

OP DE WELVAARTSECONOMIE GEBASEERD MEDEDINGINGSBELEID¹

Eric van Damme

CentER

Katholieke Universiteit Brabant

29 juni 2000

¹ Bijdrage voor Expertmeeting “Mededinging en niet-economische belangen”, Utrecht, 12 mei 2000.

Twee vragen staan tijdens deze expert-meeting centraal:

- (i) op welke wijze kunnen niet-economische belangen worden meegenomen in het (Nederlandse en Europese) mededingingsbeleid?
- (ii) waar liggen de grenzen voor de toepassing van het mededingingsrecht in sectoren als zorg, sport en cultuur die traditioneel als niet primair economisch gezien worden?

De tweede vraag reduceert tot de eerste op het moment dat spelers in die sectoren als ondernemingen bestempeld worden en hun activiteiten dus mede een economische dimensie hebben, dat wil zeggen, zodra een markt geïdentificeerd kan worden waarop in principe gedongen kan worden. Een zorgvuldig antwoord op de eerste vraag vereist allereerst dat het begrip “niet-economische belang” nauwkeurig geformuleerd wordt. De Nederlandse Mededingingswet geeft geen formele definitie en de toelichting bij artikel 4 lid 2 van de MW blijft vaag. Tijdens de expert-meeting werd geen formele definitie gegeven. Ook, of wellicht juist, voor een econoom is het lastig een precieze omschrijving te geven. Zoals iemand met een hamer immers overal spijkers ziet die ingeslagen kunnen worden, ziet een econoom ook overal economische belangen. De econoom is getraind een breed welvaartsbegrip te hanteren waarin geen onderscheid bestaat tussen economische en niet-economische belangen.

In de economische wetenschap staat de mens centraal. Alles, het gehele economische systeem, staat in dienst van de behoeftenbevrediging van de consument. De vraag is naar de optimale ordening van het systeem; hoe moet het systeem worden vormgegeven opdat de consumenten aan hun trekken komen? Marktwerking en concurrentie spelen een belangrijke rol; daar waar mogelijk kunnen ze worden ingezet om het uiteindelijke doel te bereiken. Concurrentie is geen doel maar een middel. Het doel is het realiseren van een Pareto-efficiënte allocatie, een situatie waarbij de middelen zo worden ingezet dat geen enkele consument beter af kan zijn zonder dat een andere consument er op achteruit gaat.

De eerste hoofdstelling van de welvaartstheorie geeft voldoende voorwaarden waaronder marktwerking vanzelf tot zo'n efficiënte allocatie leidt. De voorwaarden zijn stringent en in het algemeen zal er niet aan voldaan zijn. Het ideaal is dan wellicht niet bereikbaar, maar kan door sturing benaderd worden. De institutionele vormgeving van de markt is dan belangrijk. Deze taak van marktordening ligt bij de overheid, zij bepaalt de spelregels waaronder marktpartijen met elkaar om moeten gaan.

Toezichthouders zien toe op naleving van deze regels.

Economen spreken over marktfalen als aan de voorwaarden van de eerste hoofdstelling niet voldaan is. De volgende vormen van marktfalen kunnen onderscheiden worden:

- (i) ontbrekende markten, waardoor bepaalde goederen niet geprijsd worden of sommige wederzijds voordelige transacties niet tot stand kunnen komen,
- (ii) marktmacht bij ondernemingen,
- (iii) begrensde rationaliteit bij consumenten,
- (iv) informatiescheefheid (intransparantie van de markt),
- (v) externaliteiten verbonden aan beslissingen, en
- (vi) publieke goederen (niet-rivaliteit in consumptie).

Daarnaast geldt dat een markt wel tot een efficiënte uitkomst kan leiden, maar dat de bijbehorende verdeling van het surplus niet sociaal gewenst geacht kan worden. De overheid grijpt dan in, via subsidies aan vraag- of aanbodzijde, of via regelgeving, om een meer gewenste verdeling te realiseren.

Gezien vanuit het perspectief van de “public interest theory of regulation” stuurt, gegeven de imperfecties van het marktmechanisme, de overheid de markt dusdanig dat een gewenste of acceptabele uitkomst ontstaat. Bij deze lastige taak is een zekere mate van overheidsfalen natuurlijk onvermijdelijk. In plaats van direct te interveniëren kan de overheid er daarom voor kiezen de markt een betere kans te bieden. Zo kan door informatieverschaffing de problemen verbonden met markt-intransparantie of irrationaliteit verminderd worden. Daar waar markten nog niet bestaan (vervuiling, congestie) kunnen ze gecreëerd worden. Technologische ontwikkeling maakt het mogelijk publieke goederen in private te transformeren, die dan via markten verdeeld worden.

In dit schema is de rol van de mededingingswet en de mededingingsautoriteit beperkt tot het beteugelen van marktmacht. De vraag die tijdens de meeting centraal staat zou ik als volgt formuleren: in hoeverre moet het mededingingsbeleid worden ingezet om vormen van marktfalen, anders dan marktmacht, te corrigeren? Gegeven het gehanteerde schema is de mededingingsautoriteit niet de eerstverantwoordelijke: de taak van marktordening ligt bij de overheid. Indien ongeremde marktwerking tot inefficiënte uitkomsten leidt (vervuiling, uitputting van hulpbronnen omdat belangen van toekomstige

generaties niet in het marktmechanisme worden meegenomen) is het allereerst zaak dat de overheid de regels van het spel aanpast. Hetzelfde geldt indien de marktwerking tot ongewenste sociale uitkomsten leidt: ook hier kan sturing vooraf plaats vinden door de randvoorwaarden voor de markt te specificeren.

Gegeven de gestelde regels blijft een belangrijke taak voor de mededingingsautoriteit. De drie pijlers van het mededingingsbeleid zijn het kartelverbod, het verbod op misbruik van een machtspositie en het concentratietoezicht. Ik beperk me nu tot het kartelverbod, hetgeen in het kader van deze expert-meeting het meest relevant is. Vanuit het oogpunt van de welvaartstheorie wordt het kartelverbod idealiter als volgt geformuleerd:

“Een kartel is verboden tenzij het een Pareto-verbetering teweeg brengt.”

Varianten zijn denkbaar, zoals dat de eis dat het alleen een potentiële Pareto-verbetering hoeft te zijn (door verdere herverdeling kan de Pareto verbetering tot stand komen); ook de eis dat een groot gedeelte van de winst bij de consumenten neerslaat kan worden ingepast, net als de voorwaarde dat het kartel niet nodeloos inperkend is en de voorwaarde dat voldoende concurrentie overblijft. De Pareto-verbetering is natuurlijk relatief ten aanzien van het door de overheid gestelde kader en het verdient aanbeveling als de politiek de verantwoordelijkheid neemt voor politiek beladen beslissingen door deze in het kader te incorporeren. Zo is “content regulation” geen taak van de mededingingsautoriteit.

Het bovengenoemde “ideale” kartelverbod verschilt van het verbod in artikel 81 van het EG-Verdrag en artikel 6 MW die immers een ontheffing van het verbod alleen toestaan indien de overeenkomst een bijdrage levert aan de verbetering van de productie of van de distributie van producten, of leidt tot verbetering van de technische of economische vooruitgang. Waar de standaardtekst uitgaat van de aanbodkant van de economie (productie en distributie), gaat het bovenstaande alternatief uit van de consumentenzijde. Zoals eerder gesteld is dit niet meer dan logisch: productie staat immers in dienst van consumptie.

Het alternatief is eenvoudig te implementeren. In feite komt het er op neer dat elke afspraak die aangemeld wordt voorzien wordt van een kosten-baten-analyse, waarin wordt aangetoond dat het kartel de consumenten ten goede komt. Met de nadruk op de consument vervalt ook het traditionele onderscheid tussen economische en niet-economische belangen: beide komen immers in de preferenties van de consumenten tot uitdrukking. De algehele modernisering (en economisering) van het Europese mededingingsbeleid biedt de mogelijkheid de formulering uit artikel 81 (resp. Art 6 MW) aan te passen en in lijn te brengen met het boven aangeduide alternatief.