

Illustratie Rik van Schagen

**Door onze redacteur  
CEES BANNING**

Chris Fontein is ruim een half jaar voorzitter van de Nederlandse Mededingingsautoriteit. De voormalig advocaat heeft een opdracht. In het regeerakkoord besloot de VVD – met gedoogsteun van de PVV – dat de NMA moet fuseren met de Onafhankelijke Post- en Telecommunicatieautoriteit (OPTA) en de Consumentenautoriteit (CA). De nieuwe kartelpolitie, Autoriteit Consument en Markt (ACM), moet consumenten behoeden voor het misbruik van economische machtsposities. Door te fuseren wordt, zo verwachten de opstellers van het regeerakkoord, het toezicht efficiënter en effectiever. Daarbij kiest Fontein ook voor een andere aanpak: hij wil in gesprek gaan met ondernemers en niet alleen "klassiek" de mededingingswet uitvoeren: regels naleven en boetes uitvoeren.

In de haven van Wieringen wordt deze aanpak verwelkomd. Het past, zegt Ab Post, bij de Nederlandse polderconomie. "Ab Post behartigt de belangen van de vissers van de Producenten organisatie Wieringen. Een jaar geleden kreeg de garnalensector een boete opgelegd van 4,4 miljoen euro door de NMA.

"De boete heeft de garnalensector verlamd. Er is geen geld meer voor nieuwe projecten en afspraken over duurzame visserij zijn niet te maken", zegt Post in zijn kantoor aan de vissershaven in Den Oever. Voor de vier liggende en paar kotoren, binnen in de visafslag staat een machine te stampen die de aangevoerde garnalen

verdeelt in klein, middel en groot. „Garnalen zijn onze core business”, zegt Cees van Eckelen, eigenaar van WR 189 en de WR 389. „Mijn zonen vissen op deze schepen, maar door de NMA-boete ligt de hele sector op zijn gat. Er is geen geld meer voor investeringen. En vissers durven niet meer bij elkaar te komen om afspraken te maken. Voordat je het weet, heb je weer een boete.”

In maart 2011 kreeg de garnalensector een boete opgelegd van 4,4 miljoen euro wegens overtredingen van het kartelverbod in de periode 1998-2000. Het grootste deel van de boetes, ruim 3 miljoen euro, komt voor rekening van de twee Nederlandse groothandelaren Heiploeg in Zoutkamp en Puul in Volendam.

De vissersorganisaties maakten afspraken over de maximale hoeveelheid garnalen die zij wekelijks per kotter aan land mochten brengen. Daarbij gaven de vissers en de handelaren elkaar onderling ook garanties voor een minimumprijs. Op deze wijze heeft de sector geprobeerd een forse overcapaciteit te camoufleren. De consument betaalde daardoor teveel voor de garnalen.

In 2003 legde de NMA een boete op van 13,8 miljoen euro, die na een slpende procedure van acht jaar in hoger beroep uiteindelijk werd bepaald op 4,4 miljoen euro. De 45 garnalenvissers van Wieringen moeten een boete opheffen van 300.000 euro, rekent Post voor. De kosten van de advocaat worden geraamd op 600.000 euro. „Veel geld”, zegt Post, „maar het meest frustrerende is dat de sector bijna geen plannen durft te maken, bang voor de kartelwaakhond”.

De klacht van de vissers uit Wieringen

vinden gehoor in de Tweede Kamer, de wetenschap en bij advocaten. CDA-afgevaardigde Ad Koppejan vindt dat het optreden van de NMA in strijd is met de doelstellingen van het kabinetsbeleid op het gebied van duurzaamheid. „Het kabinetsbeleid is erop gericht een ecologische evenwicht in de Waddenzee te handhaven”, zegt Koppejan. „Vissers willen daar hun best voor doen en afspraken maken, maar hen wordt de voet dwars gezet door de NMA.”

Bedrijven die afspraken willen maken op het terrein van duurzaamheid en innovatie zouden moeten worden vrijgesteld van de strenge NMA-regels, vindt de Tilburgse hoogleraar Eric van Damme. Al in 2006 concludeerde de Algemene Rekenkamer na een onderzoek dat de NMA transparanter moet zijn over de afwegingen tussen economische en niet-economische belangen.

„We moeten af van het dogma dat marktwerving en efficiënte zaligmakend is”, zegt Tom Ottervang. Hij is mededingingsadvocaat bij Alse en Overy en hoogleraar mededingingsrecht aan de Rijksuniversiteit Leiden. „Je kunt heel efficiënt de wereldzeen leegvissen, maar wat dan?” De NMA zou meer oog moeten hebben voor duurzaamheid en innovatie.

Maar, erkent Ottervang, de beleidsvrijheid van de NMA is beperkt. „De Europese Commissie en het ministerie van Economische Zaken bepalen de koers.” De Nederlandse Mededingingsautoriteit durft niet echt de grenzen op te zoeken. „De spelregels worden streng geïnterpreteerd”, vindt Ottervang.

„Ik zie de spanning tussen mede-

dinging enerzijds en duurzaamheid en innovatie anderzijds”, zegt NMA-voorzitter Chris Fontein. Deze twee thema's passen niet in het klassieke mededingingsbeleid, zegt hij op zijn werkkamer in Den Haag. „Het model dat wij in Europa hanteren op het terrein van mededinging is vrij rigide.”

Duurzaamheid was nauwelijks een thema in de periode dat de afspraken over het huidige mededingingsbeleid werden gemaakt, de jaren tachtig van de vorige eeuw. Volgens Fontein zijn er op dit moment twee scenario's mogelijk. „Je kunt als mededingingsautoriteit zeggen: duurzaamheid daar hebben we niets mee te maken, zolang de concurrentie goed werkt, geef je voldoende prikkels. Of je probeert helderheid te geven over wat wel en niet kan op basis van de Mededingingswet.”

Fontein kiest voor het tweede. „Ik denk dat je geen allesomvattend voorschrift kan maken. Oordeel van geval tot geval. Per geval moet je bekijken hoe je de regels kunt interpreteren.” En daarbij kijkt de NMA-voorzitter „zeer streng” of bedrijven duurzaamheid niet „als schaaflap” gebruiken om toch prijs- of productiespraken te maken, want dergelijke afspraken zijn verboden op basis van de Mededingingswet en de Europese regelgeving.

Chris Fontein is sinds 1 juli 2011 voorzitter van de raad van bestuur van de NMA. Hij is de opvolger van Pieter Kalbfeisch die in april vorig jaar wegens zijn rol in de Chipshol-affaire – de verkoop van grond rondom luchthaven Schiphol – op non-actief werd gesteld.

Deze week stuurde minister Maxime Verhagen (Economische Zaken, CDA) de zogenoemde instellingswet van de ACM naar de Tweede Kamer, waarin onder andere de onafhankelijkheid van de ACM wordt vastgelegd. De Raad van State uit onder andere kritiek op de onafhankelijkheid van de nieuwe organisatie, de medewerkers vallen straks onder het ministerie van Economische Zaken. „Dat past in een trend waarbij Economische Zaken meer invloed probeert te krijgen op de NMA”, signaleert de Amsterdamse hoogleraar Maarten Pieter Schinkel.

De OPTA staat, als zogenoemde groot ZBO, op meer afstand van de minister dan de NMA, een klein ZBO.

**36 euro per huishouden, de baten van de NMA in 2011**

De Nederlandse Mededingingsautoriteit publiceert ieder jaar een schatting van wat het werk van de NMA oplevert voor consumenten. Concurrentie leidt tot lagere kosten, lagere prijzen, een betere kwaliteit, en meer innovatie. Het laatste effect is moeilijk te meten en wordt niet in de berekeningen meegenomen.

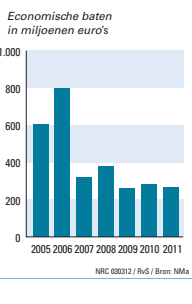
De NMA is actief op drie gebieden (concurrentietoelicht, concurrentietoelicht en regulering) en hanteert een aantal rekenregels:

- Bij een verboden fusie wordt verondersteld dat dit leidt tot een kostenstijging en een prijsstijging van elk één procent. Zo'n fusie levert dus twee procent van de marktomzet op.
- Bij het ontbreken van harde cijfers wordt verondersteld dat karteldeel-

nermers naast de één procent hogere kosten tien procent hogere prijzen zouden kunnen vragen.

- Bij de regulering wordt de besparing berekend door aan te nemen dat zonder regulering de prijzen de inflatie volgen.

In 2011 greep de NMA acht keer in bij fusies en nam zij zes sanctiebesluiten. Het totale effect bedraagt 410 miljoen euro per jaar, waarvan drie kwart wordt bepaald door het concurrentietoelicht. Het effect wordt 'uitgevoerd' over drie jaar. Het driejaars voorschrijdend gemiddelde voor 2011 bedraagt 265 miljoen euro. Dat betekent een jaarlijks voordeel van 36 euro per huishouden. Sinds 2002 schommelt de totale baten van het NMA-beleid tussen de 250 en 550 miljoen euro per jaar.

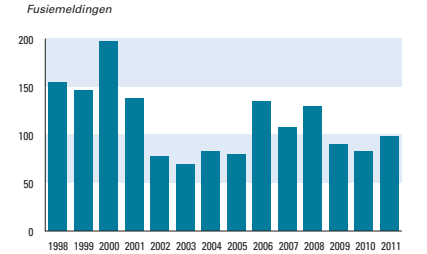


NRC 03012 / R/S / Bron: NMA

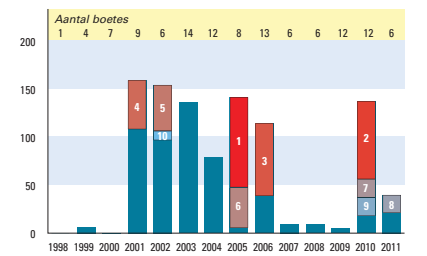
De vrije markt kan niet zonder toezicht. Maar te rigide toezicht kan de markt ook kapot maken. Het kabinet-Rutte fuseert de verschillende toezichthouders in Nederland. Om geld te besparen, maar ook om flexibeler te zijn. Critici wijzen erop dat de politiek in de nieuwe constructie meer invloed krijgt.

# Met het nieuwe toezicht valt te praten

**Lichte stijging fusies en sterke daling boetes in 2011**



Boetesbedragen in miljoenen euro's en top-10 hoogste boetes



- 1 Kartel Grond-, Weg- en Waterbouw: 93,6
- 2 Meelkartel: 81
- 3 Kartel Burgerlijke & Utiliteitsbouw: 75,4
- 4 Kartel Bouwbedrijven Noord-Holland: 50,8
- 5 Kartel Mobiele telecomoperators: 47,7
- 6 Kartel Installatietechniek: 42
- 7 Wegener: 19
- 8 Wassersijkartel: 18,3
- 9 Kartel dubbel glas: 17
- 10 Kartel ALU en Aesculap: 9,7

NRC 03012 / R/S / Bron: NMA

**Nederland kartelparadijs**

Nederland heeft een omstrede karteltraditie. In de jaren dertig en tijdens de wederopbouw in de naoorlogse jaren spoorde de overheid actief aan tot kartelvorming. Het gloof in kartels was zo groot dat de Eerste Kamer in 1957 nog bijna tegen het EEG-verdrag stemde. Een jaar later werd de Wet op de Economische Mededinging ingevoerd; de wet stond kartels toe, zolang zij niet strijdig waren met 'het algemeen belang'.

Op 1 januari 1993 was Nederland de enige EG-lidstaat die geen nationaal kartelverbod kende. De Amsterdamse econoom prof. dr. H. de Jong lanceerde de term 'Nederland kartelparadijs'. Onder druk van Brussel startte het eerste kabinet-Kok (1994-1998) de 'marktwerkingsovername'. De 'Parel van Paars' werd de nieuwe Mededingingswet (1998) genoemd. Doelstelling van de wet was om de concurrentie aan te jagen. De Nederlandse Mededingingsautoriteit werd opgericht om toezicht te houden op naleving van de Mededingingswet.

In de jaren negentig werden sectoren geliberaliseerd die werden gekennmerkt door een overheidsmonopolie, zoals post, telecommunicatie, energie en vervoer. OPTA (telecommunicatie en post), Energiereguleerder en de NZA (gezondheidszorg) moesten als 'marktmeester' ervoor zorgen dat de spelregels werden gehandhaafd. Rond de eeuwwisseling kwam er een omslag in het denken over marktwerking. De privatisering van Schiphol werd afgeblazen. De kredietcrisis heeft het wantrouwen tegen het marktdenken vergroet.

van de effectiviteit en efficiënte van het markttoezicht”, legt Fontein uit. De samenvoeging van het toezicht moet een besparing opleveren van 7 miljoen euro. Hij verwacht dat de nieuwe organisatie, flexibel en integraal kan inspelen op nieuwe marktontwikkelingen”, inclusief duurzaamheid en innovatie. Met de oprichting van de ACM wordt, volgens hem, een nieuw hoofdstuk” geschreven in de Nederlandse kartelgeschiedenis.

Met het samenvoegen van de NMA, OPTA en de consumentenautoriteit zal ook de aanpak van het toezicht veranderen, verwacht Sweder van Wijnbergen. Als secretaris-generaal bij het ministerie van Economische Zaken was hij een van de architecten van de privatiseringsgolf in de afgelopen twee decennia. „Chris Fontein geloof in deregulation”, zegt Van Wijnbergen. „Je gaat samen met een onderneming aan tafel om het toezicht te bespreken. Zo'n aanpak is levensgevaarlijk, de doodsteek voor het toezicht. Met een goede toezichhouder zie je niet aan tafel, die wordt gehakt.”

Fontein is niet onder de indruk van de kritiek van Van Wijnbergen. „Het is een aanvulling op het formele instrumentarium, geen vervaanging”, zegt hij, „en dat kan soms zeer effectief zijn”.

Voordat Fontein voorzitter werd van de Opta was hij werkzaam als advocaat bij NautaDutilh. Speelt die ervaring mee? Fontein: „Toezicht mag niet veranderen in juridische haarkloverij. Het gaat mij om de maximale effectiviteit, en soms bereik je dat door in een vroeg stadium met de partijen om de tafel te gaan.”