

# De Super League toont dat betere regulering van het betaald voetbal nodig is

Een select groepje steenrijke voetbalclubs legde plannen op tafel voor een 'Super League', een gesloten competitie naar Amerikaans model. Waar komen deze plannen vandaan, en dienen ze wel de belangen van de voetbalconsument?

## IN HET KORT

- De inkomensongelijkheid tussen clubs en de rol van UEFA als organisator en regulator zijn problematisch in het voetbalbestel.
- Een *Super League* naar Amerikaans model is commercieel interessant, maar geen garantie voor een hoger consumentensurplus.
- Met actiever toezicht op de concurrentiewetgeving kan de Europese Commissie een *Super League* overbodig maken.

## THOMAS PEETERS

Universitair hoofd-  
docent aan de  
Erasmus Universiteit  
Rotterdam

Op zondagavond 18 april lieten twaalf Europese topclubs een bom ontploffen onder de economische structuur van het Europees betaald voetbal. De twaalf clubs – zes Engelse, drie Spaanse en drie Italiaanse – lanceerden een eigen internationale competitie, los van UEFA, de organisator van de huidige Champions League. Bovendien garandeerden de twaalf rebellen zichzelf een permanent recht op deelname aan hun format.

Geen lastige kwalificaties meer, geen dalers en stijgers. Voetbalfans, politici en beleidsvoerders van andere clubs rolden in verontwaardiging over elkaar heen. Zelfs Boris Johnson, weliswaar conservatief en geen voetbalfan, stond klaar om de rechten van aandeelhouders in voetbalclubs drastisch te beperken (Walker en Elgot, 2021).

Al snel werd duidelijk dat de topclubs hun hand overspeeld hadden. Onder druk van de eigen fans en spelers trokken Chelsea en Manchester City zich nog binnen 48 uur terug uit het initiatief. De meeste andere clubs volgden snel.

Toch zijn met het afserven van het plan de problemen in het huidige voetbalbestel, die *Super League*-achtige initiatieven in de hand werken, nog niet opgelost. Een echte oplossing, zo betoog ik in dit artikel, vereist ingrijpen door de Europese concurrentiewaakhond.

## De Super League

Het idee achter de *Super League* is zeker niet nieuw. Ruim

twintig jaar geleden al bekeken Hoehn et al. (1999) de commerciële logica van een competitie tussen de Europese topclubs naar Amerikaans model. Zij beargumenteren dat een dergelijke competitie commercieel interessanter is, omdat deze een globaal publiek aanspreekt. Doordat de clubs sportief en financieel meer aan elkaar gewaagd zijn, neemt bovendien het percentage spannende wedstrijden toe.

Ook het invoeren van nieuwe regulering zou de *Super League* spannender en aantrekkelijker maken. Denk aan een salarisplafond voor spelers en verregerende inkomenshervreiding tussen de deelnemende clubs. Vandaag zien de topclubs dergelijke regulering niet zitten, omdat ze daarmee hun voortbestaan in de hoogste afdeling riskeren – een te groot risico. Om dat risico weg te nemen zou de competitie dan ook 'gesloten' zijn met vaste deelnemers die zeker zijn van hun plek, zonder stijgers en dalers.

In het plan van 18 april zou de *Super League* bestaan uit vijftien vaste clubs, waaraan er via kwalificaties vijf worden toegevoegd. Iedereen voelt echter aan dat het niet de bedoeling is om het daarbij te laten. Als de competitie eenmaal gelanceerd is, kan deze zich uitbreiden. Ook daar hebben de Amerikanen al een model voor bedacht. Bij de *Major League Soccer* (MLS) kunnen investeerders clubs oprichten in nieuwe steden op voorwaarde dat de investeerders een *expansion fee* van 200 miljoen dollar ophoesten. Zo kunnen op termijn alle interessante markten worden aangeboord. Waarom geen club in Moskou, Istanbul, Warschau, of – wie weet – Amsterdam? Bovendien biedt dit systeem meteen een mooie *return* voor de initiële investeerders.

Dat de *Super League*-clubs er zelf op vooruit zouden gaan, lijkt wel vrij duidelijk. Maar hoe zit dat met de consument? Die verliest dan de illusie dat zijn favoriete clubje ooit het machtige Barcelona zou kunnen verslaan in de finale van de Europese beker. Vooral stadionbezoekers koesteren deze illusie. Zij gingen na het voorstel voor de *Super League* massaal de straat op, en gaven het initiatief zo de doodsteek. Daarmee maakten ze in één klap duidelijk dat supporters niet als 'ordinaire' entertainment-consumenten behandeld wensen te worden.

Van de andere kant zorgt de *Super League* voor minder eenzijdige wedstrijden, waarin Barcelona de verdedigende muur van Ferencváros probeert af te breken. Dit komt vooral de tv-kijkers ten goede, die meer belang hechten aan de absolute kwaliteit van het vertoonde spel, maar zich niet aan straatprotesten wagen (Szymanski, 2003; Peeters, 2012).

De Super League houdt verder ook de mogelijkheid in tot uitbreiding. Als die er effectief komt, zouden de topclubs op termijn beter verdeeld kunnen raken over de Europese 'grootsteden', en zouden meer Europeanen toegang krijgen tot écht topvoetbal. Die toegang komt echter wel tegen een superhoge prijs. De clubs zien zich immers verzekerd van een globaal monopolie in de markt voor televisierechten, en grotere lokale monopolies voor stadionbezoek. Zowel stadionbezoekers als tv-kijkers mogen hun beurs alvast trekken.

### Nationale markt, internationale concurrentie

De aantrekkingskracht van de Super League is een rechtstreeks gevolg van twee weeffouten in de huidige organisatie van het Europese voetbal. Het eerste probleem is dat clubs concurreren op Europees niveau, maar hun inkomsten grotendeels genereren in nationale markten. Over de laatste tien jaar zijn de inkomensverschillen tussen grote en kleine landen enorm toegenomen, zie figuur 1, omdat de inkomsten uit tv-rechten sterk samenhangen met de grootte van de nationale mediamarkt.

Door deze ontwikkeling zijn traditionele topclubs uit kleinere landen – zoals Ajax, Benfica en Anderlecht – financieel hopeloos achteropgeraakt (tabel 1). Niemand was dan ook verbaasd dat er geen uitnodiging voor de Super League op de mat viel in Amsterdam of Brussel.

Deze scheeftrekking op basis van de nationale mediamarkt is een probleem voor het voetbal als geheel, want er blijft veel geld op tafel liggen. Zo staan er negen Engelse clubs in de lijst van de twintig meestverdienende clubs (UEFA, 2019), terwijl zij een thuismarkt van maar 53 miljoen potentiële fans bedienen. Tegelijkertijd is er geen enkele topclub in Oost-Europa, Scandinavië of op de Balkan, zodat ruim 150 miljoen Europeanen niet 'bediend' worden. Dit is duidelijk geen optimale verdeling in termen van sociale welvaart of inkomstenmaximalisatie.

Tot voor kort lagen de Europese topclubs hier niet echt wakker van, aangezien de grote landen min of meer gelijke tred hielden. Het recente succes van de internationale verkoop van televisierechten voor de Premier League gooit echter roet in het eten. Nu bedreigen de Engelse middenmoters immers ook de topclubs in Spanje en Italië. Die laten dat uiteraard niet zomaar gebeuren, en het is dan ook niet toevallig dat ze de initiatiefnemers zijn van de Super League.

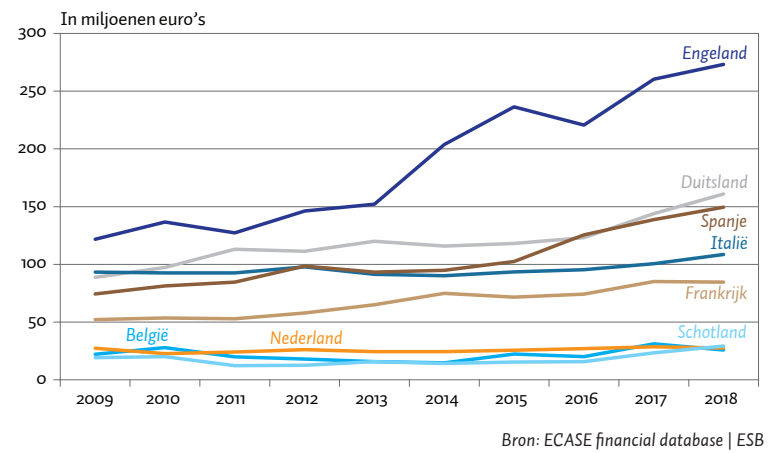
### De dubbele rol van UEFA

Het tweede probleem is dat de UEFA een dubbele rol vervult in het Europese betaald voetbal. UEFA is in de eerste plaats de vereniging van Europese voetbalfederaties. In die rol behartigt ze de belangen van het voetbal in Europa, en reguleert ze de 'industrie'. Veruit het bekendste regulerende initiatief van UEFA is de beruchte *Financial Fair Play*, waarmee het de financiële moeilijkheden van voetbalclubs wilde verhelpen (Peeters et al., 2014). De Europese Unie erkent expliciet het belang van sportfederaties als regulators binnen het 'Europees model' van sport. De Commissie heeft de UEFA ook al meermaals erkend en gesteund bij haar functie als regulator (Europese Commissie, 2007).

Naast haar regulerende rol is de UEFA ook de monopolist-organisator van internationale voetbalcompetities in Europa, en dat zowel voor clubs (bijvoorbeeld de Champi-

### Gemiddelde clubinkomsten in de 1e divisie voor transferactiviteiten

FIGUUR 1



### Inkomstenbronnen voor Europese voetbalclubs per nationale competitie

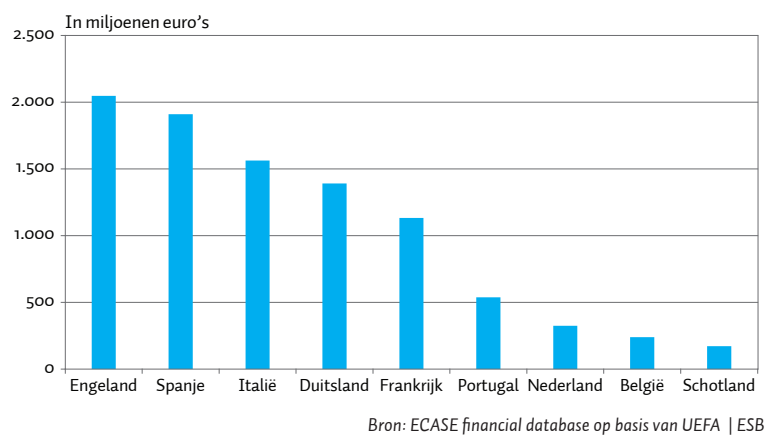
TABEL 1

Competitie	Inkomsten		Aandeel in procenten			
	In miljarden euro	Tv-rechten	Stadion	Commercieel	UEFA	Overig
Engeland	5,44	53	13	26	7	1
Duitsland	3,16	34	16	38	7	5
Spanje	3,15	42	18	27	8	5
Italië	2,31	47	12	25	11	6
Frankrijk	1,69	37	16	24	11	13
Nederland	0,50	15	29	41	8	8
België	0,39	19	22	27	8	24

Bron: UEFA (2019) | ESB

### Totale inkomsten uit Champions League en Europa League 2009–2018

FIGUUR 2



ons en Europa League) als voor landen (bijvoorbeeld het Europees Kampioenschap). Door het commerciële succes van deze competities is de UEFA een grote en financieel succesvolle organisatie geworden. Om dat ook in de toekomst te blijven, is de deelname van de Europese topclubs aan de UEFA-competities een absolute noodzaak.

En dat is waar de schoen wringt. De UEFA kan de topclubs namelijk juridisch niet dwingen tot deelname aan de Champions League. De clubs zijn eigenaar van de rechten

op hun eigen wedstrijden, zowel voor stadionbezoek als voor de televisie. Als zij liever zelf iets organiseren, dan dat ze hun rechten af staan in het kader van een deelname aan de Champions League, kan de UEFA hun geen halt toeroepen. Het dreigement om clubs of spelers uit te sluiten van hun nationale elftal of competitie, zou vermoedelijk in de rechtbank sneuvelen. Het gedrag van de UEFA is dat van een monopolist die verwante organisaties inzet om de eigen dominante positie te beschermen.

Omdat de UEFA de topclubs meer nodig heeft dan andersom ontstaat er een onderhandelingsdynamiek waarin de grote clubs dreigen op te stappen, tenzij de UEFA haar regulering en competitieformat aan hun wensen aanpast (Peeters, 2012). Dat is dan ook wat er gebeurt.

Zo is de *break-even rule* in Financial Fair Play niet te vergelijken met een ‘Amerikaans’ salarisplafond. De Amerikaanse regel beperkt alle clubs tot eenzelfde plafond, en limiteert dus de sportieve successen van de grote clubs. De UEFA-regel beperkt het loon dat een club mag betalen tot niet meer dan zijn eigen inkomsten. Handig voor topclubs die veel inkomsten genereren, lastig voor de kleintjes die tegen die topclubs moeten opboksen (Peeters en Szymanski, 2014).

Een ander voorbeeld zijn de televisiegelden van de Champions en Europa League. Er mogen immers niet alleen meer clubs uit de grote landen deelnemen aan deze competities, de UEFA garandeert deze clubs ook een (veel) grotere uitbetaling. Zoals figuur 2 laat zien, herverdeelt dit systeem het geld richting de grote competities: de UEFA dus als ‘omgekeerde’ Robin Hood.

### Strenger toezicht door de Europese Commissie

De Super League heeft een enorme bereidheid gecreëerd om ‘iets’ te doen aan de regulering van het betaald voetbal. De meeste plannen die daarvoor circuleren, zoals het schrijven van een ‘European Sports Act’, zijn op korte termijn echter niet realiseerbaar. Bovendien dreigt het vergeefse moeite te zijn als ze de hierboven beschreven weffouten niet aanpakken.

De meest logische optie is daarom het inschakelen van de Europese concurrentiewaakhond. Voetbalcompetities komen immers regelmatig in aanraking met concurrentiebeleid, omdat ze allerlei regels invoeren die in andere sectoren ongetwijfeld tot een concurrentievervalsing zouden leiden. Zo monopoliseren clubs hun tv-rechten om achteraf de inkomsten naar eigen inzicht te herverdelen, spreken ze onderling af hoeveel aan voetbal gerelateerde kosten ze mogen maken (Financial Fair Play), en beperken ze de mobiliteit van hun werknemers via onderlinge overeenkomsten (het transfersysteem).

De Europese Commissie laat deze uitzonderingen toe, vanuit de gedachte dat ze nodig zijn om de onderlinge solidariteit tussen voetbalclubs te bevorderen (Europese Commissie, 2007). In de praktijk geven de UEFA en de nationale competities aan deze regels echter een invulling die vooral de commerciële belangen van de topclubs dient. Uit onderzoek blijkt dan ook dat ze de sportieve spanning niet, of slechts zeer beperkt, bevorderen (Peeters, 2011; Peeters et al., 2014; Hoey et al., 2021).

De Europese Commissie zou daarom in de toekomst veel strenger moeten toezien op de regulering die de UEFA

en de nationale bonden in hun competities implementeren. Het overlaten van deze reguleringstaak aan de monopolist-organisator is sowieso een slecht idee, maar in dit geval staat de gekozen regulator ook nog eens machteloos tegenover de grootste spelers in de sector, waardoor de facto deze grootste spelers zichzelf reguleren.

De Commissie zou een gedetailleerd kader moeten uittekenen waarbinnen sportregulering compatibel is met Europees concurrentiebeleid. Zo wordt de Commissie de onafhankelijke regulator die de voetbalindustrie ontbeert.

### Meer concurrentie, niet minder

Wat voetbal nodig heeft, is meer concurrentie, niet minder. Daarom moet de Commissie twee elementen centraal zetten in haar beleid. Ten eerste kan regulering alleen door de beugel als duidelijk is hoe deze de belangen van de kleinere clubs bevordert. Dit zal de aandrang om te reguleren bij de UEFA en de nationale bonden sterk doen afnemen, maar beter dat dan regels die de positie van de grote clubs enkel versterken.

Ten tweede moet de Commissie zich inzetten om kunstmatige monopolies en toetredingsdrempels weg te werken. Zo zou, zonder de monopoliewinsten uit de verkoop van tv-rechten, het financiële voordeel van de topclubs een stuk kleiner zijn. Ook de afscherming van de Champions League-groepsfase via vaste plaatsing helpt de topclubs aan een stabiele stroom extra inkomsten, waar de kleine clubs alleen maar van kunnen dromen. En het transfersysteem moet op de schop. Het transfersysteem zorgt er voor dat een investeerder die een club sportief wil opbouwen grofweg een miljard euro moet reserveren voor transferuitgaven. Die gelden komen terecht bij de topclubs; zij hebben momenteel het meeste talent onder contract. Daardoor functioneren transferuitgaven feitelijk als entreegeld om tot het selecte gezelschap van Europese topclubs toe te treden.

Bij een Super League betalen de consumenten en spelers via regulering het gelag. Als de marktmacht van topclubs verkleind wordt, profiteren consumenten en spelers juist.

### Literatuur

- Europese Commissie (2007) *Witboek sport*. Europese Commissie Witboek, COM(2007) 391 definitief. Te vinden op [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).
- Hoehn, T., S. Szymanski, C. Matutes en P. Seabright (1999) The Americanization of European Football. *Economic Policy*, 14(28), 203–240.
- Hoey, S., T. Peeters en F. Principe (2021) The transfer system in European football: a pro-competitive no-poaching agreement? *International Journal of Industrial Organization*, 75, 102695.
- Peeters, T. (2011) Broadcast rights and competitive balance in European soccer. *International Journal of Sport Finance*, 6(1), 23–39.
- Peeters, T. (2012) Media revenue sharing as a coordination device in sports leagues. *International Journal of Industrial Organization*, 30(2), 153–163.
- Peeters, T., S. Szymanski, C. Fumagalli en C. Thomas (2014) Financial fair play in European football. *Economic Policy*, 29(78), 343–390.
- Szymanski, S. (2003) The economic design of a sporting contest. *Journal of Economic Literature*, 41(4), 1137–1187.
- UEFA (2019) *The European club footballing landscape*. UEFA Rapport. Te vinden op [www.uefa.com](http://www.uefa.com).
- Walker, P. en J. Elgot (2021) European Super League amounts to a ‘cartel’, says Boris Johnson. *The Guardian*, 20 april.