



Inzichten voor bruikbare economie

Het Economisch Bureau van de ACM biedt economische ondersteuning in zaken op het gebied van mededinging, regulering en consumentenbescherming en speelt een *checks-and-balances*-rol bij de besluitvorming. Hiervoor is vooral ‘bruikbare economie’ nodig: breed geaccepteerde, onomstreden en bij voorkeur empirisch onderbouwde economische mainstream-inzichten. Vanuit dit perspectief worden de verschillende Preadviezen in deze bundel besproken.

**THEON VAN
DIJK**
Chief Economist van
de ACM

IN HET KORT

- ▶ De preadviezen schetsen ontwikkelingen in de volle breedte van het mededingingsbeleid.
- ▶ De mededingingspraktijk heeft behoefte aan bruikbare economie.
- ▶ Een betere wisselwerking tussen academische en bruikbare economie is mogelijk en wenselijk.

Bij de oprichting in 2006 van het Economisch Bureau van de toenmalige Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa, inmiddels de Autoriteit Consument & Markt) schreef NMa-voorzitter Kalbfleisch: “Goede economie is één ding, bruikbare economie is een tweede en minstens zo belangrijk. Bruikbare economie moet goed zijn en iets extra’s bieden. De juridische context en consequenties stellen extra eisen aan de economische analyse bij de NMa.” (Van Bergeijk en Verkoulen, 2006,

p. 16). En na de lat zo hoog te leggen, voegt hij daar nogal ontnuchterende randvoorwaarden aan toe: “Een Economisch Bureau mag niet leiden tot luchtfietsrij, het oprekken van doorlooptijden of ‘competentie-deemstering” (p. 21). Dat ‘goede economie’ niet vanzelfsprekend ‘bruikbare economie’ is, is een rake observatie die wel eens wordt vergeten door academische economen. Maar met wat luchtfietsrij op zijn tijd, in de vorm van zelf academisch onderzoek doen, kan het Economisch Bureau van de ACM zijn rol juist beter vervullen.

DE ROL VAN HET ECONOMISCH BUREAU

Wat is die rol eigenlijk? Röller en Buigues (2006) geven een beschrijving van de taken van het *Chief Competition Economist Team* bij DG Mededinging van de Europese Commissie. Dat mandaat omvat twee functies die ook voor het Economisch Bureau van de ACM van toepassing zijn: economische ondersteuning en *checks-and-balances*.

De economische ondersteuning voor de rest van de ACM bestaat onder andere uit het sparren met teams over

*Met dank aan
Martijn Snoep
en Annemieke
Tuinstra voor hun
opmerkingen bij
een eerdere versie
van deze bijdrage.
De beschouwingen
in dit preadvies
zijn persoonlijk en
niet noodzakelijk
die van de ACM.*

economische schadehypothese, het uitvoeren van theoretische en empirische analyses, het begeleiden van externe onderzoeken, het beoordelen van rapporten van economische experts die door partijen worden ingebracht, het economisch onderbouwen van richtinggevende publicaties zoals leidraden, en het uitvoeren van marktstudies en verkenningen. Dit zijn vormen van directe ondersteuning. Meer indirecte ondersteuning vindt plaats via het verzorgen van interne opleidingen bij de ACM Academie, het helpen organiseren van economenlunches, het onderhouden van contacten met de academische wereld, tot aan het zelf uitvoeren van academisch onderzoek (met alle respect: ‘de luchtfietsen’).

Deze rol spelen de tien economen van het Economisch Bureau in alle toepassingsgebieden van de ACM, en in gespecialiseerde aanvulling op het werk van de andere ruwweg honderd economen die bij de ACM werkzaam zijn. Dit team is gebouwd en heeft zijn plek binnen de ACM verworven onder leiding van de vorige Chief economist Jarig van Sinderen.

Naast economische ondersteuning vervult het Economisch Bureau ook een *checks-and-balances*-rol. Deze bestaat onder andere uit het gevraagd en ongevraagd geven van advies aan het bestuur. De Chief economist woont alle bestuursvergaderingen bij als ‘economisch geweten’ van de ACM. Daarnaast geeft het Economisch Bureau ook advies aan toezichtdirecties, en voert het reviews uit van conceptrapporten, conceptbesluiten en andere conceptpublicaties.

VAN ‘GOEDE’ NAAR ‘BRUIKBARE’ ECONOMIE

Er zijn verschillende manieren om het onderscheid te maken tussen goede economie en bruikbare economie. Hier bedoel ik met ‘goede economie’ de economische inzichten zoals die in academische artikelen in *peer-reviewed* internationale tijdschriften zijn gepubliceerd. Economie die voor de ACM bruikbaar is, houdt daarnaast rekening met de beleidsagenda van de ACM, de praktische toepassing, de juridische context, wat ook consequenties heeft in termen van bijvoorbeeld robuustheid en de uitlegbaarheid aan niet-economen, en van de maatschappelijke context.

Met dit onderscheid in gedachten is het zinvol om enige eigenschappen van een goede economie en een bruikbare economie op een rij te zetten. Hieruit blijkt dat er obstakels kunnen zijn om van een goede naar een bruikbare economie te komen. Ten eerste verschillen de eisen aan academisch economisch onderzoek van de eisen aan in ACM-zaken toepasbare economische inzichten. Ten tweede kan er een mismatch zijn tussen enerzijds onderwerpen die op de internationale academische agenda staan, en anderzijds onderwerpen die voor de Nederlandse praktijk belangrijk zijn.

Academisch onderzoek is gericht op vernieuwing en het verleggen van de grenzen van de wetenschap. Hierbij kan er sprake zijn van een *publication bias* omdat, overduidelijk gesteld, academici een prikkel hebben om resultaten te benadrukken die niet-intuïtief zijn (Andrews en Kasy, 2019). Die worden namelijk eerder geaccepteerd voor publicatie in academische tijdschriften dan weinig verrassende, negatieve of onduidelijke resultaten. En publicatiesucces bepaalt academische carrières en het aanzien onder academici.

Bij bruikbare economie daarentegen gaat het veel meer om robuustheid en breed geaccepteerde inzichten. Uitzonderingen daargelaten wordt er voor de meeste ACM-zaken vaker uit ‘leerboeken-economie’ geput. Beproeft beginselen van de kostenleer, prijstheorie en het consumentengedrag zijn voor veel ACM-zaken belangrijker dan de meest recente academische inzichten op basis van specifieke modellen. Het bruikbaarst zijn de breed geaccepteerde, onomstreden en bij voorkeur empirisch onderbouwde mainstream-inzichten op economisch gebied. Ten slotte is het van belang dat economische bevindingen weliswaar technisch kunnen zijn, maar dat ze op een voor niet-economen begrijpelijke manier worden uitgelegd.

Een ander verschil is dat de academische economische onderzoeksagenda internationaal wordt bepaald. Deels heeft dit opnieuw te maken met de publicatiedruk in de academische wereld. De meeste economische toptijdschriften zijn Amerikaans of Brits – niet Nederlands dus. Hierdoor krijgen internationale problemen of hot topics die elders hun oorsprong vinden meer aandacht, ook vanuit Nederland. De behoefte aan en wens voor bruikbare economie bij de ACM wordt daar

entegen nationaal bepaald. Sommige problemen zijn specifiek voor Nederland, en analyses dienen rekening te houden met die specifieke Nederlandse omstandigheden. Natuurlijk is er niet altijd een tegenstelling – internationale marktproblemen doen zich ook in Nederland voor, en internationale inzichten zijn ook toepasbaar op Nederlandse problemen.

ACM-WERK EN DE PREADVIEZEN

Door hun aard vormen de preadviezen op zich al een vertaling van academische inzichten naar de lessen voor de praktijk van het Nederlandse mededingingsbeleid. Dit betekent dat een deel van de hierboven geschatte coördinatieproblemen, tussen de academische economie en de in het mededingingsbeleid toepasbare economie, zich in deze preadviezen niet voordoen (bij drie preadviezen zijn medewerkers van het Economisch Bureau of andere ACM-onderdelen betrokken). En hoewel de meeste onderwerpen voor de Nederlandse context relevant zijn, blijven er genoeg onderwerpen over om nóg een serie preadviezen aan te wijden, zoals bijvoorbeeld regulering en energietransitie, economische schadehypothese in consumentenbescherming, de toekomst van telecomregulering en de optimale mix van handhavinginstrumenten. Hierna zal ik de preadviezen kort bespreken met speciale aandacht voor de recente ACM-mededingingspraktijk.

Bijzondere kartelzorgen

Het eerste preadvies schetst de verschillende typen risico's van prijsalgoritmes en *machine learning* voor de mededinging. Sommige algoritmes, zoals zelflerende prijsbepalingsalgoritmes die zonder expliciete instructies in de code leiden tot prijskartels, zijn vooral academische exercities waarvan de praktische relevantie voorlopig gering lijkt. Maar bijvoorbeeld prijsalgoritmes die gepersonaliseerde prijzen vaststellen (met andere woorden: perfecte prijsdiscriminatie, waarvan lang werd gedacht dat het slechts een theoretisch ijkpunt was), of die helpen om prijsafspraken te implementeren en te monitoren, worden al gebruikt. De ACM komt ze onder andere tegen in *resale-price-maintenance*-zaken en bij de beoordeling van concentraties tussen partijen met online-activiteiten.

Modern machtsmisbruik

In het preadvies over dominante platformen lijkt er een tegenstrijdigheid in de aanbevelingen te zitten. Enerzijds wordt er geadviseerd om te verschuiven van ex post toezicht naar ex ante regulering (en daar heeft de ACM zich overigens ook al hard voor gemaakt (ACM, 2020a)), maar anderzijds wordt vastgesteld dat er, ook academisch, relatief weinig bekend is over de theoretische en empirische effecten van verschillende gedragingen van platformbedrijven. Een andere manier om ex ante problemen te voorkomen bij platformen is via de voorwaarden bij fusies: de ACM heeft recent, bij de oprichting van een joint venture tussen vervoerders GVB, HTM, NS en RET om een *Mobility as a Service*-platform te realiseren, toegang tot het platform gewaarborgd voor derde partijen (ACM, 2020b). Vergelijkbare toegangsverplichtingen werden gehanteerd bij de voorwaardelijke goedkeuringen van de joint venture tussen Pon en NS, en van de overname van Iddink door Sanoma (ACM, 2020c; 2019).

In het andere preadvies met betrekking tot modern machtsmisbruik worden er oplossingen voorgesteld om *killer acquisitions* van kleine opkomende ondernemingen door dominante zittende ondernemingen, die erop gericht zijn om mogelijke toekomstige concurrentie, die voortkomt uit innovatie uit te schakelen, te kunnen blokkeren. Dit overname-motief kan een rol spelen in innovatieve sectoren als de farmaceutische, chemische, digitale en medische-instrumentensector. Alleen omzetrempels verlagen om dergelijke overnames op de radar te krijgen, lijkt geen oplossing voor de intrinsiek onzekere beoordeling van de toekomstige concurrentiedruk van producten die zich vroeg in de onderzoek- en ontwikkelingsfase bevinden. Daarom raadt het preadvies aan om bij de beoordeling van concentraties ook naar innovatiemarkten te kijken – bijvoorbeeld aan de hand van octrooi-analyses. (Het gebruik van innovatiemarkten bij concentratiebeoordeling is overigens een praktijk die in de Verenigde Staten een voorgeschiedenis heeft en discussies heeft uitgelokt, zie Rapp (1995)). Dit gebeurde bijvoorbeeld in de chemische sector bij de beoordeling van de Dow/DuPont-fusie door de Europese Commissie, waarbij er naast de pijplijnproducten ook de octrooioposities van partijen werden geana-

lyseerd, die van belang zijn in de fase voorafgaande aan de pijlpijnproducten (Europese Commissie, 2017). Wat betreft het andere advies – het meenemen van de overnameprijs – kan een hoge overnameprijs inderdaad wijzen op een killer acquisition, maar ook op grote efficiëntievoordelen als gevolg van de overname. Om dat onderscheid te kunnen maken, is er toch weer een traditionelere mededingingsanalyse nodig.

Interessante sectoren

De geselecteerde sectoren van zorg en banken zijn om verschillende redenen bijzonder. De zorgsector in Nederland is in mijn ogen een voorbeeld waarbij academisch onderzoek zijn weg weet te vinden in de praktijk. De herziening van het zorgstelsel in Nederland in 2006, in combinatie met uitzonderlijk veel vormen van marktfalen en de maatschappelijke gevolgen daarvan, maken de Nederlandse zorgsector tot een voedingsbodem voor academisch onderzoek met praktische relevantie. De ACM doet bijvoorbeeld haar voordeel met nieuwe methodes waarmee ziekenhuisfusies kunnen worden beoordeeld.

Zoals geschetst in het preadvies over de bankensector staat deze sector aan de vooravond van drastische technologische ontwikkelingen. Deze bieden vele kansen voor verbeteringen op het gebied van mededinging en consumentengemak, omdat traditionele banken hierbij door digitale platformen worden uitgedaagd die meer gewend zijn om te denken vanuit het consumentengedrag. Tegelijkertijd ontstaan er ook risico's op het gebied van mededinging, bijvoorbeeld risico's van mededingingsbeperkende uitsluiting als banken rekeninggegevens niet delen of als platformen aan banken selectief toegang bieden. Onlangs heeft de ACM een studie uitgevoerd voor het Ministerie van Financiën naar de opkomst van bigtech-bedrijven in betaaldiensten, en hierbij de kansen en risico's vastgesteld (ACM, 2020d).

Nieuwe methoden en technieken

De groep preadviezen over nieuwe methoden en technieken zijn bij mij favoriet. Deze preadviezen beschrijven de gereedschapskist die ten dienste staat van mededingingsautoriteiten, en het nieuwe en verbeterde gereedschap dat vanuit de academische wereld wordt aangereikt. Op dit gebied is het

riscio van coördinatieproblemen tussen academische en toepasbare economie aanzienlijk kleiner. In beginsel worden de praktische beoordelingen beter door de ontwikkeling van methoden en technieken. Het vereist tijd en aandacht van het Economisch Bureau ACM om de ontwikkelingen te volgen en te kunnen toepassen. Verder kan het een uitdaging zijn om de nieuwe methodes en technieken begrijpelijk uit te leggen aan niet-economen, maar dit is zeker niet ondoenlijk. Naast nieuwe methoden en technieken op het gebied van empirische analyses vormen de nieuwe inzichten in theoretische concepten belangrijke en in de praktijk vaak toegepaste middelen. De aard van de concurrentie in biedmarkten, de effecten van zoek- en overstapkosten op de mededinging, en de rol van prijzen in nieuwe marktomstandigheden (zoals in tweezijdige markten) die in deze groep preadviezen worden beschreven, zijn allemaal haast dagelijks relevant in de beoordelingspraktijk van de ACM.

Alternatieve welvaartsstandaarden en politisering

Alternatieve welvaartsstandaarden en politisering is het interessante gebied van de maatschappelijke context waarin het mededingingsbeleid wordt uitgevoerd. Kan en moet zulk mededingingsbeleid rekening houden met maatschappelijke discussies en andere publieke belangen dan alleen het publieke belang van mededinging, en de daaraan gerelateerde belangen zoals betaalbaarheid, kwaliteit, variëteit en innovaties? Een voorbeeld waarbij andere publieke belangen een rol spelen is de onlangs door de ACM uitgegeven *concept Leidraad Duurzaamheidsafspraken* (ACM, 2020d). Hierin wordt er een kader geschetst dat in bepaalde gevallen meer duurzaamheidsvoordelen bevat in de afweging tegen de mededingingsbepalingen als gevolg van afspraken. Het preadvies over de groene marktmacht stelt vragen bij de motieven van ondernemingen om samen te werken op het gebied van duurzaamheid, en ziet de risico's dat de Leidraad tot minimale duurzaamheidswinsten in combinatie met maximale prijsverhogingen zou kunnen leiden.

Het andere preadvies – over concurrentie, publieke belangen en de politiek – prijst dezelfde Leidraad dan weer omdat er bredere voordelen worden meegenomen. Dit laat

ste preadvies benadrukt een punt dat voor economen wellicht vanzelfsprekend is, maar in de publieke opinie en politiek Den Haag niet altijd, namelijk dat concurrentie op zichzelf als een publiek belang, dat meerdere publieke belangen in zich bergt, moet worden gezien. Concurrentie leidt tot productieve efficiëntie (geen verspilling van middelen), allocatieve efficiëntie (het dingen naar de gunst van de consument, overwinsten van bedrijven naar consumenten en betaalbaarheid en keuze voor consumenten) en stimuleert dynamische efficiëntie (differentiatie en nieuwe en verbeterde producten en processen). Concurrentie speelt zich af binnen een kader en randvoorwaarden die door de overheid worden bepaald, waarvan de Mededingingswet deel uitmaakt en waarop de ACM onder andere toeziet. Zeker, marktfalen kan tot ongewenste concurrentieuitkomsten leiden, en kan nopen tot aanpassingen van het kader waarbinnen concurrentie plaatsvindt. Maar dat is niet automatisch het geval: een expliciete afweging van marktfalen versus overheidsfalen is dan aan de orde.

TOT SLOT

Deze preadviezen schetsen de ontwikkelingen in de volle breedte van het mededingingsbeleid in Nederland. Er zijn weinig gebieden van overheidsbeleid waarbij economische inzichten zo direct op concrete zaken kunnen worden toegepast als het mededingingsbeleid. Maar juist dat brengt extra eisen met zich mee, en zorgt ervoor dat bij toepassing, meer nog dan op andere gebieden, er rekening moet worden gehouden met juridische, economisch-inhoudelijke, communicatieve en maatschappelijke randvoorwaarden.

LITERATUUR

ACM (2019) *Verlening vergunning onder voorschriften voor concentratie Sanoma Learning B.V. en Iddink Holding B.V.* Autoriteit Consument & Markt, Besluit, zaaknummer ACM/19/035555, 28 augustus.

ACM (2020a) *Joint memorandum of the Belgian, Dutch and Luxembourg competition authorities on challenges faced by competition authorities in a digital world.* Autoriteit Consument & Markt, 10 oktober.

ACM (2020b) *Goedkeuring onder voorwaarden voor de totstandkoming van een gemeenschappelijke onderneming door GVB Holding N.V., HTM Personenvervoer N.V., NS Groep N.V. en Rotterdamse Elektrische Tram N.V.* Autoriteit Consument & Markt, Besluit, zaaknummer ACM/20/039644, 23 juli.

ACM (2020c) *Goedkeuring onder voorwaarden voor de totstandkoming van een gemeenschappelijke onderneming door NS Groep N.V. en Pon Netherlands B.V.* Autoriteit Consument & Markt, Besluit, zaaknummer ACM/20/038614, 12 juni.

ACM (2020d) *Big Techs in het betalingsverkeer.* Autoriteit Consument & Markt, Studie te verschijnen in december 2020.

Andrews, I. en M. Kasy (2019) Identification of and correction for publication bias. *The American Economic Review*, 109(8), 2766–2794.

ACM (2020e) *Leidraad: Duurzaamheidsafspraken.* Autoriteit Consument & Markt, Concept, 9 juli.

Bergeijk, P.A.G. van, en M. Verkoulen (red.) (2006)

Contouren van het Economisch Bureau NMa. Den Haag: Nederlandse Mededingingsautoriteit. Boek te vinden op www.acm.nl.

Europese Commissie (2017) *Commission decision of 27.3.2017 declaring a concentration to be compatible with the internal market and the EEA Agreement (Case M.7932 – Dow/DuPont).* Te vinden op ec.europa.eu.

Rapp, R.T. (1995) The misapplication of the innovation market approach to merger analysis. *Antitrust Law Journal*, 64(1), 19–47.

Röller, L.-H. en P. Buigues (2005) *The office of the chief competition economist at the European Commission.* Paper te vinden op ec.europa.eu.

