

91-17

Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie

ET

05348

Serie Research Memoranda

**Het mededingingsbeleid in Nederland
Konjunkturgevoeligheid en effectiviteit**

J. Barendregt

Research Memorandum 1991 - 17
januari 1991





**HET MEDEDINGINGSBELEID
IN NEDERLAND:**

**Konjunkturgevoeligheid
en effectiviteit**

J. Barendregt

januari 1991

Vrije Universiteit Amsterdam
Faculteit der Economische Wetenschappen
en Econometrie
De Boelelaan 1105
1081 HV Amsterdam

Inhoudsopgave:

1. INLEIDING	3
2. KONJUNKTUURGEVOELIGHEID	5
2.1 Het voorspel van de Wet Economische Mededinging	5
2.2 De inhoud en de uitvoering van de Wet Economische Mededinging (WEM), 1958-1967	9
2.3 1968-1979	15
2.4 1980-1990	19
2.5 Slotbeschouwing	25
3. EFFEKTIVITEIT	26
3.1 Beoordeling	26
3.2 Voorstellen tot verandering	35
BIJLAGE	37
LITERATUURVERWIJZINGEN	38



HET NEDERLANDSE MEDEDINGINGSBELEID: KONJUNKTUURGEVOELIGHEID EN EFFEKTIVITEIT¹

1. INLEIDING

Samenwerking tussen ondernemingen uit eenzelfde bedrijfstak met het doel om de onderlinge mededinging te beperken of zelfs geheel te voorkomen, is al zeer oud. De Romeinse keizer Zeno (474-491) trad er in de Oudheid al tegen op, o.a. met de kartelpolitiek. Zoals in het verre verleden het geval was, is ook nu nog vooral de prijsderegulerende werking van het kartelbeleid van belang. Die draagt er namelijk toe bij dat prijzen en kosten niet te ver uit elkaar liggen, wat weer een stimulans is om door middel van een efficiëntere bedrijfsvoering te proberen het kostennivo omlaag te brengen en door middel van innovatie en diversifikatie nieuwe markten te gaan bestrijken. Deze argumenten voor een kartelbeleid worden eveneens in het algemeen gebruikt ten faveure van toenemende concurrentie. Omgekeerd kan het kartelbeleid ook worden ingezet om producenten tegen concurrentie te beschermen die als schadelijk wordt gezien. Beide motieven hebben een rol gespeeld in de Nederlandse kartelpolitiek.

De in Nederland hedentendage geldende *Wet Economische Mededinging 1958 (WEM)* werd reeds voorafgegaan door andere wetten gericht op kartelvorming of, zoals het ook wel heet, op economische mededingingsregelingen. De bedoeling is om in dit artikel het economische mededingingsbeleid van de Nederlandse overheid onder de loep te nemen, kijkend naar de gevoeligheid voor makro-economische ontwikkelingen; gepoogd zal worden de kartelpolitiek wat betreft de landelijke mededingingsregelingen te relateren aan de conjuncturele ontwikkelingen van de Nederlandse economie (paragraaf 2). Tevens zal aandacht worden besteed aan de effectiviteit van het beleid (paragraaf 3). Over de relatie tussen de economische conjunctuur en het mededingingsbeleid kan het volgende worden opgemerkt. In de conjunctuurtheorie wordt wel

¹ De auteur is verbonden aan het Tinbergen Instituut.

aangenomen dat bij een verbeterende conjunctuur de prijzen (meer) zullen stijgen zodra de capaciteitsbenutting van het produktie-apparaat daartoe aanleiding geeft. Bij een afnemende conjunctuur daarentegen zullen de prijsstijgingen afnemen omdat steeds meer produktiemiddelen braak gaan liggen; loonkosten en andere produktiekosten krijgen dan minder groeistimulansen, waardoor de prijzen van de eindprodukten minder zullen stijgen. In tabel 1 lijkt de verwachte prijsontwikkeling bevestigd te worden. Alleen voor de onderscheiden recessies in de zeventiger en tachtiger jaren gaat de verwachting niet op, maar deze werden dan ook mede veroorzaakt door internationale economische

tabel 1 - Konjunkturfasen

fase	jaren	gemiddelde prijsstijging van de gezinskonsumptie in de twee voorafgaande jaren	gemiddelde prijsstijging van de gezinskonsumptie tijdens de recessie
recessie	1952	8,8%	0%
opgaande fase	1953-1957		
recessie	1958-1959	3,5%	1,2%
opgaande fase	1960-1965		
recessie	1966-1967	6,2%	3,7%
opgaande fase	1968-1973		
recessie	1974-1975	7,9%	9,8%
opgaande fase	1976-1979		
recessie	1980-1983	4,1%	6,4%
opgaande fase	1984-1990		

verantwoording: Wat betreft de conjunkturfasen is gebruikt gemaakt van Korteweg en Keesing, Het moderne geldwezen, deel I, blz. 149, De Nederlandsche Bank, Jaarverslag over 1971, blz. 15, en Economisch Statistische Berichten, 29 november 1989, blz. 1200.
De jaren 1971 en 1978 zijn niet beschouwd als recessiejaren omdat de conjunkturbeweging relatief minder heftig was en herstel snel optrad.
Wat betreft de prijsontwikkeling is gebruik gemaakt van Centraal Bureau voor de Statistiek, Tachtig jaren statistiek in tijdreeksen, 1899-1979, blz. 176, en van De Nederlandsche Bank, Jaarverslagen (statistische bijlage).

ontwikkelingen, met name twee olieprijsverhogingen door het OPEC-kartel. Wat de overheid betreft, die is er in tijden van hoogconjunctuur veel aan gelegen -meer dan in tijden van recessie- om prijsstijgingen te verhinderen, omdat die op dat moment nu eenmaal krachtiger zijn. Eén van de middelen van de overheid tegen prijsstijging is het kartelbeleid, waarvandaan verwacht mag worden dat het qua intensiteit met de conjunctuur mee-evolueert.

In het onderzoek zullen zowel veranderingen van wetgeving als de in het kader van die wetgeving gevoerde kartelpolitiek worden betrokken. Aan deze doelstelling moet echter een beperking worden opgelegd, omdat de overheidsinvloed op de economie gedurende de periode van de tweede wereldoorlog en de jaren erna zodanig was dat conjuncturele ontwikkelingen sterk werden onderdrukt. Pas met het loslaten van die controle aan het eind van de jaren veertig ging de conjunctuur weer een rol spelen (zie tabel 1). Omdat bovendien het karakter van het mededingingsbeleid in de jaren dertig volstrekt anders was dan in de jaren na de oorlog, zal het hoofdaccent van de analyse liggen op de jaren vijftig en de daaropvolgende decennia. De periode-indeling die wordt gebruikt, zal zijn gebaseerd op de in tabel 1 vermelde conjunctuurfasen.

2. KONJUNKTUURGEVOELIGHEID

2.1 Het voorspel van de Wet Economische Mededinging

Als start van de hedendaagse kartelpolitiek in Nederland geldt de zogenaamde *Ondernemersovereenkomstenwet 1935*. In Nederland had grote terughoudendheid bestaan bij de overheid ten aanzien van bemoeienis met het bedrijfsleven. De crisis in de jaren dertig was echter te heftig om dit beleid voort te zetten; de concurrentie in sommige bedrijfstakken was gezien de internationale concurrentie ook te schadelijk. De *Ondernemersovereenkomstenwet* werd daarom juist opgezet met het oog op een gewenste samenwerking tussen ondernemers. Teneinde tegenwerking van enkelen van hen te voorkomen, werd in de wet de algemene verbindendverklaring (avv) van ondernemersafspraken opgeno-

men. Tevens kon de overheid in haar ogen schadelijke ondernemersafspraken onverbindend verklaren (ovv).² Het aksent van de wet lag evenwel op de avv. Voor de tweede wereldoorlog werden door ondernemers 38 verzoeken tot avv ingediend, waarvan er zeven werden gehonoreerd. In de overige gevallen werd het verzoek niet ingewilligd (15 aanvragen), werd het ingetrokken, of kon het niet meer worden behandeld als gevolg van de oorlog. Een ovv is niet eenmaal uitgesproken. Het is duidelijk dat in de situatie van scherpe concurrentie bij de overheid geen behoefte bestond aan ovv's.

In november 1941 werd de Ondernemersovereenkomstenwet 1935 vervangen door het *Kartelbesluit 1941* dat tot 1958 is blijven gelden. Nieuw in dit besluit waren de mogelijkheid tot het van overheidswege opleggen van een dwangkartel en, sinds 1943, het aanwijzingsrecht aan niet-kartels die toch een machtspositie innamen. Ook werd, onder geheimhouding van de gegevens, een registratieplicht van mededingingsafspraken vastgesteld. Afgedwongen samenwerking tijdens de tweede wereldoorlog en de voortgezette organisatie van het prijsbeleid erna, stimuleerden de onderlinge samenwerking tussen ondernemers en heeft hen bewuster gemaakt van de macht die uit kan gaan van gekoördineerd optreden. Toen dan de goederenvoorziening eind 1948 zodanig was verbeterd dat de regering het mogelijk achtte het prijsbeleid te versoepelen en andere ordenende maatregelen op te heffen, werd duidelijk dat veel ondernemers zelf tot ordening overgingen. De regering-Drees I besloot een nieuwe wet op de economische mededinging voor te bereiden en als voorlopige extra aanvulling van het *Kartelbesluit* werd een wet ontworpen waardoor mededingingsregelingen tijdelijk konden worden geschorst als hun buitenwerkingtreding op korte termijn volgens de regering was vereist. Tijdens de hoogconjunctuur in het begin van de jaren vijftig haalde de regering het prijsbeleid weer wat strakker aan en ook het mededingingsbeleid werd geactiveerd (met negen beschikkingen in de Nederlandse Staatcourant). In 1951 reeds werd de *Wet*

² Voor de invoering van het instrument van de ovv werd in de Memorie van Toelichting als redenen genoemd dat marktbeheersing de konsument zou kunnen benadelen en dat ondernemersafspraken een gelijkmatige aanpassing van kosten en prijzen aan een lager levenspeil in de weg zouden staan.

Schorsing Bedrijfsregelingen ingevoerd. De aktivering van het kartelbeleid resulteerde tot het tijdstip van totstandkoming van de Wet Economische Mededinging (WEM) (1949-mei 1958) in ±50 kartelafspraken en één aanwijzing (zie tabel 2). De meeste uitspraken hadden betrekking op al dan niet doorgezette ovv's; tevens werden drie schorsingen uitgesproken en één keer werd een leveringsplicht opgelegd aan ondernemingen die lokaal een machtspositie innamen.

Meer dan de helft van de uitspraken had betrekking op exclusief-verkeersregelingen (boycot, toelatings- en erkenningsregels, gedwongen lidmaatschap) al dan niet in combinatie met prijsafspraken, waarbij de kring van leden, leveranciers of afnemers beperkt wordt gehouden. In veel gevallen is het kartel (gedeeltelijk) geschorst of onverbindend verklaard. Soms werd het door de leden opgeheven, of werden onder druk van de overheid de kartelregels gewijzigd. Daarbij was niet in alle gevallen aan de reageringsbezwaren tegen de mededin-

tabel 2 - Beschikkingen in het mededingingsbeleid, 1945-1957

	1945-1948	1949-1952	1953-1957
<u>mededingingsregelingen:</u>			
-avv	-	-	-
-dwangkartel	-	-	-
-voorlopige mededeling (a)	-	1	-
-eindmededeling	-	11	19
-schorsing (b)	-	-	3
-(gedeeltelijke) ovv (c)	4	7	5
<u>ekonomische machtsposities:</u>			
-eindmededeling	-	-	-
-aanwijzing	-	-	1

bronnen: Nederlandse Staatscourant, Tweede Kamerstukken, nr. 3295; Sociaal-Economische Wetgeving (SEW), 1952, 1956, 1957, 1959

- (a) De voorlopige mededeling werd later gevolgd door een eindmededeling. Deze is ook meegeteld.
 (b) Schorsingen zijn voorlopig en worden altijd gevolgd door een ovv of een eindmededeling, die eveneens zijn opgenomen. Het eerste gebeurde tweemaal, het tweede eenmaal.
 (c) In 1953 is een ovv op termijn uitgesproken. Deze is in 1954 met een eindmededeling ingetrokken, omdat inmiddels de bezwaren waren weggenomen. Beide zijn opgenomen.

gingsregeling tegemoet gekomen. Het ontbreken van behoorlijk bestuur en behoorlijke rechtspraak binnen de kartels vormden de meest belangrijke overweging van de overheid tegen de afgekeurde exclusief-verkeersregelingen.³ Het merendeel van de overige beschikkingen betrof horizontale prijsregelingen, en wel voornamelijk afspraken tussen bedrijfstakingenoten over minimumprijzen. Een opkomend fenomeen was de verticale prijsbinding, individueel en kollektief, waarbij prijsafspraken worden gemaakt tussen elkaar in het produktieproces opvolgende ondernemers. Hier zou de overheid later rigoureuus tegen optreden, vooral als de prijsregeling werd gekombineerd met een exclusief-verkeersregeling.

De aktivering van het mededingingsbeleid in het begin van de jaren vijftig (Wet Schorsing Bedrijfsregelingen en de voorbereidingen voor de WEM) viel samen met de eerst na-oorlogse hoogkonjunktuur en was mede een reactie op het toenemend aantal landelijke kartels (toename 1951: 100; 1952: 62; 1953: 116; 1954: 198). Het formele mededingingsbeleid bereikte met tien beschikkingen echter het hoogtepunt in het recessiejaar 1952. Wel was in de meeste gevallen de procedure die leidde tot de beschikking reeds in het niet-recessiejaar 1951 gestart. Deze procedure bestond uit overleg met het kartel (informeel mededingingsbeleid), dan, als het ministerie van Economische Zaken bezwaren hield, uit raadpleging van de Commissie Bedrijfsregelingen, en vervolgens uit een beschikking in de Nederlandse Staatscourant (formeel mededingingsbeleid).

Bij de start van een nieuwe hoogkonjunktuur volgde een nieuw regeringsoffensief. De regering had in dat jaar naar haar eigen indruk de prijzen niet onder controle.⁴ Ditmaal werd het informele beleid

³ VerLoren van Themaat, in SEW, 1957, blz. 8.

⁴ Minister van Financiën van de Kieft stelde, bijgevallen door minister-president Drees, dat de prijzen niet meer werden beheerst. Nadat vervolgens de eerste welvaartsloonronde van 6% had plaatsgevonden, werden de beide ministers bijgevallen door minister Zijlstra van Economische Zaken. Hij wilde dat de regering 'georganiseerd en doeltreffend' tegen prijsafspraken zou optreden. Cirka 5% van de kosten van levensonderhoud waren zijns inziens een gevolg van mededingingsafspraken. Zie de notulen van de ministerraad van 2 aug. 1954 en 11 okt.

effektief gebruikt: tientallen kartels werden ontbonden of veranderd, en de stijging van het aantal mededingingsregelingen nam in 1955 en 1956 drastisch af.⁵

Het mededingingsbeleid stond duidelijk in het teken van het prijsbeleid dat in de jaren 1952-1957 zeer effectief was met een geringe stijging in de prijsindex voor gezinskonsumptie. Het gaat echter veel te ver om dit succes geheel toe te schrijven aan het mededingingsbeleid; andere prijsmaatregelen beïnvloedden veel direkter de ontwikkeling van de prijzen.

2.2 De inhoud en de uitvoering van de Wet Economische Mededinging (WEM), 1958-1967

In de WEM, die tot op heden van kracht is, heeft de Nederlandse overheid zich op het standpunt gesteld dat zowel een teveel aan vrijheid als een teveel aan gebondenheid bij de onderlinge concurrentie van ondernemingen schadelijk kan zijn.⁶ Als toetsingskriterium van schadelijkheid wordt in de WEM het 'algemeen belang' geïntroduceerd. In de Memorie van Antwoord merkte de regering hierover op:⁷

1954.

⁵ In het vervolg van het onderzoek zal worden afgezien van het benutten van gegevens over de hoeveelheid kartelafspraken omdat het kartelregister geen goede weergave geeft van het juiste aantal kartels; de gegevens zijn veelal verouderd omdat kartels zich niet (af)melden. Bovendien leidden de door het ministerie van Economische Zaken uitgevoerde 'opschoningsprocedures' tot verminderingen van de hoeveelheid kartels die geen grond vinden in het beleid of in de economische ontwikkelingen. De opschoningsprocedures zelf waren overigens wel veelal de voorbode van aktiever beleid, omdat een adequaat kartelregister de noodzakelijke voorwaarde vormt voor effectief beleid.

⁶ Met de term 'ondernemingen' zijn nadrukkelijk de vrije beroepen uitgesloten. Een amendement van Nederhorst (PvdA) over deze beperking en later een motie van hetzelfde Kamerlid haalden het niet in de Tweede Kamer. Het EEG-kartelrecht is wel op de vrije beroepen toepasbaar.

⁷ Tweede Kamer, stuknr. 3295, nr. 7, blz. 2.

"dat het steeds gaat om het tegengaan van strijdigheid van de doelstellingen of de werking van de verschillende normen van economische macht met de doelstellingen van het sociaal-economische beleid van de Regering. Deze kan bijvoorbeeld niet aanvaarden, dat haar vestigingsbeleid, haar beleid ten aanzien van lonen en prijzen of dat tot verruiming van de werkgelegenheid wordt doorkruist, door groeperingen, die het in haar macht hebben ten aanzien van bepaalde bedrijfstakken een ander beleid te voeren."

Hiermee is in navolging van de praktijk van het Kartelbesluit in het mededingingsbeleid flexibiliteit gekreëerd die inhoudelijk kan verschillen al naar gelang de economische omstandigheden en het sociaal-economische beleid. Van geval tot geval wordt beoordeeld of een konkurrentiebeperkende regeling aanvaardbaar is, de zogenaamde casuïstische benadering.

Mededingingsregelingen moeten binnen een maand na de totstandkoming worden aangemeld bij het ministerie van Economische Zaken. Als strafsanktie op niet-aanmelding staat het verlies aan rechtskracht van de mededingingsregeling. In de praktijk is deze straf nooit toegepast en volgde de waarschuwing aan het kartel om zich alsnog aan te melden bij het ministerie, al of niet gekombineerd met een lage, overigens van de belasting aftrekbare, boete. Op het ministerie worden de mededingingsregelingen genoteerd in het niet-openbare kartelregister. Vervolgens kan door het ministerie -veelal na een klacht van derden of na bevindingen van de Economische Controledienst- worden besloten tot informele toetsing, waarbij gesprekken plaatsvinden over korrekties in de regeling. Dit overleg leidt veelal tot wijzigingen. Bestaat daarna echter nog steeds aanleiding om de regeling als schadelijk voor het 'algemeen belang' te beschouwen, dan moet verplicht advies worden gevraagd bij de Commissie Economische Mededinging (CEM). Zowel het ministerie als de CEM hebben vergaande onderzoeksrechten. De CEM hoort opnieuw de belanghebbenden en brengt vervolgens een advies uit.⁸ Ook

⁸ De SER adviseerde bij de voorbereiding van de WEM dat de adviezen van de CEM openbaar zouden worden gemaakt. De regering heeft nooit aan die wens voldaan. Pas door de in werking treding van de Wet Openbaarheid Bestuur (1 mei 1980) zijn de CEM-adviezen openbaar geworden.

dit overleg kan leiden tot veranderingen. Na elke adviesaanvraag bij de CEM volgt een beschikking van Economische Zaken in de Nederlandse Staatscourant, hetzij in de vorm van een mededeling, hetzij bijvoorbeeld in de vorm van een avv, ovv of een aanwijzing. Dit betekent dat het kartel als het ware bekend raakt.⁹ De CEM wordt daarom wel gebruikt als een soort boeman; als Economische Zaken verwijst naar de mogelijkheid van een adviesaanvraag bij de CEM, besluit een kartel soms alsnog de bekritiseerde regeling aan te passen of zelfs op te heffen. Ook de bedreiging met een ovv kan dergelijke effecten hebben. Als zelfde stok achter de deur bestaat de mogelijkheid om een voorwaardelijke ovv uit te spreken. Deze maatregel is nooit toegepast.¹⁰

Bij de opzet van de WEM werden de resultaten van de formele procedures gezien als referentiekader voor het informele beleid. Tevens kunnen zij als een indicatie worden beschouwd voor bedrijven die in een kartel willen gaan samenwerken of die een economische machtspositie vormen.¹¹ Voor de door een beschikking getroffen ondernemingen bestaat na het formele besluit een beroepsmogelijkheid bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. In een dergelijke procedure voor andere belanghebbenden was niet voorzien.

Het Nederlandse mededingingsbeleid wordt veelal getypeerd als misbruikwetgeving. In bijvoorbeeld Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten van Amerika en door de Europese Commissie van de Europese Gemeenschap wordt verbodswetgeving toegepast. Hierbij zijn bepaalde beperkingen van de concurrentie zonder meer verboden, tenzij

⁹ De overheid mag in de beschikkingen geen gegevens publiceren over de bij het kartel aangesloten individuele ondernemingen. Dit geldt ook voor economische machtsposities, tenzij de gegevens van de machtspositie samenvallen met die van een individuele onderneming.

¹⁰ Wel is ooit een ovv op termijn uitgevaardigd (Nederlandse Staatscourant 1953, nr. 247). Ook heeft het ministerie een kartel een keer via een mededeling in de Nederlandse Staatscourant (1953, nr. 49) een bepaalde periode gegeven om de mededingingsregeling waar het bezwaar tegen had te veranderen. Beide regelingen werden aangepast.

¹¹ De procedure om tot een aanwijzing aan een economische machtspositie te komen is dezelfde als bij een ovv. Een voorlopige aanwijzing is te vergelijken met de schorsing van een mededingingsregeling; beide zijn korte termijn-maatregelen en hebben een tijdelijke werking in afwachting van een definitieve beslissing.

het kartel of de economische machtspositie kan aantonen dat een uitzondering moet worden gemaakt.

In één artikel van de WEM is wel de mogelijkheid opgenomen van verbodswetgeving, namelijk als de regering bij voorbaat bepalingen in mededingingsregelingen onverbindend wil verklaren, de zogenaamde generieke ovv.¹² Deze ovv was, naast de mogelijkheid van publikatie van gegevens over een kartel of een economische machtspositie, een nieuwe sanktiemaatregel in het mededingingsbeleid.¹³ De in het Kartelbesluit opgenomen mogelijkheid tot het opleggen van een dwangkartel is niet overgenomen in de WEM, omdat daar geen behoefte aan bestond van de kant van de overheid; er was nooit van deze maatregel gebruik gemaakt.

Spoedig na de inwerkingtreding van de WEM is door staatssecretaris Veldkamp aan de CEM tweemaal advies gevraagd over het invoeren van verbodsbepalingen met een generieke ovv. Beide adviesaanvragen vonden plaats in 1960, een jaar van relatief hoge prijsstijging. In de eerste adviesaanvraag ging het om individuele vertikale prijsbinding en kollektieve verplichting tot vertikale prijsbinding, en in de tweede om exclusief-verkeersregelingen en prijs- en kortingsdiskriminatie.

Net als in de periode hiervoor werden de meeste formele procedures in de jaren 1958-1967 gestart tegen exclusief-verkeersregelingen (acht), het meest vergaand was de generieke ovv in 1962 tegen bepalingen van disciplinaire kartelrechtspraak binnen kartels. Tabel 3 geeft een overzicht van de genomen maatregelen.

[Het oordeel van de CEM over de generieke ovv's was overwegend

¹² De regering heeft oorspronkelijk niet de bedoeling gehad om bij een generieke ovv ontheffingsmogelijkheden toe te staan, maar de Tweede Kamer besloot anders.

¹³ Een mededingingsregeling is in de WEM gedefinieerd als 'een overeenkomst of burgerrechtelijk besluit, waarbij de economische mededinging wordt geregeld' (art. 1, lid 1). De economische machtspositie is in de WEM gedefinieerd als 'een feitelijke verhouding of rechtsverhouding in het bedrijfsleven, die een overwegende invloed van een of meer eigenaren van ondernemingen op een markt voor goederen of diensten in Nederland medebrengt' (art. 1, lid 1).

negatief. Desondanks werd door het ministerie besloten door te zetten. In 1964 werd derhalve een generieke ovv uitgesproken tegen kollektieve vertikale prijsbinding en één tegen individuele vertikale prijsbinding bij bepaalde, meest duurzame goederen als audiovisuele apparatuur, huishoudelijke elektrische apparaten, personenauto's en foto- en filmapparatuur. Het uiteindelijke effect van de eerstgenoemde beslissing was dat voor 47 van de 56 kollektieve regelingen een verzoek om ontheffing werd gedaan. Daarvan werden er 22 afgewezen, tien ingewilligd, en negen verzoeken werden gedeeltelijk ingewilligd.¹⁴ In de beroepsprocedures die daarna volgden moesten vervolgens verschillende

tabel 3 - Beschikkingen in het mededingingsbeleid, 1958-1967

	1958-1959	1960-1965	1966-1967
<u>mededingingsregelingen:</u>			
-avv	-	-	-
-eindmededeling	3	5	1
-openbaarmaking gegevens	-	-	-
-schorsing	-	-	-
-(gedeeltelijke) ovv	1	1	-
-generieke ovv	-	3	-
<u>ekonomische machtsposities:</u>			
-voorlopige aanwijzing (a)	-	1	-
-aanwijzing	-	1	-
-eindmededeling	-	2	-
-openbaarmaking gegevens	-	-	-

bronnen: Nederlandse Staatcourant; SEW, 1959, 1961, 1964, 1969, 1978.

(a) De voorlopige aanwijzing in 1960 werd nog datzelfde jaar gevolgd door een eindmededeling die ook is opgenomen in de tabel.

verzoeken alsnog goedgekeurd worden.¹⁵ Uiteindelijk resteerden er

¹⁴ Mok, in SEW, 1964, blz. 172.

¹⁵ De SER sprak later over 'een uitermate moeilijke ontheffingspraktijk' die de generieke beslissing in ernstige mate heeft gefrustreerd.' (Zie Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 14886, nrs. 1-4, blz. 75) In Mulder en Duk (blz. 97) wordt bovendien gesteld dat de formulering van de generieke van dien aard is, 'dat het bijzonder moeilijk is

begin 1967 nog 26 van deze mededingingsregelingen (zie ook de bijlage).

De generieke beschikking tegen exclusief-verkeersregelingen en prijs- en kortingsdiskriminatie is uiteindelijk eind jaren zestig niet doorgegaan, waarschijnlijk vanwege het diverse karakter van de regelingen, maar zeker ook omdat het tot dan toe grootste bezwaar ertegen, de rechtspraak binnen de regelingen, door de generieke ovv betreffende de disciplinaire rechtspraak als grotendeels opgeheven werd beschouwd. In ieder geval is er na de eindmededelingen in 1965 en 1967 over exclusief-verkeer nog slechts één uitspraak gedaan, ondanks het feit dat er nog vele tientallen van dergelijke regelingen bleven bestaan.

Wat het informele beleid betreft, blijkt de meest belangrijke groep klachten in de jaren zestig (1963-1967) toch betrekking te hebben gehad op kollektieve exclusief-verkeersregelingen.¹⁶ De helft van de 194 informeel onderzochte verkeersregelingen werd op verzoek van het ministerie veranderd, zodat niet-erkende, klagende ondernemingen alsnog werden toegelaten.

Over het beleid ten aanzien van economische machtsposities is weinig te melden, gezien het geringe aantal keren dat is opgetreden. Het grote probleem bij dit facet van het mededingingsbeleid is dat moeilijk valt aan te tonen of er werkelijk sprake is van een economische machtspositie. Dit heeft te maken met het feit dat ze niet worden geregistreerd en dat bij de definiëring van machtsposities afbakeningsproblemen bestaan (zie paragraaf 3.1).

De beschouwde periode is deel van een lange trendmatige ontwikkeling die omstreeks het begin van de jaren vijftig inzette en het hoogtepunt bereikte in het begin van de jaren zeventig. Toch kan een conjuncturele golf met milde recessies worden onderscheiden in 1958/9 en in 1966/7, en een bovenste keerpunt in het midden van de jaren zestig. De adviesaanvragen aan de CEM en de generieke ovv's vielen dus in de opgaande fase van de conjunctuurgolf, de beoordeling van de

gebleken er met redelijke kans van succes een strafvervolgning op te baseren.'

¹⁶ Mok, in SEW, 1969, blz 139-140.

meeste vrijstellingen op en rond het keerpunt, en het definitieve besluit om geen generieke ovv uit te vaardigen tegen exclusief-verkeersregelingen erna. De, in het algemeen gunstige economische ontwikkeling in de jaren 1958-1967 betekende dat slechts twee verzoeken tot avv werden gedaan. Geen van beide aanvragen werd gehonoreerd.

Van belang is dat het (informele) kartelbeleid gebruikt is in een poging de stijgende tendens in de prijzen onder controle te krijgen. Veelvuldig is onderzocht of de verplicht aangemelde, gewijzigde kartelprijzen overeenstemden met de doelstellingen van de prijsstabilisatiepolitiek. De overheid heeft lang niet in alle gevallen haar zin gekregen, maar dit leidde niet tot het op gang brengen van een formele procedure.¹⁷

2.3 1968-1979

Omstreeks het begin van de jaren zeventig heerste op het ministerie van Economische Zaken twijfel over de doelmatigheid van de WEM. Een nieuwe periode van toenemende prijsstijging leidde tot een adviesverzoek aan de SER over een verandering van het mededingingsbeleid. De SER stond, mede beïnvloed door de prijsontwikkelingen, in meerderheid positief tegenover een meer naar verboden neigend mededingingsbeleid; zo werd onder andere voorgesteld bij horizontale prijsregelingen uit te gaan van een wettelijk vermoeden van strijdigheid met het 'algemeen belang'. Procedureel bleef het stelsel dat de SER voorstond echter gebaseerd op misbruiktoezicht. Langmans opvolger, Lubbers, toonde zich ook ontevreden. Hij noemde eveneens de noodzaak van een doeltreffende bestrijding van de inflatie. Tevens stelde hij dat het misbruikstelsel tekortschoot, en gaf hij aan dat het wenselijk was tot harmonisatie met het kartelrecht van de Europese Gemeenschap te

¹⁷ In 1962 bijvoorbeeld werd bij een onderzoek dat 78 kartels omvatte in 41 gevallen geen bezwaar gemaakt tegen prijsverhoging, terwijl slechts in 15 gevallen aanpassing van het kartelprijsnivo werd bewerkstelligd. De vraag is wat er met de overige 22 kartels gebeurde. Konden zij hun zin doordrijven?

komen.¹⁸ Minister Lubbers opteerde later in de jaren zeventig met een wetsontwerp voor een verbodsstelsel dat verder ging dan de meerderheid van de SER had geadviseerd.¹⁹ Voorgesteld werd namelijk de invoering van een vergunningenstelsel, zodat elke prijsregeling kon worden getoetst aan het 'algemeen maatschappelijk nut': als nadere invulling van het 'algemeen belang' wenste de regering bepaalde kartels te toetsen aan de doelstellingen van het eigen sociaal-ekonomische beleid, zoals het in de Memorie van Toelichting met name genoemde sektorstruktuurbeleid. Hiermee werden industriepolitieke doeleinden in het na-oorlogse mededingingsbeleid geïntroduceerd. Nieuw was ook dat de betrokken ondernemingen zelf de aanvaardbaarheid van de mededingingsregeling zouden moeten bewijzen; dit betekende een omkering van de bewijslast in vergelijking met de bestaande WEM. Minister Lubbers wenste ook de overheidsbevoegdheid tot het instellen van minimumprijzen. De oppositie tegen het wetsontwerp was echter groot en het ekonomisch getij was tegen. Veel leden van de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken waren van mening dat het falen van het bestaande misbruikstelsel niet was aangetoond. Andere bezwaren waren dat maatregelen ten aanzien van niet-prijsregelingen ontbraken, en dat het midden- en kleinbedrijf te veel belemmerd dreigde te worden in pogingen via samenwerkingsvormen een buffer op te werpen tegen de grote, geïntegreerde ondernemingen.²⁰

Als tabel 4 in ogenschouw wordt genomen, komt de eerste konklusie van de Kamercommissie wat vreemd over. Welgeteld achtmaal is in de periode 1968-1979 een formele maatregel genomen. De ene generieke ovv die werd uitgevaardigd, betrof kartels die rassendiskriminatie zouden willen toepassen.

¹⁸ Tweede Kamer, stuknr. 13100, hoofdstuk XIII in de rijksbegroting voor 1974-1975, nr. 2, blz. 20.

¹⁹ Ook verticale prijsbinding zou in het verbodsstelsel worden opgenomen. Wel zou ruimte blijven bestaan voor prijsregelingen waarvan de voordelen voor het maatschappelijk nut zouden opwegen tegen de eventuele nadelen van de beperking van de prijskonkurrentie. Zie Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 14886, nrs. 1-4.

²⁰ Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 14886, nr. 6, blz. 2.

Als we de kartelmaatregelen koppelen aan de conjuncturele ontwikkelingen in de Nederlandse economie is het opvallend dat evenals in de jaren 1959-1967 de aanzet tot het veranderen van de WEM toch weer werd gegeven in een fase van conjuncturele opgang. Maar wat het formele beleid betreft zijn de jaren zeventig de periode met de minste formele beleidsmaatregelen.

De indiening van het wetsontwerp gebeurde echter vier jaar na het advies van de SER, en dus in een fase van economische neergang. Minister Lubbers merkte daarover op:²¹

"Hoewel voor het mededingingsbeleid in alle tijdsomstandigheden een taak is weggelegd, kan de vraag rijzen of het invoeren van een nieuw wettelijk instrument met betrekking tot prijsregelingen, zoals in het wetsontwerp is vervat, wenselijk is in een tijd, die gekenmerkt wordt door stagnerende economische activiteit. Wij hebben er begrip voor, wanneer de met een verslechterde economische situatie samenhangende problemen, zoals die van de concurrentie door het bedrijfsleven, dat met die problemen geconfronteerd wordt, eerder als bezwaarlijk dan als nuttig worden ervaren. Dat bij dit toetsingsproces ook de fase, waarin de economie zich bevindt een belangrijke rol speelt, spreekt vanzelf."

De opmerking in de laatste zin van het citaat kreeg in 1975 daadwerkelijk gestalte doordat voor het eerst sinds de jaren dertig weer een avv werd toegestaan (zie tabel 4). Een vierde naoorlogs verzoek werd afgewezen. Het voorstel om ook een minimumprijsregeling in het wetsontwerp op te nemen is typerend voor de stand van de economie. Dit idee werd voorgesteld om te kunnen optreden bij excessieve prijsconcurrentie en onordelijkheid in de prijsconcurrentie.²²

²¹ Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 14886, nrs. 1-4, blz. 20.

²² Bij onordelijke prijsconcurrentie werd vooral gedacht aan een prijzenoorlog, aan loketartikelenverkoop (stunten met een bepaald artikel met het doel de verkoop van het hele assortiment te stimuleren) en aan een concurrentiestrijd tussen twee vormen van detailhandel met een verschillende kostenstructuur (gemengde bedrijven met groot-schalige omzet en zeer lage marges kontra gespecialiseerde bedrijven met een kleine omzet en hogere marges). In de bestaande WEM waren de mogelijkheden om in deze situaties in te grijpen gering. Zie blz. 39/40 van Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 14886, nrs. 1-4.

Met het toestaan in 1975 van de avv raken we een ander beleids-terrein van het ministerie van Economische Zaken, de industriepolitiek. De uitvoering van het mededingingsbeleid is in handen van de Directie Mededinging & Fusies en de positie hiervan ten opzichte van de overige direkties op het ministerie kan worden getypeerd als 'ronduit zwak'²³. Het mededingingsbeleid is daardoor op verschillende momenten aantoonbaar ondergeschikt geweest aan de industriepolitiek.

tabel 4 - Beschikkingen in het mededingingsbeleid, 1968-1979

	1968-1973	1974-1975	1976-1979
<u>mededingingsregelingen:</u>			
- avv	-	1	-
- eindmededeling	1	-	-
- openbaarmaking gegevens	-	-	-
- schorsing	-	-	-
-(gedeeltelijke) ovv	-	-	-
- generieke ovv (a)	1	-	-
<u>economische machtsposities:</u>			
- voorlopige aanwijzing (b)	1	1	-
- aanwijzing (c)	-	-	1
- eindmededeling	1	1	-
- openbaarmaking gegevens	-	-	-

bronnen: Nederlandse Staatcourant; SEW, 1978.

- (a) Een tweede generieke ovv betrof het vastleggen in de wet van de in 1962 genomen beslissing over disciplinaire rechtspraak. Het besluit is alleen voor 1962 meegeteld.
- (b) De voorlopige aanwijzingen werden nog in dezelfde periode gevolgd door eindmededelingen die ook zijn opgenomen in de tabel.
- (c) Later door het College van Beroep nietig verklaard.

Zo werd met medewerking van de Nederlandse Staat de sigarettenindustrie gekartelliseerd; de Europese Commissie heeft deze maatregel later nietig verklaard. Ook de twee toegestane avv's, die voor wit kristal-suiker (1975) en die in het bakkerijwezen (1984), duiden op een terugkeer van de industriepolitieke overwegingen die oorspronkelijk hebben geleid tot de invoering van het mededingingsbeleid in 1935.

²³ 't Gilde en Haank, blz. 37.

hebben geleid tot de invoering van het mededingingsbeleid in 1935.

Het informele beleid vertoonde dezelfde trekken als in de jaren 1958-1967 en is moeilijk te beoordelen. Ten aanzien van economische machtsposities was wederom nauwelijks sprake van formeel beleid. De ene aanwijzing die werd gedaan, moest later worden herroepen. De eindmededeling in 1968 was geformuleerd in de vorm van een tussenmededeling maar er is later nooit meer op teruggekomen, en de mededeling in 1974 meldde dat een voorlopige aanwijzing was ingetrokken.

2.4 1980-1990

Onder het kabinet-Van Agt 1 diende staatssecretaris Hazekamp in 1981 een nieuw wetsvoorstel in, waarbij uit het wetsontwerp-Lubbers de horizontale prijsbinding werd overgenomen en weer als akseptabel werd aanvaard.²⁴ Kort daarna adviseerde de Commissie Deregulering in verband met de Economische Ontwikkeling (ook wel de Commissie-Van der Grinten genoemd) om het wetsontwerp in te trekken, onder meer vanwege de kosten. In een reactie verklaarde in juni 1983 de regering-Lubbers 1 dat de bestaande WEM voldoende mogelijkheden bood voor het mededingingsbeleid, waarop zij het wetsontwerp-Hazekamp introk.²⁵ Wel stelde het kabinet in 1985 voor om het verbod op kollektieve verticale prijsregelingen in de wet op te nemen.²⁶ Na amendering door de Tweede Kamer (een amendement van het CDA-lid Schartman) werd de minimumprijsbevoegdheid opnieuw opgenomen in het wetsontwerp. Juist deze toevoe-

²⁴ Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 14886, nr. 6, blz. 3.

²⁵ Tweede Kamer, zitting 1985-1986, 19361, nr. 3, blz. 1.

²⁶ Tweede Kamer, zitting 1985-1986, 19361, nr. 3, blz. 3. De generiek ovv's uit 1964 behoorden periodiek verlengd te worden. Deze konstruktie zou voorbij zijn als het verbod op kollektieve verticale prijsregelingen in de WEM was opgenomen. De regering stelde wel voor om ontheffing op de generieke ovv te verlenen als het algemeen belang dit vereiste. Bovendien wilde het kabinet individuele verticale prijsbinding onverbindend kunnen blijven verklaren voor bij algemene maatregel van bestuur (amvb) aan te wijzen goederen, zodat periodiek heroverweging van de reikwijdte van de verbodsregelingen zou kunnen plaatsvinden.

ging werd aanleiding voor de Eerste Kamer om de plannen van de regering te verwerpen, met de fracties van CDA, VVD, SGP, RPF en GPV als tegenstemmers, voornamelijk omdat deze voor een terugtrekkende overheid opteerden.²⁷ Daarna heeft de regering in 1988 opnieuw het voorstel gedaan om beide generieke ovv's uit 1964 in de wet op te nemen. Dit voorstel is inmiddels door de regering-Lubbers 3 omgezet in wet en wijkt alleen wat betreft de minimumprijzen en de regeling inzake het beroep af van het in 1985 door de Tweede Kamer geaccepteerde wetsvoorstel. Van de mogelijkheid om ontheffing aan te vragen is tot midden oktober 1990 nog slechts driemaal gebruik gemaakt.

Een voorstel tot openbaarmaking van het kartelregister was hetzelfde lot beschoren als aanvankelijk de ovv's van verticale prijsregelingen. Ook dit wetsontwerp had een lange voorgeschiedenis waar eerst op zal worden ingegaan. Bij de beraadslagingen over de WEM in 1956 werd door de toenmalige minister van Economische Zaken op een vraag van het PvdA-Kamerlid Nederhorst geantwoord dat openbaarheid niet zou passen bij het Nederlandse systeem van volledige aanmelding.²⁸ In het begin van de zeventiger jaren vroeg minister Langman de SER om een advies over de materie. Deze adviseerde in 1973 in meerderheid over te gaan tot openbaarheid van het kartelregister, omdat mededingingsregelingen ook de belangen van de andere marktdeelnemers aanzienlijk zouden kunnen raken. Bovendien zou het overheidsbeleid beter controleerbaar worden en zou een zogenoemde reflexwerking van de openbaarheid uitgaan, omdat de overheid mede naar aanleiding van de reacties op de openbaar gemaakte gegevens het beleid zou kunnen bepalen.²⁹ In 1981 werd het aanbevolen wetsontwerp ingediend, waarin

²⁷ Handelingen Eerste Kamer, 26 mei en 2 juni 1987, en Eerste Kamer, zitting 1986-1987, 19361, nr 75a.

²⁸ Onlangs (6 april 1988) zijn enkele mededingingsregelingen aangemeld die reeds sinds 1963 bestonden. Met de volledigheid van het Kartelregister valt het dus wel mee. Het ministerie had alsnog zodanige bezwaren dat tegen beide kartels ovv's zijn uitgesproken.

²⁹ SER-advies nr. 6, 1973, blz. 8/9. Er zijn voor de kartels grote nadelen verbonden aan openbaarheid. Het bestaan van de kartel raakt bekend bij de concurrenten, de klanten(organisaties) en de handelspartners. Bovendien staat het kartel bloot aan het strengere Europese kartelrecht. De voordelen van onbekendheid zijn daarom groot,

openbaarheid werd voorgesteld voor 'marktbeheersende horizontale mededingingsregelingen', dat wil zeggen mededingingsafspraken tussen bedrijven met eenzelfde of verwante functie in het bedrijfsleven. De meldingsplicht die tot dan voor alle mededingingsregelingen had gegolden, werd in het voorstel beperkt tot regelingen van deze horizontale aard. In het wetsontwerp werden mede opgenomen de niet-juridisch bindende mededingingsafspraken, zoals afspraken gebaseerd op geüniformeerd en gekoördineerd marktgedrag. De plannen van de regering werden echter in 1986 niet geaccepteerd door dezelfde fracties in de Eerste Kamer die het veranderde wetsontwerp-Lubbers hadden weggestemd. De fraktie zat hem in de koppeling van melding en openbaarmaking van kartels en in de openbaarmaking van franchise-overeenkomsten in het midden- en kleinbedrijf (de meerderheid van de Kamer beoordeelde franchising als defensief, zodat vrijstelling van meldingsplicht nodig werd geacht).³⁰ Inmiddels is in de tweede helft van 1988 opnieuw een wetsontwerp tot openbaarmaking van het kartelregister aangekondigd.³¹

zeker omdat op niet-aanmelding in de praktijk slechts lichte straffen staan (zie blz. 10).

³⁰ Van Muiswinkel (blz. 51) omschrijft franchising als "een overeenkomst berustende samenwerking tussen zelfstandig blijvende ondernemingen, waarbij de franchisor tegen betaling van royalties (gewoonlijk een vast bedrag ineens of per jaar een percentage van de omzet) aan geselecteerde franchisees het recht geeft zijn verkoopsysteem en zijn naam ten eigen bate toe te passen en zich verplicht hen bij de opzet te helpen en bij de uitvoering te begeleiden; terwijl de franchisee zich verbindt volgens de regels van het systeem te functioneren".

Vrijgesteld van de meldingsplicht en dus van openbaarheid zouden volgens de regeringsplannen zijn het vrijwillig filiaalbedrijf, sommige inkoopcombinaties en, onder bepaalde voorwaarden, eveneens koöperaties in de agrarische sektor. Het was vooral de bedoeling om defensief tegenover het grootbedrijf georiënteerde samenwerkingsverbanden in het midden- en kleinbedrijf te vrijwaren van meldingsplicht en openbaarheid. Zodra de samenwerking een offensief karakter zou hebben, was in vrijstelling niet voorzien. Dit gold bijvoorbeeld voor franchise-overeenkomsten. Deze konstruktie was al reden tot ontevredenheid in de Tweede Kamer, waar het wetsontwerp wel werd goedgekeurd.

³¹ Nederlandse Staatscourant, 1988, nr. 205, onder Economische Zaken. De CEM heeft, net als bij de vorige keer, in juli 1989 geadviseerd om de openbaarheid van het kartelregister te beperken tot marktbeheersende regelingen. De regering beraadt zich nu over dit advies.

Wat betreft het gevoerde formele beleid moet worden gekonstateerd dat dit in de jaren 1980-1983 niet meer bestond (zie tabel 5). Ook de mededelingen over het informele beleid in de jaarverslagen over het mededingingsbeleid werden korter, zodat gekonkludeerd kan worden dat het kartelbeleid in deze jaren van laagconjunctuur eveneens een dieptepunt bereikte. Aan de toetsing van prijsveranderingen door kartels, die geschiedde met behulp van kalkulatievoorschriften, kwam in het begin van de tachtiger jaren zelfs geheel een einde.

In het midden van de jaren tachtig werd echter toch weer begonnen met de aktivering van de kartelpolitiek (zie tabel 5). Daarvan was de aktualisering en herinrichting van het kartelregister een onderdeel. Sindsdien worden ook steeds meer andere afspraken tussen particulieren binnen de werkingssfeer van de WEM gebracht, zoals tariefafspraken van de bankorganisaties en regelingen tussen vrije beroepsoe-

tabel 5 - Beschikkingen in het mededingingsbeleid, 1980-15/10/1990

	1980-1983	1984-15/10/1990
<u>mededingingsregelingen:</u>		
-avv	-	1
-eindmededeling	-	3
-openbaarmaking gegevens	-	-
-schorsing	-	-
-(gedeeltelijke) ovv	-	6
-generieke ovv	-	1
<u>ekonomische machtsposities:</u>		
-voorlopige aanwijzing (a)	1	1
-aanwijzing	-	-
-eindmededeling	-	1
-openbaarmaking gegevens	-	-

bronnen: Nederlandse Staatscourant; Tweede Kamerstukken, Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting, hfdst. XIII, bijlagen; SEW, 1988.

(a) De voorlopige aanwijzing werd nog in de volgende periode gevolgd door een eindmededeling die ook is opgenomen in de tabel.

fenaren. Recent is aan de CEM gevraagd advies uit te brengen over toe-

passing van de WEM in het aankomende, nieuwe stelsel van de gezondheidszorg.³² Eerder zijn al genoemd de ingevoerde meldingsplicht voor individuele verticale prijsregelingen en de behandeling van klachten over overheidsoptreden dat de marktwerking belemmert. Bovendien wordt momenteel overwogen horizontale prijsregelingen en mededingingsregelingen op het gebied van branchebescherming en assortimentsbeperking generiek onverbindend te verklaren.³³

Wat betreft de formele procedures is in de jaren 1984-okt. 1990 zesmaal (een gedeelte van) een mededingingsregeling onverbindend verklaard (inklusief één vanwege de rechtspraak in het kartel), en is voor aanbestedingsregelingen in de bouwsector een generieke ovv uitgesproken, een procedure die 36 jaar heeft geduurd!³⁴ Eind september 1990 werd een voorlopige aanwijzing uitgesproken tegen de dagbladuitgevers omdat zij gezamenlijk en vrijwel gelijktijdig een advertentie weigerden van de nieuwe zondagskrant die zich een marktaandeel wil verwerven.

Het informele beleid is eveneens scherper geworden, wat volgens het jaarverslag over 1987 tot en met juni 1988 heeft geleid tot opheffing en versoepeling van een flink aantal mededingingsregelingen, het getal van 20 werd genoemd.

³² Nederlandse Staatscourant, 1989, nr. 25, onder Economische Zaken. De CEM bleek later van opvatting dat de WEM voldoende mogelijkheden biedt om op te treden.

³³ De CEM heeft inmiddels positief gereageerd op de plannen tot een generieke ovv inzake horizontale prijsregelingen met een algemeen geformuleerde ontheffingsgrond. Wat betreft de branchebescherming en de assortimentsbeperking preferereert de CEM een individuele aanpak. Zie Tweede Kamer, zitting 1990-1991, 21800, hfdst. XIII, nr. 2, blz. 52.

³⁴ In 1953 begon in de Commissie Aanbestedingswezen overleg over opzetkontrakten in de bouw. Nadat daarna in 1971 advies was gevraagd aan de CEM, werd opnieuw overleg gestart. Pas in 1986 volgde uiteindelijk een beschikking: een generieke ovv. Wellicht heeft het ministerie zo lang gewacht met een besluit, omdat bij een overeenkomst de kans op naleving groter zou zijn geweest. De controle op de naleving van het verbod kan een probleem worden. Het ligt in de bedoeling ook de aan de bouwsector verwante sectoren van toeleverings- en afwerkingsbedrijven in de beschikking op te nemen (Tweede Kamer, zitting 1989-1990, 21300, hfdst. XIII, nr. 3, blz. 49). Overigens is dit een extreem voorbeeld en duren de meeste kartelprocedures veel korter.

De relatie tussen de conjuncturele ontwikkeling en het gevoerde mededingingsbeleid lijkt in de jaren 1980-1990 duidelijk: tijdens de conjuncturele neergang is het mededingingsbeleid eveneens op haar dieptepunt. In 1984 wordt bovendien weer een avv toegestaan.³⁵ Daarna vindt een opleving plaats, zowel wat betreft het formele als het informele beleid, maar eveneens, ondanks het stemgedrag van de Eerste Kamer, in de (voorstellen tot) wetgeving. Een zeer recent voorbeeld (24 maart 1989 tot wet geworden) is een wetsverandering waardoor klagers over kartelafspraken meer beroepsmogelijkheden krijgen. Ook derden kunnen nu beroep instellen bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Dit geldt nu zelfs als de overheid naar de zin van de klager niet ver genoeg gaat in het optreden tegen een kartel of als zij besluit helemaal niet op te treden.³⁶

De aktivering van beleid heeft onder staatsekretaris Evenhuis gestalte gekregen in het zogenoemde Activiteitenplan voor het mededingingsbeleid. Als meest belangrijke beleidsintenties worden in dit plan genoemd:³⁷

- voorlichting en publiciteit gericht op het bedrijfsleven, en het bekend maken aan de klanten van de uitgangspunten van beleid; de bedoeling is dat een preventieve werking ontstaat ten opzichte van het bedrijfsleven, terwijl de klanten bekend raken met hun klachtenrecht;
- de reeds genoemde aktualisering van het kartelregister en de verbetering van de naleving van de meldingsplicht;
- (her)toetsing van mededingingsregelingen in het licht van de bestaande economische omstandigheden; mede om derden meer inzicht te geven in de overwegingen die een rol spelen bij de kartelpolitiek, zal eerder en formeler worden opgetreden, zodat er bestuursprudentie ontstaat.

³⁵ Per 31/12/1988 is deze avv in het bakkerijwezen buiten werking gesteld; er was niet meer sprake van onaanvaardbare overcapaciteit. Ook de avv uit 1975 inzake witte kristalsuiker is per 20 juni 1989 opgeheven.

³⁶ Nederlandse Staatcourant, 1989, nr. 62, onder Economische Zaken.

³⁷ Tweede Kamer, zitting 1986-1987, 19700, hfdst XIII, nr.118, en zitting 1988-1989, 20800, hfdst XIII, nr. 5.

De staatssekretaris motiveerde de aktivering van het beleid vooral met de komende Europese eenwording. In de EG wordt verbodswetgeving uitgevoerd waarbij bepaalde beperkingen van konkurrentie in het verkeer tussen staten zonder meer verboden zijn, tenzij het kartel of de economische machtspositie kan aantonen dat een uitzondering moet worden gemaakt. De generieke ovv is in het door misbruiktoezicht gekenmerkte Nederlandse mededingingsbeleid het enige element dat op de verbodswetgeving lijkt zoals de EG die kent.

2.5 Slotbeschouwing

Meerdere factoren wijzen in de richting van gevoeligheden in de kartelpolitiek voor conjuncturele ontwikkelingen. Als eerste wijzen daarop de momenten waarop onvrede bestaat over de mogelijkheden die de WEM aan het ministerie van Economische Zaken bieden: steeds vond het begin van de wettelijke verandering van het beleid plaats in de opgangsfase van een conjunctuur (1949, 1960 en 1971), overigens vooral gemotiveerd door sterke prijsstijgingen. De wetgevingsprocedure duurde echter zo lang dat de economische omstandigheden geheel gewijzigd waren op het moment dat het wetsontwerp of de wet zelf tot stand was gekomen. Over de WEM werd in belangrijke mate beslist op het moment van een nieuwe conjunctuurhoogte (1955/6), en dat gold tevens voor de generieke ovv's (1964). Maar de plannen voor de overige generieke ovv's in de jaren zestig en het wetsontwerp-Lubbers (1977, met een nasleep tot 1986) waren waarschijnlijk een aanzienlijk slechter lot beschoren doordat conjuncturele ontwikkelingen, en wat het wetsontwerp betreft ook structurele problemen, de economie waren gaan beheersen. Met de structurele problemen is een komplicerende faktor geïntroduceerd die ook invloed heeft gehad op het mededingingsbeleid.

Als wordt gekeken naar de uitgevaardigde beschikkingen, blijkt dat de conjunctuurgevoeligheid van het beleid het grootst is in de eerste dertig à vijfendertig jaar na 1935, met als topjaren 1952, 1954 en 1964. In de jaren na de oorlog bevond de economie zich in een trendmatig opgaande fase, waarbij conjuncturele ontwikkelingen voor de voornaamste rimpelingen zorgden. Van het toen gevoerde kartelbeleid

kan tot in de jaren zestig worden beweerd dat het vooral in dienst stond van de prijspolitiek. In de latere jaren was de op dat moment belangrijker industriepolitiek dominant, waarbij in het kader van herstruktureringen sommige kartelafspraken door de overheid werden gestimuleerd. Na 1968 hield het formele beleid ruim 15 jaar op te bestaan. Voor de jaren na 1973 kan hiervoor een belangrijke verklaring worden gevonden in een ommekeer van de opgaande trend. Er werd voor het eerst sinds de crisis van de jaren dertig ook weer een avontogestaan, en de kartels werden steeds meer getoetst met de verslechterende economische situatie in het achterhoofd. De aktivering van het beleid in het midden van de jaren tachtig werd vooral gemotiveerd met de toenemende Europese eenwording.

Het gevoerde informele mededingingsbeleid onttrekt zich grotendeels aan de ogen van de buitenstaander. De kennis erover beperkt zich tot de summiere bekendmakingen in de jaarverslagen over kartelpolitiek. Daarom kan weinig gezegd worden over de konjunkturgevoeligheid van dit facet van het kartelbeleid. Wel lijkt aktiever te zijn opgetreden in het midden van de jaren vijftig en zestig, en na 1985. Dit duidt erop dat ook het informele kartelbeleid konjunkturgevoelig is geweest, althans in de vijftiger en zestiger jaren. De opleving in de jaren tachtig kan opnieuw toegeschreven worden aan de plannen om te komen tot Europese eenwording

3. EFFEKTIVITEIT

"Zonder veel overdrijving kan dan ook worden gezegd dat de artikelen door de Nederlandse consument gekocht, van a tot z zijn gekartelleerd." (Van Muiswinkel e.a., De handelsonderneming, blz. 158)

3.1 Beoordeling

Op de effectiviteit van de gevoerde kartelpolitiek in het kader van de WEM is regelmatig kritiek. Mok heeft zich in de jaren zestig zeer kritisch over het gevoerde mededingingsbeleid uitgelaten. Hij

verwonderde zich er over dat hoewel er in het kader van de WEM in de jaren 1963-1967 zo'n 350 klachten werden ingediend, door het ministerie slechts tweemaal redenen werden gezien om een formele procedure te starten. Dit duidde volgens hem op het niet goed functioneren van het mededingingsbeleid.³⁸ Hij konkludeerde tevens dat op andere gebieden dan bij vertikale prijsbinding van formeel mededingingsbeleid nauwelijks kon worden gesproken.³⁹

Mok werd in de jaren zeventig als het ware bijgevallen door de toenmalige ministers van Economische Zaken, Langman en Lubbers. Beide ministers hadden te maken met toenemende prijsstijgingen. In 1971 sprak Langman, die als minister van Economische Zaken tevens verantwoordelijk was voor het prijsbeleid, in een adviesverzoek aan de SER zijn twijfels uit over de doeltreffendheid van de WEM. Hij verwoordde die twijfels als volgt:⁴⁰

"Een en ander leidt tot de conclusie, dat de mogelijkheden om op basis van de Wet economische mededinging een doeltreffend misbruikstoezicht uit te oefenen beperkter zijn gebleken dan men zich bij het tot stand brengen van die wet vrij algemeen heeft voorgesteld."

Voor de geringe effectiviteit van de kartelpolitiek zijn verschillende oorzaken aan te geven. Als eerste kan genoemd worden dat de basis van een effectief mededingingsbeleid hoort te bestaan uit de volledige registratie van alle mededingingsregelingen. Door de jaren heen waren de gegevens in het kartelregister echter incompleet en verouderd, omdat nieuwe regelingen en wijzigingen in bestaande afspraken niet altijd waren aangemeld; de verplichting tot aanmelding was niet bij alle ondernemingen bekend of werd niet opgevolgd, wat zonder strafgevolgen bleef.

Als tweede oorzaak kan gelden dat het overleg met het bedrijfs-

³⁸ Mok, in SEW, 1969, blz. 140.

³⁹ Mok, in SEW, 1969, blz. 183.

⁴⁰ Brief van 12 oktober 1971, opgenomen in SER-advies nr. 6, 1973, blz. I/19 over onder meer de overschakeling naar een meer op verboden georiënteerde kartelwetgeving.

leven dat plaats dient te vinden van de casuïstische benadering in het Nederlandse mededingingsbeleid, is gericht op het wegnemen van de ergste misstanden. Het beleid is daardoor niet primair gericht tegen kartels, zoals in andere landen en de EG het geval is. Bij misbruik-wetgeving ligt de bewijslast van schade aan het 'algemeen belang' bij de overheid. Dit leidt waarschijnlijk tot een minder efficiënt kartelbeleid: de casuïstische methode veroorzaakt hogere uitvoeringskosten (immers elk kartel behoort getoetst te worden) en de obstructiemogelijkheden voor het bedrijfsleven zijn groter (immers de vele informatie benodigd voor de toetsing van het kartel is in het bezit van de betrokken ondernemingen zelf).

De kartelpolitiek van de Europese Commissie (en die in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk) en de uitspraken van het Hof van Justitie in Luxemburg zijn gebaseerd op de verbodsgedachte. De kartelbesluiten van de Commissie concentreren zich voornamelijk op mededingingsregelingen die de handel tussen de lidstaten kunnen belemmeren, wat voor landelijke mededingingsregelingen reeds spoedig het geval is, dus ook voor de Nederlandse.

Het optreden van de Europese Commissie is strenger dan dat van het ministerie van Economische Zaken; de Commissie vaardigde enige tientallen verbodsbeschikkingen uit waar Nederlandse ondernemingen bij betrokken waren. Zo werd een aantal sigarettenkartels die met medewerking van de Nederlandse Staat waren geformeerd, door de Commissie nietig verklaard. Hier speelde naast de verbodsgedachte natuurlijk ook mee dat Economische Zaken niet zozeer geïnteresseerd is in de internationale, marktbelemmerende werking van een kartel -het internationale aspect is zelfs expliciet uit de WEM gehaald- terwijl de Commissie minder geïnteresseerd is in een gezonde Nederlandse sigarettenindustrie.⁴¹

De Europese Commissie zal een verandering van uitgangspunt in de Nederlandse kartelpolitiek toejuichen. Nederland is momenteel het

⁴¹ Dit onderscheid zal in de toekomst noodgedwongen verdwijnen. Onlangs is door het ministerie een mededingingsregeling onverbindend verklaard, onder meer omdat deze de concurrentie uit het buitenland belemmerde (zie de Nederlandse Staatscourant, 1989, nr. 37, onder Economische Zaken).

land dat met EG-kartelbeschikkingen het meest wordt terechtgewezen.⁴² Het naar de verbodsgedachte tenderende wetsonwerp-Lubbers is van de zijde van de Commissie aangemerkt 'als een belangrijke stap in de richting van de harmonisatie van de nationale en communautaire bepalingen betreffende prijsvereenkomsten in de Gemeenschap'.⁴³ Van dit wetsontwerp is niets terecht gekomen, maar in het Activiteitenplan is het idee geformuleerd om horizontale prijsregelingen, toelatings- en erkenningsregelingen, en quoteringsafspraken en marktverdelingsregelingen generiek te verbieden. Net als in het recht van de Europese Gemeenschap zouden wel uitzonderingen toe moeten worden gelaten.⁴⁴ Een adviesaanvraag over de noodzaak van horizontale prijsregelingen (inclusief gentlemen's agreements) is al naar de CEM gezonden en door deze positief beantwoord. De staatssecretaris stelde zich voor een zeer terughoudend ontheffingsbeleid te voeren.⁴⁵

Als derde oorzaak kan worden aangegeven dat de begrippen 'economische machtspositie' en 'algemeen belang' in de WEM eigenlijk ongedefinieerd zijn gebleven. De sinds 1935 opgebouwde bestuursprudentie en ook de economische theorie bieden wel aanknopingspunten, maar beide vage begrippen maken de bewijsvoering voor de ambtenaren op het ministerie wel erg moeilijk. Dit geldt speciaal voor economische machtsposities, waartegen nauwelijks is opgetreden. Het grote probleem is

⁴² Zie De Jong, Nederland: het kartelparadijs van Europa, in ESB, blz. 244-248, 1990.

⁴³ Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 14886, nr. 7, blz. 11.

⁴⁴ De uitzonderingsmogelijkheden in de Europese Gemeenschap gelden voor die overeenkomsten of gedragingen die een bijdrage leveren aan de verbetering van de distributie of de produktie, of die leiden tot technische of economische vooruitgang. Bijvoorbeeld het midden- en kleinbedrijf heeft daardoor mogelijkheden toch tot mededingingsregulering over te gaan. In 1988 afgekondigde vrijstellingen betreffen bijvoorbeeld know-how-licenties en franchise-overeenkomsten in onder andere de distributie en de detailhandel (zie Tweede Kamer, zitting 1988-1989, 20800, hfdst XIII, nr. 3, blz. 47 en zitting 1989-1990, 21300, hfdst. XIII, nr. 3, blz. 61/2).

⁴⁵ Nederlandse Staatscourant, 1989, nr. 49, onder Economische Zaken.

dat moeilijk valt aan te tonen dat er werkelijk sprake is van een economische machtspositie. Op twee manieren moet per geval afbakening plaats vinden bij de definiëring van een economische machtspositie. Een eerste afbakening dient plaats te vinden voor de term 'markt'. Van belang is hierbij de definiëring van de produktmarkt en van de geografische markt.⁴⁶ De tweede afbakening dient plaats te vinden als gevolg van de in de WEM genoemde 'overwegende invloed'. Dit zal veelal gebeuren door te kijken naar het marktaandeel van de betreffende economische machtspositie, gerelateerd aan het aantal deelnemende ondernemingen. De slechte toegang tot of zelfs het ontbreken van de benodigde informatie over markten en marktaandelen verzwaren echter de toezichtstaak aanzienlijk. De laatste keer dat aan een economische machtspositie een aanwijzing is gegeven -dat was in 1977- heeft het ministerie dan ook de neus gestoten juist omdat de marktsituatie niet goed was ingeschat, getuige de nietigverklaring door de rechter van de laatstgedane aanwijzing. Het feit dat economische machtsposities niet worden geregistreerd, veroordeelt het ministerie van Economische Zaken bovendien tot een vrij passieve opstelling.

Van groot belang is eveneens dat het ministerie fusies niet kan toetsen naar hun gevolgen betreffende de mededinging, hoewel fusies economische machtsposities kunnen veroorzaken en in strijd kunnen zijn met het algemeen belang. Wat recente gevallen betreft kan hierbij bijvoorbeeld gedacht worden aan de samenwerking tussen Van Nelle en Douwe Egberts die op een deelmarkt een aandeel van 70% hebben verkregen, en aan het groeiende belang dat de KLM zich heeft verworven in de Nederlandse chartermaatschappijen. Helaas is de meldingsplicht van voorgenomen fusies eind 1988 afgeschaft. Deze melding had weliswaar betrekking op andere beleidsterreinen, maar de opheffing ervan kan toch als een stap terug worden beschouwd.⁴⁷

⁴⁶ Zie Mok, 1987, blz. 61-69. Hij geeft een voorbeeld van een EEG-zaak tegen een bananenproducent. De vraag was bijvoorbeeld of deze producent produceerde voor de bananenmarkt of voor de fruitmarkt.

⁴⁷ De melding had tot doel toetsing van fusies mogelijk te maken ter bescherming van de belangen van de werknemers van de bij de fusies betrokken ondernemingen, en van de bij de openbare biedingen betrokken aandeelhouders. Zie ook het SER-advies 1977 nr. 2.

Zijn er bij de uitvoering van de WEM problemen bij de definiëring, bij de totstandkoming van deze wet is expliciet uitgesloten dat andere dan juridische mededingingsregelingen, zoals afspraken of gentlemen's agreements, onder de wet zouden vallen. In het Kartelbesluit bestond volgens een uitspraak van de Hoge Raad deze mogelijkheid wel.⁴⁸ Ook deze uitzonderingen verminderen de effectiviteit van het mededingingsbeleid, doordat de eventueel door een ovv bedreigde regelingen konden worden omgezet in bijvoorbeeld gentlemen's agreements waar de overheid geen greep op heeft. Dit geldt vanzelfsprekend ook voor het fenomeen prijsleiderschap. Wellicht worden de gentlemen's agreements opgenomen in de generieke ovv van horizontale prijsregelingen.

In de jaren tachtig is in een SWOKA-rapport van 't Gilde en Haank opnieuw grote twijfels uitgesproken over de doelmatigheid van het mededingingsbeleid. In het rapport worden nog enkele aanvullende oorzaken aangegeven. De auteurs stellen dat de politieke wil om een stringenter kartelbeleid te voeren niet aanwezig is geweest. Als factoren worden daarbij genoemd dat de politieke partijen niet bijzonder hebben aangedrongen op een scherper beleid en dat de staatssecretaris die het beleid moest uitvoeren ook de belangen van het midden- en kleinbedrijf in zijn takenpakket had, wat zou kunnen conflicteren met een effectief kartelbeleid.⁴⁹ Als andere oorzaak wordt genoemd het ontbreken van belangengroepen die voortdurend wijzen op een strikte toepassing van de WEM. Nauw hierbij aansluitend noemt VerLoren van Themaat het neo-corporatisme in de sociaal-ekonomische verhoudingen, waarvan de cao's, pbo's, Svda en bedrijfstaksgewijze en andere over-

⁴⁸ Zie Mok, 1987, blz. 44.

⁴⁹ In het derde kabinet-Lubbers is het takenpakket van de bewindslieden gewijzigd. Minister Andriessen heeft het midden- en kleinbedrijf in zijn pakket genomen en het mededingingsbeleid aan de staatssecretaris gelaten. Ook deze taakverdeling bleek niet ideaal, omdat staatssecretaris Bukman in zijn beleid werd afgeremd door de minister die minder ver wenste te gaan.

legstructuren getuigen.⁵⁰ Door (ex-)ambtenaren werd het vermoeden uitgesproken dat onvoldoende aandacht vanuit de wetenschappelijke wereld mede de geringe aandacht voor de mededingingspolitiek zou kunnen verklaren.

Als laatste oorzaak wordt in het SWOKA-onderzoeksrapport genoemd dat het ministerie van Economische Zaken ook rekening houdt met andere belangen dan het 'algemeen belang'. Vermeld worden in dit verband de druk die vanuit andere ministeries wordt uitgeoefend, en de goed-georganiseerde lobby's vanuit de industrie, het midden- en kleinbedrijf en de detailhandel. Belangrijk voor de positie van de Directie Mededinging & Fusies is tevens dat de uitvoering van het beleid samen dient te geschieden met een in de WEM niet nader genoemd en dus van geval tot geval verschillend ministerie. Ook dat ministerie heeft eigen belangen te behartigen die haaks kunnen staan op het bij Mededinging & Fusies voorgestane mededingingsbeleid.⁵¹ De positie van de directie Mededinging & Fusies die op het ministerie het mededingingsbeleid gestalte moet geven, wordt daarom getypeerd als 'ronduit zwak' ten opzichte van de andere direkties. Het mededingingsbeleid zou daardoor ondergeschikt zijn geweest aan de industriepolitiek (denk bijvoorbeeld aan herstruktureringen in industriële sectoren, zoals in de sigarettenindustrie, en aan de avv's bij wit kristalsuiker en in het bakkerijwezen).⁵²

⁵⁰ VerLoren van Themaat, in SEW, 1988, blz. 73. Bij wijze van onderstreping, het kartelbeleid is jarenlang uitgevoerd door de minister voor de Publiekrechtelijke Bedrijfsvoering, en de (in 1985) 17 leden tellende CEM is een commissie die voor iets meer dan de helft bestaat uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers, alsmede van de konsumentenorganisaties ('t Gilde en Haank, blz. 6). Door de samenstelling van de CEM zullen al in een vroeg stadium van de adviesverlening de deelbelangen een rol gaan spelen (uitspraak van een lid van de CEM, zie 't Gilde en Haank, blz. 28). De overige leden zijn onafhankelijke deskundigen, veelal hoogleraren.

⁵¹ In het FNV-magazine van 13/9/1986 klaagde bijvoorbeeld een ekonoom van Konsumentenkontakt dat het ministerie van Financiën tegenwerk-te bij een kartelbesluit over afspraken tussen Nederlandse banken.

⁵² De toetsing aan kalkulatievoorschriften van de prijswijzigingen die in kartelverband werden doorgevoerd, is in de jaren 1973-1981 eveneens voortgezet. In latere jaren is het prijsbeleid ook in dit

Het citaat uit 1980 aan het begin van deze paragraaf had betrekking op het aantal mededingingsregelingen en op het meervoud aan onderwerpen dat ze regelden. In dit onderzoek zijn deze twee punten niet aan de orde geweest, omdat de gegevens in het kartelregister verouderd zijn. Toch is het noodzakelijk om enige aandacht te besteden aan de veranderingen van het aantal kartels en van het aantal daarin geregelde onderwerpen, omdat, zoals uit de bijlage blijkt, wel degelijk grote veranderingen zijn opgetreden. Er heeft namelijk een forse daling plaats gevonden van zowel de kartels als de daarin geregelde onderwerpen. Na de aanvankelijke stijging in de jaren vijftig, werd in 1960 met 875 het maximale aantal kartels bereikt. Daarna trad een daling in, die alleen in 1963, en in nog omvangrijker mate in de relatief slechte economische jaren 1979-1982, werd onderbroken door een stijging.⁵³ De daling was vooral opvallend bij de prijskartels, waarvan zelfs het relatieve aantal geregelde onderwerpen afnam van 42,7% tot 32,9% (zie bijlage).⁵⁴ Wat zijn hiervan de oorzaken? Is het

opzicht geliberaliseerd.

⁵³ Het aantal plaatselijke/regionale kartels vertoont sinds 1963 eenzelfde patroon; er zijn iets meer schommelingen, doch deze zijn minder hevig. In 1963 waren er 803 van dergelijke kartels, in 1985 nog 733.

In het jaarverslag over 1988-1989 (Tweede Kamer, zitting 1989-1990, 21300, nr. 3, bijlage 11) wordt gemeld dat er nog maar 293 landelijke mededingingsregelingen bestaan. Aangetekend wordt wel dat bij de telling een andere systematiek is gehanteerd, waarbij moederregelingen en de op basis daarvan genomen uitvoeringsbesluiten als één mededingingsregeling zijn geteld. De aktualisering van het register is bovendien nog niet geheel voltooid (blz. 46). Van de 293 kartels zouden er 116 zijn gericht op marktverdeling (waarvan 42 door middel van kwotering), 160 op prijzen, 34 op exclusief verkeer, en 51 op één of andere vorm van samenwerking zoals franchising of een centraal verkoopkantoor (blz. 45). De nieuwe wijze van tellen toont eens te meer aan hoe moeilijk het is om de effectiviteit van het kartelbeleid te meten aan de hoeveelheid mededingingsregelingen.

⁵⁴ Inmiddels is bij de aktualisering van het kartelregister een andere systematiek ingevoerd, waardoor het onmogelijk is om de ontwikkelingen van de laatste vijf jaar te analyseren. Onder de nieuwe systematiek waren er in 1990 nog 371 mededingingsregelingen, waaronder 198 prijskartels. Hoeveel kartels daarvan landelijk waren is niet meegedeeld in het jaarverslag over de toepassing van de WEM (zie

informele beleid dan wellicht effectief geweest? Gezien de reacties van de ministers Langman en Lubbers, en de vele pogingen die de laatste jaren worden ondernomen om de WEM aan te passen, mag dat niet worden aangenomen. Ook in de literatuur wordt het Nederlandse mededingingsbeleid in het algemeen als niet-effektief beschouwd. Het ligt daarom voor de hand om de oorzaak van de daling te zoeken bij veranderingen in de marktwerking en de marktstructuur. De meest opvallende ontwikkeling op deze gebieden is de sedert de jaren vijftig sterk toegenomen internationalisatie en marktvergroting. Binnenlandse afspraken van kartels -en waarschijnlijk vooral prijsafspraken- zullen daardoor steeds meer worden ondermijnd, omdat buitenlandse firma's gaan proberen ook een deel van de markt te veroveren. Een tweede ontwikkeling die van invloed is op het aantal mededingingsregelingen, is de toenemende tendens van concentratie en fusie: het samengaan van soortgelijke ondernemingen heft de noodzaak van kartelafspraken op. De derde oorzaak die kan worden genoemd, is de verhoging van de toetredingsbarrières voor startende bedrijven. Het oprichten van een succesvolle onderneming -en dan vooral één in de industrie- vereist tegenwoordig veel kennis en geld aan know how, bekwame medewerkers, investeringen in het produktie-apparaat, beheersing van verkoopkanalen, reclame, etcetera. Deze drempels zijn reeds zó moeilijk te nemen dat een kartel tegen de toetreding van de nieuwe onderneming en ter afscherming van de markt veelal minder noodzakelijk is geworden voor de verdediging van de gevestigde belangen. Als vierde oorzaak kan gelden de opkomst van de niet-juridische afspraken. Onderzoek in het Verenigd Koninkrijk, waar in 1956 de invoering van verbodswetgeving tot (meestal vrijwillige) opheffing van de meeste van de duizenden kartels leidde, heeft aangetoond dat in sommige sectoren prijskartels zijn veranderd in afspraken tot prijsparallelisme en andersoortige samenwerking, ook ging meer prijsleiderschap optreden. De eindkonklusie van het rapport was wel dat de beëindiging van de kartels had geleid tot een verbetering van de efficiency en van de allokatie van middelen.⁵⁵

Tweede Kamerstukken).

⁵⁵ Elliott en Gribbin, blz. 356.

3.2 Voorstellen tot verandering

De vraag is nu hoe de effectiviteit van het mededingingsbeleid kan worden vergroot. De stappen in de richting van steeds meer generieke ovv's gaan in de richting van het verbodsstelsel van de Europese Gemeenschap. De flexibiliteit van het beleid dat tot de geringe effectiviteit heeft geleid, zal daardoor verminderen. Dit kan nog worden versterkt door het instellen van een onafhankelijker instelling zoals die in West-Duitsland en in het Verenigd Koninkrijk bestaat. Daar worden mededingingsregelingen beoordeeld in een grote onafhankelijkheid van de ministeries en wordt dus minder rekening gehouden met andere beleidsterreinen. De nieuw te stichten kartelinstantie kan in navolging van het Duitse voorbeeld tevens vormgever worden van een toch weer opnieuw te ontwerpen Nederlands fusiebeleid.⁵⁶ Reeds in 1977 heeft de meerderheid van de SER aan de regering geadviseerd wetgeving voor te bereiden over preventieve materiële toetsing van fusies, bij welke toetsing mededingingspolitieke overwegingen een belangrijke rol moesten worden toebedacht.⁵⁷ Zowel in het eventuele fusiebeleid als in de mededingingspolitiek zal een snelle beoordelingsprocedure moeten worden ingesteld, zeker sneller dan in het huidige kartelbeleid waarbij onderhandelingen tussen de verschillende betrokken partijen jaren

⁵⁶ De minister van Economische Zaken blijft in dit idee echter verantwoordelijk voor zowel het mededingings- als het fusiebeleid en heeft uiteindelijk het laatste woord. In West-Duitsland is bij uitzondering in september 1989 een besluit van het kartelbureau ten nadele van een overname door Daimler Benz van Messerschmitt-Bölkow-Blohm (MBB) ongedaan gemaakt. De Westduitse minister van Economische Zaken maakte hierbij gebruik van zijn bevoegdheid om het nationale belang te laten prevaleren boven concurrentie-overwegingen. Een dergelijk afwijkend besluit dient goed gemotiveerd te worden.

⁵⁷ De SER wilde deze toetsing overigens bij het ministerie van Economische Zaken laten plaatsvinden om de flexibiliteit in het beleid, dat wil zeggen de toetsing aan het gevoerde sociaal-economische beleid, mogelijk te houden. Dit ministerie is echter niet van plan een dergelijke fusiewetgeving in te voeren, omdat dergelijke wetgeving in haar ogen het beste op EG-niveau kan plaatsvinden (zie Memorie van toelichting bij de Rijksbegroting, Tweede Kamer, 1989-1990, 21300, hfst. XIII, nr. 2, blz. 57).

kunnen duren.

Een belangrijke voorwaarde voor een grotere mate van effectiviteit is bovendien de openbaarmaking van het kartelregister, met effectieve sancties op niet-aanmelding door kartels. De openbaarheid zou kunnen worden gekombineerd met een voorlichtingscampagne zoals ook nu geschiedt bij de aktivering van het beleid. Het klachtenrecht wordt door deze maatregelen aanzienlijk sterker onderbouwd, omdat bedrijven en burgers in staat zullen zijn om te klagen en hun klachten beter kunnen funderen. Hierdoor kunnen ze zich effectiever beschermen tegen ernstige benadeling.⁵⁸ Nauw daarbij aansluitend is het van groot belang dat de klachten op een voor de klager duidelijke wijze worden behandeld en dat afwijzing van de klacht wordt gemotiveerd. Beroepsrecht op beslissingen van het ministerie van Economische Zaken is onlangs gelukkig ingevoerd, zodat van een eerste stap in de boven aangegeven richting kan worden gesproken. Het aktiever formele beleid kan eveneens bijdragen aan een grotere helderheid, doordat met de dan gestimuleerde bestuursprudentie de toetsingskriteria van de mededingingspolitiek duidelijker in de openbaarheid komen.

⁵⁸ Dat die benadeling ernstig kan zijn bewijst het volgende voorbeeld. In Zwolle bestaat onder aannemers in de bouw de regeling dat niet-gehonoreerde, vrijblijvende offertes alsnog door de wel beopdrachte aannemer aan de opdrachtgever in rekening worden gebracht. De klant heeft de in de rekening verstopte bedragen niet in de gaten en moet honderden, soms zelfs duizenden guldens meer betalen voor het huis.

Bijlage:

tabel 5 - Overzicht van de landelijke mededingingsregelingen naar geregeld onderwerp en in percentages, per jaarultimo van 1961, 1966, 1971, 1976, 1981, 1985

	1961	1966	1971	1976	1981	1985	1961	1966	1971	1976	1981	1985
aantal mededingingsregelingen	802	802	703	547	628	545						
1. produktie	52	51	45	28	25	25	3,2	3,2	3,4	2,9	2,2	2,7
a. rationalisatie	29	22	20	8	6	7						
b. kwaliteit	23	29	25	20	19	18						
2. marktverdeling	203	210	173	121	154	124	12,5	13,2	13,3	12,7	13,6	13,2
a. kwotering	161	157	120	82	103	91						
1. produktie	21	21	22	12	34	34						
2. afzet	123	120	85	64	63	53						
3. aankoop	17	16	13	6	6	4						
b. gebiedsafbakening	24	26	29	19	26	13						
c. klantenbinding en -verdeling	18	27	24	20	25	20						
3. prijzen	692	621	471	343	384	310	42,7	39,1	36,1	35,9	33,8	32,9
a. horizontaal	358	319	238	178	213	182						
b. kollektieve vertikale prijsbinding	60	26	18	11	10	10						
c. overige vormen	274	276	215	154	161	118						
4. kollektief exclusief verkeer	124	106	74	46	59	41	7,6	6,7	5,7	4,8	5,2	4,4
5. kondities	244	252	227	176	191	154	15,1	15,9	17,4	18,4	16,8	16,4
6. meldingen	91	94	78	69	98	79	5,6	5,9	6,0	7,2	8,6	8,4
7. centralisatie van in- en verkoop	68	81	75	60	80	68	4,2	5,1	5,7	6,3	7,0	7,2
8. diversen	147	173	162	113	145	140	9,1	10,9	12,4	11,8	12,8	14,9
aantal geregelde onderwerpen	1621	1588	1305	956	1136	941	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,1

bronnen: Eerste Kamerstukken, zitting 1983-1984, 16555, nr. 116; Tweede Kamerstukken, Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting, hfdst. XIII, zitting 1986-1987, bijlage XI, 19700, nr. 3.

Literatuurverwijzingen

- J.W. Aarts, Mededingingspolitiek en economische crisis, in Sociaal-Economische Wetgeving (SEW), 1980, blz. 16-31, Zwolle.
- A.A. van As, Het mededingingsbeleid in Nederland, in Economisch Statistische Berichten (ESB), 1986, blz. 834-837, Rotterdam.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, Tachtig jaren statistiek in tijdreeksen, 1899-1979, 1979, Den Haag.
- Economisch Statistische Berichten, 29 november 1989, 74e jaargang, nr. 3735, Rotterdam.
- Eerste Kamerstukken, Handelingen, 24 juni 1986, 26 mei 1987, 2 juni 1987.
- Eerste Kamerstukken, Wijziging van de Wet economische mededinging (invoering van het openbaar kartelregister), zitting 1983-1984, 15666, nr. 11b, blz. 37-41.
- Eerste Kamerstukken, Wijziging van de Wet economische mededinging (voorzieningen met betrekking tot verticale prijsbinding), zitting 1985-1986, 19361, nr. 3.
- Eerste Kamerstukken, Wijziging van de Wet economische mededinging (Voorzieningen met betrekking tot verticale prijsbinding en minimumprijzen), zitting 1986-1987, 19361, nr. 75a.
- D.C. Elliott, J.D. Gribbin, The Abolition of Cartels and Structural Change in the United Kingdom, hfdst. XVI, blz. 345-365, in A.P. Jacquemin, H.W. de Jong (red.), Welfare Aspects of Industrial Markets, Nijenrode Studies in Economics, Volume 2, 1977, Leiden.
- FNV-magazine, 13 september 1986, FNV.
- A.P.J. 't Gilde, D.J. Haank, De praktijk van de Wet economische mededinging, in Onderzoeksrapporten van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Konsumentenaangelegenheden SWOKA, nr. 37, 1985, Den Haag.
- H.W. de Jong, De Europese mededingingspolitiek, in ESB, 1986, blz. 291, Rotterdam.
- H.W. de Jong, Nederland: het kartelparadijs van Europa?, in ESB, 1990, blz 244-248, Rotterdam.
- S. Korteweg, F.A.G. Keesing, Het moderne geldwezen, deel I, 1974 (13), Amsterdam.

- M. Metze, Intermediair, bijlage bij nr. 40, 5/10/199, Amsterdam.
- M.R. Mok, Kartelbeleid in de afgelopen jaren, in SEW, 1961, blz. 267-282, Zwolle.
- M.R. Mok, het kartelbeleid van het kabinet-De Quay, in SEW, 1964, blz. 117-157, Zwolle.
- M.R. Mok, Het Nederlandse kartelbeleid. De toepassing van de Wet Economische Mededinging 1963-1968, in SEW, 1969, blz. 131-186, Zwolle.
- M.R. Mok, 20 Jaar WEM, in SEW, 1978, blz. 737-760, Zwolle.
- M.R. Mok, Kartelrecht I. Nederland, 1987, Zwolle.
- A. Mulder, R.A.A. Duk, Schets van het sociaal-economisch recht in Nederland, 1972, Zwolle.
- F.L. van Muiswinkel, L.E.H. Vredevoogd, J.P.I. van der Wilde, De handelsonderneming, 1980 (10), Amsterdam/Brussel.
- Ministerie van Economische Zaken, De nieuwe kijk op vrij concurren-
ren, 1988, Den Haag.
- De Nederlandsche Bank, Jaarverslag, Amsterdam/Deventer.
- Nederlandse Staatscourant, Verslag over de toepassing van de Wet economische mededinging, 1980 (nr. 197), 1981 (nr. 178), 1982 (nr. 122) en 1983 (nr. 121).
- Nederlandse Staatscourant, Mededelingen en beschikkingen over het mededingingsbeleid.
- L. Peeperkorn, Openbaarheid van kartels, in ESB, 1988, blz. 212-214, Rotterdam.
- L. Peeperkorn, Mededingingsbeleid op klompen, in Tijdschrift voor Politieke Economie, 1988, nr. 4, blz. 57-75, Amsterdam.
- P.H. van Rij, Toepassing van de kartelwetgeving, in SEW, 1956, blz. 161-176, Zwolle.
- I. Samkalden, Economische mededinging, in SEW, 1955, blz. 172-184, Zwolle.
- W.L. Snijders, Het kartelbeleid van begin 1957 tot het in werking treden van de Wet economische mededinging, in SEW, 1959, blz. 241-264, Zwolle.
- Sociaal-Economische Raad, Advies inzake de versterking van het mede-
dingingsbeleid, 1971, nr. 24, Den Haag.
- Sociaal-Economische Raad, Advies herziening van de wet economische

- mededinging en versterking van het mededingingsbeleid, 1973, nr. 6, Den Haag.
- Sociaal-Economische Raad, Advies inzake herziening van de wet economische mededinging, 1974, nr. 6, Den Haag.
 - Toepassing van het kartelbeleid, in SEW, 1955, blz. 182-188, Zwolle.
 - Tweede Kamerstukken, Regelen omtrent de economische mededinging (Wet economische mededinging), zitting 1954-1955, 3295, nr. 7 (Memorie van Antwoord), nr. 9 (bijlage II bij de Memorie van Antwoord).
 - Tweede Kamerstukken, Wijziging van de Wet economische mededinging (Voorzieningen met betrekking tot prijsbinding en minimumprijzen), zitting 1977-1978, 14886, nrs. 1-4, 1980-1981, 14886, nrs. 6-7.
 - Tweede Kamerstukken, Wijziging van de Wet economische mededinging (invoering van een openbaar kartelregister), zitting 1980-1981, 16555, nrs. 3-4, 1985-1986, 16555, nrs. 16-18, 1988-1989, 16555, nr. 19.
 - Tweede Kamerstukken, Wijziging van de Wet economische mededinging (voorzieningen met betrekking tot verticale prijsbinding), zitting 1985-1986, 19361, nr. 3, 1986-1987, nr. 75a.
 - Tweede Kamerstukken, Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, zitting 1986-1987, 19700, hfdst. XIII, nr. 118 (Activiteitenplan voor het mededingingsbeleid), 1988-1989, 20800, hfdst. XIII, nr. 5 (Evaluatie van één jaar Activiteitenplan).
 - Tweede Kamerstukken, Memorie van toelichting bij de rijksbegroting, hoofdstuk XIII. Verslag toepassing Wet economische mededinging, zitting 1974-1975, (13100, nr. 2), 1984-1985 (bijlage XIII, 18600, nr. 3), 1985-1986 (bijlage XI, 19200, nr. 3), 1986-1987 (bijlage XI, 19700, nr. 3), 1987-1988 (bijlage X, 20200, nr. 3), 1988-1989 (bijlage X, 20800, nr. 3), 1989-1990 (bijlage 11, 21300, nr. 3), 1990-1991 (bijlage 12, 21800, nr. 3).
 - Tweede Kamerstukken, Verslag van een mondeling overleg, zitting 1988-1989, 20800, hfdst. XIII, nr. 59 (Voorgangsrapportage betreffende een jaar Activiteitenplan mededingingsbeleid).
 - Verbond van Nederlandsche Werkgevers, Wet Economische Mededinging. Tekst en Commentaar, 1958, Den Haag.

- P. VerLoren van Themaat, Het kartelbeleid sinds de bevrijding, in SEW, 1952, blz. 129-153, 214-217, Zwolle.
- P. VerLoren van Themaat, Het kartelbeleid in de eerste periode van Minister Zijlstra, in SEW, 1957, blz. 1-24, Zwolle.
- P. VerLoren van Themaat, Nieuw leven in de Wet Economische Mededinging of terug naar de Abtsweg?, in SEW, 1988, blz. 4-15, 60-77, Zwolle.
- R.D. Visser, Het wetsontwerp tot wijziging van de Wet economische mededinging (Voorzieningen met betrekking tot prijsbinding en minimumprijzen) gezien in internationaal perspectief, in SEW, 1980, blz. 5-15, Zwolle.
- R.D. Visser, De nieuwe wijzigingsvoorstellen (1981) op het wetsontwerp tot wijziging van de Wet Economische Mededinging (Voorzieningen m.b.t. prijsbinding en minimumprijzen), in SEW, 1982, blz. 738-744, Zwolle.
- F.M. Wibaut, Trusts en kartels, 1903, Amsterdam.
- C.J. van der Weijden, Toegang en toetreding, Facetten van de mededinging, 1962, Den Haag.
- C.J. van der Weijden, Toestaan of verbieden? Een beschouwing rond de Wet economische mededinging, in ESB, 1981, blz. 1281-1285, Rotterdam.

1990-1	B. Vogelvang	Testing For Co-Integration with Spot Prices of Some Related Agricultural Commodities
1990-2	J.C.J.M. van den Bergh P. Nijkamp	Ecologically Sustainable Economic Development Concepts and Model Implications
1990-3	J.C.J.M. van den Bergh P. Nijkamp	Ecologically Sustainable Economic Development in a Regional System: A Case Study in Agricultural Development Planning in the Netherlands
1990-4	C.Gorter P.Nijkamp P.Rietveld	Employers' Recruitment Behaviour and Re-Employment Probabilities of Unemployed
1990-5	K.Burger	Off-farm income and the farm-household the case of Kenyan smallholders
1990-6	H. Visser	Crowding out and the Government Budget
1990-7	P. Rietveld	Ordinal Data in Multicriteria Decision Making, a Stochastic Dominance Approach to Siting Nuclear Power Plants
1990-8	G. van der Laan P.H.M. Ruys D.J.J. Talman	Signaling devices for the supply of semi-public goods
1990-9	F.A.G. den Butter	Labour Productivity Slowdown and Technical Progress: An empirical analysis for The Netherlands
1990-10	R.W. van Zijp	Neo-Austrian Business Cycle Theory
1990-11	J.C. van Ours	Matching Unemployment and Vacancies: The Efficiency of the Dutch Labour Market
1990-12	B. Vogelvang	Hypotheses Testing Concerning Relationships between Spot Prices of Various Types of Coffee
1990-13	A.F. de Vos I.J. Steyn	Stochastic Nonlinearity: A Firm Basis for the Flexible Functional Form
1990-14	Y.H. van Emmerik D. de Jong W.W.A. Zuurmond D.N. Dukkers-van Emden	Opereren in overleg: geprotocolleerde samenwerking 1e-2e-lijn bij dagchirurgie
1990-15	T.J.J.B. Wolters	Mediation and Collective Bargaining: A Diagnostic Approach
1990-16	E.M.A. Scholten J. Koelewijn	Financieringsproblematiek van startende ondernemingen: een mogelijke verklaring op basis van empirisch onderzoek.
1990-17	E. Hüner H.P. Smit	Saturation and Model Specification of Passenger car Ownership
1990-18	F.A.G. den Butter	Sociale zekerheid, de wig en economische groei