

Vergaderjaar 1996–1997

24 707

Nieuwe regels omtrent de economische mededinging (Mededingingswet)

Nr. 11

NADER VERSLAG

Vastgesteld 14 januari 1997

De vaste commissie voor Economische Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek naar bovengenoemd wetsvoorstel wil de regering naar aanleiding van de nota naar aanleiding van het verslag, de nota's van wijziging en de hoorzitting nog een aantal vragen en opmerkingen voorleggen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen tijdig zal hebben beantwoord acht de commissie de openbare beraadslaging genoegzaam voorbereid.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de Nota naar aanleiding van het verslag. Op een aantal punten willen zij terugkomen resp. nader reageren naar aanleiding van de gehouden hoorzitting en van na het uitbrengen van het verslag uitgebrachte publicaties omtrent het wetsvoorstel.

De reactie op de behandeling van samenwerkingsvormen in de detailhandel vinden de leden van de CDA-fractie niet bevredigend. Zij hadden de regering gevraagd nu eens niet een formeel-juridisch antwoord te willen geven, maar een economische analyse te willen geven van de situatie met betrekking tot de mededinging in de detailhandel en daaruit de consequenties te willen trekken. Door de vraag naar de nuttigheid van samenwerkingsvormen in de detailhandel te beantwoorden met een uitgebreide opsomming van Brusselse regels wordt een vruchtbare uitwisseling van argumenten inzake de merites van deze samenwerkingsvormen niet gestimuleerd.

Graag willen de leden van de CDA-fractie alsnog een economische benadering van de mededinging in de detailhandel van de regering tegemoet zien. Een aantal elementen zullen in die analyse moeten worden meegenomen.

Een eerste punt is dat de concurrentie in de detailhandel veelal hevig is en de prijzen derhalve laag. Dat zou aanleiding kunnen zijn aan deze sector niet al teveel aandacht te schenken in het kader van het mededingingsbeleid en een generieke vrijstelling te verlenen voor

¹ Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), ondervoorzitter, Mateman (CDA), Blaauw (VVD), Van der Vlies (SGP), H. Vos (PvdA), voorzitter, Van Gelder (PvdA), Smits (CDA), Ter Veer (D66), De Jong (CDA), Leers (CDA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Jorritsma-van Oosten (D66), De Koning (D66), Voûte-Droste (VVD), Hessing (VVD), Vreeman (PvdA), Zonneveld (CD), Van Dijke (RPF), Van der Ploeg (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), Van Walsem (D66), Houda (PvdA).

Plv. leden: Passtoors (VVD), Ten Hoopen (CDA), Van Rey (VVD), Van Middelkoop (GPV), Woltjer (PvdA), Sterk (PvdA), Van Rooy (CDA), Ybema (D66), Wolters (CDA), Lansink (CDA), Terpstra (CDA), Weisglas (VVD), R. A. Meijer (Groep Nijpels), M. B. Vos (GroenLinks), Bakker (D66), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Verbugt (VVD), Klein Molekamp (VVD), Witteveen-Hevinga (PvdA), Poppe (SP), Leerkes (U55+), Verspaget (PvdA), Adelmund (PvdA), Jeekel (D66), Crone (PvdA).

samenwerkingsvormen. Nu de regering er zo'n punt van maakt om de samenwerkingsvormen tussen zelfstandige detaillisten op te breken moet hij naar onze mening duidelijke argumenten en bewijsvoering hebben dat dit bemoeilijken van samenwerking tot betere resultaten uit een oogpunt van mededinging zal leiden. Dit is echter nog niet gebleken.

Een tweede punt is dat in de praktijk het onderscheid tussen verschillende vormen van samenwerking, zoals verticaal-horizontaal of tussen franchising, inkoopcombinaties en vrijwillig filiaalbedrijven is vervaagd. Vaak zijn de onderlinge afspraken binnen inkoopcombinaties en vrijwillig filiaalbedrijven verdergaand dan bij franchising-contracten. Dit maakt het Brusselse onderscheid in vrijstellingen voor franchising en andere samenwerkingsvormen achterhaald. Dit zou een argument kunnen zijn de vrijstellingen van toepassing op franchising ook van toepassing te verklaren op inkoopcombinaties en vrijwillig filiaalbedrijven.

Een derde punt is dat de onderlinge afhankelijkheid binnen samenwerkingsvormen vaak zo groot is dat het begint te lijken op brouwerij- of tankstationscontracten. Beide samenwerkingsvormen zijn vrijgesteld in Brussel. Als de praktijk van de laatste jaren is dat in veel detailhandelsbranches een zelfstandig ondernemer niet meer kan starten zonder de ruggensteun van een samenwerkingsverband, bijvoorbeeld in de vorm van het beschikbaar stellen van een verkooppunt, dan zijn op dergelijke samenwerkingsvormen toch dezelfde argumenten van toepassing als op de brouwerij- en tankstationscontracten, zo vragen deze leden. Ook door prof. Van Damme is deze argumentatie naar voren gebracht tijdens de hoorzitting.

Een vierde punt is dat de voorstellen van de regering discrimineren naar organisatievorm. Wat filiaalbedrijven die in een onderneming zijn geïntegreerd wel is toegestaan wordt een samenwerkingsverband verboden. Dit leidt ertoe dat het omvormen van samenwerkingsverbanden tussen zelfstandige ondernemers in een geïntegreerde onderneming volgens de opvatting van de regering tot een verbeterde concurrentie zal leiden. Immers volgens de voorstellen van de regering wordt dat wel toegestaan. Een oligopolie wordt zodoende beter geacht dan een stevige concurrentie tussen winkelformules, die voor een deel bestaan uit zelfstandige ondernemers. Naar de mening van deze leden kan een dergelijke redenering niet worden volgehouden.

Ook in dit opzicht verwijzen zij naar de bijdrage van prof. Van Damme tijdens de hoorzitting. In dit verband is interessant dat in Brussel kennelijk dit soort argumenten ook beginnen door te klinken. Verwezen kan worden naar de studie van D. Deacon, een medewerker van DG IV: *Vertical restraints and competition policy: new directions*, (Fordham Corporate Law Institute, 1995). Graag zien deze leden een reactie van de regering tegemoet op deze argumenten. In dit verband kan ook worden verwezen naar de OESO-studie, waaraan prof. Van Damme refereerde: *OECD: Competition Policy and Vertical Restraints: Franchising arguments* (1994).

Een vijfde punt dat aan de orde moet komen zijn de externe effecten, een punt ook door prof. Heertje naar voren is gebracht tijdens de hoorzitting. De concentratie in de detailhandel, die moet worden gevreesd als samenwerkingsvormen verder het leven zuur wordt gemaakt, zal leiden tot een grofmaziger distributiepatroon. Nu al is het zover dat vele kleine kernen op het platteland zijn verstoken van detailhandel. Is het werkelijk de bedoeling dat op den duur in bijvoorbeeld een relatief dunbevolkte provincie als Friesland nog slechts enkele kernen zullen overblijven waar zich winkels zullen bevinden. Strookt dit met het beleid ten aanzien van de leefbaarheid op het platteland van het kabinet, zo

vragen deze leden. Wat zijn de externe effecten wanneer vele dorpen in versneld tempo hun voorzieningenniveau zien verdwijnen? Voor een treffende illustratie verwijzen deze leden naar het recente boek van Geert Mak, *Hoe God verdween uit Jorwerd* (1996).

Een ander punt is dat in de Brusselse regels zozeer de nadruk ligt op de prijsconcurrentie. Vaste prijzen zijn ten strengste verboden. Maar een gezamenlijke boekhouding, eenzelfde merknaam, inrichting, bevoorrading etc. is allemaal toegestaan. Toch is deze nadruk op de prijsconcurrentie naar de mening van deze leden enigszins achterhaald. Reeds het proefschrift van Hanvenga, *Retailing: competition and trading practices* (1973), toont aan dat de prijs slechts één onder meer elementen is waarop kan worden geconcurrereerd en dat het lang niet altijd een hoofdelement is. Ook dat zou toch tot enige kritische reflectie mogen leiden op datgene wat ons vanuit Brussel wordt aangereikt.

Het gezamenlijke onderzoek van de regering met vertegenwoordigers van de detailhandel heeft kennelijk niets opgeleverd. De brief van de regering van 23 december 1996 kan immers niet worden beschouwd als het resultaat van een gezamenlijke inspanning. De leden van de CDA-fractie betreuren deze uitkomst. Zij hebben ook niet de indruk kunnen krijgen tijdens de hoorzitting dat van de zijde van het departement met volle inzet aan dit overleg is meegewerkt.

Wel is van belang te weten of de herhaaldelijk van de zijde van de detailhandel naar voren gebrachte toezegging van de regering in dit overleg, dat hetgeen in Duitsland is toegestaan ook hier te lande zou kunnen worden toegestaan, juist is. Indien dit juist is, waarom is de regering dan op deze toezegging teruggekomen?

De leden van de CDA-fractie krijgen de indruk dat de bagatelbepaling zo weinig inhoudelijk zal voorstellen dat het hun niet onwenselijk voorkomt deze gehele bepaling maar de schrappen. Ook nu is er al in voorzien dat de Dienst alsnog kan ingrijpen beneden de bagatellgrenzen, wanneer de situatie op een bepaalde markt dat nodig maakt. Die discretionaire bevoegdheid van de Dienst maakt toch eigenlijk een bagatelvoorziening overbodig, zo vragen deze leden.

Een gewichtig punt blijft het alles-in-een-hand systeem. Ook op dit punt weet de regering voorlopig nog van geen wijken. Toch is de kritiek op dit punt zwaar. Deze leden verwijzen naar hetgeen prof. Mok heeft ingebracht in de hoorzitting. De scheiding tussen opsporing, aanklacht, veroordeling en bestraffing geheel is opgeheven in de Dienst. Montesquieu onderuit gehaald. Ook maakt prof. Mok een opmerking over het bewijsrecht. Een vrij bewijsstelsel hoort z.i. niet thuis in een sanctioneringsstelsel. Graag zien de leden van de CDA-fractie dat de regering hier nog eens uitgebreid op ingaat. Hier zou ook kunnen worden betrokken hetgeen gesteld wordt in hoofdstuk 9.1 van de pre-adviezen voor de Vereniging «Handelsrecht» en de Vereniging voor Mededingingsrecht, Van Ordening naar Marktwerving (1996). Een serieuze reactie op dit punt lijkt deze leden geboden, zeker nu prof. Mok schrijft dat de regering op dit punt het been stijfhoudt, «zonder veel moeite te doen de tegenargumenten te weerleggen of in te gaan op voorgestelde alternatieven. Op dit punt is de nota naar aanleiding van het verslag ronduit teleurstellend» (TVVS, december 1996).

De concentratie van de rechtspraak bij één rechtbank wordt verdedigd met het argument van de noodzakelijke specialistische kennis. De regering is niet ingegaan op het argument dat rechtbanken wel zullen moeten oordelen in civiele procedures. Ook dit punt is door prof. Mok in zijn schriftelijke bijdrage voor de hoorzitting naar voren gebracht. Hiernaar zij

verwezen (TVVS, december 1996). Graag zien deze leden hierop een reactie van de regering.

De openbaarheid van informatie blijft naar de mening van de leden van de CDA-fractie een punt van zorg. De regering zou in het wetsvoorstel toch dezelfde inzet mogen vertonen als onlangs richting Algemene Rekenkamer, toen het ook ging om vertrouwelijk verstrekte informatie.

Nu stelt mr. Biesheuvel op de hoorzitting dat hij cliënten zal afraden volledige informatie te verschaffen als de wet op dit punt niet wordt aangescherpt. Graag zien deze leden een reactie tegemoet op hetgeen door mr. Biesheuvel op de hoorzitting onder dit punt naar voren is gebracht.

Is de regering van plan aanwijzingen, algemene en individuele, aan de Dienst openbaar en schriftelijk naar buiten te brengen. Dit in het kader van controleerbaarheid en transparantie. Verwezen wordt naar blz. 17 van genoemde pre-adviezen.

De leden van de CDA-fractie hebben waardering voor de inschakeling van een onafhankelijke adviescommissie in de bezwaarprocedure. Toch zetten zij een vraagteken bij de onafhankelijkheid van deze commissie, die immers wordt samengesteld door de directeur van de Dienst zelf. Nog meer macht wordt zodoende geconcentreerd bij één persoon. Graag zien deze leden dat de regering ingaat op de suggestie, gedaan in eerdergenoemde pre-adviezen, een onafhankelijke commissie ook in te schakelen bij de algemene aanwijzingen aan de Dienst en over voorstellen van Algemene Maatregelen van Bestuur, zoals uiteengezet op blz. 106 van de pre-adviezen. Ook de suggestie dat bezwaar kan worden gemaakt bij de regering, in het kader van de scheiding der machten, zoals neergelegd in deze pre-adviezen (blz. 106 en 121) zien deze leden graag van een reactie voorzien door de regering.

Voorts zien deze leden graag de reactie van de regering tegemoet op een aantal concrete suggesties:

- a. het vastleggen dat ontheffing bij het uitblijven van een beslissing na acht maanden geacht wordt te zijn verleend (blz. 33 pre-adviezen);
- b. een strakkere definitie van de betrokken markt. (Verwezen wordt naar blz. 50 van de pre-adviezen);
- c. het ontbreken van een met artikel 16 vergelijkbare vrijstelling van artikel 24 zou moeten leiden tot een alsnog opnemen van een dergelijke vrijstelling bij artikel 24 (pre-adviezen blz. 50);
- d. de positie van de nieuwe wet ten opzichte van buitenlandse ondernemingen in Nederland opererend ondernemingen (blz. 72 pre-adviezen);
- e. de verhouding tussen het fusietoezicht en de burgerlijke rechter (pre-adviezen blz. 76/77 en 95);
- f. het laten vervallen van artikel 92 (pre-adviezen, blz. 101);
- g. een herziening van artikel 89 (pre-adviezen, blz. 105).

De leden van de CDA-fractie willen graag een zo precies mogelijk inzicht in de procedure die gevolgd zal (moet) worden ter verkrijging van ontheffing in verband met overwegingen ontleend aan beleidsterreinen buiten het economische. Culturele overwegingen ten aanzien van bijvoorbeeld kranten (pluriformiteit en boeken kunnen leiden tot ontheffingen. wie beslist over deze ontheffingen? Wat is de inbreng van de minister van Cultuur? Graag willen deze leden de opvatting van de regering vernemen inzake de mogelijkheid en wenselijkheid van een ontheffing voor dagbladen van horizontale prijsbinding en van een vaste boekenprijs. Wat is de mogelijke invloed van het parlement op bewerkstel-

ligen van deze en dergelijke ontheffingen in het kader van het wetsvoorstel?

Nu de woningmarkt is gedereguleerd en geprivatiseerd mag volgens de leden van de CDA-fractie worden verwacht dat deze markt onder de regels van het wetsvoorstel zal worden gebracht. Of zijn er redenen op grond waarvan de regering overweegt voor deze markt uitzonderingsbepalingen/-regels in te voeren c.q. te handhaven?

De mogelijkheid van een aanzienlijke verzwaring van de administratieve lastendruk is een reden tot zorg. Graag zien de leden van de CDA-fractie dat de regering aangeeft hoe hij in concreto zal voorkomen dat de lastendruk onaanvaardbaar groot wordt.

Is de regering bereid rekening te houden met de specifieke kenmerken van de Nederlandse markt? Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat zelfstandige filiaalhouders en franchisenemers tezamen 40 procent van de Nederlandse markt beslaan? Is zij tevens van mening dat die situatie specifiek is voor de Nederlandse markt? Is zij het met deze leden eens dat het van belang is dat de formules van de zelfstandige filiaalhouders (in- en verkoopcombinaties) en franchisenemers enerzijds en de grootwinkelbedrijven anderzijds met elkaar kunnen concurreren? Is de regering het in dit kader eens met de leden van de VVD-fractie dat de nieuwe WEM concurrentiebevorderend en niet concurrentiebelemmerend moet zijn, en dat de WEM niet een doel op zich moet zijn maar een middel om marktwerking te bereiken. Is de regering van mening dat concurrentie tussen de formules mogelijk moet blijven?

Kan de regering aangeven of zij bereid is inderdaad een vrijstelling te verlenen aan aantoonbaar nuttige vormen van samenwerking van in- en verkoopcombinaties? Is de regering bereid om individuele vrijstellingen voor (maximum-)prijzen te geven in de zogenaamde verticale prijsbinding van zelfstandige filiaalhouders en franchisenemers?

- Is de minister van EZ bereid om met zijn collega van Justitie te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om langdurige verkoop met verlies tegen te gaan?
- Is de regering bereid de Dienst voor de Mededinging na drie jaar te evalueren? Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat de Dienst zo snel mogelijk (binnen 3 à 5 jaar) zo onafhankelijk mogelijk moet worden, vergelijkbaar met de positie van DNB en de Algemene Rekenkamer?
- Is de regering bereid om het bagatelcriterium van 5 miljoen gulden te verhogen naar 10 miljoen gulden, om de capaciteit van de Dienst te benutten voor werkelijk belangrijke zaken?
- Kan de regering een reactie geven op het voorstel van onder andere professor Mok om de grenswaarden te verhogen van 250 miljoen naar bijvoorbeeld 500 miljoen gulden en te volstaan met repressieve controle en vrijwillige melding onder de verhoogde drempel?

De leden van de fractie van D66 willen zich in deze extra ronde beperken tot een paar vragen en opmerkingen, mede naar aanleiding van de informatieve hoorzitting, die op 9 december werd gehouden. In de eerste plaats zijn deze leden ingenomen met het herziene standpunt van de regering inzake de bijstelling voor afspraken over maximumprijzen, die vooral de detailhandel in de levensmiddelenindustrie ten goede zal komen, dit als resultaat van het gezamenlijk onderzoek. Wél achten zij de

tijdslimiet van één maand aan de zeer krappe kant. Wellicht zit hier nog wat ruimte in?

Een tweede teken van instemming betreft het opnieuw «positie geven» aan het College van Beroep voor het bedrijfsleven; eerder betreurden de leden van de D66-fractie het teloorgaan van zoveel opgebouwde know-how. Steeds springen er een paar opvallende punten in de discussie naar voren. Zoals bijvoorbeeld de hoogte van de bagatelregeling en de hoogte van de concentratiecontrole; bedragen van 5, respectievelijk 250 miljoen. Is de regering bereid, na alles wat besproken is, deze grenzen te verhogen tot bijvoorbeeld 10 miljoen, c.q. tot 500 miljoen?

Ten aanzien van de (on)afhankelijkheid van de dienst merken de leden van de fractie van D66 op dat zij er voorstander van zijn op een termijn van enkele jaren wel degelijk tot een onafhankelijke dienst te komen en dat nu al vast te leggen. Hoe staat de regering hier tegenover? Is de analyse van professor De Ru juist, dat nu niet tot een ZBO besloten zou kunnen worden zelfs al zou men dat willen, omdat de wetgeving daaromtrent niet voorziet in het geven van bijzondere aanwijzingen door de regering, hetgeen bij de nieuwe mededingingswet wél het geval is? Gaarne een nadere toelichting.

Ten aanzien van het punt het «alles-in-één-hand» principe; de dienst is belast met het onderzoek tot en met de sanctie; alle mensen zijn daarbij verantwoording schuldig aan één en dezelfde directeur. De leden van de fractie van D66 blijven hier grote moeite mee houden, omdat het in strijd is met ieder staatsrechtelijk beginsel. Wil de regering hier nog eens nader op ingaan?

Over de aansluiting bij de AWB, die openbaarheid van gevoelige informatie met zich meebrengt merken de leden van de D66-fractie het volgende op. De advocatuur ziet hier grote problemen voor cliënten die bijvoorbeeld een fusie overwegen en hun dossiers prijs moeten geven. Wat is de reactie van de regering hierop?

Een ander bezwaar van aansluiting bij de AWB is het ontbreken van regels over het bewijsrecht bij het opleggen van administratieve boetes als handhaving. Wanneer verwacht de regering dat de 5de of 6de tranche van de AWB klaar is?

Hoe ziet de regering de positie van de nieuwe mededingingsautoriteit in relatie tot andere (onafhankelijke) toezichthouders, bijvoorbeeld in de telecom en het openbaar vervoer? Staan die náást elkaar of heeft de nieuwe autoriteit een bovengeslikte, coördinerende rol, waarvan wij een voorstander zijn. Zou het daarvoor niet nodig zijn de «anti-kartel autoriteit» te splitsen in een algemene en een specifieke economische afdeling?

Velen blijven tegenstander van een uitzonderingspositie voor banken en verzekeraars. Ziet u dat op termijn werkelijk veranderen? Met ander woorden zal deze uitzonderingspositie echt tijdelijk zijn?

Is de regering bereid nader in te gaan op de bezwaren tegen het toestaan van verkoop met verlies, hetgeen in brede kring lijkt te leven?

De leden van de SGP-fractie spreken hun waardering uit voor de uitgebreide beantwoording van de door hen in het verslag gestelde vragen. Tot hun spijt stellen zij echter vast dat de regering zich in de nota naar aanleiding van het verslag niet of nauwelijks bereid heeft getoond aan de kritiek die zowel uit de Kamer als uit grote delen van het bedrijfs-

leven op het wetsvoorstel is geuit, tegemoet te komen. Deze kritiek spitst zich met name toe op de regeling ten aanzien samenwerkingsverbanden in de detailhandelsector en de verticale samenwerking. Het wetsvoorstel heeft om begrijpelijke redenen zeer gemengde reacties in het bedrijfsleven losgemaakt. Hoewel enerzijds door vrijwel iedereen de doelstelling van het wetsvoorstel wordt onderschreven, bestaat anderzijds bij velen de vrees dat de voorgestelde regeling zijn doel voorbij schiet in die zin dat allerlei nuttige samenwerkingsvormen die als zodanig geen beperking van de mededinging met zich brengen, zullen worden belemmerd dan wel zullen worden verboden. De regering is er niet in geslaagd deze vrees weg te nemen.

Deze leden zijn er vooralsnog niet van overtuigd dat de wijze waarop de regering de diverse aspecten betreffende de mededinging in dit wetsvoorstel geregeld heeft, de beste is. In dit verband wijzen zij onder meer op de inhoud van de mededingingsbeperking en de bagatelregeling. Is de voorgestelde regeling niet te grofmazig en te rigide? Als voorbeeld noemen zij de bagatelcriteria. Voor bepaalde marktsegmenten zijn de voorgestelde omzetgrenzen wellicht realistisch, voor andere sectoren van de detailhandel zijn ze dat niet.

Deze leden vragen welke mededingingstheoretische denkrichting aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt. Staat de regering een model van volkomen mededinging voor ogen? In het Europese mededingingsrecht en de daarop gebaseerde jurisprudentie vindt men formuleringen die aan de «workable competition»-school ontleend zijn en niet meteen dogmatische verklaringen ten gunste van een zo vrij mogelijk markteconomische stelsel. In zowel de memorie van toelichting als in de nota naar aanleiding van het verslag wordt een soms wel erg theoretische benadering gevolgd, bijvoorbeeld wanneer gesteld wordt dat tussen ondernemers die bij hetzelfde vrijwillig filiaalbedrijf zijn aangesloten de in beginsel tussen hen aanwezige concurrentie door bepaalde clausules in de samenwerkingsovereenkomsten wordt beperkt. Ook is niet op een overtuigende wijze aangetoond dat het vrijwillig filiaalbedrijf de mededinging in de praktijk verstoort. Mede in dit verband vragen deze leden een nadere toelichting op de verhouding tussen het Europese en het nationale mededingingsrecht. Is het de bedoeling van de regering om nadrukkelijk een scherper mededingingsbeleid te voeren dan waartoe het EG-verdrag haar lidstaten verplicht? Zo ja, welke motieven voert de regering daartoe dan aan?

Deze leden vragen of het wetsvoorstel voldoende evenwichtig is. Het doel van de nieuwe mededingingswet is tweeledig. Het wetsvoorstel richt zich zowel op het bestrijden van marktverstoring als gevolg van mededingingsafspraken tussen verschillende bedrijven, als op de bestrijding van misbruik van economische machtsposities. Bij deze leden bestaat de indruk dat de regering aan het eerst genoemde aspect een grotere betekenis hecht, dan aan het tegengaan van misbruik van machtsposities. Is die indruk juist?

Internationaal gezien is de laatste jaren sprake van een fusie- en concentratietendens. Niet alleen het aantal bedrijfsovernames neemt toe, ook de omvang van de hiermee gemoeide financiële transacties is sterk gestegen. Deze leden nodigen de regering uit aard en omvang van deze ontwikkeling, alsmede de gevolgen hiervan voor de concurrentieverhoudingen, zowel nationaal als internationaal, nader uiteen te zetten. Hoewel niet ontkend kan worden dat het wetsvoorstel op het punt van de bestrijding van misbruik van economische machtsposities aanscherpingen bevat ten opzichte van de huidige Wet economische mededinging, vragen deze leden of de voorgestelde regeling toereikend is om de gesignaleerde fusie- en concentratietendens in goede banen te leiden. Is

de voorgestelde regeling bovendien toereikend om zogeheten collectieve economische machtsposities te controleren? In dit verband wijzen deze leden er op dat in de literatuur gevallen bekend zijn waarbij een economische machtspositie werd aangenomen op basis van puur parallel marktgedrag van 28 verschillende ondernemingen (I.W. VerLoren van Themaat: «Het voorstel voor de nieuwe Mededingingswet: mededingingsafspraken en misbruik van economische macht» in: Sociaal-Economische Wetgeving, Tijdschrift voor Europees en economisch recht, september 1996). In welke gevallen kan worden opgetreden tegen puur parallel marktgedrag van verschillende ondernemingen, rekening houdend met het feit dat men in het kader van een verbodstelsel een onderneming niet kan straffen voor bepaald gedrag om de enkele reden dat andere ondernemingen, zonder enige onderlinge afstemming en mogelijk zonder het van elkaar te weten, zich op dezelfde wijze gedragen?

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat de bagatelcriteria erg grofmazig zijn. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt in dit verband verwezen naar een onderzoek van het EIM waaruit blijkt dat voor zes van de veertien detailhandelsectoren in het kleinbedrijf de omzet op jaarbasis meer bedraagt dan f 0,6 miljoen per onderneming. Het betreffende EIM-onderzoek beperkt zich tot het kleinbedrijf. Naar mag worden aangenomen zal de jaaromzet van de wat grotere bedrijven behorende tot de categorie van het midden- en kleinbedrijf zich beduidend boven de f 0,6 miljoen bewegen. Moet hieruit niet geconcludeerd worden dat de voorgestelde bagatelcriteria teveel zijn toegenomen op de categorie kleinbedrijven met een beperkte jaaromzet?

Vloeit hieruit niet tevens voort dat toepassing van deze criteria op de gehele detailhandelssector onrecht doet aan de verschillen in schaalgrootte en dat daardoor aan samenwerkende bedrijven uit het midden- en kleinbedrijf meer beperkingen worden opgelegd dan uit mededingingsoverwegingen te rechtvaardigen valt?

De hier aan het woord zijnde leden zijn voorts niet overtuigd van de opvatting van de regering dat het wetsvoorstel niet ten koste zal gaan van bestaande samenwerkingvormen. In dit verband wijzen zij nogmaals op de gevolgen die dit wetsvoorstel zal hebben op het vrijwillig filiaalbedrijf. Voor een versoepeling van het verbod van artikel 6 van het wetsvoorstel voor verticale prijsbinding ziet de regering geen aanleiding. Door de regering wordt gesuggereerd dat zolang ondernemers zelfstandig bepalen of zij de geadviseerde prijzen wel of niet zullen volgen, het verbod van artikel 6 niet van toepassing zijn. Hoe kan zulks worden gecontroleerd, zo vragen deze leden. In hoeverre sluit de Europeesrechtelijke beschikkingenpraktijk en jurisprudentie bij deze opvatting aan?

Naar deze leden begrijpen is het op grond van het wetsvoorstel toegestaan dat het vrijwillig filiaalbedrijf gezamenlijk adverteert, mits daarbij alleen adviesprijzen worden vermeld. Is er sprake van een overtreding van het in artikel 6 gestelde verbod, indien die adviesprijzen door alle filialen van de winkelketen worden gevolgd, doch waarbij zulks niet als zodanig door een leverancier of wie dan ook wordt gecontroleerd of afgedwongen? Met andere woorden: is er dan geen sprake van een overtreding van het verbod op onderling afgestemde gedragingen, indien in de gehele winkelketen dezelfde prijs per produkt aan de consument in rekening wordt gebracht? In de nota naar aanleiding van het verslag wordt nader ingegaan op de positie van de winkelketen die ook filialen heeft die niet haar eigendom zijn of voor zover zij als moedermaatschappij niet het marktgedrag van haar dochtermaatschappijen bepaalt. Een dergelijke combinatie mag met de bedrijfsleiders van haar eigen vestigingen zonder meer afspraken maken over het volgen van markt-

gedrag, terwijl diezelfde afspraken met haar franchisenemers moeten voldoen aan de criteria van dezelfde vrijstelling. Impliceert dit dat een dergelijke gemengde winkelketen niet mag adverteren met uniforme prijzen voor alle filialen?

De leden van de SGP-fractie vragen een reactie van de regering op de bewering van de Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties dat verschillende mededingingsautoriteiten ervan overtuigd raken dat verticale samenwerking tussen verschillende partijen in dezelfde bedrijfskolom in veel gevallen juist kan leiden tot verscherping van de concurrentie.

In haar commentaar wijst deze organisatie er op dat ook in het wetsvoorstel tot aanpassing van het Duitse Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen aan het EG-kartelbeleid het bestaande misbruikstelsel wordt gehandhaafd, totdat duidelijkheid wordt verkregen over het EG-beleid ter zake.

De leden van de SGP-fractie vinden het antwoord op de vraag of het wetsvoorstel voldoende instrumenten bevat om concurrentievervalsing door overheidsbedrijven tegen te gaan niet bevredigend. De regering maakt zich sterk voor de optimalisering van de marktwerking. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat tal van verzelfstandigde of geprivatiseerde overheidsbedrijven allerlei commerciële nevenactiviteiten ontplooiën. Deelt de regering de opvatting dat genoemde bedrijven deze commerciële activiteiten niet zouden kunnen verrichten, indien zij niet de beschikking zouden hebben over soms ruim bemeten hulpbronnen die hun nu eenmaal ter beschikking staan ten behoeve van de uitoefening van hun publieke nutsfunctie? In hoeverre moet het feit dat overheidsinstellingen uit hoofde van hun publieke taak een voorsprong hebben op particuliere aanbieders, worden aangemerkt als een factor die oneerlijke concurrentie in de hand werkt?

Met belangstelling hebben de leden van de SGP-fractie kennisgenomen van het voornemen van de regering om voor bepaalde sectoren van de economie, zoals de telecommunicatie en energiesector, te kiezen voor een bijzondere toezichthouder. Deze leden willen weten hoe een en ander gestalte zal worden gegeven. Staat de regering hierbij het model van onafhankelijke «regulators» voor ogen zoals dat in het Verenigd Koninkrijk gehanteerd wordt?

De leden van de SGP-fractie zijn niet volledig overtuigd van de opvatting van de regering dat er onvoldoende argumenten zijn voor het introduceren van een verbod op verkoop beneden de inkoopprijs. Zij vragen of de huidige civielrechtelijke mogelijkheden om tegen «predatory pricing» op te treden toereikend zijn. Blijkens de nota naar aanleiding van het verslag kan een vordering uit onrechtmatige daad onder meer succes hebben, wanneer de verkoopmethode welbewust wordt ingezet om concurrenten, producenten of consumenten schade te berokkenen. Licht hier juist niet een groot bewijsrechtelijk knelpunt?

De leden van de SGP-fractie blijven het vreemd vinden dat de regering betoogt dat het marktaandeel als criterium niet toepasbaar zou zijn bij de regeling in de bagatelvoorziening, doch wel toegepast kan worden als criterium bij economische machtsposities. Zij vragen om een nadere verduidelijking van de gemaakte keuzen. Geldt de uitspraak dat ondernemers heel wel in staat zijn om te beoordelen of zij zich al dan niet onafhankelijk van hun concurrenten, leveranciers, afnemers of eindgebruikers kunnen gedragen gelijkelijk voor grote ondernemingen als

voor voor kleinere ondernemers die slechts op regionale markten opereren?

De leden van de SGP-fractie vragen of misbruik van machtsposities door internationaal opererende ondernemingen effectief kan worden bestreden, nu de situatie zich kan voordoen dat het bedrijfsbeleid wordt bepaald door actoren die zich buiten Nederland bevinden. Is het juist dat een land als Nederland, gezien zijn relatief geringe marktomvang kwetsbaarder is voor misbruik van economische machtsposities van multinationale ondernemingen dan landen met een grotere thuismarkt?

De leden van de SGP-fractie stellen de vraag of de keuze voor een opschortende werking van bezwaar en beroep nader kan worden gemotiveerd. Opschortende werking van bezwaar en beroep is in ons bestuursrecht zeker geen vanzelfsprekendheid. In een aantal bijzondere wetten is gekozen voor een systeem waarin bezwaar en beroep nadrukkelijk geen opschortende werking hebben, doch waarbij in spoedeisende gevallen en bij zwaarwegende belangen een voorlopige voorziening-procedure open staat. In hoeverre is de vrees reëel dat, als gevolg van de doorgaans lange bestuursrechtelijke procesgang, een definitieve uitspraak in laatste instantie jaren op zich kan laten wachten?

Kortom: hoe effectief is het voorgestelde bestuursrechtelijke handhavingssysteem, mede gezien de soms aanzienlijke financiële belangen die met dit soort zaken gemoeid zijn? In hoeverre valt voorts te vrezen dat de regeling in het wetsvoorstel bevordert dat in de praktijk vrijwel automatisch bezwaar en beroep zal worden aangetekend, omdat zulks nu eenmaal automatisch de werking van de belastende beschikking opschort?

Ten aanzien van de wijze waarop toezicht en onderzoek naar overtredingen en het opleggen van sancties voor die overtredingen in het wetsvoorstel geregeld zijn, stellen de leden van de SGP-fractie de vraag of het in ons bestuursrecht niet eerder gebruikelijk is om in geval van bestuursrechtelijke handhaving de bevoegdheden tot het houden van toezicht en het opleggen van sancties in handen van één bestuursorgaan te leggen, dan om daarmee twee verschillende bestuursorganen te belasten. Is het juist dat in het wetsvoorstel voor de op te richten Dienst voor de Mededinging een min op meer identieke regeling is neergelegd, als thans geldend is voor de Algemene Inspectie Dienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij?

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Vos

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Tielens-Tripels