om de continuïteit van het aanbod te garanderen;
3. door prijsconcurrentie zouden nieuwe structuren eerder een kans krijgen en oude structuren zich niet onnodig lang handhaven;
4. prijsconcurrentie zou de economische groei bevorderen door het afdwingen van verbeteringen in de relatieve kostenposities.

Deze heilzame gevolgen verhinderen de indiener niet te stellen dat de rol van het prijsmechanisme door de overheid soms moet worden aangevuld en soms moet worden vervangen. In dit verband worden genoemd: steunmaatregelen, regionaal beleid, maatregelen ter bescherming van de consument, het milieu en sociale of andere maatschappelijke belangen. Opgewekt wordt medegeedeeld dat deze maatregelen de intensiteit van de concurrentie alsmede de oriënterende en stimulerende werking er van niet *wezenlijk* (?) aantasten. Integendeel, de concurrentie zou er juist door kunnen worden bevorderd. Beïnvloeding, correctie en eventueel vervanging van de concurrentie kan nodig zijn in geval van ordeningsmaatregelen gericht op een bepaalde sector. In de structuurnota werd deze benadering eveneens aangekondigd.

Op basis van deze overwegingen wordt vervolgens gesteld dat de Wet economische mededinging *niet* voldoende mogelijkheden biedt om de doelstelling van werkzame mededinging te realiseren en structuurpolitieke belangen te dienen. Kartelovereenkomsten hebben ten doel de uitkomsten van de ruilverkeersprocessen te beïnvloeden ten gunste van de kartelgenoten en vrijwel steeds zal er nadeel zijn voor degenen die met het kartel of op basis van de kartelovereenkomst moeten handelen. De dwang tot het laag houden van het kostenniveau en de drang tot aanpassing in omvang en richting van economische activiteiten wordt verzwakt. Dit leidt tot de conclusie dat bij het afsluiten van een kartelovereenkomst niet is gegarandeerd dat een juiste afweging plaatsvindt van alle in het geding zijnde belangen. Daarom is er dan sprake van een vermoeden dat er een tegenstelling zal bestaan tussen de belangen van de kartelgenoten en die van anderen.

De wet van 1958 wordt in de Memorie van Toelichting afgeschilderd als een noodrem, terwijl er behoefte zou zijn aan

10) Wijziging van de Wet economische mededinging (Voorziening met betrekking tot prijsbinding en minimumprijzen), 25 november 1977, Memorie van Toelichting, blz. 7.

preventie. Een misbruiktoezicht is onvoldoende, gewenst is een gemitigeerd verbodstelsel. Het gevolg is dat men ook een draai maakt bij de aanvaarding van een kartelovereenkomst: de overheid neemt geen genoegen meer met afwezigheid van strijdigheid met het algemeen belang, maar eist een positief nut buiten de kring van de kartelgenoten. Er moet een aantoonbaar maatschappelijk nut zijn, een positieve invloed op het algemeen belang. De argumenten die het ontwerp geeft voor de overgang van een „toegestaan tenzij”- naar een „verboden tenzij”-regeling, zijn weinig overtuigend. Het betoog stapelt oordeel op oordeel en de kritische lezer heeft weinig reden zich gelukkig te voelen met het in de Memorie van Toelichting aanwezige staaltje van aanprijzen van wetgevende waar.

Alleen horizontale prijsregelingen die de prijzen van goederen en diensten op de *afzetmarkt* regelen, worden onderworpen aan een vergunningensysteem. Dit is dan het nieuwe instrument. De toenmalige minister van Economische Zaken wenste een instrument dat de beslissingsvrijheid van het bedrijfsleven niet zou aantasten, maar wel de overheid de mogelijkheid zou bieden het prijsgedrag systematisch te toetsen aan haar beleidsuitgangspunten. De beoordeling door de overheid zou als uitgangspunt hebben het al of niet beantwoorden van de prijsregeling aan vooral het sectorstructuurbeleid.

Het voorgestelde verbodstelsel is, gegeven de vergunningsgronden, nogal matig. Deze worden in art. 15c van het ontwerp opgesomd en laten horizontale prijsregelingen toe voor het tegengaan van excessief lage prijzen, ter verbetering van de voorwaarden voor sanering of structuurverbetering, om werking tussen ondernemingen mogelijk te maken, voor het bieden van tegenwicht tegen een sterke marktpositie bij de afnemers, en voor het dienen van andere dan de genoemde maatschappelijke belangen. Dat bij deze benadering *moet* worden uitgegaan van een verbod, waarna alle horizontale prijsregelingen aan deze ontheffingsgronden worden getoetst, lijkt gegeven de vaagheid van de gronden voor bestrijding vatbaar.

Kennelijk vond de staatssecretaris die zich in het volgende kabinet bezighield met mededingingszaken, dit ook. Hij kwam in augustus jl. met een gewijzigde opzet van de voorgestelde wijziging van de Wet economische mededinging 11). Wat de horizontale prijsbinding betreft wil hij uitgaan van geoorloofdheid zolang de overheid daartegen niet is opgetreden. Hij wenst uit te gaan van de mogelijkheid van een verbod na toetsing. Het toetsingscriterium „strijdigheid met het algemeen belang” blijft vervangen door de eis dat de afspraken een positief maatschappelijk nut dienen af te werpen. Het „verboden, tenzij men een ontheffing krijgt”, wordt in dit voorstel vervangen door een „toegestaan tenzij men wordt verboden”. Het gevolg is dat de proceduredwang voor de overheid wordt verminderd en dat zij zich kan concentreren op wat wordt genoemd de werkelijk belangrijke gevallen. Deze benadering betreft ik. De staatssecretaris had zich naar mijn mening consequenter opgesteld indien hij had aangekondigd alle horizontale prijsregelingen in een rustig tempo te willen laten toetsen. Niet om de Commissie economische mededinging werk te bezorgen, maar om een gedetailleerder inzicht te krijgen in het verschijnsel horizontale prijsregeling, nu immers de vraag of dit een positief maatschappelijk nut heeft op de voorgrond treedt.

## Slot

Het Nederlandse beleid kenmerkt zich vooralsnog door voorzichtigheid. Ook met betrekking tot de prijsconcurrentie is sprake van nuancering: zodra prijsconcurrentie in een enigszins uitgesproken vorm optreedt, of zodra wordt geveesd dat zij zal optreden, legt de overheid nogal eens een bodem in de markt. In dit verband zij gewezen op de recente minimumprijsregelingen voor melk en witte kristalsuiker. Zeer snel wordt vanuit maatschappelijke organisaties de con-

currentie van het etiket ruïneus voorzien. Van een duidelijk inzicht in de gevolgen van deze zogenaamde ruïneuze concurrentie op lange termijn is in feite echter zelden sprake. Emoties dreigen de analyse te overheersen.

Ik denk dat een grotere klemtoon op de prijsconcurrentie wenselijk is. Het moge dan zo zijn dat er naast prijsconcurrentie andere vormen van concurrentie zijn, zoals kwaliteitsconcurrentie, serviceconcurrentie, concurrentie via distributiekanelen e.d., zodat men bij afwezigheid van prijsconcurrentie nog niet kan concluderen tot volledige afwezigheid van concurrentie, voor de consument blijft de prijs een uiterst belangrijke grootheid.

Vermijding van prijsconcurrentie roept in de economie effecten op die worden beschreven door de „fixed-price”-theorie. Wijziging van marktomstandigheden leidt niet tot prijsaanpassingen, maar tot hoeveelheidsaanpassingen. Een vermindering van de vraag leidt dan op de duur niet tot een prijsdaling, maar tot een daling van de productie, en daarmee samenhangend tot een daling van de werkgelegenheid. Deze benadering van hoeveelheidsaanpassing kan worden gestimuleerd door de aanwezigheid van een systeem van werkloosheidsuitkeringen. In de economische theorie wordt opgemerkt dat prijsaanpassingen ook tot allerlei kosten leiden. Deze kosten zullen echter moeten worden afgewogen tegen de gevolgen die het op een zeker niveau vastpinnen van de prijzen heeft voor de koopkracht van de consumenten, de werkloosheid, de inflatieverwachtingen enz. Kan men de opmerking dat het gebrek aan prijsconcurrentie mede verantwoordelijk is voor het samengaan van inflatie en werkloosheid met schouderophalen afdoen? 12).

Het voorgaande houdt niet in dat mijnerzijds niet zou worden erkend dat prijsconcurrentie ook onaantoonbare gevolgen kan hebben uit oogpunt van het algemeen belang. Een daling van de vraag naar duurzame goederen, die optreedt als gevolg van inkomensdalingen tijdens een depressie, zal niet altijd door een prijsdaling kunnen worden gneutraliseerd. De prijsdaling kan, omdat men een verdere prijsdaling verwacht, leiden tot uitstel van aankopen en daardoor leiden tot een verdere daling van inkomen, productie en werkgelegenheid in de sector in kwestie. Het gaat er om dat de overheid zich niet alleen beperkt tot ingrijpen in die gevallen waarin sprake is van „clearly too much price competition”, maar zich ook systematisch bezighoudt met de mogelijkheid dat er sectoren zijn met „clearly too little competition” 13). Dat sluit een genuanceerde benadering niet uit.

Hicks heeft er onlangs op gewezen dat na de eerste wereldoorlog de prijsvorming op de arbeidsmarkt sterk van karakter is veranderd. De loonvorming is in toenemende mate niet bepaald door schaarste maar door overwegingen van „fairness” 14). Dit element is naast en wellicht boven de economische efficiëntie een rol gaan spelen. De allocatieve functie van de loonvorming is daarmee naar de achtergrond gedrongen en een sociale functie naar voren gekomen. Het ligt niet voor de hand aan te nemen dat een dergelijke ontwikkeling de prijsvorming op de andere markten onberoerd heeft gelaten. Wij zijn dan eigenlijk weer terug bij de hamvraag van de Scholastiek: wat is de „iustum pretium?”

De keuze tussen toestaan en verbieden heeft onze wetgever niet rigoureuus willen maken. Wat in principe is toegestaan, kan in een aantal gevallen schadelijk uitwerken en wat men in principe meer negatief zou willen benaderen, kan men in een aantal gevallen positief waarderen. Het gaat dan ook

11) Wijziging van de Wet economische mededinging, voorzieningen met betrekking tot prijsbinding en minimumprijzen, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 14886, nr. 6, 30 maart 1981.

12) F. Kottke, op. cit., blz. 8.

13) F. Kottke, op. cit., blz. 13.

14) J. R. Hicks, *The crisis in Keynesian economics*, 1974, blz. 64 e.v.

naar mijn mening niet zozeer om deze keuze, als wel om de bereidheid een actief mededingingsbeleid te voeren, waarin de betekenis van de prijsconcurrentie wordt erkend. Daarbij zullen voortdurend tegen elkaar moeten worden afgewogen:

- de voor- en nadelen van hoeveelheidsaanpassingen tegen de voor- en nadelen van prijsaanpassingen;
- de verwachte voor- en nadelen op korte termijn tegen die op lange termijn.

Het heeft in Nederland ontbroken aan de bereidheid dit afwegingsproces systematisch door te voeren.

C. J. van der Weijden

## Appendix

Overzicht van de zaken die sedert 1970 door de Commissie economische mededinging zijn behandeld 1):

1. *Suiker-I*. Adviesaanvraag door de staatssecretaris van Economische Zaken, mede namens de minister van Landbouw en Visserij, inzake een verzoek van het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel tot algemeen-verbindendverklaring van de mededingingsregeling voor de detailhandel in witte kristalsuiker, 25 juni 1970. Advies uitgebracht op 22 november 1971.
2. *Aanbestedingsregelingen*. Adviesaanvraag door de staatssecretaris van Economische Zaken, mede namens de ministers van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, van Verkeer en Waterstaat en van Defensie, inzake de prijsvorming bij aanbestedingsregelingen, 21 januari 1971. Advies uitgebracht op 1 december 1975.
3. *Leesportefeuillebedrijven*. Adviesaanvraag door de Staatssecretaris van Economische Zaken, mede namens de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk, inzake levering van tijdschriften aan leesportefeuillebedrijven, 24 juni 1971. Intrekking adviesaanvraag op 10 april 1972.
4. *Dagbladpers*. Adviesaanvraag door de minister van Economische Zaken en de minister van CRM inzake een verzoek van de Vereniging De Nederlandse Dagbladpers om algemeen-verbindendverklaring van een mededingingsregeling d.d. 22 mei 1970 inzake abonnementsprijsverhogingen voor dagbladen, 10 april 1972. Advies uitgebracht op 11 april 1973.
5. *Weigering levering benzine aan ABG BV*. Adviesaanvraag door de Minister van Economische Zaken inzake weigering tot levering van benzine door oliemaatschappijen aan Aardolie Belangen Gemeenschap BV, 4 april 1974. Adviesaanvraag ingetrokken op 18 december 1974.
6. *Valium/librium*. Adviesaanvraag door de minister van Economische Zaken, mede namens de staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, inzake maatregelen ex artikel 24 met betrekking tot de prijzen van librium en valium, 3 juli 1974. Advies uitgebracht op 22 oktober 1976.
7. *Wetsontwerpen tot wijziging Wet economische mededinging, met name met betrekking tot prijsbindingen*. Brief van de Commissie economische mededinging op 8 augustus 1977 naar aanleiding van een departementale nota.
8. *Suiker-II*. Adviesaanvraag inzake hernieuwde algemeen-verbindendverklaring minimumprijsregeling voor witte kristalsuiker, 1 augustus 1977. Advies uitgebracht op 22 december 1977.
9. *Suiker-III*. Adviesaanvraag inzake hernieuwde algemeen-verbindendverklaring minimumprijsregeling voor kleinhandel in witte kristalsuiker, 3 juli 1979. Advies uitgebracht op 15 augustus 1979.
10. *Buitenlandse boycotmaatregelen*. Adviesaanvraag door de minister van Economische Zaken, mede namens de ministers van Justitie en van Buitenlandse Zaken, over toepassing van de Wet economische mededinging op mededingingsregelingen die samenhangen met buitenlandse boycotmaatregelen, 26 februari 1980. Advies uitgebracht op 30 maart 1981.
11. *Suiker-IV*. Adviesaanvraag inzake hernieuwde algemeen-verbindendverklaring minimumprijsregeling voor de kleinhandel in witte kristalsuiker, 18 maart 1981. Advies uitgebracht op 26 juni 1981.

---

1) Met dank aan mr. G. J. P. Henseler, secretaris van de Commissie economische mededinging.