

# Europees mededingingsbeleid en Paretiaanse welvaartstheorie

A. Heertje

*De auteur is emeritus hoogleraar Economie aan de Universiteit van Amsterdam.  
joab@heertje.nl*

Deze beschouwing is gewijd aan een confrontatie van het Europese mededingingsbeleid met de welvaartstheorie, in het bijzonder de Paretiaanse variant daarvan. Aan de hand van deze confrontatie vraag ik mij af welke taak aan het mededingingsbeleid toekomt.

Kennisgeving van de artikelen 81 tot 90 van het Verdrag van Rome omtrent de regels voor de mededinging van ondernemingen en de steunmaatregelen van de staten, leert dat het beperken van de mededinging overwegend wordt getoetst aan het effect op de economische en technische ontwikkeling, meer in het bijzonder productie, afzet, prijzen investeringen, innovatie en regionale achterstand. Op een heterogene verzameling factoren zonder consistente systematiek of onderlinge rangschikking. Het beslissende oogmerk van het Europese mededingingsbeleid is niet het behartigen van de belangen van de consumenten van nu en straks. Volgens artikel 81, lid 3 kunnen bepalingen buiten werking worden gesteld die de concurrentie tussen ondernemingen beperken, indien sprake is van groei, van verbetering van de verdeling van goederen en technische ontwikkeling, *“mits een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen de gebruikers ten goede komt”*. Terloops komen in artikel 82 de *“verbruikers”* ter sprake als benadeelden door het misbuiken van een machtspositie, zonder dat duidelijk wordt of het om finale consumenten gaat. In artikel 87 over de steunmaatregelen van de staten wordt gewag gemaakt van individuele gebruikers (Europese Unie, 2003).

Tegen de achtergrond van deze inkleding van de wettelijke grondslag voor het beleid is begrijpelijk dat omtrent de taak van de mededingingspolitiek grote verwarring bestaat bij de Europese Commissie en in de literatuur. In 1966 stelde Hennipman al vast dat de mededingingspolitiek internationaal bezien is uitgegroeid *“tot een uitermate onoverzichtelijk en ingewikkeld geheel. Zij vertoont van land tot land (met inbegrip van de Europese gemeenschappen) aanzienlijke verschillen”* (Hennipman, 1966). De vaststelling van Hennipman heeft nog niets aan betekenis ingeboet. Ambtenaren en politici leggen bij de uitvoering van het beleid nu eens de nadruk op het ene en dan weer op het andere economische gezichtspunt, niet zelden afhankelijk van eigen opinies en voorkeuren.

## Literatuur

Opmerkelijk is dat in het uitvoerige opstel van Hennipman over de taak van de mededingingspolitiek de burger in de rol van consument in het geheel niet ter sprake komt. In de eerdere geschriften van Lambers (Lambers, 1950) en Kreukniet (Kreukniet, 1951) is het niet anders. In 1966 wees de Gaay

Fortman het terloops doch nadrukkelijk af mededingingsbeleid te oriënteren op de consumenten, daar het naar zijn oordeel gaat om *“the economic order of society as a whole”* (De Gaay Fortman, 1966).

In de recente literatuur is het uitvoerige boek van Motta een belangrijk beschrijvend geschrift (Motta, 2004). Het boek biedt een breed overzicht van theorie en praktijk van het mededingingsbeleid, zowel in de Verenigde Staten als in Europa. Niettemin is de welvaartstheoretische behandeling van het onderwerp uiterst gebrekkig. Motta, hanteert als maatstaf voor de welvaart de som van het consumentensurplus en de totale winst van ondernemingen. Een zonderlinge monetaire maatstaf voor het beoordelen van machtsposities op de markt, omdat de componenten onderling tegenstrijdige kanten opwijzen.

Vervolgens brengt Motta het begrip consumentenwelvaart ter sprake, door hem ten onrechte op één lijn gesteld met consumentensurplus. Hij merkt op het lastig te vinden te bepalen of *“competition authorities and courts favour in practice a consumer welfare or total welfare objective”*. Voorts stelt Motta zonder nadere toelichting dat het hanteren van de consumentenwelvaart of de totale welvaart als maatstaf geen verschil maakt. Een zonderlinge opvatting, omdat belangen van consumenten en producenten tegengesteld zijn, zodra sprake is van monopolioide marktsituaties. Motta kiest voor de totale welvaart als maatstaf voor het beoordelen van machtsposities op de markt, waarbij hij het gezichtspunt van de welvaart voor de consumenten beperkt tot het effect van het uitoefenen van macht door producenten op de prijzen. Door het verwaarlozen van de effecten van *non-price competition*, zoals kwaliteit, dienstbetoon, keuzevrijheid en productinnovatie op de welvaartspositie van de consumenten berust zijn mening op drijfzand, om maar te zwijgen over het wegen van de belangen van toekomstige generaties consumenten. De verwarring wordt geoptimaliseerd als Motta uitsprekt dat de welvaart van de consumenten geen richtsnoer is voor de mededingingspolitiek, omdat *“consumer welfare by definition does not take into account the gains made by the firms”*. Als de Europese Commissaris voor de mededinging bij haar beleid rekening moet gaan houden met de negatieve effecten op de winstgevendheid van ondernemingen, kan zij haar werkzaamheden beter onmiddellijk staken.

Vastgesteld moet worden dat het lijvige boekwerk van Motta theoretische diepgang mist.

## Welvaartstheorie

In Nederland is de welvaartstheorie uit het zicht verdwenen. De inhoud van het begrip welvaart wordt tegenwoordig meestal ingesnoerd tot monetaire calculaties. Als een verslechtering van de luchtkwaliteit niet kan worden gemonetariseerd, telt dit negatieve effect op de behoeftebevrediging van de burgers als consumenten in de meeste kosten-batenanalyses niet mee. De ogenschijnlijke objectivering bij wijze van karikatuur van de behoeftebevrediging van de burgers brengt economen er tegenwoordig toe te pleiten voor economische beschouwingen over geluk (Frey & Stutzer, 2002), zonder te beseffen dat zij daardoor buiten de sfeer van het economische aspect van de maatschappelijke verschijnselen terecht komen, dat immers is gelegen in de allocatie van de schaarse middelen. Verwante verwarringen liggen ten grondslag aan de figuur van de *homo economicus* en het toegeschreven rationeel handelen van subjecten (Morgan, 2006).

Worden deze misverstanden hersteld dan kunnen met het oog op het Europese mededingingsbeleid aan de welvaartstheorie twee hoofdlijnen worden ontleend. De eerste knoopt aan bij het begrip sociale welvaartsfunctie. De maatschappelijke welvaart in ruime zin hangt dan af van nader in te vullen factoren, zoals de stroom van consumptiegoederen, de inkomensverdeling, de werkgelegenheid en de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling.

Worden deze factoren herleid tot individuele nutsfuncties van de burgers dan komt de aggregatie in de buurt van de hierna te bespreken paretiaanse welvaartstheorie. Het concept van de sociale welvaartsfunctie is echter ook geschikt om de voorkeuren van bewindspersonen of van de vakbeweging voor bijvoorbeeld de scholing van werknemers een plaats te geven. Zo kan men zich ook een sociale welvaartsfunctie voorstellen, die het handelen van de Europese Commissaris voor de mededinging beschrijft met betrekking tot het bevorderen van aanvaardbare mededinging. Factoren die reeds ter sprake kwamen zoals groei, innovatie en regiobeleid, kan men zich dan als opgenomen in haar sociale welvaartsfunctie voorstellen. Afwisseling van de wacht bij de Europese Commissie leidt tot een andere concrete specificatie van de sociale welvaartsfunctie, waardoor de ambtenarij bij de uitvoering van beleid in verwarring komt. Van een overheersend gezichtspunt voor het mededingingsbeleid is dan geen sprake. Het tot de komst van mevrouw N. Kroes gevoerde Europese mededingingsbeleid sluit bij deze opvatting van de sociale welvaartsfunctie aan.

## Paretiaanse welvaartstheorie

De paretiaanse welvaartstheorie verbindt de subjectieve en formele welvaart, die consumenten ontleen aan het bevredigen van behoeften, met de allocatie van de goederen. Voor zover een subjectieve toestand van geluk onafhankelijk is van het omgaan met schaarse middelen, valt deze categorie buiten de economische analyse. Anderzijds is aanstonds duidelijk dat het beperken van de welvaart tot de uitkomst van monetaire calculaties, het bestaan van niet-calculerbare waarderingen van burgers als consumenten miskent.

De paretiaanse welvaartstheorie verwijst bij wijze van definitie naar een productietechnisch bereikbare, Pareto-optimale

allocatie, met de eigenschap dat elke consument het nut maximizeert dat aan zijn goederencombinatie wordt ontleend, gegeven het nutsniveau van de andere consumenten. Daar deze allocatietheorie de welvaart van de burgers beschouwt uit het oogpunt van hun individuele voorkeuren als consumenten, houdt een Pareto-optimum ook optimale maatschappelijke welvaart in. Pareto-optimalisatie is onafhankelijk van de inkomensverdeling en de institutionele vormgeving van de allocatie. Alleen deze vaststelling onderstreept het hennipmaniaanse inzicht (Hennipman, 1995) dat het bij Pareto-optimaliteit om een '*analytical tool*' gaat en niet om een norm voor het beleid, zoals de meeste economen menen (Blaug, 1980).

Pareto-optimaliteit is een belangwekkende en theoretische constructie, omdat in zeer uiteenlopende statische en dynamische situaties wordt beschreven welke allocatie van de schaarse middelen uit een oogpunt van de consumenten van nu en straks bij een gegeven inkomensverdeling de behoeftebevrediging maximeert. Pareto-optimaliteit beschrijft een toestand die feitelijk niet wordt bereikt. Als de consumenten over onvolledige of gebrekkige informatie beschikken, wordt het verwezenlijken van een Pareto-optimale allocatie beïnvloed door het tekort aan informatie. Als het bereiken van een Pareto-optimum afhankelijk is van de werking van de markt als institutie, zijn monopolioïde markt vormen een sta-in-de-weg, omdat producenten de macht hebben niet Pareto-optimale prijzen te kiezen. Het marktmechanisme kan voorts gebreken vertonen uit een oogpunt van het aantal markten. Markten kunnen ontbreken of incompleet zijn, waardoor consumenten hun wensen gestuit zien. Een ontbrekende markt is die van paraplu's indien op 1 mei 2015 sprake is van buitensporige regenval. Markten van financiële activa ontbreken veelal in eerste instantie, doch ontstaan door lagere transactiekosten als gevolg van de informatietechnologie.

Voorts weerspiegelen markten niet alle paretiaanse welvaarteffecten. De externe effecten van consumptie en productie worden niet of niet zonder meer weerspiegeld in de prijzen. Zuiver collectieve goederen, waaraan de consumenten evenzeer nut ontleen, kunnen per definitie niet door de markt worden voortgebracht. Bij deze opsomming zie ik af van allerlei wiskundige verfijningen, waaraan nutsfuncties en de verzameling waarop ze zijn gedefinieerd moeten voldoen om Pareto-optimaliteit vast te stellen.

In de werkelijkheid van alledag komt niet alleen de rol van de burger als consument aan de orde. Burgers treden ook op als werknemers, als ondernemers, als deelnemers aan het officieuze circuit, als ambtenaren en als politici.

In al deze rollen hebben zij voorkeuren die van invloed zijn op de allocatie van de productiemiddelen. Rolbepalende voorkeuren kunnen onderling tegenstrijdig zijn. Burgers willen als consumenten dat de winkels dag en nacht open zijn; als werknemer en middenstander denken zij er anders over. De overheid, die in dit rollenspel een coördinerende taak heeft en ook zelf door politieke voorkeuren de allocatie beïnvloedt, kan niet uit de voeten met paretiaanse welvaartstheorie, die de allocatie uitsluitend beschouwt uit een oogpunt van de preferenties van de consumenten.

Tot zover is wellicht de indruk ontstaan dat de paretiaanse welvaartstheorie een fraai theoretisch schema behelst, doch voor de praktijk betekenis mist. Niets is minder waar. Dat in de werkelijkheid om allerlei redenen de *feitelijke* allocatie niet aansluit

bij de Pareto-optimale, die de voorkeuren van de consumenten weerspiegelt, brengt de paretiaanse welvaarttheorie in de positie van een analytisch instrumentarium dat het in de theorie vergelijken van de Pareto-optimale allocatie met de werkelijke aanwending van de productiemiddelen in het economische leven door toedoen van machtige ondernemingen, een sterke vakbeweging, actiegroepen en de publieke sector mogelijk maakt. In dit verband dient te worden overwogen dat Pareto-optimaliteit geen willekeurige analytische vergelijkingsmaatstaf is. Pareto-optimaliteit geeft, dogmen-historisch beschouwd, uitdrukking aan de normatieve uitspraak van Adam Smith in de derde druk van zijn *Wealth of Nations*: “Consumption is the sole end and purpose of production; and the intent of the producer ought to be attended to, only so far as it may be necessary for promoting that of the consumer” (Smith, 1784). Het staat politici vrij dit oogmerk tot hoeksteen van beleid te maken.

### Europees mededingingsbeleid

De tweede reden waarom aan de paretiaanse welvaarts-theorie grote praktische betekenis toekomt, is gelegen in het scheppen van orde in het gefragmenteerde mededingingsbeleid, zowel op nationaal als op Europees niveau. Mijn hypothese is dat het mededingingsbeleid uiteindelijk beoogt de welvaart van de consumenten van nu en straks te verhogen en Pareto-verbeteringen tot stand te brengen die in de richting gaan van Pareto-optimaliteit.

Ik ga een stap verder door de veronderstelling te wagen dat de huidige commissaris voor de Europese mededinging, mevrouw N. Kroes, blijkens haar publieke uitingen Pareto-optimaliteit tot norm voor haar beleid heeft verheven. Voor een politica is deze handelwijze niet strijdig met het analytische karakter van Pareto-optimaliteit. Het betekent eenvoudig dat de maatregelen die de Europese Commissie neemt op het terrein van de mededinging beslissend worden getoetst aan het verbeteren van de positie van de consument. Deze opvatting van het mededingingsbeleid houdt in dat aan andere overwegingen zoals de groei geen zelfstandige betekenis toekomt. Groei wordt gerechtvaardigd door de behoeftebevrediging van de consumenten. Dat moet ook wel, omdat het mededingingsbeleid zich anders enerzijds keert tegen machtsposities van ondernemingen en deze anderzijds in stand houdt vanwege een positief groei-effect.

Als Pareto-optimaliteit voor de Europese consumenten van nu en straks het finale oogmerk is van het Europese mededingingsbeleid, wordt het bevorderen van innovatie in dit oogmerk betrokken door de welvaartseffecten voor de consumenten te onderkennen. Productinnovaties als gevolg van fundamenteel en toegepast onderzoek voorzien in verwachte behoeften van consumenten. Bij procesinnovaties is de toets of deze direct aansluiten bij de nutsfuncties van de consumenten, dan wel uitsluitend de winstgevendheid van de ondernemingen bevorderen, bijvoorbeeld omdat mogelijke prijsdalingen niet worden doorgegeven.

De kwalitatieve kanten van de werkgelegenheid worden evenzeer binnen het gezichtsveld van de paretiaanse welvaarts-theorie getrokken door in de arbeid niet alleen een productiefactor, maar ook een consumptiegoed te zien. Werknemers, ontwikkelen in toenemende mate voorkeuren omtrent de arbeid die zij verrichten, alsof zij een consumptiegoed aanschaffen. In die hoedanigheid brengen zij tot uitdrukking met wie, waar, in welke perioden en hoe lang zij willen werken. Wordt deze

zienswijze van arbeid als consumptiegoed aanvaard, dan kan het mededingingsbeleid worden ingezet om de kwaliteit van de arbeid in de ogen van de werknemer respectievelijk consument te verbeteren.

### Conclusie

Om allerlei redenen wijkt in de werkelijkheid de aanwending van de schaarse productiemiddelen bij een gegeven inkomensverdeling af van de Pareto-optimale die de allocatie verbindt met de behoeftebevrediging die de voortbrenging van goederen en diensten, het behouden van overgeleverde natuur en cultuur en de arbeid, de consumenten oplevert. Aan die omstandigheid ontleent de paretiaanse welvaartstheorie zowel haar analytische als haar economisch-politieke betekenis.

Wanneer door machtsposities van de ondernemingen of door nationalistisch gedrag van soevereine staten Pareto-optimaliteit niet vanzelf resulteert, wordt het mededingingsbeleid ingezet. De hypothese dat het Europese mededingingsbeleid Pareto-optimaliteit als norm hanteert, houdt in dat concurrentie en staatssteun uitsluitend worden beschouwd uit een oogpunt van de belangen van de consumenten. Die zienswijze brengt helderheid in de besluitvorming met zich. Andere overwegingen, zoals werkgelegenheid, groei en innovatie zijn onder- en niet neven-geschikt aan de bevrediging van de behoeften van de consumenten van nu en straks. Zij worden aan dit oogmerk getoetst. Deze doelstelling wordt geconcretiseerd door te letten op het effect van de mededinging op de kwaliteit en de prijzen van goederen en diensten. Wordt van die gedragslijn afgeweken, bijvoorbeeld om reden van Europese veiligheid, dan kan de inbreuk op de potentiële Pareto-verbetering worden benaderd.

Wij bereiken deze eenvoudige slotsom door van de eenzijdigheid van de paretiaanse zienswijze – alleen de consument telt in het allocatiespel – een deugd te maken, een werkwijze die haaks staat op de economische wetenschap, die de Pareto-optimaliteit als onrealistisch terzijde schuift. ■

### Arnold Heertje

#### Literatuur.

- De Gaay Fortman, B. (1966) *Theory of Competition Policy*. Amsterdam: North Holland Publishing Company.
- Europese Unie (2003) *Geconsolideerde Verdragen*. Luxemburg: Europese Gemeenschappen.
- Hennipman, P. (1966) De taak van de mededingingspolitiek. *De Economist* 114, 379-417.
- Hennipman, P. (1995) Pareto optimality: value judgment or analytical tool? In: Donald Walker, Arnold Heertje en Hans van den Doel (red.) *Welfare Economics and the Theory of Economic Policy*. Aldershot: Edward Elgar.
- Kreukniet, P.B. (1951) Aanvaardbare Mededinging. *De Economist*, 99, 1-21.
- Lambers, H.W. (1950) Marktstrategie en Mededinging. *De Economist*, 98, 801-827.
- Morgan, M.S. (2006) Economic Man as Model Man: Ideal Types, Idealization and Caricatures. *Journal of the History of Economic Thought*, 28, 1-28.
- Motta, M. (2004) *Competition Policy, Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, A. (1784) *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, II, Londen: W. Straham en T. Cadell.