Sleutelreferaat/Keynote paper:

DIE MISSTOFBEDRYF EN 'N ONTPLOOIENDE MEDEDINGINGSBELEID

J A LAMBRECHTS, Raad op Mededinging

Inleiding

Die Suid-Afrikaanse mededingingsbeleid het gedurende die afgelope aantal jare, en veral gedurende die jongste tyd, belangrike veranderinge ondergaan en is steeds besig om aangepas te word om te help om op die beste wyse mededinging vir die besondere omstandighede van die Suid-Afrikaanse ekonomie te handhaaf en te bevorder. Nie net in Suid-Afrika nie, maar deur die hele Westerse Wêreld, ontplooi lande se mededingingsbeleide steeds om 'n wesentlike invloed te kan uitoefen om die werking van die markkragte in 'n markgeoriënteerde stelsel te verbeter.

Die Suid-Afrikaanse misstofbedryf was oor die jare die onderwerp van 'n hele aantal spesifieke ondersoeke of algemene ondersoeke wat regstreeks of onregstreeks ook 'n belangrike uitwerking op die mededingingende posisie in dié bedryfstak gehad het. Van die belangrikste ondersoeke in dié verband die afgelope kwart eeu was (verslae in verband met die doeanetarief uitgeslote) —

(a) die verslag van die Komitee van Ondersoek na die Kunsmisbedryf onder voorsitterskap van prof S P du T Viljoen in 1961;

(b) die Ondersoek na die Kunsmisvervaardigingsbedryf deur die Raad van Handel en Nywerheid in 1976;

(c) die Ondersoek na die Verskaffing en Distribusie van Kunsmis in die Republiek van Suid-Afrika deur die Raad op Mededinging in 1980;

(d) die verslag van die Komitee van Ondersoek na die Kunsmisbedryfstak onder voorsitterskap van prof C W I Pistorius in 1981;

(e) die Ondersoek na Samespanning oor Pryse en Voorwaardes, Markverdeling en Tenderpraktyke deur die Raad op Mededinging in 1985; en

(f) die Witskrif oor Strategie vir Nywerheidsontwikkeling in die Republiek van Suid-Afrika in 1985.

Vir die bedryf en die individuele vervaardigers en bemarkers is dit derhalwe belangrik om op hoogte te wees met die heersende mededingingsbeleid, veranderinge wat plaasgevind het en steeds besig is om plaas te vind. In die gedeelte wat volg, word 'n uiteensetting gegee van die wese van die Suid-Afrikaanse mededingingsbeleid, die mededingingswetgewing, resente ontwikkelinge en die toekoms van mededingingsbeleid in Suid-Afrika.

Wese van mededinging

Soos ander Westerse lande het Suid-Afrika geen suiwer kapitalistiese sisteem nie, maar 'n gemengde ekonomie waarin staatsinmenging 'n belangrike rol vervul.

Die markmeganisme, as gevolg van strukturele en gedragstekortkominge in die markstelsel, is nie altyd in staat om die outomatiese self-regulerende organisasie van die ekonomiese bedrywighede behoorlik te orden nie. Waar die 'vrye' markstelsel dan faal, ontstaan die noodsaaklikheid vir eksterne inmenging. Amptelike mededingingsbeleid kan dan beskou word as die bemoeiing van die owerheid om ekonomiese mededinging te handhaaf en te bevorder in die onvolmaakte wêreld waarin die mark moet fungeer. Die bestaan van so 'n beleid bevestig dus die owerheid se geloof in die voordele van effektiewe mededinging en die voortbestaan van die markstelsel. Trouens, so groot is die Regering se verbintenis aan dié stelsel dat die "bevordering van privaatinisiatief en effektiewe mededinging" as 'n nasionale doelwit in die aanhef van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika opgeneem is. In 1985 het die Regering sy gebondenheid aan die beleid van die handhawing en bevordering van 'n mark-georiënteerde ekonomie met gesonde mededinging ook in die *Witskrif oor Strategie vir Nywerheidsontwikkeling in die Republiek van Suid-Afrika* herbevestig.

Effektiewe mededinging is 'n voorvereiste vir die funksionering van 'n markekonomie en veronderstel 'n marksituasie wat die essensiële voordele van mededinging bevat, soos die vryheid van toetrede tot produksie, 'n keuse vir kopers en die onvermoë van 'n verkoper of groep verkopers om sy voorwaardes op kopers af te dwing; prakties doenlik is; en met die openbare belang versoenbaar is. Ten einde te bepaal of mededinging effektief is, moet drie kriteria evalueer word, naamlik die markstruktuur, -gedrag en -prestasie.

Wat is die voordele van 'n aanvaarding van so 'n stelsel of beleid vir die breë nasionale belang, die bedryf en die verbruikers? Enkele *voordele* is die volgende:

- Mededinging stel ondernemings in staat, of vereis van hulle, om voortdurend doeltreffendheid en produktiwiteit te verhoog, wat weer die *sine qua non* vir 'n voortdurende verhoging in lewensstandaarde en werkgeleenthede is
- Mededinging is 'n voorvereiste vir die verbetering van produkte, produksiemetodes, distribusie, diens en prys
- Mededinging verseker innovasie

- Mededinging is 'n belangrike instrument vir die bevrediging van die individuele en gesamentlike behoeftes van die gemeenskap (insluitende die verbruiker)

- Mededinging verseker die beste benutting van die beskikbare produksiefaktore (hulpbronne) vir die grootste voordeel van die ekonomie as geheel

- Effektiewe mededinging verseker die beste produkte en pryse (eintlik die beste "aanbiedingspakket") vir die verbruiker

- Mededinging is een van die hoekstene van die markstelsel

- Effektiewe mededinging bring vryheid van toetrede tot 'n bedryfstak mee

- Mededinging moet gesien word as een van die beste stimulante van ekonomiese aktiwiteit en doeltreffendheid aangesien dit die wydste moontlike vryheid van aksie vir almal (vervaardiger/bemarker/verbruiker) verseker

'n Gesonde mededingingsbeleid is nooit 'n doel op sigself nie, maar vorm 'n inherente deel van die Regering se algemene breë ekonomiese beleid en mag nie in konflik met die land se ekonomiese doelwitte wees nie. Waar monopolistiese of oligopolistiese toestande in baie bedryfstakke onvermydelik is, beteken dit geensins dat effektiewe mededinging nie steeds 'n doelwit kan wees nie.

Wetgewing en die Raad op Mededinging

Die Wet op die Handhawing en Bevordering van Mededinging, 1979 (Wet 96 van 1979), is in teenstelling met die stelsels van baie ander lande 'n magtigingswet wat as sodanig nie enige beperking van mededinging verbied nie. Ingevolge die Wet is die Raad op Mededinging as 'n outonome statutêre adviesliggaam in 1980 ingestel om die Wet te administreer.

Die Raad bestaan uit 14 lede (voltyds en deeltyds) waarvan 'n aantal ampshalwe op die Raad dien en is verteenwoordigend van die handel, nywerheid, finansiële terrein en die landbou.

Die belangrikste doel van die Wet is om voorsiening te maak vir die handhawing en bevordering van ekonomiese mededinging in die Suid-Afrikaanse ekonomie, die voorkoming of beheer van beperkende praktyke en die verkryging van beherende belange in besighede of ondernemings, en vir aangeleenthede wat daarmee in verband staan. Dit is dan ook die taak van die Raad om na hierdie aangeleenthede te let en ook te handel met alle ander aspekte van ekonomiese mededingingsbeleid, insluitende die entrepreneursbedrywighede van die instellings wat regstreeks of onregstreeks deur die Staat beheer word en om amptelike mededingingsbeleid te koördineer op 'n wyse wat ooreenstem met die amptelike ekonomiese doelwitte. Die *Raad se aktiwiteite* is derhalwe veral op die volgende terreine —

- adviseer die Regering oor mededingingsbeleid

- ondersoek beperkende praktyke

- ondersoek verkrygings

- ondersoek besondere besigheidsooreenkomste, reëlings, verstandhoudings, besigheidspraktyke of handelsmetodes in verband met beperkende praktyke

Die uitendelike kriterium wat by die beoordeling van beperkende praktyke en verkrygings geld, is die openbare belang. Alhoewel die begrip nie in die Wet gedefinieer is nie, geskied die evaluasie teen die agtergrond van die strukturele eienskappe van die mark, die aard van die produk of produkte wat betrokke is en die distribusiemetodes wat in die besondere bedryfstak ontwikkel is, met inagneming van die markgedrag van die partye betrokke en die ekonomiese resultaat daarvan. Die konsep word geïnterpreteer in terme van die uitwerking van die besondere praktyke op die belange van die verbruikers, die verskillende partye in die bedryf en die breë nasionale belang.

Resente ontwikkelinge

Belangrike ontwikkelinge het gedurende die afgelope aantal jare op die mededingingsgebied in Suid-Afrika plaasgevind en is steeds besig om plaas te vind.

1. Wetswysigings

Ten einde die praktiese toepassing van die Wet te verbeter, is wetswysigings van tyd tot tyd nodig. Enkele belangrike wysigings wat gedurende die afgelope twee jaar aangebring is, is —

(a) dié met betrekking tot finansiële instellings, koöperatiewe verenigings en beheerrade waar die Raad se magte aanvanklik beperk was. Gedurende 1985 is dié beperkings deur die Parlement verwyder. Ingevolge die wysigings is die President van die Suid-Afrikaanse Reserwebank, of sy benoemde, en die Voorsitter van die Nasionale Bemarkingsraad as lede van die Raad op Mededinging aangestel. Ook het die Minister van Finansies en die Minister van Landbou en van Waterwse die reg verkry om elkeen 'n lid op die Raad te benoem.

(b) Gedurende die huidige Parlementsitting is die Wet verander om ook vir 'n monopoliesituasie voorsiening te maak, aangesien dit om verskillende redes as belangrik beskou is. Vanweë die tradisionele filosofie dat die bestaan van ekonomiese mag nie belangrik is nie, maar wel die misbruik daarvan, maak die Wet op die Handhawing en Bevordering van Mededinging, 1979, geen voorsiening vir die ondersoek van, en indien nodig, optrede teen 'n be-

staande ekonomiese konsentrasie nie. Bestaande ekonomiese magstrukture was tot tans immuun teen mededingingsbeleid in Suid-Afrika. Deur die wetswysiging is aan die Raad op Mededinging die mag verleen om sodanige strukture (monopoliesituasies) te ondersoek ten einde mededingingsbeleid tot sy volle reg te laat kom. Steeds bly die maatstaf by hierdie ondersoeke die openbare belang en die bevoegdheid om op aanbeveling van die Raad op te tree, berus by die Minister, behoudens 'n appèlreg na 'n Spesiale Hof.

2. Koördinasie van mededingingsbeleid

Ingevolge Wet 96 van 1979 het die Raad op Mededinging ook die taak om in die owerheidsektor, binne die raamwerk van ander beleidsoogmerke, 'n nasionale mededingingsbeleid te koördineer. Die Regering is ten volle daarvan bewus dat die Raad nie in isolasie kan funksioneer nie en gedurende 1983 het die Kabinet besluit dat alle Ministeries aan die Minister van Handel en Nywerheid veslag doen tot welke mate hul onderskeie departemente en staatskorporasies onder hul beheer met die Raad kan saamwerk en hoe elke departement en staatskorporasie deur die Raad se aktiwiteite geraak word. Na aanleiding van hierdie versoek is die Raad op Mededinging op 'n deurlopende wyse besig om aan die hand van die Regering se ekonomiese doelwitte met regeringsdepartemente oorleg te pleeg om die funksies te identifiseer wat mededinging mag beperk, die regverdiging daarvan in die openbare belang en om die Minister en die betrokke departemente te adviseer oor moontlike stappe om dié beperkings uit te skakel wat nie in die openbare belang geregverdig kan word nie. Na aanleiding van hierdie koördinasiefunksie het belangrike veranderinge in sekere wette reeds plaasgevind of is in die proses om plaas te vind. Die verwydering van statutêre minimumgelde, reservering van werk en beperkings op advertensies van sekere professies is voorbeelde hiervan. Voortdurend word ook gelet na nuwe wetgewing om die invoering van verdere ongeregverdigde beperkings op die mededingingsgebied te voorkom.

'n Toepaslike voorbeeld van die funksie van koördinasie van mededingingsbeleid in die misstofbedryf wat vermelding verdien, is die van koöperatiewe mededinging met die nie-koöperatiewe sektor. Die Raad op Mededinging is nie teen koöperatiewe mededinging nie. Trouens, die Raad is van mening dat sodanige mededinging inderdaad mededinging kan verskerp en 'n heilsame uitwerking kan hê. Die Raad is egter gekant teen ongelyke mededinging. Oor die jare het die Raad veral in hierdie verband heelwat klagtes van die misstofbedryf en ander leweransiers van landbou-insette teen beweerde 'onregverdige' koöperatiewe mededinging ontvang. Die klagtes was veral gerig teen die ongelyke mededinging wat klaarblyklik die gevolg is van die finansieringsinstrument waaroor die koöperasies by die bevestiging van hul lede se bestellings beskik. Die klagtes geniet voortdurend die aandag van die Raad. Vir sover hierdie optrede skadelike verwringing van mededinging veroorsaak, kan betekenisvolle optrede verwag word.

3. Verbod op samespanning oor pryse en voorwaardes, markverdeling en tenderpraktyke

Op 4 Oktober 1985 het die Minister van Handel en Nywerheid kennis gegee van sy voorneme om, na aanleiding van 'n ondersoek en aanbevelings deur die Raad op Mededinging, op 2 Mei 1986 'n kennisgewing in die Staatskoerant te publiseer en die volgende praktyke te verbied —

(a) herverkooppryshandhawing (reeds sedert 1969 verbied; slegs aangepas);

(b) horisontale pryssamespanning;

(c) horisontale samespanning oor verskaffingsvoorwaardes;

(d) horisontale samespanning oor markverdeling; en

(e) samespanning in verband met tenders.

Vanaf 2 Mei 1986 is dié praktyke derhalwe onwettige praktyke. Voorsiening word egter gemaak dat die Minister van Handel en Nywerheid op aanbeveling van die Raad op Mededinging vrystelling van die verbod onder geregverdigde omstandighede kan verleen. Outomatiese vrystellings bestaan ook in die geval van die uitvoer van handelsartikels en samespanning tussen maatskappye binne 'n maatskappygroep vir sover die groep op die houermaatskappy/volfiliaalverhouding gebaseer is. Die betrokke praktyke word hanteer as in beginsel verkeerd, maar dit word ten volle aanvaar dat eiesoortige omstandighede 'n uitsondering mag regverdig.

Die Raad op Mededinging het vanaf die begin van die ondersoek na die betrokke praktyke homself dit ten doel gestel om niemand te verras nie en om nie ontwrigting in die ekonomie te veroorsaak nie. Daarom is voortdurend wye publisiteit aan die ondersoek en die beoogde verbod gegee en gepoog om almal se samewerking te verkry. Vanaf 2 Mei 1986 is die verbod op alle deelnemers in die misstofbedryf by die bemarking van hul produkte van toepassing. Hierbenewens is dit egter ook van toepassing op dié bemarkers van insette aan die misstofbedryf.

Voorts is die verbod ten volle van toepassing op die staats- en semi-staatsorganisasies, maar kan vanselfsprekend nie 'n praktyk wat deur 'n ander wet of regulasie gemagtig word, ongedaan maak nie.

Die vraag word dikwels gevra waarom die ondersoek en verbod hoegenaamd nodig was. Soos vroeër genoem, is die Suid-Afrikaanse mededingingswetgewing in wese 'n magtigingswet en gevolglik is geen praktyk, ongeag hoe beperkend en teen die openbare belang dit ook al is,

onwettig alvorens dit formeel deur die Raad op Mededinging ingevolge Wet 96 van 1979, ondersoek, teen die openbare belang bevind en deur die Minister van Handel en Nywerheid by wyse van 'n kennisgewing in die Staatskoerant verbied is nie. Ervaring het getoon dat hierdie prosedure 'n uitgerekte een is met aansienlike nadele vir alle partye wat aan sekere beperkende praktyke onderhewig is. Meestal is die Raad ook nie van die bestaan van baie van die praktyke bewus nie en kan slegs met optrede begin wanneer klagtes ontvang is. Dit is besonder onbevredigend. 'n Algemene verbod kan 'n wesentlike bydrae lewer om probleme uit te skakel. Die verbod geld in die algemeen en is nie op die gedrag van sekere partye alleen gerig nie. Bowendien is die ondersoek onderneem omdat die Raad van mening was dat die besondere ooreenkomste, reëlings en verstandhoudings effektiewe mededinging beperk of kan beperk; dat die praktyke vry algemeen in die Suid-Afrikaanse ekonomie voorkom en dat dit algemeen toegepas word vir die doel van of in verband met die skepping of handhawing van beperkende praktyke. Geen twyfel kan bestaan dat hierdie ontwikkeling 'n belangrike bydrae tot die handhawing en bevordering van mededinging in die Suid-Afrikaanse ekonomie kan maak nie. Indien nodig, kan verwag word dat verdere algemene ondesoeke van hierdie aard (sogenaamde artikel 10(1)(c)-ondersoeke ingevolge die Wet op die Handhawing en Bevordering van Mededinging) deur die Raad op Mededinging onderneem sal word.

Toekoms

Wat die toekoms van mededingingsbeleid in Suid-Afrika en die toepassing daarvan deur die Raad op Mededinging betref kan die volgende gestel word oor die verwagte rigting wat gevolg sal word.

1. Toeganklikheid

Sedert sy totstandkoming het die Raad nog altyd die beleid gevolg om 'n sogenaamde "ope-deur"-beleid te volg en so toeganklik moontlik vir die private sektor, klein en groot, te wees. Alle partye kan nie altyd tevrede gestel word nie, maar nogtans is dit vir die Raad nodig om onnodige "verrassings" vir sakelui te voorkom. Vertroulike inligting sal as sodanig hanteer word. Steeds sal die Raad onverskrokke, konstant, eerlik, openlik en redelik optree om verrassings en onnodige ontwrigting sover moontlik uit te skakel. Dit is belangrik vir die Raad dat hy altyd sy geloofwaardigheid by almal sal behou. Soos in die verlede kan verwag word dat die Raad sal poog om so doeltreffend moontlik op te tree ten einde mededinging te handhaaf en te bevorder sonder om onnodig van statutêre magte gebruik te maak.

2. Artikel 10(1)-ondersoeke

Die sogenaamde artikel 10(1)-ondersoeke na beperkende praktyke, verkrygings en bepaalde besigheidspraktyke sal steeds belangrik vir die Raad by die uitvoering van sy pligte bly. Soos vroeër genoem, kan egter verwag word dat die Raad wanneer nodig meer van die sogenaamde artikel 10(1)(c)-ondersoeke sal gebruik maak, veral as gevolg van die kostedoeltreffendheid wat daarmee saamgaan.

3. Koördinasie van mededingingsbeleid

Die funksie van koördinasie van mededingingsbeleid in die owerheidsektor wat in die Wet aan die Raad opgedra is en veral sedert 1983 verdere stukrag gekry het, sal steeds belangrike eise aan die Raad stel. Hierdie is nie 'n eenmalige taak nie maar een wat op 'n deurlopende basis uitgevoer moet word.

4. Privatisering en deregulering

Privatisering en deregulering is 'n verklaarde beleid van die Regering. Sowel privatisering en deregulering is vanselfsprekend van groot betekenis vir die bevordering van effektiewe mededinging en kan uiteindelik 'n sterk stimulus vir mededinging wees.

Op 7 November 1985 het die Staatspresident aangekondig dat 'n Komitee van Ministers aangestel is om 'n program van privatisering van owerheidsaktiwiteite te loods. In die program wat deur die Kommissie vir Administrasie daar gestel is, is 'n sentrale rol aan die Raad toegeken deurdat privatiseringsvoorstelle wat deur die Privatiseringspaneel aanvaar word, aan die Raad vir oorweging voorgelê word.

Die Raad se standpunt is dat deur privatisering die mate van mededinging in die ekonomie verhoog kan word en hand aan hand gaan met die Regering se beleid van bevordering van private inisiatief en effektiewe mededinging. Die program wat gevolg gaan word, sluit ook baie nou aan by die Raad se taak in verband met die koördinasie van mededingingsbeleid.

Teen die einde van 1985 het die Presidentsraad in 'n verslag van sy Komitee vir Ekonomiese Aangeleenthede oor 'n Strategie vir die Ontwikkeling van Kleinsake en Regulering aanbevelings aan die Regering gedoen wat belangrike gevolge vir mededingingsbeleid en die werksaamhede van die Raad kan hê. Die Raad onderskryf die Komitee se standpunte met betrekking tot die noodsaaklikheid van deregulering ten volle. Die Raad is van mening dat oorregulering 'n ernstige belemmerende uitwerking op effektiewe mededinging kan hê.

Vanweë die sterk verband tussen mededingingsbeleid en deregulering kan verwag word dat die Raad op Mededinging in die toekoms 'n belangrike rol by die koördinasie en implementering in hierdie verband sal speel.

5. Aanpasbaarheid

Mededingingsbeleid mag nooit stagneer nie. Aanpassing in mededingingsbeleid en die toepassing daarvan by veranderinge wat in die ekonomiese omgewing plaasvind, is voortdurend nodig. Voorsiening word hiervoor gemaak deur die samestelling van die Raad en die

opleiding van sy personeel wat verseker dat op hoogte van ontwikkelinge in Suid-Afrika en oorsee gebly word. Baie word van die oorsese ervaring — en hul foute — geleer. Die behoefte vir buigsaamheid en realisme in Suid-Afrika is veral belangrik, gesien uit die feit dat die ekonomie besondere kenmerke het en ook uit 'n eerste en derde wêreld bestaan.

Slotgedagte

Mededingingsbeleid kan nooit 'n doel op sigself wees nie en is ook nie staties nie. Alle sakemanne moet voortdurend op hoogte wees met die beleid en, soos ook die verantwoordelike mededingingsliggaam, by nuwe mededingende realiteite aanpas. Belangriker as ooit vantevore moet verseker word dat die mededingingswetgewing die mededingendheid van die Suid-Afrikaanse handel en nywerheid bevorder en nie vertraag nie. Die rol van die Raad op Mededinging en die Minister van Handel en Nywerheid in hierdie verband sal beslissend wees.