

INLEIDING

De betovering van de consumentenwelvaart

Men kan vraagtekens plaatsen bij brede consumentenwelvaart als doelstelling voor ACM. Dit geldt met name voor de breedte van de doelstelling, de exclusieve focus op de consument, en het gebruik van het juridische begrip ‘consumentenwelvaart’ in plaats van het economische consumenten-surplus. Betoogd wordt dat ACM zich tot haar wettelijke taak moet beperken: consumenten beschermen en markten laten werken. In plaats van op brede welvaart kan ACM zich beter op de concurrentie en de markt richten.

ERIC VAN DAMME
Hoogleraar aan de
Universiteit van
Tilburg

In 2013 fuseerden NMa, OPTA en Consumentenautoriteit tot Autoriteit Consument & Markt (ACM) waarmee één autoriteit voor consumenten- en markttoezicht ontstond. In haar in september gepubliceerde Strategie stelt ACM: “De fusie legt de basis voor een effectief en efficiënt toezicht op een goede marktwerking, met als doel optimale welvaart voor de consument” (ACM, 2013). Ook in Don *et al.* (2013) wordt de consumentenwelvaart als overkoepelende doelstelling gepresenteerd. Maar wat bedoelt ACM eigenlijk met consumentenwelvaart? Wat is optimale welvaart? Wie geldt als

consument? Heeft, gegeven haar wettelijke opdracht, ACM wel de vrijheid om haar doelstelling op deze manier in te vullen? En, gegeven dat zowel het mededingings- als het consumentenrecht een sterke Europese dimensie heeft en dat ons parlement beoogd heeft een regime te creëren dat naadloos aansluit bij het Europese, moet ACM niet gewoon de wet toepassen en zich bij wetsinterpretaties door het Europese Hof laten leiden? Is het – nog los van nationale en Europese wetten en afspraken – eigenlijk wel in ons belang dat ACM zo’n brede doelstelling nastreeft?

ACM beantwoordt deze vragen niet. Integendeel, door het gebruik van het vage begrip ‘consumentenwelvaart’ belemmert zij eerder een goed inzicht in de materie. Deze bijdrage verschaft helderheid door het economisch, juridisch en historisch kader te schetsen waarbinnen de bovenstaande vragen beantwoord kunnen worden. De conclusie is dat ACM niet de vrijheid heeft die zij zichzelf toedicht, dat consumentenwelvaart een inhoudsloos begrip is en dus niet als doelstelling kan dienen, en dat een nauwer afgebakende doelstelling voor ACM onze welvaart beter waarborgt.

WELVAART IN BREDE ZIN

Een eerste complicatie bij het doel dat ACM zichzelf stelt is de breedte ervan. Dat ACM haar taak inderdaad breed opvat, blijkt onder andere uit de woorden: “ACM bevordert de concurrentie en reguleert markten zodanig dat de uitkomsten voor consumenten opti-

maal zijn. Het beoogde resultaat is een duurzame groei van de welvaart, in brede zin. Dit omvat de welvaarts-groei als gevolg van zowel financiële als kwalitatieve effecten voor de consument, op korte én langere termijn” (ACM, 2013). Het begrip ‘duurzame groei van de welvaart in brede zin’ wordt echter niet gedefinieerd. De term klinkt modieus en macro-economisch, maar ACM heeft helemaal geen macro-economische doelstelling. Haar taak ligt op micro-economisch terrein: “markten optimaal laten werken (...), daar gaat het om” (ACM, 2013).

Hier doemen meteen fundamentele vragen op. Hoe kan optimale marktwerking naar macro-economische welvaart worden vertaald? Concurrentie is niet altijd welvaartsverhogend. Daarnaast, en minstens zo belangrijk, als de doelstelling toch breed moet zijn, waarom dan niet welzijn in plaats van welvaart? Brede welvaart hangt samen met hoe de levensstandaard persoonlijk ervaren wordt, ofwel ‘subjectief welzijn’ (Stiglitz *et al.*, 2009). Een mens is niet alleen consument, maar ook burger en werknemer. In de stukken van ACM (of voorheen de NMa) zoekt men tevergeefs naar bredere beschouwingen over de nadelen van consumentisme, de gevolgen voor de werknemer, of de schaduwkanten van de markt. Er is geen oog voor het feit dat meer concurrentie tot meer onzekerheid of grotere ongelijkheid kan leiden en daarom negatief gewaardeerd kan worden, laat staan voor het idee dat markten normen en waarden kunnen uithollen of vernietigen, waaraan Sandel (2012) ons herinnerd heeft. Omdat welzijn, brede welvaart en concurrentie niet altijd in elkaars verlengde liggen, kan ACM brede welvaart niet zonder meer als doelstelling nemen.

Ten tweede is er het principe van decentralisatie dat zich tegen een brede doelstelling voor ACM verzet. Iedereen zal het erover eens zijn dat we zoiets als ‘brede welvaart’ willen bereiken. Dat ACM aan dat hogere doel wil bijdragen is prima, maar het kan niet haar doelstelling zijn. We denken allen dat een goed functionerende centrale bank een grote bijdrage aan de welvaart levert, maar de ECB heeft ‘optimaliseer de welvaart’ niet als doelstelling meegekregen. Haar primaire doelstelling is prijsstabiliteit, zoals vastgelegd in Artikel 127 van het VWEU, en het idee is dat die nauwe doelstelling de algemene doelstelling van de EU ondersteunt (vrede, de waarden van de Unie en het welzijn van de Europeanen). Met ACM is het niet anders.

Ten derde conflicteert die brede doelstelling met het principe van rechtszekerheid, wat vereist dat

ACM voorspelbaar is. Zowel het consumenten- als het mededingingsrecht normeert het handelen van bedrijven. Kunnen deze bij ‘welvaart in brede zin’ als doelstelling, wel voorspellen of ACM een gedraging als zijnde toegelaten of verboden zal beoordelen? Kan het concrete ingrijpen van ACM in markten worden voorspeld? Om dat te doen zijn bedrijven welhaast gedwongen zelf een welvaartsanalyse te maken. Dat kunnen ze niet en dat mag ACM daarom niet eisen. Bedrijven hebben betere dingen te doen. Men hoeft het niet volledig met Friedmans uitspraak “*there is one and only one social responsibility of business – to use its resources and engage in activities designed to increase its profits so long as it stays within the rules of the game*” (Friedman, 1970) eens te zijn, om te vinden dat de welvaart het beste gediend wordt als bedrijven zich op hun kerntaak kunnen richten. Beperking van de regel-druk is in Nederland een belangrijke beleidsdoelstelling; zij impliceert dat de regels helder moeten zijn, en het toezicht voorspelbaar.

Een vierde reden om de ‘brede zin’ af te wijzen is dat ACM deze doelstelling helemaal niet waar kan maken. Zij moet haar zaken binnen strikte termijnen afhandelen, en deze zijn dusdanig krap dat een brede welvaartsanalyse helemaal niet uitgevoerd kan worden. Dat is te complex en er zijn meestal te weinig data beschikbaar.

Een laatste reden voor protest is dat het functioneren van ACM met deze brede doelstelling niet kan worden beoordeeld. Wanneer levert ACM een optimale bijdrage? Hoe kan de groei van de brede welvaart worden gemeten? Hoe kan worden bepaald welk deel daarvan aan ACM is toe te schrijven? Deze vragen zijn niet te beantwoorden, zodat de brede welvaartsdoelstelling niet goed te rijmen valt met een uitdrukkelijke wens van ACM, namelijk: “ACM wil de effecten van haar interventies zo goed mogelijk meten” (Don *et al.*, 2013).

De conclusie is dus dat een *brede* welvaartsdoelstelling niet past bij ACM.

WETTELIJKE TAKEN EN WETSINTERPRETATIE

Een tweede complicatie van de door ACM ‘gekozen’ doelstelling is dat de uitgesproken, grote ambities op gespannen voet staan met haar belangrijke maar relatief beperkte wettelijke taken. ACM kan bepalen hoe zij invulling geeft aan de haar opgelegde doelstelling, maar zij mag die doelstelling niet zelf kiezen. ACM is belast met het mededingingstoezicht, de regulering van bepaalde sectoren - zoals energie, vervoer en te-

lecom - en de bescherming van consumentenrechten. Het gaat hierbij om respectievelijk het tegengaan van concurrentievervalsing, het reguleren van markten waarop concurrentie niet of slechts beperkt mogelijk is, en het voorkómen van oneerlijke handelspraktijken. Op elk van deze terreinen worden in de relevante wetgeving specifieke doelstellingen geformuleerd, die een Europese achtergrond hebben. De vraag is of ACM zich dan niet moet beperken tot het zo goed mogelijk bereiken van die doelstellingen. Een tweede vraag is of de welvaartsdoelstelling die ACM formuleert niet conflicteert met wat de Europese of Nederlandse wetgever bedoeld heeft.

Beantwoording van deze vragen is voor een economie niet eenvoudig, ook omdat de bedoelingen van de wetgever niet altijd even helder zijn, of multidimensionaal, of tijd-inconsistent. Zo was bij de invoering

omdat welzijn, brede welvaart en concurrentie niet altijd in elkaars verlengde liggen, kan ACM brede welvaart niet zonder meer als doelstelling nemen

van onze Mededingingswet in 1997 het uitgangspunt dat deze niet strenger, maar ook niet soepeler zou zijn dan de Europese (Tweede Kamer, 1995/96), maar met de wijziging van 2011 werd dit principe duidelijk verlaten – waarbij zuiver binnenlandse *hardcore* kartels (met prijsafspraken of marktverdeling) tot tien procent marktaandeel van het kartelverbod werden vrijgesteld (Tweede Kamer, 2010/11).

Het beleid is in beweging, ook (en misschien vooral) in Europa. Er is een steeds grotere rol voor economische analyses weggelegd: overeenkomsten en gedragingen worden beoordeeld op hun economische effecten in plaats van op hun juridische vorm. Dit kan aan onze welvaart bijdragen. Het betekent echter niet dat ook de doelstelling van de wet economischer wordt. Over wat die doelstellingen zijn wordt al lang gediscussieerd, waarbij de Europese Commissie sinds het eind van de vorige eeuw ‘lobbyt’ voor het doel consumenten-

welvaart. Bij Verdragsinterpretatie heeft echter niet de Commissie, maar het Europese Hof het laatste woord. Een speech die Neelie Kroes in 2005 in Londen hield illustreert het spanningsveld. Zij stelde: *“Consumer surplus is now well established as the standard the Commission applies when assessing mergers and infringements of the treaty rules on cartels and monopolies. Our aim is simple: to protect competition in the market as a means of enhancing consumer welfare and ensuring an efficient allocation of resources”* (Europese Commissie, 2005). Hoewel zij stelt dat het consumentensurplus de belangrijkste beoordelingsstandaard voor de Commissie is, noemt zij meteen daarna twee andere doelstellingen: concurrentie op zich en efficiëntie.

Het Europese Hof is conservatief en heeft de lobby van de Commissie nog niet gehonoreerd; het houdt vast aan het Duitse (ordoliberal) gedachtegoed dat concurrentie niet slechts een middel is, maar ook een waarde op zich die bescherming verdient. De recente uitspraak van het Hof in de zaak T-Mobile bevestigt dat ook afspraken verboden zijn die consumenten niet schaden, maar de structuur van de markt bedreigen (HvJ EU, 2009). Voor zover bekend is er slechts één zaak, Post Danmark, waarin het Hof de term ‘consumentenwelvaart’ in de betrokken markten, en dus in enge zin, noemt (HvJ EU, 2012; Daskalova, 2014). ACM moet Europese regels en jurisprudentie toepassen; zij mag niet afwijken van het geldend recht – en dit biedt geen basis om op brede consumentenwelvaart te focussen. Zelfs de Europese Commissie kan de consumentenwelvaart of het consumentensurplus niet altijd als doel of criterium nemen; haar hogere doel is de bevordering van de Europese interne markt. Daarom treedt de Commissie op tegen prijsdiscriminatie, zoals bijvoorbeeld in 2007 toen Apple gedwongen werd haar iTunes-prijzen in Europa te uniformeren (Europese Commissie, 2007). Een dergelijke uniformering kan voor bepaalde groepen consumenten tot een hogere prijs leiden en kan de welvaart verlagen.

Natuurlijk mag ACM, net als de Commissie, voor consumentenwelvaart lobbyen. Maar zij bepaalt haar doelstelling niet zelf, dat doet de wetgever. Onlangs heeft die nog aangegeven dat ACM niet vrij is de wet naar eigen believen te interpreteren. In de oorspronkelijke versie (februari 2012) van de Instellingswet ACM (Tweede Kamer, 2011/12) werd slechts geformuleerd dat ACM “is belast met de taken die haar bij of krachtens de wet zijn opgedragen”. In principe is dat voldoende, maar D66-Kamerlid Verhoeven toonde zich

(terecht) bezorgd over de uitingen van ACM waarin deze de consumentenwelvaart als haar ultieme doel postuleerde. Via een amendement zorgde hij ervoor dat in de gewijzigde wet (Tweede Kamer, 2013/14) nu expliciet is opgenomen dat ACM de effectieve concurrentie en een gelijk speelveld op markten bewaakt, beschermt en bevordert, en belemmeringen daarvoor wegneemt. Daarmee is, net als in de Europese context, ook in de Nederlandse expliciet een tweeledig doel (bevordering van concurrentie en consumentenwelvaart) gespecificeerd. De wet is ondertussen door de Tweede Kamer aangenomen.

DE CONSUMENT

Een derde complicatie is dat ACM in het midden laat wie de consument is. ACM houdt toezicht op de mededinging en op de consumentenbescherming, maar in het ene rechtsgebied heeft het begrip ‘consument’ een volstrekt andere betekenis dan in het tweede.

Op mededingingsterrein wordt met de consument de koper of de gebruiker bedoeld. Er is nog discussie of het alleen over de directe gebruikers gaat, of ook die verderop in de keten, tot aan de eindverbruikers. Bij mededinging en regulering kan de consument een natuurlijk persoon of een bedrijf zijn. Bedrijven worden net zo goed beschermd als personen. Daarentegen beoogt het consumentenrecht slechts natuurlijke personen te beschermen, zoals ook valt af te leiden uit de definitie van consumentenkoop in Artikel 5 Lid 1 van Boek 7 van ons BW: Consumentenkoop is “de koop met betrekking tot een roerende zaak, (...) die wordt gesloten door een verkoper die handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf, en een koper, natuurlijk persoon, die niet handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf”. Het consumentenrecht is gebaseerd op een veronderstelde ongelijke marktpositie tussen consumenten en bedrijven. Een consument wordt beschermd, een bedrijf niet. Ook hier is nog discussie over wie er precies beschermd wordt. Hoe dom mag een consument zijn? Hoe voorzichtig moet hij zijn?

Door het gebruik van de term ‘de consument’ suggereert ACM dat zij het mededingingsrecht louter ziet als een consumentenbeschermingsrecht, dat wil zeggen dat zij zich ook in het mededingingsbeleid uitsluitend of hoofdzakelijk door het belang van de uiteindelijke consument zal laten leiden. Het is lastig te beoordelen of dit onze welvaart optimaal dient, maar het is in ieder geval verwarrend. Minstens zo belangrijk is dat ook op mededingingsgebied de term ‘de consu-

ment’ niet onproblematisch is. *De* consument bestaat niet; mensen hebben zeer verschillende preferenties. ACM vertelt ons niet hoe zij met deze verschillen om zal gaan, en daarmee suggereert zij dat ze dit probleem negeert. Weliswaar hebben in bepaalde gevallen alle consumenten hetzelfde belang: een lage prijs. Maar in de meeste gevallen spelen ook andere aspecten een rol; het gaat om de prijs-kwaliteit-verhouding. Zodra producten niet homogeen zijn, hebben consumenten verschillende belangen en moeten verdelingsproblemen worden opgelost. ACM lijkt dit te ontkennen.

CONSUMENTENWELVAART

Het veruit grootste bezwaar tegen consumentenwelvaart als doelstelling is de problematische aard van het begrip zelf. Dit fundamentele bezwaar staat los van de drie hierboven genoemde kritiekpunten: de breedte van het begrip, de beperkte wettelijke taken van de autoriteit, en de verschillende typen consument. Het probleem is dat consumentenwelvaart een leeg begrip is, dat niet overeenstemt met het (welgedefinieerde) economische consumentensurplus. Dit is ook wat de resultaten van de enquête van de NMa onder toezichthouders aangeeft (ICN, 2011).

Om dit cruciale aspect ten volle te begrijpen is het nuttig de geschiedenis van de discussie over de doelstellingen van het mededingingsbeleid te schetsen. Deze discussie loopt al lang en is uitgebreid. Zij begon in de Verenigde Staten waar de Sherman Act in 1890 werd ingevoerd, waaide later over naar Europa en is nog altijd niet beëindigd. In de VS waren, initieel, machtsbreking van de grote *trusts* en bescherming van kleine ondernemingen belangrijke politieke doelstellingen. In de EU wordt in het kader van het creëren van de interne markt aan mededinging altijd al een belangrijke rol toebedacht, maar er spelen van oudsher ook andere doelstellingen van economische of industriepolitieke aard. Met het toenemen van de wereldhandel en het steeds belangrijker worden van multinationals werd convergentie van het beleid belangrijker en kwam ook hier de nadruk steeds meer op de ook door Kroes genoemde economische doelstellingen - concurrentie, efficiëntie en consumentenwelvaart - te liggen.

Borks Consumentenwelvaart

Een belangrijke bijdrage aan dit debat leverde de Amerikaanse wetenschapper en rechter Robert Bork, eerst in zijn artikelen en later in zijn beroemde boek *The antitrust paradox*, waarin hij stelde: “*Antitrust policy can-*

not be made rational until we are able to give a firm answer to one question: What is the point of the law – what are its goals? Everything else follows from the answers we give. Is the antitrust judge to be guided by one value or by several? If by several, how is he going to decide cases where a conflict in values arises? Only when the issue of goals has been settled is it possible to frame a coherent body of substantive rules” (Bork, 1978, p. 50). Dit inzicht is nog steeds relevant. Bork stelde verder dat “Today the courts seem as far as ever from the necessary clarity of purpose”, wat in Europa nog steeds geldt. Bork was een *free market advocate* die onder invloed van de stichters van de Chicago School (Director en Levi) een *war on small business welfare* begon. Om die oorlog te winnen had hij een pakkende term nodig, die hij vond in *consumer welfare*. Borks inzet werd beloond: het Hooggerechts-hof van de VS sprak uit dat consumentenwelvaart de ultieme doelstelling van het mededingingsbeleid in de VS is, overigens zonder die term ergens te definiëren (Heyer, 2014; Salop, 2010).

Bork zelf was wel zo slim om anderen in de waan te laten dat hij het over consumenten had; men moet bij hem dus hard zoeken naar een omschrijving van het begrip. Al in 1967 had de redactie van de *American Economic Review* hem echter al tot een definitie gedwongen: “*consumer welfare, defined as minimizing restrictions of output and permitting efficiency, however gained*” (Bork, 1967, p. 242.) Men moet diep graven om hierin de consument te ontdekken, en dat geldt ook voor Borks latere werk. Er is 35 jaar gediscussieerd over wat Bork nu bedoelde: consumentenwelvaart, totale welvaart, of gewoon efficiëntie. Het laatste lijkt het meest waarschijnlijk. De meeste onderzoekers zijn het erover eens dat hij in ieder geval *niet* het consumentensurplus bedoelde en dat hij, als hij zich gerealiseerd had dat ook de winst van het kleinbedrijf in de totale welvaart meetelt, ook dit begrip zeker niet oarmd had (Salop, 2010, p. 347.)

Williamsons consumentensurplus en totale welvaart

Het zal de lezer niet ontgaan zijn dat in het voorgaande nu eens over consumentenwelvaart en dan weer over consumentensurplus gesproken wordt. De twee zijn niet hetzelfde. Het eerste is een vaag juridisch begrip, het tweede een precies gedefinieerd economisch concept (Daskalova, 2014). Zo vaag als Bork is, zo helder is Oliver Williamson in zijn op Borks werk geïnspireerde artikel dat onderzoekt hoe het fusiebeleid rationeel vormgegeven kan worden. Williamson vraagt

zich af: “Suppose that a merger is proposed that yields economies [kostenbesparing] but at the same time increases market power. Can the courts and antitrust agencies safely rely, in these circumstances, on a literal reading of the law which prohibits mergers [that] (...) ‘substantially lessen competition or tend to create a monopoly,’ or does this run the risk of serious economic loss?” (Williamson, 1968, p. 18). Om deze vraag te beantwoorden, introduceert Williamson zijn *naive trade-off model* dat tot op heden wereldwijd het conceptuele werkpaard op mededingingsterrein is.

Dit simpele partiële evenwichtsmodel omvat één homogeen product, een aantal producenten die fuseren, en consumenten. Die consumenten zijn slechts in de prijs geïnteresseerd, de bedrijven in hun winst. Bedrijven prefereren (tot monopoliehoogte) een hogere prijs en consumenten altijd een lagere. Williamson stelt dat het beleid zich op de totale welvaart (de som van de winst W_b en het consumentensurplus CS) moet richten. De winst is het verschil tussen de opbrengst en de kosten; analoog is het individuele consumentensurplus (CS_i) het verschil tussen wat consument i bereid is te betalen (willingness to pay, WTP_i), en de prijs p die hij moet betalen: $CS_i = WTP_i - p$. Het totale consumentensurplus (CS), is simpelweg de som van alle individuele surplussen. In het naive trade-off model zijn alle begrippen eenduidig gedefinieerd en is Williamsons conclusie eenvoudig: een fusie moet toegestaan worden als de extra winst van de bedrijven groter is dan het verlies aan consumentensurplus, en moet anders verboden worden.

Recht of economie; Bork of Williamson?

De meerderheid van de onderzoekers stelt dat Bork het binnen dit specifieke kader met Williamson eens was en hierin dus de voorkeur gaf aan totale welvaart boven het consumentensurplus. Maar Bork zag vooral de beperkingen van het model. Hij zag niets in empirische economische analyse en meende, in tegenstelling tot Williamson, dat kwantificering van de kostenverdelingen en het afwegen daarvan tegen nadelen voor de consument onmogelijk was. Borks kernargument wordt ook nu nog vaak gehoord: “*Economists, like other people, will measure what is susceptible of measurement and will tend to forget what is not, though what is forgotten may be far more important than what is measured.*” (Bork, 1978, p. 127)

Binnen het kader van Williamsons naïeve model wordt nog steeds gediscussieerd over wat de doelstel-

ling van het mededingingsbeleid zou moeten zijn: totale welvaart (TW) of consumentensurplus (CS)? Voor beide normatieve standpunten zijn argumenten te geven (Baarsma, 2014; Motta, 2004). Motta, momenteel hoofdeconoom van het Directoraat-generaal Mededinging van de Europese Commissie, schrijft in zijn leerboek: *“economists generally prefer total welfare, (...) Like most economists, I also prefer the welfare standard”* (Motta, 2004, p. 20 en 22).

Er is ook (een veel kleinere) literatuur over wat de doelstelling van een mededingingsautoriteit zou moeten zijn om het algemene doel van totale welvaart optimaal te dienen. De reden dat het antwoord niet eenvoudig *TW* is, is dat bedrijven strategisch op het handelen van de mededingingsautoriteit, en dus haar doelstelling, reageren. Als je *X* wilt bereiken, kun je daarom wellicht beter *Y* als operationele doelstelling aan die autoriteit meegeven. Binnen het formele kader van Williamsons naïeve model is deze vraag beantwoord (Lyons, 2002; Farrell en Katz, 2006). Om uiteindelijk optimale totale welvaart *TW* te bereiken, kunnen we een mededingingsautoriteit het best opdracht geven om het nauwe consumentensurplus *CS* als doelstelling na te streven.

VAN MODEL NAAR BELEID

In Williamsons naïeve model zijn allerlei aspecten die in de praktijk een grote rol spelen niet opgenomen. In zijn model is het ene product van gegeven kwaliteit, zodat alles uitsluitend om de prijs draait. Er zijn geen concurrenten en geen werknemers. Er is een zeer eenvoudige productkolom met slechts twee schakels: er zijn dus geen toeleveranciers en geen intermediaire producten. Het gaat slechts om één markt (één product), zodat effecten op andere markten buiten beschouwing kunnen blijven (partieel evenwicht). De consumenten zijn ten slotte rationeel (in de neoklassieke betekenis) en uitsluitend in materiële consumptie geïnteresseerd. Hoe moeten kernbegrippen als consumentensurplus of welvaart geïnterpreteerd worden als deze aspecten wel een rol spelen? Welke belangen tellen mee, en hoe wegen we deze? Bork en Williamson hebben zich over deze vragen niet uitgesproken, en velen na hen ook niet. Hoewel Williamsons simpele model wereldwijd als uitgangspunt voor mededingingstoezicht dient, is over deze vragen – dus over de relevantie van het model voor het beleid – relatief weinig gediscussieerd.

Hieronder wordt een viertal thema's belicht aan de hand van de literatuur over industriële organisa-

tie. De boodschap is dat sommige aspecten eenvoudig kunnen worden meegenomen, maar dat op een bepaald moment de rek eruit is. De literatuur kan de normatieve vraag wat het doel zou moeten zijn niet beantwoorden, maar de modellen laten wel zien dat het antwoord genuanceerder moet zijn dan 'consumentenwelvaart' of 'totale welvaart'.

Beschouw ten eerste het thema kwaliteit. Zodra kwaliteit een rol speelt, gaat het voor consumenten niet uitsluitend om de laagste prijs. Veel consumenten zijn bereid voor een hogere kwaliteit (iets) meer te betalen, en rijkere consumenten hebben voor extra kwaliteit veelal meer over dan consumenten die minder te besteden hebben. Dit impliceert dat er niet één optimale prijs-kwaliteitverhouding is; een rijkere prefereert een hogere prijs dan een armere. Er is dus een conflict tussen verschillende consumentengroep-

Er is niet één optimale prijs-kwaliteitverhouding; een rijkere prefereert een hogere prijs dan een armere. (...) Het mededingingsbeleid moet hier een afweging maken: welke consument telt het zwaarst?

pen. Het mededingingsbeleid moet hier een afweging maken: welke consument telt het zwaarst? Het natuurlijke antwoord is: iedereen telt even zwaar en het consumentensurplus is gewoon de som van alle individuele surplussen. Onder bepaalde aannames kan de som inderdaad zinvol genomen worden en is deze procedure zinvol. Maar de vraag is of dat altijd kan. Schut *et al.* (2014) geven een voorbeeld. Bij ziekenhuisfusies zijn, volgens ACM, zowel patiënten als nog gezonde verzekerden de consumenten; hun preferenties zijn niet eensluidend. Een patiënt wil de hoogst mogelijke kwaliteit, iemand die verwacht niet aan dezelfde ziekte te zullen lijden wil juist de laagst mogelijke omdat dit tot de laagst mogelijke verzekeringspremie leidt. Tellen beide belangen even zwaar? Onduidelijk is hoe ACM dit verdelingsprobleem in de praktijk oplost.

Ook concurrenten zijn eenvoudig in het naïeve

model te vatten. De formule voor de totale welvaart, TW , wordt $TW = W_B + W_C + CS$ met W_C de winst van de concurrenten. Een fusie die de concurrenten in hoge mate schaadt moet volgens dit criterium verboden worden. Er is consensus dat als Bork zich dit destijds gerealiseerd had, hij het criterium van de totale welvaart niet gesteund zou hebben. Wellicht belangrijker is dat het TW -criterium conflicteert met vrije concurrentie. Dat laatste impliceert vrije toetreding, maar vrije toetreding maximaliseert niet de totale welvaart, zeker niet in het geval van relatief homogene producten (Mankiw en Whinston, 1986). De intuïtie is eenvoudig: de marginale toetreders heeft een lage winst en levert een kleine bijdrage aan CS , maar schaadt de winst van de overige bedrijven aanzienlijk. Vanuit welvaartspectief is het dus wenselijk om toetreding aan banden te leggen. Vanuit het perspectief van de consument ligt dat anders: ook een kleine verlaging van de prijs is nog steeds een verbetering. In ons land reguleren we toetreding. Is dit een teken dat we consumentenwelvaart als algemeen normatief criterium afwijzen?

Ook de werknemers kunnen in het model worden opgenomen. In de meeste modellen in de mededingingseconomie wordt echter aangenomen dat arbeidsmarkten perfect functioneren, wat impliceert dat werknemers aan hun baan geen surplus ontfangen. Maar in de praktijk werken juist arbeidsmarkten niet perfect.

Veel werknemers houden van hun baan en lijden een substantieel welzijnsverlies als ze werkloos worden, of als ze vrezen dat ze werkloos zullen raken. Een recente OESO-paper stelt: “*Being unemployed decreases well-being two times more than a halving of income*” (Fleche et al., 2011, p. 16). Ontslagen worden leidt tot materieel en niet-materieel verlies. Het verlies is substantieel en moet dus in een welvaartsanalyse meegenomen worden. In het mededingingsbeleid gebeurt dit niet. Het is de vraag of dat terecht is, bijvoorbeeld omdat fusies een verwaarloosbaar effect op de werkgelegenheid hebben.

Zodra de gehele bedrijfskolom in ogenschouw wordt genomen, dringt zich de vraag op wie als consument telt. Als er toeleveranciers, producenten, afnemers (kopers) en eindverbruikers (kopers van de afnemers) zijn, dan is de vraag wie er allemaal door het mededingingsrecht beschermd worden: wie telt (voor de producenten) als consument? Zijn dat de directe afnemers of de eindverbruikers, of tellen beide groepen mee? ACM geeft ook op deze vraag geen antwoord. Uit de Europese jurisprudentie lijkt als antwoord te volgen: alle kopers, gebruikers, tussenhandelaren en eindverbruikers tellen mee. Hoe de belangen van de verschillende gebruikersgroepen gewogen moeten worden, is echter niet duidelijk.

BEPERKINGEN EN GRONDSLAGEN

Gegeven dat vanuit het grootste deel van Williamsons artikel uit zogeheten *qualifications* bestaat die de beperkingen van zijn model beschrijven, is het opmerkelijk dat dit model nog steeds zo'n prominente plaats inneemt. Williamson noemt acht belangrijke beperkingen, waaronder die inherent aan partiële evenwichtsanalyse (“*fails to examine interactions between sectors*”), de kosten verbonden aan het toezicht en de fouten die in het beleid gemaakt worden, dynamische aspecten en innovatie, verdelingsvraagstukken (“*We might not always wish to regard consumer and producer interests symmetrically*”), politieke overwegingen, en andere legitieme doelstellingen van het beleid.

Van minstens zo groot belang zijn de beperkingen die aan Williamsons (gebruikelijke) diagram verbonden zijn: wat zit achter de vraag-en-aanbodcurve verborgen? De vraagfunctie kan het best gezien worden als representatie van een groot aantal consumenten die elk in één eenheid van het product geïnteresseerd zijn. Elke consument i heeft daarvoor een bepaalde betalingsbereidheid, WTP_i , en dus, bij koop, een netto-nut

Voorbeeld effect prijsdifferentiatie

KADER 1

Stel dat het bedrijf B kosten 0 heeft en er twee consumenten zijn, één met $WTP_1 = 2$, de ander met $WTP_2 = 5$. Als B niet mag differentiëren verkoopt hij 1 eenheid voor prijs 5, wat de nutsvector $(5,0,0)$ oplevert. Bij volkomen concurrentie zou dat $(0,5,2)$ zijn; geen Pareto-verbetering, maar wel Kaldor-Hicks-efficiënter. Bij perfecte prijsdiscriminatie is de totale welvaart ook 7, en dus maximaal, maar de verdeling is anders $(7,0,0)$. Of er nu een perfect monopolie is of perfecte concurrentie maakt voor de totale welvaart niet uit; de marktvorm bepaalt alleen de verdeling van die welvaart. Maar economen zijn toch indifferent met betrekking tot verdeling? Volkomen concurrentie en een perfect monopolie leveren beide zowel een Pareto-efficiënte als een Kaldor-Hicks-efficiënte uitkomst. Onduidelijk is daarom wat Baarsma (2014) bedoelt als zij in dit ESB-dossier stelt: “De keuze tussen consumentenwelvaart en totale welvaart als norm in het mededingingsrecht is met andere woorden een keuze tussen Pareto- en Kaldor-Hicks-efficiëntie.”

van $WTP_i - p$. De veronderstelling is dus dat iedereen hetzelfde marginale nut van inkomen heeft. Dat hoeft natuurlijk niet zo te zijn. Onder deze voorwaarde – de afwezigheid van inkomenseffecten – is het individuele consumentensurplus inderdaad goed gedefinieerd en kan over consumenten geaggregeerd worden; het CS is de gebruikelijke oppervlakte onder de vraagcurve.

Merk echter op dat het, in deze meest simpele partiële context, voor het bedrijf (impliciet) verboden is de prijs tussen consumenten te differentiëren. Zoals meestal wordt volkomen concurrentie dus met een gemankeerd monopolie vergeleken. Als (perfecte) prijsdiscriminatie voor de monopolist wel mogelijk is, dan kan deze zich het surplus volledig toe-eigenen: hij vraagt elke consument i een persoonlijke prijs $p_i = WTP_i$ te betalen. In dit geval verdwijnt niet alleen het consumentensurplus, maar ook het *dead weight loss*: perfecte prijsdiscriminatie maximaliseert de Totale Welvaart en geeft een (Pareto-)efficiënte uitkomst. Kader 1 licht dit toe aan de hand van een voorbeeld.

Williamson zelf wees al op de beperkingen inherent aan partiële evenwichtsanalyse, waarbij dus slechts één markt bekeken wordt. Het belang hiervan lijkt niet tot veel mensen doorgedrongen te zijn, hoewel Tirole (1988) daar meteen in zijn eerste hoofdstuk op wijst. Als er minstens twee producten zijn, kan zelfs het individuele consumentensurplus niet altijd eenduidig gedefinieerd worden. Zelfs als dat op individueel niveau wel kan, is aggregeren (het optellen van de individuele surplusen) alleen mogelijk onder de zeer sterke aanname dat inkomenseffecten afwezig zijn. Dat staat bijna gelijk aan aannemen dat de nutsfunctie quasi-lineair is en dat alle consumenten genoeg geld hebben om hun gewenste consumptiebundel aan te kunnen schaffen. Deze aannames zijn allang gefalsificeerd.

Zoals Tirole vervolgens terecht opmerkt, impliceert dit niet dat de analyse zinloos is. Zij zou bij benadering nog kunnen gelden als het product waarover we het hebben, een klein aandeel van de uitgaven voor zijn rekening neemt, zodat het inkomenseffect vermoedelijk klein is. Dit brengt Tirole vervolgens tot een belangrijke conclusie: *“A market should not be the entire economy. In particular, it should allow partial equilibrium analysis”* (p. 12). In de praktijk houden autoriteiten zich aan dit principe. Elke mededingingsanalyse begint met het nauw afbakenen van de relevante markt: de verzameling van producten en producenten die als concurrenten van elkaar gezien kunnen worden. Aspecten van algemeen evenwicht worden zo bewust

Verdelingsvraagstukken geïllustreerd

KADER 2

Eerste voorbeeld: neem een fusie tussen twee ziekenhuizen die leidt tot een hogere kwaliteit, hogere prijs en langere reistijd voor een deel van de patiënten. Als de efficiëntievoordelen de effecten van beperkte concurrentie domineren, kan de fusie worden toegestaan. Hoe de drie effecten te aggregeren? De verwachting is dat rijke patiënten een hogere marginale waarde aan kwaliteit toekennen dan armere; een langere reistijd kan voor deze tweede groep ook meer problematisch zijn. Een fusie die in het belang is van de rijken, maar niet in het belang van de armen is niet ondenkbaar. ACM heeft al veel ziekenhuisfusies beoordeeld, maar uit de besluiten is niet af te leiden hoe zij dit probleem oplost. Eerder is al het verdelingsprobleem tussen verzekeren en patiënten geïllustreerd (Schut et al., 2014).

Beschouw, als tweede voorbeeld, een fusie op een tweezijdige markt (Van Dalen en Klein, 2014), bijvoorbeeld een fusie tussen twee kranten. Stel dat de fusie leidt tot een product dat voor lezers een hogere kwaliteit heeft en dat het concern zich committeert om de prijs voor lezers te verlagen – lezers gaan er dus op vooruit. Maar er zijn ook adverteerders. Stel dat zij er, als gevolg van de fusie, op achteruit gaan. Moet de fusie verboden worden omdat er een groep afnemers is die erop achteruit gaat? Wat als de plussen en de minnen omgedraaid worden, en de lezers erop achteruit gaan? Vereist de beoordeling van de fusie dat we aggregeren over deze twee typen van afnemers? Hoe moet dat dan gedaan worden? Deze vragen spelen niet alleen bij fusies. Op de markt voor betaaldiensten zijn Visa en Mastercard intermediairs, die via hun *interchange fee* kosten tussen twee groepen afnemers, te weten retailers en shoppers, verschuiven. Beide groepen profiteren van het platform, maar welke kostenverdeling tussen hen is acceptabel?

Een derde voorbeeld betreft negatieve, marktoverschrijdende externaliteiten. Stel dat alle bedrijven in een bepaalde sector afspreken over te stappen op een minder vervuilende technologie. De nieuwe technologie is duurder (hogere productiekosten), maar heeft minder maatschappelijke kosten. Kan de afspraak worden toegestaan? In Europa moet de mededingingsautoriteit toetsen aan de vier cumulatieve voorwaarden van artikel 101.3 VWEU: Ten eerste, gaat het om een afspraak die de economische efficiëntie verhoogt? Ten tweede, profiteren de consumenten in voldoende mate? Ten derde, gaat de afspraak niet verder dan nodig is? En ten vierde, blijft er voldoende restconcurrentie over? Stel dat de hogere productiekosten leiden tot een hogere productprijs en dat afnemers het milieuvoordeel onvoldoende vinden om de prijsverhoging te compenseren. De gebruikers van het product gaan er dus op achteruit. Het lijkt dus dat niet voldaan is aan de tweede eis. Maar in feite produceert de sector twee producten: het fysieke product en de vervuiling. De groep consumenten die alleen het tweede product consumeert, gaat erop vooruit, zij die beide producten consumeren gaan erop achteruit. Hoe te aggregeren? Hoe de belangen van de twee groepen te wegen?

buiten de deur gehouden. Met alle moeite wordt geprobeerd om de praktische situatie binnen Williams' partiële evenwichtsmodel te persen; als er meerdere producten zijn, wordt elk daarvan afzonderlijk geanalyseerd. De conclusie is duidelijk: het werkpaard dat binnen de (positieve) mededingingseconomie gebruikt wordt om effecten te bepalen staat niet toe om brede (normatieve) welvaartsuitspraken te doen.

OUDE PROBLEMEN VERSUS NIEUWE UITDAGINGEN

Veel van wat nu als een nieuwe beleidsuitdaging wordt gepresenteerd is conceptueel gezien niet nieuw, het komt nu alleen pregnanter naar voren. In meer traditionele mededingingszaken werden de problemen gewoon minder herkend of niet erkend. Steeds spelen twee vragen: ten eerste, hoe moet er geaggregeerd worden?; ten tweede, hoe moet het verdelingsprobleem worden opgelost? Meestal werd hier niet te lang bij stilgestaan, vermoedelijk omdat anders erkend zou moeten worden dat de economische wetenschap geen bevredigende antwoorden heeft en omdat de oplossing van de tweede vraag vereist dat waardeoordelen gemaakt worden. De economie is een wetenschap die in staat stelt de effecten van gedragingen, en van de invloed van beleid op die gedragingen, in kaart te brengen en (soms) te becijferen. De normatieve kant van de economie is echter onderontwikkeld (Atkinson, 2009). Vragen als 'welke individuele belangen tellen mee, wat zijn de publieke belangen en hoe maken we de afweging tussen de diverse belangen?' worden niet meer tot het vakgebied van de economie gerekend. Zonder heldere antwoorden op deze vragen kan de bijdrage van de economie op het beleid echter slechts gering zijn. Duidelijk is ook dat een vage term als 'consumentenwelvaart' deze problemen eerder verhult dan dat deze de oplossing dichterbij brengt. In kader 2 staan drie voorbeelden ter illustratie.

Toch zijn er zeker ook nieuwe uitdagingen voor onderzoekers en beleidsmakers. Mulder (2014) bespreekt de puzzel dat, hoewel consumentenuitgaven aan energie hoog zijn en eenvoudig verlaagd kunnen worden, veel consumenten niet op een goedkopere aanbieder overgaan. Hij spreekt van 'ogenschijnlijk irrationeel gedrag', maar anders dan Kemp en Van Sinderen (2014) laat hij het antwoord op de vraag 'is dit gedrag irrationeel?' uiteindelijk open. Rationeel zijn betekent doelgericht handelen, en zonder het doel te kennen kan de vraag van Mulder niet beantwoord

worden. De *mainstream* economie heeft doelgericht handelen precies maar eng ingevuld: de consument is materialistisch en zelfzuchtig, en handelt consistent om de door hem gewenste producten tegen minimale uitgaven te verwerven. Dit mensbeeld klopt niet, de mens is geen homo economicus. Als iemand vindt dat hij betere dingen te doen heeft dan zijn energiekosten te minimaliseren, dan zij het zo.

Veel mensen zijn niet materialistisch en een aantal is niet doelgericht, in ieder geval voor een bepaald gedeelte van de tijd of voor een aantal producten. Hoe kan het consumentensurplus, of de consumentenwelvaart gedefinieerd worden van iemand die wel doelgericht is maar niet materialistisch? De literatuur geeft op deze vraag geen antwoord. Voor iemand die niet doelgericht is, is er zelfs nog geen zicht op de richting waarin het antwoord gezocht moet worden. Zonder antwoorden op deze fundamentele vragen is het onduidelijk hoe mededingings- of consumentenbeleid, dat consumentensurplus of consumentenwelvaart als doelstelling heeft, gevoerd moet worden. Voorkomen moet worden dat beleid gevoerd wordt op basis van preferenties die onterecht aan mensen worden toegeschreven. Paternalisme is niet volledig uit den boze, maar is al snel in strijd met de waarde van individuele vrijheid.

In de discussie over consumentenwelvaart wordt vaak verwezen naar Adam Smith en diens stelling dat beleid in dienst van de consument moet staan (Baarsma, 2014; Heertje, 2014). Dat citaat rechtvaardigt echter niet de focus op het consumentensurplus. Smiths mensbeeld is niet een homo economicus zoals in Williams' model (Coase, 1976). Het lijkt erop dat bij Smith, net als bij Bork, de consument ook een retorisch begrip was, nuttig om (inefficiënte) bescherming aan de kaak te stellen. We weten dat Smith de mensen wel als zeer zelfzuchtig, maar niet primair als materialistisch zag. Volgens Smith streven mensen vooral naar status en erkenning door anderen, en zullen ze, in hun poging om die erkenning te verwerven, anderen goed en met respect behandelen. Bij intensievere concurrentie moet je nog beter je best doen; de markt civiliseert en dwingt een aanbieder de vrager beter te dienen. De individuen van Adam Smith zijn echter slechts in beperkte mate rationeel: ze proberen doelgericht te zijn maar falen daarin systematisch, bijvoorbeeld omdat ze zich onvoldoende realiseren dat extra geld weinig extra welzijn brengt (Ashraf *et al.*, 2005). Juist als gevolg van deze *folly* ('irrationaliteit') ontstaan in de visie van Smith maatschappelijk goede uitkomsten.

Omdat iedereen zich overmatig inspant om door anderen gewaardeerd te worden en het marginale geluk verbonden aan stijgende materiële welvaart overschat, werkt eenieder zich uit de naad, waar de samenleving als geheel van profiteert. Het zal duidelijk zijn dat dit idee heel anders is dan de moderne representatie van de onzichtbare hand in het competitieve model (à la Arrow en Debreu), waarin Pareto-efficiënte uitkomsten juist ontstaan als gevolg van rationeel handelen van individuen die materialistisch en zelfzuchtig zijn.

De uitdaging voor economen is eerst en vooral om betere modellen te construeren, gebaseerd op een meer realistisch mensbeeld (gedragseconomie) waarbij er rekening gehouden wordt met het belang van instituties (nieuw-institutionele economie), zodat effecten beter en betrouwbaarder in kaart gebracht kunnen worden. Momenteel worden op dit gebied grote stappen gezet, met ook toepassingen op mededingingsgebied (Armstrong en Huck, 2010; Oxera, 2013), maar de uitdagingen voor positieve analyse zijn groot. Op prescriptief en normatief terrein zijn die nog groter. Binnen de neoklassieke economie is deze kant al slecht ontwikkeld (Atkinson, 2009), en binnen de gedragseconomie is welvaartsanalyse met grote conceptuele problemen verbonden zodat deze tak nog nauwelijks van de grond gekomen is. Onder deze omstandigheden past het om bescheiden te zijn, ook in het beleid.

CONCLUSIE

Zogenoemde 'brede consumentenwelvaart' kan en mag niet de doelstelling van ACM zijn. Alleen als de doelstelling, per concrete zaak, geoperationaliseerd wordt tot 'eng consumentensurplus' kan deze (mogelijk) in het belang van onze welvaart zijn. Het verdient daarom aanbeveling de Strategie van ACM aan te passen, de consument minder centraal te stellen en het begrip (brede) consumentenwelvaart een minder prominente plaats te geven.

ACM is verantwoordelijk voor ongestoorde mededinging en consumentenbescherming. Dit zijn twee verschillende rechtsgebieden, waarbij op het eerste het begrip 'consument' een veel bredere betekenis heeft – ook bedrijven gelden daar als consument. De Mededingingswet beoogt niet alleen de consument te beschermen, maar ook de markt, de concurrentie en (efficiënte) bedrijven. Anders dan bedrijven zijn mensen niet eendimensionaal op winst gericht. Omdat zij zeer verschillend zijn, bestaat de consument niet, waardoor het beleid met verdelingsproblemen geconfron-

teerd wordt. Het beleid moet transparant zijn en aangeven hoe met dit probleem wordt omgegaan; het mag zich niet op de 'representatieve' consument richten.

Het begrip 'consumentensurplus' is een economisch begrip, dat in de context van Williamsons partiële evenwichtsmodel precies en zinvol gedefinieerd is, en in die context dus als baken voor het beleid kan dienen. Voor situaties die zinvol binnen die context geplaatst kunnen worden, wordt de totale welvaart het best gediend als ACM zich op dat surplus richt. Buiten die context is het begrip echter niet gedefinieerd, zodat onduidelijk is of het beleid erop gebaseerd kan of zou moeten worden.

Het consumentensurplus moet onderscheiden worden van het begrip 'consumentenwelvaart' dat veel eerder een modewoord is, zonder precieze betekenis. Bijgevolg kan de consumentenwelvaart niet de doelstelling voor beleid zijn: een doelstelling moet helder zijn en het daaruit volgende beleid voorspelbaar. Minstens zo belangrijk is dat het hanteren van deze doelstelling suggereert dat de toezichthouder weet wat de consument (of de mens die daarachter schuil gaat) wil. Die veronderstelling is gevaarlijk en niet te handhaven. Omdat gedrag dat individueel irrationeel is ook tot goede maatschappelijke uitkomsten kan leiden, lijkt er geen ruimte voor paternalisme in het mededingingsbeleid.

De doelstelling van ACM moet passen bij het instrumentarium dat de toezichthouder ter beschikking staat en moet consistent zijn met het (Europese) wettelijke kader. Omdat het economische gereedschap (partiële analyse) toegesneden is op een relatief nauw afgebakende markt en niet marktverstijgend is, kan ook de doelstelling niet brede welvaart zijn, maar moet deze, in elk afzonderlijke geval, tot de voor die case relevante markten beperkt zijn.

Uit dit alles volgt dat ACM bescheidenheid past. Op het terrein van de mededinging zou, in plaats van te focussen op de uitkomst (de welvaart), ACM zich kunnen richten op het instrument (de markt), en het proces (de concurrentie). Een concurrerende markt brengt niet altijd meer welvaart, maar vaak wel, en de mededingingsregels (zoals Artikel 101.3 VWEU) staan toe de concurrentie in te dammen waar deze de welvaart schaadt. Voor de situaties waarin de markt werkt, zou ACM zich kunnen beperken tot het garanderen dat dit zo blijft – en wel door de echte hardcore kartels (zoals prijsafspraken en marktverdeling) te bestrijden en fusies met duidelijk ongewenste effecten te verbieden.

LITERATUUR

- ACM (2013) *Strategie Autoriteit Consument & Markt*. Publicatie op www.acm.nl, 20 september.
- Armstrong, M. en S. Huck (2010) Behavioral economics as applied to firms: a primer. *Competition Policy International*, 6(1), 3–45.
- Ashraf, N., C.F. Camerer en G. Loewenstein (2005) Adam Smith, behavioral economist. *Journal of Economic Perspectives*, 19(3), 131–145.
- Atkinson, A. (2009) Economics as a moral science. *Economica*, 76(51), 791–804.
- Baarsma, B. (2014) Het economische doel van het mededingingsrecht. *ESB*, 99(4683s), 17–21.
- Bork, R. (1967) The goals of antitrust policy. *American Economic Review*, 57(2), 242–253.
- Bork, R. (1978) *The Antitrust Paradox*. New York: Free Press.
- Coase, R.H. (1976) Adam Smith's view of man. *Journal of Law and Economics*, 19(3), 529–546.
- Dalen, R.M. van, en T.J. Klein (2014) Mededingingsbeleid voor internetmarkten en netwerkeffecten. *ESB*, 99(4683s), 44–49.
- Daskalova, V. (2014) Consumer welfare in EU competition law: what it is (not) about? *TILEC Discussion Paper*, te verschijnen.
- Don, H., D. Janssen, M. Schik en J. van Sinderen (2013) De economie van het toezicht. *ESB*, 98(4669), 586–589.
- Europese Commissie (2005) *European competition policy – delivering better markets and better choices*. Speech 05/512 van Eurocommissaris N. Kroes in Londen, 15 september.
- Europese Commissie (2007) European Commission confirms sending a statement of objections against alleged territorial restrictions in on-line music sales to major record companies and Apple. *Memo 07/126*, op <http://europa.eu>.
- Farrell, J. en M. Katz (2006) The economics of welfare standards in antitrust. *Competition Policy International*, 2(2), 3–28.
- Fleche, S. C. Smith en P. Sorsa (2011) Exploring determinants of subjective well-being in OECD countries: evidence from the World Values Survey. *OECD Economics Working Paper*, 921.
- Friedman, M. (1970) The social responsibility of business is to increase its profits. *New York Times Magazine*, 13 september.
- Heertje, A. (2014) Essay over consumentenwelvaart in ruime zin. *ESB*, 99(4683s), 22–24.
- Heyer, K. (2014) Consumer welfare and the legacy of Robert Bork. *Journal of Law and Economics*, te verschijnen.

HvJ EU (2009) Uitspraak van 4 juni 2009 in zaak C-8/08, T-Mobile et al.

HvJ EU (2012) Uitspraak van 27 maart 2012 in zaak C-209/10, Post Danmark.

ICN (2011) *Competition enforcement and consumer welfare: setting the agenda*. Artikel op www.internationalcompetitionnetwork.org.

Kemp, R. en J. van Sinderen (2014) De noodzaak en wijze van effectmeting binnen ACM. *ESB*, 99(4683s), 63–70.

Lyons, B. (2002) Could politicians be more right than economists? A theory of merger standards. *Center for Competition and Regulation, University of East Anglia Discussion Paper*, 2002(01).

Mankiw, G. en M. Whinston (1986) Free entry and social inefficiency. *Rand Journal of Economics*, 17(1), 48–58.

Motta, M. (2004) *Competition policy – theory and practice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mulder, M. (2014) Consumenten en energiemarkt: een relatie onder spanning. *ESB*, 99(4683s), 50–55.

Oxera (2013) *Behavioural economics and its impact on competition policy*. Artikel op www.acm.nl.

Salop, S. (2010) What is the real and proper antitrust welfare standard? Answer: the true consumer surplus welfare standard. *Loyola Consumer Law Review*, 22, 336–353.

Sandel, M. (2012) *What money can't buy – the moral limits of markets*. Londen: Penguin.

Schut, E., E. Loozen en M. Varkevisser (2014) Consumentenwelvaart en de beoordeling van ziekenhuisfusies. *ESB*, 99(4683s), 56–62.

Stiglitz, J., A. Sen en J.-P. Fitoussi (2009) *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Rapport op www.stiglitz-sen-fitoussi.fr.

Tweede Kamer (1995/96) *Kamerstukken 24707(3)*, Mededingingswet, Memorie van Toelichting.

Tweede Kamer (2010/11) *Kamerstukken 32664*, Wet ter versoepeling van de uitzondering op het verbod van mededingingsafspraken.

Tweede Kamer (2011/12) *Kamerstukken 33186*, Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.

Tweede Kamer (2013/14) *Kamerstukken 33622(12)*, Wijziging van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt, Amendement van het lid Verhoeven.

Tirole, J. (1988) *The theory of industrial organization*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Williamson, O. (1968) Economics as an antitrust defense – the welfare tradeoffs. *American Economic Review*, 58(1), 18–36.