

De Europese mededingingsregels en de grote voetbalclubs

Tsjalle van der Burg

De belangrijkste relevante markten in het voetbal zijn nationale markten. Op deze markten is het aantal aanbieders van topvoetbal (clubs die kunnen meedoen om de belangrijke prijzen) vaak klein geworden. Dit betekent dat de mededinging is verminderd, wat de prijzen heeft doen stijgen en daardoor de welvaart heeft geschaad. De eventuele oprichting van een Europese Superliga zal de mededinging op nationale markten verder beperken, en is daarom in strijd met de Europese mededingingsregels. Verder hebben de grote clubs de laatste 25 jaar, via lobbyen en het dreigen met een Superliga, de UEFA tot beleid gebracht dat de grote clubs sterker heeft gemaakt – en daarmee de mededinging op nationale markten heeft beperkt. Ook dit is onwettig. De Europese Commissie hoort de Europese voetbalbond UEFA te bevrijden van de nu zeer grote macht van de grote clubs. Want als de bondsdemocratie, met het principe ‘één lid, één stem’, weer even vrij wordt als voorheen, dan is dit gunstig voor de kleine clubs – en daardoor ook voor de economische mededinging die de Commissie dient te beschermen.

1 Inleiding

De krachtsverschillen tussen voetbalclubs zijn de laatste zestig jaar toegenomen. Het aantal clubs in Europa dat een reële kans heeft om binnen tien jaar de hoogste Europese titel te winnen is tegenwoordig kleiner dan vroeger. En veel landen hebben nu minder clubs die de landstitel kunnen winnen dan voorheen (zie ook paragraaf 2).

Deze ontwikkelingen hebben invloed op de spanning. Er zijn in het voetbal drie soorten spanning: spanning in een wedstrijd, spanning in een competitie in een enkel seizoen, en spanning op lange termijn (Cairns et al., 1986). Bij het laatste gaat het om de vraag of een competitie over een reeks van jaren niet door een te klein aantal clubs gedomineerd wordt. De spanning op lange termijn neemt dus per definitie af als het aantal clubs dat binnen tien jaar een titel kan winnen te veel daalt. Maar ook veel individuele wedstrijden en seizoenen worden minder spannend als een klein aantal clubs structureel veel sterker wordt dan de rest. Kortom, de afname van het aantal clubs met uitzicht op belangrijke prijzen brengt een afname van alle soorten spanning met zich mee. De gevolgen daarvan voor het plezier van de voetballiefhebbers, en dus voor de welvaart, zijn door economen onderzocht (zie bijvoorbeeld Dobson en Goddard, 2011; Nalbantis et al., 2017). Ook juristen vinden het onderwerp interessant. Zij zien de noodzaak van spanning als een specifiek kenmerk van de sport, en stellen dat dit soort specifieke kenmerken in bepaalde situaties juridische

consequenties hebben of horen te hebben (Weatherill, 2003, Van den Bogaert en Vermeersch, 2006; Van Rompuy, 2015).

Dit artikel richt zich op een ander effect van de afname van het aantal clubs met uitzicht op belangrijke prijzen: vermindering van de mededinging op nationale markten. Daarbij gaat het uiteindelijk om de vraag of bepaalde zaken die aan dit effect bijdragen in strijd zijn met de Europese mededingingsregels. Paragraaf 2 geeft de economische analyse. Paragraaf 3 bespreekt de juridische kant van de zaak. Paragraaf 4 bevat de conclusies.

2 Economische analyse

2.1 Afname van de mededinging op nationale markten

Bij de analyse van de mededinging is een eerste vraag op welke markt de mededinging plaatsvindt. Anders gezegd, wat is de 'relevante markt'? Per definitie geldt dat alle producten die goede substituten voor elkaar zijn, tot dezelfde relevante markt behoren. In verband hiermee geldt het volgende. Als één enkel bedrijf haar prijs serieus verhoogt, dan zal een substantieel deel van haar klanten overstappen naar een of meer concurrenten (tenzij het bedrijf een monopolie heeft). Deze concurrenten opereren dan allemaal op dezelfde relevante markt als het eerste bedrijf. Daarentegen geldt voor elk bedrijf dat door de genoemde prijsverhoging niet substantieel meer klanten krijgt, dat het niet op dezelfde relevante markt opereert (Belleflamme en Peitz, 2015).

Voetbalfans worden hier ook wel consumenten genoemd. De meeste consumenten willen vooral clubs uit eigen land zien. Als de prijzen van de tribuneplaatsen of tv-beelden van één club, of van alle clubs, in één land stijgen, dan gaan consumenten uit dat land niet veel vaker naar buitenlandse clubs kijken. Dit betekent dat het voetbal van clubs uit eigen land een relevante markt vormt. Deze opvatting wordt gedeeld door wetenschappers en mededingingsautoriteiten (Jeanrenaud en Késenne, 2006; Bourg en Gouguet, 2010).

Buitenlandse clubs zijn dus vaak geen substituuat voor clubs uit eigen land. Maar ze vormen wel een aanvulling. Hierbij vormen alle Europese clubs mogelijk samen de relevante markt; of een Nederlander naar Engelse of Spaanse clubs kijkt, kan soms sterk afhangen van de prijs. Echter, de markt voor buitenlands voetbal blijft hier verder buiten beschouwing.

Veel voetballiefhebbers zijn graag verbonden met één bepaalde club. Liefst is die club geografisch nabij, zodat het stadion bereikbaar is en regionale sentimenten het plezier vergroten. Veel fans willen ook graag dat hun club mee kan doen om nationale en Europese prijzen. Hierbij telt niet alleen hoe vaak de club zulke prijzen wint; belangrijk is ook dat er een kans is dat er ooit zo'n prijs gewonnen wordt. In dit verband speelt ook een rol dat profclubs onder meer dromen verkopen. (Zie voor het voorgaande Quirk en Fort, 1999; Simmons, 2006; Koenigstorfer et al., 2010; Dobson en Goddard, 2011.)

Zestig jaar geleden mochten de fans van clubs als Newcastle United en Nottingham Forest nog dromen dat hun club ooit de landstitel of zelfs de hoogste Europese titel zou winnen. De fans van Forest zagen hun dromen ook nog eens uitkomen; de club werd in 1978 landskampioen en won in 1979 en 1980 de Europacup I. Tegenwoordig zijn er in Engeland misschien nog maar acht clubs over die in de perceptie van de meeste mensen nog een reële kans hebben om ooit de hoogste Europese titel te halen, en Newcastle en Forest zitten daar niet meer bij. De meeste Engelse tv-kijkers die fan willen worden van een Engelse club die deze titel kan winnen, hebben (in hun perceptie) dus misschien nog maar keus uit acht. Stadionbezoekers hebben vanwege de reisafstanden nog minder keus.

In continentaal Europa is de keus (nog) beperkter. Daar heeft elk land tegenwoordig minder kanshebbers op de Europese titel dan Engeland.¹

Meer in het algemeen geldt het volgende. In veel nationale competities, en in de hoogste Europese competitie, zijn de krachtsverschillen tussen de clubs toegenomen. In veel landen hebben (jonge) mensen die (voor het eerst in hun leven) fan willen worden van een club uit eigen land met een reële kans om ooit de hoogste Europese titel te winnen, nu minder keus dan hun landgenoten van zestig jaar geleden. Hetzelfde geldt voor mensen die fan willen worden van een club uit eigen land met een reële kans op de landstitel. (Zie voor het voorgaande Groot, 2008; Dobson en Goddard, 2011; Andreff en Raballand, 2011; Bloching en Pawlowski., 2013; Rohde en Breuer, 2016; Ramchandani et al., 2018.)

De clubs die nog wel kans hebben op belangrijke titels, krijgen meer fans (omdat ze minder serieuze concurrenten hebben). Daarbij ligt voor een aanzienlijk aantal fans het stadion van hun favoriete club tegenwoordig ver van huis (Dobson en Goddard, 2011). De uitstraling van succes wint het hier van regionale sentimenten en een korte reisafstand. Wel moet, vanwege de clubtrouw, de aanwas van nieuwe clubfans vooral van jongeren komen. De toename van het marktaandeel van de grote clubs is dan ook een proces van lange termijn.

Dit artikel beoogt niet de toenemende krachtsverschillen tussen voetbalclubs te verklaren. In de marge kan wel worden opgemerkt dat er meerdere oorzaken zijn, zoals bijvoorbeeld de opkomst van televisie en de toenemende ongelijkheid bij de verdeling van de inkomsten daaruit (Bourg en Gouquet, 2010).

Topclubs worden voor het vervolg gedefinieerd als clubs die (in de perceptie van de meeste liefhebbers) een reëel uitzicht hebben om ooit de landstitel te winnen. Europese topclubs zijn clubs met een reëel uitzicht om ooit de hoogste Europese titel te winnen.

Samenvattend geldt dan het volgende. In veel landen is het aantal topclubs en het aantal Europese topclubs gedaald, tot een klein of zeer klein aantal. Tegenwoordig zijn er, op veel

¹ Van de twintig best verdienende clubs van Europa komen er negen uit Engeland (Deloitte, 2019). De inkomsten van een club bepalen de kansen op sportief succes in sterke mate (Rohde en Breuer, 2016).

nationale markten, minder keuzemogelijkheden dan vroeger voor consumenten die fan willen worden van een (Europese) topclub. Kortom, de mededinging is gedaald.

2.2 Gevolgen voor de welvaart

De algemene theorie over markten met onvolledige mededinging zegt het volgende. Naarmate het aantal aanbieders op een relevante markt lager is, en naarmate de producten (of misschien beter: productvariëteiten) van de diverse aanbieders meer van elkaar verschillen, is de marktmacht van de aanbieders groter. Daarbij houdt de definitie van marktmacht het volgende in: de marktmacht van een bedrijf is groter naarmate het bedrijf haar prijs meer kan verhogen zonder dat daardoor veel (potentiële) klanten naar concurrenten overstappen (gaan).

Hoe meer marktmacht bedrijven hebben, hoe hoger volgens de theorie de prijzen zullen zijn. Hogere prijzen leiden tot een daling van de consumptie, en daardoor tot minder welvaart. Dit laatste omdat de marktprijs, die de waarde van het marginale product voor de consument weerspiegelt, boven de marginale kosten ligt (op de hier besproken markten met onvolledige mededinging).

Als er op een markt verschillende producten worden aangeboden, die tegemoetkomen aan verschillende voorkeuren van consumenten, is dit op zich goed voor de welvaart. Als productdifferentiatie alleen mogelijk is bij hoge prijzen, dan is het goed mogelijk dat die hoge prijzen per saldo de welvaart niet schaden.

Ten slotte leiden hoge prijzen, inkomsten en winsten in sommige situaties mogelijk tot meer innovatie, en tot producten met meer waarde voor de consument. Wat dit betreft is het mogelijk juist gunstig als het aantal concurrenten niet te groot is (zodat de prijzen wat hoger kunnen zijn). Tegelijkertijd is het voor innovatie wel weer goed als er minimaal enige concurrentie is.

Deze theorie vormt de basis voor het mededingingsbeleid. Met dit beleid willen overheden bereiken dat er op veel markten minimaal redelijk wat aanbieders zijn, die zonder grote belemmeringen met elkaar kunnen concurreren. (Zie voor het voorgaande Belleflamme en Peitz, 2015.)

De vraag is nu of deze algemene theorie ook van toepassing is op het voetbal. De theorie gaat uit van de veronderstelling dat bedrijven naar (financiële) winst streven. Veel voetbalclubs daarentegen streven naar sportief succes. Echter, de sportieve successen hangen sterk af van het budget voor het elftal (Rohde en Breuer, 2016). En daardoor zijn ook clubs die naar sportief succes streven gedwongen naar hoge inkomsten te streven. Dit leidt tot hetzelfde prijsbeleid als bij bedrijven en clubs die naar winst streven (Késenne en Pauwels, 2006). Voetbalclubs zullen dus hogere prijzen vragen naarmate hun marktmacht groter is. Wat dit betreft geldt de algemene theorie ook voor het voetbal.

In paragraaf 2.1 is geconstateerd dat er in het voetbal tegenwoordig minder topclubs zijn dan vroeger, en dat consumenten daardoor minder keuze hebben. Dit impliceert dat de overblijvende topclubs grotere marktmacht hebben. En grotere marktmacht leidt, zoals zojuist betoogd, ook in het voetbal tot hogere prijzen.

Volgens de algemene theorie kunnen, als gezegd, hoge prijzen en inkomsten soms leiden tot innovatie en een product met meer waarde voor de consument. Dit roept de volgende vraag op: leidt de geconstateerde toename van de marktmacht in het voetbal niet via hogere prijzen en inkomsten tot leuker voetbal? Het antwoord is een ondubbelzinnig nee. Als alle clubs veel geld verdienen, dan leidt dit weliswaar tot innovatie op onder meer trainingsgebied, en tot hogere spelerssalarissen, maar niet tot leuker voetbal. Messi geeft de mensen niet meer plezier dan Maradona vroeger deed. Hogere prijzen en inkomsten maken het voetbal niet waardevoller voor de consument (Van der Burg en Prinz, 2005). Dat betekent dat de hogere prijzen in het voetbal enkel een negatief effect op de welvaart hebben (doordat ze de consumptie doen dalen).

Voor de goede orde: het gaat in dit artikel niet om de vraag of voetbal tegenwoordig meer welvaart creëert dan vroeger (bijvoorbeeld dankzij de komst van televisie, of dankzij de toename van de vrije tijd). Het gaat er slechts om of het (nog) beter kan dan het nu gaat.

Een speciaal punt dat wat extra aandacht behoeft is het volgende. Voor zover het gaat om neutrale voetballiefhebbers, kunnen prijsverschillen liefhebbers op korte termijn voor de ene in plaats van de andere club doen kiezen. Wat dit betreft is er weinig verschil tussen de voetbalsector en andere sectoren. Echter, veel voetbalconsumenten zijn een trouwe fan van één bepaalde club, en zullen (bijna) nooit voor een andere club kiezen vanwege een prijsverhoging. Bij deze consumenten kunnen clubs (bijna) niet op prijs concurreren, en is het voorgaande verhaal over het effect van stijgende marktmacht minder relevant.

Maar hier staat wel iets tegenover. Voordat iemand een trouwe fan is, moet hij dat worden. Dat gebeurt vaak in de kinderjaren. Het helpt dan als het kind (al dan niet samen met een ouder familielid) naar het stadion komt, de club op televisie ziet, of een clubshirt krijgt om mee op straat te spelen. Hierbij kunnen prijsverschillen tussen clubs een rol spelen, ook omdat het geld vaak door prijsbewuste ouders wordt betaald. Als een club dan in enig jaar een lage prijs hanteert, kan dit misschien net de doorslag geven bij het binnenhalen van een nieuwe fan voor het leven. In dat geval leidt die lage prijs in dat ene jaar tot een inkomstenstroom van meer dan een halve eeuw. Zo bezien kan prijsconcurrentie juist uiterst lucratief zijn.

Dit voordeel van prijsconcurrentie biedt compensatie voor het feit dat mensen die al een trouwe fan zijn niet vanwege de prijs van club zullen veranderen. Kortom, prijsconcurrentie kan ook in het voetbal effectief zijn. Prijsconcurrentie zal dan ook een rol spelen. En dus kan

de marktmacht van clubs invloed hebben op de mate van prijsconcurrentie, en daarmee op het prijsniveau.²

Helaas is er geen empirisch onderzoek gedaan naar de invloed van de stijgende marktmacht van individuele voetbalclubs op de prijzen. Wel staat vast dat minimaal een aantal prijzen de laatste zestig jaar veel hoger geworden zijn. Zo zijn de prijzen van een aantal belangrijke voetbalbeelden vanaf de komst van betaaltelevisie sterk gestegen. En de reële prijs van het gemiddelde kaartje voor een wedstrijd in de hoogste Engelse divisie was in 1999 8,4 keer zo hoog als in 1959 (Dobson en Goddard, 2011).³ Echter, dit bewijst nog niet dat er een relatie is tussen stijgende marktmacht en stijgende prijzen; er zijn allerlei andere factoren die een rol kunnen spelen. Desalniettemin is er, voor zover ik kan zien, geen reden denkbaar waarom de theorie dat meer marktmacht tot hogere prijzen leidt niet ook voor het voetbal zou gelden.

Een punt dat enigszins specifiek is voor de voetbalsector, en niet gebaseerd is op de standaard theorie, is het volgende. De daling van het aantal topclubs leidt ook tot een daling van de totale capaciteit van de stadions van alle topclubs tezamen. Hierdoor moet bij de kaartverkoop vaker nee worden verkocht. Ook dat schaadt de welvaart.

Het volgende, tevens laatste punt is wel weer in lijn met de theorie. Het kleinere aantal topclubs van tegenwoordig kan minder goed tegemoetkomen aan de verschillende voorkeuren van consumenten ten aanzien van zaken als de locatie en het karakter van een club. Ook dit is ongunstig voor de welvaart.

Een voorbeeld kan sommige van de voorgaande punten verduidelijken. 60 jaar geleden kon een jongetje uit Rotterdam dat fan van een profclub wilde worden nog kiezen uit minimaal twee topclubs uit eigen stad: het aloude, traditie uitstralende Sparta en de volksclub Feyenoord. Maar de laatste keer dat Sparta landskampioen werd was in 1959. Tegenwoordig is Feyenoord de enige club in Rotterdam die kaartjes voor topvoetbal aanbiedt. Het dichtstbijzijnde stadion van een concurrerende topclub ligt nu ruim 80 kilometer verderop. Voor de (aankomende) voetbalconsument is de keuze dus minder

² Bij televisie past nog een extra opmerking. De uitzendrechten van alle clubs in een competitie worden tegenwoordig veelal verkocht door de organisator van de competitie. Op de markt voor uitzendrechten is er dan in feite een kartel. Als alle rechten vervolgens naar één zender gaan, is er ook geen concurrentie op de markt voor tv-uitzendingen. Op beide markten lijkt het voor de mededinging dus niets uit te maken hoeveel topclubs er zijn, want er is hoe dan ook geen concurrentie. Zo bezien lijkt de geconstateerde daling van het aantal topclubs geen enkel effect op de prijzen te hebben. Echter, de door het kartel verkochte uitzendrechten worden, op last van de mededingingsautoriteiten, soms in pakketten aan verschillende zenders verkocht. De ene zender krijgt dan andere clubs en wedstrijden dan de andere. Naarmate het aantal topclubs groter is, kunnen er in principe meer concurrerende pakketten worden gemaakt, zodat er meer concurrentie om kijkers kan ontstaan. Dit betekent, omgekeerd, dat de geconstateerde afname van het aantal topclubs ook in het geval van centrale verkoop van tv-rechten toch kan leiden tot minder mededinging en hogere prijzen van tv-uitzendingen.

³ Voor de periode na 1999 is zo'n precieze conclusie niet mogelijk, omdat geschikte data ontbreken. Wel kan worden opgemerkt dat er sinds een aantal jaren protestacties van Engelse supporters zijn tegen de in hun ogen te hoge ticketprijzen (zie <http://www.fsf.org.uk/campaigns/away-fans/twentys-plenty>).

geworden. Feyenoord heeft in eigen regio nu dus erg veel marktmacht wat betreft tribuneplaatsen. Bij tv-beelden en clubartikelen speelt het probleem van de reisafstand niet. Hier is de marktmacht van Feyenoord kleiner dan bij tribuneplaatsen, maar, omdat er in Nederland nog maar drie topclubs over zijn, wel groter dan voorheen.

Samengevat: het aantal topclubs is gedaald. De (aankomende) consumenten hebben minder keuze dan voorheen. De overblijvende topclubs hebben grotere marktmacht. Dit alles leidt, gezien de theorie, tot hogere prijzen en, om meerdere redenen, tot minder welvaart.

2.3 Positie van de bonden

De Europese voetbalbond UEFA is een vereniging van nationale bonden, die op hun beurt verenigingen van clubs zijn. Door de verenigingsstructuur, waarin elk lid één stem heeft, hebben kleine clubs en bonden veel stemrechten. Mede hierdoor hebben de bonden in het verleden een aantal maatregelen genomen die de kleine clubs sterker maakten, of in elk geval minder zwak. Dit heeft een gunstige invloed gehad op de spanning en op het aantal clubs met uitzicht op belangrijke prijzen, en vanwege dit laatste dus ook op de mededinging op nationale markten. De democratie van de voetbalbonden bevorderde dus (vermoedelijk onbewust) ook de economische mededinging.

Ook de huidige voorzitter van de UEFA, Aleksander Čeferin, wil meer spanning. Hij heeft, wellicht mede denkend aan de politieke haalbaarheid, op verschillende momenten al verschillende maatregelen geopperd (The Guardian, 2017, 2018). En hoewel sommige maatregelen minder effectief zijn (voor alle competities tegelijk), zijn er zeker ook goede maatregelen beschikbaar die niet alleen de spanning in de Europese competities verhogen maar tegelijkertijd ook de spanning in de nationale competities (Van der Burg en Prinz, 2005; Groot 2008).

Helaas worden bestuurders als Čeferin structureel tegengewerkt door de grote Europese clubs. Die dreigen sinds 1998 zo nu en dan om uit de UEFA-toernooien te stappen en een Superliga te beginnen, als de UEFA hun sportieve kansen verkleint. Hierdoor kan de UEFA weinig meer voor de spanning doen. Sterker nog, het dreigen met een gezamenlijk vertrek en andere onderling afgestemde acties van grote clubs hebben de UEFA tot maatregelen gebracht die juist deze clubs sterker maken (Pijetlovic, 2015).

2.4 Kenmerken en effecten van een Superliga

In de toekomst komt er mogelijk daadwerkelijk een Superliga. Dit wordt dan een competitie met tussen de 16 en 64 clubs, waaronder de grootste van Europa. De deelnemers spelen niet langer in UEFA-toernooien. Elke deelnemer speelt jaarlijks veel meer wedstrijden in de Superliga dan nu in UEFA-toernooien mogelijk is. In verband hiermee zullen de deelnemers vermoedelijk ook hun nationale competitie verlaten. De clubs die niet aan de Superliga deelnemen, spelen dan in uitgedelede nationale competities. Het wegvallen van de nationale competities met alle nationale topclubs en regionale sentimenten heeft op zich een negatief effect op het plezier van de fans, en dus op de welvaart.

In een Superliga van bijvoorbeeld 32 clubs spelen mogelijk zes Engelse clubs. We bekijken nu eerst de gesloten variant, waarbij promotie naar en degradatie uit de Superliga onmogelijk is. In Engeland wordt de productie van Europees topvoetbal door een club uit eigen land dan voor altijd tot zes clubs beperkt. Een groter deel van de Engelse voetballiefhebbers zal dan supporter worden van een van deze clubs. Die clubs krijgen nog meer marktmacht. Hun prijzen zullen verder stijgen. Hun zes stadions, met samen misschien 400.000 plaatsen, zullen nog meer mensen nee verkopen omdat ze uitverkocht zijn.

De meeste andere landen krijgen minder dan zes aanbieders van Europees topvoetbal. Sommige landen krijgen mogelijk slechts één club in de Superliga. Die club krijgt dan in eigen land een monopolie op Europees topvoetbal voor clubs, bijna vergelijkbaar met het monopolie van de nationale bond op interlandvoetbal voor een elftal uit eigen land. Kortom, de Superliga leidt in veel landen tot minder mededinging. Het zal duidelijk zijn dat dit op zich de welvaart schaadt.

Er is ook een open variant, met promotie naar de Superliga vanuit de nationale competities. Hierbij houden alle profclubs in theorie kans om ooit de Europees titel te winnen. In de praktijk zal voor een flink aantal clubs gelden dat ze soms in de Superliga spelen en soms in een minder lucratieve nationale competitie. Mede door de magere jaren in de nationale competitie zullen ze zich dan toch niet financieel met de allerbeste clubs kunnen meten. Het aantal clubs dat regelmatig in de Superliga speelt en meedoet om de Europese titel zal dan ook beperkt blijven. Hierdoor leidt ook een open Superliga tot meer marktmacht voor de deelnemers, en daardoor tot hogere prijzen. Dat is negatief voor de welvaart.

Tegenover de al genoemde negatieve welvaartseffecten staat dat een Superliga waarschijnlijk spannend zal zijn, zeker als het aantal deelnemers beperkt is. Dit telt zwaar, en daarom is het goed mogelijk dat een competitiestelsel met Superliga de welvaart per saldo toch verhoogt – in vergelijking met het bestaande stelsel waarin de spanning steeds verder afneemt (Hoehn en Szymanski, 1999).

Echter, men kan een competitiestelsel met spannende Superliga ook vergelijken met het bestaande stelsel inclusief maatregelen die de spanning weer verhogen. In dat geval suggereert het voorgaande dat het bestaande stelsel attractiever is, en goed voor de welvaart. Van der Burg (2014) geeft een meer uitgebreide onderbouwing van deze conclusie, en van de andere conclusies in deze paragraaf.

Dit brengt ons terug bij de vraag of vergaande maatregelen voor de spanning haalbaar zijn. Zoals gesteld worden deze maatregelen tot nu toe door de grote clubs geblokkeerd. Maar is dit niet in strijd met de wet?

3 Juridische analyse

3.1 Inleiding: het Bosman arrest

De meest bekende ingreep van de Europese Unie in het voetbal is het Bosman-arrest van 1995. Het arrest is gebaseerd op de regels voor vrij verkeer van werknemers, tegenwoordig artikel 45 van het EU Werkingsverdrag. Het arrest heeft onder meer het transfersysteem afgezwakt. Hierdoor krijgen kleinere clubs gemiddeld minder geld als ze goede spelers aan grotere clubs verkopen (in vergelijking met de situatie waarin het oude transfersysteem nog had bestaan). Dit vermindert ook hun kansen op het veld.

Voorstanders van het oude transfersysteem betoogden in 1995 dan ook dat het systeem nodig was voor de spanning. En het Europese Hof stelde dat specifieke kenmerken van de sport, zoals de noodzaak van spanning, inderdaad een reden kunnen zijn voor het niet toepassen van de regels voor vrij werknemersverkeer op de voetbalsector. Maar het Hof oordeelde uiteindelijk dat dit punt niet doorslaggevend was, omdat niet voldaan was aan de voorwaarde van proportionaliteit. Dit onder meer omdat de spanning ook bevorderd kon worden met alternatieve maatregelen, die het verkeer van werknemers niet belemmerden (Weatherill, 2003; Van den Bogaert, 2015).

Echter, het zwakker worden van de kleine clubs heeft niet alleen invloed op de spanning. Het leidt, zoals betoogd, ook tot minder mededinging op nationale markten. Het Bosman-arrest heeft dus de mededinging verminderd. Dit overigens ook omdat de door het Hof bepleite alternatieve maatregelen vanwege de tegenwerking van de machtige, grote clubs nooit genomen zijn. Een vraag zou nu kunnen zijn of het voorgaande niet betekent dat het arrest direct in strijd is met de mededingingsregels. Deze op zich interessante vraag wordt in dit artikel echter niet verder besproken.

Wel zij opgemerkt dat het Hof niet eens gedacht lijkt te hebben aan de effecten van het arrest op de mededinging op nationale markten. Dit illustreert een algemeen punt: de EU houdt te weinig rekening met het feit dat veel relevante markten in het voetbal nationale markten zijn. Dat is een gemiste kans. Als men denkt dat de relevante markt in een bepaalde situatie een Europese markt is, ziet men op die markt nog steeds veel topclubs. Zo zijn er in Europa misschien nog meer dan 20 Europese topclubs.⁴ Maar in situaties waarin de relevante markt een nationale markt is, ziet men op de relevante markt (veel) minder dan 10 topclubs, en nog weer minder Europese topclubs. Dat betekent dat er zo weinig mededinging kan zijn dat de welvaart serieus geschaad kan worden. Dit zal ook voor de Superliga relevant blijken te zijn.

3.2 De plannen voor de Superliga en het lobbywerk van grote clubs

Profclubs dienen te voldoen aan de Europese mededingingsregels. Artikel 101(1) van het EU Werkingsverdrag verbiedt “alle overeenkomsten tussen ondernemingen, alle besluiten

⁴ Zie ook Rohde en Breuer, 2016.

van ondernemingsverenigingen en alle onderling afgestemde feitelijke gedragingen welke de handel tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst". Artikel 102 verbiedt dat "een of meer ondernemingen misbruik maken van een machtspositie op de gemeenschappelijke markt of op een wezenlijk deel daarvan".

Zoals besproken hebben grote clubs vanaf 1998 via het gezamenlijk dreigen met een Superliga en andere onderling afgestemde acties, de aan de democratische verenigingsstructuur gekoppelde macht van kleine clubs en bonden doorbroken. Hierdoor heeft de UEFA weinig meer voor de kleine clubs kunnen doen, en soms juist de grote clubs sterker helpen maken. Als gevolg hiervan is op nationale markten de mededinging (verder) gedaald. Kortom, de mededinging is door de onderling afgestemde acties beperkt. En dus zijn deze acties in strijd met artikel 101.

Verder benadelen de onderling afgestemde acties van grote clubs andere partijen, en in het bijzonder de kleine clubs en hun fans. Er lijkt dan ook sprake te zijn van machtsmisbruik, in strijd met artikel 102. Min of meer dezelfde conclusie werd eerder al getrokken door Van den Brink (2000) en Pijetlovic (2015).

De Europese Commissie hoort daarom een eind te maken aan de onderling afgestemde acties van grote clubs. Echter, Pijetlovic (2015) denkt dat dit deze clubs mogelijk zo kan frustreren dat ze daardoor daadwerkelijk een Superliga gaan oprichten. Maar is dat dan wel toegestaan?

3.3 Daadwerkelijke oprichting van een Superliga

De oprichting van een nieuwe sportcompetitie is juridisch in principe toegestaan. Bezwaren kunnen hooguit ontstaan in verband met de precieze kenmerken van de competitie (Parrish en Miettinen, 2008).

In dit kader stellen Van den Brink (2000) en Parrish en Miettinen (2008) dat een Superliga zonder eerlijke promotie- en degradatieregeling, en dus zonder eerlijke toegang, (mogelijk) niet is toegestaan op grond van de Europese mededingingsregels.

Dit artikel gaat verder dan Van den Brink, en Parrish en Miettinen. Zoals betoogd geldt voor elke Superliga, en dus ook voor één met degradatie en promotie, het volgende: de oprichting ervan zal de deelnemende clubs in eigen land meer marktmacht geven, en de mededinging op nationale markten beperken. Dit is (ook omdat een Superliga noodzakelijkerwijs gebaseerd is op een overeenkomst tussen meerdere clubs en een organisator) in strijd met artikel 101(1). Zo bezien moet elke Superliga verboden worden.

Nu is het wel zo dat de UEFA een monopolie heeft op het organiseren van een Europese topcompetitie. Een terechte vraag is dan ook of dit monopolie niet door andere partijen mag worden aangevochten. Pijetlovic (2015) bespreekt deze vraag, maar concludeert dat hier

toch geen sterk argument voor de Superliga ligt. Een belangrijke overweging daarbij is dat er bij het organiseren van een topcompetitie uiteindelijk altijd weer een monopolie ontstaat. De vraag is dan ook vooral welk monopolie het beste is.

In paragraaf 2.3 is betoogd dat, indien de UEFA weer echt democratisch wordt, er maatregelen zullen komen die de kleine clubs sterker maken, en dat, als de kleine clubs sterker worden, de mededinging op nationale markten toeneemt. In paragraaf 2.4 is betoogd dat een Superliga juist leidt tot meer marktmacht van grote clubs op hun nationale markten. De conclusie kan zijn dat een monopolie van de UEFA beter is voor de mededinging dan een monopolie van een partij die de Superliga organiseert, (in elk geval) indien de UEFA weer echt democratisch wordt.

Zoals betoogd in paragraaf 3.2 mag de Europese Commissie niet toestaan dat de democratische besluitvorming bij de UEFA door de onderling afgestemde acties van de grote clubs wordt aangetast. Indien de Commissie deze plicht (die voortvloeit uit de plicht de mededinging te beschermen) vervult, dan wordt de UEFA weer echt democratisch. Indien dat gebeurt, dan is een monopolie van de UEFA vanuit het oogpunt van de mededinging duidelijk te prefereren boven het monopolie van een organisator van een Superliga.

In dit kader kan nog worden opgemerkt dat een commerciële organisator van een Superliga de concurrentieslag met de UEFA om het aantrekken van Europese topclubs alleen kan winnen als de deelnemers aan zijn competitie meer kunnen verdienen dan in de bestaande competities mogelijk is, en daarbij helpt het zeer als de deelnemers in eigen land meer marktmacht krijgen (Van der Burg, 2014). En dat laatste is, zoals ook al betoogd in paragraaf 2.4, precies wat met een Superliga zal gebeuren.

Kortom, niemand hoeft bang te zijn voor een Superliga, als de Europese Commissie de mededingingsregels handhaaft en een eind maakt aan de onderling afgestemde acties van grote clubs die (de vrije democratie bij de UEFA en dus) de mededinging hebben aangetast.

4 Conclusie

Zowel de eventuele toekomstige oprichting van een Superliga, als de manier waarop grote clubs sinds 1998 via onder meer het dreigen met een Superliga de democratische besluitvorming van de UEFA hebben ondergraven, zijn in strijd met de regels inzake de vrije mededinging. Het gaat hierbij om acties op Europees niveau, die effecten hebben op zowel Europese markten (zoals de markt voor het organiseren van Europese topcompetities, en de markt voor buitenlands voetbal) als op nationale markten (de markt voor voetbal uit eigen land). De acties vallen dan ook onder de verantwoordelijkheid van de Europese mededingingsautoriteiten. Helaas hebben deze autoriteiten de regels tot nu toe niet goed toegepast. Ze hebben, meer precies, onvoldoende aandacht besteed aan het feit dat de

verslechtering van de positie van kleine clubs, die mede het gevolg is van de genoemde acties, de mededinging op vooral nationale markten schaadt.

Een laatste vraag is hoe de ontwikkelingen in het voetbal zich verhouden tot de geest van de mededingingsregels. Anders gezegd: hoe verhouden ze zich tot het doel van deze regels? Het doel is vooral om de welvaart te verhogen. Meer specifiek is het doel een situatie waarin consumenten zo goed mogelijke producten kunnen krijgen tegen zo laag mogelijke prijzen, bij een zo groot mogelijke productvariëteit. Helaas zijn de ontwikkelingen in het voetbal in tegengestelde richting gegaan, mede door het Bosman-arrest en een op andere gebieden te passief beleid van de EU. Het Europese mededingingsbeleid heeft bij het voetbal tot op heden gefaald.

Auteur

Tsjalle van der Burg (e-mail: t.vandenburg@utwente.nl) is Universitair docent economie, Universiteit Twente. De auteur dankt Victoria Daskalova, Ramses Wessel en een anonieme referee voor hun waardevolle suggesties.

Literatuur

- Andreff, W., en G. Raballand, 2011, Is European football's future becoming a boring game? In: W. Andreff (ed.), *Contemporary issues in sports economics*, Cheltenham: Edward Elgar, 131-167.
- Belleflamme, P. en M. Peitz, 2015, *Industrial organization* (second edition), Cambridge: Cambridge University Press.
- Bloching, B., en T. Pawlowski, 2013, *How exciting are the major European Football leagues?* Tübingen, Roland Berger Strategy Consultants.
- Bogaert, S. van den, en A. Vermeersch, 2006, Sport and the EC Treaty: a tale of uneasy bedfellows? *Economic Law Review*, 31 (December): 821-840.
- Bogaert, S. van den, 2015, Bosman: one for all ..., *Journal of European Competitive Law*, vol. 22(2): 174-178.
- Bourg, J.F., en J.J. Gouguet, 2010, *The political economy of professional sport*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Brink, J.P. van den, 2000) EU competition law and the regulation of football: Part II, *European Competition Law Review*, vol. 21 (9): 420-427.
- Burg, T. van den, en A. Prinz, 2005, Progressive taxation as a means to improve competitive balance. *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 52(1): 65-74.
- Burg, T. van den, 2014, *Football Business. How markets are breaking the beautiful game*, Oxford: Infinite Ideas.
- Cairns, J., N. Jennett en P.J. Sloane, 1986, The economics of professional team sports: a survey of theory and evidence, *Journal of Economic Studies*, vol. 13: 3-80.
- Deloitte, 2019, *Football Money League 2019*. Manchester, Deloitte Sports Business Group.
- Dobson, S. en J. Goddard, 2011, *The economics of football* (second edition), Cambridge: Cambridge University Press.
- Groot, L., 2008, *Economics, uncertainty and European football*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Hoehn, T., en S. Szymanski, 1999, The Americanisation of European soccer, *Economic Policy*, vol. 21 (April): 205-240.

- Jeanrenaud, C., en S. Késenne, 2006, Sport and the media: an overview. In: C. Jeanrenaud en S. Késenne (eds), *The economics of sports and the media*, Cheltenham: Edward Elgar, 1-25.
- Késenne, S. en W. Pauwels, 2006, Club objectives and ticket prices in professional team sports. *Eastern Economic Journal*, vol. 32(3): 549-560.
- Koenigstorfer, J., A. Groeppel-Klein en T. Kunkel, 2010, The attractiveness of national and international football leagues: perspectives of fans of “star clubs” and “underdogs”, *European Sport Management Quarterly*, vol. 10 (2): 127-163.
- Nalbantis, G., T. Pawlowski en D. Coates, 2017, The fans’ perception of competitive balance and its impact on willingness-to-pay for a single game, *Journal of Sports Economics*, vol. 18 (5): 479-505.
- Parrish, R., en S. Miettinen, 2008, *The sporting exception in European Union law*, Den Haag: T.M.C. Asser Press.
- Pijeclovic, K., 2015, *EU sports law and breakaway leagues in football*, Dordrecht: Springer.
- Quirk, J. en R. Fort, 1999, *Hardball. The abuse of power in pro team sports*, Princeton: Princeton University Press.
- Ramchandani, G., D. Plumley, S. Boyes en R. Wilson, 2018, A longitudinal and comparative analysis of competitive balance in five European football leagues, *Team Performance Management: An International Journal*, vol. 24 (5/6): 265-282.
- Rohde, M. en C. Breuer, 2016, Europe’s elite football: financial growth, sporting success, transfer investment and private majority investors, *International Journal of Financial Studies*, vol. 4(2): 1-20.
- Rompuy, B. van, 2015, The role of EU competition law in tackling abuse of regulatory power by sports associations. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 22(2): 179-208.
- Simmons, R., 2006, The demand for spectator sports. In: W. Andreff en S. Szymanski (eds), *Handbook on the economics of sport*, Cheltenham: Edward Elgar, 77-89.
- The Guardian, 2017, UEFA president hints at luxury tax and transfer changes to rein in rich clubs, March 22.
- The Guardian, 2018, Uefa’s Aleksander Ceferin talked about a salary cap – but could it ever happen? July 9.
- Weatherill, S., 2003, Fair play please: recent developments in the application of EU law to sport. *Common Market Law Review*, vol. 40: 51-93.