

Vergaderjaar 1996–1997

**24 707**

## **Nieuwe regels omtrent de economische mededinging (Mededingingswet)**

**Nr. 9**

### **VERSLAG VAN EEN HOORZITTING**

Vastgesteld 16 december 1996

De vaste commissie voor Economische Zaken<sup>1</sup> heeft op 9 december 1996 een hoorzitting gehouden over **het wetsvoorstel Nieuwe regels omtrent de economische mededinging (Mededingingswet) (24 707)**.

Van de hoorzitting brengt de commissie bijgaand stenografisch verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,  
H. Vos

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

<sup>1</sup> 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 (Unie 55+), Verspaget (PvdA), Adelmund (PvdA), Jeekel (D66), Crone (PvdA).



# Stenografisch verslag van een hoorzitting van de vaste commissie voor Economische Zaken

Maandag 9 december 1996

Aanvang 10.00 uur

## Voorzitter: Van der Ploeg

Aanwezig zijn 5 leden der Kamer, te weten:

De Jong, De Koning, Van der Ploeg,  
Van Middelkoop en Voûte-Droste.

## AGENDA

10.00-11.00 uur

mr. M.B.W. Biesheuvel (De Brauw  
Blackstone Westbroek)  
mr. M.R. Mok (Hoge Raad)

11.00-12.00 uur

prof. dr. H.W. de Jong (UVA;  
Nijenrode)  
mr. K. Koedijk (RUL)

13.00-14.00 uur

prof. dr. S.J.G. van Wijnbergen (UVA)  
prof. dr. A. Heertje (UVA)

14.00-15.00 uur

prof. mr. H.J. de Ru (Loeff, Claeys,  
Verbeke; Vrije Universiteit)  
prof. E. van Damme (KUB)

15.00-15.45 uur

RCO (namens VNG, CBL, MKB-Ned)  
dr. L. Doorn (VNO/NCW)

15.45-16.15 uur

Hoofdbedrijfschap Detailhandel (A.F.  
Kolkman)

16.15-16.45 uur

Consumentenbond  
drs. J.L. de Ridder  
drs. K. Anderson

De **voorzitter**: Ik wil mij vrij strak aan het opgestelde tijdschema houden. Ik vervang overigens tijdelijk de heer Vos; mocht hij later binnenkomen, dan zal hij het voorzitterschap overnemen.

Het woord is aan de heer Biesheuvel. Ik verzoek hem om een korte inleiding te houden en zijn commentaar op deze wet te geven in vijf à tien minuten, opdat wij hem daarna vragen kunnen stellen.

De heer **Biesheuvel**: Mijnheer de voorzitter! Een niet onbelangrijke vraag die misschien als aftrap mag dienen, is de vraag of deze wet er moet komen. De heer Mok en ik hebben daar een preadvies aan gewijd en wij zijn tot de slotsom gekomen dat dit inderdaad het geval is. Misschien is het goed om aan het begin van een dag waarop allerlei kritische opmerkingen over de wet zullen worden gemaakt – op onderdelen zullen die terecht zijn – als uitgangspunt op te merken dat het om allerlei redenen toe te juichen is dat de Wet economische mededinging wordt gemoderniseerd. Het is in juridisch Nederland tot nu toe betrekkelijk stil geweest rond die wet; misschien hebben juristen ook iets meer tijd nodig om alle ins en outs en de gevolgen van die wet te overdenken. In het algemeen mag echter worden vastgesteld dat juridisch Nederland op zichzelf de gedachte van modernisering ondersteunt. Om het oneerbiedig te zeggen: juristen hebben ook niet zoveel aan de Wet economische mededinging gehad. Zij kunnen er in de praktijk niets mee: zij kunnen niet naar de burgerlijke rechter om het voor hun cliënt op te nemen, zij zijn in belangrijke mate afhankelijk van wat het departement van Economische Zaken met de wet doet en dat ministerie is op zijn beurt afhankelijk van wat andere ministeries met het desbetreffende probleem doen. Zo wil het nog wel eens voorkomen dat rond bepaalde problemen alleen al

de factor tijd in het nadeel van de toepassing van die wet gaat spelen.

Met dit wetsvoorstel is een slagvaardiger model op komst. Men zal niet alleen afhankelijk zijn van het ministerie. De dienst zal er zelf aan kunnen trekken, maar ook vanuit de praktijk zullen initiatieven genomen kunnen worden. Dat is een belangrijk voordeel. Daarnaast is het een groot voordeel dat zekere beperkingen wegvallen. Ik denk bijvoorbeeld aan de bepaling over misbruik van een machtspositie. Nu is het nog zo dat de minister van Economische Zaken een beperkt aantal maatregelen tegen een machtspositie kan ondernemen, terwijl, nu die beperkingen overboord worden gegooid en aansluiting wordt gezocht bij het Europese model, die beperkingen niet langer gelden. Ook is er bijvoorbeeld iets mogelijk tegen vraagmacht.

Het heeft ook voordelen om aan te sluiten bij een vertrouwd begrippenkader, want in het kader van het Europese mededingingsrecht is veel leergeld betaald en veel ervaring en knowhow tot stand gekomen, en daarvan kan worden geprofiteerd bij de toepassing van deze wet. Ook al is er op onderdelen kritiek op deze wet te leveren, het is toch toe te juichen dat deze wetswijziging tot stand komt.

Er zijn uiteraard pijnpunten rond deze wet, maar omdat u mij vijf minuten heeft gegeven om het biljart op te warmen, beperk ik mij tot de hoofdlijnen. Een notoir pijnpunt is natuurlijk het "alles in één handstelsel", waarover de heer Mok nog het nodige naar voren zal brengen.

Een aspect dat nadere aandacht verdient, is de onafhankelijkheid van de dienst. Er is al veel gedebatteerd en geschreven over de vraag of die

dienst nu wel of niet een zelfstandig bestuursorgaan moet zijn. Persoonlijk vind ik dat een minder relevante vraag dan de vraag of en in hoeverre de onafhankelijkheid van die dienst is gewaarborgd. Door er een zelfstandig bestuursorgaan van te maken, realiseer je natuurlijk iets meer onafhankelijkheid, maar ook in de huidige opzet zou al veel aan onafhankelijkheid gewonnen zijn als je, bijvoorbeeld in een van de beginbepalingen van de wet, zou vastleggen dat niet alleen de algemene aanwijzingen die de minister van Economische Zaken mag geven, maar ook individuele aanwijzingen openbaar zijn, schriftelijk worden gegeven, onderdeel gaan uitmaken van het dossier en dus ook voor de betrokken ondernemingen kenbaar zijn. In de huidige opzet vindt men alleen de bepaling dat algemene aanwijzingen openbaar zijn en in beleidsregels worden vastgelegd. Men heeft voor een dienst op afstand gekozen om het mogelijk te maken dat in individuele gevallen aanwijzingen kunnen worden gegeven. Naar mijn mening is daar niets op tegen en is het misschien wel toe te juichen om dat, zeker in een eerste periode, mogelijk te maken, maar dan zou het, ook in verband met de transparantie die door het kabinet zelf wordt bepleit, een goede zaak zijn als de aanwijzingen die in individuele gevallen worden gegeven, openbaar zijn en aan het dossier worden toegevoegd. Zeker als deze Kamer over een jaar of vijf nog zal evalueren hoe zij tegen die dienst aankijkt en of op dat moment misschien de status van zelfstandig bestuursorgaan moet worden verleend, is het van belang dat de Kamer dat doet op basis van de met de wet opgedane ervaring. Men moet op dat moment dus weten wat er in de voorgaande vijf jaar aan aanwijzingen, ook in individuele zaken, is gegeven.

Van juridische kant – ik denk niet dat economen daar in de loop van de dag veel over naar voren zullen brengen – kun je zeggen dat de aansluiting die is gezocht bij de Algemene wet bestuursrecht op onderdelen overdenking en heroverweging verdient. Dat wil ik in twee opzichten toelichten. De openbaarheid die in de Algemene wet bestuursrecht is ingebakken, is een onjuist uitgangspunt voor mededingingszaken. De ervaring

leert dat in mededingingsdossiers vaak gevoelige gegevens staan. Bijvoorbeeld in het kader van fusietoezicht zullen bedrijven de dienst heel gevoelige informatie moeten geven over hoe zij hun positie zien, hoe zij zich de komende jaren strategisch denken te profileren en hoe zij hun eigen positie ten opzichte van concurrenten zien. Zij zullen ook businessplannen moeten laten zien. Het verdient overweging om die vertrouwelijke gegevens, zonder welke de dienst zelf niet goed naar fusies kan kijken, juist niet aan het beginsel van openbaarheid te onderwerpen, maar daar een vertrouwelijk karakter aan toe te kennen. Dat vertrouwelijk karakter is nu niet goed in de wet geregeld. Daarbij denk ik met name aan de voorbereidingsprocedure die in de tweede fase van het fusietoezicht zal gelden en die met zich brengt dat in beginsel het hele dossier, inclusief alles wat door bedrijven is ingediend, ter inzage ligt, ook voor concurrenten. Daarnaast denk ik aan de bezwaarschriftenprocedure. In de bezwaarschriftenprocedure is het nu zo dat derden die bezwaar maken tegen een beslissing, in beginsel gewoon toegang hebben tot het dossier. Dat is een consequentie van de Algemene wet bestuursrecht. Ook op dat punt zou je kunnen zeggen: laten wij het nou omdraaien; zou er op het punt van de vertrouwelijkheid van de gegevens geen afwijkende regeling moeten komen?

Dit punt speelt ook bij het doorgeven van gegevens aan buitenlandse instellingen. Ik merk in dat verband overigens op dat niet goed duidelijk is wat nou precies een buitenlandse instelling is. Is ook de Europese Commissie een buitenlandse instelling? Gelet op de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel lijkt het alsof de indieners ervan uitgaan dat de Europese Commissie geen buitenlandse instelling is en dat de dienst straks überhaupt vrij zal zijn om gegevens aan de Europese Commissie door te spelen. Ook op dat punt zou je kunnen zeggen dat de vertrouwelijkheid een tikkeltje nonchalant is doordacht.

Ik denk dat de dienst zelf een dienst wordt bewezen als de vertrouwelijkheid veel beter wordt geregeld, omdat bedrijven dan minder schuchter zullen zijn om de dienst van voldoende informatie te voorzien. Ik denk dat ik, als het

wetsvoorstel op dit punt niet wordt verbeterd, mijn cliënten straks zal afraden om de dienst volledig te informeren, zeker als het gaat om gegevens die bijvoorbeeld in het kader van het Europese recht beter en vertrouwelijker worden behandeld.

Een laatste opmerking over de grote lijn is een kanttekening bij het Europese model. Het is in allerlei opzichten duidelijk dat wij een Europees model importeren. Ik denk dat wij er mee gebaat zijn wanneer de Kamer en deze commissie bereid zijn om – en dat hoeft misschien niet met moties of amendementen gepaard te gaan – in een inhoudelijk debat met de minister duidelijk te maken wat wij precies met dat Europese model willen en waarom wij dat nou eigenlijk doen. Dat Europese model is ontstaan uit een op integratie van markten gericht verdrag. Die integratiegedachte hebben wij nodig in Europa, maar je zou kunnen zeggen dat wij die in het kader van het Nederlandse mededingingsrecht veel minder nodig hebben. Het is misschien goed om instrumenten uit een vertrouwd begrippenkader en een Europees verdrag te halen, maar, ontdaan van het integratiedenken, zou je met die bepalingen ook heel goed een eigen koers kunnen varen. Dat kan ook een koers zijn die losstaat van Europese precedentes. Het zou te betreuren zijn wanneer de nieuwe wet op de mededinging straks niet veel meer inhoudt dan een slaafse nabootsing van precedentes uit Brussel en wij een kans zouden missen om een eigen beleid te voeren bij de toepassing van deze wet.

Ik zal een voorbeeld geven. Er wordt – daarover zal in de loop van de dag nog wel het nodige gezegd worden – veel geklaagd over de consequenties van deze wet voor het midden- en kleinbedrijf. Ik denk dat je zou moeten laten zien dat veel gevallen die, althans op microniveau bezien, gekwalificeerd kunnen worden als een beperking van de mededinging, straks toch niet zouden moeten worden aangemeld omdat ze – meer macro gezien – helemaal niet om merkbare beperkingen gaan in de zin van het nieuwe artikel 6 van de Mededingingswet. Ik denk dat deze commissie een belangrijke bijdrage kan leveren door de minister met allerlei voorbeelden te bestoken, zoals combinatiecontracten in de bouw of de positie van

inkoopcombinaties. Een dergelijk inhoudelijk debat vindt zijn weerslag in de Kamerstukken. Daar hebben praktijkjuristen en rechters straks behoefte aan omdat het ijkpuntjes zijn voor de wijze waarop zij die wet kunnen toepassen.

De heer **Mok**: Mijnheer de voorzitter! Ik begin met een opmerking die buiten het onderwerp staat. Het mensenrechtenhof vindt het niet goed dat hoogste gerechten zich bemoeien met de wetgeving en omgekeerd. Ik zou daarom de vlag die u boven mij hebt gehesen en die ook in de uitnodiging staat aanstonds willen strijken. Ik werk wel bij de Hoge Raad – dat is mijn broodwinning, althans mijn voornaamste – maar ik spreek hier in genen dele namens de Hoge Raad. Ik heb er ook met niemand ruggespraak over gepleegd. In mijn vrije tijd doe ik nog iets aan wetenschap en onderwijs en in die samenhang moet u mijn optreden hier zien.

Ik zal weinig, maar misschien wel iets zeggen over de punten die de heer Biesheuvel al heeft aangeroerd. Ik heb er met name behoefte aan om iets te zeggen over het uitgangspunt: moeten wij de bestaande wetgeving vervangen door een nieuwe op grond van een nieuw stelsel? Ik denk – dat is trouwens geen geheim, want dat heb ik al vele jaren mondeling en in geschrifte verkondigd – dat wij aan een nieuwe wet toe waren en dat het misbruikstelsel van de Wet economische mededinging, wat ook de verdienste daarvan geweest moge zijn in het verleden, verouderd is.

Bovendien bestaat er een behoefte aan wat een vorige bewindspersoon op Economische Zaken "convergentie" heeft genoemd. Dat wil zeggen het zoveel mogelijk rijden op het Europese spoor om de redenen die de heer Biesheuvel al heeft genoemd – daar vindt men ten dele zeer uitgewerkte begrippen – maar ook omdat het voor betrokkenen, het bedrijfsleven en de rechtszekerheid, het begrip van de situatie vergroot als men steeds met dezelfde norm te maken heeft. De toepassing van die norm is verschillend, al naar gelang de Europese dimensie – om die uitdrukking uit het concentratietoezicht hier even te gebruiken – maar de materiële regels die gelden, blijven steeds dezelfde.

Ik moet er trouwens aan toevoegen dat het verschil met de bestaande situatie de facto niet meer

zo groot is, lang niet zo groot als een jaar of zes geleden het geval geweest zou zijn. Door de generieke maatregelen van 1993 en 1994 is er al een aardig stuk verbodswetgeving ingevoerd. De grote verschillen liggen met name bij misbruik van machtspositie en bij concentratietoezicht. Op onderdelen is dat het geval bij de mededingingsregelingen. Ik denk aan het algemene verbod van individuele verticale prijsbinding. Dat verbod is mijns inziens dringend nodig. Sinds meer dan 30 jaar hebben wij een partieel verbod voor een aantal producten. Het was uitdrukkelijk als experiment bedoeld. Het is altijd zo gebleven. Het experiment is kennelijk niet mislukt want men heeft het verbod in stand gelaten en het is zelfs eind jaren negentig van de algemene maatregel van bestuur naar de wet overgebracht. Het aantal producten waarvoor het verbod van verticale prijsbinding geldt, is nooit uitgebreid. Dat zal het nu wel worden. Dat vergroot de gelijkheid en de rechtszekerheid. In de huidige situatie zal voor de sectoren waarvoor verticale prijsbinding is toegestaan steeds de mogelijkheid van het verbod boven hun hoofd blijven hangen. Het omgekeerde is ook het geval. In de sectoren waar de verticale prijsbinding verboden is – elektrotechnische en fotografische producten – is de opheffing van het verbod – gelijkgeschakeling aan de overige sectoren – in de huidige situatie eveneens een dreiging. In een sector waar jarenlang verticale prijsbinding verboden is geweest, betekent de toelating ervan een soort economische doodstraf voor die ondernemingen die helemaal zijn ingericht op de afwezigheid van verticale prijsbinding. In zoverre zijn het mijns inziens allemaal verbeteringen.

De samenwerking tussen ondernemingen zal niet op zo'n grote schaal worden getroffen als men uit het bedrijfsleven wel hoort. De doorwerking van de Europese vrijstellingen zal meebrengen, dat vele vormen van samenwerking zullen zijn toegelaten. Maar dat geldt niet voor allemaal. De heer Biesheuvel sprak al over pijnpunten. Een van de pijnpunten is de prijsbinding in het kader van franchising die in de Europese verordening niet is toegelaten. Op grond van de Mededingingswet zal ook zij niet zijn toegelaten. Als men nadenkt over de

vraag: prijsbinding wel of niet toelaten in het kader van franchising, dan ben ik geneigd te zeggen dat ik het met de minister eens ben, dat er geen goede redenen zijn om het toe te laten. Als het toegelaten is of als het nog een tijdje toegelaten is, dan vind ik dat echter niet zo'n vreselijke ramp. Alles hoeft niet in één keer. Als ik adviseur van de minister zou zijn, zou ik tegen hem zeggen: ach, beloof vrijstelling voor een beperkte periode. Daarna zien wij wel verder. In principe verlengen wij dat niet. Het bedrijfsleven kan er zich dan wat beter op voorbereiden. Op dit moment krijgt het dan nog wat adem. Velen vinden het verschrikkelijk als het verboden wordt. Het is mijns inziens niet onjuist om het te verbieden. Het is ook niet heel erg, als het nog een tijdje zou worden toegelaten.

Tegen de uitwerking van het nieuwe systeem heb ik op een aantal punten nog wel wat bezwaren. Ik heb geen bezwaar tegen het stelsel als geheel. Mijn grootste bezwaar is het voorgestelde systeem van handhaving door administratieve boetes. In de loop van de behandeling van het wetsvoorstel zijn vele argumenten voor genoemd. Ik heb mijn best gedaan om al die argumenten te bestrijden, of zelfs: te weerleggen, maar dat is zo'n ijdele opmerking. Ik heb de tien bladzijden van het preadvies die hierover handelen gekopieerd. Ik zal de leden die overhandigen. Ik meen dat geen van de argumenten voor vervanging van (economisch) strafrecht door administratieve boetes heel sterk is. Ik wil het hier alleen maar hebben over de ten dele nieuwe argumenten die te vinden zijn in de nota naar aanleiding van het verslag. Er is één argument dat sterk mijn aandacht heeft getrokken. Ik dacht: eindelijk worden wij het nu op één punt eens, zij het niet over de consequenties van dat punt. In de nota naar aanleiding van het verslag staat: de ervaring wijst uit dat in strafprocessen, hoe zorgvuldig men de zaak ook voorbereidt, het soms toch nog misgaat. Dat is inderdaad zo. Het komt voor dat, hoe zorgvuldig een zaak is voorbereid, de verdachte wordt vrijgesproken. De zaak-Van den Nieuwenhuijzen die nog niet zolang geleden in alle kranten heeft gestaan, is daar een kenmerkend voorbeeld van. Dat dit een punt is, daar ben ik het mee eens. Maar om te zeggen dat er wat anders moet

komen, daar ben ik het niet mee eens. Ik denk dat het een heel groot goed is in onze rechtsstaat dat iemand wordt vrijgesproken als zijn schuld niet onomstotelijk vaststaat. Bij de toepassing van het strafrecht geldt als regel: het is beter dat iemand ten onrechte wordt vrijgesproken dan dat hij ten onrechte wordt veroordeeld. Er zijn veel mechanismen in het strafrechtelijke proces ingebouwd om dat te bereiken, zoals uiteindelijk in de zaak-Van den Nieuwenhuijzen, overigens pas in het huis van mijn werkgever, is bereikt. Daaruit blijkt dat het een uitgewogen proces is.

Als men mij vraagt wat mijn hoofdbezwaren zijn tegen het voorgesteld zijn van administratieve sancties, waar ik niet in zijn algemeenheid tegen ben, is dat in de eerste plaats het alles-in-een-hand systeem (de heer Biesheuvel noemde dat ook al), dat wil zeggen dat in feite één dienst – verschillende mensen bij die dienst zegt de wet, maar dat heeft natuurlijk niets te betekenen; zij zijn allemaal ondergeschikt en verantwoording verschuldigd aan dezelfde directeur – alles doet, dus dat het onderzoek, wat normaal de politie of de ECD doet, tot en met de rechterlijke uitspraak als het ware in één hand is. Daar wordt de staatsinrichting die wij nog een heel klein beetje aan Montesquieu ontleen geheel onderuitgehaald, daar worden de rechtspraak en de administratie in één hand gebracht en dat is trouwens dezelfde hand die ook de wetgeving voorstelt. Ik vind dat niet gewenst, tenzij men allerlei zekerheden inbouwt en dat heeft men nog niet gedaan.

Het tweede hoofdpunt is het bewijs. Er zijn eigenlijk helemaal geen regels over het bewijsrecht. In de nota naar aanleiding van het verslag staat: dit is ook bestuursrecht en in het bestuursrecht kennen wij een vrij bewijsstelsel. Dat is zo. In het strafrecht kennen wij dat niet. Daar geldt het stelsel dat het openbaar ministerie de schuld van de verdachte moet bewijzen en dat niet de verdachte zijn onschuld moet bewijzen. Het vrij bewijsstelsel dat in het bestuursrecht prima werkt, hoort mijns inziens in het sanctioneringstelsel niet thuis.

In de nota staat nog een aantal voorbeelden van gevallen waarin men ook met dit systeem werkt, met name in de sfeer van sociale zekerheid. Daar gaat het om

principieel hetzelfde, maar de facto iets anders, namelijk om lichte sancties die het bestuur oplegt in gevallen waarin men ook een vergunning zou kunnen intrekken – een administratieve sanctie – maar waarbij men zegt: dat is eigenlijk een veel te zwaar middel; men heeft wat verkeerd gedaan, maar het gaat ons te ver om de vergunning af te nemen; wij geven liever een boete van f 100. Dat kun je totaal niet vergelijken met een situatie zoals hierbij aan de orde is, waarbij een onderneming iets fundamenteel verkeerd heeft gedaan en daardoor een boete van 1 mln. of meer riskeert.

Als voorbeeld wordt nog de Wet milieubeheer genoemd. Ook dat voorbeeld is, denk ik, niet goed. Daarbij gaat het helemaal niet om sancties, al zal het stilleggen van een onderneming wel als zodanig gevoeld worden. Dat is in het kader van die wet een ordemaatregel. Dat is in het desbetreffende hoofdstuk van de wet ondergebracht. Het is het type maatregel dat de Mededingingswet ook voorziet (door verwijzing naar de Algemene wet bestuursrecht), waar ik overigens geen bezwaar tegen heb, en dat noemen wij dan de last onder dwangsom. Dat is geen precedent voor administratieve sancties in gevallen van zware vergrijpen.

Ik moet erbij zeggen dat andere landen het ook doen. Gewezen wordt op Duitsland. Inderdaad en daar werkt het goed, maar de Duitsers hebben de administratieve sancties opgenomen in een wet van 135 artikelen, waarin alles precies is geregeld en die een vorm van quasi-strafrecht krijgt, met trouwens de mogelijkheid van beroep op de strafrechter. Als je zoiets doet, vallen denk ik mijn bezwaren weg. En zoiets gaan wij doen. Op het ogenblik is in voorbereiding om in het kader van de AWB, de vijfde of de zesde tranche, een systeem op te zetten zoals de Duitsers dat hebben in het Ordnungswidrigkeitengesetz. Als wij dat in Nederland hebben, vallen de bezwaren weg. Ik heb in mijn preadvies gesteld dat men er goed aan doet, voorlopig door te gaan op de manier die wij kennen, namelijk met de WED. Er kan dan worden gewacht op de bedoelde nieuwe tranche van de AWB. Als die er is, maar men is ontevreden over de gang van zaken rond de strafrechtelijke handhaving, dan kan men

overgaan op het stelsel van de administratieve boetes, zónder de bezwaren die daaraan kunnen kleven.

Wat het concentratietoezicht betreft is van verschillende zijden voorgesteld om de drempels wat hoger te maken, maar er iets aan toe te voegen zodat, als er beneden de drempels toch concentratie voorkomt, er iets tegen kan worden gedaan. Bepleit is om een systeem van repressief toezicht toe te voegen wanneer, in krasse gevallen, beneden de drempel een concentratie tot stand komt die tot een soort monopolie leidt. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt over die mogelijkheid gezegd dat ze niet kan en dat ze neerkomt op "unscrambling the eggs". Dit is een leuke term – ik heb nooit verzuimd mijn studenten die te vertellen – maar hij komt uit Amerika en van de tegenstanders van het concentratietoezicht. Dat moet er wel bij worden gezegd en de "divestiture" waar dit tegen gericht is, passen de Amerikanen wel toe, en met veel succes. Dat kennelijk deze roereieren toch weer tot eieren te hervormen zijn, hebben wij zelf ook wel gezien. Ik geef als voorbeeld de fusie van Hoogovens en Hoechst die later ongedaan werd gemaakt. Dat blijkt best te kunnen. De Europese Commissie dwingt bij herhaling bedrijven om onderdelen af te stoten, soms ook bestaande onderdelen. Dan mag men een nieuwe onderneming overnemen. Deze bezwaren zijn dus niet zo zwaarwegend als ze lijken te zijn.

Vervolgens wil ik nog even ingaan op concentratie van de bestuursrechtspraak met betrekking tot de Mededingingswet bij één rechtbank. Ik vind dit geen halszaak maar ik ben er geen voorstander van. Hier geldt dezelfde reden waarom Economische Zaken dit wél wil: deskundigheid. Ik denk dat heel veel zaken, méér dan via sancties, onder deze wet zullen worden geregeld bij de burgerlijke rechter. Ook de heer Biesheuvel sprak daarover. Het hele systeem leidt daartoe. Men schept de basis voor onrechtmatigedaadsacties en er zijn nietigheidssancties. Dat is een "enfant chéri" van mij: concentratie van rechtspraak. Wij hebben nu de bestuursrechtspraak bij de rechtbank ondergebracht, juist om te proberen coördinerende lijnen te leggen tussen verschillende takken van rechtspraak, waaronder de burger-

lijke rechtspraak en de bestuursrecht-spraak. Ik vind het jammer dat een dergelijke mogelijkheid in verband met de onderhavige wet wordt weggehaald. Zoveel beter zou het zijn wanneer een rechtbank een deskundige op dit gebied zou hebben, die zowel in de bestuurs- als in de burgerlijke rechtspraak zou kunnen werken. Ook meer in het algemeen is de coördinatie tussen de bestuurs- en de burgerlijke recht-spraak in het geheel niet voorzien.

Ik vind het een verbetering dat de minister heeft aangekondigd dat hij als appèlrechter het College van beroep voor het bedrijfsleven zal aanwijzen. Ik vraag mij desondanks af – ik kom daarmee bij terug bij mijn uitgangspunt, maar dat is allerminst een oratio pro domo – of het niet met het oog op de coördinatie aanbeveling verdient, het voorbeeld te volgen dat indertijd met betrekking tot de WIR gold en nog geldt in de sfeer van de sociale verzekering: cassatie is mogelijk ten aanzien van een beperkt aantal punten en rechtsvragen. Ik wijs erop dat dezelfde begrippen soms voorkomen in de sociale verzekeringswetgeving en in de belastingwetgeving. Cassatie is mogelijk om ervoor te zorgen dat de uitleg niet uiteen gaat lopen. Ik denk dat het met betrekking tot een aantal begrippen in deze wet die zowel bij de burgerlijke als bij de bestuurs-rechter kunnen opkomen, nuttig zou zijn wanneer de rechtspraak bij de top samen zou komen. Als ik aan het Voorhout vertel dat ik dit hier heb gezegd, zal ik eerder kritiek dan applaus krijgen. Men vindt immers dat men al genoeg te doen heeft.

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD): Voorzitter! Ik dank prof. Mok en de heer Biesheuvel hartelijk voor de toelichting. Ik ben verheugd over hun ondersteuning in grote lijnen van de nieuwe Mededingingswet. De OESO geeft ook aan dat een en ander gezonde concurrentie stimuleert na doelmatig produceren. Dat geeft een neerwaartse druk op de prijzen en uiteindelijk stimuleert het innovatie. Daarmee wordt economische groei beoogd. Dat wordt door mijn fractie bijzonder onderschreven. Beide heren gaven daarin een aantal pijnpunten aan.

De heer Biesheuvel heeft aangegeven dat het van belang is dat de nieuwe Mededingingswet gebaseerd is op Europese regelge-

ving. De integratie in Europa maakt dan ook een goed level playing field voor het Nederlands bedrijfsleven. Hij houdt daarbij een pleidooi voor een eigen koers. Ook de heer Mok heeft in dit verband gesproken over de positie van een zelfstandig filiaalhouder en van franchising. Houdt het pleidooi voor een eigen koers een vrijstelling in voor de ontstane verticale samenwerking tussen de zelfstandige filiaalhouders? Geldt dit ook voor de verticale prijsbinding bij franchisers en de zelfstandige filiaalhouders?

Uiteindelijk gaat het er bij de nieuwe Mededingingswet om dat de concurrentie bevorderd wordt. De vraag is dus of de zelfstandige filiaalhouder en de franchiser, die gezamenlijk kunnen en moeten concurreren met het grootwinkelbedrijf, zich gedurende de tijdelijke vrijstelling kunnen voorbereiden op een concurrentiepositie waarbij er sprake zal zijn van een verbod van de verticale prijsbinding. Dit is een uitgangspunt. Graag verneem ik hierop een toelichting van beide heren.

De heer Biesheuvel heeft gesproken over verkoop met verlies. Kan hij aangeven of de onrechtmatige daad misschien de meest verkieslijke invalshoek is om verkoop met verlies tegen te gaan of meent hij dat verkoop met verlies als zodanig geaccepteerd kan worden in Nederland? Zijn er misschien andere instrumenten om verkoop met verlies te bestrijden?

Prof. Mok heeft gesproken over de positie van de dienst en de eenheid van rechtszekerheid, waarbij hij Montesquieu heeft aangehaald. Aan de ene kant is er hoger beroep via de dienst mogelijk bij de rechtbank in Rotterdam en uiteindelijk bij het College van beroep. Aan de andere kant zijn er mogelijkheden via civiele procedures bij de rechtbank, Hof en Hoge Raad. Op welke manier wil hij die met elkaar in overeenstemming brengen met het oog op de rechtseenheid?

Misschien kunnen beide heren nog iets zeggen over de specifieke sectoren, waarin grote verzekeraars met name een positie hebben ten opzichte van de kleine ambachtsslieden. Dit speelt in de gezondheidszorg. Op welke manier is het mogelijk dat de kleine ambachtsslieden zich kunnen handhaven ten opzichte van de min of meer

monopolieposities van de grote verzekeraars?

Prof. Mok heeft gesproken over de drempelverhoging van 250 mln. Wilt hij die brengen naar bijvoorbeeld 500 mln. met een combinatie van vrijwillige aanmelding en repressief toezicht? Beschouwt hij dit als een beter instrument en wil hij de drempel noemen?

De heer **De Jong** (CDA): Voorzitter! Ik zou de heer Biesheuvel nog iets willen vragen, met name op het terrein van de "roofprijzen" of dumping. In het preadvies – maar ik geloof dat dit precies het hoofdstuk is dat hij niet geschreven heeft – wordt vermeld dat artikel 24 daarin voorziet. Daar wordt zelfs in een voetnoot de CDA-fractie gerustgesteld. Maar in een advies dat hij heeft geschreven voor de Stichting Merkartikel, zegt de heer Biesheuvel ten aanzien van artikel 24 dat het niet houdbaar is, dat het zo kan worden voorkomen. Ik zou graag willen weten wat nu de werkelijke opvatting van de heer Biesheuvel is.

De heer Mok heb ik de volgende vraag te stellen. Hij zegt ten aanzien van de franchising dat je dit een jaartje of drie kunt toestaan. Ik denk dan dat je jezelf moet afvragen of je vóór of tegen franchising bent. Immers, als je het element van de prijs eruit haalt, een willekeurig element in de hele serie afspraken die geldt binnen een franchisingketen, dan vermoord je de hele franchiseformule. Daar moet je dus eigenlijk zeggen, als je eerlijk bent: franchising is in Nederland verboden. Datzelfde geldt voor inkoopcombinaties, vrijwillig filiaalbedrijf en noemt u maar op.

Een ander punt in dat verband betreft het volgende. Ik kon het zo gauw niet vinden in die prachtige bundel met preadviezen, maar daar wordt ergens een opmerking gemaakt dat als je maar streng genoeg optreedt tegen dit soort samenwerkingsverbanden, er wel eens een beweging uitgelokt zou kunnen worden in de richting van sterkere concentratie. Nu, het is maar de vraag of je dat wilt. Inkoopcombinaties, vrijwillige filiaalbedrijven of franchiseketens kunnen zich organiseren op de manier waarop Albert Heijn dat ook doet. Dan heb je nog maar een paar grote spelers over op dat veld, die volstrekt aan elkaar geklonken zijn en helemaal geen vrijheid meer overlaten aan de

zelfstandige onderneming. Ik heb er zo mijn vraagtekens bij of dat wel het voorzieningsniveau, met name ook in kleine kernen, ten goede komt. Ook het landschap in Nederland zou wel eens wat eentoniger kunnen worden. Mijn vraag is of de heer Mok ook rekening houdt met dit soort dingen.

Mevrouw **De Koning** (D66): Voorzitter! Mijn excuses voor het feit dat ik wat later was; ik besef dat ik daardoor het risico loop iets te vragen dat de heer Biesheuvel misschien eerder aan de orde heeft gesteld. Ik weet bijvoorbeeld niet of de heer Biesheuvel gesproken heeft over het punt dat voor ons nogal zwaar weegt, te weten de concurrentie van de overheidsbedrijven. Dat zal vanmiddag nog wel aan de orde komen, maar het is aardig om daar uit onverdachte hoek iets over te horen.

Ik sluit mij aan bij de vraag van mijn collega Voûte over de parallel lopende rechtsgangen via de diensten van de rechtbank te Rotterdam naar het, gelukkig weer in ere teruggeschreven, College van beroep. Desondanks moeten of kunnen die dingen mijns inziens gewoon gelijk op lopen. Hoe moet ik mij dat voorstellen?

Dan is het zo dat wij in de grond de gedachte hebben, dat het de bedoeling is dat wij in Europa een min of meer op elkaar afgestemde wetgeving krijgen in dit verband. Dat is de hele ratio van de nieuwe wet. Maar dan lees je toch, op hoofdpunten, dat bijvoorbeeld in Duitsland vooralsnog voor de verticale prijsbinding het misbruikstelsel wordt gehandhaafd, dat er in Frankrijk niet eens een bagatelvoorziening is en dat in Engeland naar ik meen het misbruikstelsel is voorgesteld. Het betreft hier grote landen als Duitsland, Frankrijk en Engeland en het is dan wel eigenaardig dat wij straks over de grenzen heen met zulke verschillende dingen in één Europa moeten gaan werken.

Wat betreft de hele discussie over de prijzen, de filiaalhouders en de adviesprijzen vind ik de oplossing van EZ bijna een beetje onethisch, namelijk: hou het maar op adviesprijzen en dan komt alles in orde. Dat is een soort van contre-lettre om mensen gewoon te laten doen wat zij altijd al deden. Het mag dan niet, maar als je het dan zo doet... Er staat

ergens heel precies dat iedere winkelier dat zelf gewoon een beetje kan verzorgen, zodat hij op dezelfde lijn blijft zitten. Nu, dat is niet zozeer een vraag.

Prof. Mok sprak over de voorbeelden die voortdurend in de nota worden aangehaald en waarin het bestuursrecht van toepassing is. Volgens hem worden door de sociale dienst kleine sancties opgelegd die hiermee niet zijn te vergelijken. Ook de belastingen worden in de nota genoemd. Ik weet niet of hij nog even wil ingaan op ons weerwoord. Met hem ben ik van mening dat wij veel liever de constructie van het bewijsrecht zouden willen aanhouden.

Aan de heer Biesheuvel wil ik vragen of er nog iets is gezegd over de discussie over omzet versus marktaandeel.

De heer **Biesheuvel**: Daar is nog niet over gesproken.

Mevrouw **De Koning** (D66): Daar zou ik nog graag iets over horen en dat geldt natuurlijk voor zowel de concentratie als het eerste onderscheid.

De heer **Biesheuvel**: Voorzitter! Ik begin mijn antwoord bij de vraag van mevrouw Voûte die, aanhakend op de term Europees model, gevraagd heeft hoe wij aankijken tegen franchising, samenwerking, in de detailhandel. Ik geef dan meteen antwoord op de vragen van mevrouw De Koning en de heer De Jong.

Ik spreek natuurlijk niet namens alle juristen maar voorzover ik ze ken, zijn juristen wel gelukkig met het Europees model. Toen ik zei dat wij het integratiedenken niet hoeven te importeren, bedoelde ik een bruggetje te slaan naar de vraag die mevrouw Voûte stelde. In Europa zijn prijsafspraken taboe en op dit punt durf ik wel iets verder te gaan dan de heer Mok deed toen hij over franchising sprak. Ofschoon, als ik zijn woorden goed beluister, ook hij is niet tegen een vrijstelling in franchiseverband. Nogmaals, in Europa zijn prijsafspraken tot dusverre taboe, maar in Nederland behoeft die taboesfeer helemaal niet te bestaan. Wij importeren met het Europees model een aantal instrumenten, begrippen en dat is niet meer en niet minder dan een juridische jas. Waar die omheen

gaat, de inhoud, het beleid, moet men in Nederland zelf uitmaken.

Ik wilde hiermee aanhaken op wat ik in eerste ronde misschien te abstract zei. Wanneer je het kartelverbod concreet toepast en voor de vraag staat of deze of gene afspraak een mededingingsbeperking is, kun je vanuit twee invalshoeken die vraag beantwoorden. Je kunt het micro bekijken en zeggen dat elke beperking die een winkelier, leverancier of afnemer wordt opgelegd en die deze winkelier, leverancier of afnemer in zijn vrijheid beperkt om zijn prijs of zijn afzetgebied te bepalen, een mededingingsbeperking is. Indien je zo met die bepaling omgaat en haar zo micro invult, zul je bijna alles onder het kartelverbod laten vallen en dan zal straks de dienst overspoeld moeten worden met ontheffingsverzoeken.

Je kunt het echter ook vanuit een andere invalshoek bekijken: bekijk het niet alleen micro maar durf ook, met een gevoel voor de grote lijn, macro naar een probleem te kijken. Dan moet je het doen zoals de heer De Jong aangaf. Franchising is in belangrijke mate uniformiteit naar buiten toe. Dat betekent ook uniformiteit in de prijzen. Dat is een economische realiteit. Misschien is dat in Europees verband taboe, maar daar kijkt men, vanuit het integratiedenken, anders tegen prijzen en prijsafspraken aan. Als je naar de eerste Europese beschikkingen kijkt op het gebied van de prijsafspraken, dan zie je dat men er van meet af bezwaar tegen heeft gemaakt omdat dit de leveranciers in staat stelt, nationale markten af te scherm en kunstmatige eilandjes te creëren. Maar als je het mededingingsdenken ontkoppelt van het integratiedenken, dan creëer je tegelijkertijd de mogelijkheid om het ruimer te zien. Aangezien wij praten over niet grensoverschrijdende franchise-systemen – want daar praat je over vanuit de nieuwe Mededingingswet gezien – en wij kijken naar zuiver nationaal opererende franchise-organisaties, is het voor mij nog helemaal geen vaststaand gegeven dat een prijsbinding die van bovenaf is opgelegd, altijd een beperking van de mededinging is. Je zou dan immers, vanuit de markt gezien, moeten onderzoeken of voor het desbetreffende product nu wel of geen concurrentie bestaat. Als een franchisenemer uit Zierikzee in prijs



niet kan concurreren met zijn collega-franchisenemer in Vlissingen, so be it. Dat is, macro gezien of vanuit de structuur van de markt gedacht, nog niet per definitie een merkbare beperking van de mededinging als voor het desbetreffende product andere vormen van mededinging of andere aanbieders bestaan die dat product al of niet in franchiseverband aanbieden. Je kunt dus zeer genuanceerd tegen de verticale prijsbinding aankijken. Ik zou er ook geen moeite mee hebben wanneer voor nationale franchiseorganisaties op dit punt een al dan niet tijdelijke vrijstelling werd gemaakt.

**De voorzitter:** Diezelfde persoon in Zierikzee zou misschien willen concurreren met andere bedrijven in Zierikzee en misschien onder de afgesproken prijs willen zitten die het vrijwillig filiaalbedrijf hanteert. Hoe kijkt u vanuit een juridisch oogpunt aan tegen de mogelijkheid om maximumprijzen in de wet toe te staan?

**De heer Mok:** In zijn algemeenheid ben ik geen voorstander van maximumprijzen. De praktijk heeft uitgewezen dat maximumprijzen de neiging hebben vaste prijzen te worden. Door maximumprijzen voor te schrijven maak je in feite een soort prijskartel. Ik maak echter een uitzondering voor de regeling die wij nu wel hebben in artikel 9f van de Wet economische mededinging. Ik begrijp niet waarom die niet in het wetsvoorstel is opgenomen. In die regeling is voor de verticale prijsbinding een uitzondering gemaakt: leveranciers mogen voorschrijven dat afnemers of wederverkopers niet beneden hun eigen inkooprijzen mogen doorverkoopen. Ik zou het nuttig vinden als die uitzondering wordt overgenomen.

**De heer Biesheuvel:** Juridisch gezien, heb ik geen "strong feelings" over maximumprijzen. Het is naar mijn mening belangrijker dat in het debat met de minister duidelijk wordt gemaakt wat nu precies een mededingingsbeperking is. Als in de stukken tot uitdrukking komt dat je daar genuanceerd tegenaan kunt kijken en dat je van geval tot geval naar het probleem moet kijken, rekening houdend met de markt-omstandigheden, dan is er al veel gewonnen. Dat biedt dan namelijk de

rechter in de praktijk de ruimte om niet elke willekeurige beperking van iemands commerciële vrijheid als een mededingingsbeperking te zien. De rechter kan dan zoeken naar objectieve en in de marktconstellatie passende rechtvaardigingen om een beperking ook daadwerkelijk als een mededingingsbeperking te zien. Langs die lijn gedacht kan men ook genuanceerd over verticale prijsbinding denken, met name ook in franchiseverband. Ik ben het met de heer De Jong eens, dat franchising en uniforme prijzen toch twee handen op één buik zijn. De persoon in Zierikzee die met andere aanbieders wil concurreren, is in mijn ogen een persoon uit het micro-verhaal. Zo'n winkelier moet dan maar geen deel uitmaken van een organisatie waarvan uniformiteit nu juist een belangrijke "marketing tool" is.

**Mevrouw Voûte-Droste (VVD):** Met name de prijsbinding als zodanig is een onderdeel van franchising. Je kunt je ook een formule voorstellen waarbij adviesprijzen gelden, of een formule waarbij een tijdelijke ontheffing geldt voor vaste prijzen tijdens een reclameperiode. Hoe kijkt u daar tegenaan? Zal die formule uiteindelijk helpen?

**De heer Biesheuvel:** Dat zou in de praktijk al veel helpen, met name voor de detaillisten die niet in franchiseverband opereren maar die wel af en toe samen optrekken en gezamenlijk via advertenties willen uitdragen dat zij concurreren met andere distributeurs. Of dit de franchising altijd helpt, kan ik niet helemaal beoordelen. Franchisenemers werken immers ook samen zonder te adverteren. Ik denk dat dit instrument met name een tegemoetkoming kan zijn voor diegenen die wel samenwerken, maar dat juist niet in franchiseverband doen.

**Mevrouw Voûte-Droste (VVD):** De doelmatigheid van de reclameacties is daarbij met name een van de argumenten. Daarbij wordt de noodzaak van vaste prijzen altijd als een van de argumenten aangevoerd.

**De heer Biesheuvel:** Dat ben ik met u eens. Je kunt in franchiseverband, maar ook buiten franchiseverband niet met een gemeenschappelijke prijs adverteren, als je tegelijkertijd de vrijheid zou hebben om daarvan

af te wijken. Je hebt het dus alleen al voor advertenties en publicitaire acties nodig. Ik geloof dan ook dat het al veel helpt, net zoals de uitzondering die tot dusverre in het Besluit horizontale prijsbinding heeft gestaan, ook erg veel geholpen heeft.

**De voorzitter:** Misschien wilt u verder gaan met de beantwoording van de vragen. Ik denk hierbij met name aan de rooftprijzen en de dumping.

**De heer Biesheuvel:** Mijn standpunt is dat er goede argumenten zijn om een wettelijke regeling op te nemen tegen verkoop met verlies. Ik geloof dat je met de huidige bepaling over de machtspositie niet zo ver komt, omdat je dan alleen maar kunt optreden in die gevallen waarin de andere kant een machtspositie inneemt. Dat zijn, voorzover ik in de praktijk kan waarnemen, zulke extreme uitzonderingen dat je aan deze mogelijkheid eigenlijk niets hebt. Het argument dat je ook via de burgerlijke rechter (en de onrechtmatigedaadsbepaling) bescherming kunt zoeken, is op zichzelf waar. Als je echter kijkt naar de rechtspraak die tot dusverre met betrekking tot deze mogelijkheid is ontstaan, kun je niet anders dan vaststellen dat de burgerlijke rechter uitzonderlijk behoedzaam is met het toepassen van die mogelijkheid. Eigenlijk kun je die rechtspraak zo samenvatten dat alleen in die gevallen waar sprake is van een machtspositie of van heel extreme gevallen van verkoop met verlies, bijvoorbeeld om een concurrent op de knieën te dwingen, de burgerlijke rechter nog wel eens wil corrigeren.

Het algemene probleem van verkoop met verlies heeft echter helemaal geen betrekking op situaties waarin sprake is van een machtspositie, of situaties waarin een afnemer probeert om een concurrent op de knieën te dwingen. Ik meen te weten dat het probleem zich met name voordoet, als detaillisten een bepaald product, bijvoorbeeld een A-product, stelselmatig beneden de inkooprijzen verkopen als lokkertje. Daarmee verliezen zij vroeg of laat zelf ook de belangstelling voor dat product, omdat zij daar geen winst meer op maken. Dat is de betrokken leverancier echter een doorn in het oog. Of je dit door middel van een

algemeen verbod zou moeten verbieden of niet, kan ik niet helemaal beoordelen; ik heb daar niet een duidelijke mening over. Ik weet wel het volgende; deze commissie zou daar misschien nog eens naar kunnen kijken. Een aantal lidstaten van de Europese Unie kent een algemeen verbod. Dat zijn er volgens mij vier of vijf. Er is echter ook een lidstaat die een wat andere en meer genuanceerde regeling heeft. Dat is het Verenigd Koninkrijk. Anders dan landen als Duitsland en Frankrijk heeft het Verenigd Koninkrijk niet een algemeen verbod op verkoop met verlies. Wanneer een leverancier echter stelselmatig geconfronteerd wordt met een afnemer die zijn product tegen dumprijzen in de etalage legt, dan moet die leverancier de vrijheid hebben om, zonder dat hij daar problemen mee krijgt, te zeggen dat hij onder die omstandigheden liever niet levert. Dit systeem is, naar mijn beste weten, terug te vinden in de Engelse Resale Price Act. Daar staat dat het geen verboden vorm van prijsbinding is, wanneer een leverancier ophoudt met leveren, als hij een goede reden heeft om aan te nemen dat zijn product voor dit soort dumppraktijken wordt gebruikt. Dan is er geen sprake van prijsbinding en is leveringsweigering geen onereuze handeling.

**De voorzitter:** Voor alle duidelijkheid: die staking van de leverantie is nu verboden in de wet?

**De heer Biesheuvel:** Neen, die is niet verboden in de wet. Het staken van de leverantie zou voor ondernemingen die zelf een groot marktaandeel hebben, problematisch kunnen zijn, omdat zij levering dan niet zo maar mogen weigeren. Omgekeerd echter zou elke vorm van leveringsweigering, omdat de afnemer een product onder een de leverancier onwelgevallige prijs levert, aan de kaak gesteld kunnen worden als een vorm van prijsbinding. En dat is wat onder de nieuwe wet wel in z'n algemeenheid verboden is. Als er geen flankerende normering komt, krijgt de leverancier het dus wel moeilijk, wanneer hij om deze reden wil weigeren, of hij nou wel of niet een machtspositie heeft.

**De voorzitter:** Dan ligt er nog een aantal vragen voor de heer Mok, onder andere over de drempel-

verhoging voor fusies van 250 mln. tot 500 mln.

**De heer Mok:** Voorzitter! Ik begin met iets anders. Mevrouw De Koning heeft een opmerking gemaakt over de verscheidenheid die in Europa overblijft. Er blijven natuurlijk verschillen over, maar die zijn niet zo groot als mevrouw De Koning vreest. Het is niet juist – dat lees je wel eens – dat verticale prijsbinding in Duitsland is toegestaan. Verticale prijsbinding is daar verboden, op een enkele uitzondering na. Er blijven enige verschillen over, maar dat is een kwestie van Europees recht. Men heeft in Europa gekozen voor een eigen Europees kartelrecht, mededingingsrecht voor alles wat Europees relevant is. Er zijn echter geen harmonisatierichtlijnen voor het mededingingsrecht. In Europa heeft men het tot dusverre niet nodig gevonden dat er wordt geharmoniseerd.

Dan de kwestie van de rechts-eenheid. Het komt vaker voor, maar het is betrekkelijk ongewenst, dat de beslissing over dezelfde rechtsvraag bij verschillende rechterlijke instanties uitmondt. Weliswaar hebben Nederlandse rechters in zekere zin de neiging zich aan elkaar te conformeren om rechts-verscheidenheid te voorkomen. Je moet daar echter niet te veel op vertrouwen en er niet te veel op speculeren. Als het over heel fundamentele kwesties gaat, dan zou men het ook wel eens niet kunnen doen.

In het systeem van het wetsvoorstel kunnen civiele zaken uitkomen bij de Hoge Raad. Er zullen waarschijnlijk veel civiele procedures zijn. Zaken kunnen ook – dat betreft zowel de sanctionering als het eigenlijke bestuurlijk handelen – uitkomen bij de bestuursrechter. Dat is waarschijnlijk, als daarvoor een nieuwe nota van wijziging wordt ingediend – die heb ik nog niet gezien – het College van beroep voor het bedrijfsleven. Als men zou doen waar ik de voorkeur aan geef – de handhaving blijft voorlopig plaatsvinden via de Wet op de economische delicten – dan zou er op dit punt principieel niet zo veel veranderen. Het strafrecht en het civiele recht vallen dan onder één rechter, namelijk bij de Hoge Raad en de verschillende kamers. Als daar behoefte aan is, dan doen de verschillende kamers er veel aan om

de coördinatie te waarborgen, maar het bestuurlijk handelen zou zijn achtergelaten bij de bestuursrechter. Daarom heb ik gewezen op een paar precedentes, bij dezelfde rechter. Het ging daarbij met name om de voormalige Wet investeringsrekening. Op basis daarvan was voor een aantal rechtsproblemen, maar niet voor alles, de mogelijkheid van cassatie opengelaten. Men ziet hetzelfde bij de socialeverzekeringswetgeving, met het oog op de coördinatie met het belastingrecht. Vrijwel alle cassatieberoepen tegen een uitspraak van de Centrale raad van beroep worden verworpen, omdat de raad juist anticipeert op de rechtspraak van de Hoge Raad in belastingzaken. De raad kent die ook. De raad weet dat het anders uiteen gaat lopen. Dat werkt op zichzelf heel goed. Ik ben daar ook een voorstander van.

Dan de vraag van de heer De Jong of men helemaal tegen franchising is als er, zoals in Europa het geval is, geen gemeenschappelijke prijs wordt toegestaan. Ik denk dat dit te ver gaat. Ik herinner eraan dat verticale prijsbinding al sinds 1964 voor een aantal producten niet is toegestaan. Dat geldt ook voor zelfstandige filiaalbedrijven en franchisers. Dat heeft niet tot rampen geleid. Ik ben er zelf voorstander van om voor prijsbinding in franchising voorlopig vrijstelling te geven. Voor zelfstandige filiaalbedrijven zou ik daar zeer over aarzelen. Ik meen dat dit beter via de individuele ontheffing kan worden geregeld, als daar behoefte aan is. Ik denk echter niet dat je kunt stellen dat er geen franchising is zonder gemeenschappelijke prijs. In de VS werken bepaalde franchiseketens ook zonder gemeenschappelijke prijs. In het kader van de concurrentie is daar best iets voor te zeggen. Neem MacDonalds, alhoewel ik niet eens weet of het daar op die manier gaat. Als die in een bepaalde plaats de enige is, dan wordt daar een hogere prijs gerekend dan in een plaats waar Burger King naast de deur zit. Ik vind dat niet zo'n raar systeem. Je kunt er voor of tegen zijn, maar er valt wel mee te werken. Als men tegen een gemeenschappelijke prijs is, dan spreekt men daarmee niet het doodvonnis over de franchising uit.

**Mevrouw Voûte-Droste (VVD):** U zegt wat betreft de franchising dat u eerder bent voor ontheffing inzake

prijzbinding. Kunt u aangeven wat de facto het verschil is tussen de franchiser en de zelfstandige filiaalhouder? Beide posities zijn namelijk ontstaan vanuit een samenwerkingsformule waarbij gezamenlijk wordt geconcurrereerd tegen het grootwinkelbedrijf.

De heer **Mok**: Als men het juridisch wil formuleren, kan men kijken naar de Europese vrijstellingsverordening waarin vrij nauwkeurig is omschreven wat moet worden verstaan onder franchising. Als ik het heel triviaal en populair formuleer, is franchising dat wat er uitziet als een filiaalbedrijf. Er zijn in Nederland heel duidelijke voorbeelden van. Ik noem de Hema waar een deel van de zaken franchisers zijn en een groter deel dochters die deel uitmaken van de eenheid, maar het publiek ziet het verschil niet. Dat is franchising, terwijl de gemeenschappelijke formule bij het vrijwillig filiaalbedrijf ontbreekt. Echter, zoals het in de werkelijkheid altijd gaat, zijn er tussenvormen. Via de wet zal de vrijstelling doorwerken in het Nederlandse recht.

De **voorzitter**: Gelet op de tijd wil ik dit gesprek beëindigen. Wij zouden het zeer op prijs stellen als u eventuele vragen die onbeantwoord zijn gebleven, voorziet van een schriftelijke beantwoording.

De heer **Biesheuvel**: Ik ben bijvoorbeeld niet toegekomen aan de concurrentie terzake van overheidsbedrijven. Dat punt kunnen wij dan bij het schriftelijk antwoord betrekken.

De **voorzitter**: Ik dank u beiden voor uw inbreng.

Ik verzoek de heer De Jong om kort en krachtig voornamelijk zijn kritiekpunten op deze wet weer te geven. Zo er al lof zou zijn, kan hij daar ook uiting aan geven, maar dan wel wat korter dan aan de kritiekpunten, zodat wij ons kunnen concentreren op de pijnpunten en de wet.

De heer **De Jong**: Mijnheer de voorzitter! De punten van lof moet ik toch even spuien, al is het dan heel kort. Het is buitengewoon gunstig dat wij een straffe Mededingingswet gaan krijgen die is gemodelleerd op het Europese patroon. Daarnaast is

het gunstig dat het verbodstelsel als zodanig meer zekerheid verschaft, beter te handhaven is en beter toepasbaar is dan het misbruikstelsel, vooral als het gaat om posities met betrekking tot kartels en onderlinge afspraken tussen ondernemingen. Het is goed dat de mededingingswetgeving er komt, hoewel er in de afgelopen jaren al op vooruit is gelopen door diverse besluiten te nemen met betrekking tot prijzkartels, horizontale marktverdelingskartels en ook de aannemingskartels, zodat er al het een en ander is veranderd.

Ik heb niet zoveel punten van kritiek; veel zal afhangen van de wijze van toepassing van het systeem. Ik zal een enkel punt spuien en dat betreft allereerst de kwestie van afhankelijkheid of onafhankelijkheid van de autoriteit die belast zal worden met het organiseren van het mededingingssysteem. Er is voorzien in een dienst mededinging en die moet zich gaan bezighouden met vraagstukken van de kartelvorming en van de uitvoering van het beleid met betrekking tot de machtsposities. De dienst mededinging is echter georganiseerd binnen het departement van Economische Zaken en daar heb ik enige twijfels over. Het is natuurlijk moeilijk om van tevoren te zeggen hoe een dergelijke constructie uit zal pakken. Mededingingspolitieke autoriteiten die compleet onafhankelijk van de actuele politiek functioneren, zijn er niet zoveel in de wereld. Zelfs de Europese Commissie bemoeit zich wel enigermate met het beleid, onder druk van bepaalde politieke stromingen, maar dat geldt voornamelijk voor fusies en overnames.

De mate van onafhankelijkheid is wel van grote betekenis, dus ik voorzie een mogelijk dilemma met betrekking tot artikel 47. Volgens dat artikel kan de directie mededinging een concentratie weigeren of goedkeuren, waarvoor de minister dan, gehoord de ministerraad, een vergunning kan geven. Daarover wordt in de memorie van toelichting van 10 augustus gezegd dat een zodanige positieve beslissing kan worden gegeven op overwegingen van economische en niet-economische aard. De waarborg die daarbij wordt gegeven, is dat de gronden gepubliceerd zullen worden, maar dat het overrulen van de mededingingsargumenten door andere economische overwegingen

ook kan gebeuren. Dat laatste lijkt mij op zichzelf minder juist. Het is een exceptie ten opzichte van het Europese systeem. Het Europese systeem kent namelijk geen uitzonderingen ten aanzien van economische argumenten. Die kent men wel in het Amerikaanse systeem. Daar geldt de zogenaamde "efficiency defence". Als onder het Amerikaanse systeem kan worden aangetoond dat de efficiencyvoordelen van een fusie dermate groot zijn dat zij de mogelijke negatieve gevolgen voor de mededinging overtreffen, kan de fusie toch geaccordeerd worden. Dat is in het Europese systeem niet zo: wij kennen die "efficiencydefence" niet. Daarvoor is volgens mij een zeer goede motivatie aanwezig: een onderneming die op basis van de concentratie efficiencyvoordelen binnen kan halen en die daarenboven ook een voordeel krijgt uit hoofde van het construeren van de economische machtspositie, heeft een dubbel voordeel, zodat haar positie in de wereld niet kan worden aangetast. Dit argument is volgens mij een afdoende principiële weerlegging van het met name door Williamson gehanteerde "efficiency defence"-argument. De Europese Commissie hanteert dit argument dan ook helemaal niet en wil daar eigenlijk ook niet van weten. Ik denk dat dat juist is en ik denk dat wij deze uitzondering onder dit artikel niet zouden moeten hebben, althans voorzover het om economische afwegingen gaat.

Politieke, militaire of culturele afwegingen zijn natuurlijk iets anders. Dat is een zuiver politiek vraagstuk. Enerzijds kun je als gevolg van fusie of concentratie economisch voordeel hebben, maar anderzijds kan er natuurlijk een cultureel, politiek of militair belang zijn dat belangrijker is. Dat is een zuiver politieke beslissing. Ik denk dat daar inderdaad de mogelijkheid moet bestaan om een dergelijke concentratie die door de mededingingsautoriteiten wordt tegengehouden, alsnog door de politiek te laten accepteren.

In de memorie van toelichting meldt de minister op de bladzijden 48 en 49 dat hij van mening is dat, "of het nu gaat om de beslissing om een inbreukprocedure te beginnen of een sanctie op te leggen of een ontheffing voor een mededingingsafpraak of een vergunning voor een

concentratie te verlenen, er sprake kan zijn van politiek gevoelige beslissingen. Niet alleen zijn dat diep ingrijpende beslissingen, maar ook zijn het beslissingen waarbij grote belangen op het spel kunnen staan. Met wat wordt aangeduid als een beslissing in een afzonderlijk geval, kunnen immers de belangen van vele ondernemingen of van een hele sector gemoeid zijn." Dat ontken ik allemaal niet, maar dat is naar mijn gevoel juist een reden om die ingrijpbaarheid niet toe te staan respectievelijk drastisch te beperken, want anders wordt het recht op vrije concurrentie in de markt uiteindelijk afhankelijk van politieke decisies. Dat acht ik ten principale – dus in principieel opzicht – onjuist, hoewel ik wel degelijk kennis heb genomen van de verschillende geformuleerde voorzorgsmaatregelen, namelijk dat die beslissing door de minister moet worden genomen en mee moet worden genomen naar het kabinet. Ik realiseer mij dus heel goed dat het uitzonderlijke gevallen betreft, maar dit soort overrulingsmogelijkheden is eigenlijk onjuist. Laat ik het even op scherp stellen: zoals de rechten van de burger in civiel opzicht gewaarborgd zijn bij de onafhankelijke rechter en zoals de waarde van het geld in de samenleving gewaarborgd is door een onafhankelijke centrale bank, zo vind ik dat het recht op mededinging in een vrije markteconomie – dat betekent impliciet het opzetten van ondernemingen, het starten van een nieuw product of productieprogramma en dat soort dingen – moet worden gewaarborgd door een onafhankelijke instantie. Ik zal de commissie hier niet lang mee vermoeien, maar ik ben veertien jaar lid van de Commissie economische mededinging geweest en wij hebben in het verleden heel wat gevallen meegemaakt waarin de concurrentie door politiek ingrijpen een distorsie heeft ondergaan, waardoor het systeem eigenlijk verkeerde kanten uit werd gestuurd. Mag ik het voor het moment hierbij laten? Ik heb één belangrijk punt van kritiek geformuleerd. De kleinere kritiekpunten vind ik op dit moment minder belangrijk.

De **voorzitter**: Dank u wel. U heeft met name aandacht gevraagd voor de onafhankelijkheid van het toezichthoudend orgaan.

Ik geef nu het woord aan de heer Koedijk. Ik meen dat hij in het laatste nummer van ESB een dergelijk

pleidooi hield, maar wellicht kan hij toch een case maken.

De heer **Koedijk**: Voorzitter! Heel kort, ik vind het een goede wet en ik denk dat de overschakeling van misbruikstelsel naar verbodstelsel heel goed is. Het zorgt voor meer concurrentie. Zeker ook als wij straks één Europese munt hebben, is marktflexibiliteit geboden en daar kan die wet mede voor zorgen.

Mijn punten van kritiek zijn eigenlijk tweeërlei. In de eerste plaats richt mijn kritiek zich op de criteria die gebruikt worden en de definitie van het mededingingsbegrip. In de tweede plaats heb ik kritiek op de uitvoering en de manier waarop de uitvoering gestalte krijgt. Dat sluit aan op wat de heer De Jong net zei. Wat mij opvalt, is de sterke voorkeur in het wetsvoorstel voor absolute criteria als omzetcijfers en het aantal deelnemende partijen. In economisch opzicht zou je toch eerder denken aan relatieve criteria! Je zou eerder verwachten dat er gesproken wordt over marktaandeelen als maatstaf voor mededinging. Uit de toelichting bij de wet blijkt dat men heel nadrukkelijk kiest voor rechtszekerheid en zo min mogelijk afwijkingen wil toestaan, maar daarmee doe je wel onrecht aan specifieke omstandigheden en maatwerk voor specifieke markten. Er is duidelijk sprake van een afruil en ik vind dat het uit de wet onvoldoende duidelijk wordt wat de kosten en opbrengsten zijn van de verschillende criteria.

Een ander punt is de uitvoering en het toezicht daarop. Collega De Jong zei het al: de geloofwaardigheid en de onafhankelijkheid van toezicht zijn heel erg belangrijk. Er mag geen kans zijn op belangenverstremming. Iedere schijn dat de politiek via druk achter de schermen invloed kan uitoefenen, is heel slecht voor de geloofwaardigheid. Dat kan de wet heel veel kwaad doen. Anderzijds is het ook voor marktpartijen belangrijk dat zij erop kunnen rekenen dat hun casus in eerste instantie behandeld wordt als een individueel geval en niet meteen betrokken wordt in een breder kader. Het is wel belangrijk om te regelen dat de minister de kans heeft om een toezichthouder te "overrulen", maar dat moet wel zo open en transparant mogelijk gebeuren, ook weer met het centrale doel dat de geloofwaardigheid zo groot mogelijk dient te zijn.

Het is al gezegd, in het wetsvoorstel wordt gekozen voor een dienst binnen EZ. Ik vind dat een verkeerde keuze omdat de schijn van beïnvloeding door deze keuze levensgroot wordt. Bovendien bestaat altijd het risico dat de minister van EZ – omdat hij uiteindelijk verantwoordelijk is – zich niet alleen zal moeten verantwoorden voor de hoofdlijnen van het mededingingsbeleid, maar ook voor allerlei individuele gevallen. Die ontwikkeling zouden wij niet willen zien.

Een beter alternatief is de oprichting van een echt onafhankelijke kartelautoriteit. In de wet wordt de constructie van de kartelautoriteit opengelaten. Er wordt gezegd dat de situatie over vijf jaar nog eens geëvalueerd zal worden en dat dan gekeken wordt of er reden is om over te gaan tot een onafhankelijke autoriteit. Als je dan een casus wilt maken voor uitstel, moet je nu op z'n minst vastleggen dat die kartelautoriteit er gaat komen. Je kunt wel zeggen dat er heel veel aanloopproblemen zijn en problemen met jurisprudentie, maar ik denk dat de casus voor een onafhankelijke autoriteit heel erg groot is. Als je geloofwaardig wilt zijn, leg je nu al vast dat er over vijf jaar een onafhankelijke kartelautoriteit komt, tenzij de ervaringen die wij nu opdoen met een afhankelijke dienst zo ontzettend goed zijn dat wij daarvan af moeten stappen.

Dan is er nog een ander punt waar ik aandacht voor wil vragen. Dat is de samenhang en de coördinatie van het toezicht. Het is van belang dat er eenduidigheid is bij het toezicht en dat duidelijk is wie de coördinatie van het toezicht onder zich heeft. Een deel van het concentratietoezicht gaat voor vijf jaar naar de Nederlandsche Bank. Ik denk dat je daarover heel goed moet nadenken. Het toezicht dat je weggeeft krijg je niet zo maar terug. Nu al moet worden nagedacht over de vraag hoe daarmee over vijf jaar omgegaan moet worden. Misschien is het belangrijk dat die kartelautoriteit of de dienst voor de mededinging in de toekomst ook wat kan zeggen over het concentratietoezicht op de financiële sector.

Ook moet worden nagedacht over de vraag hoe de constructie zal zijn tussen de nieuwe dienst of de kartelautoriteit en de onafhankelijke toezichthouders die in de sectoren telecom en openbaar vervoer zijn

aangekondigd. Als het in feite onafhankelijke toezichthouders gaan worden dan krijg je een curieuze situatie. Enerzijds een afhankelijke dienst en anderzijds onafhankelijke toezichthouders op telecom. Dat gaat per definitie conflicteren.

De heer **De Jong** (CDA): Ik zou een vraag willen stellen aan prof. De Jong. Hij is de man van de dynamische markttheorie. Ik vind dat een mooie theorie. De vraag is of deze wet die dynamiek toestaat. In de verschillende stadia waarin ondernemingen zich kunnen bevinden kan verschillend worden geoordeeld over de wenselijkheid of onwenselijkheid van het bestaan van zo groot mogelijke mededinging. Bestaat er het gevaar dat de kartelautoriteit die dynamiek gaat versjteren door tegen die dynamiek in te gaan werken? Hoe kan dat worden voorkomen?

Terzake van de geschiedenis van de mededinging denk ik aan het boek van Chanaler "Scale and scope". In Amerika is het totaal anders gegaan dan in Duitsland. In Amerika werden kartels ontbonden en in Duitsland werden ze soms wettelijk voorgeschreven. Op de vraag waar het economisch systeem het beste heeft gewerkt zegt Chanaler: per saldo heeft het in Duitsland niet slechter gewerkt dan in Amerika. Hoe kan de dynamiek het beste worden gediend met een Mededingingswet?

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD): De heer De Jong zegt, dat het in Duitsland niet slechter gaat dan in Amerika. De groei van de werkgelegenheid in Amerika onder invloed van de marktwerking is groot. In Duitsland loopt die zelfs terug. Ik deel de conclusie van de heer De Jong niet.

De heer **De Jong** (CDA): Het ging mij meer om de theorie van prof. De Jong, waarbij ik refereerde aan de geschiedschrijving van de laatste honderd jaar.

Zijn de uitzonderingen voor de banken en de verzekeringsmaatschappijen er een uitdrukking van, dat ze de machtigste sectoren zijn in dit land? Ze zijn als enige erin geslaagd zich een uitzonderingspositie te bevechten die ook in de wet is opgenomen. Is die uitzonderingspositie terecht?

Mevrouw **De Koning** (D66): Kan de heer Koedijk nog nader ingaan op de moeilijke verhouding bij een onafhankelijke toezichthouder in de sectoren telecom, energie en openbaar vervoer? Overigens wordt in de nota naar aanleiding van het verslag gesproken over een soort sectordienst binnen de dienst. Aan de andere kant zijn wij bezig met een nieuwe ZBO in de telecomsfeer. Het is wel wat verwarrend. Het zou dan geen onafhankelijk toezichthouder worden. Er staat ook zo'n leuk zinnetje in de nota: Bijzonder is het niet om bijzondere toezichthouders te creëren. Ik zou het prettig vinden als men daar wat verder op door ging. Verder wil ik graag weten of deze heren en/of hun collega's geraadpleegd zijn bij de toestandkoming van het wetsvoorstel, omdat er zo'n brede kritiek is op het niet onafhankelijk zijn van het toezicht. Het lijkt mij dat je hierover overleg pleegt met de wetenschapswereld.

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD): Prof. De Jong heeft een pleidooi gehouden voor de onafhankelijkheid van de nieuwe dienst en gezegd dat de rule of reasons die wij in Europa niet kennen, geïntroduceerd zou worden. Hoe staat hij tegenover het feit dat opsporing, vervolging en sanctionering in één hand zijn bij de nieuwe dienst?

De heer Koedijk stelde dat de criteria in het wetsvoorstel wat absoluut zijn, waarbij hij met name doelde op het bagatelcriterium van 5 mln. In de Europese regelgeving gaat het met name over een bagatelbekendmaking, waarbij het criterium niet zo absoluut is als het onderhavige. Dan ontstaat discussie over het antwoord op de vraag wat meer zekerheid geeft voor het Nederlandse bedrijfsleven, het marktaandeel of de absolute criteria in omzet. Vindt hij die 5 mln. aan de lage kant en zou hij, als gekozen wordt voor omzet, bijvoorbeeld pleiten voor 10 mln.?

Een fusie moet in Nederland worden aangemeld op het moment dat de omzet 250 mln. wereldwijd is en twee keer 30 mln. in Nederland. Wat is uw mening over de drietrapsraket, waarover prof. Mok sprak, en waarbij tussen 250 mln. en 500 mln. sprake zal zijn van repressief toezicht?

Ik sluit mij aan bij de vraag van mevrouw De Koning over integratie in de nieuwe dienst. Zij sprak over ZBO, Telecom en openbaar vervoer.

Bij het Nederlandse bankwezen ligt het wat anders, omdat De Nederlandsche Bank een grote expertise heeft op het gebied van het bankwezen, terwijl in de nieuwe dienst die expertise nog moet worden opgebouwd. De nieuwe dienst zal staan of vallen met het beschikbaar zijn van autoriteit en deskundigheid. Terughoudendheid ten opzichte van het toezicht binnen het bankwezen is wel nodig. Wat moet er op termijn gebeuren?

Ten slotte graag commentaar op het verbod op prijsbinding bij verticale samenwerking in de zelfstandigfiliaalbedrijven, met name franchises.

De **voorzitter**: Ik heb ook enkele vragen. Prof. De Jong heeft nogal wat commentaar geleverd op fusies. Hoe kijkt hij tegen dit deel van het wetsvoorstel aan? Uit het bedrijfsleven en allerlei andere sectoren van de maatschappij horen wij dat er sprake is van te krappe criteria in het fusietoezicht.

Als wij het hebben over het vrijwilligfiliaalbedrijf zegt men: al die reclamefolders stopt men toch niet voor niets in al die bussen; dat moet toch iets betekenen? Sommigen zeggen: geef een algehele vrijstelling. Anderen zeggen: als je maximumprijzen hebt, kan men op lokaal niveau in die folders altijd nog onder die maximumprijzen blijven en is er nog sprake van een beetje concurrentie. Wat is de mening van de experts hierover? Zien zij meer iets in de sfeer van ontheffingen of van maximumprijzen? Of hebben zij wellicht een andere suggestie?

De heer De Jong nodig ik uit, te antwoorden op vragen over de verhouding tussen de WEM en de theorie van de dynamische markt en iets te zeggen over de uitzonderingen ten aanzien van banken en verzekeraars in het kader van het toezicht. Ook vraag ik zijn aandacht voor de splitsing van opsporing, vervolging en sanctie. Is die splitsing gewenst of niet? Verder zijn er nog vragen over de fusie. Op een later moment zal ik de heer Koedijk nog enkele vragen stellen.

De heer **De Jong**: Voorzitter! In antwoord op de vraag van mijn naamgenoot kan ik zeggen dat mijns inziens de wet zich niet contra de dynamiek behoeft op te stellen. Dit is een kwestie van uitvoeringsbeleid. Grosso modo spoort de wet met de

Europese opzet; ik verwijs hierbij naar de artikelen 85 en 86 en het fusiebeleid zoals het sinds september 1990 binnen de EU tot stand is gekomen. In artikel 2 van de Concentratieverordening staat expliciet als een der toetsingscriteria vermeld het ontwikkelingsstadium van de markt. In de EU hebben wij niets gemerkt van de een of andere strijdigheid tussen de concepten die ten grondslag liggen aan de mededingingswetgeving en de dynamische ontwikkelingen in de markt. Integendeel, de wet is wat dit betreft vrij soepel en eigenlijk beter dan de oorspronkelijke Duitse wetgeving die overigens in de loop van de tijd is aangepast om een aantal vernieuwingen te accommoderen.

Ik geloof voorts dat de Europese mededingingswetgeving beter is dan de Amerikaanse, zeker als men naar de laatste jaren kijkt. De Amerikaanse wetgeving leunt sterk op de rechterlijke uitvoering die via verschillende trappen verloopt. Het kan als gevolg hiervan vreselijk lang duren voor er sprake is van een finale beslissing van het Supreme Court. Als voorbeeld noem ik de behandeling van de IBM-case in de Verenigde Staten, die in 1969 startte met zeven aanklachten tegen IBM, waarvan twee van de autoriteiten en vijf van particulieren. Deze zaak werd pas afgerond in 1984, vijftien jaar later, met het oordeel: the case has no merit. Er zat dus niets in. Welnu, daarmee waren dan honderdduizenden pagina's en vele fortuinen aan advocatenkosten gemoeid. De Europese Commissie heeft een soortgelijk geschil met IBM gehad maar die zaak kon binnen vierenhalf jaar worden afgerond. De Commissie is daarbij aan haar trekken gekomen waar het ging om haar bezwaren die betrekking hadden op de aansluiting van software op hardware enz. Dat komt omdat er zo weinig stadia zitten tussen de besluitvorming van de Commissie en het beroep dat daarop mogelijk is bij het Europese Hof van Justitie. Het Hof toetst dergelijke zaken in essentie marginaal; men gaat na in hoeverre de methodologie accordeert met de vereisten van de wet.

Overigens meen ik dat wij met betrekking tot het denkpatroon de rollen moeten omdraaien. Er is eerst concurrentie, respectievelijk samenwerking of concentratie, in de markt en pas daarna komt er een

mededingingspolitiek aan de orde die slechts hier en daar bijsturend, verbiedend, ingrijpend kan functioneren. Het is niet andersom. Het is niet juist, aan te nemen dat wij met behulp van mededingingspolitiek – hoe excellent die ook in theorie zou kunnen worden geformuleerd of welk perfect model er ook aan ten grondslag zou kunnen liggen – de werkelijkheid fundamenteel zouden kunnen veranderen of beïnvloeden. Dit illusie moeten wij niet hebben. Het is hier zoals met de inzet van de politie op de rijkswegen. Die wegen zijn zó vol dat de politie hoogstens hier en daar kan ingrijpen om de ergste euvelen te voorkomen. Nu en dan, als men heel gericht te werk gaat, zoals op de A2, en straffe controles houdt, kan men de zaak wel aardig in de hand houden, maar de mankracht en het geld ontbreken om dat in het hele land te doen.

Mededingingspolitiek is wel onontbeerlijk. Als die er namelijk niet was, zouden er monopoliseren en verdergaande oligopolisering van bedrijfstakken ontstaan. En daarmee ontstaat de situatie van tachtig jaar geleden dat de ene na de andere bedrijfstak in een monopolie wordt omgezet door mensen à la Rockefeller. Het omgekeerde is niet het geval dat wij met behulp van mededingingspolitiek een economische orde kunnen scheppen die ook maar enigszins vergelijkbaar is met theoretische modellen. Dit is een van mijn bezwaren tegen niet zozeer het wetsvoorstel als wel de achterliggende gedachte alsof er een sterke economische motivatie geleverd kan worden ten behoeve van de mededingingspolitiek in die zin dat becijferd kan worden wat er gebeurt als er geen mededingingspolitiek is, bijvoorbeeld dat de efficiency-verliezen oplopen tot jaarlijks 10% of 15% van het bruttonationaal product of het nationaal inkomen. Die exercities zijn weliswaar prima voor de wetenschap, maar daaraan heeft men weinig in de politiek, omdat die weinig gefundeerd zijn. Dit laat onverlet dat een dergelijk beleid wel degelijk noodzakelijk is.

De conclusie van Chandler verbaast mij dan ook niet zo erg, dat het op de lange duur niet zoveel uitmaakt of je deze of die weg volgt. Men moet overigens niet vergeten dat Duitsland na de tweede wereldoorlog een vrij straffe mededingingspolitiek heeft gehad. Zo was er de ontbinding van 1945 tot

1950 van grote chemie-, staal- en kolenbedrijven, alsook banken. Zoals gezegd, had men een behoorlijke mededingingspolitiek, al zaten er hier en daar gaten in, tegen de zin in van Erhard. Maar dat beleid is in Duitsland na de tweede wereldoorlog gedurende veertig jaar vrij stevig geweest; dat was het sterkste in Europa.

Uiteindelijk komt de welvaarts-creatie af van ondernemersinitiatieven en de manier waarop ondernemingen te werk gaan, dus de efficiency die zij daarin bereiken, en niet van sturende mededingingspolitiek. De mededingingspolitiek is echter wel complementair noodzakelijk om de weg voor nieuwe ondernemers open te houden in die zin dat zij niet geblokkeerd worden in hun initiatieven en dat er geen machtsstrijd gevoerd wordt, althans zoveel mogelijk beperkt wordt, zodat niet de grote de kleine wegdringen. Ik denk aan recente ontwikkelingen in Friesland met de zoutwinning. De mededingingspolitiek is er ook om scheve verhoudingen te voorkomen. Bovendien dient die ter bescherming van de consumenten opdat zij aan hun trekken komen.

De vraag is gesteld of banken en verzekeringen terecht een uitzondering zijn. Ik meen dat dit niet terecht is. Ik ben een voorstander van zo weinig mogelijk sectoruitzonderingen op de algemene wet. Dat garandeert in verregaande mate een eenheid van behandeling. Invloeden uit de particuliere sector op het beleid komen dan het minst door. Immers, dat is toch een van de gevaren van de Amerikaanse politiek aangaande regulated industries, zoals de sector van telecommunicatie en de airlines. Daar heeft men een instantie boven gezet die het beleid formuleert. Daarmee krijgen particuliere ondernemingen op de een of andere manier toch greep op de regulerende instanties, bijvoorbeeld omdat zij een informatievoorsprong en de kennis en de kunde hebben. Ik geef een voorbeeld voor wat betreft Nederland. De Nederlandsche Bank heeft de concentraties rond 1990 en 1991 toegelaten, eigenlijk zonder een woord te zeggen. Toen het gebeurd was, kwam een jaar later een van de directieleden van De Nederlandsche Bank zijn bezorgdheid uitspreken over het ontstaan van economische machtsposities. Daarop was onze eerste reactie: dat wist u toch eigenlijk een jaar geleden ook?

Mevrouw **De Koning** (D66): De argumentatie is dat wij in Europa überhaupt geen positie meer zouden kunnen behouden, als je bij wijze van spreken de banken en verzekeringsmaatschappijen wel degelijk onder de werking van de wet zou laten vallen. Dat is in ieder geval bij het ministerie van Financiën de leidende gedachte.

De heer **De Jong**: Misschien mag ik daar even op reageren, want dat raakt het punt dat meer in den brede is aangesneden, namelijk hoe het moet in de verhouding tussen internationale concurrentie en nationale concurrentie. Natuurlijk hebben wij als Nederland grote ondernemingen nodig en die grote, internationaal sterke ondernemingen moeten wij absoluut niet beletten te ontstaan, respectievelijk hun gang te gaan. Immers, geen enkele staat kan zonder zijn grote, leidende ondernemingen in de tegenwoordige wereld. Maar iets anders is of je daarmee hoeft te accepteren wat er allemaal gebeurt op de nationale markt – dat denk ik niet. Ik kan mij zo voorstellen dat toen De Nederlandsche Bank die grote financiële instituten had laten komen, inclusief de bankverzekeraars – een voor ons nieuw verschijnsel; ik heb daar geen enkele moeite mee, want die heren moeten kunnen concurreren op de internationale markt – men net als de Europese Commissie ten aanzien van bepaalde stukken van het nationale terrein voorwaarden had kunnen opleggen. Men kan zeggen: akkoord, u mag hier fuseren en we erkennen het belang daarvan, maar anderzijds is het wel degelijk zo dat wij bepaalde voorwaarden vervuld willen zien, opdat de concurrentie in Nederland zo min mogelijk geschaad wordt.

Om hiervan een voorbeeld te geven: men had hier maatregelen kunnen nemen bij die bankfusies terzake van de invloed van de banken op het beursbestuur, want dat is een puur nationale aangelegenheid. Dan had men kunnen zeggen: wij erkennen de noodzaak van de fusies als zodanig, maar ten aanzien van bijvoorbeeld deze zaak willen wij wel een andere regeling. Dat doet de Europese Commissie herhaaldelijk. Zij heeft fusies in de staalindustrie toegelaten met het oog op schaalvoordelen en internationale concurrentie. Anderzijds heeft zij gezegd: wij willen dan wel hebben dat u uw commissarisplaatsen over

en weer opgeeft, zodat die ondernemingen voor wat betreft de binnenlandse concurrentie losser van elkaar komen te staan. Dit flexibele beleid is mogelijk onder de nieuwe Mededingingswet, maar het hangt natuurlijk van de uitvoering af en van het feit hoe keen de ambtenaren zijn om dit soort problemen te zien.

Een ander punt betreft de kwestie van bijvoorbeeld de prijsbinding. Dat is een belangrijk punt. Gevraagd werd in dezen hoe wij aan kijken tegen het verbod op prijsbinding, het vrijwillig filiaalbedrijf en de franchising. Ik ben niet ongelukkig met de regeling zoals die er is: wij hebben overal een verbod van verticale prijsbinding, terwijl daarentegen verticale samenwerking wel degelijk mogelijk is. Grosso modo is het standpunt van de Europese Commissie: verticale samenwerking is mogelijk en zelfs wenselijk in vele opzichten, maar dat moet niet gepaard gaan met het binden van de prijzen, respectievelijk het verdelen van de markten. Daar zit het criterium. Dat is in overstemming met artikel 85, lid 1, en met, zoals wij het nu gaan krijgen, artikel 6 van de nieuwe wet. Maar daar is een grens en die ligt bij artikel 85, lid 3, dat een ontheffingsmogelijkheid schept. Daarvan hebben wij de parallel nu in de nieuwe wet.

Waar ligt het criterium? Dat is vrij eenvoudig. Als een vrijwillig filiaalbedrijf of een franchising-organisatie een concurrerende positie in de markt inneemt, hoeft er geen enkel bezwaar te zijn om hun de gelegenheid te geven op een uitzonderlijke toer te gaan, dus om een ontheffing te geven. Maar als het zo is dat die samenwerkings-organisatie een substantieel marktaandeel gaat krijgen en een dominante speler gaat worden in de markt, dan wordt het heel wat anders. Dan zou ik overeenkomstig de wet, artikel 85, lid 3, zeggen dat men die ontheffing kan krijgen, maar dat de mededinging niet geschaad mag worden. Dat is het uiteindelijke criterium. Nu is het duidelijk genoeg te zien, dat een aantal organisaties in Nederland storm loopt tegen deze bepalingen, waarvan ik mij ook kan voorstellen dat die organisaties het nodig hebben. Ik noem het levensmiddelenbedrijf. Die samenwerkings-organisaties hebben het niet zo gemakkelijk, want zij worden nogal onder druk gezet door het grootwinkelbedrijf. Maar het is een illusie, te

denken dat die organisaties het leven zouden kunnen redden door de vaste prijsbinding. Dat gebeurt niet. Vijftien jaar geleden hebben wij daar ook mee te maken gehad in de commissie economische mededinging met de vaste suikerprijs. Er mocht niet gestunt worden met suiker, noch met melk en brood. Maar dat verbod heeft ze natuurlijk niet geholpen omdat heel andere factoren van doorslaggevende betekenis zijn voor hun concurrentiepositie op de lange duur.

Onder de huidige omstandigheden zien wij voor een verbod wel mogelijkheden. Ik kijk dan bijvoorbeeld naar de geneesmiddelensector. Daar bestaan heel andere samenwerkingsorganisaties: daar zitten verbanden tussen de groothandel en de detaillisten, de apothekers. En die hebben een dominante positie in de markt. Niemand zou toch de apothekers een ontheffing willen geven? Daarmee komt de vraag aan de orde hoe dat geregeld moet worden. Een wet kan nooit in het artikel een zodanige formulering vinden dat alle gevallen eronder vallen én dat zij allemaal geaccordeerd worden. Dat is onmogelijk. Je moet of kiezen voor een misbruikstelsel of voor een verbodstelsel met ontheffingen. In het kader van de systematiek van de wet maar ook in het kader van de efficiëntie van de uitvoering vind ik een verbodstelsel veel beter, nog afgezien van het feit dat het aansluit bij het Europese systeem. De dienst kan dan soepel zijn in het weggeven van ontheffingen en bij het toestaan van prijsaanbevelingen en dergelijke. Daar zou ik geen punt van maken. Dat geldt ook voor vaste maximumprijzen. Indien organisaties met geringe marktaandelen dat aan hun leden willen aanbevelen, zou ik daar geen probleem van maken. Maar als je het in het algemeen toelaat en je hebt een vrij sterke samenwerkings-organisatie, dan wordt zo'n vaste maximumadviesprijs al heel snel een gemeenschappelijk geaccordeerde quasi-kartelprijs. Dan gaat iedereen op die maximumprijzen zitten. En ik zie dan nog af van het formele punt dat het dan geen adviesprijs meer is.

De **voorzitter**: De heer Koedijk zou ik nog willen vragen of het niet vreemd is dat Telecom relatief onafhankelijk is en dat wij hier toch te maken hebben met een soort ambtelijke dienst. Hoe zit het met de

wildgroei van toezichtorganen, ook straks bij het openbaar vervoer? Voorts zou ik willen weten wat Kamerleden moeten doen als zij echt het gevoel hebben dat er absolute criteria worden toegepast – bedragen in termen van omzetten – terwijl zij iets relatiefs willen doen. Moeten zij daar gewoon over spreken of vereist deze wet een amendement op dat punt? Naast een paar kleinere vragen die u ongetwijfeld ook gehoord heeft, waren dit volgens mij twee hoofdpunten voor u.

De heer **Koedijk**: Ik begin dan met de verhouding tussen de toezichthouders op het gebied van Telecom en eventueel het openbaar vervoer aan de ene kant en de dienst voor de mededinging aan de andere kant. Ik denk dat dit een heel moeilijke verhouding gaat worden als de plannen worden doorgezet. Wij gaan een relatief onafhankelijke toezichthouder bij Telecom creëren en een relatief onafhankelijke toezichthouder bij het openbaar vervoer, die wij laten samenwerken met een afhankelijke dienst van EZ. Dat is een garantie voor heel veel problemen in de toekomst. Je zult er altijd vervelende kwesties door krijgen die je op voorhand had kunnen voorspellen. Het zou veel beter zijn om nu de dienst voor de mededinging tot een onafhankelijke kartelautoriteit te maken die het gehele beleid gaat coördineren.

De **voorzitter**: Pleit u hiermee voor één ZBO met interne scheidingen?

De heer **Koedijk**: Ja.

Mevrouw **De Koning** (D66): Dat is een variant op wat nu in de nota staat, namelijk dat het sectoren binnen de eigen dienst zijn.

De heer **Koedijk**: Daar wordt gesproken van een onafhankelijke dienst. Dan is het van een geheel andere orde. Zodra je daarvan spreekt, maak je jezelf ongeloofwaardig. Hoe goed je het ook bedoelt, er zal altijd de schijn blijven bestaan dat er via allerlei routes toch sprake is geweest van belangenverstrengeling of beïnvloeding. Daar maak je tegenover de buitenwacht geen sterke casus mee. Mensen zullen je daarop aanspreken. Je begint dan vanuit een ongeloofwaardige startpositie.

Mevrouw **De Koning** (D66): Is dat voor u het grondbezwaar tegen het wetsvoorstel?

De heer **Koedijk**: Ja.

Ik kom dan op de criteria. Het zou beter zijn geweest als daarbij wat meer maatwerk was geleverd. Ik begrijp dat de wetgever zoveel mogelijk rechtszekerheid wenst. In andere landen is gebleken dat het rekening houden met allerlei specifieke omstandigheden tot allerlei problemen leidt. Daarom kiest de wetgever voor het duidelijke criterium van de omzetcijfers, waarvan zomin mogelijk mag worden afgeweken. Het zou echter meer recht doen aan de discussie als men ook het marktaandeel als criterium zou toepassen. Dat vind ik veel overtuigender.

De **voorzitter**: Je krijgt dan een discussie over de vraag wat de relevante markt is. Met andere woorden: maak je hiermee geen enorme pot met mieren open?

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD): Het gaat hierbij om de geografische markt, maar die zou dan per product moeten worden bepaald. Daardoor ontstaat onzekerheid.

De heer **Koedijk**: Ik zie die problemen wel, maar ik vind wel dat in ieder geval in de toelichting op de wet duidelijk moet worden gemaakt wat de kosten en de opbrengsten zijn. Je moet duidelijk proberen te kwantificeren waar de problemen liggen. Zijn er wellicht landen waar men het marktaandeel als criterium heeft gebruikt? Zijn daar relevante ervaringen opgedaan die ons inzicht verschaffen in de reden waarom wij dat criterium niet zouden moeten gebruiken? Daar had men in de nota naar aanleiding van het verslag dieper op kunnen ingaan. Nu wordt daarin alleen gezegd: rechtszekerheid is verreweg het belangrijkste, dus wij gebruiken het absolute criterium. Een betere verantwoording van deze keuze zou mijns inziens wenselijk zijn geweest.

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD): Ik wil nog even ingaan op het bagatelcriterium. Aangezien het hierbij om heel kleine onderdelen gaat, is het marktaandeel daar een probleem. Als het marktaandeelcriterium niet zou gelden, pleit u dan voor een verhoging van het bagatelcriterium

van 5 naar 10 mln.? Kunt u daarvan een indicatie geven?

De heer **Koedijk**: Nee, dat kan ik niet.

De heer **De Jong**: Dit soort kwantitatieve criteria bij aanmelding is meer een kwestie van opportunisme: wat werkt naar je mening het best? Hoe lager je het criterium stelt, hoe meer aanmeldingen je krijgt, hoe meer sorteerwerk je bij de dienst moet verrichten en hoe meer werk je op je hals haalt. Als je een hoog criterium stelt, krijg je minder werk en heb je capaciteit vrij om een gericht beleid te voeren met betrekking tot de zware en moeilijke gevallen. Het laatste komt mij veel logischer voor. Het is echter een kwestie van opportuniteit. Het gaat erom hoe het volgens jou het beste werkt. Ik kan dat niet anders zien, omdat je bij het nemen van beslissingen via de achterdeur toch altijd weer terecht komt bij dat marktaandeelcriterium. Dat is zo bij fusies en overnames. Dat is zo bij misbruik van de machtspositie. Het zal als regel bij de ontheffingen die voor horizontale en verticale kartels worden gegeven, ook het geval zijn. Wij hebben het net al even gehad over de ontheffing voor verticale prijsbinding; die wordt algemeen verboden. Ontheffingen ga je in essentie geven, als het marktaandeel betrekkelijk gering is. Als het marktaandeel groot is, doe je dat niet, want dan ga je machtsposities in de markt toelaten. Met andere woorden: via de achterdeur komt het marktaandeelcriterium op een gegeven moment toch terug. Daar helpt geen lieve moeder aan.

De **voorzitter**: Ik zie het voorname-lijk als een praktisch iets om de workload van de kartelautoriteit in de peiling te houden. Bij de uiteindelijke beslissing wordt er toch altijd naar de marktaandelen gekeken.

De heer **De Jong**: Dat klopt.

De heer **Koedijk**: Ik heb hier weinig aan toe te voegen. Ik kan het hier geheel mee eens zijn.

De **voorzitter**: Als iemand ooit nog durft te beweren dat er onder economen geen eensgezindheid bestaat, dan eet ik mijn hoed op.



Ik dank de heer De Jong en de heer Koedijk hartelijk voor hun inbreng.

De hoorzitting wordt van 12.00 uur tot 13.00 uur geschorst.

De **voorzitter**: Wij horen nu prof. Van Wijnbergen en prof. Heertje. Ik verzoek beide heren een korte, kritische inleiding over de wet te houden. Daarna worden er vragen gesteld. Dat maakt het allemaal wat levendiger.

De heer **Van Wijnbergen**: Voorzitter! Eerst misschien een open deur. Het belang van deze wet is moeilijk te overschatten. Uit onderzoek blijkt steeds vaker dat een effectief competitiebeleid en het afschaffen van excessieve regulatie invloed hebben op de productiviteitsgroei en op langere termijn dus op de welvaart. Voor de Nederlandse context is het vrij bekende onderzoek van het Global Institute McKinsey van belang. Daarin wordt een heel duidelijke link gelegd tussen competitiebeleid en deregulatie in vooral sectoren die niet aan internationale handel zijn blootgesteld en langdurige werkloosheid, speciaal werkloosheid onder laaggeschoolden. Het belang van deze wet gaat dus verder dan je op het eerste gezicht zou zeggen.

Ik wil eerst twee algemene punten naar voren brengen en daarna nog enige specifieke punten. Wetten zoals deze, die over het gehele economische verkeer gaan, zijn uitzonderlijk kwetsbaar voor lobbying door specifieke sectoren. In de VS hebben ze speciale fast track-procedures om dit soort wetten tegen lobbyspecifieke aanvallen te beschermen. Aangezien wij deze bescherming niet kennen, benadruk ik dat dit een heel belangrijk punt is. Het geven van sectorspecifieke vrijstellingen of specifieke vrijstellingen voor bepaalde juridische vormen, zoals franchising, is dubbel schadelijk, niet alleen omdat zo'n specifieke vrijstelling de consument in het algemeen meer benadeelt, terwijl de producent wordt bevoordeeld en omdat de innovatie daardoor wordt vertraagd, maar ook omdat dit de weerstand tegen het volgende verzoek van de volgende lobby in een andere sector veel moeilijker maakt. Als er eenmaal een precedent is geschapen, dan komen de andere schapen ook over de dam.

Het lijkt mij dus van groot belang dat, als de wet wordt aangenomen, dit zonder sectorspecifieke deals gebeurt.

Daarnaast is het van groot belang dat de conformiteit zoveel mogelijk wordt gehandhaafd, niet zozeer wat betreft het land waar wij toevallig dingen zien die wij leuk vinden, maar meer waar het gaat om de regels van de Europese Unie. Daarbij speelt niet alleen de coördinatie van wat er bij de Europese Unie hoort en wat er op het nationale niveau wordt gedaan. Je wilt ook enige conformiteit tussen de verschillende constituenten van de Europese Unie om "regular toy-competition" te verhinderen. Daarmee verhinder je dat landen het competitiebeleid of vrijstellingen op dat punt als oneigenlijke concurrentie-instrumenten gebruiken. Vanuit dat oogpunt is conformiteit met de EU nodig.

Een bijzonder belangrijk verschil tussen deze en de vorige wet is dat het sanctiebeleid is gedecriminaliseerd. De strafrechter heeft een veel kleinere rol. Dat is het verschil tussen een werkbare en een niet werkbare wet. Als je voor de toepassing van een wet volledig op de strafrechter vertrouwt, dan zal die wet zal in feite niet functioneren. De strafrechter is een veel te zware sanctie. Administratief is men er niet toe in staat. De expertise is er ook niet. Er is weliswaar een Economische Kamer, maar men heeft mij vanuit die hoek verzekerd dat de designatie van de Economische Kamer op dat punt over alle kamers roteert. Het heeft niets te maken met specifieke expertise. Daarnaast is sprake van een fundamenteel probleem. De filosofie met betrekking tot de richtlijnen van de Europese Unie is in toenemende mate dat prijsafspraken fout zijn, tenzij bewezen is dat ze goed zijn. Dat rijmt zich heel moeilijk met een strafrechtelijke toepassing. Dat gaat niet goed samen met de basis van het strafrecht van "onschuldig, tot bewezen schuldig". Het economische belang en het conformiteitsbelang suggereren sterk dat wij ons aan de EU-regel houden. Dat maakt het lastig om het helemaal in het strafrecht onder te brengen.

De rechtsbescherming blijft bestaan. In de beroepsprocedures kom je de rechter op een gegeven moment wel tegen. Uiteindelijk is de rechtsbescherming dus gehandhaafd.

Een van de grote problemen bij competitiewetgeving is dat het bijzonder moeilijk is om heel scherp numeriek vast te leggen wat precies anticompetitief gedrag is. Onder andere omdat het erg per markt afhankelijk is. Hoeveel geld kost het iemand die nog niet op de markt is om die markt binnen te komen? Vaste marketshares zijn daar dikwijls een slechte richtlijn voor. Netscape heeft minstens 90% van de branchemarket voor Internet, maar het is waarschijnlijk de meest competitieve markt die je je kunt voorstellen ondanks het feit dat een speler 90% heeft. IBM had eind jaren tachtig misschien 15% tot 20% van de PC-market in handen, maar het had wel een grote invloed. Deze voorbeelden geven aan dat vaste getallen moeilijk te beoordelen zijn. Over de tijd kunnen de zaken enorm veranderen als technologie verandert. Met deze wet gaat het mijns inziens de goede kant op. Je zult namelijk toch getallen moeten noemen. Je kunt uitgaan van erg hoge of erg lage getallen. Erg laag lijkt mij in dit geval de goede reactie. Dan kun je zelfs die sectoren vangen waar een klein aandeel toch al grote invloed heeft, terwijl je ook sectoren waar een groot aandeel geen duidelijke invloed heeft, kunt gaan toetsen. Als je een lage drempel voor toetsingsbeleid hanteert, houd je de flexibiliteit. Als je een hoge drempel hanteert, pak je de grote sectoren aan maar mis je de sectoren waar een klein aandeel veel invloed heeft. Een lage drempel lijkt mij een goede reactie op het feit dat het heel moeilijk is vast te leggen wanneer een marktaandeel precies bedreigend is voor competitie.

Wel heb ik vraagtekens bij de institutionele vormgeving van de wet. Mededingingsbeleid heeft nu de politieke wind mee. Iedereen is er voor. Er is nu een minister die er sterk achteraan jaagt. Er is een dienst die goed functioneert. Maar wat doe je als er in 1998 een geheel ander politiek plaatje op tafel ligt met andere spelers? Wie weet, is er dan een minister die het mededingingsbeleid onzin vindt. Dan heeft de ambtelijkdienstformule toch wel gevaren. Nu wordt er geen slechte invloed uitgeoefend, maar misschien morgen wel. Ik vind dat een wet die niet op specifieke personen en politieke constellaties geschreven moet worden en die voor de lange termijn moet gelden, meer waarbor-

gen moet inbouwen tegen politieke beïnvloeding van de uitoefening van mededingingsbeleid. Daarvoor is mijns inziens meer onafhankelijkheid noodzakelijk dan die welke gegeven kan worden in de vorm van een ambtelijke dienst. Binnen de Nederlandse constellatie moet je naar een ZBO toe. Zelfs dat lijkt mij eigenlijk niet voldoende, omdat ook onafhankelijke organisaties beïnvloed kunnen worden door politisering van het benoemingsbeleid. Er dienen ook garanties ingebouwd te worden inzake benoemingsbeleid door benoemingscommissies in te stellen, waarbij scherpe eisen worden gesteld aan degenen die er in gaan zitten. Liefst mensen die enige afstand tot de politiek hebben.

De heer **Heertje**: Voorzitter! Het lijkt mij inderdaad erg nuttig om open deuren in te trappen. Ik wil er dan ook graag aan meedoen. Ik ben het eens met de heer Wijnbergen waar hij zegt dat deze wet een positieve invloed heeft op de productiviteitsgroei. Nog veel belangrijker is de betekenis van de wet voor de behoeftebevrediging van individuele consumenten. Het gaat om de welvaart in de ruime zin van behoeftebevrediging. Die wordt uiteindelijk bepaald door de consumenten. Alles wat er in de productie gebeurt, is uiteindelijk op de consumptie gericht. De ervaringen het afgelopen weekend met Sport 7 zijn daarvan een prachtig voorbeeld. Onder invloed van machtsdenken en machtspolitiek is iets geconstrueerd wat op geen enkele wijze aansluit bij wat de kijkers wensen. Het is dan ook buitengewoon plezierig dat dit sportkanaal dit weekend in elkaar is geduveld. De heer Timmer heeft volstrekt ongelijk als hij zegt dat er alleen maar verliezers zijn. De winnaars zijn in dit geval immers de kijkers, die iets niet krijgen wat zij ook niet wilden hebben. Nu ontstaat bovendien iets wat wellicht wel aansluit bij de preferenties van de burgers als consumenten.

Mevrouw **De Koning** (D66): Wat heerlijk dat prof. Heertje nu alles zegt, en dat ook kan doen, wat ik denk.

De heer **Heertje**: Ik ben nu zo oud dat ik kan zeggen dat ik het al heel lang zo doe.

Voor mij is de essentie van deze wet dat al deze ontwikkelingen aan de kant van de productie worden bekeken vanuit de vraag wat deze betekenen voor de consument. Ondergeschikt aan de belangen van de consumenten zijn in feite alle belangen van werkgevers en werknemers, en de politiek dient dat heel duidelijk te onderkennen. Het is dan ook begrijpelijk dat de werkgeversorganisaties de bestaande constructies, de arrangementen, de bestaande machtsposities en de afspraken zoveel mogelijk gehandhaafd wensen te zien. Zij doen gewoon aan wat men in de economie noemt "rent seeking": zij willen de bescherming die zij hebben en die neerslaat in winsten en de continuïteit daarvan, gewaarborgd zien. Begrepen moet worden dat dit allemaal ten koste gaat van de consumenten en dat het dus ontzettend belangrijk is dat dit geslacht wordt. De mededeling van de kant van de werkgevers dat toepassing en uitvoering van deze wet uiteindelijk ten koste zou gaan van de consumenten, is absoluut een drogreden. Daar is geen sprake van. Gevestigde belangen van allerlei ondernemingen staan inderdaad op het spel, maar dat is de bedoeling.

Er is dus sprake van een belangrijke verbetering van de allocatie als deze wet wordt toegepast en uitgevoerd. De toetssteen voor die verbetering is de betekenis daarvan voor de consumenten. Dat geldt niet alleen in statische zin: wat betekent het voor de producten die zij kunnen kopen en tegen welke prijzen gaat dat – in het algemeen zullen dit gunstiger prijzen zijn dan nu – maar ook in dynamische zin: welke nieuwe ontwikkelingen worden mogelijk onder invloed van met name de technologie. Ik onderstreep graag de betekenis van deze wet uit het oogpunt van het innovatiebeleid. Het proces van technische ontwikkeling betekent ook dat ervoor moet worden gezorgd dat allerlei mensen tot markten kunnen toetreden die op basis van nieuwe technische mogelijkheden nieuwe ondernemingen, in eerste instantie op kleine schaal, kunnen starten en daarbij nieuwe productieprocessen ontwikkelen. Het gaat heel nadrukkelijk ook om nieuwe producten die gaan voorzien in behoeften van consumenten. Dit alles wordt geblokkeerd in de traditionele situatie. Dus uit het oogpunt van

toetreding onder invloed van technische ontwikkelingen is het belangrijk. Het is ook van groot belang voor veel kleinere ondernemingen, die vaak door het bedrijven van economische machtspolitiek door grote ondernemingen in de verdrinking komen. Door deze wet krijgen zij meer ruimte en meer zicht op continuïteit. Wellicht zijn zij daardoor bereid om meer investeringen te doen, omdat investeren toch ook een langetermijnzaak is.

Ik ben dus van mening dat deze wet enorm belangrijk is voor de Nederlandse economie en voor zowel de consumenten van nu als die van straks, en dat deze wet, als het om de hoofdpunten gaat, moet worden uitgevoerd.

In dit verband wijs ik erop dat wij op dit moment in Nederland denken dat het erg goed gaat. Daarbij denken wij aan de inflatie; zelfs de werkgelegenheid gaat beter, evenals de groei en dat soort zaken. Mijn mening is dat het in Nederland in feite in die zin heel erg slecht gaat dat er een enorme afstand is als je datgene wat er feitelijk gebeurt, vergelijkt met de potentie. Zowel in kwantitatieve als vooral in kwalitatieve zin doen wij het in Nederland heel erg slecht. Het kan aanzienlijk beter. Het vergelijken van groeicijfers is wat dat betreft een heel ongelukkige indicatie van waar het bij de welvaart werkelijk om gaat. Als wij hoe het gaat echt vergelijken met hoe het zou kunnen, is een enorme verbetering mogelijk, maar die wordt tot nu toe in hoge mate gefrustreerd. Deze wet kan eraan bijdragen dat de potentiële groei – dat bedoel ik niet alleen in de kwantitatieve zin van meer productie per hoofd, maar ook in de zin van de kwaliteit van de groei, de aard van de producten en de dimensie van milieu- en natuurbehoud – aanzienlijk verbetert. Dat betekent ook dat het preventief toetsen van fusies in dit verband een uiterst belangrijke zaak is.

Ook een ander element van de economische theorie dat ik in dit verband misschien nog naar voren mag brengen, moet misschien begrepen worden: consumptiegoederen worden in de economie gezien als bundels van karakteristieken. In die gedachtegang is een brood 's middags iets anders dan een brood 's avonds en is een brood in Sappemeer op zichzelf weer iets anders dan een brood in Hoogezand, ook al is het technisch precies

hetzelfde brood. Volgens de oude definitie is dat hetzelfde, maar volgens de gedachtegang dat het om een bundel karakteristieken gaat die inspeelt – daar gaat het om – op de preferenties van consumenten, kan dat verschillen. Dat kan dus betekenen dat er alle reden is om ook prijsverschillen te hebben tussen goederen die, oppervlakkig gezien, ogenschijnlijk dezelfde goederen zijn. Tot zover datgene wat ik in eerste instantie in het algemeen wilde opmerken.

Ik heb een paar suggesties. Ik heb al gezegd dat ik dit wetsvoorstel erg belangrijk vind, ook uit het oogpunt van het innovatiebeleid. Ook wat dat betreft, moet de zaak opengesteld worden en moet je ervoor zorgen dat outsiders inderdaad op grote schaal kunnen toetreden. Men moet niet vergeten dat heel veel nieuwe technologie juist via kleinschalige operaties vorm krijgt. Uiteindelijk is het vanuit het oogpunt van de consumenten belangrijk om dat in Nederland tot stand te brengen, maar indirect is het ook gunstig voor de werkgelegenheid. De heer Van Wijnbergen heeft al opgemerkt dat het belangrijk is dat het stelsel aansluit bij wat wij in Europa hebben. Ik ben het daarmee eens.

Ik noem nu een punt waarover ik heel anders over denk en waarop ik een wijziging wil voorstellen. Ik doel op de zogenaamde bagatelartikelen. De heer Van Wijnbergen heeft al gezegd dat de kwantitatieve criteria – of het nu het marktaandeel is, de omzet van 5 mln. of het aantal ondernemingen – buitengewoon moeilijk te hanteren zijn en dat je daar niet mee uit de voeten kunt. Mijn voorstel is dan ook heel simpel om de bagatelartikelen af te schaffen. Dat betekent dus dat de artikelen 7, 8 en 9 uit de wet moeten worden gehaald. Dan is men daar in één klap van af. Wat is daarvan het voordeel? In de eerste plaats komen er dan niet allerlei illegale dingen. Als er een kwantitatief criterium is, komen er immers ongetwijfeld allerlei dubieuze operaties. Er wordt altijd geprobeerd om dat criterium te ontduiken. In de tweede plaats komen er enorme procedures over de uitwerking van het artikel. Waar de grens ook wordt gelegd en ook als de grenzen bijvoorbeeld van 5 mln. en 8 ondernemingen worden verhoogd naar 10 mln. en 12 ondernemingen, er komen daarover enorme procedures. Er ontstaat dus

een wet met wat je in de economie ontzettend hoge transactiekosten noemt. Als de Kamer dit voorstel van mij dus niet uitvoert, zitten wij over vijf jaar weer bij elkaar en dan zeggen de leden: hadden wij dat maar gedaan, want het land staat bol van de procedures bij de rechterlijke macht over dit artikel. Dat is dan ook een misallocatie, een verkeerde aanwending van productiemiddelen, in dit verband in de juridische sfeer.

Het grote voordeel van het afschaffen ervan is dat dan het verbod heel algemeen geldt. Dan zal men zeggen dat die dienst dus in betrekkelijk kleine situaties kan ingrijpen. Dat is op zichzelf ook zo, maar die dienst zal dat over het algemeen niet doen, want die heeft ook een beperkte tijd en die zal zich in feite tot hoofdzaken beperken. Men hoeft dus heus niet bang te zijn dat afschaffing van dit bagatelartikel tot een enorme administratieve rompslomp leidt. Integendeel, het is een enorme vereenvoudiging en het maakt de zaak aanzienlijk helderder. Voor consumenten betekent het dat zij naar de rechter kunnen stappen als zij in een individueel geval menen dat zij door mededingingsregelingen nadelig worden beïnvloed. Dat is alleen maar een aanzienlijke verbetering. Ik denk dus dat het belangrijk is om deze suggestie over te nemen.

Over de onafhankelijkheid van de dienst heb ik niet zo'n duidelijke mening, omdat ik dat voor een deel een juridische kwestie vind. Ik wil er in ieder geval de aandacht op vestigen dat men moet waken voor schijnafhankelijkheid. Als het een zogenaamd onafhankelijke instelling is, voorzie ik toch dat er een enorme druk op die instelling zal zijn vanuit de samenleving. Er is ook het gevaar van uiterst dubieuze ontwikkelingen. Wil je daar iets tegen doen, dan is openbaarheid van groot belang. Het enige middel tegen zaken als steekpenningen is eigenlijk openbaarheid, de rol van de pers en de media. Ik denk daar dus heel anders over dan de heer Timmer die de media nu beschuldigt van de val van sportkanaal 7. De media hebben juist bij dit soort processen een uiterst belangrijke rol te vervullen; zij moeten dingen aan het licht brengen. Dat zou een reden kunnen zijn om voorlopig toch te denken aan een constructie waarbij er in ieder geval een duidelijke parlementaire

verantwoordelijkheid is voor wat er gebeurt.

Ten slotte wil ik graag opmerken dat het optreden van de overheid zelf in het kader van het economische proces en het economische leven enigszins wordt verwaarloosd in de discussie. De overheid doet aan concurrentievervalsing door allerlei producten op markten te brengen onder uitermate gunstige voorwaarden. Er is het probleem van de kruissubsidies. Het vraagstuk van de rol van de overheid in het kader van het economische leven en de commerciële activiteiten van de overheid valt op dit moment eigenlijk in hoofdlijnen buiten deze wet en naar mijn gevoel is dat geen goede zaak.

Het hoort in beginsel zo te zijn dat je de allocatie, ook voorzover die tot stand wordt gebracht door de overheid, behoort te bezien uit een oogpunt van de effectiviteit voor de consumenten. Dan moet je geen tweedeling maken tussen wat de overheid doet en wat in de rest van de samenleving gebeurt. Ik denk dat de Kamer erop moet letten dat ook de overheid onder het regime valt. Hoe men dat technisch in de wet moet uitwerken, kan ik weer niet zo goed beoordelen omdat ik, zoals men wel weet, geen jurist ben. Ik wil mij daar dus ook niet aan wagen. Ik zeg alleen dat er als het ware evenwicht moet zijn in de organisatie van de wetgeving met betrekking tot de activiteiten van de overheid versus het bedrijfsleven.

**De voorzitter:** Dank voor uw duidelijke betoog. Met name het afschaffen van de bagatelregelingen is vanochtend nog niet zo aan de orde geweest en dat geldt ook voor de concurrentievervalsing.

**Mevrouw Voûte-Droste (VVD):** Ik dank prof. Van Wijnbergen en prof. Heertje. Prof. Van Wijnbergen heeft een aantal zaken aan de orde gesteld, waarover ik nog graag wat meer wil horen. Hij pleitte voor het niet vrijstellen van de verticale prijsbinding. In Europa geldt het ook als zodanig. Het zou ook in Nederland moeten gebeuren. De Nederlandse markt kent een aantal specifieke kenmerken. De zelfstandig filiaalbedrijven en de franchise-nemers hebben gezamenlijk een marktaandeel van ongeveer 35%. Het grootwinkelbedrijf beslaat 65%. Als wij ervan uitgaan dat de nieuwe

Mededingingswet is gebaseerd op het bevorderen van concurrentie, hoe kijkt hij er dan tegenaan, dat de verticale prijsbinding zonder vrijstelling het kleinwinkelbedrijf een probleem bezorgt qua concurrentie ten opzichte van het grootwinkelbedrijf?

De heer Van Wijnbergen zegt dat het bagatelcriterium zo laag mogelijk moet zijn. Prof. Heertje wil het helemaal weghalen. Vanmorgen heeft iemand gezegd dat het hoger moet zijn. Het is toch interessant economen, juristen en professoren hier te hebben. Prefereert hij terzake van de lage drempel het omzetcriterium of marktaandeelcriterium? Juist terzake van bagatel is dat een groot discussiepunt.

Wat de ambtelijke dienst betreft, is de opmerking interessant, dat deze voor politieke beïnvloeding moet worden behoed. Neem de wet, zoals die er ligt maar aan, aldus de heer Wijnbergen.

Prof. Heertje heeft gezegd dat het bagatelcriterium helemaal moet worden afgeschaft. Hij heeft altijd originele ideeën. Naar zijn mening zijn er dan minder administratieve lasten. Bij het verhogen van het bagatelcriterium is het argument dat er minder administratieve lasten zijn. Waarom vindt hij dat het minder administratieve lasten met zich brengt? Op een gegeven moment zal toch moeten worden opgespoord.

Mevrouw **De Koning** (D66): Ook ik ben benieuwd naar het antwoord op deze vragen. Als het geen ambtelijke dienst moet worden – een essentieel punt van kritiek – rijst de vraag hoe zich dat verhoudt met de sector specifieke toezichthouders, zoals telecom, energie en openbaar vervoer.

Wat is de visie op de uitzondering van banken en verzekeraars?

Aan het afschaffen van het bagatelcriterium had ik nog niet gedacht. In Duitsland heeft men dat ook niet. Wij zouden kunnen nagaan hoe het daar werkt.

De heer **De Jong** (CDA): Een van de aardige dingen van de economiebeoefening zoals voorgestaan door de heer Heertje is dat hij een ruim welvaartsbegrip neemt. Er zijn er in Nederland veel te weinig die dit doen. Dat houdt in dat hij niet stopt met zijn economiebeoefening, wanneer hij verder moet gaan dan

datgene wat in geld kan worden gemeten.

Het valt mij op dat in de discussie over deze wet de aandacht zich concentreert op de foeddetailhandel. Volgens mij is dat een van de sectoren waar de competitie nogal sterk is. Ik had veel liever gezien, dat de aandacht zich richt op de ziekenfondsen, makelaars, notarissen, banken, enz. Daar is veel meer eer te behalen. De heer Van Wijnbergen zei: weg met die franchising, er mag vooral geen prijsbinding in staan. De geschiedenis van de Nederlandse detailhandel in de voedselsector na de oorlog laat zien dat er in het begin allemaal zelfstandige ondernemers waren, dat die zich zijn gaan bundelen om meer countervailing power te bieden aan de Albert Heijns van deze wereld en dat het marktaandeel van deze mensen steeds verder daalt. Als zij op bepaalde onderdelen niet meer mogen doen wat zij nu wel doen, verzwak je hun positie nog verder. Uiteindelijk blijft Albert Heijn over en nog een paar van die bedrijven die de onderlinge competitie helemaal hebben uitgeschakeld. Ik vrees dat je dan hele streken op het platteland tegenkomt die het moeten doen zonder een levensmiddelenwinkel. Wat is het voordeel als de prijzen wel laag zijn, maar als je tien kilometer moet rijden om die producten te kunnen kopen? Er zijn delen van ons land waarin het die kant al op is gegaan. Ik zou zeggen: laat die vrijwilligfiliaalbedrijven vrolijk hun gang gaan en zorg voor nog enige stoffering van de detailhandel en voor spreiding over het gehele land. In de stad heb ik er geen moeite mee, maar op het platteland staan er vervoerskosten tegenover. Misschien kan de heer Heertje daarop zijn commentaar geven.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Ik heb begrepen dat de heer Van Wijnbergen pleit voor een zo onafhankelijk mogelijke uitvoering van deze wetgeving. Hij verwees naar Amerikaanse regelingen waarin de uitvoering van dit type wetgeving wordt beschermd tegen lobbywerk. Zou hij zoiets ook voor de Nederlandse wetgeving willen bepleiten? Zijn er voorbeelden van in Europa?

Ik begrijp dat hij een ambtelijke dienst veel te dicht bij de minister vindt en dat hij kiest voor een ZBO. Hij ging echter verder en zei: ook een

ZBO heeft riskante aspecten, want daarbij kan je te maken krijgen met een politisering van het benoemingsbeleid. Wij zijn daarmee de laatste tijd in Den Haag iets voorzichtiger geworden, gezien alle CTSV-perikelen. Wat zou hij dan willen? De Nederlandsche Bank is het meest onafhankelijke instituut dat dit land zo ongeveer kent, maar de benoeming van de directeur is een politieke aangelegenheid.

Prof. Heertje wil ik ook een paar vragen stellen. De huidige wetgeving frustrereert een aantal vernieuwingsprocessen, zei hij, en het kan allemaal een stuk beter. Geldt dat ook als het gaat om milieu- en natuurbehoud? Zou hij dat wat kunnen expliciteren?

Als hij de bagatelvoorziening wil schrappen, zou hij daarvoor dan iets in de plaats willen wat lijkt op de bagatelbekendmakingsregeling of heb ik dat verkeerd begrepen?

De heer **Van Wijnbergen**: Ik heb de indruk dat de invloed van de nu voorgestelde wetgeving op het kleinbedrijf sterk overschat wordt. In de VS gelden heel scherpe competitie regels, ook op dit gebied. Desondanks is daar sprake van een bloeiend kleinbedrijf en verliezen de groothandelsbedrijven terrein. Alleen worden de kleinhandelaars wat anders dan zij vroeger waren; het worden geen kleine Albert Heijntjes. Er is in de VS meer keuze op het gebied van warme bakkers, bijvoorbeeld, dan in Nederland. Die kleintjes komen terug, want zij kunnen dingen leveren die bij grote bedrijven verloren gaan. In de Verenigde Staten blijkt dat de consument bereid is om daarvoor te betalen.

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD): Er is ook veel verloren gegaan door de grote winkels aan de randen van de stad, de weidewinkels. Hetzelfde fenomeen doet zich in Frankrijk voor.

De heer **Van Wijnbergen**: Het zijn golven. Ook binnen de shoppingmalls ziet men kleine winkels naar voren komen. Het gaat niet alleen om de Bloomingdales, maar er zijn ook heel wat kleine bedrijfstjes. Je ziet dat bepaalde grote bedrijven in moeilijkheden komen vanwege de concurrentie uit niche-hoeken en dat zijn vaak kleine bedrijven of zelfs franchises die goed lopen.

Wij moeten de gevolgen van deze wet niet overdrijven. Deze wet biedt heel expliciet de mogelijkheid van samenwerking. In artikel 7 worden mogelijkheden geboden om allerlei afspraken te maken die productie en distributie kunnen verbeteren. Eigenlijk is alles wat belangrijk is mogelijk. Het enige wat niet mag, is als voorwaarde van de franchise meteen ook de hele marktstrategie aan banden leggen. Ik vind dat de wet een heel eind gaat wat het accommoderen van belangen van de kleinhandel betreft.

Wat betreft het platteland en de man die tien kilometer moet fietsen om zijn goedkope spullen te krijgen, is er óók sprake van de consumentenkeuze. Hij had ook niet kunnen gaan fietsen en het winkeltje dat er eerst nog was, met zijn hogere prijzen, kunnen laten overleven. Kennelijk gaan mensen tien kilometer fietsen en als ze die keuze maken, zullen ze dat wel willen. Wie zijn wij dan om daar tegenin te gaan?

Mevrouw **De Koning** (D66): Dit vind ik een opmerkelijke redenering.

De heer **Van Wijnbergen**: Ja, dat heet "consumentenbelang". Consumenten stemmen, ook met hun voeten.

Wat "bagatel" betreft is het voorstel van Heertje natuurlijk radicaal. Zelf heb ik een beetje in die richting geredeneerd dat er een zo laag mogelijk bagatel moet zijn, hoofdzakelijk omdat moeilijk kan worden vastgelegd wat een redelijke grens is. Zo'n vormgrens is überhaupt een probleem. De afweging berust natuurlijk op de transactiekosten. Als twee schilders willen samenwerken en daartoe eerst een petitie in Den Haag moeten indienen, ben je misschien wat te ver gegaan. Er moet een mechanisme komen waardoor evident kleine en onbelangrijke transacties erbuiten vallen. Of dat nu verloopt via een bagatel, een minimummarketshare, een minimumbedrag of een automatische goedkeuringsprocedure – alles wat niet binnen dertig dagen wordt beantwoord, is goedgekeurd – laat ik open. In elk geval moet de mogelijkheid worden geboden om de definitie van marktverstoring gedrag aan te passen aan de markt. Geen bagatel als dat tot te hoge transactiekosten leidt, en anders heel laag.

Het onderwerp "marketshare versus bedrag" zal in de volgende hoorzitting wel sterker naar voren komen. Marketshare biedt voordelen; dit betekent dat de toets niet scherper wordt naarmate de markt groter wordt, hetgeen nu wél zo is. Nu is bij een grote markt 5 mln. een veel lagere drempel dat bij de lokale kruideniersmarkt. Een nadeel is echter dat de definitie van "markt" niet zo gemakkelijk te geven is als de definitie van "omzet". De vraag rijst of er in dit verband geen geweldige conflicten rijzen over de grenzen van de markt. Je kunt lokaal een heleboel marketpower hebben terwijl het, als je de marktdefinitie op landelijk niveau brengt, er allemaal heel anders uitziet. Ik zie zoveel moeite met het definiëren van het begrip "markt" dat ik geneigd ben, te kiezen voor de optie die in de wet is neergelegd, een bedrag. Echter, hierover kan nader worden gediscussieerd.

Wat de onafhankelijkheid betreft wil ik nogmaals onderstrepen dat deze wet weinig waarborgen biedt. De minister kan zonder meer over de directeur van de dienst heenlopen. De enige restrictie is dat hij dient te handelen in overeenstemming met de geest van de ministerraad of iets dergelijks. Er staat niet eens bij hoe hij zich daarvan dient te verwittigen. Ook wordt niet vermeld dat er sprake dient te zijn van een stemming binnen het kabinet. Dat wordt vaag gelaten; het is uiterst dubieus gedefinieerd. Het komt mij voor dat deze clausule zich bijzonder gemakkelijk zal laten misbruiken wanneer de politieke winden die kant op waaien. Dat moet men juist zien te voorkomen. Ik zeg dit niet als aanklacht tegen de huidige mensen, maar wetten moeten niet in de richting van specifieke mensen worden geschreven maar voor algemene omstandigheden.

De benoemingsprocedure is een belangrijk punt zoals wij onlangs hebben kunnen zien. Je kunt dit nooit helemaal veiligstellen maar het is wel mogelijk om telkens een extra horde op de weg van de politieke beïnvloeding aan te brengen. Je kunt het moeilijk maken. Ik denk aan een speciale benoemingscommissie van mensen van nationale reputatie. Er is wel iets in die vorm te bedenken. In elk geval geldt daarbij: hoe meer openheid des te beter. Het gaat om veel openheid en veel afstand tussen de politiek en de benoeming. Politici

moeten in dezen in zekere zin tegen zichzelf beschermd worden. Dan zie ik eigenlijk alleen maar een ZBO met een externe benoemingscommissie als een goede garantie.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Kunt u daarvan een voorbeeld noemen ergens in het openbaar bestuur?

De heer **Van Wijnbergen**: Ik weet niet of daarvan in Nederland voorbeelden bestaan.

Overigens plaats ik een kanttekening bij de onafhankelijkheid van De Nederlandsche Bank. Die is namelijk veel minder sterk dan men denkt. Dat is meer een kwestie van uitvoering dan van legale structuur. Minister Zalm mag namelijk over de heer Duisenberg heen lopen met onder andere het wisselkoersbeleid; hij hoeft daarvoor zelfs niet eens bij de Tweede Kamer te rade te gaan. Die bevoegdheid heeft de minister overigens sinds 1983 niet "misbruikt". Wij hebben dus een onafhankelijke bank, omdat de politiek besloten heeft dat zij die onafhankelijk houdt, dus niet omdat er een formele structuur is die deze bank écht onafhankelijk maakt. Bij De Nederlandsche Bank is dat waarschijnlijk langer vol te houden dan bij iets wat zo gevoelig is bij de sector voor echte specifieke sectorlobby's als het mededingingsbeleid. Wat werkt voor De Nederlandsche Bank zie ik dus niet werken voor het mededingingsbeleid. Daarvoor zijn de heel directe financiële belangen van specifieke sectoren te groot. Ik wens dus een scherpere constructie voor het mededingingsbeleid dan nu voor De Nederlandsche Bank geldt. Voor De Nederlandsche Bank werkt het uitstekend, maar mijns inziens geldt dat dus niet voor het mededingingsbeleid. Ik weet niet of er een dergelijke constructie is in Nederland, maar dat is nauwelijks een tegenargument.

Het is niet duidelijk of er een uitzondering moet zijn voor banken en verzekeraars. Bij dit soort uitzonderingen moet je je afvragen welke problemen er ontstaan met de Europese regels. Een van de meest succesvolle componenten van het Europe '92 Programme is juist een poging om meer competitie te brengen in de financiële sector. Dit is eigenlijk een van de weinige elementen van dat programma dat

gewerkt heeft. Het gaat zeker tegen de geest van de Europese Unie en de plannen van de Europese Commissie in. Ik weet niet genoeg van de richtlijnen af om te kunnen zeggen dat het mededingingsbeleid daarmee in strijd is. Ik zie evenwel geen enkele reden om banken en verzekeraars uit te zonderen. Gezien de andere aard van hun activiteiten is het evident dat de criteria aangepast moeten worden, maar dit is meer een technisch probleem. Misschien moet in dit verband naar balanstotalen gekeken worden in plaats van omzetten. Bovendien moet men zich realiseren dat de markt bij banken en verzekeraars sterk verinternationaliseerd is.

Fast track is een procedure waarbij het congres zichzelf beschermt tegen de excessieve verleiding om specifieke interest groups te accommoderen. In dat geval wordt van tevoren afgesproken dat er over een wet alleen maar "ja" of "nee" gestemd kan worden, dus dat er geen amendementen mogelijk zijn. Bij de meeste handelswetgeving, dikwijls ook mededingingswetgeving, gaat het op die manier. Immers, bij dit soort wetgeving staan er zulke grote sectorbelangen op het spel dat de verleiding om te lobbyen bijna niet te weerstaan is. Wetgevers hebben dan een institutioneel mechanisme om zichzelf te beschermen. Ik denk aan de wetgeving inzake Nafta, north american free trade agreement, welke via de fast track procedure door het congres geleid. Ik weet niet of dit mogelijk is in Nederland, maar misschien wil de Tweede Kamer wel zo'n instrument hebben om zichzelf te beschermen.

De **voorzitter**: Ook de vraag aan de heer Heertje is wat wij er als Kamer mee moeten. Ik noem enerzijds de onafhankelijkheid versus de afhankelijkheid van de ambtelijke dienst en anderzijds de wildgroei van toezichthoudende organen. Die zijn er bij het openbaar vervoer, de telecommunicatie en de financiële wereld. Een aantal daarvan is inderdaad onafhankelijk, zoals bij de telecommunicatie. Nu komt er ineens een ambtelijke dienst voor de Wet economische mededinging. Hoe verhoudt dat alles zich tot elkaar?

De heer **Van Wijnbergen**: Het creëert uiteraard coördinatieproblemen. Er is een risico aan verbonden en dat zie je heel goed bij

de Amerikaanse savings and loan crisis, ten aanzien waarvan de meeste mensen denken dat dit kwam, doordat de verschillende regulatory agencies elkaar de bal toeschoven en uiteindelijk niemand wat deed. Wanneer je overlap hebt, moet je er op z'n minst duidelijke afspraken over hebben hoe verantwoordelijkheden verdeeld worden, opdat niet de ene agency zich achter de andere kan verschuilen en uiteindelijk niemand wat doet. Ik denk dat de verleiding tot beïnvloeding bij een mededingingscommissie of hoe je het ook wilt noemen – of dat nu een federal trade commission of een dienst of wat dan ook wordt – zo groot is, dat het die bescherming gewoon nodig heeft. Als er dan toch minder ZBO's moeten komen, dan zou ik zeggen: snoei ergens anders, maar niet bij de potentiële mededingingscommissie of hoe we die ook moeten noemen.

De heer **Heertje**: Wat betreft de bagatelregeling denk ik dat er inderdaad sprake van een belangrijke besparing is op het punt van kosten, als de bagatelregeling in zijn geheel wordt afgeschaft. Ik zie niet in dat die dienst of wat het dan ook wordt, in elke concrete situatie tot opsporing moet overgaan. Het feit dat het mogelijk is, dat er mededingingsafspraken zijn die, ook al zijn ze op kleinschalige basis en nauwelijks schadelijk uit een oogpunt van marktwerking, dan toch onder de wet vallen, hoeft geen reden te zijn voor degenen die de wet uitvoeren om inderdaad te gaan opsporen en te kijken of er maatregelen moeten worden genomen. Daar zie ik een enorme besparing. Voorzover er toch situaties zouden zijn waarbij er op kleinschalige basis het een en ander gebeurt dat niet door de beugel kan, kunnen ook private partijen gerechtelijke stappen ondernemen en dat vind ik alleen maar een goede zaak.

Deze uitwerking moet natuurlijk vergeleken worden met de variant dat men wel een of andere bagatelregeling heeft, op welk niveau dan ook. Daar voorzie ik enorme kosten van. In de eerste plaats is er het probleem dat men gaat sjoemelen met die regeling – dat gaat ongetwijfeld gebeuren – en in de tweede plaats komen er allerlei procedures over. De kosten daarvan moet je vergelijken met het andere geval en dan denk ik dat het volledig

afschaffen beter is. Het blijkt ook al uit de discussie over het marktaandeel, als men dat als criterium neemt. Dat heeft in het verleden al geleid tot allerlei procedures, omdat inderdaad het begrip "markt" niet eenduidig is af te baken, met name wanneer er sprake is van heterogene goederen. Dan is er eigenlijk alleen maar een algemene evenwichtsdefinitie te geven en ben je als econoom verloren wat afbakening betreft. Dat geldt helemaal, als je het nog wat dynamischer beschouwt en ook aan toetreding denkt. Want als je aan toetreding denkt, denk je aan nieuwe producten, nieuwe processen en nieuwe situaties die op z'n minst marktverruimend werken, waardoor ook dat criterium helemaal wegzakt. Ik denk dat welk kwantitatief criterium je ook aanlegt, je terechtkomt in allerlei procedures en geharrewar. Daarentegen zie ik niet wat de nadelen zijn van het afschaffen, het wegnemen van die artikelen. Integendeel, ik zie alleen maar enorme voordelen.

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD): Ik denk dat u het anders ook niet had voorgesteld. Het is een interessante optie, maar ik denk dat er, wat betreft ook het probleem met marktaandelen, uiteindelijk wat meer rechtszekerheid is, als wij toch voor een bagatelcriterium kiezen.

De heer **Heertje**: Dat bestrijd ik dus. Ik zie niet in dat het criterium van acht ondernemingen en een omzet van 5 mln. – ook al gaat men dat veranderen – meer rechtszekerheid geeft; zelfs het omzetbegrip is niet eenduidig. Ik ben er zeker van dat er allerlei interpretaties van het begrip omzet zullen komen en dat accountants van allerlei kantoren daar braaf aan meedoen. Ik zie absoluut geen rechtszekerheid in dit verband. Integendeel, ik denk, nogmaals, dat er enorme procedures komen en dat er misschien veel jurisprudentie over zal ontstaan.

Mevrouw **De Koning** (D66): Weet u hoe het in Duitsland functioneert? Daar is het immers zoals u het wilt? Als ik het goed begrepen heb, is er in Duitsland geen bagatelvoorziening. Weet u hoe het daar werkt?

De heer **Heertje**: Nee, dat weet ik niet. Ik ben, wat dat betreft, een paar abstracte figuren. Ik ben niet op de

hoogte van dergelijke concrete situaties. Dit zijn voor mij resultaten van logisch denken over dingen en ik weet dat dit zijn bezwaren heeft. Nogmaals, ik weet niet hoe het in Duitsland uitpakt, maar ik kan mij niet anders voorstellen, dan dat het in Duitsland uitstekend uitpakt en dat men het daar op goede gronden zo doet.

**De voorzitter:** Misschien kunt u een korte reactie geven op de suggestie van prof. H.W. de Jong. Hij zei dat men de criteria voor de bagatel-regeling niet zo serieus moest beschouwen omdat het gewoon iets praktisch is om te kijken hoeveel werk men eigenlijk aan kan. Als het op de toetsing zelf aan komt, gaat men natuurlijk kijken naar dingen als marktaandeel en de meer economische begrippen. Ik zie nu dat de heer Van Wijnbergen knikt.

**De heer Van Wijnbergen:** Maar ik maak mij een beetje zorgen over hoe zwaar de machinerie wordt die men in het leven gaat roepen. Als letterlijk twee schilders die gaan samenwerken, in Den Haag een petitie moeten indienen of dat wel mag, dan is men misschien wel te ver gegaan. In principe ben ik het eens met collega Heertje. Het is zo moeilijk te vangen en misschien moet je wel niet definiëren. Maar van de andere kant moet je op een gegeven moment evident nutteloze dingen eruit filteren. Als je het afschaft moeten er op zijn minst heel snelle procedures komen met automatismen voor evident niet relevante gevallen. Maar dan zit je toch weer met het probleem hoe je die scheiding aanbrengt en dan voer je via de achterdeur de bagatelregeling weer in. In zekere zin is dit een praktische vraag. Wat dat betreft is het goed om naar andere landen met een vergelijkbare structuur van bedrijven en marktgrootte, te kijken. Maar een praktisch mechanisme met een heel lage drempel die een heleboel kleine dingen eruit haalt, vind ik niet zo gek. Je moet de burger het leven niet te lastig maken om binnen de wet te leven. Collega Heertje zegt, dat het veel minder procedures geeft. Inderdaad geeft het minder procedures tegen beslissingen maar wel meer procedures to comply with the law. Immers, alles en iedereen moet petitie indienen om toestemming te vragen. Kan de dienst dat aan? Wordt het eindeloos vertraagd?

Raken er dossiers zoek? Maken ze fouten? Halen ze Philips en de schilder om de hoek door elkaar? Een stofkam die de kleine dingen eruit haalt, vind ik heel goed te verdedigen. Het komt mij voor, dat de drempel vrij laag ligt anders zou de heer Blankert niet zo klagen.

**Mevrouw De Koning (D66):** Maar, voorzitter, ik begreep de suggestie van prof. Heertje zo, dat iedereen zijn gang kan gaan totdat iemand er last van krijgt. Die schilders waar de heer Van Wijnbergen het over heeft, hoeven toch geen toestemming te vragen?

**De heer Van Wijnbergen:** Nee, want dan heb je een heel groot probleem. Je gaat dan een beetje terug naar de regel: alles mag totdat wij je vangen.

**Mevrouw De Koning (D66):** Zo had ik het begrepen.

**De heer Van Wijnbergen:** Ik hecht heel veel waarde aan de Europese richtlijn en aan de inhoud van deze wet, namelijk dat ervan wordt uitgegaan dat zaken als prijsafspraken in principe niet juist zijn, tenzij bewezen is dat ze goed zijn. Je kunt daar alleen maar effectief inhoud aan geven door middel van de meldingsplicht, anders is de kans dat men erachter komt, veel te klein.

**De voorzitter:** Het is duidelijk dat de heer Van Wijnbergen pleit voor het vasthouden aan de verbodstelsel, want die overstap is wel mooi. Maar nu wordt haast de suggestie gewekt dat prof. Heertje ervoor zou zijn dat via de achterdeur het misbruikstelsel weer werd ingevoerd. Hoe reageert hij daarop?

**De heer Heertje:** Nee, ik ben heel erg voor het verbodstelsel. Het betekent dat alle mededingingsregelingen die op welke manier dan ook de concurrentie beperken, verboden zijn, ook als het om heel kleine dingen gaat. Het geldt in mijn gedachtegang inderdaad voor alles. Dit zet juist niet de deur open voor het feitelijk gedrag waarbij men de mededinging beperkt zonder dat dit als het ware tot sancties leidt. Integendeel, in feite handelt iedereen die de mededinging beperkt, volgens deze wet onrechtmatig en komt in aanmerking voor sancties op grond van de wet.

**De heer Van Wijnbergen:** Je moet ook kijken hoe het in de praktijk werkt. Als er geen meldingsplicht is, komt men er nooit achter.

**De heer Heertje:** Je kunt overwegen of een meldingsplicht al of niet noodzakelijk is. Ik denk echter dat het ook zonder meldingsplicht een positieve uitwerking heeft.

Ik kom dan op het ruime welvaartsbegrip, de lage prijzen en het 10 kilometer rijden. In de eerste plaats merk ik op dat het verbeteren van de allocatie, naast nadelige inkomenseffecten, nadelige externe effecten met zich kan brengen. Aan die nadelige inkomenseffecten wordt aandacht besteed in acties van allerlei lobbygroepen, zoals de werkgevers. Er zijn echter ook nadelige externe effecten denkbaar, bijvoorbeeld dat consumenten 10 kilometer moeten rijden. Dit kan echter ook leiden tot een differentiatie aan de aanbodzijde, niet alleen qua prijzen, maar ook in de plaats en het tijdstip waarop goederen worden aangeboden. De wet kan ertoe leiden dat allerlei kleinere ondernemingen in de detailhandel als het ware een boterham gaan verdienen aan het voorzien in de behoefte van consumenten die op bepaalde plaatsen en tijdstippen goederen wensen. Ik kan mij bij wijze van spreken een ontwikkeling voorstellen die leidt tot het weer bezorgen aan huis. Vroeger kwamen de melkboer en de bakker aan huis, maar dat is nu verdwenen. Het is niet ondenkbaar dat in Nederland, ook als gevolg van de vergrijzing, een enorme behoefte ontstaat om de goederen op een bepaalde plaats en bepaald tijdstip te ontvangen en dat de consumenten daar dan ook een bedrag voor overhebben. Enerzijds werkt de wet dus in de richting van prijsdaling, anderzijds worden de niches in de markt opgezocht. De consumenten kunnen dan tot uitdrukking brengen dat zij daar iets voor overhebben. Ik denk dat de problemen langs die weg worden opgelost.

**De voorzitter:** Ik dank prof. Heertje en prof. Van Wijnbergen voor hun zeer nuttige inbreng en voor de beantwoording van de vragen.

Wij gaan door met het vierde deel van de hoorzitting over de ontwerp-Mededingingswet. Achter de tafel hebben plaatsgenomen prof. De Ru

van Loeff, Claess, Verbeke en prof. Van Damme van de Katholieke universiteit Brabant. De bedoeling is dat beide heren ieder een inleiding van tien minuten geven. Zij kunnen beginnen met enige lof voor de wet, zo zij die voelen. Wij zijn echter meer gebaat bij constructieve kritiek. Daarmee kunnen wij wellicht iets doen in de vorm van amendementen, moties en dergelijke. Vervolgens zullen de leden vragen stellen. Hopelijk doen zij dat zo kort mogelijk, opdat beide heren zo lang mogelijk kunnen antwoorden.

De heer **De Ru**: Mijnheer de voorzitter! Ik maak twee kleine opmerkingen vooraf. In de combinatie Loeff, Claess, Verbeke is de juiste schrijfwijze van Claess "Claeys". Dit gaat wel vaker fout. Verder vraag ik er aandacht voor dat ik ook hoogleraar ben aan de Vrije universiteit Amsterdam.

Ik wil graag commentaar leveren op de Mededingingswet vanuit de optiek van het staats- en bestuursrecht. Ik ben niet bij de eerdere beschouwingen van vandaag aanwezig geweest; ik weet dus niet of dit al in die mate aan de orde is geweest. Ik heb mij vooral beziggehouden met de vraag hoe deze wet, organisatierechtelijk gezien, in elkaar steekt. Ik heb begrepen dat de heren Biesheuvel en Mok hier vanmorgen hebben gesproken. Ik neem dan ook aan dat u hun preadvies kent voor de Vereniging handelsrecht en de Vereniging mededingingsrecht. Voor de goede orde: het merendeel van de daarin opgenomen standpunten onderschrijf ik, zeker als het gaat om de strafrechtelijke handhaving en de bestuursrechtelijke handhaving. Ik ben van mening dat het, wanneer het gaat om de keuze voor bestuursrechtelijke handhaving, alles afwegend, per saldo niet zo verstandig is om vooruit te lopen op de regeling daarvan in de Algemene wet bestuursrecht. Voorzover ik het kan inschatten, zal die niet eerder gelding krijgen dan per het jaar 2000. En dat is nog even weg. De tussenliggende tijd is nodig om het wetsvoorstel goed in elkaar te steken. Het is belangrijk om dat goed te doen, omdat daar nogal wat rechtsstatelijke waarborgen in zitten die nodig zijn, wanneer het gaat om dit soort ingrijpende bevoegdheden. Om daar niet te veel op vooruit te lopen in de Mededingingswet, lijkt het mij verstandig om de voorstellen

van met name de heer Mok voor aanpassing van de wet in de richting van strafrechtelijke handhaving te volgen. Ik neem evenwel aan dat dit vanmorgen aan de orde is geweest.

Ik kijk nu naar het organisatieplaatje. Er is een groot aantal rechtsgevolgen gemoeid met deze wet. In de eerste plaats brengt de wet zelf een aantal belangrijke rechtsgevolgen met zich, zodra zij in werking treedt. Ik doel bijvoorbeeld op de nietigheid van een aantal afspraken, overeenkomsten enzovoort ingevolge artikel 6. De constructie van de wet is nu eenmaal een verbodstelsel. De discussie ging zojuist even over de bagatelkwestie. Dat is nodig, als je een verbodstelsel hebt. In de tweede plaats is er in de algemene maatregel van bestuur nadere regelgeving te vinden, zoals in de wet gevraagd wordt. De wet vereist beleidsregels om de directeur aanwijzingen te geven. In de derde plaats is er sprake van een besluit van de minister. Die situatie doet zich met name voor bij overrulen in het kader van het concentratietoezicht. Dan zijn er nog de besluiten van (overstemmen van) de dienst en de directeur.

Als ik de bronnen van rechtsgevolgen naast elkaar zet, dan blijkt uit het totale plaatje dat aan de ene kant de wet en de AMvB – zij scheppen het kader met de belangrijkste rechtsgevolgen – en aan de andere kant de directeur het belangrijkste zijn. Ik zeg uitdrukkelijk "de directeur" en niet "de dienst". De dienst wordt wel genoemd in paragraaf 2 van de wet, maar daar wordt meteen bij gezegd dat de directeur aan het hoofd staat. De eigenlijke taken van de dienst worden steeds uitgevoerd door de directeur. In een enkel geval zijn er ook bevoegdheden aan ambtenaren gegeven, maar die betreffen het toezicht. Die ambtenaren staan onder leiding van de directeur. Waar in het wetsvoorstel, met name in de memorie van toelichting, regelmatig wordt gesproken van "de dienst" moet vrijwel in alle gevallen gelezen worden "de directeur", want daar liggen de bevoegdheden. Het is deze functionaris die de bevoegdheden uitoefent. Het aantal bevoegdheden is uitgebreid. Het gaat niet over kleine zaken. Het gaat over ingrijpende bevoegdheden, waarbij een grote mate van beleidsvrijheid aan de orde is; het zijn discretionaire bevoegdheden. De figuur noemen wij de attributie van bevoegdheden.

Dat is de situatie, waarin bevoegdheden door de wetgever worden toegekend, in dit geval aan een ambtenaar, waarbij de minister als het ware wordt gepasseerd. Dat moet worden onderscheiden van delegatie van bevoegdheden. Volgens de Algemene wet bestuursrecht is delegatie van bevoegdheden niet toegestaan aan ondergeschikten. Wanneer er sprake is van delegatie, kan een minister daar uitsluitend invloed op uitoefenen door beleidsregels te geven. Hij kan geen bijzondere aanwijzingen geven. Delegatie is hier uitdrukkelijk niet aan de orde.

Ook een zelfstandig bestuursorgaan is niet aan de orde. Dat is een bewuste keuze, voorzover ik kan nagaan. Er wordt niet voor een zelfstandig bestuursorgaan gekozen, om de directeur kennelijk onder de instructiebevoegdheid van de minister te laten. Zo staat het ook verschillende malen in de memorie van toelichting. Juridisch gezien is dat juist. Met de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen, die er sinds september zijn, kan de minister alleen maar algemene aanwijzingen aan een zelfstandig bestuursorgaan geven en geen bijzondere aanwijzingen. Bovendien zouden zelfstandige bestuursorganen alleen maar tot stand mogen komen als er sprake is van bevoegdheden, waarbij weinig beleidsvrijheid aan de orde is.

In onze situatie is er sprake van een dienst die juridisch gezien non-existent is, want de directeur is degene die de dienst uitmaakt. De directeur heeft de bevoegdheden. Het gaat daarbij om ruime discretionaire bevoegdheden in het kader van de wet, zij het dat die op tal van plaatsen zijn gedefinieerd. Bij de uitvoering is beleidsvrijheid nodig. Gelet op het karakter van de bevoegdheden en de Aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen zou het onjuist zijn om een zelfstandig bestuursorgaan in het leven te roepen. Het gaat namelijk niet om het nemen van routinebeslissingen. Wat dat betreft wordt in het wetsvoorstel de juiste weg gekozen van interne verzelfstandiging.

Ik heb mij afgevraagd of er instructies mogen worden gegeven door de minister aan de directeur en of dat consequent is. De conclusie luidt dat dit het geval is. De directeur en zijn dienst zijn ondergeschikt. Daar past instructiebevoegdheid bij.



Men kan van mening zijn dat dit bezwaarlijk is als de minister daardoor te veel de mogelijkheid zou hebben om in gevallen waarin het hem beliebt de aanwijzing te geven die hij nuttig acht. Een dergelijke discussie over dit soort aangelegenheden is jaren geleden al in de Kamer gevoerd met betrekking tot de bevoegdheid van de minister van Financiën ten aanzien van de inspecteurs van belastingen. Daarbij werd gekozen voor het gegeven dat de minister nu eenmaal verantwoordelijk blijft voor de belastingdienst, vanwege de ondergeschiktheid van de inspecteurs aan de minister. Daar doet de attributie van bevoegdheden aan de belastinginspecteur kennelijk niet aan af. Men kan daar al of niet vóór zijn, maar in ons geval kan er veel kou uit de lucht worden genomen als de aanwijzingen van de minister, anders dan bij wijze van beleidsregels – daarvoor biedt de wet een voorziening – worden gepubliceerd. Dan is het duidelijk welke bemoeienis de minister heeft gehad met de concrete besluitvorming. Ik heb het hierbij niet over concentratietoezicht, want daarbij kan de minister alleen maar overrulen. Dat is weer een aparte bevoegdheid in deze wet. Hij doet dat dan in overeenstemming met de ministerraad. Dat is niet zo soft geformuleerd als uitleg van mijnentwege suggereert. Het betekent namelijk dat het gehele kabinet een oordeel zal moeten geven en dat het besluit dus op dat niveau aan de orde zal komen, waardoor het voor de minister niet gemakkelijk zal zijn om specifieke belangen waarvan hij de gevangene zou kunnen zijn ("capture"), te behartigen. Een dergelijke waarborg zoek je eigenlijk ook bij de instructies die niet van algemene aard zijn. Die waarborg zou kunnen worden gevonden in de publicatie van de instructies.

De heer **Van Damme**: Voorzitter! Ik zou mijn commentaar complementair willen maken aan dat van de heer De Ru en ik wil de wet bespreken vanuit economisch perspectief, waarbij ik in het bijzonder wil ingaan op de interne consistentie van de wet.

Ik meen dat het heel goed is om over te stappen van het misbruikstelsel naar het verbodstelsel en om aan te sluiten bij Europese wetgeving, hoewel op die Europese wetgeving op bepaalde punten ook

wel kritiek te uiten is. De aansluiting is goed, niet alleen om gebruik te maken van de jurisprudentie die ontwikkeld is maar ook omdat wij kunnen leren van toekomstige ontwikkelingen in het Europese beleid. Het beleid staat in Brussel ter discussie. In Europa als zodanig is meer expertise aanwezig om de discussie in goede banen te kunnen leiden. Wij zouden daarvan in Nederland kunnen profiteren.

Europese wetgeving is vanuit economisch oogpunt niet uitsluitend positief te beoordelen. Er zitten een aantal minder goede aspecten aan. Het minder belangrijke van de twee aspecten die ik wil noemen, is dat bij het Europese mededingingsbeleid de interstatelijke handel een belangrijke rol speelt en dit speelt geen rol in het Nederlands mededingingsbeleid. Belangrijker is dat eigenlijk niet goed gedefinieerd wordt wat onder mededinging verstaan wordt. Er zijn twee begrippen van mededinging die door elkaar lopen. Formeel juridisch kun je mededinging beschouwen op microniveau. Je kunt van een beperking van de mededinging spreken als de handelingsvrijheid van een economische actor beperkt wordt. Vanuit economisch oogpunt is dat eigenlijk niet de relevante definitie van mededinging. De meer relevante definitie van mededinging betreft de vraag of er partijen zijn met marktmacht en of die macht kan worden uitgeoefend. Waar bij het eerste aspect de nadruk ligt op de individuele relatie, ligt bij het tweede aspect de nadruk op de markt. De markt moet dan als geheel beschouwd worden. Er moet elke keer afgewogen worden wat de consequenties zijn voor de markt als zodanig.

Uitgaande hiervan zijn er in de wet drie belangrijke onderdelen opgenomen, te weten het verbieden van mededingingsafspraken, het verbieden van misbruik van een machtspositie en ten slotte de concentratiecontrole. In de memorie van toelichting wordt een economische invulling gegeven aan het verbieden van misbruik van een dominante machtspositie. Er staat dat bij het verbieden ervan, eerst gekeken moet worden naar de relevante markt die afgebakend moet worden. Vervolgens moet worden nagegaan of er op die relevante markt sprake is van een machtspositie en of die dominant is. Ten slotte moet worden bekeken of er sprake is

van misbruik van die dominante machtspositie. Dit is een duidelijk stramien, waarbij bijvoorbeeld economische criteria als marktaandeel en dergelijke een belangrijke rol spelen.

Kijken wij naar de concentratiecontrole, dan zien wij dat in eerste instantie de aanmelding niet economisch wordt ingevuld, zoals het ook in Brussel gebeurt. Het ligt voor de hand om dat niet te doen. Maar wanneer wij vervolgens gaan kijken of wij al of niet toestemming moeten geven voor een fusie, valt te zien dat wel degelijk economische argumenten een rol spelen. Het gaat dan namelijk om de vraag of er een belangrijke economische machtspositie wordt opgebouwd of versterkt. De economische wetenschap wordt terzake serieus genomen.

Bij hetgeen de memorie van toelichting vermeldt over de mededingingsafspraken, wordt geen economische onderbouwing gegeven: er wordt niet aangegeven wat een mededingingsafpraak is en wat de consequenties daarvan zijn. Een nadeel is ook dat de merkbaarheid niet verder wordt ingevuld. In de nota van antwoord wordt voor de mededingingsafspraken aangesloten bij het juridische mededingingsbegrip, namelijk het beperken van de handelingsvrijheid van individuele actoren. Nu denk ik dat dit het zwakke punt is in deze wet. Op theoretisch-economisch gebied zou het zuiverder zijn om ook daar aan te sluiten bij competitie in de marktbetekenis. Dat heeft belangrijke consequenties voor het onderscheid dat wordt gemaakt tussen horizontale en verticale vormen van samenwerking geargumenteed worden dat die wel degelijk procompetitieve effecten kunnen hebben en dat dit eerder dan bij de horizontale afspraken het geval zou kunnen zijn. Op dit moment is de zaak in Brussel in beweging. Het is nog niet helemaal duidelijk hoe dat loopt. Wat uit de stukken tot nu toe wel duidelijk is geworden, is dat er bij de nieuwe voorstellen in het Groenboek de nadruk op wordt gelegd dat juist dit punt meer economisch ingevuld dient te worden.

Ik wil daar op dit moment niet verder op ingaan en alleen maar zeggen dat het relevante onderscheid het economische onderscheid tussen

substituten en complementen is. Bij horizontale afspraken gaat het om substituu-producten. Zo maken wij ons, wanneer wij bijvoorbeeld spreken over concurrentie tussen Philips en Sony, zorgen om kartelafspraken omdat Philips profiteert van een hogere prijs van Sony en Sony profiteert van een hogere prijs van Philips. Bij verticale afspraken hebben wij het echter over complementen. Een voorbeeld daarvan is Grolsch en een caféhouder. Grolsch levert het bier en de caféhouder de service. Als de service te hoog wordt geprijsd, gaat dat ten koste van Grolsch, en als het bier te hoog wordt geprijsd, gaat dat ten koste van de caféhouder. Hier zou men dus kunnen zeggen dat Grolsch en de caféhouder een incentive hebben om elkaar te beletten, een te hoge prijs te vragen. Als mededingingsautoriteiten zouden wij dan ook minder bezwaar moeten hebben tegen verticale dan tegen horizontale restricties, omdat de marktpartijen er bij verticale restricties geen baat bij hebben dat zij beide de prijs opdrijven, omdat zij elkaar dan immers schaden.

Deze zaak is in Brussel in beweging, maar het is onduidelijk wat eruitkomt. Vanuit economisch oogpunt is hier heel goed materiaal over geschreven, bijvoorbeeld door de OECD over franchising. Daarnaast komt er een "discussion paper" aan van DG2 over verticale relaties. In dit materiaal wordt steeds weer aangegeven dat de markt steeds als uitgangspunt moet worden genomen. Er wordt dus niet de formeel-juridische invalshoek gekozen van waaruit men zich afvraagt of er beperking is van handelingsvrijheid: de vraag is echter de economische, wat het effect op de markt is.

Conclusies van de OECD zijn de volgende. Het is niet bij voorbaat te zeggen of een verticale relatie positief of negatief uitwerkt. Het kan wel degelijk positief uitwerken, maar het kan ook negatief zijn. Wat echter belangrijk is, is de machtspositie die de verticale structuur of keten in de markt inneemt. Als deze keten geen machtspositie en een relatief klein marktaandeel heeft, hoeven wij ons over de verticale beperking niet zo'n zorgen te maken. Een ander punt dat naar voren komt, is het onderscheid tussen prijs- en niet-prijsconcurrentie: vanuit economisch oogpunt wordt niet zo goed

begrepen waarom men in verschillende landen strenger optreedt tegen prijsrestricties dan tegen niet-prijsrestricties. Dat is iets wat op dit moment op basis van de economische wetenschap eigenlijk niet goed kan worden onderbouwd. Misschien zijn er andere verklaringen voor te geven, bijvoorbeeld het feit dat in de Europese Unie de parallelle handel zo'n belangrijke rol speelt en het feit dat het mededingingsbegrip, als zijnde vrijheid van handel, in Duitsland zo'n belangrijke rol speelt.

Hierbij aansluitend: het wetsvoorstel laat zich zodanig lezen dat wij de verticale relaties toch gaan aanpakken. Misschien valt dat in de praktijk wel mee en komen er ontheffingen enzovoort. Stel nu dat dat niet zo is en dat er geen ontheffingen komen; dan zouden eventueel al die verticale samenwerkingsverbanden zich omvormen tot geïntegreerde verticale bedrijven, die dan de mogelijkheid hebben om wel of niet aan prijsbinding te doen. Als dat gebeurd is, wat zouden wij dan doen? Dan zouden wij op basis van het derde onderdeel van de wet, de concentratiecontrole, moeten beslissen of wij wel of niet willen optreden tegen deze geïntegreerde bedrijven. Onze conclusie zou in veel gevallen zijn dat deze verticale ketens geen marktmacht hebben en wij zouden er dus niet tegen ingrijpen. Dat is eigenlijk een inconsistentie in het wetsvoorstel: wij dwingen de samenwerkingsverbanden min of meer om zich te formaliseren en als zij zich dan geformaliseerd hebben, wordt er gezegd dat zij geen marktmacht hebben en dat er dus niets aan gedaan hoeft te worden. Op basis van economische analyse zou dan eigenlijk de conclusie zijn dat als wij die dwang niet opleggen, er ook geen sprake is van marktmacht en dat wij ook niet hoeven in te grijpen.

De **voorzitter**: Ik zie mevrouw De Koning als eerste haar hand opsteken.

Mevrouw **De Koning** (D66): Het doet er niet toe wie als eerste iets zegt. De bijdrage van prof. De Ru is buitengewoon relevant, in de eerste plaats vanwege zijn mededeling dat je bij een verbodstelsel sowieso een bagatel nodig hebt, omdat je anders het spoor bijster raakt. Hij heeft ook een korte analyse gegeven ter verklaring van de keuze voor een

dienst, ressorterend onder de minister. Via een soort a contrario-redenering is dat, gek genoeg, de beste of – als ik de heer De Ru goed begrijp – eigenlijk de enig mogelijke keuze, omdat je bij een ZBO alleen algemene en geen bijzondere instructies kunt geven en omdat de heer De Ru uit de aard van de werkzaamheden afleidt dat bijzondere instructies wel degelijk aan de orde zijn. Vindt de heer De Ru het bezwaarlijk als deze dienst een dienst zou zijn? Zou hij liever een ZBO gezien hebben als dit – naar zijn smaak – formele beletsel niet op de weg zou liggen? Dat is eigenlijk mijn belangrijkste vraag, want het is voor het eerst dat wij dat hier zo precies horen. Ziet hij in een soort plicht voor de minister tot publicatie van de aanwijzingen, zoals hij die voorstelt, voldoende waarborgen voor een soort transparantie? Laat ik de andere vragen maar even aan mijn collega's laten.

De **voorzitter**: Dan moeten zij wel weten wat die vragen zijn. Het woord is aan de heer Van Middelkoop.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Ik wil graag aansluiten bij de vragen van mevrouw De Koning aan prof. De Ru over de bestuurlijke structuur, want dat verhaal was mij niet helemaal duidelijk. Ik begin met het laatste punt van mevrouw De Koning. Prof. De Ru heeft gezegd dat men een oplossing zou kunnen vinden door het verplicht stellen van het publiceren van concrete aanwijzingen. Is dat überhaupt wel mogelijk? Heeft dat type aanwijzingen altijd een vorm die zich voor publicatie leent?

Ik heb nog even gebladerd in het wetsvoorstel en ik heb artikel 4 nog eens gelezen. Waar haalt prof. De Ru precies uit dat de minister meer mag doen dan het geven van algemene aanwijzingen? Ik kom tot die vraag omdat ik via een soort a contrario-redenering bij artikel 4 tot de conclusie denk te kunnen komen – maar dat is op dit moment even "pour besoin de la cause" – dat dit wellicht niet mogelijk is. In artikel 4 staat dat de minister die bevoegdheid heeft, namelijk het leggen van algemene aanwijzingen en dat betreft dan die beleidsregels. Uw antwoord zal wellicht zijn dat het allemaal niet wegneemt dat het toch een gewone ambtenaar is en dat die dus ook concrete aanwijzingen kan

krijgen. Zou u op die vraagstelling eens willen reageren?

De heer **De Jong** (CDA): Ik heb een vraag aan de heer Van Damme. Eigenlijk vind ik het jammer dat hij niet met de heer Van Wijnbergen in het vorige uurtje zat, want ik heb de indruk dat het nog een leuke discussie had kunnen opleveren. Maar dat kan de heer Van der Ploeg misschien bij een andere gelegenheid nog eens organiseren. Toen ik las over de uitzonderingsbepalingen die uit Brussel tot ons komen, met name in de sfeer van de detailhandel, heb ik mij ook afgevraagd waarom sommige wel en andere niet. Prijsrestricties worden verboden en niet-prijsrestricties zijn in grote mate toegestaan. Waarom is de prijs zo speciaal? Dit soort organisaties concurreert immers niet alleen op de prijs, maar ook op andere dingen. De prijs is vaak niet het voornaamste wapen. Daar ben ik niet uitgekomen en wat dat betreft sprak het betoog mij wel aan. Ik speel nu een beetje advocaat van de duivel, maar als deze wet ertoe zou kunnen leiden dat franchiseketens zich omsmeden tot geïntegreerde bedrijven, zou dat een vermindering van mededinging tot gevolg hebben en dat kan toch niet de bedoeling van de wet zijn. Zou je dan misschien moeten veronderstellen dat daarmee wordt beoogd om nieuwe toetreders tot de markt te lokken, zodat de mededinging toch weer verbetert?

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD): Voorzitter! Ik heb drie vragen aan prof. De Ru. Zijn visie op de dienst is anders dan die van de anderen. Kan hij misschien nog even toelichten wat zijn mening is over opsporing, vervolging en sanctie in één hand in die dienst?

Dan mijn tweede vraag. De heer De Ru gaf in het begin aan dat hij een bestuursrechtelijke analyse heeft gegeven, in navolging van prof. Mok. Wat is zijn oordeel over de rechts-eenheid en de -handhaving? Dat vraag ik omdat het hoger beroep van de dienst bestaat uit de rechtbank Rotterdam en het College van beroep voor het bedrijfsleven aan de ene kant en aan de andere kant bestaat de rechtsgang uit rechtbank, hof en Hoge Raad.

Mijn derde vraag gaat over de individuele aanwijzingen. Die moeten gepubliceerd worden – dat werd ook door de heer Biesheuvel gezegd –

om de rechtszekerheid en de autoriteit van de dienst meer zekerheid te geven. Kan hij daar nog even op ingaan?

Dan heb ik nog een vraag aan prof. Van Damme. Het lijkt erop dat in het Groenboek van de Europese Commissie een iets milder beleid zal komen op het punt van verticale prijsbinding. Heeft hij enig idee wanneer dat gepubliceerd zal worden? Is het niet zo dat het beleid uit Brussel ook in Nederland geïmplementeerd zal moeten worden? Het is dan wel geen wetgeving, maar het zal uiteindelijk toch doorwerken en de vraag is hoe.

Mijn tweede vraag betreft concurrentievervalsing door de overheid. Prof. Van Damme praat immers vanuit de economische invalshoek. Zijn de semi-overheid en de overheid die concurrentievervalsing plegen nu te vatten omdat het als economische entiteiten worden aangewezen? Is dat voldoende of zullen de uitgangspunten van marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit zoals die recentelijk aan de orde zijn geweest, geïmplementeerd moeten worden en zo ja, hoe?

Ik kom toe aan mijn laatste vraag. Ik weet dat het veel vragen zijn, maar wij moeten profiteren van de deskundigheid die hier vandaag aanwezig is. Ik zou graag de visie van de heer Van Damme hebben over verkoop met verlies. Moet daar meer aan gedaan worden dan nu wordt aangegeven? Moet daar eventueel iets aan worden gedaan als het opnemen van een nieuw hoofdstuk onrechtmatige daad in het Burgerlijk Wetboek? Eigenlijk had ik die vraag ook aan prof. De Ru willen stellen.

De **voorzitter**: Ik vraag bij verkoop met verlies aandacht voor dumping of rooftprijzen. Ik geef het voorbeeld van het kopen van een pak koffie bij de Bijenkorf, waarbij je een CD'tje voor een tientje kunt kopen, waarop drie uur lang kerstmuziek staat. Dat is een lokkertje. Wat moet je daarmee? Hoe kijkt u uit economisch oogpunt aan tegen de lokkertjes en de dumping?

Er is een onderscheid gemaakt tussen substituuat en complementen. Tussen Sony en Philips is het wel bedreigend voor een goede concurrentieverhouding. Horizontale prijsbinding is hier kwalijk. Terzake van de verticale prijsbinding werd

het voorbeeld van een caféhouder en Grolsch genoemd. Dat is juist goed, want partijen hebben geen belang het af te spreken. De heer Van Damme wekt de suggestie om het vrijwillig filiaalbedrijf maar te laten lopen. Zelfs bij integratie zou het niet gepakt worden. Waar maken wij ons eigenlijk druk om, was zijn suggestie. Ik hoor uit de hoek van de vrijwillig filiaalbedrijven het geluid, dat de belangenorganisaties hieraan wat minder aandacht geven. Ik hoor ook klachten over wurgcontracten. Er is dan sprake van een gezamenlijke inkoop. Zij moeten dan spullen kopen tegen een hoge prijs, terwijl het ergens anders goedkoper kan. Hoe kijkt u daar tegenaan vanuit het oogpunt van concurrentie?

De heer **De Ru**: Ik begin met het zelfstandig bestuursorgaan en de positie van de directeur. Als de tekst van het wetsvoorstel een aantal jaren geleden zou zijn ingediend – voordat er duidelijkheid was over de positie van de zelfstandige bestuursorganen en over delegatie in het kader van de Algemene wet bestuursrecht – zou kunnen zijn geconcludeerd – dat het de minister niet was toegestaan om instructies te geven voor bijzondere gevallen. Waarom? De wet geeft de minister de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen. Dat is algemeen. Daarnaast, in het geval van concentratietoezicht, geeft de wet de minister de bevoegdheid om te overrulen. Daarbuiten zegt de wettekst zelf niets over de bevoegdheid van de minister om aanwijzingen te geven, laat staan instructies te geven. Er is kennelijk door de wetgever alleen voor deze gevallen gedacht aan een aanwijzing. A contrario: er mogen dus geen instructies worden gegeven voor specifieke gevallen. Dat zou in het verleden een redenering zijn geweest waarmee je nog een eind zou zijn gekomen.

U bent er nu om duidelijkheid te scheppen voor de toekomst. De wetgever vraagt zich af, wat er in de wet moet komen te staan. Welke rechtstoestand is gewenst? Die is beperkt als wij kijken naar wat er heden aan algemene beslissingen ligt in de vorm van de Algemene wet bestuursrecht en Aanwijzingen voor de regelgeving. Als de wetgever deze regels serieus neemt, moet hij zich hieraan houden. Het is óf algemene regels maken voor wetgeving en die respecteren óf de regels niet maken,

met alle vrijheid van dien. Wij hebben de vrijheid kennelijk moedwillig ingeperkt.

Tot de heer Van Middelkoop zeg ik dat een ondergeschiktheidsrelatie tussen de minister en de ambtenaar van toepassing is op de directeur en de dienst. Er staat in de wet: "in het ressort" van het ministerie van Economische Zaken. Ik heb nog nooit zo'n merkwaardige term gezien om die ondergeschiktheidsrelatie aan te geven. Misschien blijkt hieruit dat men hiermee enigszins in zijn maag zit. Dat neemt niet weg dat ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken arbeidsrechtelijk gezien ondergeschikt zijn aan de minister en dus vatbaar voor instructies. Daar kunnen wij dus niet omheen. Als wij daarentegen de aard van de wet bekijken, zien wij dat de bevoegdheid van de minister om te overrulen met een procedurele waarborg is omgeven in de vorm van een terugkoppeling naar de ministerraad teneinde de minister niet de kans te geven, in zijn eentje – zo begrijp ik die terugkoppeling – beleid te voeren dat misschien niet in het landsbelang is. Dat is een garantie.

Ik mis een andere garantie, een garantie waarom de Kamer indertijd bij de affaire-Wibo van der Linden/ staatssecretaris Koning niet heeft gevraagd, omdat het in de aard van de belastingwetgeving minder vanzelfsprekend is om te zeggen: wij willen inzage in alle instructies. Dat betekent namelijk dat je ook inzage zou kunnen krijgen in het belastingdossier van individuen. Dat is een ander verhaal dan dit verhaal. Ik vind de instructiebevoegdheid buitengewoon geschikt om de minister enige rugdekking te geven en enige bescherming te bieden tegen al te grote maatschappelijke beïnvloeding waarvan hij misschien niet gediend is.

Je zou ook kunnen zeggen: ik geef hem voor die concrete, individuele aanwijzingen de plicht om de ministerraad te consulteren. Ik zou dat een te zwaar middel vinden voor dat geval. Ik vind openbaarheid voldoende.

Daarmee heb ik denk ik ook de vraag beantwoord of ik een ZBO wenselijk vind. Ik zou wel kunnen zeggen dat ik dat wenselijk vind, maar dan zou ik eigenlijk eerst de algemene wetgeving op dit punt terzijde moeten stellen om die wens te kunnen realiseren. Ik wijs erop dat er op bepaalde terreinen zelfstandige

bestuursorganen zijn waarvan je misschien zou zeggen: als wij die nu zouden moeten instellen, zouden wij dat dan doen op de manier waarop wij dat hebben gedaan. Ik denk aan De Nederlandsche Bank. Dat is een heel specifiek geval. Indertijd is gedacht aan een verzelfstandiging in een ZBO, in dit geval zelfs in een privaatrechtelijke rechtspersoon, om ervoor te zorgen dat de minister van Financiën niet in de verleiding zou kunnen komen om de bankbiljettenpers te laten draaien. Ik denk ook aan een situatie als bij telecommunicatie op het ogenblik. Daarbij wordt discussie gevoerd over de vraag: moet er een zelfstandig bestuursorgaan komen dat de positie van TND (Toezicht, Netwerken en Diensten, het orgaan dat toezicht houdt op de telecommunicatiemarkt) verstevigt?

Dat daar met recht nog gepleit kan worden voor een ZBO heeft een heel andere achtergrond en die is deze. De Europese Commissie heeft bij herhaling gezegd tegen de lidstaten die zonder uitzondering een nationaal telecommunicatiebedrijf hadden dat monopolist was krachtens wettelijke bepalingen: zorg ervoor dat je, wanneer je de nieuwe markt die moet opengaan en geliberaliseerd moet worden, gaat reguleren – dat is onvermijdelijk, want de weg naar liberalisering gaat via regulering – niet in conflict van belangen komt door eigenaar te zijn van dat bedrijf wanneer je de liberalisering vorm moet geven; ontvlecht die functies. Om die reden hebben wij in Nederland gezegd: laten wij de minister van Verkeer en Waterstaat zo min mogelijk belasten met het imago dat zij misschien de PTT de hand boven het hoofd houdt, laten wij een ZBO in het leven roepen.

Hoe moeilijk dat is, blijkt in die casus. Met de ZBO-richtlijnen die wij nu kennen in de vorm van aanwijzingen staat de minister van Verkeer en Waterstaat op het standpunt dat te zware bevoegdheden die te veel discretionaire beslissingen meebrengen toch bij haar moeten blijven en niet aan TND moeten worden overgelaten. Ook daar doet zich dus weer een spanningsveld voor. Dat zou a fortiori gelden voor de kartelautoriteit, gelet op de discretionaire bevoegdheden.

Dit alles overziende, denk ik: laten wij geen discussie voeren over een ZBO in dit geval, hoewel in een

recent rapport van In 't Veld (Toezicht op de marktwerking in Nederland) daarvoor wel een pleidooi wordt gevoerd. Dit pleidooi wordt gevoerd voor een "ZBO-Markt", dat wil zeggen een zelfstandig bestuursorgaan dat méér is dan alleen een mededingingsautoriteit; het zou marktwerking in ruimere zin moeten bestrijken. A fortiori geldt daarvoor dat er discretionaire bevoegdheden nodig zijn en dus zijn er minder mogelijkheden, gelet op het huidige constitutionele recht, om een zelfstandig bestuursorgaan te bepleiten. In 't Veld hanteert als eerste argument: zorg ervoor dat er een ZBO is omdat er op andere departementen voor sectoren ook ZBO's zijn en die moet men tegemoet kunnen treden, niet als minister, maar met een ZBO. Ik vind dit geen doorslaggevend argument. Een tweede argument is de transparantie: als er een ZBO is, wordt automatisch de relatie tussen minister en orgaan duidelijk. Dat zal dan wel, maar dat kan juist door de publicatie van de instructie ook worden gerealiseerd in de situatie zonder ZBO. Met andere woorden: beide argumenten acht ik niet sterk.

Er is een vraag gesteld over het houden in één hand van opsporing, vervolging en sancties. Ik kan daar niet bepaald mee zitten. Misschien is het wat onorthodox om het zo te stellen. Zeker als u het voorstel van Mok zou volgen, zijn er mijns inziens voldoende checks and balances en is het uiteindelijk de rechter die het controleert.

De rechtseenheid blijft een moeilijk probleem, maar dat ligt niet zozeer aan de onderhavige concrete wet, als wel aan het feit dat wij in Nederland twee hoogste rechters hebben, namelijk de Raad van State en de Hoge Raad. Als de wetgever dit probleem oplost, wordt ook het probleem dat in dit verband kan rijzen, ondervangen. De koninklijke weg zou zijn, dit grotere probleem op te lossen. Mijn pleidooi zou erop zijn gericht, ervoor te zorgen dat er één hoogste rechter is.

Ook is een vraag gesteld over verkoop met verlies. In het Nederlandse recht is daartegen op te komen door te stellen dat er sprake is van een onrechtmatige daad. Wij moeten echter constateren dat de rechter niet zo snel een onrechtmatige daad aanneemt wanneer er onder de prijs wordt verkocht. De vraag is hoever men onder de prijs

moet gaan, wil er écht sprake zijn van een onrechtmatige daad. Welnu, dat kan heel ver zijn. Zo gauw is dat niet het geval. In het kader van de Europese rechtspraak doet zich hetzelfde verschijnsel voor. Ook daar geldt dat het niet eenvoudig is om te bewijzen dat er werkelijk sprake is van dumping. Aangezien het onderhavige wetsvoorstel niet afwijkt van de situatie die in het Nederlandse en in het Europese recht is gegroeid, voorzie ik op dit punt niet zoveel problemen.

De heer **Van Damme**: Voorzitter! De heer De Jong vraagt waarom sommige verticale beperkingen wel en andere weer niet aan de orde komen. Ik kan daarover niet veel méér zeggen dan dat dit onderscheid in de economische wetenschap niet is uitgekristalliseerd. Sommige economen houden het erop dat bijvoorbeeld gebiedsafspraken veel schadelijker zijn dan prijsafspraken. Gegeven ons huidige instrumentarium moeten wij hiermee voorzichtig omgaan. Wij hebben geen goede argumenten op basis van de wetenschap om te stellen dat prijsafspraken schadelijker zouden zijn dan niet-prijsafspraken. Misschien zijn er wel andere argumenten te verzinnen, zoals het traditionele aspect en de gedachte dat de prijs een belangrijker element is dan andere marketingelementen. Zo is bijvoorbeeld in Duitsland de individuele contractvrijheid zeer belangrijk. Als de prijs als centrale contractuele variabele gezien wordt, ligt het voor de hand dat daar in het bijzonder op wordt gelet. Zoals gezegd, voor de huidige stand van de wetenschap is dat toch niet zo duidelijk.

Mijn voorstel is eigenlijk dat de Mededingingswet neutraal moet zijn ten opzichte van verschillende organisatievormen, dus dat niet de ene organisatievorm boven de andere bevoordeeld wordt. Het huidige wetsvoorstel bevat bepaalde aspecten dat ketens bevoordeeld worden boven samenwerkingsorganen. Wanneer de samenwerkingsorganen zich tot ketens omvormen en je wilt op dat moment eigenlijk niet ingrijpen, moet je van tevoren beslist hebben dat je ook niet bij de huidige samenwerkingsvormen wilt ingrijpen, juist vanwege de neutraliteit ten opzichte van organisatievormen.

Mevrouw Voûte heeft geïnformeerd naar het Groenboek van de Europese Commissie. Ik heb verleden week nog getelefoneerd met degene bij DG4 die zegt verantwoordelijk te zijn voor de publicatie van het Groenboek. In dat telefoongesprek heeft hij gezegd dat het nog steeds betrouwbaar is en dat het niet duidelijk is wanneer het komt. Het is wel duidelijk dat het niet dit jaar gebeurt. Hij hoopt nog steeds dat het in januari verschijnt. Het is mij ook duidelijk geworden dat in het Groenboek niet staat dat het regime ten opzichte van verticale relaties milder wordt, omdat het Groenboek een discussiestuk zal zijn waarin de verschillende mogelijkheden aangegeven worden. Een van de mogelijkheden is doedeenvoudig dat het huidige regime wordt voortgezet.

Alle tekenen wijzen er op dit moment echter op dat het Groenboek zal concluderen dat er meer oog moet zijn voor een economische beoordeling van de relaties, dus geen formele beoordeling. Dit hebben medewerkers van DG4 ook al expliciet gepubliceerd. Ik heb ook verwezen naar een discussiestuk van DG2. Voorzover ik begrepen heb, is dat eigenlijk hetzelfde als de kern van het Groenboek dat DG4 zal presenteren. Aangezien DG2 wat ongeduldig wordt, zal men het discussiestuk waarschijnlijk nog dit jaar presenteren. Hiermee is men dan toch wel redelijk geïnformeerd.

De vraag is gesteld of het huidige wetsvoorstel voldoende mogelijkheden biedt om concurrentievervalsing door de overheid aan te pakken. Inderdaad zijn er mogelijkheden om economische activiteiten van de overheid aan te pakken, maar de onafhankelijkheid van de toezichthouder maakt dat wel makkelijker. In het onderzoek-In 't Veld komt een onafhankelijke toezichthouder met twee taken ter sprake, namelijk toezicht op het mededingingsbeleid in enge zin en coördinatie van de sector specifieke toezichthouders. Dat model spreekt mij zeer aan en ik vermoed dat hiermee concurrentievervalsing het best kan worden tegengegaan. Immers, de concurrentievervalsing ontstaat juist in die sectoren van de economie waar de overheid traditioneel een machtspositie heeft en waar dus ook sector-specifieke toezichthouders zijn ingesteld.

De vraag of er iets gedaan moet worden aan verkoop met verlies

beantwoord ik ontkennend. Daarbij kan onder andere de vraag gesteld worden waarom het in het belang van een marktpartij is om prijzen te dumpen. Daarvoor kunnen verschillende argumenten zijn; sommige zijn valide en andere misschien wat minder valide. Het artikel in het wetsvoorstel dat het equivalent is van artikel 86 van het EG-verdrag biedt wel degelijk de mogelijkheid om tegen rooftprijzen op te treden. Immers, de Europese Commissie heeft ook Akzo beboet op basis van datzelfde artikel 86. Zoals gezegd, zijn er wel degelijk mogelijkheden om rooftprijzen aan te pakken. Daarmee is overigens niet gezegd dat de handelwijze van de commissie de beste dan wel economisch te rechtvaardigen is. Ik zou dan ook zeggen dat er verschillende redenen zijn, waarom je met de prijzen lager zou willen zitten dan je inkoopprijs, en dat je daarom niet algemeen kunt zeggen dat je dumping moet verbieden.

De laatste vraag van de voorzitter ging over wurgcontracten bij het vrijwillig filiaalbedrijf. De vraag daar is of je met mededingingsbeleid moet willen ingrijpen in individuele contracten, in bilaterale contracten die worden afgesloten. Het zou best kunnen dat die wurgcontracten er zijn, maar ik heb ze nog niet gezien. Misschien is het alleen maar zo dat mensen heel wat vrijheid gewend zijn en dan al heel gauw van een contract zeggen dat het een wurgcontract is. Per slot van rekening zijn het hier toch in eerste instantie contracten waar men vrijwillig in stapt en waar je als wetgever niet in moet willen treden. Op het moment dat zou blijken dat er toch sprake is van een machtspositie, kun je wel degelijk, op basis van het equivalent van artikel 86, eventueel ingrijpen.

De heer **De Jong** (CDA): Nog even terugkomend op die rooftprijzen, denk ik dat je misschien nog iets kunt voelen voor de redenering van Van Damme, dat niet alle verkopen beneden een prijs die minstens de integrale kostprijs dekt, generiek zouden moeten worden verboden. Maar aan de andere kant zegt De Ru dat het je niet zal meevallen om een onrechtmatige daad te bewijzen, terwijl er toch duidelijk in het verleden voorbeelden van zijn dat zodanig lang gedumpt wordt, dat aldus getracht wordt concurrentie uit

te schakelen en wel definitief. En dan komen beiden tot de conclusie dat zoals het nu geregeld is, het eigenlijk wel goed is. Dat bevreemdt mij een beetje, als je ziet dat het tamelijk desastreus kan zijn vanuit een oogpunt van mededinging en het moeilijk via de onrechtmatige daad zou zijn te bestrijden.

De heer **Van Damme**: Ik zou zeker zeggen: niet allemaal verbieden. Ik zou ook zeggen – ik meen dit al gezegd te hebben – dat het op basis van het equivalent in de huidige wet van artikel 86 van het Verdrag van Rome wel degelijk mogelijk is om rooftprijzen aan te pakken.

De eerste vraag die je hierbij moet stellen, is of zo'n strategie überhaupt succesvol kan zijn voor die marktpartij waarvan beweerd wordt dat deze rooftprijzen hanteert. Dat vereist dat de markt aan bepaalde voorwaarden voldoet. Het betekent dat je een marktanalyse moet maken. Als het zou zijn dat je er succesvol in bent om één potentiële concurrent van de markt te verdrijven, dan kan het best zo zijn dat een nieuwe concurrent alweer gereedstaat die het ook een keer wil proberen. Als je als gevestigde partij bedenkt dat er nog steeds een toetreders gereed staat, zul je ook bedenken dat het niet de moeite loont te proberen de huidige toetreders van de markt te verdrijven, want als je daarin slaagt, moet je het nog een keer opnieuw proberen. Je moet dan die rooftprijzen voortdurend vaststellen en dat betekent dat je prijzen voortdurend te laag zijn en dat je ook op de lange termijn geen winst kunt maken. Dat is een strategie die niet in het belang van een bedrijf is. Als een strategie niet in het belang van het bedrijf zelf is, denk ik niet dat er mededingingsautoriteiten moeten zijn om te zeggen: dit is een strategie die niet in jouw belang is, die niet winstmaximaliserend is, en wij zeggen dat je die strategie niet mag volgen.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Ik zou nog eens bij prof. De Ru willen toetsen hoe zwaar hij tilt aan het feit dat het geen ZBO wordt. Kijk ik in de toelichting, dan zie ik daar twee argumenten die wel valide en begrijpelijk zijn, maar niet doorslaggevend. Het eerste argument is de parlementaire verantwoordelijkheid, namelijk dat de Kamer goed met de minister kan praten, als er in een

concreet en belangrijk geval iets aan de hand is. Daar moeten wij hier natuurlijk gevoelig voor zijn, maar het heeft met het doel en de strekking van de wet niets te maken, want deze wet beoogt mededinging zo goed mogelijk te laten verlopen en concentraties tegen te gaan. Het tweede argument van de minister is, dat men in de begintijd met alle discretionaire ruimte toch moet kunnen ingrijpen. Na een jaar of vijf zal de regering opnieuw bezien of zij met deze structuur zal verder gaan. Is de heer De Ru tegen het openhouden van de mogelijkheid dat men te zijner tijd overgaat naar de ZBO?

De heer **De Ru**: Ik ben er helemaal niet op tegen om over vijf jaar te evalueren. Dan hebben wij misschien weer andere regels ontwikkeld voor wel of geen ZBO's. Ik heb mijn stelling alleen maar betrokken vanuit geldende wetgeving omdat ik het nu niet opportuun vind om de Aanwijzingen voor de regelgeving en de Algemene wet bestuursrecht opzij te zetten. Die zijn immers ingevoerd om duidelijkheid te krijgen.

De verantwoordingsplicht van het parlement speelt natuurlijk altijd een rol. Die is gegarandeerd met een minister die verantwoordelijk is voor de instructies die hij geeft. Je moet je wel afvragen of je de verleiding voor de minister groot moet laten zijn om op ieder moment dat hij daartoe aandrang voelt, een instructie te geven. Ik denk dat dit met dit wetsvoorstel voldoende is ingedamd, als de publicatieplicht voor de instructies er zal zijn.

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD): Op de vraag over verkoop met verlies wil ik toch graag de macroeconomische reactie van prof. Van Damme hebben omdat dit voortdurend zijn invalshoek was. Ik wil graag van hem horen wat er gebeurt in Frankrijk waarbij verkoop met verlies geleid heeft tot grote organisaties rondom de stad, waardoor de kleine bedrijven in de stad verdwijnen.

De heer **Van Damme**: Ik vrees dat ik daarop geen antwoord kan geven. Wat dat betreft ben ik net zo abstract als de heer Heertje. Ik heb geen specifieke kennis over Frankrijk. Ik weet niet of het causale verband dat u legt, juist is.

De heer **De Ru**: Als mevrouw daar iets mee wil, moet zij het in de wet

doen opnemen, want zoals het wetsvoorstel nu is, biedt het daarvoor geen mogelijkheden. Dat is de kern van mijn analyse op dit punt.

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD): Dat was ook mijn vraag aan u in eerste instantie.

De heer **De Ru**: Heb ik die nu toereikend beantwoord?

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD): Tot nu toe is het antwoord niet zo duidelijk.

De heer **De Ru**: Het huidige burgerlijk recht in Nederland en het Europese recht inzake artikel 86 op het punt van misbruik van machtspositie, biedt heel weinig aanknopingspunten om tegen verkoop met verlies op te treden. Als u meer wilt, moet u in de wet die nu voorligt, een clause opnemen om dat mogelijk te maken.

De **voorzitter**: Ik dank prof. De Ru en prof. Van Damme voor hun interessante inbreng en de goede beantwoording van de vragen.

Het is toch gek. Als wij de vakbonden uitnodigen, dan mogen wij blij zijn als er één iemand wordt afgevaardigd. Nu is het echter behoorlijk dringen geblazen. Wie mag ik namens u het woord geven voor een korte inleiding?

De heer **Gubbels**: Ik ben werkzaam bij Shell en voorzitter van de commissie mededinging van VNO-NCW. Wij zijn inderdaad nu met een groot gezelschap aanwezig, hetgeen wellicht symptomatisch is voor het belang dat het bedrijfsleven aan deze wetgeving hecht. Laat ik eerst de aanwezigen introduceren. Dat zijn de heer Doorn van VNO-NCW, de heer Blok van MKB Nederland, mevrouw Loozen van Shell International, de heer Muijser van de Vereniging van in- en verkooporganisaties, de heer Plompen van Philips, de heer Roos van het Centraal bureau levensmiddelen, de heer Masselink van de Stichting Merkartikel en de heer Smaling van het Verbond van uitgeverij. Ik verzoek u, voorzitter, voor de heer Smaling een vijftal minuten te reserveren, opdat hij op een specifiek punt kan ingaan.

De **voorzitter**: Het issue van de

uitgevers en dagbladen is inderdaad nog niet aan de orde geweest, dus het lijkt mij logisch om daarvoor vijf minuten te reserveren. Misschien is het ook zinnig om vijf minuten te reserveren voor de vertegenwoordiger van de in- en verkooporganisaties, aangezien bij hen ook een pijnpunt leeft. Hebben wij dan de meest pregnante punten gehad?

De heer **Gubbels**: Er zijn nog meer pregnante punten.

De **voorzitter**: Net als de consument moet woekeren met zijn budget, zult u moeten woekeren met uw tijdsbudget. Het is bovendien goed gebruik dat u de Kamerleden ruimte biedt om u te kunnen bestoken met vragen.

De heer **Gubbels**: Daarom ga ik snel door. Wij hebben het wetsvoorstel voor een nieuwe Mededingingswet bekeken aan de hand van een aantal criteria. Ten eerste: versterkt het de concurrentie, verzwakt het de concurrentie of staat het concurrentie in de weg? Ten tweede: welke administratieve lasten brengt het met zich? Ten derde: wat is de juridische zuiverheid van het wetsvoorstel en hoe is de relatie met de wetgeving van de Europese Unie? Onze bezwaren hebben wij al schriftelijk bij u ingediend. Ik ga ervan uit dat die bekend zijn. Er is ook nog een interview geweest met de heer Blankert dat u wellicht ook gelezen heeft.

De **voorzitter**: Ja.

De heer **Gubbels**: Ik wil onze bezwaren in een drietal categorieën rubriceren. Ten eerste betreft het bezwaren die te maken hebben met de concurrentie op zichzelf. Ten tweede betreft het bezwaren met betrekking tot het kader en de logistiek waarvoor de nieuwe wet gevolgen heeft. Ten derde gaat het om de vraag of de wet c.q. het beleid dat daarachter zit, aansluit bij ander beleid dat gevoerd wordt.

Ik geef een opsomming van punten die met de concurrentie te maken hebben: de samenwerking in de detailhandel, de verticale samenwerking, verkoop met verlies, concurrentie door overheidsbedrijven en de mogelijkheden voor bedrijven om te concentreren of te fuseren.

Wat betreft het kader waarin dit alles gegoten is, noem ik onze

bezwaren tegen de bagatelclausule. Deze hebben wij al aan u doorgegeven. Verder noem ik de one-stop-shop, wat weer alles met lastenverlichting te maken heeft. Als iets in Europa in behandeling is, dan vinden wij dat dit niet in Nederland behoeft te worden behandeld. Ik noem verder de dienst, de scheiding van de bevoegdheden en de buitenlandse extraterritoriale maatregelen. Het laatste punt verdient wellicht ook aandacht, omdat met name de Verenigde Staten hun wetgeving weer aanscherpen.

Ten aanzien van het beleid dat met deze wet gevoerd wordt, merk ik het volgende op. Wij missen buiten de sectoren banken en verzekeringen, waarvoor een overgangstermijn geldt, andere sectoren. Wij zien geen reden waarom die andere sectoren niet meegenomen zouden kunnen worden. Verder kunnen de vastgestelde prijzen voor geneesmiddelen hier niet onder vallen. In dit verband noem ik ook de herstructurering binnen de elektriciteitssector, de telecommunicatie en het instellen van toezichthouders op dit vlak. Het is toch te overwegen om te bekijken of de Wet economische mededinging daar geen rol bij kan spelen.

De heer **Smaling**: Voorzitter! Als het om mededingingszaken gaat, hebben wij van doen met het ministerie van Economische Zaken. De minister wil nogal eens vergelijken en daar hebben wij als Nederlands uitgeversverbond moeite mee. Dat komt, omdat er vanuit het ministerie altijd zo beperkt wordt vergeleken. De Kamer heeft al een gedeelte van de informatie hierover ontvangen. Het zou aardig zijn, als EZ, wanneer het de wereld om Nederland heen beschrijft, ook eens rekening zou houden met BTW-nultarieven, subsidies die aan de pers verstrekt worden, de belastingreducties en de extreem lage posttarieven. In tal van landen van Europa, zoals Zweden, België, Frankrijk en Engeland – er is vrijwel geen land waar dit niet aan de orde is – komen dat soort maatregelen voor. Nederland vormt hierop een uitzondering. Daar zijn die maatregelen de afgelopen jaren allemaal afgeschaft, terwijl het er al niet zoveel waren. De minister of althans zijn ambtenaren willen ook nog wel eens vergelijken met de Engelse dagbladmarkt. Daar was prijsconcurrentie aan de orde van de dag, maar die is inmiddels vrijwel

over. Ook dan is de vergelijking altijd buitengewoon beperkt. Of er wel of geen CAO's zijn en of die wel of niet worden toegepast, ontgaat de ambtenaren altijd. Evenmin hebben zij ooit een krantenredactie bezocht in Engeland. U mag van mij aannemen dat, als de Nederlandse arbeidsinspectie daar zou komen, al die burelen ter plekke gesloten zouden worden. Ook een begrip als redactionele onafhankelijkheid – daar gaat EZ, Gode zij dank, niet over – komt niet vaak voor in de vergelijkingen.

De **voorzitter**: Kunt u aangeven hoe de Wet economische mededinging de uitgevers schaadt en wat er volgens u veranderd moet worden?

De heer **Smaling**: Ten principale worden alle horizontale prijsafspraken die wij nu hanteren en die, voorzover ons bekend en ook aangetoond is, alleen maar tot heil van de Nederlandse dagbladpers hebben gewerkt, verboden. Wij kunnen kwantificeren dat de Nederlandse dagbladprijzen nog steeds tot de laagste in Europa behoren. Ondanks dit verfoeilijke regime dat wij voor onszelf voeren, bestaat er zowel kwalitatief als kwantitatief een relatief heilzame situatie in Nederland, zeker gezien in het licht van het begrip "pluriformiteit". Wij zwaaien daar gaarne mee, maar ook u kunt op ieder moment van de dag vaststellen dat er in Nederland sprake is van pluriformiteit. Ook als je dat soort elementen erin betreft, zie je dat EZ buitengewoon eenvoudig vergelijkt. EZ telt bijvoorbeeld krantentitels op waarbij een afzonderlijke hoofdredacteur voorkomt, alsof regionale dagbladtitels – daar wordt ook met edities gewerkt – niet mede hun bijdrage zouden leveren aan lokale pluriformiteit. Daar zit een heleboel inspanning in die je op die manier absoluut niet meegevoegen krijgt.

Wij hebben soortgelijke bezwaren, als het gaat om het verbod op verticale prijsbinding. Nederland is een abonnementenland. Dat geldt zowel voor dagbladen als voor tijdschriften. Van de Nederlandse kranten wordt 90% thuisbezorgd. Of je nu wel of niet mobiel bent, je kunt meedoen aan het consumeren van dagbladen. Het loslaten van dat soort verticale prijsbindingsafspraken of de mogelijkheden daartoe kan zeer nadelig uitwerken op de bezorg-

systematiek. Het zal voor tijdschrift-uitgevers zeer nadelig uitwerken op de brede penetratie die tijdschrift-titels in Nederland kennen. Het zal zich verenigen tot de afzet aan veel minder verkooppunten. Dat vinden wij ongewenst.

Soms hoor je wel eens dat het in Nederland met die pluriformiteit wel goed zit en dat het dankzij de concentratie ook wel zo zal blijven. Dat lijkt mij een illusie. Ook grotere concerns zullen zich, als de afspraken worden uitgehold, nog wel een keer bedenken of zij uiteindelijk door zullen gaan met het handhaven van de zeer marginale exploitaties, zoals die in de dagbladwereld voorkomen. Het zijn vaak niet de geringste titels. Ik noem een dagblad als Trouw. Het vergt nogal wat om dat in leven te houden. Het lijkt ons dus buitengewoon ongewenst als dit wordt doorgezet. Het zou heel nuttig zijn als voor dagbladen en tijdschriften een soortgelijke cultuurpolitiek werd gevoerd als voor boeken, waarvoor een vaste prijs bestaat.

**De voorzitter:** Ga ik erg snel door de bocht als ik uw pleidooi samenvat met de opmerking dat u een amendement wilt dat een uitzondering regelt voor dag- en weekbladen met betrekking tot de WEM?

**De heer Smaling:** Ja, daarvoor pleiten wij. Er bestaan overigens al tal van uitzonderingen.

**De voorzitter:** Even heel precies. Waar pleit u voor?

**De heer Smaling:** Ik pleit ervoor om het verbod op horizontale prijsbinding voor dagbladen en tijdschriften niet van toepassing te verklaren. Dat geldt evenzeer voor het verbod op verticale prijsbindingsafspraken.

**De voorzitter:** Goed. Dan kunnen wij de vragen wat beter richten. Ik zou het voorts plezierig vinden als iemand achter de tafel een kort statement kan geven over de problematiek rond het vrijwillig filiaalbedrijf. Dan kunnen wij ook op dat punt kernachtige vragen stellen.

**De heer Roos:** Voorzitter! Het vrijwillig filiaalbedrijf is nogal dominant aanwezig is binnen de levensmiddelenhandel. Kort samengevat, kan worden gesteld dat de nieuwe wet de ondergang zal betekenen van duizenden zelfstan-

dige ondernemers in de levensmiddelenhandel, omdat deze wet discrimineert. Waarom mogen bijvoorbeeld die 300 filialen wel met landelijke prijzen werken en die 120 zelfstandige superondernemers niet? In feite is dat de kern van de zaak. Bij de vragen komen wij nog wel te spreken over reclames, afnamecontracten en dergelijke. De kern van de zaak is dat de zelfstandige handel op een gelijke wijze behandeld wil worden als het geïntegreerde bedrijf.

**De voorzitter:** Ik begrijp dat ook u voor een amendement pleit.

**De heer Roos:** Wij pleiten voor een vrijstelling voor de samenwerkingsverbanden binnen de detailhandel.

**De voorzitter:** Ik geef de gelegenheid tot het stellen van vragen.

**Mevrouw De Koning (D66):** Voorzitter! De afdeling van de heer Smaling zit veel verder in de race! Er ligt een adviesaanvraag. Er is sprake van een heel specifieke problematiek. EZ is op dit punt veel verder dan met vergelijkbare branches. De vraag naar dat amendement is straks wellicht achterhaald, omdat de beslissing over de sector van de heer Smaling veel eerder te verwachten is.

**De heer Smaling:** Het is inderdaad een dubbelspoor. Het ontheffingsverzoek dateert van 1993, dus ik weet niet wie wat wint.

**De voorzitter:** Ik begrijp dat het ontheffingsverzoek alleen de horizontale prijsbinding betreft.

**Mevrouw De Koning (D66):** Voorzitter! Ik ben wat verrast dat uitgerekend de VNO-woordvoerder stelt dat het hem toch niet helemaal bevalt dat voor de banken en de verzekeringsmaatschappijen een uitzondering is gemaakt. Ik vraag hem dat toch wat nader toe te lichten. Wij horen uit de hogere kringen uit het bedrijfsleven dat het een noodzaak is om een internationale positie te houden omdat anders het gehele bedrijfsleven kan worden afgeschreven.

De heer Gubbels heeft gesproken over verschillende sectoren, zoals telecommunicatie en elektriciteit. Het probleem zou kunnen zijn dat je straks veel verschillende soorten ZBO's krijgt in relatie tot een

ambtelijke dienst voor de mededinging.

**Mevrouw Voûte-Droste (VVD):** Voorzitter! Mijn eerste vraag betreft de verticale samenwerking en de ontheffingsmogelijkheid in dat kader. Kan de heer Roos aangeven het verschil tussen het zelfstandig filiaalbedrijf en de franchisenemer? De zelfstandige filiaalhouders en de franchisenemers beslaan 35% van de Nederlandse markt en kunnen als zodanig concurreren met het grootwinkelbedrijf. Mocht de verticale prijsbinding naar analogie van Europese wetgeving doorgaan, zal er dan de mogelijkheid zijn van een tijdelijke ontheffing inzake reclameacties en wat is daarvan het gevolg voor de sector die de heer Roos vertegenwoordigt? Wat zal de betekenis zijn van een overgangspe-riode waarbij er wel een ontheffing is voor verticale prijsbinding? Ik heb begrepen dat met name in het zelfstandig filiaalbedrijf de inkoop- en verkoopcombinaties vaak panden kopen, waardoor het probleem als zodanig opgelost kan zijn omdat ze dan wel als franchisenemer kunnen optreden.

Met name de pluriformiteit van uitgevers in Nederland is van groot belang. Kan de heer Smaling aangeven waarin hij de bedreiging ziet?

Wellicht kan de heer Masselink nog even toelichten waar het pijnpunt ligt terzake van verkoop met verlies.

De heer Gubbels heeft gesproken over de one-stop-shop. De Europese wetgeving en regelgeving gaat voor Nederlandse besluiten. Er zijn duidelijke criteria op dit punt. Waar ligt het probleem van de heer Gubbels op dit gebied?

**De heer De Jong (CDA):** Voorzitter! Ik snap volledig het pleidooi van de heer Roos om de filiaalbedrijven, de inkoopcombinaties en de franchiseketens een generieke vrijstelling te verlenen. Vanmorgen hebben wij hier echter mensen gehad die de vraag opwierpen hoe dan de deur dichtgehouden kan worden voor ketens die je nooit een vrijstelling zou willen geven. Hoe houd je die buiten de deur als zij een precedent hebben en er ook nogal wat macht achter zit? Wat is dus de "next best"-oplossing? Vanmorgen werd gesuggereerd dat, wanneer niet zou worden gekozen voor een generieke



vrijstelling, zou moeten worden aangekoerst op een ontheffing, al of niet tijdelijk. Die mogelijkheid biedt de wet immers ook.

In de nota schrijft de minister dat er een ambtenarenwerkgroep bezig is met de organisatie van werkgevers in de detailhandel en dat er vandaag of morgen een rapport verschijnt. Dan zouden wij eruit zijn en dan zou deze hele kwestie opgelost zijn. Maar dat rapport krijgen wij maar niet. Er wordt gezegd: ga vooral door met het behandelen van de wet, want het rapport is er binnenkort en dan is deze zaak opgelost. Hoe ver staat het met deze werkgroep? Kunnen wij het rapport tegemoet zien voordat wij de wet hier behandelen? En lijkt het er inderdaad op dat dit alle ellende oplost die er nu aan dreigt te komen?

De heer Smaling vraag ik of hij de mogelijkheid die de wet biedt om zijn sector misschien redding te brengen, aannemelijk, wenselijk en mogelijk acht. Er kan namelijk gezegd worden: wij hebben een mededingingsautoriteit en die beperkt zich ook tot de mededingingsaspecten en houdt daar toezicht op. Er zijn echter bredere belangen, waaronder de culturele, waarbij pluriformiteit in de media een groot goed is. Het zou een prerogatief zijn van de minister om dit niet aan de kartelautoriteit over te laten, maar dan moet hij zelf een uitzondering creëren. Of heeft de heer Smaling daar geen enkel vertrouwen in?

Mijn laatste vraag betreft de dumping. In het stuk staat dat moet worden verboden dat ooit nog iets wordt verkocht beneden de integrale kostprijs. Dat is misschien een extreme positie, maar een andere extreme positie zou zijn die waarin langdurig gestunt wordt met prijzen die ver beneden de inkooprijzen liggen, waardoor kortstondig voordeel wordt gehaald en misschien ook wel langdurig doordat concurrenten het begeven. Licht daartussenin een grens aan de hand waarvan al of niet opgetreden kan worden? En moet het per se nu geregeld worden via een voorziening in de wet, of is artikel 24 zoals dat nu luidt, voldoende? Het betreft de onrechtmatige daad en daarover bereiken ons tegenstrijdige berichten. Daar zou ik ook graag nadere opheldering over krijgen.

De heer **Gubbels**: Allereerst het

bank- en verzekeringswezen. Dat heb ik meegenomen in de verhouding van deze wet ten opzichte van allerlei andere zaken. Er is voorzien dat die sectoren over vijf jaar geïntegreerd worden, dus misschien praat ik iets te vroeg. De lijn die wordt uitgezet ten aanzien van banken en verzekeringen is echter wel een goede, en die missen wij voor andere sectoren. Zo wordt er op dit moment hard nagedacht over de herstructurering van de elektriciteitssector en worden er voorstellen gedaan waarvan wij ons kunnen afvragen hoe die zich verhouden met de Wet economische mededinging. Het gaat daarbij niet alleen om de herstructurering, maar ook om het feit dat er bijvoorbeeld toezichthouders worden voorgesteld.

Mevrouw **De Koning** (D66): Ik ben een beetje verrast. Zegt de heer Gubbels nu dat hij de uitzondering voor het bank- en verzekeringswezen wel een goede zaak vindt? Zojuist zei hij namelijk dat hij het geen goede zaak vond.

De heer **Gubbels**: Het is een goede zaak dat dat goed komt.

Mevrouw **De Koning** (D66): Nou, dan spreken wij u graag nog eens nader.

De heer **Gubbels**: Dat bedoel ik. Ik wil nog even stilstaan bij de andere sectoren.

De **voorzitter**: Ik heb toch nog even een vraag voor de duidelijkheid, al was het alleen maar voor de notulen. Ook ik ben nu een beetje de kluts kwijt. Wat is precies het standpunt van de werkgevers over het toezicht op concurrentieverhoudingen en op fusies, betreffende de verzekeraars en de bancaire wereld? Wilt u op dat punt iets anders dan wat in het wetsvoorstel wordt voorgesteld?

De heer **Gubbels**: Nee. Voor de notulen: dat stellen wij op dit moment hier niet voor, maar als ik dit wetsvoorstel bekijk ten aanzien van allerlei andere economische sectoren, lijkt het mij duidelijk dat het wetsvoorstel zoveel mogelijk moet worden toegepast in de hele economie van Nederland.

Mevrouw **De Koning** (D66): Uiteraard. Daarom was ik het zo met u eens toen u zei dat u tegen die uitzondering was en er dus tegen

was dat de banken en de verzekeraars gezamenlijk – platvloers gezegd – buiten schot blijven. Ik was verrast om dat geluid van het VNO te horen, maar ik blij misschien een verkeerd geluid te hebben gehoord. U neemt het immers min of meer terug, maar dat is niet erg, hoor.

De **voorzitter**: Mijnheer Gubbels, hebt u dus geen probleem met alle recente fusies van de banken en de verzekeraars? Is dat allemaal oké? Ik snap echt niet wat u zegt. Ook ik blij heel duidelijk datgene wel of niet gehoord te hebben wat mevrouw De Koning wel of niet heeft gehoord. Wat is nu eigenlijk uw standpunt betreffende banken en verzekeraars?

De heer **Doorn**: Mag ik daar iets over zeggen? Voor banken en verzekeraars hebben wij een overgangstermijn van vijf jaar, maar deze sectoren hebben wel een eigen toezichthoudend orgaan. Dat geldt niet voor vele andere sectoren, die helemaal buiten beschouwing blijven in het wetsvoorstel, bijvoorbeeld de geneesmiddelensector. Ten eerste is er dus een eigen toezichthoudend orgaan en ten tweede is het slechts een tijdelijke uitzondering, want na vijf jaar moeten die sectoren erbij komen. Andere sectoren kennen helemaal geen tijdelijke uitzondering, maar vallen er gewoon helemaal buiten. Dan vraag je je af of deze wet zich alleen maar op de detailhandel richt. Daar komt het dan in feite op neer.

De heer **Gubbels**: Zijn er nog onduidelijkheden op het punt van de elektriciteit en de telecom?

Mevrouw **De Koning** (D66): Ik geloof dat ik nu van de heer Doorn begrepen heb dat uw standpunt is dat het u verwarrend lijkt dat daar aparte toezichthouders komen. Ik geloof dat wij het daar dan wel over eens zijn.

De heer **Gubbels**: Precies.

De **voorzitter**: Begrijp ik het goed dat u – ik zeg het wat scherp – eigenlijk pleit voor een soort wildgroei aan toezichthoudende organen en dat het eigenlijk de bedoeling is dat het toezicht, daar waar het de telecommunicatie, het openbaar vervoer, de bancaire en financiële wereld en ook alle andere

aspecten betreft, op een gegeven moment geheel onder één dak komt?

De heer **Gubbels**: Dat lijkt ons juist, ja.

De heer Roos zal ingaan op de verticale samenwerking.

De **voorzitter**: De heer Roos zal ingaan op de verticale samenwerking en de vrijwillige filiaalbedrijven. Misschien kan hij ook het punt van de dumping en de rooiprijzen meenemen.

De heer **Gubbels**: Daar zal de heer Masselink op ingaan.

De heer **Roos**: Ik wil mijn beantwoording graag samen met de heer Muijser doen. Er is gevraagd of dat rapport nog komt. Er stond voor 4 december jongstleden een afspraak in onze agenda voor een gesprek met de minister, maar dat gesprek is niet doorgegaan in verband met agendaproblemen bij de minister. Dat gesprek komt dus nog. Ik verwacht overigens niet dat de Kamer een rapport krijgt. Ik heb zelf deel mogen uitmaken van de commissie – en de heer Muijser met mij – en wij hebben geen rapport geschreven. Wij hebben met name bekeken hoe de zaak in Duitsland is geregeld, omdat de minister, toen hij de commissie instelde, heeft aangegeven dat hij zich wilde spiegelen aan de situatie in Duitsland. Die bevindingen zijn op papier geschreven; de ambtenaren zullen daar een advies voor de minister bij doen en wij hebben, ook op een stuk papier, voor de minister nog eens aangegeven wat er volgens ons zou moeten gebeuren. Dat stemt overeen met de brief die de Kamer van RCO en ABD heeft ontvangen. Dat voor wat betreft het werk van de commissie.

De heer **De Jong** (CDA): Als ik de nota naar aanleiding van het verslag lees, kan ik mij toch niet aan de indruk onttrekken dat er geruuststellende woorden richting de Kamer worden gesproken, dat er over een paar weken een rapport komt en dat de zaak dan geregeld is. Heb ik dat verkeerd begrepen?

De heer **Roos**: Ik geloof niet dat het aan mij is om het werk van de commissie te verdedigen, maar ik heb dat er ook in gelezen. Ik hoop dat het gesprek dat de detailhandel

met de minister zal voeren, tot oplossingen zal leiden. Er is binnen de commissie geen sprake van eensgezindheid tussen Economische Zaken en de detailhandel. Het was meer een uitwisseling van standpunten en een inventarisatie van hoe de situatie in Duitsland is. Er bestaat op dit moment niet iets van overeenstemming.

Dan is mij gevraagd het verschil tussen het vrijwillig filiaalbedrijf en inkoopverenigingen aan de ene kant en franchiseorganisaties aan de andere kant uit te leggen. Eén ding moet mij van het hart. Ik ben er niet in geslaagd Economische Zaken duidelijk te maken dat de concurrentie binnen de detailhandel zich niet afspeelt binnen een formule, maar tussen formules. Ik denk dat dit de kern van het probleem is. Er wordt geconcurrereerd tussen formules en niet binnen formules en iedere formule streeft ernaar om binnen een bepaald verzorgingsgebied – dat kan een wijk, een dorp of een winkelcentrum zijn – in ieder geval één vestiging te hebben. Wat dat betreft doet zich volgens mij ook het probleem voor dat er erg veel door juristen aan deze wet is gewerkt en weinig door economen.

Dan het verschil tussen franchiseorganisatie en vrijwillig filiaalbedrijf. Bij een franchiseorganisatie – neem in mijn sector Albert Heijn, De Boer of Edah – gaat het om zelfstandige ondernemers die over een eigen winkelpand beschikken. Die mensen hebben ook voldoende financiële middelen en kunnen zich dus binden aan een franchiseorganisatie. Bij het VFB daarentegen zie je vaak dat het om zelfstandige ondernemers gaat die, noch over een winkelpand, noch over voldoende financiële mogelijkheden beschikken.

Dat betekent dat een vrijwillig filiaalbedrijf, zoals C1000, Super en Spar, jarenlang op zoek is naar een geschikt vestigingspunt. Zij lobbyen bij gemeentebesturen en projectontwikkelaars. Zij veroveren, want daar kun je in onze sector gerust over spreken, een vestigingspunt en zoeken daar dan een zelfstandige ondernemer bij. Dat betekent dat zij de risico's gaan lopen en er is geen bank of projectontwikkelaar bereid om autonoom met zo'n zelfstandige ondernemer in zee te gaan. Dat betekent dat de organisatie het pand huurt. Die staat ook borg voor de huur en zorgt voor de voorraad en de inrichting. Bij een supermarkt

spreek je snel over een investering van 2 mln. of 3 mln.

Om zeker te zijn en om de risico's bij een starter te beperken, moet je met elkaar afspreken dat in ieder geval gedurende een zekere periode een zekere hoeveelheid van de goederen wordt afgenomen. Daarom is de franchisevrijstelling voor het vrijwillig filiaalbedrijf niet voldoende. Je moet afspraken kunnen maken over de afname. Wij hebben gekeken hoe dat in Duitsland geregeld is. In Duitsland bestaan zogenaamde "Risikoverträge". De organisatie die borg staat, zekerheden stelt of een pand verhuurt aan een zelfstandige ondernemer, mag daar dan afspraken over maken, zij het dat die afspraken gelimiteerd zijn. Je mag maximaal de afspraak maken zoals die bestaat voor de ondernemers binnen zo'n organisatie waar geen zekerheden voor zijn gesteld. Stel dat de afnemers bij Spar Duitsland gemiddeld 80% of 85% afnemen, dan is zo'n "Risikovertrag" gekoppeld aan een maximum van 85% van de afname. Dat is de situatie in Duitsland.

De heer **Heertje**: Het valt op dat van de kant van de werkgevers met geen woord wordt gerept over de betekenis van deze wet voor de consumenten. Ik betreur dat zeer. Het lijkt erop dat zij lijden aan het Sport 7-syndroom.

Het verbaast mij in hoge mate dat hier wordt gezegd, dat vele zelfstandigen zullen verdwijnen door deze wet. Daarvoor is geen enkele empirische basis. Er kan wat dit betreft naar het buitenland worden gekeken.

De **voorzitter**: Er wordt gezegd dat van werkgeverszijde te weinig het belang van de consument naar voren wordt gebracht. Er is grote kritiek op de stelling dat duizenden zelfstandige winkeliers ten onder gaan. Wat is daarop de reactie?

De heer **Roos**: Als wij binnen de samenwerkingsverbanden van de detailhandel geen afspraken meer mogen maken, zullen er ook geen starters meer zijn.

Wat het belang van de consument betreft hoop ik duidelijk gemaakt te hebben dat het hebben van succesvolle samenwerkingsverbanden ertoe heeft geleid, dat wij in Nederland over het meest efficiënte distributienetwerk en winkelapparaat

beschikken in Europa. Ik ken geen land, dat een zo fijnmazig winkelnet heeft. Bovendien zijn de prijzen nergens zo laag als in Nederland.

De **voorzitter**: Wat is het percentage starters van een vrijwillig filiaalbedrijf of franchise? Zijn daarover gegevens?

De heer **Roos**: Er begint niemand zelf meer. Voor het starten van een supermarkt in de levensmiddelenbranche heb je 2 à 3 mln. nodig. Dat heeft geen aspirant-zelfstandige ondernemer op de bank staan. Vandaar dat je aanklopt bij een organisatie die voor jou garant gaat staan. Als dat niet meer mag, dan vrees ik dat er in mijn sector geen starters meer zijn.

De heer **Blok**: Sinds het ontstaan van samenwerkingsverbanden in de levensmiddelensector is het marktaandeel van het zelfstandig ondernemerschap op 40% gehandhaafd. Dat geeft wel aan hoe belangrijk die samenwerkingsvorm is voor zelfstandige ondernemers.

Wat het concurreren en de consumenten betreft, merk ik op, dat het midden- en kleinbedrijf niet bang is voor concurreren. Wij zijn niet bang voor concurreren. Wij zijn wel bang voor oneerlijk concurreren. Wij willen graag de ruimte hebben om ook via samenwerkingsvormen onze positie op de markt waar te maken. De voordelen gaan wel door naar de consument. Daarentoeft heeft de heer Roos cijfers aangehaald.

De heer **Masselink**: Mevrouw Voûte vroeg mij de pijnpunten te noemen. Dat zijn er twee. Het eerste is het verkopen beneden de inkoopprijs. Dat zou heilzaam moeten zijn voor de consument en de vrije concurrentie. Wij denken dat dit niet zo is. Het tweede is dat de wet volgens EZ zoals die nu gedefinieerd is, voorziet in voldoende maatregelen om effectief tegen dumping op te kunnen treden. Ook daarvan vinden wij en anderen dat dit niet zo is.

Waarom denken wij dat het verkopen beneden de inkoopprijs, het losleiden in vaktermen gesproken, niet heilzaam is voor de consument en voor de vrije concurrentie? Wij praten in Nederland over ruim 15 miljoen consumenten en die dragen wij dicht bij het hart. Het laatste wat je met een consument moet doen, is misleiden.

Je geeft hem namelijk een sigaar uit eigen doos. Zogenaamd heeft een consument een geweldig voordeel door in een winkel een product ver onder de inkoopprijs te kunnen aanschaffen, maar hij heeft niet in de gaten dat hij ergens anders extra moet betalen om dat te compenseren. Vraag mij niet op welk artikel dat is, want dat is aan de ondernemer, maar men moet van mij aannemen dat er in een zakelijk land als Nederland heel weinig ondernemers zijn die aan het eind van de dag hun marge zomaar weggeven. Die zijn erg marktbewust, die zullen hun marge willen bewaken en dus voorkomen dat zij per saldo geld weggeven.

Waarom losleiden? Niet zozeer om de consument te behagen, maar om traffic naar de winkel te trekken. Met als motief om de consument naar zijn winkel te halen ten koste van de buurman concurrent. Dit is naar onze overtuiging een vorm van oneerlijke concurrentie, omdat degene met de sterkste positie en de langste adem dat het langste vol kan houden. Dat zal, zeggen wij samen met het CBL, een funeste invloed hebben op de kleine zelfstandige ondernemer, waardoor deze de vlag moet strijken. Dus noch voor de consument noch voor de vrije concurrentie zal dit heilzaam zijn.

De opmerking dat dit geregeld is in de voorgenomen wetgeving is niet juist. Wij hebben deskundig advies hierover ingewonnen. Ik wijs onder andere op de mening van de heer Biesheuvel, die dit vanochtend nog eens, evenals prof. Mok, heeft bevestigd. Daaruit blijkt nadrukkelijk dat zulks onvoldoende dekkend is. Vandaar dat wij zeggen: wij zouden graag een regeling opgenomen zien waarmee verkopen beneden de inkoopprijs zo nodig kan worden bestreden. Ik wijs in dezen op de wijziging van de WEM in 1989, die een zeer effectief instrument tegen dumping biedt.

De heer **Smaling**: Mevrouw Voûte vroeg: is er naar uw oordeel sprake van pluriformiteit in Engeland? Ik schat in dat dit zo is, gegeven het feit dat daar een redelijk goed ontwikkelde regionale pers in Engeland is – de tabloids zijn bekend – terwijl er ook serieuze landelijke kranten zijn zoals Daily Telegraph, Time en Independent. De vraag is natuurlijk of die verscheidenheid er kan zijn ondanks het door mij verfoeide

systeem van prijsconcurrentie. Dat kan, omdat wij het hebben over een totaal ander afzetgebied. Het taalgebied daar is vele malen groter dan hier. Je kan daar met één titel of product een veel betere schaal-grootte bereiken dan hier. Dat is in feite de rechtvaardiging van de concentratietendens die je bij de Nederlandse uitgeverijen ziet plaatsvinden. Het is een meer om een bepaalde schaal-grootte te creëren. Je ziet de Nederlandse uitgeverijen zoiets met name op facilitair terrein binnenhalen, waardoor zij aan de redactionele kant maximaal kunnen blijven concurreren. Dat is ook precies de reden waarom wij vinden dat er horizontale en verticale prijsregelingen mogelijk moeten blijven. De concurrentie kan zich dan blijven richten op het inhoudelijke aspect en niet op tijdelijke voordelen die vervolgens toch weer worden afgeschoten. Dit leidt tot het aantasten van structuren die men niet meer kan repareren, bijvoorbeeld een bezorgstructuur. Daar zit 'm nu precies de bedreiging. Wanneer horizontale prijsbinding niet mogelijk is, ontstaan er regionale prijsverschillen waarop door landelijke kranten vrijwel niet te reageren is. Ook is het mogelijk dat er dan tijdelijke effecten optreden, waaronder het weglopen van klanten, waarna er weer reparatiebewegingen volgen die wellicht te laat zijn om de pluriformiteit te handhaven.

De heer De Jong vraagt mij of ik mijn heil niet liever zoek bij de minister dan bij de mededingingsautoriteit die in aantocht is. Nou, bij deze minister liever niet. Als ik het toch voor het zeggen heb, zou er op z'n minst nog een minister bij betrokken moeten zijn die ook van cultuur kaas heeft gegeten. Veel liever stel ik mijn vertrouwen in de Kamer. Ik hoop dat het bij de behandeling van dit wetsvoorstel nog mag komen van een amendement waarmee een uitzonderingspositie kan worden gecreëerd voor de pers.

De **voorzitter**: Ik dank u allen hartelijk voor uw inbreng.

Ik verzoek de heer Kolkman van het Hoofdbedrijfschap detailhandel achter de tafel plaats te nemen.

De heer **Kolkman**: Voorzitter! Ik stel snel de delegatieleden voor.

Allereerst de heer Karelse, directeur van Interest, een grote club van in- en verkooporganisaties in de non-foodsector. Hij kan dus een aantal praktische vragen beantwoorden. Voorts de heer Vermeulen, directeur van de Nederlandse detailhandel en lid van het dagelijks bestuur van het Hoofdbedrijfschap detailhandel (HBD). Verder is er de heer Lam, secretaris bij MKB Nederland en lid van het dagelijks bestuur van het HBD. Tot slot de heer Van de Lustgraaf, algemeen secretaris van het Hoofdbedrijfschap detailhandel. Ikzelf ben voorzitter van het HBD.

Hartelijk dank voor uw uitnodiging. Duidelijk is dat de detailhandel één mening over de voorgenomen wet eensgezind wil uitdragen. De kernvraag is hoe zelfstandige ondernemers die in een duidelijke winkelformule samenwerken, worden beoordeeld in het kader van de mededingingswetgeving. Het is vaak niet de zelfstandige winkelier die deelneemt aan het concurrentiespel, maar in de huidige moderne marktstructuur van de detailhandel is de formule van de economische eenheid de speler in deze competitie. Dit geldt voor 40% van de detailhandel. In het grootwinkelbedrijf is de juridische eenheid wél synoniem aan de economische eenheid van ondernemerschap, hoewel dat bij een aantal gemengde vormen niet opgaat. Ik noem onder andere Albert Heijn en Edah.

Zijn al die winkelformules nu even zovele prijskartels die de prijzen kunstmatig hoog houden in Nederland of proberen zij door die samenwerking efficiënter te opereren en eenduidiger te communiceren in de heftige concurrentieslag om de consumentengulden in Nederland? De consument heeft in ieder geval behoefte aan duidelijkheid en lagere prijzen. Eén ding is zeker: de voorgenomen wet heeft geweldig negatieve gevolgen voor de detailhandel. Daar is zo-even ook al op gewezen. Helaas blijkt dit besef nog steeds niet bij het ministerie van EZ te zijn doorgedrongen. Ik kan melden dat wij aan de minister vragen hebben gesteld, nadat hij ons voor een gesprek had uitgenodigd. Dit is zojuist ook gememoreerd. In dat gesprek hebben wij duidelijk aangegeven waar de pijn zit. Die pijn kon volgens ons worden opgelost, als er een werkgroep dan wel commissie werd ingesteld die zou

onderzoeken hoe een en ander in andere landen van Europa is geregeld. De minister heeft in dat gesprek ook gezegd dat wij ons in ieder geval nog eens aan Duitsland kunnen spiegelen.

Het onderzoek heeft in ieder geval wat feiten op tafel gebracht over onder meer de precieze ruimte die in Duitsland is gegeven aan MKB-ondernemers in samenwerkingsverbanden. Die problematiek heeft immers een Europese reikwijdte. Welnu, gebleken is dat de situatie wat dit betreft in Duitsland eigenlijk overeenkomt met de oplossing die wij de commissie eerder hebben geboden. Wij vinden dus dat er geen ruimte moet worden gecreëerd voor prijskartels. De detailhandel – datervaart u dagelijks – gedijt bij een eerlijke concurrentie, maar er moet wel ruimte worden gecreëerd voor MKB-ondernemers die in een duidelijke winkelformule willen samenwerken om gezamenlijk de concurrentie aan te gaan. Efficiëntieverbeteringen, gezamenlijke inkopen en vooral een eenduidige communicatie naar de consument bevorderen de concurrentie. In het relevante marktgebied, in dit geval het consumentenverzorgingsgebied, zitten er nooit twee winkels van dezelfde formule, die dan aan marktafscherming zouden kunnen doen.

In ons voorstel is er sprake van een zeer geclausuleerde vorm van vrijstelling voor dergelijke samenwerkingsverbanden. Zij moeten aan een aantal voorwaarden voldoen en ik noem deze kort: ze moeten gericht zijn op de concurrentiebevordering, op de technische en de commerciële kennisuitwisseling, op een goede klantenservice en garantie ten behoeve van die klanten, en op het gebruik van een voorgeschreven naam, merk of embleem. Kort gezegd, ze moeten in een eenduidige formule opereren naar de consument toe. U vindt ze allemaal in het stuk dat wij u hebben toegezonden.

Het betreft een geclausuleerde vrijstelling die materieel overeenkomt met de Duitse praktijksituatie, waarbij het Bundeskartellamt uniforme prijzen die vallen onder de zogenaamde Mittelstandsempfehlung, eveneens toestaat. In Duitsland mag dan ook gezamenlijke reclame, inclusief het hanteren van uniforme prijzen, plaatsvinden, zowel in folders, als op radio en televisie, zonder beperkingen in de duur van

gezamenlijke reclameactiviteiten. Zo'n vrijstelling als in Duitsland willen wij in Nederland ook. Het gaat, evenals in ons voorstel, niet zozeer om de juridisch vastgelegde binding van vaste prijzen, maar om gezamenlijke reclameactiviteiten en het gemeenschappelijk aanprijzen in winkels, met daarbij het hanteren van uniforme prijzen. Deze prijzen fungeren na verloop van tijd veeleer als een soort maximumprijzen – denk bijvoorbeeld aan de uitverkoop – dan als voor de eeuwigheid neergelegde vaste prijzen.

Een ander punt van geclausuleerde vrijstelling richt zich op de mogelijkheid om onderlinge afspraken te maken over afnameverplichtingen, doch slechts indien deze in verhouding staan tot de bijzondere financiële risico's die worden gelopen. Ook op dit punt zijn in Duitsland de zogenaamde Risikoverträge door het Bundeskartellamt toegestaan. Voor wat dit laatste betreft, vindt daar slechts een melding plaats, die zonder tegenbericht geen verder consequenties heeft.

Ten slotte is er in het geval van onverhoopt ongewenste concurrentiebeperking altijd nog de stok achter de deur, namelijk de mogelijkheid om in te grijpen conform artikel 15, lid 2, van het wetsontwerp.

Ziedaar in het kort onze visie die zich laat spiegelen aan wat in de Duitse praktijk mogelijk blijkt te zijn.

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD):  
Voorzitter! Dank aan mijnheer Kolkman voor de toelichting. Ik heb de heer Kolkman twee vragen te stellen. Juist in de foodsector van de detailhandel is het van belang dat er maximumprijzen zijn – dat geeft hij althans als zodanig aan. Wij hebben het een aantal keren deze ochtend en ook vanmiddag aan de orde gesteld. Daarbij gaf een van degenen die toen sprak, als antwoord dat maximumprijzen de neiging hebben om vaste prijzen te worden. Graag verkrijg ik hierop de reactie van de heer Kolkman, want dat is iets dat niet beoogd kan worden. Hoe zou hij dat willen tegengaan?

Een tweede vraag betreft het volgende. Met name ten opzichte van die gezamenlijke reclameacties gaf de heer Kolkman aan, dat die van groot belang zijn. Zou het voor hem een oplossing zijn, als er iets wordt opgenomen over mogelijkheden tot

tijdelijke vrijstelling voor gezamenlijke reclameacties?

Mijn derde vraag betreft het systeem van adviesprijzen. Is dat een mogelijkheid voor de heer Kolkman, mits die adviesprijzen niet bindend zijn? Zou hij daar een korte toelichting op kunnen geven?

Mevrouw **De Koning** (D66): U sprak over dat onderzoek, mijnheer Kolkman. Het is kennelijk nog niet allemaal afgerond, maar u heeft een paar keer Duitsland genoemd in relatie tot wat ook de minister kennelijk aangaf. Nu spreekt u in uw stuk even over de bagatelvoorziening, maar ik weet dat die in Duitsland ontbreekt. Misschien wilt u daar nog nader op ingaan?

Aan de heer Karelse zou ik ten aanzien van de non-foodsector het volgende willen vragen. Ligt die problematiek in uw sector er op soortgelijke wijze of is dit iets dat wellicht typisch de levensmiddelenbranche betreft?

De heer **De Jong** (CDA): In de nota naar aanleiding van het verslag staat in verband met het Duitse systeem een passage over die Mittelstandempfehlungen. Daarin staat bijvoorbeeld: er mag geen enkele druk op welke wijze dan ook worden uitgeoefend tot naleving van de aanbeveling. Denkend aan sommige franchiseformules, die tamelijk strak zijn, zou ik u willen vragen of u daarmee uit de voeten kunt.

Meer in het algemeen heb ik de volgende vraag die ik ook aan andere bezoekers heb gesteld. Denkt u dat er ooit een rapport komt uit de werkgroep waarin departement en detailhandel het over deze zaak eens zullen worden?

Het viel mij op dat de heer Kolkman zei dat men het binnen het hoofdbedrijfschap helemaal eens is geworden. Volgens mij verenigt u alle detailhandel en niet alleen de kleine maar ook de heel grote. Dat zou betekenen dat de grote detailhandel graag wil blijven concurreren met zelfstandige ondernemers, kennelijk liever dan dat de huidige samenwerkingsketens zich ombouwen tot vergelijkbare bedrijven als Albert Hein. Zijn ze dan bang dat er anders te veel concurrentie komt tussen deze vrijwillige filiaalbedrijven die zich geïntegreerd op de markt gaan gedragen zoals Albert Hein dat nu ook gaat doen?

De heer **Van Middelkoop** (GPV): De laatste vraag van collega De Jong was ook de mijne. Ik heb hier nog een korte vraag aan toe te voegen, ontleend aan het schriftelijk commentaar dat wij hebben gekregen en aan de samenvatting die de heer Kolkman nu heeft gegeven, waarin hij beargumenteert waarom hij kiest voor een groeps-vrijstelling voor commerciële samenwerkingsverbanden. Tegelijk zegt hij dat de bagatelregeling in het wetsvoorstel best geschrapt kan worden. Het komt mij voor dat men van tweeën één moet kiezen, maar hij wekt de suggestie dat ze alle twee mogelijk zijn. Waar gaat zijn voorkeur naar uit en kan hij daarover een uitleg geven?

De heer **Kolkman**: Ik begin met de vraag van mevrouw Voûte over de foodsector en de maximumprijzen. Dat zelfde koppel ik aan de non-foodadviesprijzen en die vraag wil ik graag laten beantwoorden door de heer Karelse.

De heer **Karelse**: Mevrouw Voûte zei dat de maximumprijzen bij de food – u hoorde dat de heer Kolkman ook over de non-food sprak – de neiging hebben om vaste prijzen te worden. Dat is nog maar de vraag. Ik denk dat er ruimte is om in twee situaties van die maximumprijzen af te wijken. Ik noem allereerst de uitverkoop. Het is nu net sinterklaas geweest en alle sinterklaasspullen moeten nu verkocht worden. Straks geldt na kerst hetzelfde. Ik denk ook dat het lokaal nog wel eens kan voorkomen, dat een onderneming die lid is van zo'n samenwerkingsverband, met lokale concurrentie heeft te maken waardoor de onderneming onder de prijs moet gaan zitten. Ik denk dus dat het de vraag is of die vaste prijzen ontstaan. Er zit nogal wat verschil tussen.

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD): Maar het gaat er bij concurrentie nu juist om dat er uiteindelijk een lage prijs ontstaat. Daarmee kun je op basis van prijs en kwaliteit gaan concurreren. Juist de mededingingsbeperking ligt in het feit dat er maximumprijzen ontstaan. Dat geeft de discrepantie en het spanningsveld in de discussie aan.

De heer **Karelse**: Er zijn onder detaillisten mensen die de neiging hebben om de prijs naar beneden te

brengen en mensen die de prijs naar boven brengen. Met maximumprijzen schakel je dat element in elk geval uit. Als je met adviesprijzen gaat werken, ontstaat voor de consumenten een heel wankel beeld. Adviesprijzen hebben een erg vrijblijvend karakter. Ik denk dat het daarmee in Nederland een rommeltje zou worden, want de consument weet niet precies wat hij ermee aan moet en gaat wellicht buurten. Op die manier zou de samenwerking van een groep uiteindelijk verloren gaan. Het korte gewin dat de consument wellicht heeft, omdat hij misschien eenmalig bij een ondernemer prijskorting kan bedingen, zou op den duur verloren gaan, omdat samenwerkingsverbanden niet meer concurrerend zijn en dus de concurrentie moeten overlaten aan grotere verbanden, zoals concerns. Het is duidelijk dat in Nederland en Duitsland vanwege die samenwerking behoorlijk wat concurrentie bestaat. In Engeland is nog maar 25% van het bestand zelfstandig. Daar bestaan ook nauwelijks samenwerkingsvormen. Dit betekent dat een paar grote bedrijven daar de zaak dicteren. Die situatie willen wij in Nederland en in Duitsland absoluut niet hebben. Onze samenwerkingsvormen, zoals Intersport of Livera, kunnen een belangrijk tegenwicht vormen tegen andere ketens of filiaalbedrijven die goederen aanbieden.

De **voorzitter**: Maar waar kiest u voor? Uw voorzitter zei immers dat wij niet moeilijk moeten doen over het vrijwillig filiaalbedrijf, de ketens en dergelijke. U zegt echter dat u met maximumprijzen al een flink eind geholpen zouden zijn, omdat onder die prijzen kan worden geconcurrereerd en de reclamefolders meer waarde hebben dan wanneer het om adviesprijzen zou gaan. Wat is het standpunt van het Hoofdbedrijfschap Detailhandel?

De heer **Karelse**: Als je gezamenlijk besluit tot het maken van reclame via radio, televisie, folders, brochures en dergelijke, dan wordt daarbij ook een prijs genoemd. Die prijs staat voor de consument dan vast. Je brengt dan een artikel voor een eenduidige prijs. Daarover moet je ook afspraken kunnen maken, anders werkt het niet.

De **voorzitter**: Je kunt de afspraak

maken, wat volgens de huidige WEM niet mag, dat nergens in de keten de prijs hoger is dan in de gemeenschappelijke folder staat. Pleit u voor iets dergelijks of pleit u voor algehele uitzonderingen, zoals ik meer uit de woorden van uw voorzitter bespeurde?

De heer **Karelse**: Nee, dan zou ik voor een maximumprijs kiezen.

Mevrouw **De Koning** (D66): Wij kennen toch ook allemaal het sterretje met als voetnoot: het betreft hier adviesprijzen. Dat zien wij toch bij herhaling? Werkt dat niet, is dat bezwaarlijk? Daarmee ben je toch juridisch ingedekt?

De heer **Karelse**: Deze methode wordt alleen toegepast bij merkartikelen van fabrikanten, maar niet in de detailhandel. In Duitsland zie je dat in de detailhandel ook niet. De Spar, die recent op televisie met artikelprijzen adverteert, hanteert geen adviesprijzen. Het gaat daarbij om de prijs die bindend is tegenover de consument. Dat is ook logisch, want de consument moet duidelijkheid hebben.

De **voorzitter**: Nogmaals, wat u betreft is die duidelijkheid geboden met maximumprijzen.

De heer **Karelse**: Ja.

Mevrouw **De Koning** (D66): Maar bij maximumprijzen gaat toch niet iedereen aan het plafond zitten? Uit concurrentieoverwegingen wil men dan toch juist onder die prijs gaan zitten?

De **voorzitter**: Dat weet ik, maar ik herinnerde aan de discussie van vanochtend. Ik heb hier nog geen mening over. Het ging mij erom, de mening van de heer Karelse te vernemen. Hij pleit niet voor een algehele ontheffing, maar voor het toestaan van maximumprijzen. In dat geval hebben, kort samengevat, zijn folders nog enige waarde.

De heer **Karelse**: U zegt dat ik daarmee de algemene vrijstelling, die hier geclausuleerd naar voren is gebracht, van de baan zou willen hebben, maar het wetsvoorstel kent meer elementen dan alleen de prijs. Vooralsnog houden wij dan ook vast aan ons voorstel op dat punt. Wij

zullen echter niet nalaten met suggesties te komen om u te helpen.

De heer **Kolkman**: Er zijn nog twee vragen over de bagatelregeling gesteld, namelijk waarom een bagatelregeling in Duitsland ontbreekt en wat nu de voorkeur heeft van de detailhandel. De heer Van de Lustgraaf zal die vragen beantwoorden.

De heer **Van de Lustgraaf**: Ik kan hier kort over zijn. Wij hebben in recent cijfermateriaal opgezocht wat de gemiddelde omzet is van een onderneming in de detailhandel. Voor de non-food ligt de gemiddelde omzet per winkel per jaar rond 1 mln.; voor de food ligt die wat hoger. Dit betekent dat je met een bagatel van 5 mln., als het meezit, vier of vijf winkels kunt vrijstellen. Dat is echter volstrekt onvoldoende. Daarom hebben wij ook in onze nota opgenomen dat je die bagatel, wat de detailhandel betreft, rustig kunt vergeten. Daarvoor biedt die geen enkel soelaas. Ons voorstel is ook niet om zowel de bagatel als de geclausuleerde vrijstelling in te voeren. Ons voorstel is juist om de bagatel te vergeten en de geclausuleerde vrijstelling helemaal in te voeren.

Mevrouw **De Koning** (D66): Dus in plaats van een ontheffing?

De heer **Van de Lustgraaf**: Ja.

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD): Ik wil nog even ingaan op de bagatel als zodanig. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt door de minister aangegeven dat er veertien sectoren in Nederland zijn waarin de gemiddelde omzet van de bedrijven f 600.000 bedraagt. Als je dat bedrag met acht vermenigvuldigt, zit je net onder de bagatel. Wat is hier uw reactie op? U gaf net namelijk andere cijfers.

De heer **Van de Lustgraaf**: Het zijn cijfers uit 1993 die gemiddeld gelden voor de gehele detailhandel. Inmiddels zijn de omzetten iets hoger. Verder ligt de gemiddelde omzet van ondernemers in samenwerkingsverbanden hoger dan die van ondernemers die niet in een samenwerkingsverband zitten. Het gaat hier evenwel om ondernemers die in samenwerkingsverbanden functioneren. Als je daar de

gemiddelde omzet van neemt, kom je boven 1 mln. uit. Dan zouden er dus maximaal vier of vijf winkels vrijgesteld worden.

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD): Zouden wij de meest recente cijfers van u kunnen krijgen?

De heer **Van de Lustgraaf**: Die krijgt u.

De **voorzitter**: Als u die cijfers naar de griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken stuurt, zal zij voor de verspreiding ervan naar de leden zorg dragen.

De heer **Kolkman**: Er ligt nog een vraag van de heer De Jong over de positie van de grootwinkelbedrijven. Ik heb in mijn inleiding al gezegd dat wij daar eensgezind over denken. De argumenten hiervoor zijn wellicht verschillend, maar je moet hierbij vooral denken aan de mengvorm.

Verder heeft de heer De Jong een vraag gesteld over de commissie die de minister heeft ingesteld. Hij vroeg of wij ooit eensgezind met een gezamenlijk rapport zouden komen. Dat is echter net ons probleem. De bespreking die wij voor 4 december hadden staan, is door de minister afgezegd. In juni heeft hij gezegd dat hij begrip had voor de problemen. Toen werd er met name gekeken naar het juridische; vandaar de vergelijking met Duitsland. Wij hadden gehoopt om op 4 december een reactie van de minister te vernemen. Die hebben wij echter niet gekregen. De Kamer heeft die ook niet gekregen. Wij hopen dat er heel snel weer een afspraak tot stand komt. Eén ding is echter zeker: als er geen ruimte en beweging in zit voor de detailhandel, dan weegt dat heel zwaar. De detailhandel is breed. Deze wet mag in dezelfde orde van grootte gesteld worden als bijvoorbeeld de winkeltijdenwet, met dit verschil dat wij hier echt gelijk over denken.

De heer **De Jong** (CDA): In uw brief schrijft u dat de minister ermee heeft ingestemd om in Nederland toe te laten wat ook in Duitsland is toegelaten. In de nota naar aanleiding van het verslag vind ik daar echter niets over terug; integendeel zelfs. Is dat ook uw opvatting?

De heer **Kolkman**: Dat is nou juist ons probleem. Op 4 december

zouden wij van de minister horen welke praktische oplossingen door de commissie waren aangedragen voor het probleem. Hierdoor zou mede het standpunt van de detailhandel bepaald worden. Maar helaas heeft dat gesprek niet plaatsgevonden. In de beantwoording van de vragen van de Kamer hebben wij ook geen wijziging gelezen ten opzichte van het oorspronkelijke verhaal. Onze positie is op dit moment dus helder, totdat er een gesprek met de minister plaatsvindt.

De heer **De Jong** (CDA): Hoe komt u aan de uitspraak dat de minister in Nederland wil toestaan wat ook in Duitsland is toegestaan?

De heer **Kolkman**: Voorzitter! De minister heeft ons in het gesprek in juni gemeld dat een en ander in redelijk evenwicht moet zijn met wat er in Europa aan de hand is. Daarbij is Duitsland als voorbeeld gebruikt. De minister heeft daarover gezegd dat de regels die in Duitsland gelden hier ook kunnen gelden. Daarop is het onderzoek in Duitsland gevolgd. Wij zijn echter niet op de hoogte van wat het ambtelijke deel van de commissie aan de minister heeft geadviseerd. Wij weten alleen wat onze commissieleden aan ons hebben gerapporteerd. Dat heeft men weer teruggezien in het stuk dat wij hebben ingediend.

De **voorzitter**: Nogmaals mijn dank.

De laatste 25 minuten van de hoorzitting wil ik gebruiken voor de mening van de Consumentenbond. Ik geef het woord aan de heer Anderson.

De heer **Anderson**: Voorzitter! Ik zal proberen om het kort te houden. Het is misschien gebruikelijk dat de Consumentenbond als laatste in de rij komt, maar...

De **voorzitter**: Pas op! Als u niet ook kijkt naar de belangen van het bedrijfsleven, dan heeft u de heer Heertje in uw nek!

De heer **Anderson**: Ik denk, voorzitter, dat het een dubbele reden heeft. De Consumentenbond is niet alleen de laatste in de keten, maar daarnaast steunt de bond het wetsvoorstel ook volmondig. Dat moet iedereen een goed gevoel

geven als wij deze ruimte straks verlaten.

Wij hebben al in een eerder commentaar in de richting van de commissie meegedeeld dat de Consumentenbond een groot voorstander van de wet is. De systematiek, de aanpak en het verbodstelsel zijn zaken waarvoor ook wij jarenlang hebben geijverd. Wij zien een en ander nu ook in ons land gestalte krijgen. Dat is een goede zaak. Naar onze mening is ook sprake van een consumentenwet, in die zin dat de wet vanuit het consumentenperspectief kan worden beoordeeld, met mededinging niet als doel, maar als middel. Daarbij gaat het erom de keuzemogelijkheden voor de consument te vergroten. Er is ook sprake van transparantie en van een betere kwaliteit van goederen en diensten tegen lagere prijzen.

Ik beperk mijn bijdrage tot de punten die de meeste discussie oproepen. Wij zijn overigens ingenomen met het feit dat er in Nederland met deze wet een toezicht op fusies en concentraties wordt gerealiseerd. Dat is een belangrijke winst ten opzichte van de eerdere gedachten van het vorige kabinet.

Het is bekend dat wij niet zo gelukkig zijn met de uiteindelijke positie van het toezicht. Wij zijn voorstander van een onafhankelijke dienst die het toezicht op de wet uitoefent. De nu gekozen constructie betekent toch dat de minister met zijn verantwoordelijkheid in het besluitvormingsproces een rol kan spelen. Wij zullen niet zeggen dat deze minister die intentie heeft, maar die mogelijkheid ligt er wel. Voor de zuiverheid van de toetsing van het mededingingsbeleid vinden wij het belangrijk dat dit op een onafhankelijke manier gebeurt om mogelijke vermenging met andere belangen te vermijden. De rol van de politiek kan dan in een andere fase en een andere vorm gestalte krijgen, maar wij hechten zeer aan die onafhankelijke mededingingstoets. Vandaar de sterke voorkeur voor een onafhankelijke dienst. Er zijn in de praktijk te vaak nog gevallen die ons pleidooi voor die onafhankelijkheid onderstrepen.

De Consumentenbond is er niet voor dat de Kamer de nu voorgestelde bedragen en normen inzake de bagatel gaat veranderen. Deze Mededingingswet is niet alleen bedoeld voor internationaal

opererende bedrijven maar ook voor ons land. Een consument schaft in zijn eigen regio en plaats goederen en diensten aan en wordt daar ook geconfronteerd met plaatselijke samenwerkingsafspraken die eigenlijk niet door de beugel kunnen. Juist met het oog op het belang van regionale en lokale markten, pleiten wij ervoor deze bagatel in stand te houden.

Dan de situatie rond de detailhandel. De laatste tijd vliegen de emoties hierover in het rond. Onzes inziens worden daarbij een aantal meningen verkondigd die eigenlijk niet door de minister worden beoogd. De indruk wordt door sommigen gewekt dat samenwerking nu ten enen male uitgesloten wordt. Samenwerking mag op alle mogelijke fronten mits die maar niet leidt tot prijsbindingen of afnameverplichtingen. Wij moeten wel voor ogen houden dat prijsadvisering niet verboden is. Ook de vrijwillig filiaalbedrijven en de kleinere ondernemers zijn ondernemers die op basis van eigen inzichten hun eigen positie moeten kunnen bepalen in hun eigen markt. Daarvoor zijn ze ondernemer. Ze moeten op hun eigen markt kunnen optreden in de zin van: zo wil ik mijn beleid aanpassen. Wij begrijpen best dat er ter aanzien van de formules mogelijkheden moeten zijn om gezamenlijk op te treden. Wij hebben al menigmaal naar voren gebracht bij het departement en de betrokken organisaties dat er heel wel een praktische aanpassing mogelijk is door het toestaan van kortlopende reclameacties. Kortlopende acties voor bijvoorbeeld een termijn van vier weken, waarin men met maximumadviesprijzen kan adverteren. Het is een systematiek die in de huidige horizontale-prijsregelingen ook toegestaan is. Het levert geen enkel probleem op. De meeste reclamecampagnes zijn in die vier weken allang voorbij. De emoties in dit geheel vinden wij eigenlijk veel te ver gaan. Wij menen dat met deze aanpak op een praktische manier een oplossing gevonden kan worden. Op deze manier kan iedereen goed met elkaar concurreren en ondernemen.

Wij achten het ook niet nodig dat er iets in de wet wordt opgenomen over verkoop met verlies. Het is problematisch dat exact vast te stellen. Daarnaast zou deze handelwijze ook wel voordelen

kunnen bieden. Het betekent namelijk mogelijkheden voor de nieuwkomers, voor degenen die een bepaalde markt moeten binnenkomen om zich te vestigen. Alleen als echt duidelijk sprake is van dumping om concurrenten keihard van de markt te stoten, moet je kunnen ingrijpen. Daarvoor heeft de directeur van de dienst voldoende mogelijkheden.

Wij pleiten ervoor dat de Kamer zo min mogelijk uitzonderingen op de nu voorliggende wetstekst voorstelt. Hoed u voorts voor amendementen. Wij komen overal mensen tegen die zeggen dat concurrentie prima is en dat zij erachter staan, behalve wanneer het om hun eigen sector gaat omdat daar de situatie net even anders is.

De **voorzitter**: De meesten zeggen, met name van de zijde van de werkgevers, dat het slecht is voor de consument. Nu hoor ik juist het tegenovergestelde.

De heer **Anderson**: Dat was wel de kern van ons betoog.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Ik ben blij dat dit de laatste bijeenkomst is, want bij mij wordt de verwarring steeds groter. Maar dat maakt het gesprek wel zo boeiend en het geeft misschien iets aan van de complexiteit van het vraagstuk.

Het verbaasde mij een beetje dat begonnen werd met een betoog over het toezicht, maar misschien zegt dat iets over de ruimdenkendheid van de Consumentenbond. Dat betoog was niet het eerste wat ik had verwacht, maar het geeft aan dat de stukken goed zijn doorgenomen. Er bestaat een vrij grote discretionaire ruimte om beslissingen te nemen. De minister is van mening dat dat niet helemaal aan de ambtenarij overgelaten moet worden en wil een mogelijkheid hebben om in te grijpen en aanwijzingen te geven. Volgens de heer Anderson moet dit de minister niet worden toegelaten omdat het gevaarlijk is. Waarom toch dat wantrouwen jegens de minister – dat wij overigens ook wel eens hebben – en dat kennelijk grote vertrouwen in ambtenaren, want dat is de keerzijde van dit verhaal?

Aan het einde van zijn betoog reageerde de heer Anderson even op hetgeen wij zojuist ook hoorden van de detailhandel. Als ik het goed begreep, zei hij dat hij wel begrip

had voor formules als het ging om kortlopende reclameacties. Dat moest wel kunnen, maar het leek mij voor de detailhandel een enghartige benadering. Kan hij uiteenzetten waarom hij kennelijk niets voelt voor een groepsvrijstelling voor commerciële samenwerkingsverbanden, zoals zojuist werd bepleit? Men heeft juist met een keur van argumenten weten aan te geven dat het in het belang is van de consument.

De heer **De Jong** (CDA): Ik heb een vraag over de opmerking die werd gemaakt over de kartelautoriteit. Die zou totaal onafhankelijk moeten zijn en zich vooral niet moet bemoeien met andere zaken dan mededinging. De mijnheer van de Dagbladders die wij zojuist hebben gesproken, was juist bang dat er nog maar één krant in Nederland zou overblijven als dat gebeurde. Er moet dus ook aandacht zijn voor gronden als cultuur en pluriformiteit. Zo'n kartelautoriteit is daar niet geschikt voor, dus ik vraag mij af of de heer Anderson daar het belang niet van inziet.

Voorts valt mij iets zeer op nu wij spreken met de Consumentenbond. Ik zou zeggen: de detailhandel is uw grootste vriend. In Nederland kennen wij een vrij fijnmazig netwerk, zeker vergeleken met andere landen, en de heer Roos van het CBL zei zojuist dat er zeker 1000 vestigingen in de detailhandel verloren zullen gaan als dit zo doorgaat. Welke consument is daar nou mee gediend? Je zult maar op het platteland wonen en de laatste winkel uit het dorp zien verdwijnen, waarna de Consumentenbond de vlag uithangt omdat alles tien kilometer verderop een dubbeltje goedkoper is. Ik krijg een beetje de indruk dat de Consumentenbond van mening is dat de consument gebaat is bij de laagste prijs, terwijl detaillisten al lang door hebben dat niet alleen op prijs geconcentreerd moet worden, maar ook op een heleboel andere zaken die voor de consument minstens zo belangrijk zijn.

Hetzelfde geldt een beetje voor dumping. Van de zijde van de Consumentenbond wordt gezegd: lage prijzen, leuk, en de consument pikt daar wat van mee. Maar ik vraag mij af of dit op de langere termijn ook in het belang is van de consument. Vindt de heer Anderson hetgeen hij voorstelt, ook op langere termijn in het belang van de

consument, of denkt hij misschien dat zij kortzichtig zijn?

Mevrouw **De Koning** (D66): Ik sluit mij in grote lijnen aan bij de heer De Jong. Het is duidelijk dat wij een beetje verrast zijn door de opstelling van de Consumentenbond, een opstelling die culmineert in de aanbeveling "hoed u voor amendementen". Het is niet het eerste geluid dat ik van de Consumentenbond verwachtte. Is er wel met de detailhandel overlegd? Zijn hun argumenten gehoord? Wat brengt de Consumentenbond ertoe om bijna slaafs de onderhavige voorstellen te volgen? Het is helemaal niet gebruikelijk om de Consumentenbond in die rol te zien, maar misschien is dat ook wel afhankelijk van wie er wanneer en waar het woord voert.

De **voorzitter**: Dat geldt natuurlijk ook voor politieke partijen. Daarmee bedoel ik niet met name D66, maar de politieke partijen in het algemeen.

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD): De woorden van de heer Anderson verbaasden mij eigenlijk helemaal niet, want een gezonde concurrentie geeft nu eenmaal de beste prijs voor de consument. Ik stel mij voor dat dat zijn invalshoek is en die invalshoek heb ik ook eerder gehoord.

Ik ben het met de heer Anderson eens dat mededinging een doel en geen middel moet zijn. Dat is immers het belang van deze hoorzitting en van dit wetsvoorstel. Toch heb ik drie vragen aan de heer Anderson. Ten aanzien van de bagatel heeft hij ervoor gepleit om het bedrag van 5 mln. als zodanig te handhaven. Wij hebben zojuist gehoord dat de gezamenlijke omzet van de detailhandel veel groter is. EZ had per sector een bedrag van f 600.000 aangegeven, maar dat is nu, anno 1996, alweer hoger. Als de bagatel toch wordt gehandhaafd, vreest de heer Anderson dan niet dat er een geweldige administratieve belasting voor het bedrijfsleven en voor de dienst komt, waardoor echt belangrijke zaken niet door de dienst behandeld kunnen worden, althans niet met kwaliteit?

Mijn tweede vraag gaat over verkoop met verlies. De heer Anderson heeft gezegd dat dat juist voor nieuwkomers heel veel voordelen zou kunnen geven. Het



probleem bij verkoop met verlies is juist dat dat door een grote branche wordt gedaan, die bepaalde producten immers met verlies kan verkopen, omdat dat kan worden gecompenseerd met hogere prijzen voor andere producten. Dat geldt niet voor nieuwkomers. Gaan zij, als zij verkopen met verlies, niet snel op de fles?

Het CBL en andere organisaties hebben aangegeven dat Nederland juist de meest efficiënte levensmiddelensector heeft, fijnmazig en met de laagste prijzen. Is dat niet uitermate gunstig voor de consument?

**De voorzitter:** Na deze reeks van gedetailleerde vragen heb ik zelf één klein vraagje. Gelet op de opmerking "geen amendementen" is de Consumentenbond een organisatie waarvan wij er veel meer op het Binnenhof zouden moeten zien. Toch wil ik één amendement in overweging geven en ik vraag u hoe u daarover denkt. Ik citeer de woorden van uw directeur en van de heer Albada, medewerker bij de Consumentenbond: het toezichhoudend orgaan is maar niets; dat is een zootje ambtenaren en het is allemaal belangenverstrengeling. Wat is er dan logischer dan een amendement te maken dat het toezichhoudend orgaan niemand minder is dan de Consumentenbond zelf?

Dat was een serieuze vraag, maar een serieuzere vraag is hoe u uw eigen rol in dit wetsvoorstel ziet. Daar waar kartels aan de orde moeten worden gesteld, heb je als consument iets aan Felix Mulders bij Kassa, aan de Consumentenbond en dat soort organisaties. Vindt u dat u in het wetsvoorstel genoeg aangrijpingspunten heeft om namens de consumenten op de deur te kloppen en bepaalde kwalijke zaken aan de kaak te stellen? Ik had, het wetsvoorstel lezend, het gevoel dat uw eigen positie en de positie van vergelijkbare andere consumentenorganisaties nogal wat te wensen overliet. Misschien zou één amendement ten behoeve van organisaties zoals de uwe dus toch gewenst zijn. Misschien kunt u daar iets over zeggen.

**De heer Anderson:** Ik zal niet helemaal de volgorde van de vragen volgen, hoewel dat natuurlijk het meest logische lijkt. Ik moet eerst mijn verbazing uitspreken over de

vraag van mevrouw De Koning wat ons ertoe brengt om de voorstellen van het departement zo slaafs te volgen. Dat is niet zo. Deze voorstellen zijn een resultante van een jarenlange discussie. Het feit dat wij er gelukkig mee zijn, wil zeggen dat wij consistent op een bepaalde lijn zijn doorgegaan. Ik heb gezegd dat wij een aantal punten misschien iets anders ingevuld zouden willen zien, zoals de onafhankelijkheid van het toezicht, maar mijn algemenere opmerking "hoed u voor amendementen" had juist betrekking op het in de wet gaan vrijstellen van allerlei sectoren en op het bij wetteksten maken van uitzonderingsregels voor sectoren. Dat hebben wij daarmee bedoeld.

Verder wil ik een algemene opmerking maken over de rol van de Consumentenbond. U deed het voorkomen alsof wij op korte termijn denken en – om het even vrij te vertalen – lageprijzenrammers zijn en minder aan de continuïteit van bijvoorbeeld de detailhandel denken.

**De voorzitter:** Hoge prijzenrammers.

**De heer Anderson:** Ja. Hoge prijzenrammers. Rammen tegen hoge prijzen. Natuurlijk is de prijs een belangrijk aspect voor consumenten. Laten wij dat niet vergeten – dat merken wij elke dag – maar er zijn natuurlijk meer aspecten waarop een consument zijn keuze maakt. Daar moet hij ook vrij in zijn en hij moet daar op basis van goede informatie ook zelf over kunnen beslissen. Langeretermijneffecten zijn er natuurlijk altijd, maar of je die alleen kunt toeschrijven aan bepaalde vormen van concurrentie, is de vraag. Het valt mij op dat dit in de detailhandel nog wel eens gebeurt, maar er zijn natuurlijk veel meer aspecten die daarbij een rol spelen. Daar speelt ook het aspect van de tijdshorizon en de investeringsmogelijkheid.

Aan de andere kant zien wij ook dat de distributie vaak weer creatief genoeg is – en daar moet je de distributie voor prijzen – om met nieuwe vormen te komen en die gaten op te vullen. Wij hebben daar oog voor, maar wij zien ook dat er ontwikkelingen zijn. Er moet worden geprobeerd om de productie en de distributie zo efficiënt mogelijk te laten plaatsvinden tegen zo gering mogelijke kosten, ook maatschappelijk, om die behoeften te bevredigen.

De levensmiddelenmarkt in Nederland is fijnmazig en wij weten niet hoe die zich verder zal ontwikkelen, maar ik vind die spookverhalen vaak overdreven. Die werden ook vijftien jaar geleden verkondigd en de Kamer heeft gezien hoe bepaalde ontwikkelingen weer tot andere situaties kunnen leiden.

Dat waren de meer algemene opmerkingen. Ik kom nu even terug op het punt van het toezicht. Waar wij voor pleiten is een toezichhoudend orgaan. De heer Van der Ploeg heeft gesuggereerd dat wij dat zelf doen, maar ik denk dat het niet kan. Hoewel, wij hebben begrepen dat het gebouw van de nieuwe autoriteit vlakbij het huidige gebouw van de Consumentenbond komt, dus misschien kunnen wij een onderaardse gang maken, maar dat terzijde. Die onafhankelijkheid is niet omdat wij de minister niet vertrouwen en ambtenaren wel, maar meer om die mededingingstoets zuiver te laten zijn. Een zuivere mededingingstoets moet de enige opdracht zijn voor de directeur van de dienst. Die moet niet door de Dagbladders met berichten over pluriformiteit worden lastiggevallen. Dat is de politieke afweging die misschien naderhand in de ministerraad gemaakt moet worden. Als de ministerraad en de minister in een open politieke afweging zeggen dat zij het daar niet mee eens zijn en als het parlement daar uiteindelijk over kan beslissen, dan zeggen wij dat het prachtig is. Zo hoort een democratie te werken. Maar die mededingingstoets moet onafhankelijk plaatsvinden en dat mag niet van tevoren worden vermengd, want wij weten niet wat er dan op bepaalde plekken – ik zal niet zeggen achterkamertjes – om andere redenen naar voren komt. Laat het proces ook transparant zijn. Het is niet zozeer wantrouwen. Wij hebben gezegd dat wij het deze minister zeker toevertrouwen, hoewel zijn reactie op het Rekenkamerrapport – daar hebben wij ook op gereageerd – misschien toch een bepaald voorteken was, maar daar wil ik niet al te lang bij stilstaan. Wij hebben zeker vertrouwen in deze minister en ook in de ambtenarij, maar wij vinden dat het proces zuiver moet plaatsvinden.

Dan kom ik op onze eigen rol. Ik kom nog even terug op wat de heer Van der Ploeg zei over genoeg aanknopingspunten. Dat is ook in antwoord op zijn vragen naar voren

komen. Het kan inderdaad een rol van de Consumentenbond zijn. Wij denken dat de huidige mogelijkheden, waarbij ons in bestuursrechtelijke zin dezelfde mogelijkheden worden geboden als wij nu in privaatrechtelijke zin op andere gebieden hebben, voldoende zijn om ons als collectief te laten optreden namens consumenten. Het is inderdaad zaak dat wij via eigen informatie, eigen onderzoek en eigen marktgegevens zaken aan het licht kunnen brengen en dit ook uit een collectief naar voren moeten kunnen brengen. Dat gebeurt nu eigenlijk ook al, alleen op een manier die de Kamer minder zal merken. Wij nemen tegelijkertijd ook uitnodigingen aan van instanties als de commissie economische mededinging om onze visie op een bepaalde sector naar voren te brengen.

De heer **De Jong** (CDA): Mag ik hier een klein vraagje aan toevoegen? Deze wet, als die tenminste wordt aangenomen, biedt de Consumentenbond veel meer mogelijkheden om op te treden dan onder de oude wet waar je misbruik moet bewijzen.

De heer **Anderson**: Dat zeker.

De heer **De Jong** (CDA): Als u denkt dat die kartelautoriteiten maffien, heeft u natuurlijk alle gelegenheid om dat punt naar voren te brengen.

De heer **Anderson**: Dat zeker. Hoe vaak hebben wij niet zaken van individuele verticale prijsbinding moeten constateren. Dan wist je het standaardantwoord al: daar kunnen wij niets tegen doen, dat is een gegeven en dat geldt voor allerhande producten. Wij kunnen talloze voorbeelden geven.

Misschien kan de heer De Ridder nu nog ingaan op de lasten voor het bedrijfsleven, dumping en eventueel enkele andere zaken.

De heer **De Ridder**: Ik ben het met mevrouw Voûte eens als zij zegt, dat nieuwkomers op de fles kunnen gaan als zij met dumping de markt betreden. Bestaande partijen zullen daar geen nacht wakker van liggen. Het is wel aardig voor de dynamiek van de markt, als er nieuwkomers komen en weer vertrekken.

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD): De stelling van de heer Anderson was, dat het voor de nieuwkomers wel

aardig is om op die manier de markt op te komen.

De heer **De Ridder**: Dat is de kern van het ondernemerschap. Je neemt risico en soms win je, soms verlies je.

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD): Ik vind het geen argument tegen of voor verkoop met verlies.

De heer **Anderson**: Andere ondernemers die niet in die sector opereren, kunnen die markt wel op. Er is veel te doen geweest over de keten van Kruidvat, die CD's en speelgoed ging verkopen. Het merkspeelgoed was aanmerkelijk goedkoper dan in de gevestigde speelgoedzaken. Kruidvat geeft een stukje dynamiek aan die sector. Naderhand zie je dat het speelgoed bij die andere in prijs afneemt. Het is weliswaar geen echte nieuwkomer, maar het is een nieuwkomer in dat marktsegment. Wij zeggen niet: dumping permanent hier. Het is een middel dat niet helemaal geïsoleerd mag worden bekeken. Als hiermee bewust een concurrent kapot gemaakt moet worden, dan moet er ingegrepen kunnen worden. Er zijn mogelijkheden daartoe. Het is buitengewoon moeilijk te onderkennen wat precies onder inkoop prijs is in het conglomeraat aan artikelen dat men in- en verkoopt en welke mix daarbij wordt aangebracht. Laat dat via de casuïstiek tot uiting kunnen komen. Als er wantoestanden zijn kan er ingegrepen worden.

De heer **De Ridder**: Ik geef een praktisch voorbeeld. Er worden vliegtuigstoelen verkocht met verlies, omdat het beter is wel iemand op de vliegtuigstoel neer te zetten dan helemaal niemand. Als wij met z'n allen kunnen vaststellen wat verkoop onder inkoop prijs is dan zijn we heel eind verder. Daarover worden wij het nooit eens.

De heer **Anderson**: De heer Van Middelkoop heeft gevraagd: waarom geen groepsvrijstelling? Dat gaat ons echt te ver. De mogelijkheden worden dan a priori gecreëerd. Met onze voorstellen over de kortlopende reclameacties met maximumadviesprijzen kan de detailhandel zeer wel uit de voeten. De vervolgingspraktijk zal best meevalen. Detailhandel zal niet het eerste speerpunt worden van de nieuwe

dienst. Een totale groepsvrijstelling gaat echt te ver. Dan krijg je het niet meer in de wet terug. Je kunt dan niet meer optreden, als je ziet dat de mededinging elders niet goed gewaarborgd is.

De **voorzitter**: Ik dank u hartelijk. Ik dank ook alle anderen die vandaag hebben bijgedragen aan de hoorzitting.

Sluiting 16.46 uur.