

Artikel

Consumenteninertie, mededinging en markttoezicht

Annemieke Tuinstra*

Imperfecte informatie, complexiteit, en gedragsvalkuelen van consumenten kunnen resulteren in consumenteninertie, die op zijn beurt de concurrentie verzwakt. Zeker als marktwerking nog een ander publiek belang dient of als het om een essentieel product gaat, is het zaak om de concurrentie te beschermen en eventueel aan te jagen, door inertie te verminderen. Mededingingstoezicht en consumentenbescherming en *-empowerment* zijn in die zin complementair. Dit artikel schetst hoe de complementariteit tussen deze rechtsgebieden anno 2018 wordt vormgegeven in de praktijk, aan de hand van voorbeelden uit Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

Inertie: reden tot ingrijpen?

Aan de kant van de weg staat een oude vrouw. Ze is wat moeilijk ter been. Auto's, brommers en fietsers razen voorbij en er is geen zebrapad in zicht. Een behulpzame agent stopt het verkeer, geeft de vrouw een arm en stapt resoluut met haar naar de overkant van de weg. Eind goed, al goed. Behalve dan dat de vrouw helemaal niet wilde oversteken...

Met deze situatie vergeleek een internationale consumentenorganisatie onlangs de vele pogingen van mededingings- en consumentenautoriteiten om consumenteninertie tegen te gaan. Inertie, oftewel het niet vergelijken van verschillende aanbiedingen en het niet actief swit-

chen van aanbieder, is geen probleem op zich, maar simpelweg een kwestie van voorkeuren en/of een rationele reactie op een dysfunctionele markt – aldus de betreffende consumentenorganisatie (en menig econoom, *for that matter*). Met andere woorden: veel consumenten willen helemaal niet overstappen. Ze zijn tevreden met hun aanbieder en/of vinden vergelijken en overstappen te veel gedoe; ze besteden hun tijd liever aan andere dingen, zoals sporten, familie-uitjes of naar films kijken. Dat ze daardoor meer geld kwijt zijn dan nodig aan bijvoorbeeld hun zorgverzekering, energiecontract of telefoonabonnement, nemen ze voor lief. Dat maakt hen en hun keuzes niet 'begrensd rationeel'.

Dit standpunt is begrijpelijk. Want wie identificeert zich nu met het label 'begrensd rationeel'? Die term is afkomstig uit de gedragseconomie en betekent niets anders dan een afwijking van de veronderstellingen over consumentengedrag die vaak in economische modellen worden toegepast. Oftewel, begrensde rationaliteit betekent dat consumentenvoorkeuren niet altijd consistent zijn, wél afhankelijk kunnen zijn van de context en niet altijd het resultaat zijn van een perfecte afweging van alle plussen en minnen. Vrij menselijk gedrag eigenlijk. Eind goed, al goed? Niet helemaal. Voor zover inertie een reactie is op een disfunctionele markt, rationeel of niet, is er nog steeds reden tot zorg.¹ Vooral, maar niet uitsluitend, als het gaat om maatschappelijk relevante markten en essentiële producten die door miljoenen consumenten worden gebruikt. Inertie is weliswaar geen marktfalen op zich – en vergt om die reden ook niet per se ingrijpen van toezichthouders of beleidsmakers – maar kan wel degelijk een gevolg zijn van marktfalen, met mogelijk onwenselijke uitkomsten voor kwetsbare

* Drs. A.A.M. Tuinstra is als Senior Econoom werkzaam bij het Economisch Bureau van de Autoriteit Consument en Markt (ACM). De auteur schrijft dit artikel op persoonlijke titel. De auteur dankt de redactie en collega's bij de ACM voor enkele waardevolle opmerkingen bij een eerdere versie van dit artikel.

1. Zie ook E.E.C. Van Damme, 'Concurrentiebeleid en consumentenbeleid', *Economisch Statistische Berichten* 2007, nr. 4508S, p. 37-42.

groepen consumenten en de markt in zijn geheel. Concreet: inerte consumenten hebben mogelijk niet de producten die het beste bij hen passen en als een gevolg van inertie vermindert de elasticiteit van de vraag; de vraag reageert minder op veranderingen in prijs of andere concurrentieparameters. Dit heeft tot gevolg dat aanbieders een verminderde prikkel hebben om het productaanbod te verbeteren en werkt veelal prijsverhogend.² Dit beperkt de concurrentie en de totale consumentenwelvaart.

Om de concurrentie te bevorderen kan het dus nodig zijn om consumenteninertie te verminderen. Mededingingstoezicht en consumentenbescherming en *-empowerment* zijn in die zin complementair. Hoe die complementariteit anno 2018 wordt vormgegeven in de praktijk, wordt hierna geïllustreerd aan de hand van een tweetal voorbeelden uit Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Maar eerst enige economische achtergrond.

Economische literatuur

De economische literatuur op het gebied van asymmetrische informatie en zoekkosten geeft inzicht in de rol van informatie, en de vindbaarheid en begrijpelijkheid daarvan, in marktwerking. Stigler (1961) legde in zijn inmiddels klassieke paper uit hoe zoekkosten voor consumenten kunnen resulteren in verschillende prijzen voor nagenoeg gelijke producten (oftewel prijsdispersie).³ Kort gezegd: omdat het vergelijken van verschillende aanbiedingen tijd kost, en mensen verschillen in hun waardering voor tijd, zullen niet alle consumenten evenveel aanbiedingen vergelijken voordat zij tot een aankoop overgaan. Hierdoor kunnen aanbieders verschillende prijzen vragen voor nagenoeg gelijke producten en betalen sommige consumenten meer dan anderen. In de woorden van Stigler: 'Price dispersion is a manifestation – and, indeed, it is the measure – of ignorance in the market.' Hij voegt hier direct aan toe dat het geen perfecte maat is, omdat producten nooit volledig homogeen zijn; er zijn altijd enige verschillen in bijvoorbeeld service.

Later schreven Akerlof,⁴ Spence⁵ en Stiglitz⁶ over informatieasymmetrie en hoe respectievelijk signaleren en screenen (van bijvoorbeeld kwaliteit) dergelijke asymmetrie in markten zouden kunnen verminderen. In 2001 werd hun voor dit werk de Nobelprijs voor Economi-

sche Wetenschappen toegekend. Sinds de jaren zeventig zijn er vele artikelen verschenen over zoekkosten en informatieproblemen, in verschillende contexten. Uit recentere literatuur blijkt dat informatieasymmetrie nog altijd actueel is, zelfs in online markten, waarin het vergelijken van nagenoeg gelijke producten op het eerste gezicht heel makkelijk lijkt.⁷

Complexiteit

De moderne zoekliteratuur gaat ook in op de rol van complexiteit. In een markt waarin de producten complex zijn, bijvoorbeeld omdat ze vele kenmerken of een ingewikkelde prijsstructuur hebben, kost zoeken en vergelijken consumenten meer tijd en moeite. Hun zoekkosten zijn hoger. Daardoor zoeken zij minder.⁸ Je zou ook kunnen zeggen dat er minder geïnformeerde consumenten in de markt zijn.⁹ Of, vanuit een gedragseconomisch perspectief, dat consumenten anders zoeken, bijvoorbeeld door slechts enkele productkenmerken te vergelijken en op basis daarvan verkeerd te extrapoleren,¹⁰ of door alleen producten te beschouwen die op vergelijkbare wijze worden gepresenteerd, zoals in prijs per kilo.¹¹ Wanneer consumenten minder zoeken, of er minder geïnformeerde consumenten in de markt zijn, of consumenten op andere wijze beperkter vergelijken, heeft dit over het algemeen het effect dat consumenten minder prijselastisch worden.¹²

Nogmaals, beperkte prijselasticiteit hoeft op zich geen probleem te zijn; het staat consumenten vrij om hun tijd dusdanig te waarderen dat zij beperkt (of niet) zoeken en vergelijken en daardoor mogelijk een hogere prijs betalen. Tevens kunnen zij heterogene voorkeuren hebben en dus daadwerkelijk verschillende productkenmerken, of kwaliteit, verschillend waarderen. Door meerdere versies van een product tegen verschillende prijzen aan te bieden, kunnen aanbieders consumenten met verschillende betaalbereidheid te bedienen. Puur economisch gezien kan dit heel efficiënt zijn, ook al wordt het consumentensurplus, het verschil tussen wat consumenten bereid zijn te betalen en hetgeen ze daadwerkelijk betalen, grotendeels afgeroomd.¹³

- Zie bijvoorbeeld J. L. Moraga-González, Z. Sándor en M.R. Wildenbeest, 'Prices and heterogeneous search costs', *The RAND Journal of Economics* 2017, 48, p. 125-146 voor een recent overzicht van de economische modellen die de interactie tussen bedrijven en het zoekgedrag van consumenten bestuderen.
- G.J. Stigler, 'The economics of information', *The Journal of Political Economy* 1961, nr. 3, p. 213-225.
- G.A. Akerlof, 'The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism', *Quarterly Journal of Economics*, 1970, nr. 3, p. 488-500.
- M. Spence, 'Job Market Signaling', *Quarterly Journal of Economics* 1973, nr. 3, p. 355-374.
- J.E. Stiglitz, 'The theory of "screening", education and the distribution of income', *The American Economic Review*, 1975, nr. 3, p. 283-300.

- Zie bijvoorbeeld M.R. Baye, J. Morgan en P. Scholten, 'Information, search and price dispersion', *Handbook on Economics and Information Systems* 2006, p. 323-377.
- Zie bijvoorbeeld G. Ellison en A. Wolitzky, 'A search cost model of obfuscation', *The RAND Journal of Economics* 2012, nr. 3, p. 417-441, en C.M. Wilson, 'Ordered search and equilibrium obfuscation', *International Journal of Industrial Organization* 2010, nr. 5, p. 496-506.
- B.I. Carlin, 'Strategic price complexity in retail finance markets', *Journal of Financial Economics* 2009, nr. 3, p. 278-287.
- R. Spiegler, *Bounded rationality and industrial organization*, Oxford: Oxford University Press 2011.
- I. Chioveanu en J. Zhou, 'Price competition with consumer confusion', *Management Science* 2013, nr. 11, p. 2450-2469.
- Zie ook het Oxera-rapport 'Behavioural economics and its impact on competition policy – A practical assessment with illustrative examples from financial services', geschreven in opdracht van de ACM, mei 2013.
- Zo nodig kan een budgetproduct zelfs onder de kostprijs worden aangeboden, bijvoorbeeld als onderdeel van een zogenaemde *loss leader* strategie, waarbij er op een aanvullend product verdiend wordt, of met het oog op toekomstige inertie indien consumenten 'blijven hangen' en na verloop van tijd op een hoger tarief worden gezet. Of dit efficiënt is, hangt van de marktomstandigheden af.

Naïviteitsdiscriminatie

Echter, wanneer die verschillen in betaalbereidheid het gevolg zijn van verschillen in de mate waarin consumenten in staat zijn om informatie te vinden en te begrijpen, producten te vergelijken en een voor hen goede keuze te maken – iets dat bovendien niet op zichzelf staat maar door het gedrag van aanbieders kan worden beïnvloed¹⁴ – dan is het allemaal wat minder rooskleurig. In plaats van efficiënte prijsdiscriminatie of gewenste productdifferentiatie is er dan eerder sprake van ‘naïviteitsdiscriminatie’, hetgeen vaker welvaartsverlagend lijkt te werken.¹⁵

Voor zover verschillen in kennis, kunde en economische naïviteit samenhangen met verschillen in inkomen, leeftijd en andere maatschappelijke kenmerken, kunnen er tevens serieuze verdelingskwesties aan kleven.¹⁶ Dergelijke verdelingskwesties zijn op zichzelf wellicht geen reden voor markttoezichthouders om in te grijpen,¹⁷ hoewel ‘kwetsbare consument’ in de consumentenbescherming een bekend begrip is en hier vanuit de ACM op die grond aandacht voor is.¹⁸ Maar indien consumenteninertie die is ontstaan vanwege informatieproblemen en complexiteit de concurrentie beperkt en daarmee de prikkels tot verbetering van het aanbod vermindert, dan kunnen markttoezichthouders en beleidsmakers wel degelijk ingrijpen om het onderliggende marktfalen te ondervangen of althans te beperken. Zeker, maar niet uitsluitend, in maatschappelijk gezien belangrijke markten. Hierover gaan de volgende twee voorbeelden.

238

Zorgverzekeringen

De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en de ACM hebben samen onderzoek gedaan naar verschillen tussen basisverzekeringen en de keuzes van consumenten.¹⁹ De

aanleiding was de veelgehoorde klacht dat consumenten ‘door de bomen het bos niet meer zien’ en de eerdere conclusie dat de concurrentie in de zorgverzekeringsmarkt voor verbetering vatbaar is.²⁰

Ruim 60 procent van de consumenten is sinds de introductie van marktwerking in 2006 nog nooit overgestapt van zorgverzekering, ondanks oplopende premieverschillen en wijzigingen in het aanbod en vermoedelijk in de eigen zorgbehoefte van consumenten. Uit het onderzoek van de NZa en de ACM blijkt dat 72 procent van de consumenten voor 2018 een basispolis heeft waarvoor een goedkoper, praktisch gelijk, alternatief bestaat en dat deze consumenten gemiddeld 93 euro meer betalen per jaar.²¹ Bijna 40 procent van alle premiebetalers betaalt 100 euro of meer per jaar extra.

Obstakels in het keuzeproces

Voor een deel kunnen consumenten extra premie over hebben voor hun polis, bijvoorbeeld omdat ze merktrouw zijn, of tevreden met de eigen verzekeraar. Niet elke euro die de consument meer betaalt, is daarmee ‘te veel’ betaald. Maar er zijn daarnaast verschillende obstakels in het keuzeproces van consumenten: er is sprake van schijndifferentiatie (kleine verschillen tussen basispolissen worden uitvergroet in de presentatie), essentiële informatie is soms moeilijk vindbaar en verwarrend, en er zijn grenzen aan hoeveel informatie consumenten kunnen en willen verwerken. Ook spelen gedragsvalkuilen zoals *status quo bias*,²² verliesaversie²³ en de (vaak onterechte) angst om niet dezelfde zorg vergoed te krijgen een rol. Dit alles kan ertoe leiden dat consumenten niet in actie komen of niet hun weg kunnen vinden naar de voor hen beste polis, en meer betalen dan nodig.²⁴

Het feit dat bijna driekwart van de consumenten voor 2018 een basispolis heeft waarvoor een goedkoper alternatief bestaat, benadeelt consumenten direct en indirect. Ten eerste hebben deze consumenten mogelijk niet de voor hen beste verzekering en ten tweede beperken inder-

14. Bijvoorbeeld door middel van schijndifferentiatie (het presenteren van ogenschijnlijk verschillende producten of productversies, terwijl die in werkelijkheid niet of nauwelijks van elkaar verschillen) of prijscomplexiteit.
15. P. Heidhues en B. Köszegi, ‘Naïveté-based discrimination’, *The Quarterly Journal of Economics* 2017, p. 1019-1054.
16. Onderzoek in voornamelijk financiële markten toont aan dat financiële vaardigheden samenhangen met opleiding en inkomen. Zie bijvoorbeeld A. Lusardi en O.S. Mitchell, ‘The economic importance of financial literacy: theory and evidence’, *Journal of Economic Literature* 2006, nr. 1, p. 5-44. Ook is er enig bewijs, vooral uit de Verenigde Staten, dat mensen uit regio’s met lage inkomens meer betalen voor financiële en andere producten dan mensen uit regio’s met hoge inkomens. Zie bijvoorbeeld S.E. Woodward, *A study of closing costs for FHA mortgages*, U.S. Department of Housing and Urban Development, 2008, en M. Fellowes, *From poverty, opportunity: putting the market to work for lower income families*, technical report, The Brookings Institution, Metropolitan Policy Program, 2006.
17. Verdelingskwesties zijn een politiek vraagstuk, geen marktordeningsvraagstuk. Zie ook A. Tuinstra-Karel, ‘Wanneer bewuste consumenten profiteren van naïeve consumenten’, *Economisch Statistische Berichten* 2014, nr. 46835, p. 28-34.
18. Zie bijvoorbeeld het ACM-jaarverslag 2017, <https://jaarverslag.acm.nl/jaarverslag-2017/aandacht-voor-de-kwetsbare-consument>.
19. ACM, *Beter kiezen op de polismarkt*, juli 2018, zie www.google.com/search?hl=nl&q=beter+kiezen+op+de+polismarkt&lr=&aq=f&oq=&safe=active&gws_rd=ssl. Enkele delen van de tekst in deze paragraaf zijn ontleend aan het genoemde rapport.

20. ACM, *Concurrentie op de Markt voor Zorgverzekeringen – Tussenrapportage*, februari 2016, zie www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/15504_tussenrapportage-concurrentie-op-de-markt-voor-zorgverzekeringen-2016-02-11.pdf.
21. Hoewel de inhoud van het basispakket door de overheid wordt bepaald en dus voor elke basisverzekering hetzelfde is, kunnen zorgverzekeraars hun basispolissen differentiëren ten aanzien van het type polis (natura, restitutie of combinatie), het aantal gecontracteerde zorgaanbieders, het vergoedingspercentage voor niet-gecontracteerde zorg en service-elementen zoals bereikbaarheid. Door middel van een zogenoemde ‘clusteranalyse’, een vorm van *machine learning*, is met behulp van algoritmes bepaald welke basispolissen op grond van al deze kenmerken gelijk of bijna gelijk zijn.
22. Status quo bias: een voorkeur voor de huidige situatie, zelfs wanneer die objectief gezien aantoonbaar minder voordelig is dan een alternatieve situatie.
23. Het verschijnsel dat verlies meer pijn doet dan dat een even grote winst genot oplevert; het voorkomen van 5 euro verlies voelt voor sommigen beter dan het winnen van 5 euro. Consumenten zouden daarom sterker reageren op een prijsstijging (verlies) dan op een prijsafname (winst). Zie D. Kahneman, J.L. Knetsch en R.H. Thaler, ‘Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias’, *The Journal of Economic Perspectives* 1991, nr. 1, p. 193-206.
24. Zie bijvoorbeeld K. Kalayci en J. Potters, ‘Buyer confusion and market prices’, *International Journal of Industrial Organization* 2011, nr. 1, p. 14-22.

te consumenten de prikkel voor verzekeraars om het productaanbod en de premie te verbeteren. Dit beperkt de concurrentie en de totale consumentenwelvaart, zelfs al zijn er in de huidige situatie óók consumenten die profiteren van relatief goedkope polissen die mogelijk enkel kunnen worden aangeboden omdat andere consumenten, duurdere, nagenoeg gelijke polissen afnemen.

Oplossingsrichtingen

Hoewel dus de mededinging in deze markt voor verbetering vatbaar is, moet voor de oplossingen niet zonder meer naar het instrumentarium van het mededingings-toezicht worden gekeken, maar naar de onderliggende oorzaken. Eerder deden de NZa en de ACM al aanbevelingen gericht op het verlagen van toetredingsbarrières²⁵ en het stimuleren van innovatie²⁶ in de zorgverzekeringsmarkt. Recent werden daar oplossingsrichtingen aan toegevoegd die gespitst zijn op de geconstateerde obstakels in het keuzeproces van consumenten.

Traditioneel worden oplossingen voor keuzeproblemen van consumenten vaak gezocht op het vlak van transparantie en informatievoorziening. Maar de ACM en de NZa betogen dat aanvullende maatregelen nodig zijn om goed kiezen makkelijker te maken voor consumenten, zoals het verminderen van complexiteit en het onderwerpen van gedragsvalkuilen. Het kan zelfs nodig zijn om maatregelen te treffen die direct ingrijpen in het polisaanbod, zoals een beperkt aantal polissen per label, verzekeraar of concern. Vergaand? Zeker. Hiertoe zou slechts dan moeten worden besloten, wanneer andere, minder vergaande vormen van interventie ineffectief blijken.²⁷

Een deel van de oplossingsrichtingen ligt op het terrein van beleid.²⁸ Daarnaast kunnen toezichthouders bijvoorbeeld inzetten op betere vindbaarheid van informatie over gelijke of nagenoeg gelijke polissen op de websites van zorgverzekeraars²⁹ en actiever monitoren of sprake is van misleidende informatie. Welke maatregelen ook worden geïmplementeerd, steeds moeten de voordelen van een verbeterd keuzeproces voor consumenten worden afgewogen tegen de mogelijke nadelen, zoals minder daadwerkelijke polisdifferentiatie of een toename in risicoselectie. Een daadwerkelijk gevarieerd aanbod in een concurrerende markt biedt consumenten immers de kans een polis te kiezen die past bij hun voor-

keuren, voor een goede prijs. Maar zij moeten die polis natuurlijk wel kunnen vinden in het productaanbod.

Retailenergie

Ook in de retailenergiemarkten in het Verenigd Koninkrijk is consumenteninertie en de implicaties voor marktwerking een veelbesproken thema. Na de privatisering van de elektriciteits- en gasmarkten in de jaren negentig, volgde een concentratiegolf en vervolgens toetreding van kleine aanbieders. Toch bleven de grote zes aanbieders het gros van de huishoudens bedienen. Toezichthouders Office of Gas and Electricity Markets (Ofgem) en Competition and Markets Authority (CMA) uitten de laatste tien jaar regelmatig hun zorgen over gebrekkige concurrentie in deze markten en weten dit onder meer aan beperkte consumentenbetrokkenheid.

In 2016 oordeelde de CMA in een marktonderzoek (*market investigation*) dat, door een combinatie van factoren op de retailmarkten voor gas en elektriciteit in Groot-Brittannië, algehele beperkte betrokkenheid van consumenten in een *adverse effect on competition* (AEC) resulteerde.³⁰ Complexe facturen en tarieven, gebrek aan vertrouwen in prijsvergelijkers, en beperkte kennis over de mogelijkheden om over te stappen waren enkele van deze factoren. De beperkte betrokkenheid van consumenten gaf aanbieders volgens de CMA unilaterale marktmacht ten aanzien van hun inactieve klanten, die zij daarom konden uitbuiten door middel van hun prijzen of op andere wijze. Door de genoemde marktkenmerken werden consumenten ontmoedigd om actief te vergelijken en kiezen op de retailenergiemarkten, en werd hun vermogen om dat effectief en succesvol te doen beperkt.

Overstapcijfers waren laag en de verschillen tussen de prijzen die overstappers betaalden en de prijzen die niet-overstappers betaalden, baarden politici zorgen – vooral omdat niet-overstappers vaak mensen met lage inkomens waren die toch al een groter deel van hun inkomen aan energie kwijt waren dan mensen met hoge inkomens.³¹ Ook was de perceptie dat energieprijzen en de winst van energieleveranciers excessief waren, hardnekkig en wijdverspreid.³²

Van ‘nudge’ naar prijsplafond

Er werden verschillende interventies ontworpen om consumenten te stimuleren aanbiedingen te vergelijken en actiever te kiezen uit het aanbod op de retailenergie-

25. www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/16904_Toetredings-en-groeiempels-op-de-zorgverzekeringsmarkt-nieuw.pdf.

26. www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/17402_rapport-acm-nza-ruimte-voor-onderscheid-tussen-zorgverzekeraars-03072017.pdf.

27. Omdat de Zvw wordt uitgevoerd door private zorgverzekeraars dient ook rekening gehouden te worden met de Europeesrechtelijke kaders. Brief van de minister voor Medische Zorg en Sport aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 24 januari 2018.

28. Het rapport ‘Beter kiezen op de polismarkt’ van de ACM en de NZa is door de minister voor Medische Zorg ingediend bij de Tweede Kamer op 6 juli 2018, zie www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018Z13785&did=2018D38906.

29. Zie bijvoorbeeld de brief van de NZa aan de minister voor Medische Zorg en Sport over de acties van de NZa voor en tijdens de overstapperiode zorgverzekering 2017-2018, www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2018/03/23/acties-nza-voor-en-tijdens-overstapperiode-2017-2018.

30. Indien de CMA een mededingingsprobleem (AEC) constateert in een marktonderzoek, kan zij, op basis van art. 138 Enterprise Act 2002, verschillende remedies opleggen om de mededinging op de markt te verbeteren. Hieronder vallen zowel gedragsremedies als structurele remedies. Dit instrument bestaat niet als zodanig in het Europese mededingingsrecht, noch in het Nederlandse mededingingsrecht.

31. Dit komt doordat consumptie van energie weliswaar toeneemt naarmate het inkomen toeneemt, maar in afnemende mate. Dus, hoe hoger het inkomen, hoe kleiner het deel dat aan energie gespendeerd wordt.

32. CMA, *Energy Market Investigation*, final report 24 juni 2016.

markten.³³ Ofgem voert al enige jaren experimenten uit om interventies te testen die consumenteninertie moeten verminderen, zoals collectief switchen.

Ook werd door Ofgem het aantal tarieven dat energieaanbieders in de markt konden zetten beperkt, en werden complexe tarieven en kortingen op standaard variabele tarieven verboden, in een poging om keuzes voor consumenten simpeler te maken.³⁴ De CMA oordeelde later dat deze maatregelen al met al de inertie nauwelijks hadden verminderd en bovendien de prijsconcurrentie tussen energieaanbieders hadden verzacht en innovatieprikkel hadden beperkt, met alle korte- en lange-termijngevolgen van dien.

In plaats daarvan stelde de CMA andere remedies voor, waaronder het beter beschikbaar maken van consumentendata via Midata³⁵ en via het opzetten van een database van 'niet-betrokken consumenten' (consumenten die minstens drie jaar niet zijn overgestapt) door Ofgem, zodat aanbieders aan de hand daarvan deze consumenten gerichte aanbiedingen konden doen. Omdat de maatregelen van Ofgem over de hele linie in de ogen van beleidsmakers te weinig effect sorteerden en er met het oog op 'eerlijke prijzen' steeds meer politieke stemmen opgingen voor een bredere herinvoering van prijsregulering in de retailenergiemarkten, heeft het Britse parlement onlangs de Government's Domestic Gas and Electricity (Tariff Cap) Act aangenomen. Ofgem is daarmee verplicht om een prijsplafond in te voeren. Naar verwachting gebeurt dit vóór het eind van 2018.³⁶

Kritiek

Vanuit economisch oogpunt is een prijsplafond niet efficiënt; wanneer het gereguleerde prijsniveau afwijkt van de evenwichtsprijs in een markt is er sprake van een welvaartsverlies. Naar verwachting zullen de prijzen zich concentreren rondom het prijsplafond en zullen er minder grote prijsverschillen zijn, waardoor de overstapwinsten – en daarmee de prikkel om over te stappen – af zullen nemen.³⁷ Wel kunnen bepaalde groepen consumenten erop vooruitgaan.

33. Ook in Nederland zet de ACM in op transparante en begrijpelijke energiefacturen: www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/16314/Energie-leveranciers-informereren-consumenten-beter-over-aanbod.

34. Ofgem, *Retail Market Review*, www.ofgem.gov.uk/gas/retail-market/market-review-and-reform/retail-market-review.

35. Midata is een samenwerkingsverband van de Britse overhead en dienstenaanbieders uit verschillende sectoren. De databank moet consumenten inzicht geven in hun eigen data en gebruik van de betreffende diensten, waardoor zij beter geïnformeerde keuzes kunnen maken.

36. Nieuwsbericht, 'Ofgem proposes price cap to give 11 million customers a fairer deal for their energy', 6 september 2018, www.ofgem.gov.uk/publications-and-updates/ofgem-proposes-price-cap-give-11-million-customers-fairer-deal-their-energy.

37. Om soortgelijke redenen maakt de ACM in Nederland in het kader van vangnetregulering op de retailenergiemarkten de berekening behorend bij het beoordelingsmodel en het maximaal redelijke tarief niet openbaar bekend; dit zou immers tot gevolg kunnen hebben dat leveranciers dat tarief laten meewegen bij hun prijsvorming of in het ergste geval dat tarief hanteren als eindprijs. Dit zou de marktwerking op de elektriciteitsmarkt schaden of deze, in het ergste geval, nagenoeg uitschakelen.

In een kritisch artikel³⁸ constateert Waddams Price (2018) dat herinvoering van prijsregulering in de retail-energiemarkten niet gebaseerd is op marktdominantie van de aanbieders, noch op een gebrek aan goede aanbiedingen voor consumenten, maar juist op de inertie van consumenten waardoor zij geen gebruik maken van die goede aanbiedingen. De prijsverschillen die ontstaan door verschillen in consumentengedrag (overstappen versus inertie) zijn een inherente uitkomst van de vrije markt, maar worden als oneerlijk ervaren. De focus lijkt daarmee verschoven van 'gelijke kansen' naar 'gelijke uitkomsten' voor consumenten, aldus Waddams Price. Terecht merkt zij op dat het cruciaal is om te begrijpen waaróm consumenten meer betalen dan het goedkoopste vergelijkbare product, omdat inzicht in deze redenen relevant is voor het bepalen van de juiste remedie (indien nodig).

Ook consumentengroepen zijn verdeeld over de tariefregulering.³⁹ Voor sommigen is het een belangrijke stap in de goede richting en bescherming van loyale consumenten. In dit kader heeft Citizens Advice onlangs zelfs een zogenoemde *super complaint* ingediend bij de CMA omdat juist 'loyale' klanten (vaak ook kwetsbare groepen consumenten) de dupe zouden worden van prijsdiscriminatie.⁴⁰ Anderen zien dat de overstapwinsten groter zijn zonder tariefregulering en vinden het prijsplafond een te grove maatregel. Zij wijzen er ook op dat concurrentie winnaars en verliezers kent, maar dat kwetsbare consumenten evengoed beschermd moeten worden. Het sentiment dat kwetsbare consumenten niet de dupe mogen worden van concurrentie of prijsdiscriminatie lijkt in algemene zin aan populariteit te winnen.

Ter overweging

Kunnen we in de toekomst meer ingrijpen tegen consumenteninertie verwachten? Voor de beantwoording van die vraag is, zoals benadrukt in dit artikel, de achterliggende reden voor de inertie van groot belang. Simpele verschillen in de waardering die consumenten hebben voor tijd en dus de mate waarin zij bereid zijn producten en prijzen te vergelijken, of verschillen in kwaliteit waar consumenten meer of minder voor willen betalen, staan marktwerking niet in de weg. Maar informatieasymmetrie, complexiteit en (het inspelen op) gedragsvalkuilen, met inertie als gevolg, doen dat wel en rechtvaardigen ingrijpen door markttoezichthouders. De kunst is natuurlijk om deze oorzaken te onderscheiden. Consu-

38. C. Waddams Price, 'Back to the Future? Regulating Residential Energy Markets', *International Journal of the Economics of Business* 2018, nr. 1, p. 147-155.

39. Nieuwsartikel in *The Independent* 26 februari 2018, zie www.independent.co.uk/news/business/news/energy-price-cap-triggers-mixed-reactions-consumer-groups-money-saving-expert-martin-lewis-a8229696.html.

40. www.citizensadvice.org.uk/about-us/policy/policy-research-topics/consumer-policy-research/consumer-policy-research/excessive-prices-for-disengaged-consumers-a-super-complaint-to-the-competition-and-markets-authority/.

mentenonderzoek en dataonderzoek kunnen hier bij helpen.⁴¹

Door toenemende digitalisering krijgen bedrijven steeds meer inzicht in de voorkeuren, maar ook in de gedragsvalkuilen van consumenten, en in hun mogelijkheden om informatie te verwerken. Indien zij deze kennis zouden inzetten teneinde consumenten minder prijselastisch te maken, is toenemende inmenging van markttoezichthouders goed denkbaar.⁴² Markttoezichthouders en beleidsmakers binnen en buiten Nederland investeren in kennis en kennisdeling over daadwerkelijk consumentengedrag en de motivatie achter met name consumenteninertie, vooral in financiële markten en markten die in de laatste 10-20 jaar zijn geliberaliseerd. Op basis hiervan worden verschillende interventies getest en uitgerold om ongewenste inertie tegen te gaan. Deze interventies liggen veelal niet op het gebied van mededingingstoezicht, maar eerder op het gebied van consumentenbescherming (wanneer sprake is van misleiding of een andere oneerlijke handelspraktijk), *empowerment* (campagnes en praktische handvatten voor consumenten) en beleid.

Deze blik vooruit noopt ons ook tot een blik opzij: hebben we het echt alleen over financiële producten en energie? Of kan consumenteninertie ook in andere markten tot inefficiënte en onwenselijke uitkomsten leiden? Informatieasymmetrie en complexiteit komen ten slotte ook in andere markten voor. Eerder is al opgemerkt dat ingrijpen door toezichthouders om inertie te verminderen niet uitsluitend is voorbehouden aan maatschappelijk belangrijke markten. Toezichthouders moeten bij het inzetten van hun schaarse middelen echter wel afwegen in welke markten hun ingrijpen de meeste impact heeft. Bij deze afweging spelen maatschappelijk belang, het aantal betrokken consumenten en de omvang van de mogelijke schade een belangrijke rol.⁴³

Ten slotte een blik op de consument: wil die al dat overheidsingrijpen wel? Ja en nee. 'Repareer de markt, niet de consument!', luidt het devies van de eerdergenoemde consumentenorganisatie. Consumenten hebben echter

een eigen verantwoordelijkheid in het economisch verkeer. Voor een deel is er daarom wél iets te zeggen voor interventies om hen op deze verantwoordelijkheid te wijzen, zoals consumentencampagnes, waarschuwingen en handige hulpmiddelen voor consumenten, aangereikt door de toezichthouder. Maar er zijn zoals gezegd grenzen aan de vaardigheden van consumenten om informatie te vergaren, te vergelijken en te verwerken. Daarnaast is de effectiviteit van maatregelen die gericht zijn op consumenten wisselend. Markttoezichthouders en beleidsmakers kunnen daarom het beste inzetten op het beperken van marktfalen dat aan consumenteninertie ten grondslag ligt. In plaats van het stimuleren van overstappen op zich, dat averechtse effecten kan hebben,⁴⁴ kunnen zij zich beter beperken tot het wegnemen van overstapdrempels, veroorzaakt door informatieasymmetrie, complexiteit en (het inspelen op) gedragsvalkuilen van consumenten. Vertaald naar het voorbeeld van de mevrouw langs de kant van de weg: zij is gebaat bij verkeerslichten, informatieborden en de aanwezigheid van politieagenten zodat zij veilig en bewust kan oversteken – als zij dat wil.

41. Dergelijk onderzoek kan bijvoorbeeld inzicht geven in obstakels in het keuzeproces en in de mate waarin mensen 'kiezen' voor een product waarvoor een vrijwel identiek alternatief bestaat met een aantoonbaar betere prijs-kwaliteitverhouding (zogenaamde 'dominated options'). Zie bijvoorbeeld S. Bhargava, G. Loewenstein en J. Sydnor, 'Choose to lose: Health plan choices from a menu with dominated option', *The Quarterly Journal of Economics* 2017, nr. 3, p. 1319-1372.

42. Zie ook het opinieartikel van Cateautje Hermans van den Bergh, bestuurder van de ACM: 'Misbruik van voorspelbaar consumentengedrag moet stoppen', *Het Financieele Dagblad* 5 september 2018.

43. In het geval van de zorgverzekeringsmarkt overwogen de ACM en de NZa: 'In vergelijking met andere markten is de zorgverzekeringsmarkt een maatschappelijk zeer relevante markt, binnen een stelsel waarin is voorzien dat de consument door zijn keuzegedrag kan bijdragen aan toegankelijke, betaalbare en kwalitatief goede zorg voor iedereen.' Daarnaast bedraagt de zorgpremie voor veel mensen een relatief groot deel van het besteedbaar inkomen en is er geen zogenaamde *outside option*: in Nederland is iedereen verplicht een basisverzekering te hebben. Ten slotte draagt goede marktwerking bij aan het beheersbaar houden van de zorgkosten en dient daarmee een publiek belang.' ACM, *Beter kiezen op de polismarkt*, juli 2018 p. 37, zie www.google.com/search?hl=nl&q=beter+kiezen+op+de+polismarkt&lr=&aq=f&oq=&safe=active&gws_rd=ssl.

44. C.M. Wilson en C. Waddams Price, 'Do consumers switch to the best supplier?', CCP working paper 07-6, juli 2017.