

Samenvatting (summary in Dutch)

1. Een flink deel van het Europese Bruto Nationaal Product wordt voortgebracht door sectoren waarin slechts een paar bedrijven actief zijn, zogeheten oligopolies. Het gaat hier om belangrijke bedrijfstakken zoals de benzinemarkt, de energiesector, de bankensector en de markt voor mobiele telecommunicatie. Er wordt vaak geklaagd over het gedrag van deze oligopolisten. Op verzoek van het Ministerie van Economische Zaken heeft het CPB een analyse gemaakt van zogeheten 'tight oligopolies'. Dit zijn oligopolies, waar de randvoorwaarden zodanig zijn dat er een reëel gevaar voor welvaartsverminderend gedrag van bedrijven is. Het CPB heeft ook onderzocht welke beleidsopties voor handen zijn om dergelijk gedrag aan te pakken. De belangrijkste bevindingen zijn:
2. Bedrijven in een 'tight oligopoly' hebben de mogelijkheid en de prikkel om langdurig welvaartsverminderend te opereren. De vraag die centraal staat in dit rapport is welke instrumenten beleidsmakers tot hun beschikking hebben tegen welvaartsverminderend gedrag van oligopolistische bedrijven.
3. Een 'tight oligopoly' wordt gekenmerkt door een gering aantal marktpartijen en hoge toetredingsdrempels. In theorie zijn er dan twee manieren waarop bedrijven welvaartsverminderend gedrag kunnen vertonen. (1) Bedrijven stemmen hun gedrag af. Ze spannen samen als het gaat om prijzen of productiecapaciteit, of verdelen de markt onderling. Er hoeven niet per se expliciete afspraken gemaakt te worden om samenspanning tot stand te brengen, zo lang bedrijven maar de mogelijkheid hebben om afwijkingen van concurrenten te observeren en te bestraffen. (2) Welvaartsverminderend gedrag vindt plaats zonder afstemming. Bij gebrek aan concurrentie loont het bijvoorbeeld om een concurrent van de markt te werken.
4. Bedrijven kunnen een 'tight oligopoly' tot stand brengen of versterken door zelf invloed uit te oefenen op de marktstructuur. Zo kunnen zij door een fusie het aantal partijen in de markt verminderen om zo hogere prijzen te kunnen afdwingen. Andere mogelijkheden zijn (1) het aangaan van verticale banden met bedrijven in de bedrijfskolom, (2) het verhogen van zoek- en overstapkosten voor consumenten, (3) het verhogen van toetredingsbarrières, en (4) het aangaan van een prijsoorlog om een concurrent uit de markt te prijzen.
5. Het rapport besteedt ook aandacht aan de vraag wat uit empirische kennis kan worden afgeleid. De ondersteuning voor de bovenbeschreven theorie is niet overweldigend. Onderzoeken onder het Structure-Conduct-Performance paradigma vinden slechts een zwakke relatie tussen facetten van de marktstructuur (zoals het aantal bedrijven) en de uitkomst van de markt (zoals de prijzen en de winsten). Studies in het modernere Nieuwe Empirische Industriële Organisatie vinden dit verband wel, maar slechts voor een handvol specifieke markten. Het is nog niet mogelijk wetenschappelijk

verantwoorde conclusies te trekken over markten in het algemeen. Wel bevestigen laboratoriumexperimenten een groot gedeelte van de theorie, zoals de negatieve relatie tussen het aantal marktpartijen en de prijs.

6. Omdat per definitie bedrijven in een 'tight oligopoly' langdurig welvaartsverminderend kunnen optreden, kan overheidsingrijpen zinvol zijn. Dat laatste hoeft echter lang niet altijd zo te zijn. Soms zijn de problemen tijdelijk van aard, bijvoorbeeld doordat innoverende bedrijven tot de markt toetreden. In andere gevallen wordt de macht van een 'tight oligopoly' ingeperkt door acties van consumentenorganisaties. Ook kan het zijn dat overheidsingrijpen gepaard gaat met hoge kosten, of met een grote kans op overheidsfalen. Zo kan te zwaar overheidsingrijpen leiden tot ongewenste neveneffecten, zoals het verdwijnen van prikkels voor bedrijven om te investeren of te innoveren.
7. Als de overheid ingrijpt, kan zij dat op drie manieren doen. Ten eerste kan ze soms *voorkomen* dat een 'tight oligopoly' ontstaat, bijvoorbeeld via fusiecontrole van de NMa of de Europese Commissie. Wanneer de overheid een markt liberaliseert, ontstaat een goed moment om te verhinderen dat een 'tight oligopoly' tot stand komt. In de tweede plaats kan de overheid een 'tight oligopoly' *genezen*. Dat kan zij onder meer doen door toetredingsbarrières te verlagen, bijvoorbeeld via het periodiek herverdelen van licenties om in de markt te mogen opereren. De derde optie is om de *ongewenste gevolgen te bestrijden*. Als voorkomen en genezen niet mogelijk is, of gepaard gaan met te hoge maatschappelijke kosten, kan de overheid een 'tight oligopoly' tolereren, en slechts het meest ernstige welvaartsverminderend gedrag aanpakken bijvoorbeeld met de Mededingingswet.
8. Het rapport licht elk van de drie de beleidsopties toe aan de hand van twee cases. Deze cases worden gestructureerd aan de hand van een stappenplan dat is ontwikkeld voor het systematisch analyseren van oligopolies.
9. Onder het kopje 'voorkomen' bestuderen we zorgverzekeraars in Nederland en de fusie tussen touroperators in het Verenigd Koninkrijk. In 2002 kwam het Hof van Eerste Aanleg tot de conclusie dat de Europese Commissie niet overtuigend had aangetoond voldoende reden te hebben om de fusie tussen de Britse touroperators Airtours en First Choice te verbieden. In deze case analyseren we (1) de relatie tussen de economische term 'tight oligopoly' en de juridische notie 'collectieve dominantie', (2) waarom het soms lastig is voor het fusietoezicht om te voorkomen dat een 'tight oligopoly' ontstaat, en (3) welke andere instrumenten de overheid kan inzetten om het fusietoezicht aan te vullen. Bij de case over zorgverzekeraars benadrukken we dat het liberaliseren van een markt een goede gelegenheid vormt om te voorkomen dat een 'tight oligopoly' ontstaat. We geven aan dat het verhogen van transparantie voor consumenten daarbij een mogelijk instrument is.

10. Bij het 'bestrijden van ongewenste gevolgen' besteden we aandacht aan de bankensector in Nederland en de markt voor mobiele telecommunicatie in Finland. De bankensector in Nederland is waarschijnlijk een 'tight oligopoly': de markt wordt gedomineerd door vier grote banken, die ook nog eens zijn verwickeld in verschillende structurele verbindingen. Bovendien is toetreding tot de markt niet eenvoudig. We behandelen ook een juridische casus die in 1999 speelde in Finland. Een klein telecombedrijf kon zijn diensten niet uitbreiden omdat het te hoge prijzen zou moeten betalen voor toegang tot het netwerk van de twee grootste bedrijven in markt. Het kleine bedrijf claimde dat dit in strijd was met de Finse Mededingingswet. Een Finse rechter wees dat echter van de hand. We gaan na of deze afwijzing economisch hout snijdt, en wat de Finse overheid had kunnen doen om meer concurrentie in de markt te garanderen.

11. Tot slot beschouwen we twee markten die de Nederlandse overheid in de nabije toekomst hoopt te 'genezen': benzine en commerciële radio. De benzinemarkt is al jaren een 'tight oligopoly': de markt wordt gedomineerd door vier grote partijen en toetredingsbarrières zijn hoog. Het genezingsproces loopt nu via de benzineveiling. Deze veiling kan toetreding stimuleren en daarmee op termijn de 'tight oligopoly' genezen. De laatste case gaat over de radiomarkt. Deze markt is uitzonderlijk omdat (1) consumenten niet (direct) betalen voor het 'goed' en (2) culturele diversiteit een belangrijke maat is voor het succes van de markt. De huidige commerciële radiostations staan echter niet garant voor voldoende culturele diversiteit. De overheid probeert dat vanaf 2003 wel te bereiken door in een vergelijkende toets alle commerciële radiokanalen te herverdelen. Een andere rol van de publieke radio kan daarnaast ook het overwegen waard zijn.

12. Een belangrijke conclusie is dat de NMa vaker gebruik zou kunnen maken van de mogelijkheid een hele sector onder de loep te nemen, zonder dat er sprake is van een lopende zaak tegen een van de bedrijven in de sector. Momenteel heeft de mededingingsautoriteit onderzoek op stapel staan voor de financiële sector, de energiesector en de CD-handel. De overheid kan dan met voldoende inzicht in een markt op maat gesneden ingrijpen in een (potentieel) 'tight oligopoly'.