



## Integrale aanpak voor échte concurrentie

**Auteur(s):**

Cohen, F.

*De auteur is directeur van de Consumentenbond*

*Dit artikel is totstandgekomen met de medewerking van Harvey Sandriman, Machiel van de Velde, Michiel Karskens, Alwin Sixma en Geraldine Huyssoon, allen werkzaam bij de Consumentenbond.*

**Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4365, pagina 447, 7 juni 2002

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

afnemers

*Toezicht op mededinging weerhoudt aanbieders er niet van effectieve concurrentie te frustreren. Naast het mededingingstoezicht is dan ook een aparte toezichthouder nodig*

**Binnen de Nederlandse economische ordening wordt uitgegaan van een mondige consument: door het keuzegedrag van consumenten worden aanbieders geprikkeld tot het (blijven) leveren van kwalitatief goede producten en diensten tegen concurrerende prijzen. Het ideaal van het Nederlandse consumentenbeleid is vraagsturing: geen sturing van de consument, maar besturing door de consument. De praktijk is anders. De ideale marktordening, met een belangrijke rol voor vraagsturing, is voor consumenten tot nu toe slechts een utopie. Markttoezicht op basis van alleen de huidige mededingingsregels, hoe scherp ook, levert uiteindelijk niet het gewenste effect voor consumenten en dus ook niet voor de markt. Er hoeft immers geen sprake te zijn van een monopolie in de zin van de mededingingswetgeving om 'monopolistisch' gedrag jegens consumenten waar te nemen.**

### Veelsoortige belemmeringen

In de banksector, de (mobiele) telefoniesector, de vervoerssector (spoor en taxi), de benzinesector, de kabelsector, de gezondheidszorg, binnen de vrije beroepen en nog veel meer sectoren is er van effectieve concurrentie en scherp toezicht op eerlijke handel nauwelijks sprake. Als er al geen kartels zijn, zijn aanbieders tevreden met het eigen marktaandeel en zijn er geen prikkels om een gezonde concurrentie aan te gaan. De consument en de marktwerking zijn hier het slachtoffer van. Aanbieders kunnen ongestraft klanten schofferen en drempels tegen overstappen op andere aanbieders opwerpen (telefoniesector, banken, kabelsector). Ook het verstrekken van onvolledige of irrelevante informatie (mobiele telefonie), of helemaal geen informatie (ziekenhuizen), of het aanhoudend onder de maat presteren (spoorvervoer) behoren tot de handelspraktijken van aanbieders die een goede positie van de consument en echte keuzevrijheid in de weg staan.

### *Visie op effectieve concurrentie ontbreekt*

Bij effectieve concurrentie gaat het dus niet alleen om de marktaandelen van aanbieders en hun onderling gedrag, maar ook om de handelspraktijken van aanbieders jegens consumenten. In het economisch beleid ontbreekt een visie op een effectieve concurrentie en de rol van aanbieders en consumenten daarin; een invulling van de marktordening waarbij de vraagzijde van de markt gelijkwaardig is aan de aanbodzijde. Het huidige consumentenbeleid staat nog te veel los van een integrale economische aanpak. Het richt zich op non-discriminatoire toegang tot het speelveld. Ondertussen hebben het speelveld zelf en de spelregels tussen aanbieder en consument nauwelijks aandacht gekregen.

In de afgelopen jaren is door de invoering van nieuwe mededingingswetgeving grote vooruitgang geboekt. Door mededingingstoezicht en het benutten van consumentenbescherming achteraf (na de aankoop), moeten aanbieders geprikkeld worden tot concurrentie, zo is de redenering bij het ministerie van Economische Zaken. Toch is die redenering onvoldoende. Want terwijl de onvrede over de kwaliteit van de dienstverlening groot is - met name in de reeds genoemde transitie sectoren - is een beroep op consumentenbescherming door middel van een juridische procedure of zelfs een geschillencommissie vaak een te dure of te ingewikkelde optie voor consumenten. Het toepassen van consumentenwetgeving na de koop door de consument alléén is een weinig effectief instrument om vraagsturing te bereiken.

### *Mededingingstoezicht volstaat niet*

De huidige toezichthouders zoals de NMa, DTe, Opta, verrichten hun taken vanuit de mededingingswetgeving, aangevuld met sectorspecifieke taken; zij kunnen eigenlijk alleen kijken naar misbruik van economische machtspositie van de ene aanbieder ten opzichte van andere aanbieders. Een gelijkwaardige positie voor consumenten wordt hier echter niet mee bereikt, ook al omdat aanbieders elkaar via de Mededingingswet niet corrigeren. Bijvoorbeeld omdat de aanbieders op andere terreinen afhankelijk van elkaar zijn, omdat het belang om de ander van oneerlijke mededinging te betichten niet groot genoeg is of omdat vanuit de Mededingingswet geredeneerd er geen sprake is van concurrentiebeperking.

Met de toegenomen marktwerking dient de aandacht voor het markttoezicht daarom groter te zijn, waarbij toezicht niet slechts eenzijdig

op het gedrag tussen aanbieders onderling - en hun respectievelijke marktaandeelen - moet zijn gericht. Het proces om te komen van mededingingstoezicht tot effectieve concurrentie wordt verstoord door de handelspraktijken van aanbieders. Met het stellen van voorwaarden aan deze handelspraktijken weet het ministerie van Economische Zaken echter geen raad.

### **Toezicht vanuit consumentenperspectief**

Door naast het mededingingstoezicht ook toezicht te houden op de handelspraktijken van aanbieders wordt vraagsturing gerealiseerd. Hierbij valt te denken aan toezicht op verstrekte consumenteninformatie, op contractuele voorwaarden, op overstapbelemmeringen en aanloopinvesteringen die de overstap naar een andere aanbieder extra kostbaar maken, op de positie van consumenten bij eenzijdige wijziging van voorwaarden door aanbieders, en toezicht op promotieacties met een verhoogd risico voor consumenten. Voorbeelden van dit laatste zijn verkoopacties waarbij de consument wordt beloofd het volledige aankoopbedrag terug te zullen krijgen of acties waar 'gegarandeerde' resultaten in het vooruitzicht worden gesteld.

Met het toezicht op het gedrag van aanbieders moet het volgende worden bereikt:

- » heldere productinformatie, waaronder prijs, kwaliteit en productiewijze, contractuele voorwaarden alsmede de positie van consumenten bij eenzijdige wijziging van voorwaarden door aanbieders of bij het niet nakomen van bij de consument gewekte verwachtingen.
- » het wegnemen van overstapbelemmeringen waaronder noodzakelijke investeringen die overstap naar een andere aanbieder extra kostbaar maken (bijvoorbeeld de aanschaf van modems of aanpassing van infrastructuur, het eenzijdig veranderen van opzegtermijnen en andere belemmeringen);
- » sturing op effectieve concurrentie in plaats van alleen toetreding van concurrenten.

### **Marktmeester gevraagd**

De angst van het ministerie dat dergelijk toezicht de gezonde concurrentie zou belemmeren, is ongegrond. Om te komen tot effectieve concurrentie en eerlijke handelspraktijken moet de overheid de rol van marktmeester beter invullen, anders dan het faciliteren van zelfregulering. Het gehanteerde beleid van het scheppen van voorwaarden voor zelfregulering is te vaag en te vrijblijvend. Zo is minder dan tien procent van de aanbieders aangesloten bij de Stichting Geschillencommissies, een product van zelfregulering. Ook de Reclame Code Commissie komt voort uit zelfregulering. De afgelopen tijd heeft deze Commissie kabelmaatschappij upc al meer dan tien keer geadviseerd haar uitingen aan te passen, echter zonder resultaat.

Een marktmeester stelt de spelregels op en zorgt voor een scheidsrechter die bindende uitspraken kan doen. Dit beperkt de transactiekosten ten opzichte van een situatie waarin elke consument zelf zijn recht moet halen en schept vooraf duidelijkheid voor aanbieders.

De beoogde rollen in de markt zijn dan:

- » overheid als marktmeester;
- » toezichthouders ondersteunen aanbieders en afnemers, en handhaven regels van mededinging, houden toezicht op handelspraktijken en doen bindende uitspraken over het gedrag van aanbieders jegens elkaar en jegens de consument;
- » aanbieders concurreren en werken vanuit het principe van eerlijke handelspraktijk en zorgen voor heldere productinformatie;
- » consumenten maken soeverein verantwoorde keuzes;
- » consumentenorganisaties verstrekken vergelijkende keuze-informatie, bieden hulp na de koop en behartigen de belangen van consumenten in brede zin.

Goed marktmeesterschap bestaat uit het voeren van integraal marktbeleid, het maken van heldere en rechtvaardige spelregels, uit handhaving en het houden van toezicht teneinde te komen tot vraagsturing waarbij de consument een gelijkwaardige positie heeft binnen de economie.

Deze tekst is een uitwerking van de presentatie van Felix Cohen, zoals gehouden op de conferentie 'De consument op de markt centraal' op 17 april 2002.