



Opsplitsen moet kunnen

Auteur(s):

Hazeu, C.A.

Wetenschappelijk stafmedewerker van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. met dank aan Frank de Butter en Jari van Sinderen voor commentaar.

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4353, pagina 254, 29 maart 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

mededinging

In markten voor informatiegoederen ontstaan snel dominante posities. Misbruik van marktmacht ligt op de loer. Verplichte opsplitsing kan een oplossing zijn.

Bij informatiegoederen is een scherp mededingingsbeleid en -toezicht nodig. De mededingingsautoriteit moet vooral letten op de dynamische efficiëntie door toetredingsmogelijkheden te waarborgen. In de VS bestaat de mogelijkheid om een bedrijf te dwingen zich op te splitsen als het te veel macht krijgt. In Europa is dat wettelijk niet mogelijk. Het zou goed zijn om ook in het Nederlandse en Europese mededingingsregime die mogelijkheid te introduceren¹.

Marktstructuur

Economische groei en productiviteitsontwikkeling zijn steeds meer afhankelijk van informatiegoederen. De relatief zware kruissubsidiëring vanuit de marktsuccessen naar de producten die 'het niet maken' is kenmerkend voor informatiegoederen omdat het succes van nieuwe producten relatief onzeker is. Verder vergen informatiegoederen verhoudingsgewijs hoge vaste kosten voor ontwikkeling en zeer lage marginale kosten voor vermenigvuldiging.

In concurrerende markten zijn de marginale kosten maatgevend voor de prijsvorming. Bij informatiegoederen moet de schaal van produceren in relatie tot de betreffende markt relatief groot zijn, omdat bij de verkoop van elk exemplaar slechts een miniem stukje van de hoge ontwikkelingskosten kan worden terugverdiend. De schaalomvang van de aanbieders die overleven, is een indicatie dat dit soort markten niet neigt naar volledige mededinging, maar naar een monopolie of oligopolie. Vaak wordt dat versterkt door netwerkeffecten.

Dominante spelers

In de praktijk zijn op verschillende markten voor informatiegoederen dominante spelers aan te wijzen. Zonder overheidsingrijpen kunnen op dit soort markten monopolieposities ontstaan. In het uiterste geval sluit een monopolie toekomstige nieuwe toetreders uit en is er geen concurrentie meer.

Markten voor informatiegoederen impliceren daarom een bijzondere opgave voor het mededingingsbeleid en -toezicht. Het beleid zal enerzijds moeten accepteren dat hier andere mededingingsverhoudingen gelden, en anderzijds dat het dynamische ('Schumpeteriaanse') concurrentie moet bevorderen. Anders gezegd: dit soort markten moet niet primair worden beoordeeld op statische, maar vooral op dynamische efficiëntie. Het mededingingsbeleid moet duurzame machtsposities bestrijden, met name door het openhouden van de markt voor potentiële nieuwe toetreders. Daarnaast is overheidsoptreden gewenst in de vorm van te ontwerpen intellectuele eigendomsrechten die innovatie stimuleren, maar geen lange beschermingsperiodes bieden. Deze uitgangspunten voor het mededingingsbeleid hebben de volgende consequenties.

Mededingingsregime aanpassen

Dynamische efficiëntie is een veel moeilijker te realiseren doelstelling dan statische, omdat het gaat over het scheppen van omstandigheden waarin iets dat eigenlijk onbeheersbaar is, namelijk de (toekomstige) vindbaarheid van mensen, zich optimaal kan ontplooiën. Mede daarom wordt in het algemeen bij het toezicht op mededinging en marktwerking vooral gestreefd naar het realiseren van statische efficiëntie en krijgt dynamische efficiëntie minder aandacht. De relatieve verwaarlozing van dynamische efficiëntie is niet zo erg voor traditionele producten aan het eind van hun ontwikkelingscyclus.

In markten voor informatiegoederen, die aan het begin staan van een vloed van technologische innovaties, is het scheppen van optimale voorwaarden voor technologische ontwikkeling echter van groot belang. Dit betekent niet dat er altijd en onmiddellijk kan en moet worden ingegrepen zodra een partij een zekere marktmacht heeft, maar wel dat de mededingingsautoriteiten in beginsel over voldoende instrumentarium moeten kunnen beschikken om monopolievorming aan te kunnen pakken wanneer die de toetreding belemmert van nieuwe innovatieve ondernemingen. De bescherming moet zodanig zijn dat het rendement dat gemaakt wordt op nieuwe innovaties hoog genoeg is om de onderzoek- en ontwikkelingskosten op een adequate wijze te vergoeden, maar niet exorbitant hoog is. Tegelijkertijd moet dat rendement wel weer zo hoog zijn dat nieuwe toetreders worden gestimuleerd om een poging te wagen een plaats op de markt te

veroveren. Om die toetreding daadwerkelijk mogelijk te maken, kan een bescherming van de bestaande aanbieders dus niet te lang blijven bestaan.

Opsplitsing afdwingen

Het moet mogelijk zijn om te dreigen rigoures in te grijpen, zoals met opsplitsing van een (nieuw te vormen) onderneming en afsplitsing van bedrijfsonderdelen. Het verdient aanbeveling deze mogelijkheid aan het Europese mededingingsinstrumentarium toe te voegen en bij geconstateerde machtsposities in te zetten ².

Anders dan in de vs ontbreekt in Europa bij toepassing van het artikel betreffende misbruik van monopolie-macht, de gedwongen opsplitsing in het palet van instrumenten. In Europa kan er bij misbruik slechts een boete worden opgelegd. Alhoewel het in de Amerikaanse praktijk maar enkele malen feitelijk tot een opsplitsingsuitspraak is gekomen, heeft het ook een belangrijke preventieve werking. Uiteraard moet het eventueel opbreken van een concern zodanig kunnen geschieden dat de positieve netwerkeffecten zoveel mogelijk in stand blijven.

Het ontbreken van de mogelijkheid van splitsing achteraf in Europa heeft tot gevolg dat er relatief zwaar geleund moet worden op andere instrumenten. Eén van de gevolgen is dat het een conservatieve aanpak bij het vooraf beoordelen van fusies in de hand werkt. Fusies kunnen echter in sommige gevallen noodzakelijk zijn om innovaties te realiseren waarmee de internationale concurrentie kan worden aangegaan. Uit angst een paard van Troje te creëren, reageren de mededingingsautoriteiten nu echter meestal zeer terughoudend. Dit kan er toe leiden dat een voorgenomen fusie hier relatief sneller geblokkeerd wordt.

Aantonen marktmacht

Markten voor informatiegoederen vragen meer dan markten voor traditionele goederen om een inschatting van toekomstige technologische en daarvan afgeleide marktontwikkelingen en toetredingsmogelijkheden van nieuwe bedrijven. Dat impliceert dat het klassieke gereedschap van de mededingingsautoriteit, om het bestaan van aanmerkelijke marktmacht aan te tonen, tekort schiet. Het hanteren van eenvoudige statische kengetallen zoals een marktaandeel van veertig procent, dan wel vijftig procent bij een onderzoeks- en ontwikkelingsovereenkomst, en het misbruik daarvan (een prijs-kosten marge van nul of minder) voldoet niet. Het mededingingstoezicht zal dieper in de dynamiek van de marktsituatie moeten duiken ³.

In de literatuur is al voorgesteld de maatstaf van een bepaald marktaandeel te vervangen door een verschilcriterium ⁴. Wanneer het marktaandeel van een aanbieder meer dan een bepaald percentage groter wordt dan dat van zijn concurrenten, worden hem verplichtingen opgelegd, bijvoorbeeld het hanteren van hogere, kostengeoriënteerde tarieven, die het de concurrenten mogelijk maken hun achterstand te verkleinen. Innovaties worden dan beloofd met een groter marktaandeel dan de rest, maar ook aan banden gelegd zodat er geen misbruik van marktmacht kan plaatsvinden.

Rechterlijke uitspraken kunnen informatie genereren

Gegeven dat het gebruik van eenvoudige kengetallen tekort schiet bij informatiegoederen, maar het recht in de praktijk normen nodig heeft, is een andere weg om via de rechtsgang te komen tot een meer symmetrische verdeling van informatie over technieken en markten van informatiegoederen tussen de partijen.

Bij de beoordeling van de marktmacht in de Microsoft-casus is de vraag of de bundeling van Internet Explorer aan Windows dreigt tot een permanente insluiting en monopoliepositie. Deze complexe zaak in het Amerikaanse mededingingsrecht vraagt een beoordeling van toekomstige situaties en is daarmee gebaseerd op inherente onzekerheid en informatieasymmetrie. Dit laatste impliceert dat Microsoft veel beter z'n (toekomstige) marktmogelijkheden en -omstandigheden kan inschatten dan de overheid of de rechter dat kan, ook al verdiepen die zich nog zo goed in de zaak. De al jaren lopende mededingingszaak 'us versus Microsoft' laat zien dat de opsplitsingsmogelijkheid in het Amerikaanse mededingingsrecht de rechter ook mogelijkheden in handen speelt om de informatieasymmetrie tussen partijen te verkleinen ⁵. De Amerikaanse overheid eiste een opsplitsing van Microsoft in 'Microsoft Windows' en 'Microsoft applicaties'. Een dergelijke opsplitsing leidt echter niet alleen tot opsplitsings- en reorganisatiekosten voor het concern, maar ook tot tal van welvaartsverliezen ten gevolge van het verlies van netwerkexternaliteiten, strategische gedragseffecten (bijvoorbeeld prijsmanipulatie) en het aanhoudende toezicht dat nodig is. Vanwege de informatietekorten bij de andere partij oordeelde de rechter dat Microsoft, binnen het kader van zijn uitspraak, zelf met voorstellen moest komen. Zo speelt het recht een rol in de informatie-economie.

Conclusie

De opkomst van informatiegoederen vraagt om aanpassingen in het mededingingsbeleid. Het zou goed zijn als het Nederlandse en Europese mededingingsrecht van het Amerikaanse overnemen dat de mededingingsautoriteit kan dwingen tot opsplitsing als de marktmacht te groot wordt

1 WRR, *Van oude en nieuwe kennis; de gevolgen van ict voor het kennisbeleid*, rapporten aan de regering nr. 61, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2002.

2 WRR, op. cit., blz. 101, alsmede E.E.C. van Damme en B.G.C. Dellaert, *E-conomie: ict en marktwerking*, Infodrome, Amsterdam, 2001, blz. 56.

3 E.E.C. van Damme, *De weg tot stimulering, ESB Dossier Informatiegoederen en marktwerking*, 3 mei 2001, blz. D5.

4 I.M. Paarlberg, Spraak, telefonie en interpretatie, *ESB*, 20 oktober 2000, blz. 829.

5 Zie de artikelen van R.J. Gilbert en M.L. Katz, B. Klein, en M.D. Whinston in *Journal of Economic Perspectives*, jrg. 15, nr. 2, voorjaar 2001, blz. 25-80.

Copyright © 2002 - 2003 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)