

# Tussen tolerantie en verbod

*Een vergelijkende studie naar de Nederlandse en Duitse kartelpolitiek*

Peter Verbeek (4007433)

Studie: Geschiedenis van Politiek en Maatschappij (UU)

Begeleider: Prof. dr. J.L. van Zanden

Woorden: 15.908

Juni 2017

## **Samenvatting**

Onderhavige studie poogt vanuit een vergelijkend perspectief de uiteenlopende ontwikkeling van het naoorlogse kartelbeleid in respectievelijk Nederland en Duitsland te verklaren. Waar Nederland het grootste deel van de 20<sup>ste</sup> eeuw te boek stond als kartelparadijs, liep Duitsland sinds de Tweede Wereldoorlog in Europa voorop met een streng kartelverbod. Het vergelijkende kader bestaat uit een vijftal factoren die in samenspel de koers van het kartelbeleid hebben bepaald. Het gaat hier om: de plaats van het kartelbeleid binnen de economische politiek, de economische impact van kartels zelf, externe invloeden, conjuncturele schommelingen en de aard van het karteldiscours. Betoogd is dat geen dezer factoren op zichzelf in staat is de koers van het kartelbeleid te verklaren. Slechts in onderlinge samenhang kan de divergentie tussen het Nederlandse en Duitse kartelbeleid worden verklaard. Hierbij wordt betoogd dat met name het belang van een wetenschappelijk karteldiscours voor de herziening van het kartelbeleid in de literatuur ten onrechte onderbelicht is gebleven. Waar Duitsland reeds in de eerste helft van de twintigste eeuw zo een discours ontwikkelde, bleef Nederland achter. Daarnaast was in beide landen een exogene schok nodig om het transitieproces van misbruik- naar verbodsstelsel in gang te zetten. In Duitsland had deze schok gelijk na de Tweede Wereldoorlog plaats; de Amerikaanse bezetter gaf het startsein voor het ontwerp van een nieuwe kartelwet. Zo een herziening vond in Nederland pas in 1998 plaats, onder druk van de voortschrijdende Europese economische integratie.

## **Lijst van afkortingen**

LME: Liberal Market Economy

CME: Coordinated Market Economy

BKA: Bundeskartellamt

CEM: Commissie Economische Mededinging

WEM: Wet Economische Mededinging

GWB: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

MvT: Memorie van Toelichting

MvA: Memorie van Antwoord

EEG: Europese Economische Gemeenschap

ACM: Autoriteit Consument en Markt

SER: Sociaal Economische Raad

AVV: Algemeen-Verbindendverklaring

OVV: Onverbindendverklaring

# Inhoudsopgave

Inleiding .....	4
H1 Karteltolerantie: 1900-1940 .....	10
Duitsland.....	10
Nederland.....	11
Tolerantie verklaard.....	12
Tot slot.....	17
H2 Codificatie: 1945-1960.....	19
Totstandkoming en inhoud van de WEM.....	19
Totstandkoming en inhoud van het GWB .....	21
Factor 1: Plaats van het kartelbeleid in de economische politiek.....	23
Factor 2: Economische impact van kartels .....	26
Factor 3: Externe invloeden: Amerika en EEG .....	29
Factor 4: Karteldiscours.....	34
Factor 5: Conjunctuur .....	37
Tot slot.....	38
H3 Institutionele verstarring: 1960-1998 .....	40
Continuïteiten in het Nederlandse en Duitse kartelbeleid .....	40
Factor 1: Plaats van het kartelbeleid in de economische politiek.....	43
Factor 2: Economische impact van kartels .....	44
Factor 3: Externe invloeden: de interne markt van de EU .....	46
Factor 4: Karteldiscours.....	47
Factor 5: Conjunctuur .....	48
Tot slot.....	49
Conclusie.....	51
Bronnen .....	54
Primair .....	54
Secundair .....	56

## **Inleiding**

Deze thesis betreft de Nederlandse en Duitse kartelpolitiek in de twintigste eeuw. Waar in Duitsland reeds in de jaren '50 een streng kartelverbod werd ingevoerd, stond Nederland tot in de jaren '90 te boek als kartelparadijs. Doel is om middels een vergelijkend kader een antwoord te vinden op de vraag welke omstandigheden deze divergentie hebben veroorzaakt. Hoe kan de uiteenlopende ontwikkeling van het naoorlogse kartelbeleid in respectievelijk Nederland en Duitsland worden verklaard?

De jacht op kartels heeft de laatste decennia een hoge vlucht genomen. Het strenge mededingingsbeleid is een belangrijke pijler onder de Europese interne markt en heeft ook Nederland veroverd. Voormalig VVD-politica Neelie Kroes was als Eurocommissaris tussen 2004 en 2010 welhaast de belichaming van het anti-kartel sentiment. Met de oprichting van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) was Nederland in 2014 één van de eerste Europese landen met een zelfstandig publiek orgaan dat belast is met zowel mededinging, als consumentenbelangen en sectorspecifiek toezicht. Toch hoeft men niet ver terug in de tijd om een ander beeld te ontwaren. Tot halverwege de jaren '90 van de vorige eeuw stond ons land bekend als het Europese kartelparadijs bij uitstek. Waar Nederland met de oprichting van de ACM vooropliep in Europa, daar sloot het decennialang de rij. Tot 1998 kende ons land een zogenaamd misbruikstelsel, op grond waarvan alleen tegen kartels werd opgetreden wanneer deze strijdig met het algemeen belang werden bevonden. In de praktijk was van toezicht echter nauwelijks sprake. Hoe anders was dit in Duitsland! Waar in ons land kartels pas in 1998 bij wet verboden werden, kent (West-)Duitsland sinds 1958 een verbodstelsel. Doch ook Duitsland kent een geschiedenis van karteltolerantie. In de jaren '30 werden in zowel Nederland als Duitsland kartels als nuttige samenwerkingsverbanden beschouwd. Prijsafspraken tussen bedrijven werden, in de context van de zware economische crisis, door de politiek omarmd en soms zelfs gestimuleerd. Pas in de naoorlogse jaren vond er divergentie plaats. In Nederland hield men vast aan het tolerante misbruikstelsel, terwijl in Duitsland werd gekozen voor het strengere verbodstelsel.

De thesis heeft tot doel deze divergentie te verklaren. Getracht zal worden een verschillende uitkomst – dat is een streng versus een tolerant kartelbeleid – te verklaren aan de hand van een vijftal factoren die in wisselende mate van invloed zijn op de koers van het kartelbeleid. Het gaat hier om:

1. De plaats van het kartelbeleid in de economische politiek
2. De economische impact van kartels
3. Externe invloeden
4. De aanwezigheid van een karteldiscours
5. Conjunctuur

Deze verklarende variabelen zijn op verschillende plaatsen in de literatuur aangedragen, doch steeds in de context van één land. Het vergelijkende aspect moet eraan bijdragen de afzonderlijke variabelen op waarde te schatten. Voor drie perioden – 1900-1940, 1945-1960 en 1960-1998 – zal een karakterschets van het kartelbeleid worden gemaakt om vervolgens, aan de hand van genoemde factoren, de koers van het beleid te verklaren.

### *Theorie*

De studie hoopt bij te dragen aan het *Varieties of capitalism* debat, volgend op het invloedrijke werk van Hall en Soskice. In *Varieties of capitalism* stellen zij twee ideaaltypen van kapitalistische markten voor: de *Liberal Market Economy (LME)* en de *Coordinated Market Economy (CME)*. Het onderscheid tussen beide markttypen wordt zichtbaar in vijf sferen waarin bedrijven relaties met anderen aangaan. Eén dezer sferen betreft de onderlinge samenwerking. Waar in een *CME* het bedrijfsleven geneigd is samen te werken, gaat een *LME* uit van concurrentie. De aanwezigheid van kartels wordt gezien als één van de voornaamste kenmerken van een *CME*.<sup>1</sup> Bouwens en Dankers zien in de karteltolerante politiek een argument voor hun stelling dat Nederland het grootste deel van de twintigste eeuw een *CME* was.<sup>2</sup> Zij menen dat de Nederlandse economie in de jaren '30 van de vorige eeuw een ontwikkeling heeft doorgemaakt van *LME* naar *CME*, om vervolgens in de jaren '90 de omgekeerde weg te bewandelen. De strenge Mededingingswet van 1998 wordt aangedragen als belangrijke indicator van de transitie naar een *LME*.<sup>3</sup> In tegenstelling tot Hall en Soskice zien Bouwens en Dankers de *CME* en *LME* dus niet als eindstation, een visie die wordt gedeeld door Sluyterman. Zij benadrukt het dynamische karakter van kapitalistische markten en stelt dat de Nederlandse economie in de twintigste eeuw constant in beweging was en zich steeds opnieuw aanpaste.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> P. Hall en D. Soskice, 'An introduction to varieties of capitalism', in: Ibid. (red.), *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage* (Oxford 2001) 1-68, aldaar 27.

<sup>2</sup> B. Bouwens en J. Dankers, 'Competition and varieties of coordination', in: K. Sluyterman (red.), *Varieties of capitalism and business history: The Dutch case* (Routledge 2015) 103-129, aldaar 123.

<sup>3</sup> Bouwens, 'Competition and varieties of coordination', 115.

<sup>4</sup> K. Sluyterman, 'Dutch changing capitalism in international perspective', in: K. Sluyterman (red.), *Varieties of capitalism and business history: The Dutch case* (Routledge 2015) 200-220, aldaar 215.

Onderhavig onderzoek hoopt – waar het gaat om het kartelbeleid – te leiden tot een beter inzicht in de mechanismen die van invloed zijn op de verandering van markteconomieën. Met de focus op politieke besluitvorming als richtinggevend voor economische ontwikkeling bevindt deze studie zich binnen de stroming van de *Institutional economics*. Met Bouwens en Dankers wordt ervan uitgegaan dat in eerste instantie politieke beslissingen het economisch klimaat in een land bepalen; de aanwezigheid van kartels is in deze visie afhankelijk van het wettelijke regime dat in een land geldt.<sup>5</sup> Een bestudering van het politieke discours zal noodzakelijkerwijs onderdeel uitmaken van de verklaring van een transitie van een *CME* naar een *LME*.

Richten we ons meer in het bijzonder op de geschiedenis van het kartelbeleid, dan zien we dat het debat in de huidige kartelliteratuur zich rond verschillende thema's beweegt, waarbij de Duitse geschiedschrijving omvangrijker is dan de Nederlandse. Een belangrijk onderwerp van discussie betreft de karakterisering van het naoorlogse Duitse kartelbeleid als typisch Duits of Amerikaans. Schröter en Fiebig betogen dat de invloed van de Amerikaanse bezettingsmacht doorslaggevend is geweest voor de invoering van het verbodsstelsel in 1958.<sup>6-7</sup> Anderen, waaronder Murach-Brand en Gerber, trachten de Amerikaanse invloed te nuanceren door te wijzen op de verschillen tussen de Amerikaanse en Duitse kartelwetgeving.<sup>8</sup> Murach-Brand bestudeerde de verschillende wetsvoorstellen voor het GWB – zowel van Duitse als van Amerikaanse makelij – en concludeert dat de Duitse voorstellen steeds meer terrein wonnen. Het uiteindelijke GWB heeft in haar ogen een onmiskenbaar Duitse signatuur.<sup>9</sup>

Een verklaring voor de Nederlandse karteltolerantie is wel gezocht in het open karakter van de economie. De gedachte is dat kartels in een open economie minder goed in staat zijn de markt te controleren door de aanwezigheid van buitenlandse concurrentie. Bij een geringe impact van het kartelwezen zal tevens de noodzaak tot een strenge kartelregulering ontbreken.<sup>10</sup> Barendrecht heeft, met betrekking tot de vaderlandse kartelpolitiek, de mate van kartel(in)tolerantie in verband gebracht met conjuncturele schommelingen. Zijn these luidt, kort gezegd, dat een periode van hoogconjunctuur gepaard gaat met een aanscherping van het

---

<sup>5</sup> Bouwens, 'Competition and varieties of coordination', 123.

<sup>6</sup> H. Schröter, *Americanization of the European Economy* (Dordrecht 2005) 94.

<sup>7</sup> A. Fiebig, 'The German Federal Cartel Office and the application of Competition Law in reunified Germany', in: *Journal of International Law* 14 (1993) 3, 373-408, aldaar 374.

<sup>8</sup> D. Gerber, *Law and competition in Twentieth Century Europe: Protecting Prometheus* (Oxford 1998) 251.

<sup>9</sup> L. Murach-Brand, *Anti-trust auf Deutsch. Der Einfluss der amerikanischen Aliierten auf das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen nach 1945* (Tübingen 2004) 216-220.

<sup>10</sup> K. Sluyterman, *Dutch Enterprise in the Twentieth Century, Business strategies in a small open economy* (New York 2005) 54.

kartelbeleid. Achterliggende gedachte is dat in een periode van prijsstijging de overheid geneigd is harder op te treden tegen prijskartels dan in geval van laagconjunctuur.<sup>11</sup>

Een discussie die in beide landen gevoerd wordt betreft de mate continuïteit in het kartelbeleid. Voor Nederland is wel betoogd dat in de periode 1930-1998 de houding ten aanzien van kartels nauwelijks veranderde. Anderen, waaronder Barendrecht, pogen dit te ontcrachten en wijzen daarbij vooral op veranderingen in het informele kartelbeleid.<sup>12</sup> Een soortgelijke kwestie speelt in de Duitse literatuur. Waar het wettelijke regime na 1958 niet noemenswaardig veranderde, worden aanwijzingen voor een veranderde houding ten aanzien van kartels gezocht in de praktische uitvoering van het beleid door het Bundeskartellamt.<sup>13</sup> Het derde hoofdstuk zal nader ingaan op het vraagstuk van continuïteit, om vervolgens vanuit het vergelijkende perspectief tot een verklaring te komen.

### *Method*

In onderhavige studie wordt onder een kartel verstaan: ‘de vrijwillige overeenkomst tussen zelfstandige producenten met als doel de markt te controleren door een beperking van de verkoopvoorwaarden in volume of prijs’.<sup>14</sup>

Het vergelijkend onderzoek zal zich bedienen van wat Mill de *Method of Difference* noemde. Het uitgangspunt bij deze methode is dat gezocht wordt naar cases die het meest op elkaar gelijken, doch wat betreft de te verklaren uitkomst sterk van elkaar verschillen.<sup>15</sup> Het vergelijkende aspect wint aan kracht daar de voorgeschiedenis op het terrein van kartelbeleid in hoge mate congrueert. In de eerste helft van de 20<sup>ste</sup> eeuw kende zowel Nederland als Duitsland een tolerant kartelregime. Ook het feit dat op nagenoeg hetzelfde moment tot codificatie werd overgegaan, maakt dat de cases geschikt zijn voor een vergelijking. Tot slot kan de keuze gezien worden in het bredere kader van het *Varieties of capitalism* debat. Beide landen worden door Hall en Soskice als een *CME* beschouwd, slechts op het gebied van kartelpolitiek is er incongruentie, daar de Duitse kartelintolerantie binnen het *LME*-ideaaltype past.

---

<sup>11</sup> J. Barendrecht, *Het mededingingsbeleid in Nederland Konjunctuurgevoeligheid en effectiviteit*, Research Memorandum 17 (Amsterdam 1991) 26.

<sup>12</sup> Barendrecht, *Het mededingingsbeleid in Nederland*, 14.

<sup>13</sup> Fiebig, ‘The German Federal Cartel Office’, 776.

<sup>14</sup> W. Asbeek Brusse en R. Griffiths, ‘Early Cartel Legislation and Cartel Policy in the Netherlands’, in: *Acta Politica* 32 (1997) 4, 375-405, aldaar 377.

<sup>15</sup> C. Ragin, *The Comparative Method, Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies* (Los Angeles 1987) 39-40.

Het is inherent aan de gekozen onderzoeksmethode dat deze niet tot harde causale claims leidt. De *Method of Difference* kent zijn zwakte wanneer zich zogenaamde *multiple conjunctural causation* voordoet; de methode is ongeschikt om de gehele causale complexiteit, waarin de verschillende uitkomsten ontstonden, te ondervangen.<sup>16</sup> Zo een complexiteit doet zich in de onderhavige cases voor, daar de factoren die de koers van het kartelbeleid bepalen, elkaar onderling ook beïnvloeden. Niettemin kan de vergelijking van waarde zijn, met name door verklarende variabelen die in de literatuur met betrekking tot de ene casus zijn aangedragen te toetsen op de andere casus.

Inhoudelijk richt de casestudie zich voor een belangrijk deel op de totstandkomingsgeschiedenis van de WEM en het GWB. Hiertoe zijn behalve de wetten zelf, ook Kamerstukken en commissierapporten geraadpleegd. Hoewel geen kwantitatief onderzoek is gedaan naar de omvang en de economische impact van het kartelwezen, worden beide aspecten wel in de verklaringen meegewogen voor zover daar in de parlementaire stukken naar wordt verwezen. Het gaat hier om de vraag of en hoe deze economische feiten werden meegewogen in het politieke besluitvormingsproces. Hier ligt dus een wezenlijk verschil met de studie van Barendrecht, die de kartelpolitiek wel direct verbindt met een kwantitatief onderzoek. Dat niet gekozen is voor een kwantitatieve beoordeling is mede gelegen in het feit dat het kartelwezen in de periode van onderzoek slecht gedocumenteerd is. De voornaamste bron, het Kartelregister, kent de nodige tekortkomingen. Afgezien van het feit dat het register nog altijd niet vrij toegankelijk is, geeft het slechts een beperkt beeld van het kartelwezen, daar de registratieplicht slecht werd nageleefd.<sup>17</sup>

### *Relevantie*

Met de geschetste vergelijkende methode en de keuze voor vijf verklarende variabelen, wordt getracht een meer caleidoscopisch beeld van de ontwikkeling van het kartelbeleid in beide landen te geven. In de literatuur wordt niet zelden een eendimensionale verklaring gebezigd, waarbij steeds één factor doorslaggevend wordt geacht voor de ontwikkeling van het kartelbeleid; hetzij conjuncturele schommelingen (Barendrecht), hetzij de Amerikaanse invloed (Schröter en Fiebig). Onderhavige studie hoopt tot een synthese van deze verschillende invalshoeken te komen. Waar het gaat om de nuancering van de Amerikaanse invloed bouwt het voort op het werk van Murach-Brand. Deze nuancering heeft een zekere lacune gecreëerd

---

<sup>16</sup> Ragin, *The Comparative Method*, 42-43.

<sup>17</sup> B. Bouwens en J. Dankers, 'The Invisible Handshake: Cartelization in the Netherlands, 1930-2000', in: *The Business History Review* 84 (2010) 4, 751-771, aldaar 761.



met betrekking tot de verklaring van de Duitse omslag naar kartelintolerantie in de jaren '50. De thesis hoopt op basis van de overige vier factoren deze lacune op te vullen. Hierbij zal betoogd worden dat met name het belang van de aanwezigheid van een karteldiscours in de huidige literatuur onderschat is.

Tot slot hoopt deze studie een bijdrage te leveren aan het *Varieties of capitalism* debat, waar het gaat om de transitie van een *LME* naar een *CME* en vice versa. Waar beide systemen met name met betrekking tot het kartelwezen van elkaar verschillen, kan het verklaringsmodel een mogelijke aanzet tot nader onderzoek vormen.

Zien we het onderzoek in het licht van het actuele karteldebat, dan blijkt dat de meest recente economische crisis stemmen heeft doen opgaan voor een versoepeling van het kartelbeleid. Gesteld is dat zogenaamde crisiskartels - afspraken met als doel overcapaciteit in een noodlijdende bedrijfstak te reduceren - moeten worden toegestaan.<sup>18</sup> Oude argumenten krijgen zo opnieuw hun weerslag in het maatschappelijk debat. Daarnaast is de kritiek op het huidige mededingingsbeleid onderdeel van een bredere golf van euroscepticisme. De Europese Unie heeft in veel opzichten een voortrekkersrol gespeeld waar het ging om een aanscherping van het mededingingsbeleid. Kartelbeleid wordt niet zelden als 'Europese aangelegenheid' beschouwd. Niet ondenkbaar is dat een hervorming van het Unierecht tevens grote gevolgen voor het nationale kartelbeleid heeft.

---

<sup>18</sup>*Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal* (hierna *HTK*) 2012-2013, Bijl. 31531, Voorstel van wet van de leden Ten Hoopen, Aptroot en Vos houdende wijziging van de Mededingingswet ter versoepeling van de uitzondering op het verbod van mededingingsafspraken, Nr. 23, Verslag van het algemeen overleg.

## **H1 Karteltolerantie: 1900-1940**

In dit eerste hoofdstuk zal het vooroorlogse kartelbeleid in respectievelijk Nederland en Duitsland worden besproken. Na een karakterisering van het beleid zal getracht worden de karteltolerantie in beide landen te verklaren.

### **Duitsland**

Hoe keek men in het vooroorlogse Duitsland naar kartels? Gelijk in Amerika, ontstond ook in Duitsland rond de eeuwwisseling een debat over de wenselijkheid van kartelvorming. In Amerika werden kartels met de Sherman Act (1890) en Clayton Act (1914) in de ban gedaan. In Duitsland werd gekozen voor een koers die hier diametraal tegenover stond: kartelafspraken waren legitieme overeenkomsten en konden als zodanig in rechte worden afgedwongen.

In Amerika bestond de erfenis van de Tweede Industriële Revolutie uit een marktdominantie van enkele grote staal- en spoorwegondernemingen. De vrees bestond dat deze ondernemingen middels concurrentiebeperkende overeenkomsten de vrije markt in hoge mate zouden schaden. De Sherman Act introduceerde een zogenaamd verbodsstelsel, inhoudende dat kartelafspraken an sich verboden waren. De Clayton Act creëerde het institutionele raamwerk waarmee het kartelverbod gehandhaafd kon worden. Met de Federal Trade Commission werd de eerste mededingingsautoriteit opgericht.<sup>19</sup>

In Duitsland ontbrak het in deze jaren aan kartelwetgeving. Ten onrechte zou men hier de conclusie aan kunnen verbinden dat het mededingingsvraagstuk van gering belang werd geacht. Kartels speelden rond de eeuwwisseling een steeds grotere rol in de Duitse economie. Met name in de grote kolen- en ijzerindustrieën werden prijsafspraken gemaakt. Het kartelbeleid zelf kreeg vorm door een aantal baanbrekende gerechtelijke uitspraken. Een belangrijke stap werd gezet in de zaak van het Saksische Houtpulp kartel (1897). Het Duitse hooggerechtshof boog zich over de vraag of uittreding uit een kartelovereenkomst toelaatbaar was op grond van het beginsel van vrijheid van bedrijfsmatige besluitvorming. Vanuit een betoog over de waarde van kartels voor de nationale economie schoof het Hof de bedrijfsvrijheid - als argument tegen kartelovereenkomsten – terzijde. Gesteld werd dat kartels extreme prijsdalingen en daarmee een ontwrichting van de markt konden voorkomen. Het was in de ogen van het Hof in het algemeen belang dat zekere prijsafspraken tussen bedrijven

---

<sup>19</sup> E. Storli en A. Nybo, 'Publish or be damned? Early cartel legislation in USA, Germany and Norway', in: S. Fellman en M. Shanahan (red.), *Regulating competition. Cartel registers in the twentieth-century world* (New York 2016) 17-29, aldaar 20.

gemaakt werden. Slechts wanneer een contract zonneklaar beoogde de consument uit te buiten, kon een partij uit de kartelovereenkomst treden.<sup>20</sup>

Deze visie van het Hof bleef tot in de jaren '20 het uitgangspunt van het Duitse kartelbeleid. In de Weimartijd groeide echter de behoefte aan strakkere regulering van het kartelwezen. De Kartelregulering van 1923 – uit de koker van rijkskanselier Gustav Stresemann – poogde 'misbruikkartels' te bestrijden door middel van een verscherpt toezicht door de nationale autoriteiten.<sup>21</sup> De minister van Economische Zaken kreeg de mogelijkheid op te treden tegen kartels die als schadelijk voor de nationale economie werden beschouwd. Voorts werd er een Kartelhof opgericht, dat op verzoek van de minister een kartelovereenkomst kon vernietigen. Ondanks deze aanscherping van het kartelbeleid, bleef het uitgangspunt van het beleid – de acceptatie van kartels an sich – ongewijzigd.<sup>22</sup>

Tijdens het naziregime evolueerde het kartelbeleid van tolerantie naar actieve stimulering van overheidswege. Kartels werden van staatswege opgelegd in een poging de vrije markt geheel uit te bannen, in het streven de gehele economie te onderwerpen aan het gezag van de staat, werden kartels als bruikbare instrumenten voor staatscontrole gezien.<sup>23</sup>

## Nederland

In Nederland kwam de discussie over een mogelijk wettelijk regime voor mededinging eerst in de jaren '30 tot stand. Anders dan in Duitsland kende ons land geen voorgeschiedenis met een rijke jurisprudentiële basis waarop voortgebouwd kon worden. De eerste kartelregulering maakte deel uit van een omvangrijker geheel van crisismaatregelen. De kwestie van de geldigheid van kartelovereenkomsten kreeg zijn beslag in de Ondernemersovereenkomstenwet van 1935. De wettelijke regeling was geënt op de Duitse kartelregulering van 1923.<sup>24</sup> De minister van Economische Zaken kreeg de mogelijkheid een private kartelovereenkomst voor een gehele bedrijfstak verbindend of onverbindend te verklaren. Voor een algemeenverbindendverklaring (hierna: avv) stelde de wet drie eisen. In de eerste plaats was de avv gereserveerd voor overeenkomsten die een aanzienlijke betekenis hadden voor de economische verhoudingen in de bedrijfstak. Voorts diende het noodzakelijk te zijn vanuit het oogpunt van het algemeen (economisch) belang. Tot slot kon de procedure

---

<sup>20</sup> Gerber, *Protecting Prometheus*, 91.

<sup>21</sup> C. Harding en J. Joshua, *Regulating Cartels in Europe* (New York 2010) 75.

<sup>22</sup> Gerber, *Protecting Prometheus*, 129-132.

<sup>23</sup> J. Hesse en E. Roelevink, 'Cartel Law and the cartel register in German twentieth-century history', in: S. Fellman en M. Shanahan (red.), *Regulating competition. Cartel registers in the twentieth-century world* (New York 2016) 191-207, aldaar 197.

<sup>24</sup> Harding, *Regulating Cartels*, 81.

slechts gestart worden door een ondernemer die partij was bij de betreffende overeenkomst. Was aan al deze eisen voldaan, dan kon de minister – na raadpleging van de Economische Raad - bij Algemene Maatregel van Bestuur nadere voorwaarden stellen.<sup>25</sup>

De toepassing van het instrumentarium ademde de geest van de welwillende publieke gezindheid ten aanzien van kartels. Het overheidsoptreden bleef in deze periode beperkt tot een achttal avv's, maatregelen tegen kartels ontbraken.<sup>26</sup> Deze houding van de nationale overheid paste in het bredere kader van steunmaatregelen, waarbij de overheid zich primair schikte in een rol ter ondersteuning van het bedrijfsleven. Het initiatief tot kartelovereenkomsten en ook tot de avv-procedure lag bij de ondernemingen, de overheid speelde slechts een faciliterende rol. Een avv behelsde veelal niet meer dan de enkele bevestiging van een reeds succesvol gebleken vrijwillige samenwerking.<sup>27</sup>

De Duitse bezetter bracht haar eigen mededingingsregime mee. Als gezegd was het kartelbeleid in de ogen van de Nazi's een middel om staatscontrole over de economie te verwerven. Met het Kartelbesluit van november 1941 kreeg de overheid een meer actieve rol in de mededingingspraktijk. De meest fundamentele verandering ten opzichte van de Ondernemersovereenkomstenwet was de mogelijkheid tot invoering van een dwangkartel van overheidswege. Daarnaast werd er een kartelregister opgericht, met de verplichting tot registratie van concurrentiebeperkende bedrijfsregelingen.<sup>28</sup> Tot aan de invoering van de Wet Economische Mededinging in 1958 gold het Kartelbesluit als juridische grondslag voor het Nederlandse kartelbeleid.<sup>29</sup>

## **Tolerantie verklaard**

Overziet men het vooroorlogse kartelbeleid in Nederland en Duitsland, dan springen de gelijkenissen in het oog. In beide landen had het wettelijke regime de acceptatie van kartels als uitgangspunt en was het overheidsbeleid dienstbaar aan de gevestigde praktijken in het bedrijfsleven. Hierin waren de landen overigens niet uniek. In de crisisjaren '30 bereikte de karteltolerantie mondiaal een hoogtepunt. Zelfs in Amerika, bekend om haar restrictieve mededingingspolitiek, vond een versoepeling van het kartelbeleid plaats.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> C. Schouten, *Opstellen over economisch orderingsrecht II, Grondslagen van het mededingingsrecht* (Rotterdam 1973) 10-14.

<sup>26</sup> Schouten, *Opstellen*, 15-16.

<sup>27</sup> *Ibid.*, 13.

<sup>28</sup> M. Mok, *Kartelrecht I, Nederland* (Deventer 1998) 25.

<sup>29</sup> Bouwens, 'The invisible handshake', 756.

<sup>30</sup> M. Bertilorenzi, 'Legitimising Cartels: the joint roles of the League of Nations and of the international Chamber of Commerce', in: S. Fellman en M. Shanahan (red.), *Regulating competition. Cartel registers in the twentieth-century world* (New York 2016) 30-47, aldaar 35.

Richt men zich echter op de achterliggende economisch-maatschappelijke context waarin het kartelbeleid in Nederland en Duitsland tot stand kwam, dan ontstaat een meer genuanceerd beeld. In het onderstaande zal deze context nader worden uitgelicht.

### *Economische impact van kartels*

Waar het institutionele kader ten aanzien van kartels in beide landen gelijkenissen vertoonde, was er een verschil waar het ging om de aard en omvang van het kartelwezen zelf. Reeds in de negentiende eeuw waren kartels in Duitsland zichtbaarder dan in Nederland. In Duitsland nam de kartelvorming rond de eeuwwisseling een vlucht als reactie op een periode van snelle industrialisatie. Duitsland was een relatieve laatkomer, daar de industrialisatie eerst na de nationale eenwording op gang kwam. Die vertraging werd gecompenseerd met de snelheid waarmee het proces zich in het laatste kwart van de negentiende eeuw voltrok, hetgeen resulteerde in een landschap met enkele grote bedrijven in de zware kolen-, ijzer- en chemie-industrie. Zowel de snelheid als de aard van de industrialisatie speelde kartelvorming in de kaart. De abrupte veranderingen in het economische landschap creëerden de angst voor maatschappelijke ontwrichting en destabilisering van de economie. De vrije markt werd in toenemende mate als een oncontroleerbaar gevaar gezien. In deze context ontstond de hang naar economische ordening, en naar kartels in het bijzonder.<sup>31</sup>

De aard van de Duitse industrie bevorderde kartelvorming. De grote kolen-, ijzer- en chemie-industrieën brachten homogene producten op de markt. Afspraken over prijs en afzet waren op zo een markt relatief eenvoudig te maken, daar het om gelijksoortige producten ging.<sup>32</sup> Op een ander niveau had de nationale economische politiek eveneens een aandeel in het gunstige klimaat voor kartels. Op instigatie van Bismarck werd in de late jaren 1870 een aantal protectionistische maatregelen doorgevoerd, waardoor de toegang voor buitenlandse bedrijven tot de Duitse markt werd belemmerd. Duitse bedrijven konden hierdoor in overleg de prijzen aansturen, op het moment dat de buitenlandse concurrentie stokte. Resultaat was dat zowel de aard en snelheid van de industrialisatie, als de protectionistische politiek een vruchtbare bodem voor kartelvorming creëerde. Duitsland kende rond 1900 ruim 400 kartels die, vergeleken met andere Europese landen, opvielen vanwege hun omvang, duurzaamheid en macht.<sup>33</sup> Kartels werden in Duitsland een factor van aanzienlijke betekenis in de economie.

---

<sup>31</sup> Gerber, *Protecting Prometheus*, 74 – 75.

<sup>32</sup> Harding, *Regulating Cartels*, 67.

<sup>33</sup> Gerber, *Protecting Prometheus*, 74.

In Nederland zag het kartellandschap er in deze periode anders uit. Eerst en vooral speelden kartels een minder prominente rol in het economische leven dan in Duitsland. Hoewel Nederland eveneens een industriële laatkomer was, was er een verschil in de aard en snelheid van de industrialisatie. In Nederland ontstonden geen zware industrieën zoals in Duitsland en voltrok de industrialisatie zich meer geleidelijk. Van angst voor sociale ontwrichting lijkt dan ook minder sprake te zijn geweest. Hierdoor bestond er tevens minder behoefte aan economische ordening door middel van kartelvorming. Een ander punt van belang is dat de Nederlandse markt zich minder goed leende voor prijsafspraken dan de Duitse. Nederland kende geen grote industriële markten met homogene producten, de kartelovereenkomsten die in ons land werden gesloten vonden plaats in andere sectoren en op kleinere schaal. Veelal ging het om prijsafspraken tussen lokale middenstanders.<sup>34</sup> De omvang en macht van deze kartels waren gering in vergelijking met het Duitse kartelwezen. Grotere bedrijven als Philips en de Holland Amerika Lijn waren enkel betrokken bij internationale kartelovereenkomsten. Tot slot kan ook het open karakter van de Nederlandse economie de beperkte activiteit op het gebied van kartelvorming verklaren. Anders dan in Duitsland hadden buitenlandse bedrijven vrije toegang tot de nationale markt. Dit zwakte de potentiële kansen voor kartelovereenkomsten af daar een indamming van de concurrentie haast onmogelijk was.<sup>35</sup>

In de crisisjaren '30 veranderde het beeld enigszins. Kartels werden in toenemende mate een factor van betekenis in de nationale economie.<sup>36</sup> Een protectionistische politiek – ingegeven door de crisis – stond aan de basis van deze ontwikkeling. In een poging de eigen markt te beschermen stelde de overheid strenge voorwaarden aan de mogelijkheid tot export. Uitvoer was slechts toegestaan indien eerst een deel van de productie aan de staat verkocht werd. Deze eis gold voor een markt als geheel, waardoor bedrijven als groep verantwoordelijk werden voor het behalen van het quotum. Zij waren hierdoor zodanig op elkaar aangewezen dat prijs- en productieafspraken logische consequenties waren.<sup>37</sup> De groeiende zichtbaarheid van kartels was op haar beurt één van de oorzaken van de totstandkoming van de Ondernemersovereenkomstenwet. In de Memorie van Antwoord (hierna: MvA) stelde de regering aan de Tweede Kamer dat de wet was ingegeven door de groeiende praktijk van kartelmatige samenwerking tussen bedrijven.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> K. Sluyterman, *Dutch Enterprise in the Twentieth Century, Business strategies in a small open economy* (New York 2005) 54.

<sup>35</sup> Sluyterman, *Dutch Enterprise*, 55.

<sup>36</sup> Schouten, *Opstellen*, 12.

<sup>37</sup> Sluyterman, *Dutch Enterprise*, 78.

<sup>38</sup> *HTK 1934-1935*, Bijl. 64 Verbindende kracht van ondernemersovereenkomsten, nr. 1, Memorie van Antwoord (hierna MvA).

### *Amerikaanse invloed*

Het Amerikaanse voorbeeld van een strenge kartelpolitiek kreeg in zowel Duitsland als Nederland weinig navolging. Wat betreft de Amerikaanse beïnvloeding van de Europese economische orde vormt de Tweede Wereldoorlog de waterscheiding. Dit neemt niet weg dat het Amerikaanse kartelbeleid in Duitsland en Nederland bekend was en gold als referentiepunt voor het eigen beleid. In beide landen had de Amerikaanse koers een overwegend negatieve connotatie.

De Duitsers legitimeerden hun karteltolerante beleid door te wijzen op de verschillen tussen ‘gevaarlijke’ Amerikaanse trusts en ‘nuttige’ Duitse kartels. Trusts werden beschouwd als een verdergaande vorm van samenwerking die ten koste ging van de bedrijfsautonomie en daarmee schadelijk was voor de economie.<sup>39</sup> Illusterend voor dit vermeende onderscheid is de Duitse Standard Oil zaak (1912). Waar de juridische geldigheid van kartelovereenkomsten in de genoemde zaak van het Houtpulp kartel beslecht leek, greep het Duitse Hof in toen een buitenlands kartel zich meester dreigde te maken van de nationale markt. De Duitse dochteronderneming van het Amerikaanse Standard Oil sloot een overeenkomst met het Duitse Petroleum Verkaufsgesellschaft, waarbij besloten werd dat Standard Oil 80 procent van de markt in handen zou krijgen. Ook de controle over de prijs viel in handen van de Amerikaanse onderneming. Toen het Petroleum Verkaufsgesellschaft na vier jaar onder de overeenkomst uit wilde komen, werd zij door de Duitse rechter in het gelijk gesteld. Het Hof was van mening dat Standard Oil handelde in strijd met de algemene belangen van de Duitse economie. Op de achtergrond speelde hier de overtuiging dat Amerikaanse trusts in een andere categorie vielen dan de Duitse kartels en, in tegenstelling tot de laatste, wel degelijk schadelijk waren voor de economische orde.<sup>40</sup>

In Nederland heerste een gelijksoortig sentiment ten aanzien van het Amerikaanse kartelbeleid, al werd die wellicht minder openlijk geventileerd. Econoom Florentius Wibaut haalde Amerika als voorbeeld aan van hoe het in zijn ogen niet moest. Hij stelde dat de strenge kartel- en trustwetgeving de groei van enkele grote bedrijven slechts in de hand had gewerkt.<sup>41</sup> Meer in het algemeen leek men in Nederland meer bezorgd over de mogelijke werelddominantie van de grote Amerikaanse bedrijven, dan over de kartelvorming in eigen land.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> T. McCraw (red.), *Creating Modern Capitalism* (Cambridge 1997) 148-150.

<sup>40</sup> Storli, ‘Publish or be damned?’, 24.

<sup>41</sup> H. de Jong en W. Shepherd (red.), *Pioneers of Industrial Organization* (Cheltenham 2007) 64.

<sup>42</sup> Sluyterman, *Dutch Enterprise*, 54 – 55.

### *Conjunctuur en de plaats van het kartelbeleid in de economische politiek*

In hoeverre kan de karteltolerantie in beide landen in de jaren nu worden verklaard vanuit de context van een zware economische crisis? Voor de Duitse casus lijkt men deze conclusie niet eenvoudig te kunnen trekken. Zo werden kartels in de periode van economische voorspoed rond de eeuwwisseling positief ontvangen als noodzakelijke rem op de excessen van de vrije markt. Anderzijds kan de aanscherping van het karteltoezicht, met de invoering van de kartelregulering van 1923, gezien worden als reactie op de economische crisis. Hoewel economische crises waarschijnlijk hebben bijgedragen aan koerswisselingen in het kartelbeleid, strekt het te ver te veronderstellen dat een karteltolerante politiek voortspoot uit een crisissituatie.

Voor de Nederlandse casus oogt het verband tussen de hervormingen in het kartelbeleid in de jaren '30 en de economische crisis in diezelfde jaren sterker. In de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) bij de Ondernemersovereenkomstenwet stelde de regering dat 'bijzondere crisissituaties' de noodzaak tot kartelregulering acuut maakte.<sup>43</sup> In de MvA sloeg diezelfde regering een andere toon aan door te benadrukken dat de wet niet als een crisismaatregel diende te worden gezien.<sup>44</sup> Dit laatste moet echter vooral gelezen worden als een poging de structurele waarde en noodzakelijkheid van de wet te onderstrepen. Het lijkt weinig afbreuk te doen aan de constatering dat de nieuwe wet voor een groot deel was ingegeven door de crisis. Dit bleek eens te meer uit de praktische toepassing van het instrumentarium, met de nadruk op avv's en het ontbreken van onverbindendverklaringen (hierna: ovv).<sup>45</sup> De overheid schikte zich in een faciliterende rol. Deze houding paste binnen het bredere palet van steunmaatregelen voor het in moeilijkheden verkerende bedrijfsleven.<sup>46</sup>

### *Karteldiscours*

In het verlengde van de actieve kartelpraktijk, had Duitsland ook het intellectueel leiderschap in het karteldebat.<sup>47</sup> De merites van een kartelregulering waren onderwerp van gesprek in wetenschappelijke en politieke kringen. De regulering van 1923 was het ijkpunt, waar omheen het discours zich ontwikkelde. De regulering kreeg te kampen met felle kritiek uit verschillende hoeken van de maatschappij. In de eerste plaats werd er vanuit de industrie

---

<sup>43</sup> *HTK* 1933-1934, Bijl. 460 Verbindende kracht van ondernemersovereenkomsten, nr. 3, Memorie van Toelichting (hierna MvT).

<sup>44</sup> *HTK* 1934-1935, Bijl. 64 Verbindende kracht van ondernemersovereenkomsten, nr. 1, MvA.

<sup>45</sup> Mok, *Kartelrecht*, 22.

<sup>46</sup> Schouten, *Opstellen*, 13.

<sup>47</sup> Harding, *Regulating Cartels*, 65.



geklaagd over onredelijke overheidsbemoeienis. Daarnaast bestond onder de vooraanstaande economen nog altijd de consensus dat kartels een noodzakelijke ordeningsfunctie in het economische bestel hadden. Hierdoor kon de nieuwe regelgeving ook uit wetenschappelijke hoek op weinig steun rekenen. Tot slot klaagden juristen over de onvolledige en vage terminologie, die de regulering in hun ogen tot een krachteloos instrument maakte.<sup>48</sup> De *Deutscher Juristentag* van 1928 stond haast volledig in het teken van de kartelregulering. De bijeenkomst kon op veel aandacht uit de publieke en wetenschappelijke sfeer rekenen.<sup>49</sup> Vooraanstaande economen richtten hun pennen tegen de regulering, betogende dat kartels een natuurlijk verschijnsel in de economische orde zijn en dat deze als zodanig zoveel mogelijk met rust gelaten moeten worden.

In Nederland bestond er geen levendig publiek debat over de merites van mededingingswetgeving en naar het schijnt ontbrak het aan pleidooien voor meer overheidscontrole op kartels.<sup>50</sup> Eén van de weinige en meest bekende studies naar kartels kwam van de hand van econoom Wibaut. In 'Kartels en trusts' (1903) stelde hij dat het moderne kapitalisme vroeg om kartels, als noodzakelijke rem op de excessen van de vrije marktwerking.<sup>51</sup> Wibaut erkende dat kartels een beperkte rol speelden in de Nederlandse economie, maar wist zijn studie te legitimeren vanuit de overtuiging dat het belang van kartels in de toekomst zou toenemen.<sup>52</sup>

## **Tot slot**

Overziet men het vooroorlogse kartelbeleid in Nederland en Duitsland dan zijn er parallellen waar het gaat om het tolerante karakter van dat beleid zelf. Heeft men echter oog voor de achterliggende factoren die deze tolerantie verklaren, dan worden de verschillen tussen beide landen zichtbaar. Waar de Nederlandse karteltolerantie sterk lijkt op de Duitse houding ten aanzien van kartels, had deze andere oorzaken. In Duitsland bestond reeds rond de eeuwwisseling een levendig politiek en wetenschappelijk debat over de waarde van kartels, culminerend in de regulering van 1923. Er werd een meer bewuste keuze gemaakt voor kartelstimulering en wettelijke verankering, terwijl het Nederlandse beleid vooral gezien kan worden als een schakel binnen een breder geheel van steunmaatregelen voor het bedrijfsleven. Eerst en vooral was – om een verscheidenheid van redenen - de praktische impact van kartels

---

<sup>48</sup> Ibid., 142-143.

<sup>49</sup> Ibid., 143.

<sup>50</sup> Mok, *Kartelrecht*, 14.

<sup>51</sup> De Jong, *Pioneers of Industrial Organization*, 64.

<sup>52</sup> Sluyterman, *Dutch Enterprise*, 55.

in Duitsland groter dan in ons land. Vervolgens kreeg Duitsland ook het intellectueel leiderschap in het karteldebat. Aldus werd een vruchtbare voedingsbodem gecreëerd voor de totstandkoming van de naoorlogse mededingingswet. In Nederland, zo zou in de jaren '50 blijken, was er aanzienlijk minder om op terug te vallen uit de vooroorlogse periode.

## **H2 Codificatie: 1945-1960**

In Nederland en Duitsland werd in de jaren '50 toegewerkt naar een nieuwe mededingingswet. In Nederland resulteerde dit in 1958 in de Wet Economische Mededinging (hierna: WEM), in Duitsland werd in hetzelfde jaar het Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (hierna: GWB) van kracht. Waar de koers van het kartelbeleid in beide landen in de jaren '30 nog nagenoeg synchroon liep, ontstond er in deze periode divergentie. Na een bespreking van de twee wettelijke kaders wordt aan de hand van voorgenoemde vijf factoren het verschil tussen beide regimes nader verklaard.

### **Totstandkoming en inhoud van de WEM**

In de eerste naoorlogse jaren bleef in Nederland het Kartelbesluit van 1941 van kracht. Van een actief kartelbeleid was in deze periode geen sprake en het besluit kreeg nauwelijks praktische toepassing. Wel werd het stuk bezettingswetgeving in 1950 van een verhoogde slagkracht voorzien met de Wet Schorsing Bedrijfsregelingen. De minister van Economische Zaken kreeg de bevoegdheid om een bedrijfsregeling die *waarschijnlijk* in strijd was met het algemeen belang (ex artikel 6 Kartelbesluit) te schorsen.<sup>53</sup> Hoewel een daadkrachtiger optreden nu mogelijk werd, was er van een radicale omslag in het denken over kartels geen sprake. Net als in de jaren '30 geloofde men dat kartelafspraken een positieve bijdrage konden leveren aan de economische ordening. Staatssecretaris van Economische Zaken Van der Grinten benadrukte dit in het debat in de Tweede Kamer over de nieuwe wet. Een bedrijfsafpraak hoefde in zijn ogen niet ten nadele van de consument te strekken en kon zelfs van waarde zijn in het bevorderen van een rationele productie. Van der Grinten sprak de verwachting uit niet veelvuldig van de gecreëerde bevoegdheid gebruik te hoeven maken, waarmee hij blijk gaf van een groot vertrouwen in de zelfdiscipline van het bedrijfsleven. De preventieve werking van de wet moest in de meeste gevallen afdoende zijn.<sup>54</sup>

In juli 1951 kwam de Sociaal Economische Raad (hierna: SER) met een eerste advies ten aanzien van een geheel nieuwe mededingingswet. Het uitgangspunt was helder: de nieuwe regeling moest zo veel mogelijk aansluiten bij het vooroorlogse regime. De achterliggende gedachte was nog altijd dat volledige mededinging niet alleen onhaalbaar, maar ook

---

<sup>53</sup> HTK 1950-1951, Bijl. 1931, Regelen omtrent voorlopige voorzieningen ten aanzien van bedrijfsregelingen, nr.3, MvT.

<sup>54</sup> HTK 1950-1951, 1931.

onwenselijk was.<sup>55</sup> Deze opvatting vond zijn weerslag in het eerste wetsontwerp en echode ook door in de MvT:

*De grondgedachte van de wet van 1935 wordt door de Regering ook thans nog als juist aanvaard. Deze grondgedachte is immers, dat zowel een teveel aan gebondenheid van het economisch leven als een te grote vrijheid schadelijk zijn voor de welvaart.*<sup>56</sup>

De (her)introductie van het zogenaamde ‘misbruikstelsel’ was het logische uitvloeisel van bovenstaande visie op mededinging. In de MvA werd nog eens benadrukt dat het kartelbeleid niet bestond uit strafmaatregelen, maar dat de overheid pas zou ingrijpen wanneer het algemeen belang door bepaalde bedrijfsafspraken geschaad werd.<sup>57</sup> Hierbij werd gedacht aan een te hoog prijspeil of aanzienlijke productiebelemmeringen.<sup>58</sup> Een nadere specificering van het ‘algemeen belang’ bleef uit.

Concreet zag de nieuwe mededingingswet, die gold vanaf 1958, op twee mogelijke beperkingen van de mededinging. Enerzijds kon – gelijk in het vooroorlogse stelsel - worden opgetreden tegen ondernemersovereenkomsten die strijdig waren met het algemeen belang. Anderzijds was er de nieuwe mogelijkheid om in te grijpen in geval van een ernstig misbruiken van een economische machtspositie. Wat betreft de ondernemersovereenkomsten kende de wet naast de mogelijkheid tot een ovv ook nog altijd de avv.<sup>59</sup> Hiermee gaf de regering eens te meer blijk van haar gematigd tolerante houding ten aanzien van kartels. Op twee punten kende de wet een noemenswaardige verandering ten opzichte van het vooroorlogse regime. In de eerste plaats was de reikwijdte van de wet uitgebreid, waardoor deze nu ook gold voor de handel, het bankwezen en de verzekeraars, sectoren die voorheen van overheidsbemoediging op dit vlak waren ontzien. Daarnaast was er de introductie van de ‘generieke’ ovv. Dit betrof de mogelijkheid een bepaalde bedrijfsafpraak voor een gehele sector onverbindend te verklaren. Deze regeling raakte het dichtst aan het verbodstelsel zoals men dat in Duitsland kende. Het Kartelregister, dat door de Duitse bezetter was geïntroduceerd, werd gehandhaafd; de WEM

---

<sup>55</sup> *Advies betreffende het voorontwerp Wet Economische Mededinging*, Den Haag 1951 (Publicaties van de Sociaal Economische Raad, 1951, nr. 11).

<sup>56</sup> *HTK 1953-1954*, Bijl. 3295, Regelen omtrent de economische mededinging, nr. 3, MvT.

<sup>57</sup> *HTK 1954-1955*, Bijl. 3295, Regelen omtrent de economische mededinging, nr. 7, MvA, p. 2.

<sup>58</sup> *HTK 1953-1954*, Bijl. 3295, Regelen omtrent de economische mededinging, nr. 3, MvT, p. 8.

<sup>59</sup> Wet Economische Mededinging (hierna: WEM), Artikel 10(1) en Artikel 6.

verplichtte tot aanmelding van een mededingingsafspraken. Voor de procedure van de ovv en avv werd de Commissie Economische Mededinging (hierna: CEM) opgericht.

Het wettelijk kader waarbinnen het kartelbeleid plaatsvond bleef aldus in hoofdlijnen gelijk. Het fundamentele uitgangspunt dat kartels niet per definitie schadelijk zijn voor de economie kleurde ook het naoorlogse debat. In de parlementaire behandeling van de WEM stond dit uitgangspunt niet ter discussie. In de praktische uitvoering van het beleid vond er – in de aanloop naar de WEM – misschien nog wel de grootste verschuiving plaats. Waar de nadruk in de vooroorlogse periode lag op de avv - acht toewijzingen, tegenover geen enkele ovv – was dit na de oorlog omgekeerd. In de periode 1946-1954 werden er twaalf ovv's uitgesproken, terwijl het instrument van de avv niet werd toegepast.<sup>60</sup>

### **Totstandkoming en inhoud van het GWB**

In de eerste naoorlogse jaren lag de verantwoordelijkheid voor het Duitse mededingingsbeleid bij de geallieerde bezettingsmacht. Onder aanvoering van de Amerikanen werd reeds in 1945 werk gemaakt van het uitbannen van kartels. Zo werd in september '45 met de *Division of investigation of cartels and external assets* (Dica) een mededingingsautoriteit in het leven geroepen. Een nadere duiding van de Amerikaanse invloed op de totstandkoming van het GWB zal verderop gegeven worden.

Vanaf de oprichting van de Bondsrepubliek Duitsland (1949) had de creatie van een mededingingswet hoge prioriteit. In de periode 1949 – 1951 werden er liefst veertien wetsontwerpen aangedragen. Meteen was duidelijk dat het karteltolerante sentiment - zoals men dat uit de vooroorlogse periode kende – niet geheel verdwenen was. De eerste drie ontwerpen herbergden zelfs onmiskenbaar een misbruikstelsel.<sup>61</sup> In de Bondsdag gingen echter ook stemmen op voor een verbodstelsel.<sup>62</sup> Al snel groeiden er twee kampen in het parlement; die van de Kartelfreunden en van de Kartelfeinden. De Kartelfreunden zagen in het vertrouwen in de gereguleerde markt een wezenskenmerk van het Duitse economisch denken. Een misbruikstelsel was in deze visie de te verkiezen weg. Een streng verbodstelsel zou de Duitse industrie in onredelijke mate schaden en werkte zinvolle coöperatieve verbanden onnodig tegen. Bovendien was zo een stelsel volgens de Kartelfreunden in strijd met de Grondwet, daar het een inbreuk op de verenigingsvrijheid maakte.<sup>63</sup> Voorts was deze groep overtuigd van de

---

<sup>60</sup> HTK 1954-1955, Bijl. 3295, Regelen omtrent de economische mededinging, nr. 9, Bijlage II bij de MvA.

<sup>61</sup> Murach-Brand, *Antitrust auf Deutsch*, 140.

<sup>62</sup> Het meest verstrekkende voorstel tot zo een stelsel werd gedaan door Paul Josten, zie: Gerber, *Protecting Prometheus*, 273.

<sup>63</sup> *Deutscher Bundestag* (hierna: DBT), Plenarprotokoll 01/32, 27-1-1950.

nuttige functie van kartels als rem op de excessen van de vrije markt. Het mag geen verrassing heten dat tot de Kartelfreunden ook een groep invloedrijke industriemagnaten behoorde, verenigd in het *Bundesverband der Deutschen Industrie*. Zij kwam met een eigen voorstel voor een karteltolerante mededingingswet. Het toestaan van kartels was in de ogen van het *Bundesverband* noodzakelijk voor de Duitse bedrijven om te overleven met het oog op de groeiende internationale concurrentie.<sup>64</sup>

Erhard (CDU), minister van economische zaken van 1949 tot 1963, schaarde zichzelf tot het kamp der Kartelfeinden. Zijn bezwaren tegen het misbruikstelsel waren overwegend praktisch van aard. Allereerst creëerde het stelsel in zijn ogen rechtsonzekerheid, daar het onmogelijk was alom geldende toetsingscriteria voor ‘misbruik’ op te stellen.<sup>65</sup> Daarnaast wees hij op de slechte ervaringen met het misbruikstelsel in de Weimarrepubliek, waar de kartelregulering niet in staat was gebleken ongeoorloofde bedrijfsafspraken effectief te bestrijden. Het verbodstelsel dat Erhard voorstond was – zeker wanneer men deze vergelijkt met de Amerikaanse antitrust traditie – echter gematigd van aard. Dit vond zijn weerslag in het regeringsontwerp van 1952. In de toelichting bij het ontwerp stelde de minister dat het streven naar volkomen concurrentie een utopie is:

*In einer Reihe von Marktbereichen ist aus den verschiedensten Gründen — historische, technische, strukturmäßige Gegebenheiten — die Marktform des vollständigen Wettbewerbs nicht herzustellen.*<sup>66</sup>

Het verbodstelsel van het ontwerp van 1952 werd afgezwakt door een rij uitzonderingsgronden. Zo waren de zogenaamde crisis- en rationaliseringskartels van het verbod uitgesloten. Op dit punt, waar het gaat om het geloof dat kartels onder bepaalde crisisomstandigheden gewenst zijn en kunnen bijdragen aan een rationele productie, gelijkt de Duitse visie op de Nederlandse.

De reikwijdte van de uitzonderingscategorieën, maar ook de fundamentele keuze tussen een verbods- of misbruikstelsel domineerden de parlementaire discussie in de jaren na het eerste ontwerp. Kamerlid Höcherl kwam in 1955 met een alternatief wetsvoorstel, gebaseerd op een

---

<sup>64</sup> Hesse, ‘Cartel Law and the cartel register in German twentieth-century history’, 199.

<sup>65</sup> *DBT*, Plenarprotokoll 02/77, 31-3-1955.

<sup>66</sup> *DBT*, Drucksache 02/1158, *Begründung zu dem Entwurf eines Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, p. 21.

misbruikstelsel.<sup>67</sup> Ook vooraanstaand econoom en parlementariër voor het CDU, Franz Böhm, presenteerde een eigen voorstel, maar koos juist voor een aanscherping van het verbodstelsel.<sup>68</sup> De uiteindelijke wet die in 1958 van kracht werd, was op veel vlakken een compromis. Het verbodstelsel had de parlementaire discussie overleefd, maar had door de vele wettelijke uitzonderingen aan slagkracht ingeboet. Zo werden met de landbouwsector (art. 100 GWB), financiële sector (art. 102), transportsector (art. 99) en de nutsvoorzieningen (art. 103) volledige sectoren bij wet uitgesloten. In de overige sectoren gold het verbod niet voor rationaliserings-, export-, crisis- en kortingskartels (art. 2-7 GWB).

Hoewel de Duitse wet – gelijk de Nederlandse - ruimte bood voor karteltolerantie, was het uitgangspunt - een wettelijk verbod – fundamenteel verschillend. Een belangrijke consequentie was dat in Duitsland de bewijslast aan de zijde van de kartelpartijen lag, terwijl in Nederland de overheid hiermee belast was. In de praktische uitvoering bezigde het Bundeskartellamt een strikte interpretatie van de uitzonderingen en de zware bewijslast deed veel bedrijven vervolgens afzien van kartelvorming. Ook Erhard droeg bij aan de versterking van het verbodssysteem, daar hij van de ministeriële bevoegdheid tot vrijstelling van het verbod nauwelijks gebruik maakte.<sup>69</sup> In Nederland was er – zoals hierboven geconstateerd - een omslag waarneembaar in de praktische uitvoering van het kartelbeleid, doch niet in de mate zoals in Duitsland geschiedde. Hoewel de ovv meer op de voorgrond trad, was er van een jacht op kartels geen sprake. De overheidsacties bleven beperkt tot de regelingen die krachtens het register waren aangemeld.

In het onderstaande zal de uiteenlopende koers van het Nederlandse en Duitse kartelbeleid worden verklaard aan de hand van een vijftal factoren. Bezien zal worden waarom in Duitsland werd gekozen voor een verbodstelsel, terwijl in Nederland werd vastgehouden aan het misbruikstelsel.

### **Factor 1: Plaats van het kartelbeleid in de economische politiek**

De koers van het naoorlogse kartelbeleid kan voor een deel verklaard worden vanuit de plaats die dit beleid innam in het grotere geheel van de economische politiek. In Nederland kwam de nieuwe mededingingswet niet zozeer voort uit een andere kijk op het kartelwezen, maar veeleer uit de praktische behoefte tot een uitgebreider instrumentarium om in te grijpen

---

<sup>67</sup> DBT, Drucksache 02/1253, *Antrag der Abgeordneten Höcherl c.s., Entwurf eines gesetz gegen wettbewerbsbeschränkungen.*

<sup>68</sup> DBT, Drucksache 02/1269, *Antrag der Abgeordneten Böhm c.s. Entwurf eines gesetz gegen wettbewerbsbeschränkungen.*

<sup>69</sup> Gerber, *Protecting Prometheus*, 293.

in de economische orde. In Duitsland had het kartelbeleid meer een status aparte, hetgeen werd geformaliseerd met de oprichting van het Bundeskartellamt (hierna BKA). Het feit dat de verantwoordelijkheid voor het kartelbeleid in Nederland bij de minister van Economische Zaken lag, en niet – zoals in Duitsland – bij een afzonderlijk orgaan, was zodoende van invloed op de uitvoering van datzelfde beleid.

Het Nederlandse kartelbeleid van de naoorlogse jaren was casuïstisch, informeel en bovenal ondoorzichtig. De minister had de mogelijkheid het beleid naar eigen inzicht te sturen en dienstbaar te maken aan de algemene economische politiek, het behoud van een gezond prijspeil in het bijzonder.<sup>70</sup> De ruime kaders van de WEM boden hiertoe de gewenste flexibiliteit. Een misbruikstelsel liet aan de minister de keuze om wel of niet in te grijpen bij de totstandkoming van kartelafspraken. Op verzoek van de kamer gaf Jelle Zijlstra (ARP) – minister van Economische Zaken van 1952 tot 1959 - een overzicht van de beslissingen in kartelzaken in de periode 1949-1955. Legt men de cases naast elkaar dan is een rode draad in de aanpak van kartels moeilijk te ontwaren. Van geval tot geval gaf een belangenafweging de doorslag. Een uitputtende lijst van belangen die werden afgewogen, was in de ogen van de minister niet te geven.<sup>71</sup> In dit verband kan het kartelbeleid bezwaarlijk als afzonderlijke entiteit worden beschouwd. Steeds was er sprake van een wisselende combinatie van economische belangen bij de beoordeling van een kartelafpraak. Een voorbeeld van de casuïstische aanpak kan dit punt mogelijk verhelderen.

In 1951 raakte het ministerie op de hoogte van lokale prijsafspraken tussen kappers in Gelderland. Na onderzoek werd echter besloten om niet in te grijpen. De argumentatie luidde als volgt:

*Blijkens het onderzoek waren de betrokken kappers geheel vrijwillig tot de regelingen toegetreden. (...) Voorts waren in de meerderheid der genoemde plaatsen niet alle kappers tot de plaatselijke regeling toegetreden. Derhalve tastten deze minimumprijsregelingen het algemeen belang niet in zodanige mate aan, dat zij voor onverbindend verklaring in aanmerking zouden komen.<sup>72</sup>*

---

<sup>70</sup> HTK 1954-1955, Bijl. 3295, Regelen omtrent de economische mededinging, nr. 7, MvA, p. 4.

<sup>71</sup> Ibid., p. 2.

<sup>72</sup> HTK 1954-1955, Bijl. 3295, Regelen omtrent de economische mededinging, nr. 9, Bijlage II bij de MvA.



In 1954 zag het ministerie wel aanleiding om een exclusief-verkeersregeling tussen melkleveranciers te schorsen:

*De regeling wordt uit een oogpunt van algemeen belang dermate ernstig geacht, zonder dat anderzijds voordelen daartegenover stonden, dat mede uit hoofde van het grote belang van melk en melkproducten voor de volkshuishouding, gewichtige redenen bestond voor een onmiddellijke voorziening.*<sup>73</sup>

Welke mogelijke ‘voordelen’ van de regeling een schorsing hadden kunnen voorkomen wordt niet duidelijk. Wat verder opvalt is dat de argumenten die in de zaak van het kapperskartel de doorslag gaven, verschillen van hetgeen drie jaar later met betrekking tot het melkkartel werd gesteld. In de laatste casus lijkt met name het consumentenbelang zwaar gewogen te hebben, terwijl in het eerste geval de vrijwillige toetreding en de beperkte reikwijdte van de regeling het pleit beslechtten.

Behalve van de casuïstische aanpak, geeft het overzicht uit 1955 tevens blijk van het informele karakter van het kartelbeleid. Minister Zijlstra gaf er in toenemende mate de voorkeur aan kartelzaken buiten het formele circuit af te handelen.<sup>74</sup> Een aantal prijskartels had de minister weten te overtuigen van de zwaarwegende belangen die met het voortbestaan van hun kartel gediend werden. De minister had zich hier reeds voor het starten van een formele procedure bij neergelegd. Andere kartels hadden – na overleg met de minister – hun afspraken aangepast.<sup>75</sup>

De ondoorzichtigheid van het beleid deed zich op meerdere vlakken voelen. Over de criteria die gehanteerd werden voor een eventueel ingrijpen in een kartelovereenkomst wilde de regering in aanloop naar de invoering van de WEM geen openheid van zaken geven.<sup>76</sup> De WEM zelf consolideerde deze ondoorzichtigheid: zowel het kartelregister als de adviezen van de CEM waren geheim. De geheimhouding van de adviezen strekte zover dat zelfs de betrokken partijen bij een onderzochte bedrijfsafpraak er geen hoogte van kregen.<sup>77</sup>

---

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> *HTK* 1954-1955, Bijl. 3295, Regelen omtrent de economische mededinging, nr. 7, MvA, p. 2.

<sup>75</sup> *HTK* 1954-1955, Bijl. 3295, Regelen omtrent de economische mededinging, nr. 9, Bijlage II bij de MvA.

Hieruit ontstaat het volgende beeld:

- Formele beslechting middels ovv: ‘46(3), ‘48(1), ‘50 (3), ‘51 (3), 52 (2), 53 (1).
- Informele beslechting: ‘50 (2), ‘51 (2), ‘52 (6), ‘53 (2), ‘54 (4).

<sup>76</sup> *HTK* 1955-1956, Bijl. 3295, Regelen omtrent de economische mededinging, nr. 18, Verslag van het mondeling overleg, p. 5.

<sup>77</sup> Ibid. p. 5.

In vergelijking met Nederland had het Duitse kartelbeleid een legalistisch, formeel en openbaar karakter. Bovenal had het een afzonderlijke plaats verworven in de economische politiek; het bestrijden van kartels werd in Duitsland als een doel op zich gezien. Reeds voor de invoering van het GWB was dit zichtbaar, daar Erhard het als zijn taak beschouwde een toenemende kartelvorming tegen te gaan. Ook bedrijfsafspraken die waren toegestaan, bleven onder toezicht van het ministerie.<sup>78</sup> De afzonderlijke status werd bevestigd met de oprichting van het BKA. Met de verschuiving van de bevoegdheid naar een afzonderlijke autoriteit, was er – anders dan in Nederland – geen behoefte aan een flexibel misbruikstelsel. Flexibiliteit leidde in het Duitse perspectief slechts tot rechtsonzekerheid. Het BKA had als taak de wet uit te voeren en ging niet gebukt onder hogere economische belangen. Met betrekking tot het uitzonderingsregime nam het reeds in de eerste jaren van haar bestaan een uiterst strikte houding aan. Dit bleek bijzonder effectief. De hoge drempels die door het BKA werden opgeworpen om binnen een uitzonderingscategorie te vallen, werkten afschrikwekkend en lijken een daling van het aantal kartels te hebben bewerkstelligd.<sup>79</sup> Wel was er de wettelijke mogelijkheid tot een zogenaamde *Ministererlaubnis*. Hierdoor kon de minister van Economische Zaken een kartel toestaan wegens zwaarwegende economische belangen. In de praktijk werd hier echter zelden gebruik van gemaakt en hield het BKA eigen hand in de uitvoering van het kartelbeleid.<sup>80</sup> Deze uitvoering geschiedde – anders dan in Nederland – haast volledig in de openbaarheid. Zo was het kartelregister openbaar, evenals het jaarlijkse verslag van de handelingen van het BKA.

## **Factor 2: Economische impact van kartels**

Ook de daadwerkelijke aanwezigheid en impact van kartels zelf, kan van invloed zijn op de beleidskeuzes die op het gebied van mededinging gemaakt worden. In zowel Nederland als Duitsland lijkt in de naoorlogse periode sprake te zijn geweest van een toenemende kartelvorming. De MvT bij de WEM draagt deze ontwikkeling aan als één van de redenen waarom tot wetgeving was overgegaan:

*Tal van ondernemers zijn prijsregelende maatregelen, die een winstmarge garanderen, ook voor de minder efficiënte onderneming als begerenswaardig gaan zien.*<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup>HTK 1954-1955, Bijl. 3295, Regelen omtrent de economische mededinging, nr. 7, MvA, p. 25.

<sup>79</sup> Gerber, *Protecting Prometheus*, 296.

<sup>80</sup> Ibid., 278.

<sup>81</sup> HTK 1953-1954, Bijl. 3295, Regelen omtrent de economische mededinging, nr. 3, MvT.

Erhard kwam in 1956 tot een gelijklopende conclusie:

*Mit dem fortschreitenden Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft und der damit verbundenen Verschärfung des Wettbewerbs wurde aber in der Wirtschaft wieder die Neigung erkennbar, trotz des bestehenden Verbotes neue Kartelle zu bilden und wettbewerbsbeschränkende Absprachen zu treffen.*<sup>82</sup>

De stijging van het aantal kartels in Nederland in de naoorlogse jaren was een uitvloeisel van de intensieve overheidsbemoeiing in bezettingstijd. Deze periode had zich gekenmerkt door een hoge mate van organisatie van het bedrijfsleven. Het waren deze organisatiestructuren die de basis vormden voor het groeiende kartelwezen in de naoorlogse jaren.<sup>83</sup> Protectionistische maatregelen van overheidswege zorgden bovendien voor een gunstige voedingsbodem voor kartels; door beperkingen op import en export werd de eigen markt na de oorlog controleerbaar voor bedrijven. De vroegste periode van wederopbouw kenmerkte zich door een intensieve samenwerking binnen het bedrijfsleven, met als doel de productie te maximaliseren. De duurzame samenwerkingsverbanden werden door de overheid gekoesterd als de geijkte weg tot economisch herstel.<sup>84</sup> In de loop van de jaren '50 daalde het belang van kartels als gevolg van een internationalisering van de markt. In een open economie als de Nederlandse had kartelvorming nog slechts een beperkt praktisch nut. Vanaf de jaren '60 was er zelfs een daling van het aantal kartelafspraken.<sup>85</sup> In de toelichting bij de WEM in 1953 werd de impact van de kartelvorming reeds genuanceerd. De verwachting werd uitgesproken dat kartels niet in staat zouden zijn de markt blijvend te domineren, met name als gevolg van de voortschrijdende internationale economische integratie.<sup>86</sup>

Ook Duitsland kende een sterk georganiseerde markt als erfenis van de Tweede Wereldoorlog. De ontwikkeling naar een open economie vond er echter later plaats dan in Nederland, waardoor kartels langer hun praktische nut behielden. In het eerste jaar van haar bestaan startte het BKA liefst 375 formele procedures wegens mogelijke schending van het

---

<sup>82</sup> DBT, Drucksache 02/2679, *Kartelle in der Bundesrepublik, Antwort von der Bundesminister von Wirtschaft* (6-9-1956).

<sup>83</sup> Schouten, *Grondslagen van het mededingingsrecht II*, 84.

<sup>84</sup> Bouwens, 'The invisible handshake', 757

<sup>85</sup> Sluyterman, *Dutch Enterprise*, 149.

<sup>86</sup> HTK 1953-1954, Bijl. 3295, Regelen omtrent de economische mededinging, nr. 3, MvT.

kartelverbod.<sup>87</sup> Ter vergelijking: in Nederland werden in de eerste tien jaar na de invoering van de WEM slechts acht formele procedures begonnen.<sup>88</sup>

Over de aard van de Nederlandse kartels gaf Zijlstra in een mondeling overleg met de Commissie van Voorbereiding van de WEM nader toelichting. Van de kartelregelingen in onderzoek bestond tweederde uit industriële prijskartels, voor het overige betrof het samenwerkingsverbanden in het midden- en kleinbedrijf.<sup>89</sup> Zijlstra gaf toe geen volledig beeld van het kartelwezen te hebben, maar zag dat niet als een probleem. Hij achtte een diepgravend onderzoek naar kartelvorming op de Nederlandse markt wenselijk noch noodzakelijk:

*Indien men een overal sluitende controle zou willen instellen, zou men daartoe een zeer uitgebreid apparaat moeten opbouwen, hetgeen ik bepaaldelijk niet begeer.*<sup>90</sup>

In Duitsland was men beter op de hoogte van de stand van zaken in het kartelwezen. Erhard stelde in 1955, gelijk nadat de verantwoordelijkheid voor het kartelbeleid in zijn handen viel, een lijst op van te onderzoeken samenwerkingsverbanden en constateerde dat er – ondanks de geallieerde anti-kartelpolitiek – nog altijd veel kartelafspraken waren:

*Die in meinem Ministerium vorhandene Liste umfaßt eine große Anzahl von Fällen, in denen gewisse Anhaltspunkte für das Bestehen wettbewerbsbeschränkender Absprachen vorliegen.*<sup>91</sup>

Erhard onderzocht in de daaropvolgende jaren een groot aantal sectoren op de aanwezigheid van kartels.<sup>92</sup> Meerdere malen drong hij in het parlement aan op een snelle invoering van het GWB, zodat een effectiever ingrijpen in het kartelwezen mogelijk werd.<sup>93</sup>

---

<sup>87</sup> DBT, Drucksache 03/1000, *Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit im Jahre 1958 sowie über Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet.*

<sup>88</sup> Barendrecht, *Het mededingingsbeleid in Nederland*, 12.

<sup>89</sup> HTK 1955-1956, Bijl. 3295, Regelen omtrent de economische mededinging, nr. 18, Verslag van het mondeling overleg, p. 12.

<sup>90</sup> *Verslag der handelingen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal* (hierna: HEK), 56<sup>ste</sup> vergadering, 27-6-1956, 3549.

<sup>91</sup> DBT, Drucksache 02/2679, Kartelle in der Bundesrepublik, Antwort von der Bundesminister von Wirtschaft (6-9-1956), p. 2.

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>93</sup> DBT, Plenarprotokoll 02/77, 31-3-1955.

Hoewel de Nederlandse cijfers ons voor een deel in het ongewisse laten, lijkt men de conclusie te mogen trekken dat in Duitsland het kartelwezen een grotere factor in de nationale economie was dan in Nederland. Dit was in ieder geval de wijze waarop men dat ervaarde. Waar in Nederland de impact en aanwezigheid van kartels – voor zover men daarvan op de hoogte was - dikwijls werden genuanceerd, werd in Duitsland het kartelwezen wel als een factor van betekenis gezien. Hierbij werd in het bijzonder gewezen op de nadelen van kartelvorming voor de consument, een geluid dat in Nederland (nog) niet te horen was.

### **Factor 3: Externe invloeden: Amerika en EEG**

#### *Nederland*

De externe beïnvloeding van het Nederlandse denken over kartels kwam uit twee hoeken. Eerst was daar het Amerikaanse streven het eigen economische gedachtegoed te verspreiden in het naoorlogse Europa en vervolgens had ook de oprichting van de EEG invloed op de Nederlandse kartelpolitiek. Vanuit beide hoeken werd een streng verbodstelsel gepropageerd. Met de Marshallhulp (1949) probeerden de Amerikanen hun economische gedachtegoed aan Nederland op te leggen. Een belangrijke pijler betrof de visie op kartels. Het invoeren van anti-kartelmaatregelen was één van de voorwaarden voor het ontvangen van de financiële steun.<sup>94</sup> De Amerikaanse campagne was in ons land geen succes. Nederland zwichtte niet voor de Amerikaanse druk en hield in hoofdlijnen vast aan haar karteltolerante houding van voor de oorlog.<sup>95</sup> De Amerikaanse invloed heeft er hooguit aan bijgedragen dat het kartelvraagstuk in de jaren '50 op de politieke agenda verscheen, inhoudelijk lijkt er van beïnvloeding nauwelijks sprake te zijn geweest. In de MvT bij de WEM werd zelfs expliciet afstand genomen van het verbodstelsel zoals de Amerikanen dat voorstonden.<sup>96</sup> Ter legitimatie van de keuze voor het misbruikstelsel werd in de MvA verwezen naar de praktische toepassing van het verbodstelsel in de Verenigde Staten. Gesteld werd dat een integraal verbod van alle concurrentiebeperkende praktijken niet te handhaven is en dat in de VS hierdoor het systeem noodzakelijkerwijs was verzacht door de *rule of reason* rechtspraak.<sup>97</sup> Met deze visie op het Amerikaanse mededingingsbeleid werd het contrast met het Nederlandse stelsel enigszins genuanceerd.

---

<sup>94</sup> Bouwens, 'The invisible handshake', 758.

<sup>95</sup> Sluyterman, *Dutch Enterprise*, 158.

<sup>96</sup> *HTK* 1953-1954, Bijl. 3295, Regelen omtrent de economische mededinging, nr. 3, MvT.

<sup>97</sup> *HTK* 1954-1955, Bijl. 3295, Regelen omtrent de economische mededinging, nr. 7, MvA, 3.

De discrepantie van het vaderlandse beleid met de koers van de EEG zorgde ogenschijnlijk voor meer hoofdbreken. Gelijkzeitig met de codificatie van het Duitse en Nederlandse mededingingsbeleid, werden de eerste stappen gezet in de richting van de Europese economische integratie. Het mededingingsbeleid zou in de tweede helft van de twintigste eeuw uitgroeien tot één van de belangrijkste pijlers onder de Europese interne markt. Een eerste aanzet hiertoe werd gegeven met de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (1951). Artikel 65 van het Verdrag van Parijs herbergde een verbod op concurrentiebeperkende overeenkomsten. In het Verdrag van Rome (1958), ter oprichting van de EEG, werd dit kartelverbod gehandhaafd. Het verbod werd afgezwakt door twee ruime uitzonderingscategorieën, voor kartels die ofwel bijdroegen aan een rationele productie, dan wel de economische ontwikkeling ten goede kwamen.<sup>98</sup> Invulling van deze open rechtsnormen geschiedde middels uitspraken van het Europese Hof van Justitie. Een belangrijke zaak in deze was ‘Consten-Grundig’ (1966), waar het Hof bepaalde dat de bewijslast in kartelzaken ligt bij de onderneming die beroep doet op een verdragsrechtelijke uitzonderingscategorie.<sup>99</sup> De kartelintolerantie, die met deze uitspraak was bevestigd, werd kenmerkend voor het Europese mededingingsbeleid.

De Nederlandse regering stelde in de MvT bij de WEM te hebben gewacht op de internationale ontwikkelingen op het gebied van het mededingingsbeleid.<sup>100</sup> Minister Zijlstra was zich bewust van de discrepantie tussen de Nederlandse en de Europese koers. Hij zag zich genoodzaakt het onderscheid tussen de WEM en het aanhangige verdrag te nuanceren. Dan weer stelde hij dat de verdragskaders slechts open normen betroffen, waarvan de praktische invulling nog niet duidelijk was, dan weer benadrukte hij dat het Nederlandse stelsel in beginsel niet ver verwijderd was van het Europese. Zo was de term ‘misbruikstelsel’ volgens de minister misleidend. Het Nederlandse stelsel was zo flexibel dat eigenlijk niet van een misbruik- of verbodstelsel gesproken kon worden. Van frictie met het EEG-verdrag was aldus geen sprake. Daarnaast was een eventuele strengere aanpak van kartels op de internationale markt in de ogen van Zijlstra wellicht niet eens onwenselijk. Een eerlijkere concurrentie kon de internationale positie van het Nederlandse bedrijfsleven mogelijk versterken.<sup>101</sup> Zo wist de minister zich te verschuilen achter de vage normen die de WEM in het leven had geroepen. Het informele en ondoorzichtige karakter van het kartelbeleid kwam hem andermaal goed van pas.

---

<sup>98</sup> Verdrag van Rome, art 85(3).

<sup>99</sup> HvJ EG 13 juli 1966, gevoegde zaken C-56/64 en C-58/64, *Consten en Grundig/Commissie*, Jur. 1966, p. I-00450 en p. I-00571.

<sup>100</sup> *HTK* 1953-1954, Bijl. 3295, Regelen omtrent de economische mededinging, nr. 3, MvT, 8.

<sup>101</sup> *HTK* 1958-1959, 5300.

## *Duitsland*

De omverwerping van het Duitse kartelwezen had al vroeg prioriteit voor de Amerikanen. Reeds voor het einde van de oorlog – in april 1945 - schreef het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse zaken in een directief aan de commandant der strijdkrachten: “you will prohibit all cartels.”<sup>102</sup> Bij de conferentie van Potsdam wisten de Amerikanen de overige geallieerde mogendheden te overtuigen van het belang van een decentralisatie van de Duitse economie. De redenen voor deze preoccupatie met het kartelvraagstuk waren zowel ideologisch als praktisch van aard. Enerzijds was een groot kartelwezen in Amerikaanse ogen een kenmerk van een fascistische maatschappij.<sup>103</sup> Daarnaast was de decentralisatie van de economie een belangrijk instrument om het gevaar van hernieuwde Duitse agressie te neutraliseren.<sup>104</sup> Vanaf februari 1947 kreeg de Amerikaanse anti-kartelpolitiek een formeel kader met de invoering van *Law 56*, welke in *Ordinance 7* haar Britse evenknie vond. In de tussenliggende periode waren de doelstellingen van het Amerikaanse economische beleid in Duitsland enigszins verschoven. In plaats van neutralisatie stond nu de opbouw van een gezonde Duitse economie voorop. Voor de kartelpolitiek zelf had deze omslag echter geen gevolgen; ook in het kader van de wederopbouw werd een streng kartelbeleid als wenselijk beschouwd. Concreet bestond de wet uit een algeheel kartelverbod, waarvan slechts in zeer uitzonderlijke gevallen kon worden afgezien. Schending van het verbod kon leiden tot aanzienlijke boetes of zelfs een gevangenisstraf.<sup>105</sup>

In de periode die volgde probeerden de Amerikanen de Duitse bestuurders te overtuigen van de merites van de Amerikaanse antitrust law. Zo werden er studiereizen naar de VS georganiseerd om hen kennis te laten maken met deze traditie.<sup>106</sup> Ook werd er de nodige politieke druk uitgeoefend, bijvoorbeeld door het invoeren van een mededingingswet als één van de voorwaarden voor onafhankelijkheid te stellen.<sup>107</sup>

De Amerikaanse druk leidde weliswaar tot een ongekende pennendrift aan de Duitse burelen - in de periode 1949-1951 werden er liefst veertien voorstellen van wet gedaan - maar inhoudelijk hadden deze voorstellen een overwegend Duitse signatuur. De eerste drie schiepen onmiskenbaar een misbruikstelsel, tot groot ongenoegen van de Amerikaanse autoriteiten. De

---

<sup>102</sup> Directive to the Commander in Chief of U.S. Forces of Occupation (1945, J.C.S. 1067).

<sup>103</sup> H. Buxbaum, ‘German legal culture and the globalization of competition law’, in: *Berkeley Journal of International Law* 23 (2005) 2, 474-495, aldaar 477.

<sup>104</sup> Murach-Brand, *Antitrust auf Deutsch*, 41.

<sup>105</sup> Law 56, art 7.

<sup>106</sup> *DBT*, Drucksache 02/3644, *Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik über den Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, p.10.

<sup>107</sup> Buxbaum, ‘German legal culture’, 478.

volgende voorstellen waren steeds de uitkomst van intensieve onderhandelingen en vielen wisselend in Duits dan wel Amerikaans voordeel uit. Het elfde voorstel raakte het dichtst aan de Amerikaanse visie, waar het enkele strafsancities bevatte.<sup>108</sup> In de resterende drie voorstellen was stapsgewijs een verdere afkalving van het strenge verbodsstelsel zichtbaar. In 1951 kwamen de Amerikanen met een laatste eigen ontwerp. In dit zogenaamde ‘Gegenentwurf’ waren kartels niet alleen ‘unwirksam’, zoals in de Duitse voorstellen, maar ook ‘verboden’. In 1952 kwam de Bondsregering met een definitief ontwerp, gevolgd door een uiterst kritische reactie van Amerikaanse zijde op de wettelijke uitzonderingscategorieën. Dit was tevens het laatste moment van formele bemoeienis van de Amerikanen in het totstandkomingsproces van het GWB.<sup>109</sup>

Beschouwen we de Amerikaanse invloed op dit proces als geheel, dan dient in de eerste plaats te worden geconcludeerd dat deze in de loop van de jaren '50 sterk afzwakte. De Amerikanen hadden steeds meer moeite om hun visie op mededinging aan de Duitse autoriteiten op te leggen. In de Bondsdag zwelde de kritiek op de Amerikaanse kartelpolitiek aan. Gesteld werd dat het antitrust beleid in de VS slechts tot een toenemende monopolisering had geleid. De vrees werd uitgesproken dat in Duitsland een soortgelijke ontwikkeling zou plaatsvinden.<sup>110</sup> In een poging de gemoederen te bedaren benadrukte Erhard dat hij de toezegging had gekregen dat de Duitse regering de mededingingswet naar eigen inzicht mocht vormgeven. De minister was niet positief gestemd over de geallieerde anti-kartelwetgeving, die hij als wezensvreemd beschouwde:

*Die alliierten Dekartellierungsgesetze sind dem deutschen Rechtsbewußtsein fremd. Ihre Anwendung führt daher ständig zu Zweifeln und Schwierigkeiten. Gegen ihre Durchsetzung bestehen auch weithin gewisse psychologische Hemmungen, insbesondere, wenn für Verstöße kriminelle Strafen verhängt werden sollen.*<sup>111</sup>

Een belangrijke reden voor de afzwakking van de Amerikaanse invloed is gelegen in het feit dat de Amerikanen behalve uit Duitse, ook uit Franse en Engelse hoek te maken kregen met andere - meer tolerante - visies op de kartelpolitiek. De Fransen en Engelsen stonden een minder

---

<sup>108</sup> Murach-Brand, *Antitrust auf Deutsch*, 152.

<sup>109</sup> *Ibid.*, 163.

<sup>110</sup> *DBT*, Plenarprotokoll 02/77, 31-3-1955, 4250.

<sup>111</sup> *DBT*, Drucksache 02/2679, *Kartelle in der Bundesrepublik, Antwort von der Bundesminister von Wirtschaft* (6-9-1956), p.3.



streng mededingingsregime voor. Het Engelse *Ordinance 7* voorzag bijvoorbeeld in de uitzondering van het gehele Ruhrgebied van de werking van de kartelregulering.<sup>112</sup> Dit maakte het kartelbeleid uitkomst van een dubbelcompromis; enerzijds met de geallieerde bondgenoten, anderzijds met de Duitse autoriteiten zelf. Gevolg was dat de uiteindelijke mededingingswet van 1958 op haar beurt ‘kartelvriendelijker’ was dan het ontwerp uit 1952. Hoewel het verbodsstelsel gehandhaafd was, waren de wettelijke uitzonderingen uitgebreid.

Een tweede nuancering van de Amerikaanse invloed betreft het gegeven dat ook buiten Amerikanen om gepleit werd voor de introductie van een streng verbodsstelsel. Het ‘Josten-Entwurf’ uit 1949 was van geheel Duitse makelij en predikte een harde aanpak van kartels. Paul Josten, werkzaam onder Erhard aan het ministerie van Economische Zaken, was niet zozeer beïnvloed door de Amerikaanse antitrust ideologie, maar veeleer schatplichtig aan de Duitse ordoliberalen traditie.<sup>113</sup> Ook Erhard zelf benadrukte in een Kamerdebat in 1950 dat zijn anti-kartelbeleid stoelde op de eigen overtuiging dat belemmeringen van de mededinging slecht waren voor de economische ontwikkeling. Hij stond een verbodsstelsel voor, zo stelde hij, “niet omdat het van de Amerikanen moet, maar omdat ik het ermee eens ben.”<sup>114</sup>

Hoe nu dienen we de Amerikaanse invloed ten tijde van de invoering van het GWB te waarderen? De commissie die verantwoordelijk was voor het ontwerp van de wet, noemde de Amerikaanse invloed in 1955 ‘niet unwesentlich.’<sup>115</sup> In haar toelichting gaf de commissie zelfs een uitgebreide verhandeling over Amerikaanse antitrust traditie. Toch bestonden er reeds ten tijde van de eerste wetsvoorstellen (1949) fundamentele meningsverschillen tussen de Duitse regering en de Amerikaanse bezetter over de karakteristieken van de wet. Waar de Duitsers hun heil zochten in een omvangrijk stelsel van wettelijke uitzondering, ging dit de Amerikanen veel te ver. Ook over de kwestie van het al dan niet verbinden van een strafsanctie aan het kartelverbod werd men het niet eens. De Duitse regering bleek steeds beter in staat de Amerikaanse druk te weerstaan. Dit was niet in de laatste plaats het gevolg van het feit dat er reeds een eigen ‘Duits’ karteldiscours bestond. Waar de Amerikanen de aanzet gaven tot het invoeren van een mededingingswet, was het intellectuele fundament van diezelfde wet van Duitse origine.

---

<sup>112</sup> A. Diegmann, ‘American Deconcentration Policy in the Ruhr Coal Industry’, in: J. Diefendorf, A. Frohn en H.J. Rupieper (red.), *American Policy and the Reconstruction of West Germany, 1945-1955* (Cambridge 1997) 197-216, aldaar 200.

<sup>113</sup> Gerber, *Protecting Prometheus*, 273.

<sup>114</sup> DBT, Plenarprotokoll 01/32 (27-1-1950).

<sup>115</sup> DBT, Drucksache 02/3644, *Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik über den Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, p.10.

#### Factor 4: Karteldiscours

In Duitsland was er in de eerste helft van de twintigste eeuw een wetenschappelijk karteldiscours ontstaan, waar dit in Nederland ontbrak. Duitsland had het intellectueel leiderschap in het Europese karteldebat, en heeft vanuit die positie ook de mededingingsregelingen van de EEG wezenlijk beïnvloed. Hoe zag nu dit intellectuele fundament eruit?

Aandacht voor de kartelkwestie gaat terug tot het begin van twintigste eeuw. Zo stond reeds in 1904 de fameuze *Juristentag* volledig in het teken van het kartelvraagstuk, de Amerikaanse antitrustwetten in het bijzonder.<sup>116</sup> In de jaren 1920-1930 ontwikkelden vooraanstaande Frankfurter economen, met Franz Böhm en Walter Eucken als meest in het oog springende namen, de theorie van het ordoliberalisme. Ordoliberalen geloven in de kracht van de vrije markt, doch verschillen van de klassieke laissez-faire liberalen waar het gaat om de waardering van staatsinmenging in de economische orde. Ordoliberalen zien voor de staat een belangrijke rol weggelegd in het actief faciliteren van de vrije markt. Mededingingswetgeving is in deze visie een belangrijk instrument om een goed functionerende, competitieve markt te creëren.<sup>117</sup> Vertegenwoordigers van de ordoliberale Frankfurter Schule hadden in het naoorlogse karteldebat een belangrijke stem. Eucken was economisch adviseur van de geallieerde bezettingsmacht, terwijl Böhm van 1953 tot 1961 zitting nam in de Bondsdag. Laatstgenoemde presenteerde in 1955 een alternatieve mededingingswet, waarbij hij uitging van relatief streng verbodstelsel. Minister Erhard promoveerde bij vooraanstaand econoom Franz Oppenheimer, wiens ideeën over de sociale markteconomie hij deelde. Ook Oppenheimer stond bekend als pleitbezorger van een streng karteltoezicht.<sup>118</sup>

In de uitvoerige debatten in de Bondsdag over het GWB bleek men goed op de hoogte van de dominante visies in de omvangrijke Duitse kartelliteratuur. Zo werd verwezen naar studies van onder andere Nipperdey, Schmalenbach, Müller-Armack, Josef Back en Ritterhause.<sup>119</sup> Tot in jaren '60 werd het Duitse karteldiscours gekleurd door het ordoliberale gedachtegoed.<sup>120</sup> Het totstandkomingsproces van het GWB had veel economen gestimuleerd om zich te specialiseren in dit vakgebied. Ook zij bleken overwegend schatplichtig aan het

---

<sup>116</sup> DBT, Drucksache 02/3644, *Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik über den Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, p. 12.

<sup>117</sup> Gerber, *Protecting Prometheus*, 251.

<sup>118</sup> K. Hohmann, 'Ludwig Erhard (1897-1977)', in: K. Hohmann en H. Wünsche, *Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft II* (Stuttgart 1988) 557-584, aldaar 561.

<sup>119</sup> DBT, Plenarprotokoll 01/32, 27-1-1950. & DBT, Plenarprotokoll 02/77, 31-3-1955.

<sup>120</sup> Gerber, *protecting Prometheus*, 285.

ordoliberalisme.<sup>121</sup> In Duitsland hadden in de periode 1945-1960 36 dissertaties het kartelvraagstuk als onderwerp.<sup>122</sup> Ter vergelijking: in Nederland was de dissertatie van W.L. Snijders de enige.<sup>123</sup> Van een intellectueel karteldiscours was in ons land dan ook nauwelijks sprake. In de MvT bij de WEM worden geen wetenschappelijke studies aangehaald. Wellicht tekenend voor het onderscheid is dat de toelichting slechts elf bladzijden telde, terwijl de Duitse equivalent liefst 37 pagina's rijk was. In de parlementaire debatten viel bij hoge uitzondering de naam van een wetenschappelijke kartelstudie.<sup>124</sup> Ook voor minister Zijlstra was het mededingingsvraagstuk tot op zekere hoogte een noviteit. Waar zijn Duitse collega Erhard zich reeds in zijn wetenschappelijke carrière op het vraagstuk had gericht, had Zijlstra een achtergrond in de openbare financiën.

In Duitsland was er in vergelijking met Nederland een veel grotere belangstelling voor het mededingingsvraagstuk an sich. Waar het totstandkomingsproces van de WEM haast geruisloos verliep, was de invoering van het GWB uitkomst van een langshepend en intensief debat dat voerde langs de fundamenteën van het mededingingsrecht. Erhard beschouwde de mededingingswet als één van de belangrijkste grondslagen van de vrijemarkteconomie.<sup>125</sup> Een strenge mededingingspolitiek werd gezien als de economische tegenhanger van de politieke democratie. Op de achtergrond speelde hier de Ost-West dichotomie een rol; een groot kartelwezen werd als kenmerk van een planeconomie beschouwd. Het belang van het kartelvraagstuk bleek ook uit de talrijke parlementaire debatten en de verschillende wetsvoorstellen die het tot gevolg had.

Het debat rond de totstandkoming van de WEM was gespeend van de ideologische argumenten die men in Duitsland aanvoerde. De kortstondige parlementaire discussie beperkte zich tot enkele praktische aspecten. De acht amendementen die werden ingediend zagen slechts op het territoriale toepassingsgebied van de wet, de mogelijkheid tot ontheffing van een generieke ovv en de formele consolidatie van het overleg tussen minister en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties. Slechts op dit laatste onderwerp werd het amendement aangenomen, van alternatieve wetsvoorstellen was geen sprake. Zonder hoofdelijke stemming werd het wetsontwerp op 14 maart 1956 door de Tweede Kamer aangenomen.<sup>126</sup> Ook bij de

---

<sup>121</sup> Ibid., 289.

<sup>122</sup> W. Rutz, *Bibliographie der Dissertationen im Staats- und Verwaltungsrecht, 1945-1960* (Berlijn 1965).

<sup>123</sup> W.L. Snijders, *Beschouwingen over de theorie der monopolistische concurrentie*, Proefschrift Universiteit Utrecht (1945).

<sup>124</sup> Een uitzonderlijke referentie naar een studie over de mededinging werd gedaan door Kamerlid Hellema, die in zijn betoog verwees naar de inaugurele rede van Wiersma (*HEK*, 56<sup>ste</sup> vergadering, 27-6-1956).

<sup>125</sup> *DBT*, Drucksache 02/1158, *Begründung zu dem Entwurf eines Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, p. 15.

<sup>126</sup> *HTK*, 1955-1956, 3295 (*Debat 14-3-1956*).

behandelingen in de Eerste Kamer zag de kritiek niet op de fundamentele aspecten van de wet, maar op de kwesties rond openbaarheid van de besluiten van de CEM en op het beroepsrecht.<sup>127</sup> Met een ruime meerderheid van 26 stemmen voor en 4 tegen, werd het voorstel aangenomen.

De uiteenlopende percepties van de importantie van het kartelvraagstuk blijkt behalve uit de aard van de parlementaire discussie, ook uit de praktische uitvoering van het mededingingsbeleid zelf. Vanaf zijn aantreden beschouwde Erhard de kartelkwestie als zijn prioriteit. Over zijn inspanningen op het mededingingsterrein schreef hij in 1956 aan de Bondsdag:

*Von meinem Ministerium und den Wirtschaftsministerien der Länder wird der Markt laufend beobachtet und bei gleichmäßigen Preisbewegungen oder anderen Anzeichen einer Markterstarrung systematisch das Material gesammelt, das Anlaß zu dem Verdacht gibt, daß in einem bestimmten Wirtschaftszweig verbotene Wettbewerbsbeschränkungen bestehen.*<sup>128</sup>

Hoe anders was dit in Nederland! De opsporing en aanpak van kartels had ogenschijnlijk niet de prioriteit van het ministerie van Zijlstra. Op de vraag van kamerlid Van Hazenbroek naar de inspanningen van de minister op het gebied mededinging, antwoordde laatstgenoemde: “Dagwerk van het kartelbeleid? Daar maak ik geen dagwerk van; ik heb nog heel veel andere dingen te doen.”<sup>129</sup> Behalve aan tijd ontbrak het de minister ook aan de middelen voor een actieve opsporing van kartels.<sup>130</sup> Slechts op basis van het kartelregister kon worden ingegrepen, hetgeen de slagkracht van de overheid sterk beperkte, zo constateerde ook kamerlid Hellema:

*Excellentie (...) heeft u de overtuiging, dat op het ogenblik de wet wordt nageleefd, want naar mijn mening verdrinkt u niet in het papier, omdat het bedrijfsleven zelf de selectie toegepast.*<sup>131</sup>

---

<sup>127</sup> HEK, 56<sup>ste</sup> vergadering, 27-6-1956, 3550.

<sup>128</sup> DBT, Drucksache 02/2679, *Kartelle in der Bundesrepublik, Antwort von der Bundesminister von Wirtschaft* (6-9-1956).

<sup>129</sup> HTK 1958-1959, 5300.

<sup>130</sup> HTK 1955-1956, Bijl. 3295, Regelen omtrent de economische mededinging, nr. 18, Verslag van het mondeling overleg, p. 9.

<sup>131</sup> HEK, 56<sup>ste</sup> vergadering, 27-6-1956, 3548.

## Factor 5: Conjunctuur

Kartelbeleid is in zekere mate conjunctuurgevoelig. Barendrecht toonde aan dat een periode van hoogconjunctuur veelal gepaard gaat met een aanscherping van dit beleid.<sup>132</sup> Zowel Nederland als Duitsland bevonden zich in de aanloop naar de mededingingswet in een periode van hoogconjunctuur. Minister Zijlstra stelde dat deze situatie vroeg om een andere aanpak van kartels dan men in de crisisjaren '30 gewoon was.<sup>133</sup> Waar de overheid in de tweede helft van de jaren '40 nog in staat was het prijspeil laag te houden, vond er vanaf 1950 een snelle prijsstijging plaats. De angst voor excessieve prijsstijgingen was de aanleiding voor de spoedwetgeving van 1951 (Voorlopige Voorziening Schorsing Bedrijfsmaatregelen).<sup>134</sup> Het gaf de regering het gewenste instrument om de prijzen in toom te houden. Zijlstra sprak in de toelichting bij de WEM de verwachting uit dat – in tegenstelling tot de jaren '30 – de nadruk zou komen te liggen op de ovv.<sup>135</sup> De keuze om de avv in stand te houden, was ingegeven uit flexibiliteitsoverwegingen; het instrument zou in een periode van laagconjunctuur weer van pas kunnen komen.<sup>136</sup>

Ook in Duitsland werd het kartelbeleid beïnvloed door conjuncturele schommelingen. Net als in Nederland was er, met het geloof dat een versoepeling van het kartelbeleid in een periode van laagconjunctuur wenselijk was, een erfenis uit de jaren '30.<sup>137</sup> Te dien einde was de uitzondering van de 'crisiskartel' van het algehele kartelverbod in de wet opgenomen. Omgekeerd vroeg de periode van hoogconjunctuur om een scherper toezicht op kartels. In een brief aan het parlement noemde minister Erhard de conjuncturele ontwikkeling als belangrijkste oorzaak voor een verhoogd toezicht op het kartelwezen:

*Angesichts der konjunkturellen Entwicklung wurde diese Zusammenarbeit in den letzten Monaten wesentlich verstärkt, nachdem ich am 10. Januar 1956 vor den Leitern der Preisbildungs- und Kartellreferate der Länder nachdrücklich auf die Notwendigkeit hingewiesen hatte, gegen*

---

<sup>132</sup> Barendrecht, *Het mededingingsbeleid in Nederland*, 6.

<sup>133</sup> *HTK* 1953-1954, Bijl. 3295, Regelen omtrent de economische mededinging, nr. 3, MvT.

<sup>134</sup> *HTK* 1950-1951, Bijl. 1931, Regelen omtrent voorlopige voorzieningen ten aanzien van bedrijfsregelingen, nr.3, MvT.

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> *HTK* 1954-1955, Bijl. 3295, Regelen omtrent de economische mededinging, nr. 7, MvA.

<sup>137</sup> *DBT*, Drucksache 02/3644, *Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik über den Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, p. 5.

*abgesprochene Preiserhöhungen mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln vorzugehen.*<sup>138</sup>

Vervolgens benadrukte de minister dat deze ontwikkeling vroeg om een snelle anticipatie, en wel het doorvoeren van het GWB:

*Die Bundesregierung hat auf diesen Umstand in ihren Erklärungen zur Konjunkturlage (...) nachdrücklich hingewiesen und die schnelle Verabschiedung des Gesetzes als eine der wichtigsten der von ihr vorgeschlagenen konjunkturpolitischen Maßnahmen bezeichnet.*<sup>139</sup>

Hoogconjunctuur heeft in beide landen voor een aanscherping van het kartelbeleid gezorgd. In Nederland vertaalde dit zich in de genoemde omslag in de uitvoering van het beleid: van uitsluitend avv's in de vooroorlogse jaren naar enkel ovv's in de jaren 1945-1960. De hoogconjunctuur an sich was in Nederland echter onvoldoende om voor een cultuuromslag in het denken over kartels te zorgen. Ondanks de aanscherping van het beleid, bleef men overtuigd van de mogelijk nuttige functie van kartels in de economische orde.

### **Tot slot**

De codificatiejaren markeerden het uiteenlopen van het Nederlandse en Duitse kartelbeleid. Waar in ons land werd gekozen voor het meer tolerante misbruikstelsel, werd in Duitsland de voorkeur gegeven aan een streng verbodstelsel. Een verklaring voor deze ontwikkeling kan in de eerste plaats gevonden worden in de plaats die het kartelbeleid innam in het grotere geheel van de economische politiek. In Duitsland werd het kartelbeleid als zelfstandige entiteit beschouwd, in Nederland was het slechts één gewicht in de weegschaal van de economische politiek. Dit laatste resulteerde in een casuïstisch, informeel en bovenal ondoorzichtig kartelbeleid, waartoe het meer flexibele misbruikstelsel zich beter leende dan een verbodstelsel. In de praktische uitvoering van het kartelbeleid vond er – met een toename van het aantal ovv's – een zekere aanscherping plaats, mede ten gevolge van de hoogconjunctuur.

---

<sup>138</sup> DBT, Drucksache 02/2679, *Kartelle in der Bundesrepublik, Antwort von der Bundesminister von Wirtschaft* (6-9-1956), p. 3.

<sup>139</sup> Ibid, 4.

Deze conjuncturele context, gepaard met de angst voor excessieve prijsstijgingen, leidde ook in Duitsland tot een strenger kartelbeleid.

De introductie van de WEM lijkt slechts in beperkte mate te zijn ingegeven door de toenemende kartelvorming zelf. In Duitsland, waar men een beter beeld had van de omvang van het kartelwezen, was deze factor ogenschijnlijk van groter belang. Een belangrijk verschil tussen beide landen wordt zichtbaar als wordt gekeken naar de externe invloeden op het ontstaan van de mededingingswet. Hoewel deze reeds in de loop van de jaren '50 sterk afzwakte, was de Amerikaanse invloed van belang voor de totstandkoming van het verbodsstelsel in Duitsland. In Nederland deden externe invloeden zich minder voelen, de meeste druk tot heroverweging van het kartelbeleid was afkomstig vanuit de EGKS/EEG.

Een opvallende eensgezindheid kenmerkte, tot slot, het totstandkomingsproces van de WEM. Er ging in Nederland geen enkele stem op voor de invoering van een verbodsstelsel, terwijl de parlementaire discussie zich beperkte tot enkele praktische aspecten van de wet. Duitsland, daarentegen, had het intellectueel leiderschap in het karteldiscours. Het debat over het GWB was fundamenteeler van aard en voerde langs de grondslagen van het economisch bestel. Dit was de voedingsbodem voor de cultuuromslag in het Duitse kartelbeleid.

### **H3 Institutionele verstarring: 1960-1998**

#### **Continuïteiten in het Nederlandse en Duitse kartelbeleid**

De codificatieperiode creëerde het schisma tussen de Nederlandse en Duitse kartelpolitiek. Pas in 1998 bracht de Nederlandse Mededingingswet een regime dat geleek op het Duitse en – belangrijker – aansloot bij de Europese visie op mededinging. In dit laatste hoofdstuk wordt een blik geworpen op tussenliggende periode van ogenschijnlijke inertie. Terwijl Duitsland vooropging in de strijd tegen kartels, kreeg Nederland in Europa de naam van kartelparadijs. Bezien zal worden in hoeverre er inderdaad sprake was van continuïteit in de kartel(in)tolerantie in beide landen, om vervolgens – aan de hand van de inmiddels bekende factoren – tot een verklaring te komen.

#### *Nederland*

In de literatuur wordt het Nederlandse kartelbeleid in de periode na de invoering van de WEM bestempeld als statisch (Van Slinderen c.s.), onverschillig (Asbeek Brusse) en onbeduidend (Geelhoed).<sup>140 141 142</sup> De continuïteit in het Nederlandse kartelbeleid had de vorm van inactiviteit en speelde kartelvorming in de hand. In de periode 1960 – 1983 werd er slechts één bindende uitspraak met betrekking tot een kartelovereenkomst gedaan, terwijl er maar vier generieke ovv's werden afgekondigd.<sup>143</sup> Het kartelregister bleef geheim en werd, zo stellen Bouwens en Dankers, schromelijk verwaarloosd.<sup>144</sup> Het wettelijke regime zelf ondervond tot aan de jaren '90 geen noemenswaardige veranderingen. Een tweetal aanvullingen had plaats in 1964, het betrof de invoering van het verbod op collectieve prijsbinding en op individuele prijsbinding bij consumentengoederen. De enige aanval op het vingerende regime van betekenis, kwam bij monde van de SER. In 1973 pleitte de raad voor openbaarmaking van het kartelregister en besprak het de mogelijke invoering van een algeheel verbod op horizontale prijsafspraken. Met name het tweede vraagstuk raakte aan de kern van het mededingingsregime, daar het zich begaf in het spanningsveld tussen misbruik-

---

<sup>140</sup> J. van Slinderen e.a., 'How the tortoise became a hare: on the initial sclerosis and ultimate modernisation of Dutch competition policy', in: S. Fellman en M. Shanahan (red.), *Regulating competition. Cartel registers in the twentieth-century world* (New York 2016) 66-87, aldaar 75.

<sup>141</sup> W. Asbeek Brusse en R. Griffiths, 'Paradise Lost or Paradise Regained?', in: S. Martin (red.), *Competition Policies in Europe* (Amsterdam 1998) 15-40, aldaar 16.

<sup>142</sup> L. Geelhoed, *Wetgeving en economische crisis: Crisis in economische wetgeving* (Zwolle 1985) 3.

<sup>143</sup> Van Slinderen, 'How the tortoise became a hare', 78.

<sup>144</sup> Bouwens, 'The invisible handshake', 761.



en verbodsstelsel.<sup>145</sup> Hoewel de SER de invoering van een streng verbodsstelsel expliciet afraadde, opteerde de Raad wel voor een accentverschuiving in het kartelbeleid waarbij:

*Het standpunt van onpartijdigheid wordt verlaten en in de plaats daarvan een algemeen vermoeden van onaanvaardbaarheid wordt uitgesproken, dat intussen voor tegenbewijs openstaat. Een rigoureuze verbodsnorm met alleen mogelijkheid van uitzondering in werkelijk exceptionele gevallen staat ook de Raad niet voor ogen.*<sup>146</sup>

De SER leek zich, in vergelijking met haar eerdere mededingingsadvies (1951), voorafgaand aan de invoering van de WEM, met name meer bewust van de gevaren van prijsafspraken voor de consument. Echter zelfs voor een accentverschuiving bleek het politieke landschap nog niet rijp. In 1977 werd het voorstel tot een wettelijk verbod op horizontale prijsafspraken door de Tweede Kamer afgewezen. Ook in haar pleidooi voor openbaarmaking van het kartelregister was de SER vooruitstrevend, maar vond zij – in dit geval bij de Eerste Kamer – geen steun. Staatssecretaris van Economische Zaken Evenhuis deed nog een wanhoopspoging om het register via de weg van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) alsnog voor het publiek toegankelijk te maken, maar moest zijn meerdere erkennen in de Raad van State, die de Wob in dit verband niet toepasselijk achtte.<sup>147</sup>

Pas tegen het eind van de jaren '80 kwam de herziening van de WEM in een stroomversnelling. Evenhuis stelde in 1987 de Tweede Kamer op de hoogte van zijn plannen tot intensivering van het mededingingsbeleid ter bevordering van de vrije marktwerking. Deze intensivering diende in de ogen van de staatssecretaris binnen het bestaande kader van de WEM te geschieden. Dit daar er nog altijd het geloof bestond in de mogelijke economische voordelen van kartels voor de doelmatigheid van de productie of ter bevordering van de technologie. Een belangrijke pijler onder de plannen van Evenhuis was de revitalisering van het verwaarloosde kartelregister. Daarnaast was het ministerie voornemens zelf een meer actieve rol te spelen

---

<sup>145</sup> “Een dergelijk verbodsbeginsel correspondeert met een kartelgezindheid die bij voorbaat in algemene zin tegen prijskartels partij heeft gekozen. Een in deze toonaard gestelde vernieuwing van het mededingingsrecht met betrekking tot prijskartels zou in de Raad geen steun vinden. Volgens de Raad kan niet in het algemeen worden betoogd dat prijskartels uit een oogpunt van marktordening onder alle omstandigheden te veroordelen zouden zijn.” In: *Advies inzake herziening Wet Economische Mededinging en versterking van het mededingingsbeleid*, Den Haag 1973 (Publicaties van de Sociaal Economische Raad, 1973, nr. 6) 28.

<sup>146</sup> SER 1973, 30.

<sup>147</sup>L. Peepkorn, ‘Mededingingsbeleid op klompen’, in: *Tijdschrift voor politieke economie* 10 (1987) 4, 57-75, aldaar 67.

middels publieke voorlichting en een uitbreiding van het controleapparaat.<sup>148</sup> Het duurde nog tot 1992 eer een eerste voorstel tot wijziging van de WEM werd gedaan. In de herziene WEM vonden de plannen van Evenhuis hun weerslag.<sup>149</sup> Het was een oplossing van korte duur. Al snel bleek dat het misbruikstelsel en daarmee de WEM zelf, mede in het licht van de toenemende druk vanuit ‘Europa’, onhoudbaar was geworden. In 1996 werd dan ook een geheel nieuwe mededingingswet gepresenteerd. Sinds 1998 kent ons land een verbodsstelsel, dat gelijk op het Duitse en bovenal congrueert met de Europese visie. De oprichting van een afzonderlijke mededingingsautoriteit vormde het sluitstuk van deze radicale transitie van het mededingingsbeleid.

### *Duitsland*

Ook de Duitse kartelpolitiek behield in de naoorlogse decennia haar fundamentele karakteristieken. Het Bundeskartellamt opereerde reeds in de eerste jaren van haar bestaan naar behoren en genoot al snel een hoog aanzien. Anders dan in Nederland stond het kartelvraagstuk meer in de belangstelling en werd in politieke en wetenschappelijke kringen aanhoudend gefilosofeerd over mogelijke verbeteringen van het systeem. Nadat in 1965 een marginale wijziging van het GWB had plaatsgevonden, vond in 1973 een meer in het oog springende aanpassing plaats. Het *Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen* gaf geen blijk van een fundamenteel andere kijk op kartels, doch was veeleer een aanvulling op het bestaande wettelijk instrumentarium. Het karteltoezicht werd verrijkt met instrumenten om fusies en economische machtsposities te controleren en, indien nodig, te verbieden. Gesproken werd van een ‘nieuwe kijk op mededinging’ waarbij ‘dynamische concurrentie’ het streven werd. Het strenge karteltoezicht had ertoe geleid dat bedrijven hun toevlucht zochten in fusies en overnames, als alternatief voor het klassieke kartel. Doel was nu om de schaal van het mededingingsbeleid uit te breiden om ook deze nieuwe concurrentiebeperkende vormen effectief te kunnen bestrijden. De dynamische politiek had daarnaast meer oog voor differentiatie. Zo werden bepaalde coöperatieve verbanden in het midden- en kleinbedrijf van het kartelverbod uitgezonderd.<sup>150</sup>

---

<sup>148</sup> HTK 1986-1987, bijl. 19700-XIII Rijksbegroting, nr.118, Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken.

<sup>149</sup> HTK 1992-1993, Bijl. 23306, Wijziging van de Wet Economische Mededinging – vergroting van de effectiviteit, nr. 3, MvT.

<sup>150</sup> DBT, Drucksache 06/2520, *Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen*.

Waar de Bondsregering in de jaren '80 meerdere malen te kennen gaf geen noodzaak tot wijziging van het GWB te zien, bleek herziening in de jaren '90 onvermijdelijk.<sup>151</sup> De voortschrijdende Europese integratie noopte tot aanpassing van het GWB aan het Europese mededingingsbeleid, dat met name door gezaghebbende uitspraken van het Europese Hof van Justitie steeds meer van het Duitse was gaan verschillen. Doch ook hier raakten de hervormingen niet aan de kern van het Duitse mededingingsbeleid. Immers wat betreft het kartelverbod an sich, liep het Duitse stelsel met het Europese in de pas. De herziening zag dan ook vooral op praktische zaken, zoals de afstemming van bevoegdheden tussen het Bundeskartellamt en de Europese Commissie.<sup>152</sup>

Aan de hand van de vijf factoren, die ook in de eerste twee hoofdstukken het verklaringsmodel vormden, zal nu een nadere verklaring van de geschetste ontwikkelingen worden gegeven.

### **Factor 1: Plaats van het kartelbeleid in de economische politiek**

De afzonderlijke status die het kartelbeleid in Duitsland verwierf behield het in de tweede helft van de twintigste eeuw. Een verklaring voor de continuïteiten in het Duitse kartelbeleid is deels gelegen in de institutionele verankering die dit beleid kreeg met de oprichting van het Bundeskartellamt. De mededingingsautoriteit opereerde haast volledig onafhankelijk, waardoor de toepassing van het GWB slechts in beperkte mate aan politieke schokken onderhevig was. Deze zelfstandigheid was mede gewaarborgd in het feit dat de directeur en de hoogste ambtenaren van het BKA voor het leven benoemd werden.<sup>153</sup> In Nederland, daarentegen, had het kartelbeleid geen eigen niche en bleef het onderschikt aan hogere economische belangen, zoals de prijsstabiliteit.<sup>154</sup> In de MvA bij een wetsvoorstel tot wijziging van de WEM (1982) herbevestigde de regering de voorkeur voor een geïntegreerd mededingingsbeleid. Aan een onafhankelijke toezichthouder was dan ook geen behoefte:

*In de Nederlandse situatie verdient het zeker geen aanbeveling (...) een kartelbureau min of meer los van de overige overheidsdiensten te scheppen.*

---

<sup>151</sup> DBT, Drucksache 10/3550, *Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 1983/1984 sowie über Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet.*

<sup>152</sup> "Ziel des Entwurfs ist die Stärkung des Wettbewerbsprinzips im Hinblick auf neue Anforderungen. Gleichzeitig soll das deutsche Recht mit dem europäischen Recht harmonisiert werden." In: DBT, Drucksache 13/9720, *Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.*

<sup>153</sup> Fiebig, 'The German federal cartel office', 385.

<sup>154</sup> HTK 1961-1962, bijl. 6689, Verslag over de toepassing van de Wet Economische Mededinging van 1 januari 1961 tot 1 januari 1962, nr. 1, p. 4.

*Kenmerk van het Nederlandse beleid ten aanzien van mededingingsregelingen en economische machtsposities is altijd geweest dat het geïntegreerd is in het economisch beleid, (...) zodat het een functie kan vervullen bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het sectorstructuurbeleid, het beleid ten aanzien van het midden- en kleinbedrijf en het innovatiebeleid.*<sup>155</sup>

Het geïntegreerde karakter maakte een hervorming van het mededingingsbeleid in Nederland aannemelijker dan in Duitsland. Dat het niet tot zo een hervorming kwam, was mede het gevolg van de invloed van het bedrijfsleven binnen het ministerie van Economische Zaken. In haar economische politiek vertrouwde de Nederlandse overheid op een nauw samenwerkingsverband met het bedrijfsleven.<sup>156</sup> In zo een klimaat lag een aanscherping van het karteltoezicht niet voor de hand.

## **Factor 2: Economische impact van kartels**

Zoals in het vorige hoofdstuk is geconcludeerd, is de omvang van het kartelwezen slechts van invloed op het kartelbeleid voor zover men hiermee bekend is. In Nederland was het kartelregister in eerste instantie het enige aanknopingspunt. De jaarverslagen over de toepassing van de WEM, waarin verwezen wordt naar het register, doen geloven dat er sprake was van een daling van het aantal kartels. Waar de lijst in 1962 nog 803 afspraken rijk was, was dit aantal in 1972 geslonken tot 654.<sup>157-158</sup> In 1985 telde het register nog slechts 484 kartelovereenkomsten.<sup>159</sup> Men zij er hier op bedacht dat het register een vertekend beeld kan geven van de daadwerkelijke kartelpraktijk. Als bron heeft het de nodige tekortkomingen, met name omdat de registratie afhankelijk was van de medewerking van het bedrijfsleven. Daar van een actief toezicht van overheidswege geen sprake was, geschiedde de aanmelding in het register op basis van een zekere vrijwilligheid. Bovendien was de aanmeldingsplicht beperkt tot juridisch bindende afspraken en was het bedrijfsleven grotendeels onbekend met de

---

<sup>155</sup> HTK 1981-1982, bijl. 1655, Wijziging van de Wet Economische Mededinging, nr. 7, MvA.

<sup>156</sup> Asbeek Brusse, 'Paradise Lost', 18.

<sup>157</sup> HTK 1961-1962, bijl. 6689, Verslag over de toepassing van de Wet Economische Mededinging van 1 januari 1961 tot 1 januari 1962, nr. 1.

<sup>158</sup> HTK 1972-1973, bijl. 12413, Verslag over de toepassing van de Wet Economische Mededinging van 1 januari 1972 tot 1 januari 1973, nr. 1.

<sup>159</sup> L. Petit, 'The Dutch cartel collection in the twentieth century: facts and figures', in: S. Fellman en M. Shanahan (red.), *Regulating competition. Cartel registers in the twentieth-century world* (New York 2016) 227-247, aldaar 242.

verplichtingen uit de WEM.<sup>160</sup> Het register zou daardoor nog niet de helft van het totaal aantal kartelafspraken bevatten.<sup>161</sup>

Beziet men het Nederlandse kartelwezen door een Europese bril dan ontstaat al snel een ander beeld. Het feit dat Nederland in de periode 1970-1990 bij 40 procent van de kartelzaken van de Europese Economische Commissie betrokken was, toont aan dat het Nederlandse kartelwezen niet van onbeduidende betekenis was.<sup>162</sup> In eigen land ontbrak het echter aan het noodzakelijke inzicht in het kartelwezen om tot een heroverweging van het beleid te kunnen komen. Dit blijkt ook uit de jaarverslagen over de toepassing van de WEM, waarin steeds een slag om de arm wordt gehouden als het gaat om het aantal nationale kartelafspraken.<sup>163</sup> Terugblikkend erkende Zijlstra in 1992 dat het regime van de WEM weinig effectief is geweest, met name waar het ging om de opsporing van concurrentiebeperkende afspraken.<sup>164</sup> Pas in de loop van de jaren '90 raakte men in overheidskringen beter op de hoogte van de aard en omvang van het kartelwezen. De MvT bij de Mededingingswet van 1998 geeft blijk van het toegenomen inzicht. Gesteld werd dat de Nederlandse economie verschillende sectoren kende waar onvoldoende concurrentie heerste. Het betrof hier met name interne markten, die niet onder de open economie vielen.<sup>165</sup>

In vergelijking met Nederland was men in Duitsland zeer wel op de hoogte van de aard en omvang van het nationale kartelwezen. Het Bundeskartellamt gaf jaarlijks een zeer gedetailleerde en omvangrijke rapportage van haar activiteiten. Hoewel de mededingingsautoriteit ook beschikte over een kartelregister was dit – anders dan in Nederland – niet de enige bron waaruit geput werd. Om effectief te kunnen ingrijpen deed het BKA zelf onderzoek naar het kartelwezen. Teneinde kartelafspraken op te sporen werd de ontwikkeling van het prijspeil nauwlettend in de gaten gehouden. In 1974 werd in het jaarverslag geconstateerd dat de aanwezigheid en het belang van het klassieke kartel tanende was. Om ook in de toekomst de vrije markt te kunnen beschermen, werd het toezichtinstrumentarium uitgebreid. Voortaan deed het BKA ook onderzoek naar fusies, overnames en andere afspraken die tot doel hadden de mededinging te beperken. In de tussentijd nam het belang van het kartelregister, gelijk in ons land, af.<sup>166</sup> Waar deze ontwikkeling in Nederland leidde tot

---

<sup>160</sup> Van Slinderen, 'How the tortoise became a hare', 78.

<sup>161</sup> Asbeek Brusse, 'Paradise lost', 22.

<sup>162</sup> Van Slinderen, 'How the tortoise became a hare', 75.

<sup>163</sup> HTK 1972-1973, bijl. 12413, Verslag over de toepassing van de Wet Economische Mededinging van 1 januari 1972 tot 1 januari 1973, nr. 1.

<sup>164</sup> J. Zijlstra, *Per slot van rekening* (Amsterdam 1992) 46.

<sup>165</sup> HTK 1995-1996, Bijl. 24707, Nieuwe regels omtrent de economische mededinging, nr. 3, MvT.

<sup>166</sup> DBT, Drucksache 07/3791, *Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit im Jahre 1974 sowie über Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet*, p. 23-28.

inactiviteit van overheidswege, was het BKA, middels haar omvangrijke onderzoeksapparaat, ook zonder het register in staat een effectieve kartelpolitiek te voeren.

### **Factor 3: Externe invloeden: de interne markt van de EU**

In veel opzichten werd op Europees niveau voortgebouwd op Duitse ervaringen. Binnen Europa liep Duitsland voorop in de ontwikkeling naar een strenger kartelbeleid; het land had behalve de meeste praktische ervaring ook het intellectueel leiderschap in het karteldiscours. De geestelijk vaders van de interne markt waren, waar het ging om het mededingingsvraagstuk, in hoge mate beïnvloed door het ordoliberalen gedachtegoed.<sup>167</sup> Waar Duitsland tot in de jaren '50 met externe (Amerikaanse) invloeden te maken had, ging het initiatief vanaf de jaren '60 van de Duitsers zelf uit. Tekenend voor de status van het Duitse mededingingsregime was het feit dat de Franse minister van Economische Zaken voorafgaand aan de herziening van de nationale mededingingswet advies inwon bij zijn Duitse collega.<sup>168</sup>

Daar waar Duitsland als kartelwaakhond in Europa vooropliep, sloot Nederland de rij. De incongruentie met het Europese beleid uitte zich in de hoge boetes die Nederlandse bedrijven kregen wegens overtreding van het kartelverbod. Het verhoogde de druk om het mededingingsstelsel te herzien, al duurde het nog tot het midden van de jaren '90 eer de Nederlandse politiek toegaf. In 1990 werd door de Europese Commissie nog een boete van circa 53 miljoen gulden uitgedeeld aan de Vereniging van samenwerkende en prijsregelende organisaties in de bouwnijverheid (SPO).<sup>169</sup> De oprichting van de Europese Unie in 1992 bracht de Europese integratie in een stroomversnelling en zorgde voor een aanscherping van het mededingingsbeleid.<sup>170</sup> Bij de totstandkoming van de nieuwe mededingingswet werd het Europese kartelverbod aangedragen als één van de voornaamste redenen voor herziening van het nationale beleid.<sup>171</sup>

Ook in Duitsland deed de voortschrijdende Europese integratie zich in de jaren '90 voelen. In de jaarverslagen van het BKA stond de wisselwerking tussen de nationale en Europese mededingingspolitiek steeds meer centraal. Door een verdere aanscherping van het karteltoezicht was het Europese beleid, met name waar het ging om de reikwijdte van de uitzonderingscategorieën, strenger dan het Duitse, zo constateerde ook de Bondsregering in

---

<sup>167</sup> Gerber, *Protecting Prometheus*, 330.

<sup>168</sup> *Ibid.*, 331.

<sup>169</sup> Asbeek Brusse, 'Paradise Lost', 29.

<sup>170</sup> *Ibid.*, 31.

<sup>171</sup> *HTK* 1995-1996, Bijl. 24707, Nieuwe regels omtrent de economische mededinging, nr. 3, MvT.

1995.<sup>172</sup> Teneinde het nationale beleid met de Europese visie in de pas te laten lopen, werd het ook het GWB – zij het minder fundamenteel dan in Nederland – in 1998 gewijzigd.<sup>173</sup>

#### Factor 4: Karteldiscours

In het vorige hoofdstuk werd reeds geconstateerd dat waar Duitsland een toonaangevend karteldiscours kende, dit in Nederland ontbrak. Tot aan de jaren '90 bleef dit beeld nagenoeg onveranderd. Het Duitse ordoliberalistische gedachtegoed was lange tijd het gedeelde discours van de ambtenaren die betrokken waren bij de uitvoering van het GWB, en zou ook op Europees niveau het debat gaan domineren.<sup>174</sup> Aan het eind van de jaren '60 ontstond er echter een nieuwe invloedrijke stroming binnen het karteldebate onder aanvoering van de jonge econoom Erhard Kantzenbach. In *Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs* pleitte Kantzenbach voor een 'Intensivierung des Wettbewerbs' en een meer dynamische kartelpolitiek.<sup>175</sup> De nieuwe stroming beoogde geen fundamentele wijziging van het verbodstelsel, doch voerde vooral een pleidooi voor een uitbreiding van het toezichtinstrumentarium.

Wat betreft de kernwaarden van het karteldiscours, de kartelintolerantie voorop, kan aldus een zekere continuïteit ontwaard worden. Gerber ziet in de aanwezigheid van een zogenaamde 'civil law community' een belangrijke reden voor de continuïteit in het Duitse kartelbeleid.<sup>176</sup> De institutionalisering van dit beleid vond zijn weerslag in de oprichting van de invloedrijke *Studienvereinigung Kartellrecht*, het *Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb* en de *Arbeitskreis Kartellrecht*. Professoren en ambtenaren van het BKA spraken dezelfde 'taal' en droegen bij aan de institutionele verankering van de Duitse visie op kartels. In Nederland bleef de wetenschappelijke aandacht voor het kartelvraagstuk tot in de jaren '80 van marginale betekenis. De studie van De Wolf 'Marktconcentratie en de gevolgen voor winstgevendheid en prijzen' was de eerste omvangrijke empirische studie naar het Nederlandse kartelwezen.<sup>177</sup> In de jaren '90 nam het wetenschappelijke onderzoek echter een

---

<sup>172</sup> "Dabei ist zu sehen, daß das EG-Recht in wichtigen Punkten strenger ist als das nationale Kartellrecht. Das EG-Recht kennt z. B. keine Ausnahmereiche, keine Durchbrechung des Wettbewerbsprinzips durch Ministererlaubnis, weist dem Verbotprinzip einen viel größeren Raum zu, eröffnet den Betroffenen die unmittelbare Möglichkeit zur Klage und geht im Bußgeldrahmen weit über die deutschen Regelungen hinaus." (DBT, Drucksache 13/2660, Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 1993/94 sowie über die Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet).

<sup>173</sup> DBT, Drucksache 13/9720, *Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen*.

<sup>174</sup> Gerber, *Protecting Prometheus*, 296.

<sup>175</sup> E. Kantzenbach, *Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs* (Göttingen 1966).

<sup>176</sup> D., Gerber, 'Authority, Community and the Civil Law Commentary: An Example from German Competition Law', in: *American journal of comparative law* 42 (1994) 531-542, aldaar 537.

<sup>177</sup> P. de Wolf, *Marktconcentratie en de gevolgen voor winstgevendheid en prijzen* (Delft 1987).

hoge vlucht, met gemiddeld 6,5 studies per jaar.<sup>178</sup> Een stijging van het aantal boetes uit ‘Brussel’, kan deze pennendrift verklaren. Daarnaast ging de toegenomen wetenschappelijke interesse hand in hand met een groeiende activiteit van overheidswege, waardoor een zekere kruisbestuiving plaatsvond. Beide processen wisten elkaar te versterken, culminerend in het noodzakelijke wetenschappelijke fundament voor de totstandkoming van een nieuw kartelregime.

### **Factor 5: Conjunctuur**

Het formele kartelbeleid lijkt in zowel Nederland als Duitsland in de periode na codificatie slechts in beperkte mate te zijn beïnvloed door conjuncturele schommelingen. Barendrecht zocht – ter onderbouwing van zijn these dat conjunctuur bepalend is voor de koers van het Nederlandse kartelbeleid – zijn toevlucht tot het ‘informele kartelcircuit’.<sup>179</sup> Gezien de onmogelijkheid dit ‘informele circuit’ volledig in kaart te brengen, is de these niet eenvoudig te toetsen. Het is niet ondenkbaar dat het toezicht op kartels op verschillende momenten is aangescherpt of verzwakt, temeer daar de mededingingswet in Nederland instrumenteel was aan het algehele economische beleid. Daarnaast heeft de recessie van de beginjaren ‘80 mogelijk voor een heroverweging van de economische politiek gezorgd, het mededingingsbeleid inclusief. Waar in eerste instantie de oorzaken van de recessie werden gezocht in de loonsfeer, nam de aandacht voor het kartelvraagstuk in de loop van de jaren ’80 toe, culminerend in het genoemde programma van Evenhuis tot intensivering van het kartelbeleid.<sup>180</sup>

Het Duitse kartelbeleid was wellicht beter dan het Nederlandse bestand tegen conjuncturele schommelingen, niet in de laatste plaats door de zelfstandige positie van het BKA. De mededingingsautoriteit richtte zich primair op de bestrijding van kartels en ging niet gebukt onder andere economische belangen. In 1974 erkende de Bondsregering, in reactie op het jaarverslag, dat, in het licht van de economische crisis, het mededingingsbeleid onder druk stond. Toch mocht de periode laagconjunctuur volgens de regering niet leiden tot een herziening van de kartelpolitiek die enkel gericht was op de korte termijn. Een versoepeling van het kartelbeleid zou het functioneren van de vrije markt op de lange termijn niet ten goede komen,

---

<sup>178</sup> Van Slinderen, ‘How the tortoise became a hare’, 81.

<sup>179</sup> Barendrecht, *Het mededingingsbeleid in Nederland*, 26.

<sup>180</sup> Van Slinderen, ‘How the tortoise became a hare’, 76.



zo was de gedachte.<sup>181</sup> Toen de Duitse economie in de jaren '80 in rustig vaarwater verkeerde, verstomde ook de roep om versoepeling van het kartelbeleid.

Aldus hebben conjunctuurschommelingen weliswaar bijgedragen aan een aanscherping of versoepeling van het kartelbeleid, maar moet voor zowel de Nederlandse als de Duitse geconcludeerd dat – gelijk in het vorige hoofdstuk gesteld is – ‘conjunctuur’ an sich een onvoldoende factor is om het beleid fundamenteel van karakter te veranderen.

## Tot slot

Met de codificatie van de jaren '50 waren beide landen, waar het ging om de kartelbeleid, verschillende wegen ingeslagen. Een samenspel van bovengenoemde factoren maakte dat men vervolgens decennialang vasthield aan de gekozen koers. Met betrekking tot deze institutionele starheid, springt de theorie van Pierson in het oog. In zowel Nederland als Duitsland verkeerde het kartelbeleid in wat Pierson een *positieve feedback loop* noemde. Het gaat hierbij om het proces dat ervoor zorgt dat een institutie in stand blijft, doordat haar fundamentele karakteristieken elkaar versterken.<sup>182</sup> Gebleken is dat de factoren die in beide landen doorslaggevend waren voor de keuze voor een bepaald kartelregime, elkaar in de periode na codificatie bekrachtigden. Doordat in Nederland nauwelijks wetenschappelijk onderzoek naar het kartelwezen werd gedaan, bleef men slecht op de hoogte van de omvang en aard van het kartelwezen. Deze onwetendheid werkte op haar beurt de politieke inactiviteit in de hand. Beleidsmakers liepen tegen het probleem aan dat zij geen schatting van de kosten en baten van een verandering van het mededingingsregime konden maken. Waar het ontbrak aan politieke aandacht, was er, tot slot, onvoldoende stimulans voor wetenschappelijk onderzoek. Zo is de *feedback loop* voltooid. Het zelfversterkende proces kon slechts doorbroken worden door een exogene schok, die in dit geval vanuit Europese hoek kwam. De druk die uitging van het Europese mededingingsbeleid wakkerde de interesse in het onderwerp in Nederland aan. Door een toename van het aantal wetenschappelijke studies ontstond er een beter beeld van het kartelwezen en groeide er een gedeeld kartelbeleid als intellectueel fundament voor een nieuwe mededingingswet. Empirisch onderzoek legde de aanwezigheid van kartels bloot, hetgeen wettelijk ingrijpen legitimeerde.

In Duitsland had deze exogene schok vijftig jaar eerder plaats. Onder Amerikaanse invloed vond een radicale wijziging van de kartelbeleid plaats. De institutionele verankering

---

<sup>181</sup> DBT, Drucksache 07/3791, *Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit im Jahre 1974 sowie über Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet*.

<sup>182</sup> P. Pierson, *Politics in time: History, Institutions, and Social Analysis* (Princeton 2004) 65.

van het beleid geschiedde middels de oprichting van het BKA. De mededingingsautoriteit had haar bestaan te danken aan de specifieke inrichting van de kartelpolitiek, en was er dus veel aangelegen de fundamenteën van deze politiek te beschermen. Door het succes van het BKA en het hoge aanzien dat zij genoot, bleek zij in staat het verbodsstelsel te waarborgen.

## **Conclusie**

Deze thesis had tot doel vanuit een vergelijkend perspectief een antwoord te geven op vraag hoe de uiteenlopende koers van het naoorlogse kartelbeleid in respectievelijk Nederland en Duitsland kan worden verklaard. Het antwoord is gezocht in vijf verklarende variabelen die van invloed zijn op de koersbepaling van het kartelbeleid. Het ging om (1) de plaats van het kartelbeleid in nationale politiek, (2) de economische impact van kartels, (3) de externe beïnvloeding van de kartelpolitiek, (4) de aard van het karteldiscours en (5) de conjuncturele schommelingen. Het vergelijkend kader vormde de leidraad voor de bespreking van het kartelbeleid in drie perioden; 1900-1940, 1945-1960 en 1960-1998.

In de eerste periode was er in beide landen sprake van karteltolerantie en werd kartelvorming, in het licht van de economische crisis van de jaren '30, zelfs gestimuleerd van overheidswege. Gebleken is echter dat reeds in deze periode het fundament is gelegd voor de naoorlogse divergentie. Waar Duitsland een invloedrijk karteldiscours ontwikkelde, stond het kartelwezen in Nederland allerminst in de schijnwerpers. Voortbouwend op het ordoliberalen gedachtegoed kwam het verbodsstelsel van het GWB minder uit de lucht vallen dan men op het eerste gezicht zou denken. In Nederland was er, zo werd in de jaren '50 duidelijk, aanzienlijk minder om op terug te vallen uit de vooroorlogse periode.

In de codificatieperiode zette de Amerikaanse bezetter in Duitsland de transitie van misbruik- naar verbodsstelsel in gang. Betoogd is echter dat de Amerikaanse antitrust traditie bezwaarlijk als enige verklarende factor gezien kan worden. Hoewel in Nederland de Amerikaanse economische beïnvloeding zich minder deed voelen dan in Duitsland, is dit verschil niet in staat het fundamentele uiteenlopen van het naoorlogse kartelbeleid ten volste te verklaren. Deze nuancering van de Amerikaanse invloed op het Duitse kartelbeleid vindt aansluiting bij de studie van Lisa Murach-Brand. Waar laatstgenoemde zich echter hoofdzakelijk richtte op het totstandkomingsproces van het GWB, is de Amerikaanse invloed in onderhavige studie gezien in verhouding tot andere factoren die van invloed waren op het kartelbeleid. Deze overige factoren bleken de leemte, die met de relativering van de Amerikaanse invloed was ontstaan, op te kunnen vullen.

Eén dezer factoren betrof de plaats van het kartelbeleid in de economische politiek. In Duitsland sloot het verbodsstelsel aan bij de afzonderlijke status die het kartelbeleid er kende. In Nederland was het kartelbeleid volledig geïntegreerd in het grotere geheel van de economische politiek. Hier verschaftte het misbruikstelsel, waarbij de minister naar eigen inzicht kon ingrijpen, de gewenste flexibiliteit. Ook voor Barendrechts these dat kartelbeleid

in het algemeen wordt aangescherpt in tijden van hoogconjunctuur zijn enkele aanknopingspunten gevonden. In zowel Nederland als Duitsland speelde conjunctuur in de jaren '30 een belangrijke rol in de koersbepaling van het kartelbeleid. In Duitsland zwakte het belang van deze factor af met de komst van het Bundeskartellamt. Het BKA zag slechts op het uitvoeren van de wet, en ging niet gebukt onder hogere economische belangen. In Nederland zorgde de naoorlogse hoogconjunctuur voor een omslag van het kartelbeleid: van uitsluitend avv's in de vooroorlogse jaren naar enkel ovv's in de jaren 1945-1960. De hoogconjunctuur an sich was echter onvoldoende om in Nederland voor een cultuuromslag in het denken over kartels te zorgen. Ondanks de aanscherping van het beleid, bleef men overtuigd van de mogelijk nuttige functie van kartels in de economische orde. Tot slot is betoogd dat het belang van een wetenschappelijke karteldiscours voor de politieke keuzes aangaande het kartelbeleid, in de literatuur ten onrechte onderbelicht is gebleven. De waarde van zo een discours kan, met betrekking tot onderhavige cases, moeilijk worden overschat.

Het derde hoofdstuk heeft met betrekking tot het verklarende kader tot een zekere synthese geleid. De afzonderlijke factoren bleken elkaar in de periode na de codificatie te versterken. In onderlinge samenhang ontstond in beide landen een klimaat van institutionele verstarring waarin de koers van het kartelbeleid werd gewaarborgd.

Hoewel het met de gekozen methode niet mogelijk was één oorzaak voor het uiteenlopen van het kartelbeleid in Nederland en Duitsland aan te wijzen, leverde de vergelijking een meer caleidoscopisch beeld op van de mechanismen die de koers van de kartelpolitiek beïnvloedden. Juist op dit vlak was de vergelijking van toevoegde waarde. Zij heeft immers doen inzien dat de genoemde factoren op zichzelf geen voldoende, maar wel noodzakelijke voorwaarden voor een koersverandering van het kartelbeleid zijn. In zowel Nederland als Duitsland is de transitie van een tolerant misbruikstelsel naar een streng verbodstelsel ingezet door een exogene schok. In Duitsland kwam deze schok na de Tweede Wereldoorlog uit Amerikaanse hoek, in Nederland was het de Europese economische integratie die noopte tot herziening. Waar de externe invloed in beide landen een cultuuromslag in gang zette, waren het interne factoren die de inhoudelijke uitkomst van het transitieproces bepaalden. Conjuncturele schommelingen blijken voor een aanscherping of afzwakking van het beleid te kunnen zorgen, maar meer is nodig om een radicale herziening van het wettelijk kader te bewerkstelligen. De ontwikkeling van een eigen karteldiscours is in deze een noodzakelijk ingrediënt gebleken. Empirisch onderzoek naar het kartelwezen en wetenschappelijke beschouwingen op de mogelijkheden om kartelvorming te bestrijden, zijn de vruchten van zo

een discours. Om de cultuuromslag vervolgens te bestendigen, en niet afhankelijk te laten zijn van conjuncturele grillen, dient de kartelpolitiek een zekere status aparte te krijgen. In Duitsland geschiedde dit met de oprichting van het BKA, in Nederland bleef de kartelpolitiek tot 1998 ondergeschikt aan hogere economische belangen.

Ten onrechte zou nu de gedachte kunnen ontstaan dat het mededingingsbeleid sinds 1998 in een status-quo is beland. De casusvergelijking toont aan dat met name exogene schokken, eventueel in samenspel met conjuncturele veranderingen, voor een heroverweging van het beleid kunnen zorgen. In welke richting het beleid zich vervolgens beweegt, hangt voor een belangrijk deel af van de toon van het karteldiscours.

De these dat de toestand van een *Liberal-* of een *Coordinated Market Economy* niet een eindstation is, is met deze thesis aannemelijker geworden. Voor een aantal landen, waaronder Nederland, is de golfbeweging van een *LME* naar *CME* en vice versa in de literatuur reeds aangetoond. Kartels bevinden zich in één van de vijf sferen waarin bedrijven relaties met anderen aangaan, zoals voorgesteld door Hall en Soskice. Het zijn deze sferen die een land tot een *LME* of een *CME* maken. Een verandering van het kartelbeleid kan de opmaat zijn voor een transitie van een *LME* naar een *CME*. Nader onderzoek moet uitwijzen in hoeverre een omslag in de visie ten aanzien van kartels vervolgens doorwerkt in de overige vier sferen. Dit onderzoek kan zich mogelijk bedienen van het vergelijkende kader zoals in deze thesis is voorgesteld. Zo zal moeten worden bezien in welke mate exogene schokken en interne politieke beslissingen aan de basis staan van de transitie van een *CME* naar een *LME*.

Een tweede aanvliegroute tot schaalvergroting van het gepresenteerde vergelijkende kader ziet op het Europese mededingingsbeleid. Doel is om te achterhalen welke mechanismen het strenge beleid op Europees niveau in stand houden. Hierbij zal onderzocht kunnen worden of de factoren die op nationaal niveau de koers van het kartelbeleid bepaalden, ook op Europees niveau opgang vinden. Een eerste aanzet is hiertoe gegeven met de constatering dat het Duitse karteldiscours als intellectueel fundament voor het kartelverbod in het Verdrag van Rome fungeerde. Niet ondenkbaar is dat het verklarende kader wordt uitgebreid. Waar het Europese mededingingsbeleid onlosmakelijk verbonden is met het ideaal van de interne markt, kan het groeiende anti-Europa sentiment een bedreiging voor ditzelfde beleid vormen. Een nieuwe heroverweging van het kartelbeleid ligt mogelijk in het verschiet.

## **Bronnen**

### **Primair**

#### Handelingen Tweede Kamer

*HTK* 1933-1934, Bijl. 460, Verbindende kracht van ondernemersovereenkomsten, nr. 3, MvT

*HTK* 1934-1935, Bijl. 64, Verbindende kracht van ondernemersovereenkomsten, nr. 1, MvA

*HTK* 1950-1951, Bijl. 1931, Regelen omtrent voorlopige voorzieningen ten aanzien van bedrijfsregelingen, nr.3, MvT.

*HTK* 1953-1954, Bijl. 3295, Regelen omtrent de economische mededinging, nr. 3, MvT.

*HTK* 1954-1955, Bijl. 3295, Regelen omtrent de economische mededinging, nr. 7, MvA.

*HTK* 1954-1955, Bijl. 3295, Regelen omtrent de economische mededinging, nr. 9, Bijlage II bij de MvA.

*HTK* 1955-1956, Bijl. 3295, Regelen omtrent de economische mededinging, nr. 18, Verslag van het mondeling overleg.

*HTK* 1955-1956, Bijl. 3295, Regelen omtrent de economische mededinging, nr. 38, Brief van de minister van Economische Zaken.

*HTK* 1955-1956, 3295, plenair debat (14-3-1956).

*HTK* 1958-1959, 5300, plenair debat.

*HTK* 1961-1962, bijl. 6689, Verslag over de toepassing van de Wet Economische Mededinging van 1 januari 1961 tot 1 januari 1962, nr. 1.

*HTK* 1972-1973, bijl. 12413, Verslag over de toepassing van de Wet Economische Mededinging van 1 januari 1972 tot 1 januari 1973, nr. 1.

*HTK* 1981-1982, bijl. 1655, Wijziging van de Wet Economische Mededinging, nr. 7, MvA.

*HTK* 1986-1987, bijl. 19700-XIII Rijksbegroting, nr.118, Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken.

*HTK* 1992-1993, Bijl. 23306, Wijziging van de Wet Economische Mededinging – vergroting van de effectiviteit, nr. 3, MvT.

*HTK* 1995-1996, Bijl. 24707, Nieuwe regels omtrent de economische mededinging, nr. 3, MvT.

HTK 2012-2013, Bijl. 31531, Voorstel van wet van de leden Ten Hoopen, Aptroot en Vos houdende wijziging van de Mededingingswet ter versoepeling van de uitzondering op het verbod van mededingingsafspraken, Nr. 23, verslag van een algemeen overleg.

Sociaal Economische Raad

*Advies betreffende het voorontwerp Wet Economische Mededinging, Den Haag 1951 (Publicaties van de Sociaal Economische Raad, 1951, nr. 11).*

*Advies inzake herziening Wet Economische Mededinging en versterking van het mededingingsbeleid, Den Haag 1973 (Publicaties van de Sociaal Economische Raad, 1973, nr. 6).*

Deutscher Bundestag

*DBT, Plenarprotokoll 01/32, 27-1-1950.*

*DBT, Plenarprotokoll 02/77, 31-3-1955.*

*DBT, Drucksache 02/1158, Begründung zu dem Entwurf eines Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen.*

*DBT, Drucksache 02/1253, Antrag der Abgeordneten Höcherl c.s. Entwurf eines gesetz gegen wettbewerbsbeschränkungen.*

*DBT, Drucksache 02/1269, Antrag der Abgeordneten Böhm c.s. Entwurf eines gesetz gegen wettbewerbsbeschränkungen.*

*DBT, Drucksache 02/2679, Kartelle in der Bundesrepublik, Antwort von der Bundesminister von Wirtschaft (6-9-1956).*

*DBT, Drucksache 02/3644, Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik über den Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.*

*DBT, Drucksache 03/1000, Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit im Jahre 1958 sowie über Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet.*

*DBT, Drucksache 06/2520, Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.*

*DBT, Drucksache 07/3791, Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit im Jahre 1974 sowie über Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet.*

*DBT, Drucksache 10/3550, Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 1983/1984 sowie über Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet.*

*DBT, Drucksache 13/2660, Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 1993/94 sowie über die Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet.*

*DBT, Drucksache 13/9720, Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.*

## Overig

Directive to the Commander in Chief of U.S. Forces of Occupation (1945, J.C.S. 1067).

*Verslag der handelingen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal*, 56<sup>ste</sup> vergadering, 27-6-1956.

HvJ EG 13 juli 1966, gevoegde zaken C-56/64 en C-58/64, *Consten en Grundig/Commissie*, Jur. 1966, p. I-00450 en p. I-00571.

## **Secundair**

Asbeek Brusse, W. en R. Griffiths, 'Early Cartel Legislation and Cartel Policy in the Netherlands', in: *Acta Politica* 32 (1997) 4, 375-405

Asbeek Brusse, W. en R. Griffiths, 'Paradise Lost or Paradise Regained?', in: S. Martin (red.), *Competition Policies in Europe* (Amsterdam 1998) 15-40

Barendrecht, J., *Het mededingingsbeleid in Nederland Konjunkturgevoeligheid en effectiviteit*, Research Memorandum 17 (Amsterdam 1991) 26

Bertilorenzi, M., 'Legitimising Cartels: the joint roles of the League of Nations and of the international Chamber of Commerce', in: S. Fellman en M. Shanahan (red.), *Regulating competition. Cartel registers in the twentieth-century world* (New York 2016) 30-47

Bouwens, B. en J. Dankers, 'The Invisible Handshake: Cartelization in the Netherlands, 1930–2000', in: *The Business History Review* 84 (2010) 4, 751-771

Bouwens, B. en J. Dankers, 'Competition and varieties of coordination', in: K. Sluyterman (red.), *Varieties of capitalism and business history: The Dutch case* (Routledge 2015) 103-129

Buxbaum, H., 'German legal culture and the globalization of competition law', in: *Berkeley Journal of International Law* 23 (2005) 2, 474-495

Diegmann, A., 'American Deconcentration Policy in the Ruhr Coal Industry', in: J. Diefendorf, A. Frohn en H.J. Rupieper (red.), *American Policy and the Reconstruction of West Germany, 1945-1955* (Cambridge 1997) 197-216

Fiebig, A., 'The German Federal Cartel Office and the application of Competition Law in reunified Germany', in: *Journal of International Law* 14 (1993) 3, 373-408

Geelhoed, L., *Wetgeving en economische crisis: Crisis in economische wetgeving* (Zwolle 1985)

Gerber, D., 'Authority, Community and the Civil Law Commentary: An Example from German Competition Law', in: *American journal of comparative law* 42 (1994) 531-542

Gerber, D., *Law and competition in Twentieth Century Europe: Protecting Prometheus* (Oxford 1998)



- Hall, P., en D. Soskice, 'An introduction to varieties of capitalism', in: Ibid. (red.), *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage* (Oxford 2001) 1-68
- Harding, C., en J. Joshua, *Regulating Cartels in Europe* (New York 2010)
- Hesse, J. en E. Roelevink, 'Cartel Law and the cartel register in German twentieth-century history', in: S. Fellman en M. Shanahan (red.), *Regulating competition. Cartel registers in the twentieth-century world* (New York 2016) 191-207
- Hohmann, K., 'Ludwig Ehrhard (1897-1977)', in: K. Hohmann en H. Wünsche, *Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft II* (Stuttgart 1988) 557-584
- Jong, H. de en W. Shepherd (red.), *Pioneers of Industrial Organization* (Cheltenham 2007)
- Kantzenbach, E., *Die funktionsfähigkeit des Wettbewerbs* (Göttingen 1966)
- McCraw, T. (red.), *Creating Modern Capitalism* (Cambridge 1997)
- Mok, M.R., *Kartelrecht I, Nederland* (Deventer 1998)
- Murach-Brand, L., *Anti-trust auf Deutsch. Der einfluss der amerikanischen Aliierten auf das gesetz gegen Wettbewerbeschränkungen nach 1945* (Tübingen 2004)
- Peeperkorn, L., 'Mededingingsbeleid op klompen', in: *Tijdschrift voor politieke economie* 10 (1987) 4, 57-75
- Petit, L., 'The Dutch cartel collection in the twentieth century: facts and figures', in: S. Fellman en M. Shanahan (red.), *Regulating competition. Cartel registers in the twentieth-century world* (New York 2016) 227-247
- Pierson, P., *Politics in time: History, Institutions, and Social Analysis* (Princeton 2004)
- Ragin, C., *The Comparative Method, Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies* (Los Angeles 1987)
- Rutz, W., *Bibliographie der Dissertationen im Staats- und Verwaltungsrecht, 1945-1960* (Berlijn 1965)
- Schouten, C. H., *Opstellen over economisch ordeningsrecht II, Grondslagen van het mededingingsrecht* (Rotterdam 1973)
- Schröter, H., *Americanization of the European Economy* (Dordrecht 2005)
- Slinderen, J. van, e.a., 'How the tortoise became a hare: on the initial sclerosis and ultimate modernisation of Dutch competition policy', in: S. Fellman en M. Shanahan (red.), *Regulating competition. Cartel registers in the twentieth-century world* (New York 2016) 66-87
- Sluyterman, K., *Dutch Enterprise in the Twentieth Century, Business strategies in a small open economy* (New York 2005)

Sluyterman, K., 'Dutch changing capitalism in international perspective', in: K. Sluyterman (red.), *Varieties of capitalism and business history: The Dutch case* (Routledge 2015) 200-220

Snijders, W.L., *Beschouwingen over de theorie der monopolistische concurrentie*, Proefschrift Universiteit Utrecht (1945)

Storli, E. en A. Nybo, 'Publish or be damned? Early cartel legislation in USA, Germany and Norway', in: S. Fellman en M. Shanahan (red.), *Regulating competition. Cartel registers in the twentieth-century world* (New York 2016) 17-29

Wolf, P. de, *Marktconcentratie en de gevolgen voor winstgevendheid en prijzen* (Delft 1987)

Zijlstra, J., *Per slot van rekening* (Amsterdam 1992)