



Disproportionele regulering

Auteur(s):

Bergh, R. van den
Hoogleraar Rechtseconomie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4216, pagina 595, 27 augustus 1999

Rubriek:

Prikkel

Trefwoord(en):

De eis van proportionaliteit is een belangrijk juridisch beginsel, dat zowel in wetteksten als in rechtspraak is opgenomen. Kort gezegd houdt dit beginsel in dat maatregelen niet verder mogen gaan dan nodig is om een vooropgesteld doel van algemeen belang (zoals veiligheid en gezondheid) te bereiken. Zoals het met grote principes vaak het geval is, wordt het proportionaliteitsbeginsel echter vooral met de lippen beleden en worden in de praktijk maar al te vaak disproportionele maatregelen genomen.

De lijst met voorbeelden van disproportionele regulering is zeer lang, vooral in domeinen waar negatieve externaliteiten of asymmetrische informatie de reden kunnen zijn voor door de overheid ondernomen acties. Ter voorkoming van schade worden maatregelen genomen waarvan de kosten dramatisch uitstijgen boven de baten. De les van de 'geleerde' Amerikaanse rechter Learned Hand, dat niemand kan worden gehouden tot het treffen van veiligheidsmaatregelen als de kosten van zorg uitstijgen boven de verwachte schade, wordt op het domein van veiligheidsregulering niet ter harte genomen. Spectaculaire voorbeelden zijn de disproportionele reacties van de Britse overheid op de gekke-koeienziekte en, meer recent, de gelijkaardige overreactie van de Belgische overheid op de met dioxine besmette kippen. Om minime risico's te bestrijden werden massale voedselvoorraden vernietigd. De kosten van de veiligheidsvoorzieningen waren duidelijk hoger dan de verwachte schade.

Vaak komt de druk tot het nemen van disproportionele maatregelen uit Brussel. Een minder spectaculair voorbeeld daarvan is het door een EG-richtlijn omwille van gezondheidsredenen opgelegde algemeen verbod van tabaksreclame. Voorbeelden van disproportionele regulering zijn er ook op markten van gespecialiseerde dienstverlening, waar als gevolg van asymmetrische informatie kwaliteitsverslechtering dreigt. Zo oordeelde de Europese wetgever dat verplicht lidmaatschap van een monopolistische Orde van Advocaten een gepast middel is om cliënten te beschermen tegen gebrekkige kwaliteit van juridische dienstverlening.

De oorzaken van disproportionele regulering liggen voor de hand. Reguleerders zelf hebben het meeste belang bij maatregelen die hen politiek voordeel opleveren. Disproportionele reacties brengen baten op korte termijn, terwijl de kosten niet onmiddellijk zichtbaar zijn. Vaak ook profiteren pressiegroepen van disproportionele regulering. Pressiegroepen kunnen gemakkelijk winst ('rents') opstrijken en de politici voor de ontvangen steun belonen wanneer de kosten over brede lagen van de bevolking worden gespreid of slechts zichtbaar worden als de paniek is geluwd.

Voor wie bezorgd is om wetgevingskwaliteit en disproportionele regulering wil vermijden, rijzen talrijke vragen. Moeten risico's gereguleerd worden op grond van het oordeel van experts, die 'spectaculaire' risico's op grond van objectieve criteria als minder ernstig inschatten? Of moet het lekenoordeel van de bevolking richtinggevend zijn voor het gevoerde beleid? Moet de overheid er in het laatste geval mee rekening houden dat het lekenoordeel door de sensatiezucht van de media is vertekend? Moet de risico-inschatting van consumenten worden bijgestuurd als ze op objectief onjuiste gegevens berust? Hoe kan worden voorkomen dat pressiegroepen munt slaan uit veiligheidsregulering?

Als de overheid het proportionaliteitsbeginsel ernstig neemt, kan zij de beschreven overreacties voorkomen. Maatregelen die het minst ingrijpen in de marktwerking moeten dan eerst worden overwogen. In alle genoemde gevallen zijn dit informatieremedies. De overheid kan zich ertoe beperken de consumenten te informeren dat de consumptie van bepaalde voedingsmiddelen gezondheidsrisico's inhoudt. Geïnformeerde consumenten kunnen dan zelf beslissen of ze gevaarlijke producten willen kopen. Daarbij zal de graad van risico-aversie, die verschilt van individu tot individu, voor de aankoopbeslissing bepalend zijn. Of producten uit de markt moeten worden genomen, zal dan door de markt zelf worden beslist. Op die wijze kan het nemen van inefficiënte veiligheidsmaatregelen worden voorkomen en wordt vanuit een oogpunt van optimale risico-allocatie tevens rekening gehouden met individuele preferenties. Dit laatste voordeel speelt nog sterker wanneer consumenten worden geattendeerd op de risico's van het roken. Onderzoek heeft overigens uitgewezen dat informatiecampagnes effectiever zijn dan een reclameverbod om de consumptie van tabak te beperken. Informatieremedies vormen vanzelfsprekend ook het antwoord als informatietekorten de rechtstreekse oorzaak van marktfalen zijn. Om afnemers van professionele diensten te beschermen tegen beunhazen en kwakzalvers kan het verlenen van certificaten, indien aan bepaalde kwaliteitseisen wordt voldaan, volstaan. De keuzevrijheid van de consumenten blijft dan gewaarborgd. Dit is ook het geval bij concurrentiële zelfregulering, die aan beroepscorporaties hun monopolie ontnemt en hen dwingt te dingen om de gunst van de afnemers. Tegelijk wordt de invloed van pressiegroepen beperkt.

Na de recente ervaringen met disproportionele regulering, lijkt het tijdstip aangebroken om het proportionaliteitsbeginsel in de praktijk om te zetten.

