

Tilburg University

Notities over het internationale cartelvraagstuk

van Berkum, P.P.

Published in:
Maandschrift Economie

Publication date:
1950

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
van Berkum, P. P. (1950). Notities over het internationale cartelvraagstuk. *Maandschrift Economie*, 14(4), 215-221.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

NOTITIES OVER HET INTERNATIONALE CARTELVRAAGSTUK

door
Prof. Dr. P. P. VAN BERKUM.

I

De literatuur van na de oorlog over het cartelvraagstuk is nog betrekkelijk schaars. Dit is begrijpelijk als men het verschijnsel ziet in het licht van de goederenschaarste en de geldinflatie, waardoor in het algemeen geen afzetproblemen voor de industrie bestaan. Deze situatie zal veranderen als de „sellersmarket”, die een zekere neiging tot overinvestering vertoont en hier en daar reeds overproductie doet ontstaan, door de „buyersmarket” afgewisseld zal worden. Het is te verwachten, dat alsdan op de binnenlandse markt de cartelactiviteit zal herleven en de belangstelling voor de daarmee verbonden vraagstukken overeenkomstig zal toenemen.

Over de internationale cartels valt te zeggen, dat in de oorlogsjaren hun activiteit volkomen werd lamgelegd en de vroeger bestaande combinaties merendeels werden ontbonden. Nadien is, mede door het voortduren van de politieke wrijvingen — in Europa meer speciaal door de economische en politieke uitschakeling van Duitsland —, alsmede door de reeds genoemde conjuncturele omstandigheden, de hervatting van de cartelrelaties over de landsgrenzen heen nog nauwelijks begonnen. De tendentie tot het weer op gang brengen van deze vorm van internationale economische samenwerking wordt echter merkbaar sterker en het is niet moeilijk te voorspellen, dat de internationale cartels in de komende jaren slag op slag het oude terrein zullen gaan herwinnen. De politieke sfeer is in het algemeen daartoe nog steeds een belemmering. De Amerikanen, welke momenteel bij de reconstructie van de wereldeconomie het grootste gewicht in de schaal leggen, staan, zoals bekend, vijandig tegenover cartelvorming. Omdat zij in hun eigen land de concentratie van economische macht op vaak funeste wijze hebben moeten ondervinden, heeft de openbare mening en de wetgeving aldaar een diep geworteld wantrouwen tegen grote combinaties en machtige industriële lichamen. Vergelijkt men echter de oorspronkelijke Amerikaanse handelsvoorstellen van 1945 met het hoofdstuk V van het handvest van Havana van 1948 over de beperkende ondernemingspraktijken (cartels), dan wordt het duidelijk, dat de Amerikanen in de onderhandelingen met de andere landen veel water in hun wijn hebben moeten doen. In het bedoelde handvest worden weliswaar tegen cartels sancties en maatregelen beraamd, doch alleen op de basis van de nationale cartelwetgevingen en indien nadelige gevolgen van monopolistisch optre-

den voor de ontwikkeling van productie en handel inderdaad zijn ingetreden. Gebroken is met de uit Amerikaanse geest gesproten voorstelling van zaken, als zouden nationale en internationale cartels *per se* tot misbruik van monopolistische macht leiden. „Men kan wel zeggen”, aldus Korteweg¹⁾, „dat de West-Europese zienswijze de bovenhand heeft gekregen”. Deze erkent, dat het kan voorkomen, dat cartels schadelijke gevolgen teweegbrengen en dat het gewenst is die schadelijke gevolgen te bestrijden, maar is toch anderzijds niet blind voor het feit, dat de aanwezigheid van cartels ook een gunstige stabiliserende invloed kan hebben, in het bijzonder wat betreft de omvang van de productie en het verloop der prijzen. In deze geest schreef ook Salinger, een bekend deskundige op dit gebied, in enkele publicaties van de laatste tijd, die het vraagstuk tevens bezien in verband met de Europese economische samenwerking²⁾.

De Amerikaanse literatuur blijft overwegend contra. „The general rule remains”, zoals Whittlesey zegt, „that in the United States cartels are to be presumed contrary to the public interest. The reason for this presumption is simple and clear; cartels involve, by definition, a departure from competition. Because of that fact they constitute a repudiation of the aims and methods to which the competitive system is dedicated”³⁾. Prof. de Vries heeft nog onlangs in een opmerkelijke studie als de zwakte van een zeker deel van deze literatuur aangewezen, dat zij veelal te kort schiet in een principiële behandeling van het probleem. „Zij is uitgegaan van de veronderstelling, dat de concentratie van economische macht steeds meer haar stempel op het huidig economisch leven drukt, dat deze ontwikkeling ongewenst en bedenkelijk moet worden geacht, dat zij derhalve bestreden moet worden en door een verscherping van de huidige antitrustpolitiek ook bestreden kan worden. De juistheid van deze veronderstellingen heeft zij a priori aanvaard in plaats van ze tot voorwerp van een zorgvuldig onderzoek te maken⁴⁾).

II

Een overzicht van de cartelliteratuur toont aan, dat men de internationale cartels beschouwt in samenhang met de nationale car-

¹⁾ Prof. S. Korteweg, De Wereldconferentie over Handel en Werkgelegenheid, Amsterdam 1948, blz. 98.

²⁾ Dr. H. D. Salinger in de Econ. Stat. Berichten van 14 Dec. 1949; van dezelfde schrijver: Zur Europäischen Kartellfrage, Verlag Girardet, Essen. (38 blz.)

Het laatste geeft een beknopt beeld van de stand van het huidige internationale cartelprobleem.

³⁾ Charles R. Whittlesey, National Interest and International Cartels, New York 1946, blz. 163.

⁴⁾ Prof. Mr. F. de Vries, Wettelijke bestrijding van de concentratie van economische macht in de Verenigde Staten van Amerika, Jaarboek der Kon. Nederl. Akademie van Wetenschappen, 1947/1948, blz. 25/26.

tels en wel als een afzonderlijke tak daarvan dan wel als een uitbreiding over de landsgrenzen heen. Daardoor wordt over het hoofd gezien, dat het cartelprobleem geheel afzonderlijke wezens-trekken krijgt, wanneer het van de nationale in de internationale sfeer wordt gebracht en zulks niet slechts uit een oogpunt van de juridische verschillen, maar ook uit hoofde van de economische en politieke aspecten welke het dan krijgt.

Het eigen karakter der internationale cartels wordt duidelijk, als men bedenkt, dat nationale cartels combinaties zijn van ondernemingen binnen een bepaalde nationale markt. Dit is dan een gebied dat, ongeacht uiteenlopende productievoorwaarden, aan dezelfde voorwaarden van politieke en economische eenheid onderhevig is. Internationale cartels vormen derhalve wel combinaties van ondernemingen in dezelfde tak van productie, maar zij zijn onderworpen aan uiteenlopende politieke machtssferen en aan min of meer sterk divergerende economische systemen. Het operatieterrein, de wereldmarkt, is in zijn beloop en structuur sterk afhankelijk van de buitenlandse handels- en valutapolitieke invloeden van politiek soevereine staten. Bijgevolg is de wereldmarkt veel minder een eenheid dan de nationale markt. Zij benadert in hoge mate de oligopolistische marktform. Hieruit volgt, dat de internationale cartels veel grotere en, wat het politieke element betreft, geheel speciale tegenstellingen op hun weg ontmoeten. Internationale cartelpolitiek kan niet anders dan rekening houden met de zuiver politieke en met de economisch-politieke doelstellingen van de afzonderlijke staten, waarover de deelnemers aan het cartel verspreid zijn. Ook voor de binnenlandse cartels is de verhouding tot de staat — herinnerd zij aan de reeds vermelde gespannen verhouding in de Verenigde Staten — een niet te verwaarlozen factor; zij is echter van geheel andere aard, wanneer wij te maken hebben met de uiteenlopende politiek van de onderscheidene staten.

Evenals na de vorige wereldoorlog ligt wederoprichting en waarschijnlijk verdere uitbreiding van de tijdens de afgelopen oorlogsjaren ontbonden cartels in de lijn der verwachtingen. De volgende overwegingen pleiten hiervoor:

1. Verschuiving van grenzen ten koste van overwonnen staten, waardoor economisch bijeenhorende gebieden onder politieke invloed uiteengeraakt zijn.
2. De te verwachten scherpere concurrentie op de wereldmarkt als gevolg van de verarming van de Europese landen en van de uitbreiding van de agrarische- en industriële productiecapaciteit in Amerika en elders in de wereld; voorts in verband met de snelle vooruitgang van de techniek en het op de markt komen van vele nieuwe — o.a. synthetisch vervaardigde — producten.

3. De onordelijke staat van de valuta van de Europese landen. Deze hebben voor het merendeel een (in dollars uitgedrukt) overgewaardeerde munt. Bij de sanering hiervan op een lager punt zullen bewuste onderwaarderingen als wapen ter verovering van markten niet uitblijven en ook niet geheel voorkomen kunnen worden. (valutaconcurrentie).
4. De nawerkende oorlogspsychose, waardoor de economische belangen der overwonnen staten onder druk zijn geraakt, zodat de producenten de eersten zullen zijn om de economische samenwerking over de politieke barrières heen op gang te brengen.
5. De toegenomen concernvorming en concentratie van de productie in grote eenheden.
6. De huidige tendentie tot opheffing van de quantitative handels- en valutarestricties, welke aan verschillende markten het beschermde karakter dreigt te ontnemen. Hierbij dient men te overwegen, dat naarmate de stabiliteit van de nationale industrie en werkgelegenheid hierdoor in gevaar worden gebracht, de binnenlandse producenten worden gestimuleerd contact te zoeken met concurrerende producenten in het buitenland. De staat zal er des te eerder mede kunnen instemmen, dat de door hem zelf afgekondigde handelspolitieke maatregelen komen te vervallen, naargelang een tegenwicht wordt gevormd door particuliere internationale cartelregelingen, mits natuurlijk de doelstellingen van de overheid met betrekking tot de uit nationaal oogpunt gewenste productieontwikkeling en goederenbeweging hierdoor niet worden geschaad.

Internationale cartellisatie kan zodoende de voorwaarden scheppen voor het achterwege laten van steunmaatregelen. De particuliere combinaties zullen echter moeten bewijzen, dat, wanneer het internationale handelsvolume zich als resultaat van de verlichting der handelsrestricties gaat uitbreiden dit volume niet andermaal en wel uit hoofde van particulier monopoliebelang zal worden gereduceerd.

III

Ongetwijfeld bestaan ook thans nog bezwaren tegen de politiek van menige monopolistische organisatie; meer en meer is echter het ordenende element in de „industriële ententes”, de regeling van de onderlinge concurrentie, naar voren gekomen ten koste van het zuivere monopoliekarakter. Als voornaamste gevaren, welke aan elke monopolie- en machtsvorming zijn verbonden, kunnen hier worden genoemd, het beperken van de productie tot een lager niveau en het vaststellen van de prijs op een hoger niveau dan door de omstandigheden wordt gerechtvaardigd.

De ordening der prijsverhoudingen is vooral in tijden van depressie en afzetmoeilijkheden een der sprekendste trekken, zowel van nationale als van internationale conventies en cartels. Een uitgebreide enquête, waarnaar Kuin verwijst, leert echter, dat het ordenende element zich ook op andere wijze uit¹⁾. Op de voorgrond staat de regeling van de aanbodverhoudingen als voorwaarde van een rendabele productie. Dit hoofddoel wordt onder allerlei bewoordingen in het merendeel der gevallen aangetroffen, zoals: „Billijke en redelijke verhoudingen tot stand te brengen tussen productie en consumptie, teneinde snelle en heftige prijsschommelingen te voorkomen en de absorptie van overtollige voorraden mogelijk te maken”. — „Een prijsniveau te handhaven, dat voor efficiënte producenten een redelijke vergoeding kan waarborgen”.

Daarnaast zijn de volgende doeleinden te classificeren:

1. Research-arbeid van technische, economische en financiële aard, centralisatie van het informatiewerk, uitwisseling van patenten, bedrijfservaring en personeel.
2. Regeling van de productie door een systeem van quota, met het oog op bestaande voorraden en het opnamevermogen van de betrokken markt.
3. Regeling van de voorraden door het vormen van een buffervoorraad of door het kopen en verkopen van de overtollige voorraden der leden, waardoor een soort „clearing-house” ontstaat, dat de verkopen en de productie der verschillende aangesloten groepen tegen elkaar laat opwegen.
4. Regeling van de capaciteit door een verbod om nieuwe productiemiddelen in werking te stellen of door de gecontrôleerde beperking van het aantal productiemiddelen, dat in gebruik is.
5. Regeling van de verkoop met het doel, het aanbod aan te passen aan de vraag. Van deze vorm bestaan talrijke varianten, die zowel afzonderlijk als in combinatie voorkomen:
 - a. Vaststelling van de verkoopprijzen op bijzondere markten („gentlemen's agreements”)
 - b. bescherming van de nationale markt van elke groep
 - c. verdeling van de markt in „invloedssferen”
 - d. toewijzing van markten door een quota-stelsel (voor de nationale, de buitenlandse of voor alle markten).

In de hoogst ontwikkelde organisaties wordt deze laatste vorm in de regel gecompleteerd door nationale of internationale verkooporganisaties, die de bestellingen op zodanige wijze onder de

¹⁾ Prof. Dr. P. Kuin, *Ordening als maatschappelijk verschijnsel*, Haarlem 1938, blz. 130 e.v. De bedoelde enquête geschiedde onder auspiciën van de Internationale Kamer van Koophandel en omvatte een onderzoek naar een twintigtal internationale cartels.

producenten verdelen, dat uit de ligging van elke individuele producent het grootste voordeel kan worden getrokken, dat het beste gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden tot specialisatie die de verschillende fabrieken bieden, dat de vereenvoudiging en standardisatie van productstypen en leveringstijden wordt aangemoedigd, en dat een eendrachtige verkooppolitiek wordt gevolgd, onderworpen aan een gemeenschappelijke contrôle. In verscheidene overeenkomsten wordt erkend, dat het natuurlijke evenwicht kan worden hersteld door research en propaganda, die de uitbreiding van het gebruik der betrokken producten bevorderen. Deze overeenkomsten voorzien in de samenwerking der leden tot dit doel en in de betaling van een bijdrage om de kosten daarvan te bestrijden.

IV

Vrees voor de opkomst van outsiders is, naast de in de meeste landen bestaande wettelijke bevoegdheid tot overheidsingrijpen, een der belangrijke krachten om het monopolistische streven in toom te houden.

Men moet het gehele vraagstuk voorts zien in het licht van de imperfecties van de marktstructuur. De cardinale kwestie is immers, of, als alternatief van een door cartels beheerste markt, een toestand van effectieve vrije concurrentie tot economisch beter aanvaardbare resultaten zou leiden. De condities onder welke een stelsel van vrije concurrentie een gezonde werking kan hebben, veronderstellen in het algemeen de aanwezigheid van een tot elastisch reageren in staat zijnde productie- en kostenstructuur en — als een toestand van volledige concurrentie benaderd wil worden — de spreiding van het productie-apparaat over een zeer groot aantal zelfstandige producenten, die elk een te verwaarlozen fractie van macht over het totale aanbod en over de prijsvorming bezitten. Alleen onder die vooropstelling kunnen de twee eisen, welke aan gezonde concurrentie moeten worden gesteld, voldoende tot hun recht komen, n.l.: voorkomen, dat prijzen over een relevante periode gerekend afwijken van het niveau, waarop de marginale producent nog juist tot dekking van zijn kosten komt, vervolgens voorkomen, dat onderbezetting van het productie-apparaat en surplus voorraadposities zich tot hardnekkige marktontwrichtende verschijnselen gaan ontwikkelen. Waar het vrije concurrentiesysteem in deze punten tekortschiet zal er altijd een sterke drang onder de producenten zijn tot samengaan bij de oprichting van een cartel, teneinde het gevaar van een toestand van algemene en langdurige overproductie gepaard met financiële uitmergeling der bedrijven te keren.

In vele sectoren van industriële en grondstoffenproductie is de toestand zo, dat, hetzij wegens het overheersen van een klein aantal zeer grote producenten, hetzij wegens de verbondenheid waarin een massa kleine producenten of verbruikers met steun van hun

regeringen als collectieve grote eenheid optreden, de nationale en internationale markt in sterke mate en toenemend duopolistische en oligopolistische vormen zijn gaan vertonen. Hierdoor, n.l. door de invloed van duopolistische en oligopolistische concurrentie, kan de onderlinge concurrentie gemakkelijk tot de zo gevreesde *cut-throat competition* leiden. Cartelovereenkomsten zijn, tegen deze achtergrond gezien, een natuurlijke reactie en een geschikt instrument om een onevenredig verdeelde macht tot evenwichtiger proporties terug te brengen en deloyale concurrentie te weren. Het mechanisme van de vrije concurrentie biedt, zoals gezegd, voor een dergelijke situatie geen aanvaardbare oplossing. Haar theorie gaat uit van de fictie van de beweeglijkheid der productiefactoren en de daardoor te bereiken grensnutnivellering. De tijdsfactor wordt daarbij over het hoofd gezien. De werkelijkheid is, dat, in een industrie met surpluscapaciteit en mede als gevolg van de geschetste imperfecties van de markt, de prijs zich een onafzienbaar lange tijd kan handhaven beneden de kosten van de marginale producent, omdat iedereen blijft doorproduceren zolang hij maar z'n „out of pocket“-kosten dekt. Dit nu leidt tot een langdurige en financieel ruïneuze aanpassing, welke het tegendeel is van een regulering van werkgelegenheid en inkomen op zo hoog mogelijk peil, waartoe de landen zich bij het handvest van Havana door oprichting van de Internationale Handelsorganisatie verbonden hebben. In dit kader is voor de internationale cartels, mits misbruik bestreden wordt, een opbouwende functie weggelegd.