

## Communisme en concurrentie: Mededingingsbeleid in China

Jarig van Sinderen en Astrid Severijnen\*

Dit artikel is verschenen in:  
Fiducie, 07-2008, 14-17.

*\* Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel en geeft niet noodzakelijkerwijs de opvatting weer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit.*

Overdrukkenreeks no. 2008/2

The logo of the Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) is displayed in a bold, blue, serif font. The letters 'N', 'M', and 'a' are connected, with the 'a' having a distinctive shape.

# COMMUNISME EN CONCURRENTIE: MEDEDINGINGSBELEID IN CHINA

fi



*Tekst: Jarig van Sinderen en Astrid Severijnen<sup>1</sup>,  
Nederlandse Mededingingsautoriteit*

In augustus 2008 zal de aandacht vanuit de hele wereld gericht zijn op China: gedurende drie weken zullen in de Chinese hoofdstad Peking de Olympische Zomerspelen plaatsvinden. Volledig ten onrechte zal er naar alle waarschijnlijkheid weinig aandacht zijn voor een belangrijke economische gebeurtenis in China die maand: de introductie van de eerste echte Chinese mededingingswet: de Anti-Monopoly Law (AML). In tegenstelling tot wat de naam doet vermoeden, is deze wet niet alleen een anti-monopolie wet, maar voorziet deze wet ook in regels ten aanzien van onder meer fusies en misbruik van een economische machtspositie. Op het specifieke karakter van de AML gaan we later in.

De eerste vraag die opkomt bij een dergelijke ontwikkeling is hoe een land dat officieel nog steeds communistisch is een mededingingswet kan invoeren. Immers in een communistisch systeem heeft de overheid per definitie veel invloed op het functioneren van een economie en zeggenschap over belangrijke onderdelen van het productieapparaat: kortom de staat is zelf de grootste spelbreker. Een van de principes van socialisme is dat iedereen gelijk is en derhalve ook min of meer een gelijk consumptiepatroon zal hebben. Marktwerking daarentegen gaat er nu juist vanuit dat mensen verschillende behoeftes hebben en dat zij die behoeftes via het laten werken van de markten kunnen optimaliseren. Vandaar dat we in dit artikel zullen ingaan op de vraag wat het effect is van de Chinese staatsbedrijven, Industrial policies en bestuurlijke monopolies in relatie tot de werking en effectiviteit van de AML. Ook zullen we ons

bezig houden met de vraag hoe de AML en de mededingingswetgeving in de Europese Unie (EU) zich tot elkaar verhouden. Het is namelijk de EU geweest die de samenwerking met China op het punt van de mededinging heeft aangezwengeld. De EU heeft ook belang bij een goed mededingingsbeleid in China.

## Mededinging in China en EU

In 1978 hebben de eerste economische hervormingen in China plaatsgevonden. Vanaf dat moment heeft China zich meer en meer ontwikkeld van een centraal geleide economie naar een markteconomie. Illustratief hiervoor is dat staatsbedrijven in 1991 nog ruim tweederde van de industriële productie voor haar rekening namen, terwijl dit in 2002 nog maar 40% was. Ook is het aantal staatsbedrijven in deze periode sterk gedaald (Kanamori en Zhao,

2004). Het land maakt op dit moment een periode van enorme economische groei door, al sinds 1980 is de gemiddelde jaarlijkse groei ongeveer 9%. De handel tussen de EU en China is sinds 2000 meer dan verdubbeld. Sinds haar toetreding tot de WTO is China de derde grootste exporteur ter wereld.

De eerste mededingingswet in China is van kracht gegaan in 1993. Deze Anti-Unfair Competition Law (AUCL) fungeerde als basis voor de AML en bevatte een aantal bepalingen die in een mededingingswet thuishoren, zoals verboden op koppelvekoop en op prijsafspraken. Maar het bereik van deze wet was breder: de AUCL functioneerde meer als een algemene wet ter bescherming van consumenten. De AUCL bevatte bijvoorbeeld artikelen over onder meer omkoping en overmatig adverteren. Er bestond nog wel een aantal andere wetten, regelingen en regels met betrekking tot bescherming van concurrentie, maar deze waren sterk verdeeld en onsamenvattend en hadden bovendien vaak een vergelijkbare of vage strekking.<sup>2</sup> Hierdoor was handhaving van mededinging moeilijk. Vanaf 1994 gingen er daarom stemmen op voor een uniforme en krachtige mededingingswet. Deze wet is er gekomen in de vorm van de AML.

De AML is geïnspireerd op de mededingingsregels in het EG-Verdrag.<sup>3</sup> Het doel van AML is het voorkomen en het verbieden van monopolistisch gedrag, het beschermen van eerlijke marktconcurrentie, het bevorderen van de efficiëntie van economische processen, het waarborgen van de belangen van consumenten en van het publieke belang en het stimuleren van een gezonde ontwikkeling van de socialistisch markteconomie. Kern van het Europese mededingingsbeleid is het bereiken van economische efficiëntie en het veiligstellen van concurrentie op de Europese interne markt (Europese Commissie, 2000). (Prij)sdiscriminatie tussen lidstaten is derhalve niet toegestaan. In Europa gaat het om "fair competition". Dat is wat de EU ook van China verwacht. Daarin past geen staatsteun en ook geen onderdrukking van mensenrechten. Immers iedere staatsvorm waarin

mensen beperkt worden in hun keuzevrijheid is in strijd met het beginsel van vrije marktwerking.

## Vergelijking inhoud AML en EU-Verdrag

Hoofdstuk 2 van de AML is grotendeels in overeenstemming met artikel 81 EG. Horizontale afspraken (kartelfspraken) zijn niet toegestaan. De AML bevat, evenals het EG-Verdrag, niet-uitputtende lijsten van voorbeelden van horizontale afspraken die niet zijn toegestaan. Ook zijn verticale afspraken over minimum doorverkooprijzen niet toegestaan. In lijn met artikel 81 lid 3 EG wordt er in de AML een aantal uitzonderingen genoemd. De belangrijkste is dat samenwerking op het gebied van R&D wel is toegestaan. Noodzakelijke voorwaarde voor deze uitzondering is dat de concurrentie op het relevante markt niet wezenlijk wordt beperkt, dat de consument voordeel heeft van de afspraak en dat er geen andere manier is om dit doel te bereiken. Ook voor Hoofdstuk 3 van de AML geldt dat deze in lijn is met de EU-regelgeving op het gebied van misbruik van een economische machtspositie. Voor alle misbruiken geldt dat deze strafbaar zijn op het moment dat er geen 'redelijke rechtvaardiging' voor bestaat. Het is aan de bevoegde mededingingsautoriteit om dit in te vullen. De regels ten aanzien van fusies en overnames zijn vastgelegd in Hoofdstuk 4. Evenals in de EU moeten fusies boven bepaalde drempelwaarden worden gemeld bij de mededingingsautoriteit. De voorgenomen fusie kan vervolgens slechts plaatsvinden als deze wordt goedgekeurd door de autoriteit. Op het moment dat de concurrentie door de fusie zou worden beperkt of zou verdwijnen, kan de autoriteit een fusie tegenhouden of toestaan onder bepaalde voorwaarden.

De AML onderscheidt zich op een aantal punten belangrijke van het EG-Verdrag. Ten eerste bevat de AML een apart hoofdstuk (Hoofdstuk 5) over het verbod op bestuurlijke monopolies, waarin de anticompetitieve effecten van misbruik van overheidsmacht centraal staan. Ten tweede is de boeteclausule onduidelijk. De hoogte van

boetes (geregeld in Hoofdstuk 7) is namelijk niet gespecificeerd. Er worden maximale boetes genoemd, maar het is onduidelijk hoe hoog de boetes bij een specifieke overtreding zullen zijn. Ook worden er vele uitzonderingen genoemd voor het 'publiek belang'. Dit maakt de wet minder krachtig. Tenslotte vallen de zogenaamde 'strategische sectoren', sectoren die zich bezig houden met nationale veiligheid, nationale economie en exclusieve nationale operaties, niet onder de wet. De meeste bedrijven in deze industrieën zijn echter staatsbedrijven. Op grond van de AML staan deze bedrijven echter wel onder toezicht de Chinese overheid, want ze mogen de belangen van consumenten niet schaden.

## Staatsbedrijven

Het primaire doel van de AML is het stimuleren van concurrentie. In 1990 werd nog in praktisch elke sector de markt gecontroleerd door een staatsbedrijf. Vanaf dat moment begon de overheid met de introductie van ad hoc maatregelen om meer concurrentie te introduceren. Ze splitste staatsbedrijven met een monopoliepositie op, met de bedoeling de nieuwe ondernemingen die hieruit ontstonden met elkaar te laten concurreren. Dit gebeurde onder meer in de telecomindustrie. Dit leverde echter nauwelijks extra concurrentie op, omdat deze bedrijven de markt vaak onderling verdeelden en afspraken niet op elkaars deel van de markt actief te worden. Daarnaast wil de overheid haar grip op de 'strategische sectoren' niet verliezen. In 2006 heeft de overheid aangegeven dat zij wil dat staatsbedrijven de absolute controle in deze sectoren hebben.<sup>4</sup> In andere belangrijke industrieën wil zij dat staatsbedrijven enigszins sterke invloed hebben.<sup>5</sup>

Vanuit economisch oogpunt is absolute controle in bepaalde sectoren door staatsbedrijven niet wenselijk. De manier waarop staatsbedrijven functioneren is namelijk vergelijkbaar met de manier waarop kartels functioneren. 'A universal cartel, that is a rationally regulated society' (Mestmacker, 1980). Aan de andere kant is het niet per definitie waar dat staatscontrole van sectoren niet samen gaat met concurrentie. Om staatscontrole over een sector te hebben, is het niet noodzakelijk dat er in





die sectoren sprake is van een monopolist. Er kunnen ook meerdere staatsbedrijven met elkaar concurreren in een sector. Bovendien mogen staatsbedrijven op grond van de AML de belangen van consumenten niet schaden. Als derhalve de AML naar behoren wordt gehandhaafd, hoeven staatsmonopolies niet op voorhand schadelijk te zijn op korte termijn. Op lange termijn lijkt het privatiseren van deze staatsbedrijven de meeste logische oplossing, net zoals dit in andere voormalige communistische landen is gebeurd.

## Industrial policies

De Chinese overheid neemt geen genoegen met het feit dat de strategische sectoren in handen zijn van staatsbedrijven, maar bemoeit zich ook actief met deze sectoren. In China wordt industrial policies namelijk gezien als remedie tegen falende marktwerking. Dit betekent dat het gebruikelijk is tekorten of overschotten op de markt te bestrijden met 'juiste' industrial policies. Dit geldt ook voor 'overmatige concurrentie' (concurrentie die leidde tot prijsoorlogen of tot een groot aantal verlieslijdende bedrijven). China heeft dan ook een lange geschiedenis in overheidsbemoedigen met bepaalde nationale industrieën (industrial policies).

Jiang (2002) heeft hierin drie verschillende stadia onderscheiden, waarbij industrial policies een belangrijke rol spelen. Van eind jaren '70 tot halverwege jaren '80 was het beleid gericht op het stimuleren van concurrentie, met als doel het verbeteren van de bedrijfsprestaties. De overheid moedigde onder meer nieuwe bedrijven aan toe te treden tot bestaande markten, ze creëerde concurrentie tussen bestaande bedrijven en ze verminderde de controle op prijzen. De toegenomen concurrentie leidde tot overmatige investeringen en bovendien werden staatsbedrijven onder druk gezet door nieuwe, efficiëntere bedrijven. Om deze 'problemen' tegen te gaan, was van halverwege de jaren '80 tot halverwege de jaren '90 het beleid van de overheid gericht op het beperken van concurrentie. Ze beperkte de vestiging van nieuwe bedrijven, beperkte concurrentie met staatsbedrijven en gaf deze staatsbedrijven een voorkeursbehandeling.

Vanaf halverwege jaren '90 werd marktwerking echter niet meer gezien als aanvullend aan centrale planning, maar was het doel van het overheid het creëren van een socialistisch markteconomie. Vanaf deze tijd is het beleid derhalve tweeledig: aan de ene kant stimuleert de overheid concurrentie in monopolistische industrieën, maar aan de andere kant probeert de overheid staatsbedrijven die het moeilijk hebben te beschermen. Marktwerking wordt meer en meer gezien als een goed alternatief om economische problemen te overwinnen.

Industrial policies spelen een belangrijke rol in China. Het doel ervan is het stimuleren van grote staatsbedrijven, zodat deze ondernemingen economies of scale kunnen bereiken en zowel op de internationale als op de binnenlandse markt kunnen concurreren met multinationals. In 1991 en 1997 heeft de State Council bijvoorbeeld een 'nationaal team' samengesteld van 120 grote ondernemingen, met name uit 'strategische sectoren' en een speciale behandeling krijgen van de overheid. Om hun concurrentiepositie te verbeteren krijgen deze bedrijven van de overheid onder meer tariefbescherming, toegang tot buitenlandse technologieën en 'easy loans' van staatsbanken. Het Elfde Vijfjarenplan, dat loopt van 2006 tot 2010, bestaat niet alleen uit het gepubliceerde gedeelte, waarin de algemene economische doelstellingen worden besproken, maar ook uit een ongepubliceerd deel. Dit bevat een uitvoering verzameling van plannen voor bepaalde industrieën en individuele ondernemingen. Dit plan is niet zo strikt als de meerjarenplannen uit de 20e eeuw, maar heeft toch significant invloed op de top van het Chinese bedrijfsleven (Taubé, 2005). Deze invloed ontstaat doordat deze ondernemingen een voorkeursbehandeling krijgen van de overheid. In dit kader hebben ook een aantal grote fusies, van onder meer Chinese luchtvaartmaatschappijen en autofabrieken plaatsgevonden, op initiatief van de Chinese overheid.

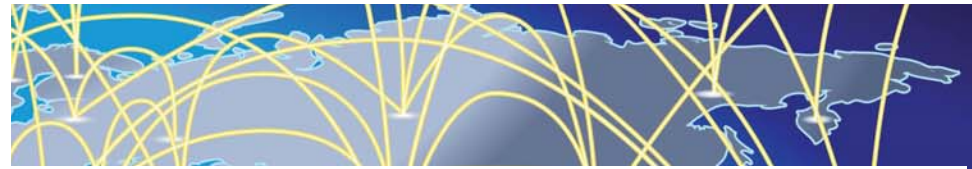
Het stimuleren van grootschalige staatsbedrijven heeft topprioriteit voor de Chinese overheid. Op deze manier is de Chinese overheid het meesterbrein achter de

lange termijn economische ontwikkeling. In dit kader wordt ook wel gesproken van China Inc.: politiek en het bedrijfsleven vormen één geïntegreerde organisatie. Tot nu toe heeft dit beleid van de Chinese overheid positieve netto-effecten voor de economie en voor haar internationale concurrentiepositie gecreëerd. Nu China meer en meer een markteconomie wordt, moet het haar beleid aanpassen (Taubé, 2005). De nieuwe mededingingswet is daarvan hopelijk een voorbeeld.

## Bestuurlijke monopolies

In China bestaan veel zogenoemde 'bestuurlijke monopolies'. Deze ontstaan door betrokkenheid van lokale overheden bij grote lokale ondernemingen. Doel hiervan is korte termijn winst. Omdat er op macroniveau geen instituties bestaan die de marktwerking beschermen, kunnen lokale overheden op die manier bestuurlijke monopolies creëren. Ten eerste door het instellen van overheidsregels waardoor concurrentie wordt beperkt in een bepaalde sector, of van overheidsregels die leiden tot anticompetitief gedrag. Ten tweede door consumenten te verplichten producten of diensten van bepaalde producenten (vaak staatsbedrijven) af te nemen. Tenslotte gebeurt dit door overheidshandelen dat de toegang tot lokale markten beperkt, lokaal protectionisme. Bestuurlijke monopolies zijn slecht voor de mededinging en voor de consumentenwelvaart. Op grond van de AML zijn derhalve alle drie de bovengenoemde vormen van overheidshandelen verboden.

Het is echter maar de vraag of deze verboden wel zin hebben. Bestuurlijke monopolies komen op grote schaal voor in China. Bovendien zal de nieuwe mededingingsautoriteit moeten optreden tegen lokale overheden van dezelfde of misschien zelfs hogere rang. Dit zal de effectieve handhaving van de wet niet ten goede komen. Daarnaast was er al vóór het begin van onze jaartelling sprake van het zogenaamde 'centrale versus lokale overheid' probleem. Het lijkt onwaarschijnlijk dat de AML een oplossing zal zijn voor een probleem dat al meer dan 3000 jaar bestaat (Owen, Sun en Zheng, 2007).



## Overige factoren

In Hoofdstuk 6 van de AML wordt geregeld dat er een mededingingsautoriteit zal worden ingesteld. Op dit moment is er nog geen mededingingsautoriteit aangewezen die verantwoordelijk zal zijn voor de handhaving van de wet. Vanwege de verscheidenheid aan wetten, regelingen en regels die bestaan op het gebied van mededinging, zijn er op dit moment drie mededingingsautoriteiten actief. De Chinese overheid kan ofwel een van deze instanties aanwijzen ofwel een nieuwe mededingingsautoriteit creëren voor de handhaving van de nieuwe wet. Daarnaast is het belangrijk te beseffen dat de AML een belangrijke stap is voor China in de richting van een volwaardige markteconomie, maar haar invloed mag niet worden overschat. Een voorbeeld. China is voor haar groei afhankelijk van export, ze houdt haar interne markt grotendeels dicht. Derhalve is toetreding tot de Chinese markt door buitenlandse ondernemingen moeilijk, dit is bijna alleen maar mogelijk door een overname of door een joint-venture aan te gaan. Daarnaast is de verwachting dat de nieuwe mededingingsautoriteit zich als eerste zal richten op buitenlandse bedrijven die actief zijn op de Chinese markt. Het is dus alarminst duidelijk dat toetreding tot de Chinese markt meteen gemakkelijker wordt. Dit hangt af van de gehele beleidsmix van de Chinese overheid, van het mededingingsbeleid,

maar ook van het industriebeleid, handelsbeleid en buitenlandbeleid. Op deze manier is de AML slechts een kleine schakel in een groot geheel.

In principe is dit niet uniek. Ook in de EU is het mededingingsbeleid één van de beleidsinstrumenten: de mededingingswet is een onderdeel van een totaal pallet van beleidsopties. Er is een Europees innovatiebeleid, een Europees industriebeleid en Europees handelsbeleid etcetera. Wel het mededingingsbeleid steeds meer in het middelpunt van de interne markt komen te staan. Dat was ook in de EU aanvankelijk niet het geval. Volgens Damien Neven, Chief Economist van de DG Competition, zijn de impact en de uiteindelijke uitstraling van juist deze mededingingsregels, die bij het oprichten van de EU door vele politici een beetje gedachteloos werden aanvaard, van cruciaal belang gebleken bij de verdere doorontwikkeling van de EU tot een echte interne markt. Dit zou op den duur ook voor China kunnen gelden.

## Conclusie

In vergelijking met de regelgeving ten aanzien van mededinging van vóór de Anti-Monopoly Law, is de AML een grote stap voorwaarts wat betreft volledigheid, duidelijkheid en consistentie met economische principes. Er is echter een aantal

voorwaarden waaraan moet zijn voldaan, wil de AML ook in de praktijk resultaten kunnen boeken.

Ten eerste is het van zeer groot belang dat er een sterke en onafhankelijke mededingingsautoriteit komt. Voortvarende handhaving en de preventieve werking die daarvan uitgaat is noodzakelijk om te voorkomen dat de staatsbedrijven, die 'strategische sectoren' controleren, de belangen van consumenten zullen schaden. Ook is dit de enige manier om de hoeveelheid bestuurlijke monopolies terug te dringen. Daarnaast moet de betrokkenheid van de Chinese overheid, zowel op centraal als op lokaal niveau, afnemen: China Inc. moet worden opgesplitst. Tenslotte moet China een balans zien te vinden tussen haar mededingingsbeleid en haar beleid op andere gebieden. Het zal nog wel even duren voordat de Chinese economie zal functioneren als een volwaardige markteconomie. Staatsbedrijven en overheidsbemoedigen met het bedrijfsleven zullen niet verdwijnen op het moment dat AML van start gaat. Uitdaging voor China is desalniettemin om langzaam maar zeker stappen voorwaarts te maken. Wanneer de wet daadwerkelijk wordt uitgevoerd, is dat een belangrijke stap in de richting van meer marktwerking. Misschien is dit een echte 'grote sprong voorwaarts'. ■

- 1 *Respectievelijk Chief Economist van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en Hoogleraar Economische Politiek aan Erasmus Universiteit Rotterdam, en Studentassistent van de Office of the Chief Economist van de NMa.*
- 2 *Deze andere wetten, regelingen en regels zijn: Provisional Regulations Concerning Developing and Protection of the Socialist Competition (1980), Administrative Statutes on Advertisement of PRC (1987), Administrative Statutes on Price (1987), Rules on Prohibiting Public Utility Companies from Restricting Competition (1993), Commercial Banking Law (1995), Price Law (1997), Bidding Law (1999), Rules on Prohibiting Regional Blockades in Market Economic Activities (2001) and Patent Law (2001).*
- 3 *Artikel 85-94 EG, later artikel 81 en 82 EG.*
- 4 *Deze sectoren zijn: national defense, electrical power generation and grids, petroleum and petrochemicals, telecommunications, coal, civil aviation, and waterway transportation.*
- 5 *See State Assets Commission, Guidance on the Restructuring of State Capital and State Owned Enterprises, December 18, 2006, <http://finance.sina.com.cn/g/20061218/111133173443.shtml> (last visited March 28, 2007); see also SOEs to Maintain Overwhelming Control in Seven Sectors, XINHUA NET, December 19, 2006, [http://news.xinhuanet.com/fortune/2006-12/19/content\\_5504591.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2006-12/19/content_5504591.htm) (last visited March 28, 2007).*

### Referenties

Emch, A. and Q. Hao, 2007. 'The New Chinese Anti-Monopoly Law - An Overview', eCPC European Commission, 2000. XXIX Report on Competition Policy, 1999. Brussel: European Commission.

Brooks D., 2005. 'Industrial and Competition Policy: Conflict or Complementarity?' ADBI Research Policy Brief, No. 42.

Bush, N., 2005. 'Chinese Competition Policy: It Takes More Than a Law', China Business Review, Juni 2005.

Kanamori, T. en Z. Zhao, 2004. 'Private Sector Development in the People's Republic of China', Latin America/Caribbean and Asia/Pacific Economics and Business Association, Working paper No. 27.

Jaquemin, A., 'Industrial Organization and Competition Policy: What Are the Links?', in: P. van Bergeijk, A. Lams Bovenberg, E. van Damme, J. van Sinderen (red.), Economic Science and Practice, p. 107-133, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 1997.

Jiang, X., 2002. 'Promoting competition and maintaining monopoly: Dual functions of Chinese industrial policies during economic transition', Washington University Global Studies Law Review, Symposium on APEC Competition Policy and Economic Development, 1-49-69.

Mastmacker, E.J., 1980. 'Competition and Antitrust: Some comparative observations', Weizsäcker für die gesamte Staatswissenschaft - JITE, pp. 387-407.

Matta M., Competition Policy: Theory and Practice, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

Owen, B., S. Sun and W. Zheng, 2007. 'China's Competition Policy Reforms: The Antimonopoly Law and Beyond', SIEPR Discussion Paper, No. 06-32.

Lin, P., 2002. 'Competition Policy in East Asia: The Cases of Japan, People's Republic of China, and Hong Kong'.

Working Paper Series, Centre for Asian Pacific Studies, No. 133 (17/02).

Taubé, M., 2005. 'The Chinese Economy: How Much Market, How Much State?', CESifo Forum, 3/2005.