



Hoe eng zijn oligopolies?

Auteur(s):

Canoy, M.F.M.
Centraal Planbureau. canoy@cpb.nl

Verschenen in:

ESB, 88e jaargang, nr. 4401, pagina 195, 2 mei 2003

Rubriek:

Prikkel

Trefwoord(en):

Een flink deel van de productie in Westerse economieën wordt voortgebracht door oligopolies. Het gaat om belangrijke bedrijfstakken zoals benzine, electriciteit, banken, mobiele telecommunicatie, zorg en onderwijs. Er wordt vaak geklaagd over het gedrag van oligopolisten. Zo zouden ze te hoge prijzen rekenen (mobiele telecom, benzine), onvoldoende investeren (electriciteit) of klantvriendelijk zijn (banken, zorg). Maar is dat terecht? Het geklaag is niet alleen een rituele dans, zoals het geklaag over het weer. Kamerleden en Consumentenbond klagen immers niet alleen, maar doen met enige regelmaat voorstellen om de Mededingingswet uit te breiden om de oligopolies in bedwang te houden. Dergelijke voorstellen zijn om diverse redenen misplaatst. Niet iedere ongewenste marktuitsluiting kan of moet met de Mededingingswet worden aangepakt. Dat zou tot een zeer ongewenste uitbreiding van het takenpakket van de NMa leiden. Ik vergelijk het Mededingingsrecht graag met het strafrecht. Boeven moeten gepakt worden, maar het is potsierlijk om iedere wildplasser voor het gerecht te slepen. Zelfs als de vergrijpen serieuzere vormen aannemen, zijn andere beleidsinstrumenten zoals het stimuleren van toetreding veelal effectiever¹. Klopt er dan niets van het geklaag? Toch wel: waar rook is, is vuur. Als oligopolisten opereren in markten met hoge toetredingsbarrières, is er een concreet gevaar dat ze erin slagen hogere prijzen te rekenen of lagere kwaliteit te leveren dan is gewenst. Zo zijn er aanwijzingen dat benzineprijzen hoger zijn dan nodig is, dat het moeilijk is om van bank te veranderen, dat energiebedrijven te weinig in het onderhoud van netwerken investeren, dat telecombedrijven doodleuk hoge tarieven zetten van vast naar mobiel en dat in transitiegebieden als zorg en onderwijs ongewenste fusies plaatsvinden. Dat betekent nog niet dat de oligopolisten daarmee een economisch misdrijf hebben gepleegd of noodzakelijkerwijs gaan plegen. Speltheoretici kunnen haarfijn uitleggen dat oligopolisten onder bepaalde omstandigheden rationeel kunnen handelen, wat tot gevolg kan hebben dat ze hogere prijzen kunnen vragen dan in welvaartstermen is gewenst. Los nog van het praktische bezwaar dat het een heksentoer is om aan te tonen dat prijzen hoger zijn dan optimaal (hoe hoog is optimaal?), rijst de vraag of de Mededingingswet oligopolisten moet verbieden zich rationeel te gedragen. Dat zou impliceren dat de NMa de facto prijzen gaat reguleren en dat gaat mij veel te ver. Boeven moeten gepakt worden, maar de politie hoeft niet de rol van opvoeder op zich te nemen. Als oligopolisten dingen doen die geen economisch misdrijf zijn maar die we toch niet leuk vinden, is het effectiever om de omgeving te veranderen. Zo kunnen licenties aan toetreders worden verstrekt (telecom, benzine, televisie) of kan er geliberaliseerd worden (electriciteit, zorg). Ook kan het effectief zijn om de transparantie te vergroten (zorg) of om het consumenten makkelijker te maken over te stappen (banken). Al deze maatregelen hebben als voordeel dat ze veel minder direct ingrijpen in de bedrijfsvoering van oligopolies en structurelere oplossingen bieden dan de Mededingingswet. Remedies dienen immers proportioneel te zijn aan de kwaal. Als de kwaal overzichtelijke proporties heeft, zoals bij banken, is het niet logisch om de kartelpolitie met zwaaiende sirenes te laten uitrukken. Het is niet altijd even gemakkelijk te bepalen welk instrument in welke situatie het best is. De Mededingingswet biedt een instrument dat door de rechter kan worden getoetst en waarmee de boeven kunnen worden onderscheiden van de rest. Als blijkt dat een economisch delict niet bewezen kan worden, zoals bijvoorbeeld in de recente benzinezaak, wil dat nog niet zeggen dat er niets aan de hand is en er niets gedaan kan worden. Als iemand niet strafrechtelijk veroordeeld kan worden voor onrechtmatigheden, wil dat nog niet zeggen dat daarmee is aangetoond dat wat hij gedaan heeft in alle opzichten deugt. Zo ook bij mededingingszaken. De benzinejongens vormen misschien geen kartel, maar het is best handig om er een paar prijsvechters naast te zetten. Banken spannen misschien niet samen, maar waarom zou het consumenten onnodig moeilijk gemaakt worden om van bank te veranderen? Vaak is er niet één remedie die alles oplost. Beleidsmatige afstemming is natuurlijk altijd van belang. Vooral bij oligopolies worden kansen gemist. Consumentenbeleid, het uitvoeren van de Mededingingswet, alsmede het ruimtelijke ordenings- en licentiebeleid vinden te vaak in isolatie plaats. In het Verenigd Koninkrijk bestudeert het Office of Fair Trading vaak alle aspecten van een sector in samenhang². Het primaire doel daarbij is niet per se het opsporen van overtredingen van de Mededingingswet. De onderzoeken leiden veelal tot een waaier aan samenhangende beleidsaanbevelingen. Ook in Nederland zou het mooi zijn als speurwerk naar misstanden bij oligopolies door de NMa standaard in samenhang gaat plaatsvinden met licentiebeleid (benzine), consumentenbeleid (zorg) of met andere relevante beleidsterreinen.

¹ Zie M.F.M. Canoy en S. Onderstal, Tight oligopolies, in search of proportionate remedies, CPB document nr. 29, Den Haag, 2003.

² <http://www.oft.gov.uk/Market+investigations/default.htm>