

HET KARTELBELEID VAN DE REGERING

door Drs. P. Delfos

Sedert enige jaren vormt het kartelbeleid van de regering ongetwijfeld één van de belangrijkste onderdelen van haar gehele sociaal-economische politiek. Dit blijkt niet alleen uit de intensieve hantering van de bevoegdheden welke de regering heeft uit hoofde van het Kartelbesluit 1941, doch tevens uit de voorbereiding van een nieuwe kartelwet — de Wet economische mededinging. Deze laatste is onlangs door de Tweede Kamer behandeld en in de Eerste Kamer aangenomen. In vele landen treffen we een ongeveer gelijke situatie aan.

In meerdere landen is een nieuwe kartelwet ingevoerd resp. in voorbereiding, terwijl bovendien ook aldaar de overheid een grote waakzaamheid ten aanzien van het optreden van kartels aan de dag legt.

Het ligt derhalve voor de hand zich af te vragen wat daarvan de oorzaak is. Men zou die kunnen zoeken in de verlevendiging van de belangstelling voor de kartelvorming als gevolg van de Amerikaanse anti-kartel-propaganda die in de eerste jaren na de oorlog zo kwistig over de West-europese landen is uitgestrooid.

Ongetwijfeld is daar een zekere invloed van uitgegaan, zeker in die zin dat deze propaganda noopte tot een verdere bezinning op het „pro” en „contra” van kartels en de economische machtsvorming in het algemeen.

De wezenlijke oorzaak ligt echter m.i. dieper — de voortschrijdende industriële expansie van de Westeuropese landen is, in vele gevallen onvermijdelijk, gepaard gegaan met een intensivering van de samenwerking in het industriële en andere bedrijfsleven. Deze samenwerking heeft nu een omvang bereikt, dat deze wel de belangstelling van de overheid en het publiek moet trekken. Vooral van de overheid, omdat de economische politiek die zij wenst te voeren in belangrijke mate doorkruist zou kunnen worden door het optreden van economische machtsformaties.

In de meeste Westeuropese landen aanvaardt men overigens de kartellering als zodanig: het toezicht beperkt zich dan tot het tegengaan van machtsmisbruik. Dit wil echter niet zeggen, dat er overal een volledig begrip bestaat voor het kartelverschijnsel of beter voor de economische samenwerking van ondernemers bestaat. Vooral in de publieke opinie ontbreekt daar nog wel een en ander aan en ziet men in het kartel vaak slechts een instituut dat zich ten doel stelt de consument uit te buiten. Hoewel er uiteraard voorbeelden hiervan zijn aan te voeren, is dit in het algemeen toch zeker niet het geval. Een beter inzicht in het „waarom” van de kartellering zal er ongetwijfeld toe kunnen bijdragen de publieke opinie in gunstige zin te beïnvloeden en bovendien — voor zover dat dan nodig is tevens een goede leidraad vormen voor het optreden van kartels. Immers — het „waarom” van de kartellering bepaalt in belangrijke mate de grenzen welke het kartel in zijn dagelijks optreden niet mag overschrijden. In het kort gesteld is de reden van kartellering gelegen in de noodzaak welke in vele gevallen aanwezig is om gebreken in de prijsvorming te corrigeren.

De klassieke economische theorie ging er van uit, dat door het instituut van de vrije prijsvorming automatisch een evenwicht tussen vraag en aanbod tot stand zou komen. Onder voorwaarden welke deze theorie stelde onderging iedere deelnemer aan het economische verkeer het „dictaat” van de vrije prijsvorming. Hij had zich slechts daaraan aan te passen.

Het moge geruime tijd geleden zo geweest zijn, dat de prijs die op een

markt tot stand kwam zonder meer bepalend was voor het besluit van de deelnemer aan het economisch verkeer om b.v. de produktie uit te breiden, in te krimpen of stop te zetten, zo eenvoudig ligt het nu zeker niet meer.

Het huidige produktieproces vereist in toenemende mate kapitaalsinvesteringen van grote omvang die voor geruime tijd in een bepaalde apparatuur vastgelegd blijven.

Uitbreiding van de produktie kan dus niet op stel en sprong plaatsvinden, inkrimping van de produktie en zelfs stopzetting daarvan betekent nog niet dat de aanwezige capaciteit daarmee aangepast is aan de koopkrachtige vraag. De belangrijke kapitaalsinvestering brengt verder uiter-aard met zich de zorg voor de continuïteit van de onderneming en dus een streven naar stabiliteit.

Wat de prijsvorming betreft: het is duidelijk dat door de noodzaak van grote kapitaalsinvestering voor lange tijd het evenwicht tussen vraag en aanbod — dat in de klassieke theorie automatisch op korte termijn zich realiseerde — onder de huidige omstandigheden niet zonder meer tot stand komt en op zijn minst een proces van zeer lange duur geworden is. Het verdwijnen van een onderneming betekent immers nog niet dat de capaciteit daarmee tevens verdwenen is.

De aanpassing van capaciteit aan vraag wordt derhalve, vooral wanneer dit een aanpassing in benedenwaartse richting moet zijn, door deze feitelijke constellatie aan de aanbodzijde zeer bemoeilijkt. Hierin ligt dan de aanleiding tot een langdurige prijsstrijd — al dan niet in extreme vorm — welke op den duur wel zou leiden tot een herstel van het evenwicht, doch niet dan na een langdurige periode van kapitaalvernietiging.

Ook om andere redenen dan kapitaalintensiviteit van het produktieproces als zodanig kan een bepaalde markt gebreken in de prijsvorming vertonen die zich voor correctie lenen. Men denke b.v. aan de noodzaak die kan bestaan om van een agrarische grondstof voorraden te vormen. Het is dan de investering in de grondstoffenvoorraad die een element van instabiliteit in de prijsvorming brengt.

Aanvaardt men nu de kartellering als middel om gebreken in de prijsvorming te verhelpen, dan zijn — zoals al eerder werd gesteld — tevens de grenzen van het regulerend ingrijpen door een kartel aangegeven.

Dit regulerend ingrijpen zal nl. niet verder mogen gaan dan strikt nodig is om de bedoelde gebreken te ondervangen.

Het doel van de kartellering kan in deze opvatting gesteld worden te zijn de aanpassing van aanbod aan vraag te bevorderen.

Over het algemeen zal dit aanpassingsproces geen grote moeilijkheden opleveren in een tijd dat de vraag groter is dan het aanbod. De samenwerking tussen de producenten kan dan toch van groot belang zijn b.v. om sterke prijsstijgingen tegen te gaan en een prijsverloop te doen plaatsvinden dat zoveel mogelijk in overeenstemming is met het inzicht dat men heeft in de prijsontwikkeling op langere termijn.

De voorwaarde dat men bij kartellering niet verder moet gaan dan correctie van gebreken in de prijsvorming op een bepaalde markt heeft in het bijzonder belangrijke consequenties wanneer men staat voor een tijdelijke of voor een meer fundamentele verstoring van het evenwicht.

In het algemeen volgt overigens uit deze voorwaarde, dat het doel van kartellering niet kan en mag zijn de concurrentie geheel uit te bannen — de concurrentie vormt in onze economische organisatie nu eenmaal de motor en dient dat — op straffe van de invoering van een ander systeem van economische organisatie — te blijven.

De mate waarin beperking van de concurrentie aanvaardbaar is hangt in de eerste plaats af van de structuur van de betrokken markt — de gebreken welke de prijsvorming op die bepaalde markt vertoont zijn immers bepalend voor de noodzakelijke mate van regulering.

Verder hangt de omvang van het ingrijpen af van het reeds hierboven gesignaleerde karakter van de evenwichtsverstoring. Met name gaat het er hierbij om of we te maken hebben met een tijdelijke dan wel met een meer fundamentele verstoring.

In het eerste geval zal men zich geen ernstige zorgen behoeven te maken met betrekking tot de capaciteitsaanpassing, doch in het tweede geval wordt dit het moeilijkste vraagstuk. De regeling die men hiervoor ontwerpt zal noodzakelijk zodanig moeten zijn dat zij een uiteindelijke aanpassing van aanbod aan vraag te weeg brengt. Verschillende systemen zijn hiervoor ontworpen en theoretisch is dit probleem zeker opgelost. In de praktijk geeft dit echter vele moeilijkheden. Toch zal men deze moeten trachten te overwinnen wil de kartellering onder die omstandigheden op een aanvaardbare basis steunen.

Bewust is in het bovenstaande slechts gesproken over kartels die op de een of andere wijze de prijsvorming direct beïnvloeden.

Zoals bekend zijn er vele andere die zich meer bewegen in het vlak van de technische samenwerking zoals rationalisatie, normalisatie, specialisatie e.d. Uiteraard hebben deze eveneens een grote economische betekenis maar de algemene belangstelling gaat toch in de eerste plaats uit naar de kartels die de prijsvorming direct beïnvloeden. Om deze reden is in bovenstaande beschouwing slechts aan deze kartels aandacht geschonken.

Toetsen we nu het kartelbeleid van de regering aan het bovenstaande, dan valt wanneer men de verschillende uitspraken doorneemt wel in de eerste plaats op, dat slechts in een zeer beperkt aantal gevallen daarin aandacht geschonken is aan de concrete hoogte van een bepaalde prijs.

Deze is op zichzelf in een aantal gevallen wel de oorzaak van het ingrijpen geweest, maar daarover treft men toch weinig uitspraken aan.

De regering heeft het blijkbaar méér gezocht in het scheppen van omstandigheden — door middel van onverbindendverklaring van gedeelten van kartelcontracten — waaronder de concurrentie beter haar rol zou kunnen spelen. Veelal uit dit zich in het doorbreken van zgn. exclusief verkeerscontracten.

Dit laatste is geen specifieke Nederlandse ontwikkeling, want in alle ons omringende landen valt waar te nemen dat exclusief verkeer de toets der kritiek veelal niet kan doorstaan.

Ook boycot in andere vormen vindt vrijwel nimmer genade in de ogen van de regering.

Meer direct in de prijsensfeer ligt de kwestie van de „pricemaintenance”, die in de laatste maanden actueel geworden is. Over deze zaak is zeker het laatste woord nog niet gezegd, doch wel kan geconstateerd worden dat de zgn. collectieve prijshandhaving, waarbij fabrikanten en handelaren dus onderling overeenkomen dat de prijzen voor groothandel, detailhandel en consument uniform gehandhaafd zullen worden op straffe van uitsluiting van een overtreder door de gehele branche, moeilijk de goedkeuring zullen verkrijgen.

Een zelfde ontwikkeling valt overigens in Engeland waar te nemen. De onlangs aldaar ingediende nieuwe kartelwet wil deze collectieve

prijshandhaving verbieden. In dit ontwerp wordt overigens de rechtmatigheid van individuele prijshandhaving uitdrukkelijk vastgelegd. Dit onderscheid ligt voor de hand — wanneer een handelaar zich niet wenst te binden aan de prijzen voorgeschreven door een bepaalde fabrikant, zal in het algemeen de mogelijkheid bestaan het bewuste artikel van een andere fabrikant die andere voorwaarden biedt te betrekken. Collectieve prijshandhaving belemmert deze omschakeling omdat zij noodgedwongen met zich brengt een geleidelijke gelijkschakeling van de marges en andere verkoopvoorwaarden.

Uitputtend is met deze enkele opmerkingen deze kwestie zeker niet behandeld. Dit zou echter zeker een afzonderlijke beschouwing vereisen.

Een ander facet van het kartelbeleid van de regering mag evenmin onbesproken blijven, nl. de actie die gevoerd wordt tegen minimumprijsregelingen. Blijkens mededelingen van de minister van Economische Zaken is een belangrijk aantal van deze kartels geconfronteerd geworden met de vraag wat hun reden van bestaan is in een tijd van hoogconjunctuur.

Aanknopen aan de opmerkingen welke hierboven gemaakt werden kan men zich inderdaad de vraag stellen of behoefte bestaat aan een minimumafpraak in een periode waarin de vraag het aanbod overtreft. Men kan echter tevens de vraag stellen wat voor kwaad zij dan doen! Betreffende dit onderzoek is slechts medegedeeld dat een aantal prijsregelingen als gevolg daarvan vrijwillig beëindigd werd. Blijkbaar hebben de betrokkenen de regering niet kunnen overtuigen van de noodzaak van hun afspraak en hebben zij daar zelf de conclusie uit getrokken dat zij beter de regeling konden liquideren. Dit neemt echter niet weg dat men toch wel mag aannemen, dat op de algemene uitspraak van de minister betreffende prijsregelingen in de hoogconjunctuur uitzonderingen aanvaard zullen worden.

Er zijn branches waarin wel degelijk — ook nu — sprake is van een aanbod dat potentieel groter is dan de vraag, terwijl er andere omstandigheden kunnen heersen die een minimumprijsregeling thans aanvaardbaar doen zijn.

Kartelbeleid dient in verband met de gedifferentieerdheid van de omstandigheden in de bedrijfstakken naar tijd en plaats noodzakelijk casuïstisch te zijn.

Gelukkig heeft het kartelbeleid van de regering tot nu toe een casuïstisch karakter en we mogen hopen dat dit zo zal blijven.