



Financiële Standaardproducten

*Studie naar de effecten van standaardproducten
op de marktwerking in de financiële sector*



Over de Monitor Financiële Sector

De Monitor Financiële Sector (MFS) is een onderdeel van de Autoriteit Consument & Markt. MFS voert studies uit in de Nederlandse financiële sector naar de mate van en de ontwikkelingen in concurrentie.



Managementsamenvatting

Financiële standaardproducten kunnen volgens diverse stakeholders bijdragen aan concurrentie op financiële markten en betere keuzes door consumenten

Een standaardproduct is een product met identieke kenmerken (behalve de prijs) dat elke aanbieder op de markt verplicht moet aanbieden. De kenmerken van het standaardproduct worden door het Ministerie van Financiën (hierna: ministerie) bepaald. De Commissie Structuur Nederlandse Banken en andere stakeholders zijn van mening dat financiële standaardproducten bijdragen aan een verbeterde concurrentie op financiële markten, aan het laten maken van maatschappelijk gezien meer gewenste keuzes door consumenten en aan het beperken van onderconsumptie als gevolg van keuzestress.

ACM heeft, mede op verzoek van het ministerie, onderzoek gedaan naar de effecten van een potentiële introductie van financiële standaardproducten

Het ministerie heeft aan de Autoriteit Consument & Markt (ACM) gevraagd onderzoek te doen naar de kansen en risico's van standaardproducten op de werking van financiële markten. De markt komt door de mogelijke aanwezigheid van marktfalens mogelijk niet zelf tot een welvaartsoptimum. De aanwezigheid van marktfalens kan daarmee dus een reden voor overheidsingrijpen zijn. Zonder een uitspraak te doen over de aanwezigheid van deze marktfalens in de financiële sector, heeft ACM onderzocht in welke mate marktfalens worden verminderd door de introductie van standaardproducten. De nadruk van de studie van ACM ligt op het marktfalen 'marktmacht', ofwel in welke mate een standaardproduct bijdraagt aan een verbeterde concurrentie. Het onderzoek is theoretisch vormgegeven omdat de marktfalens in de praktijk nog niet voldoende zijn bewezen en omdat voldoende empirische gegevens over de effecten van een invoering van standaardproducten ontbreken. Om een uitspraak te kunnen doen over de te verwachten effecten, is een aantal aannames gemaakt.

Het lijkt niet aannemelijk dat de invoering van standaardproducten de concurrentie op financiële markten zal vergroten

Op basis van de analyse lijkt het niet waarschijnlijk dat standaardproducten de concurrentie op financiële markten zal vergroten. Er bestaat een risico dat aanbieders, onafhankelijk van elkaar, beslissen de afzet van het standaardproduct te minimaliseren. In dat geval hebben standaardproducten naar verwachting een minimaal effect op de marktwerking, en zetten de aanbieders hun *business as usual* voort. Ook als aanbieders besluiten het standaardproduct wel actief en concurrerend aan te bieden, is geen eenduidig positief effect op de mate van concurrentie in de gehele markt te verwachten. Door een vergroting van het productaanbod neemt de onderlinge concurrentie mogelijk toe, maar consumenten zullen ook meer producten moeten vergelijken waardoor ze minder prijsgevoelig worden. Het uiteindelijke effect hangt dan af van de specifieke marktomstandigheden en van welk van twee voorgaande effecten domineert.



Andere overheidsmaatregelen lijken beter geschikt om het keuzegedrag van consumenten te verbeteren

Ook de overige relevante marktfalens – informatie-asymmetrie, externaliteiten en niet-rationeel keuzegedrag – lijken door een standaardproduct niet direct te verminderen. Het standaardproduct kan eventueel wel de gevolgen van deze marktfalens, zoals onderconsumptie, beperken, maar dit leidt dan ook tot een verstoring van het keuzeproces van consumenten. Consumenten kunnen zich bijvoorbeeld enkel gaan richten op het standaardproduct terwijl een andere productvariant meer geschikt zou zijn voor hun situatie. Om deze reden lijken maatregelen die direct zijn gericht op het oplossen van de marktfalens meer voor de hand te liggen. Denk hierbij aan het versimpelen en standaardiseren van productinformatie of het introduceren van fiscale prikkels om consumenten een bepaald(e) product(variant) aan te laten schaffen.

ACM doet de aanbeveling aan het ministerie om aanvullend empirisch onderzoek te doen voordat tot een introductie van standaardproducten wordt overgegaan

ACM concludeert dat de introductie van standaardproducten waarschijnlijk niet tot meer concurrentie of het verminderen van andere marktfalens zal leiden. Mocht er worden besloten het concept van standaardproducten verder vorm te geven dan doet ACM de aanbeveling eerst aanvullend empirisch onderzoek uit te voeren. Dit onderzoek moet onder andere de aanwezigheid van de marktfalens in de praktijk bevestigen en aantonen dat de introductie van standaardproducten de meest efficiënte en effectieve wijze van overheidsingrijpen is om deze marktfalens aan te pakken.



Inhoud

Managementsamenvatting	3
Inhoud	5
1 Inleiding	6
2 Theoretisch kader	8
3 Standaardproducten en Marktmacht	14
4 Standaardproducten en de overige marktfalens	23
5 Conclusie en Aanbeveling	29
6 Bibliografie	31



1 Inleiding

De Commissie Structuur Nederlandse Banken (2013) doet in haar eindrapport de aanbeveling “(...) dat banken voor ingewikkelde financiële producten, die een groot en langdurig effect hebben op huishoudens, een standaardversie aanbieden.” Het Ministerie van Financiën (hierna: ministerie) verzocht vervolgens de Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) onderzoek te doen naar de “(...) kansen en risico's voor de marktwerking¹ van standaardproducten in de verschillende financiële deelmakten.”^{2,3}

1.1 Doelstelling onderzoek

Het ministerie benoemt drie doelen waar financiële standaardproducten aan kunnen bijdragen. Deze kunnen worden samengevat als:⁴

- (i) Het stimuleren van concurrentie;
- (ii) Het sturen van keuzegedrag in een maatschappelijk wenselijke richting;
- (iii) Het verminderen van onderconsumptie als gevolg van keuzestress.

Bovenstaande doelen impliceren dat er sprake is van drie verschillende problemen: (1) onvoldoende concurrentie, (2) (maatschappelijk) onwenselijke productkeuzes, en (3) onderconsumptie als gevolg van keuzestress. Het bestaan van deze drie problemen in verschillende financiële deelmakten is in de praktijk nog onvoldoende vastgesteld en valt niet onder de reikwijdte van deze studie.

Voor deze studie wordt aangenomen dat de bovenstaande veronderstelde problemen aanwezig zijn. Het doel van deze studie is namelijk om te analyseren of een standaardproduct kan bijdragen aan het verminderen van deze problemen. De nadruk ligt hierbij op de potentiële effecten van de invoering van standaardproducten op de mate van concurrentie. Dit gebeurt in deze studie op theoretische wijze mede vanwege het gebrek aan voldoende empirische informatie. Daarnaast is ACM van mening dat eventueel (eigen) empirisch onderzoek meer van toegevoegde waarde is als dit voorafgegaan wordt door een gedegen theoretische onderbouwing.

1.2 Definitie van een financieel standaardproduct

Het rapport van de Commissie Structuur Nederlandse Banken en de daaropvolgende discussies in de Tweede Kamer geven geen duidelijke definitie van een financieel standaardproduct. Een definitie is echter noodzakelijk om de effecten van standaardproducten te kunnen inschatten. In overleg met het ministerie heeft ACM de volgende definitie van een standaardproduct opgesteld:

“Een standaardproduct is een financieel product waarvan alle kenmerken behalve de prijs identiek zijn tussen aanbieders, dat verplicht door alle aanbieders op de betreffende

¹ De werking van een markt wordt beïnvloed door de structuur van de aanbodzijde, het gedrag van afnemers en de wijze waarop aanbieders met elkaar concurreren.

² Ministerie van Financiën (2014).

³ De Autoriteit Financiële Markten heeft op verzoek van het ministerie onderzoek gedaan naar de effecten van standaardproducten op het keuzegedrag van consumenten.

⁴ Ministerie van Financiën (2014).



productmarkt wordt aangeboden maar niet als default aan de consument wordt gepresenteerd.”

1.3 Leeswijzer

De opbouw van deze rapportage is als volgt. Allereerst wordt beschreven op welke wijze ACM het onderzoek naar de effecten van standaardproducten heeft vormgegeven en welk theoretisch kader hierbij is gehanteerd. Hoofdstuk 3 gaat in op de vraag of het standaardproduct het marktfalen ‘marktmacht’ kan verminderen, en of het daarmee tot meer concurrentie leidt. Hoofdstuk 4 gaat in op de overige marktfalen. Hierin wordt nagegaan of het standaardproduct bij kan dragen aan het verminderen van informatie-asymmetrie, externaliteiten of niet-rationeel keuzegedrag, en daarmee kan bijdragen aan het maken van (maatschappelijk) gewenste keuzes en de vermindering van onderconsumptie. Hoofdstuk 5 concludeert.



2 Theoretisch kader

Het introduceren van standaardproducten is een vorm van overheidsingrijpen. De overheid kan verschillende redenen hebben om op een markt in te grijpen. Een belangrijk motief is dat de markt niet zelf tot een welvaartsoptimum⁵ komt.⁶ Er is dan sprake van *marktfalen*.⁷ Zoals reeds beschreven, beoogt het ministerie met de introductie van standaardproducten drie mogelijke problemen op te lossen of te verminderen, te weten:

1. Onvoldoende concurrentie op (bepaalde) financiële producten;
2. Aankoop van (maatschappelijk) onwenselijke producten door consumenten;
3. Onderconsumptie als gevolg van keuzestress.

De oorzaken van deze problemen kunnen volgens ACM zijn gelegen in het aanwezig zijn van marktfalen. Dit zijn algemeen erkende marktomstandigheden waarin een welvaartsoptimum niet wordt bereikt.⁸ Als er sprake is van marktfalen dan is overheidsingrijpen gerechtvaardigd, onder de voorwaarde dat de 'baten' die het ingrijpen oplevert groter zijn dan de 'kosten' van het overheidsingrijpen.⁹

Box 1: Marktfalens

Hieronder volgt een korte beschrijving van de verschillende marktfalens:

i) Marktmacht

Marktmacht is de mate waarin (een groep) aanbieders zich onafhankelijk kunnen gedragen van hun concurrenten. Marktmacht zorgt ervoor dat aanbieders op duurzame wijze bovencompetitieve prijzen kunnen hanteren, met een inefficiënte allocatie van productiemiddelen tot gevolg.

ii) Informatie-asymmetrie

Informatie-asymmetrie betekent dat één partij meer informatie heeft dan een andere partij. Dit verschil in informatie tussen de partijen creëert een risico op opportunistisch gedrag en daarmee suboptimale keuzes en uitkomsten.

iii) Externaliteiten

Externaliteiten bestaan als de consumptie of productie van een goed of dienst, baten of kosten voor anderen meebrengt. Dit kan leiden tot inefficiënte uitkomsten als economische agenten in hun besluitvorming geen of onvoldoende rekening houden met deze externaliteiten.

iv) Publieke goederen

Er is sprake van een publiek goed als na productie van dat goed niemand kan worden buitengesloten van het gebruik van dat goed en als het gebruik door de één niet ten koste gaat van het gebruik van de ander. Bekende voorbeelden van publieke goederen zijn dijken en defensie.

v) Niet-rationeel keuzegedrag

Consumenten handelen in de praktijk niet altijd volledig rationeel. Dit komt doordat zij bij het maken van keuzes soms beïnvloed worden door *biases*. Daarnaast hebben consumenten in de praktijk een beperkte hoeveelheid tijd, motivatie en intelligentie om keuzes te maken waardoor ze gebruik maken van vuistregels (heuristieken).

⁵ In deze rapportage wordt 'welvaart' gedefinieerd als de som van het consumenten- en producentensurplus op een markt. Het is derhalve een economische invulling van het welvaartsbegrip.

⁶ De Bijl & Van Damme (1997).

⁷ Ook kan de overheid tot doel hebben inkomen tussen groepen consumenten te herverdelen op een voor de overheid gewenste manier.

⁸ Als er sprake is van marktfalen dan wordt het Pareto-optimum niet bereikt. Een markt is Pareto-efficiënt als niemand er nog op vooruit kan gaan zonder dat iemand anders erop achteruitgaat.

⁹ Donders & Gradus (2012), p.36.



Er zijn vier ‘klassieke’ vormen van marktfalen, namelijk *marktmacht*, *informatie-asymmetrie*, *externaliteiten* en *publieke goederen*.¹⁰ Het marktfalen publieke goederen wordt in deze studie verder niet besproken, omdat hiervan (voor zover bekend) geen sprake is bij financiële producten.¹¹ Tegenwoordig wordt ook *niet-rationeel keuzegedrag* als vijfde vorm van marktfalen genoemd (zie voor een toelichting Box 1).

Door een koppeling te maken tussen de door het ministerie veronderstelde problemen en verschillende vormen van marktfalen, ontstaat een duidelijk kader waarmee de effecten van een standaardproduct op de marktwerking kunnen worden geanalyseerd. Als een standaardproduct de marktfalens niet oplost of vermindert, is er geen duidelijke rechtvaardiging voor deze vorm van overheidsingrijpen. Hieronder wordt beschreven hoe marktfalens de, door het ministerie veronderstelde, problemen mogelijk veroorzaken.

Tabel 1: Directe relatie tussen marktfalen en de veronderstelde problemen

	Onvoldoende concurrentie	(Maatschappelijk) onwenselijke productkeuzes	Onderconsumptie door keuzestress
Marktmacht	X		
Externaliteiten		X	X
Informatie-asymmetrie		X	X
Niet-rationeel keuzegedrag		X	X

Probleem 1: Er is onvoldoende concurrentie op (bepaalde) financiële markten

Het marktfalen marktmacht is een directe oorzaak van onvoldoende concurrentie. Onvoldoende concurrentie kan ook indirect worden veroorzaakt door de marktfalens informatie-asymmetrie en niet-rationeel keuzegedrag. Informatie-asymmetrie kan ervoor zorgen dat de zoekkosten voor de consument toenemen en niet-rationeel keuzegedrag kan tot hogere overstapkosten voor de consument leiden. Deze hogere zoek- en overstapkosten zorgen ervoor dat aanbieders marktmacht verkrijgen, en leiden hiermee dus indirect tot onvoldoende concurrentie. Hoofdstuk 3 gaat hier nader op in.

Probleem 2: Consumenten kopen (maatschappelijk) onwenselijke producten

Drie marktfalens kunnen er mogelijk voor zorgen dat consumenten (maatschappelijk) onwenselijke producten kopen. Ten eerste kan informatie-asymmetrie hier een oorzaak van zijn. Informatie-asymmetrie kan bijvoorbeeld worden veroorzaakt doordat aanbieders specifieke informatie over het product achterhouden, zoals bijvoorbeeld bij de verkoop van zogeheten woekerpolissen gebeurde.¹² Hierdoor kochten consumenten onwenselijke producten. Ten tweede kunnen ook externaliteiten hier een oorzaak van zijn. Het zou dan niet voor de consument als individu, maar wel maatschappelijk gezien, beter zijn wanneer de consument een andere productvariant aanschaft. Tot besluit kan ook

¹⁰ Pindyck & Rubinfeld (2005).

¹¹ Financiële producten voldoen niet aan de criteria van non-exclusiviteit en non-rivaliteit.

¹² AFM (2008), p.5.



niet-rationeel keuzegedrag ervoor zorgen dat consumenten een onwenselijk product kopen. *Biases* in voorkeuren of heuristieken kunnen ervoor zorgen dat consumenten onwenselijke producten kopen.

Probleem 3: Er is door keuzestress sprake van onderconsumptie

Onderconsumptie kan een gevolg zijn van keuzestress, en keuzestress kan weer worden veroorzaakt door verschillende marktfalens. Ten eerste kan informatie-asymmetrie onderconsumptie veroorzaken. Wanneer een consument weet dat hij minder informatie heeft dan de aanbieder, dan kan hij mogelijk het idee krijgen dat hij hierdoor sneller een verkeerde productkeuze maakt. Dit kan leiden tot keuzestress met onderconsumptie tot gevolg.¹³ Ten tweede kan ook niet-rationeel keuzegedrag tot onderconsumptie leiden. Wanneer consumenten bijvoorbeeld het gevoel hebben dat ze te veel informatie krijgen, wordt het moeilijker producten te doorgronden en te vergelijken. Deze *information overload* kan er toe leiden dat consumenten hun productkeuzes uitstellen.¹⁴ Tot besluit kunnen ook externaliteiten een oorzaak zijn van onderconsumptie; dit gaat dan alleen niet via het mechanisme van keuzestress. In dit geval is het niet voor de consument als individu, maar wel maatschappelijk gezien, beter wanneer de consument een financieel product aanschafft. Doordat een individuele consument geen rekening houdt met de positieve externaliteiten kan er maatschappelijk gezien onderconsumptie ontstaan.

Box 2: Zorgplicht aanbieders

Aanbieders van financiële producten zijn sinds 2014 wettelijk verplicht om in het belang van de klant te handelen. Dit betekent onder andere dat verkochte financiële producten moeten aansluiten op de wensen van de klant. De AFM houdt toezicht op deze zorgplicht. De zorgplicht geeft aanbieders een prikkel om passende producten te verkopen aan consumenten.

De introductie van standaardproducten is onder andere bedoeld om consumenten te weerhouden van het kopen van (maatschappelijk) onwenselijke producten. Men kan de vraag stellen of de bestaande zorgplicht dit probleem niet reeds oplost.

Voorgaande maakt duidelijk dat in theorie marktfalens de oorzaken kunnen zijn van de veronderstelde problemen. De vraag is nu of een standaardproduct een effectief instrument is voor het oplossen of verminderen van de individuele marktfalens. Indien dit het geval is, kan er ook worden bekeken of het de meest efficiënte manier is om in te grijpen. Om deze reden is de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek:

In welke mate dragen standaardproducten bij aan het oplossen/verminderen van marktfalens in financiële markten?

2.1 Uitgangspunten theoretisch onderzoek

Het maken van aannames is noodzakelijk om de effecten van een introductie van standaardproducten op een theoretische wijze te kunnen analyseren. Deze aannames hebben betrekking op het standaardproduct, en de manier waarop aanbieders en consumenten op de

¹³ Verantwoordelijkheidsgevoel kan één van de oorzaken van keuzestress zijn (Iyengar & Lepper (2000), p.1000.)

¹⁴ Oxera (2013), p.13.



introductie van het standaardproduct reageren.

Aannames over aanbieders

De belangrijkste aanname aan de kant van de aanbieders is dat zij worden verplicht het standaardproduct als aanvulling op het bestaande assortiment aan te bieden. De introductie van het standaardproduct leidt daardoor in eerste instantie tot meer producten in de markt. Dit brengt ook extra vaste kosten voor deze aanbieders mee. De vaste kosten voor het standaardproduct zijn, doordat het wordt ontwikkeld door de overheid, mogelijk lager dan voor niet-standaardproducten.

Op de lange termijn kan mogelijk ook een dynamisch effect optreden. Hierbij leidt de introductie van standaardproducten mogelijk tot minder productvarianten in de markt, doordat producten uit de markt worden gehaald. Dit is het gevolg van een afname in de vraag naar niet-standaardproducten en daarmee de verslechterde winstgevendheid van deze producten. Omdat de dynamische effecten echter hoogst onzeker zijn, wordt in deze studie alleen rekening gehouden met het eerste initiële effect, waarbij het standaardproduct leidt tot een toename in het productaanbod.

Aannames over het keuzegedrag van consumenten

De economische theorie gaat vaak uit van de *homo economicus*. Dit is een consument die, op basis van alle beschikbare informatie, kosten en baten tegen elkaar afweegt en vervolgens een rationele keuze maakt waarmee hij zijn individuele welvaart maximaliseert. Consumenten maken in de praktijk echter niet altijd rationele keuzes. De mate van niet-rationeel keuzegedrag verschilt per consument en per situatie.

ACM maakt onderscheid tussen drie vormen van niet-rationeel keuzegedrag. Ten eerste kunnen voorkeuren van consumenten contextafhankelijk zijn, zoals de *biases reference dependence* en *loss aversion*. Dit betekent bijvoorbeeld dat de manier waarop informatie wordt gepresenteerd van invloed is op de voorkeuren van consumenten.¹⁵ Ten tweede hebben consumenten soms een verkeerde veronderstelling van wat ze in de toekomst nodig hebben. Hierdoor maken ze keuzes die inconsistent zijn over tijd (*time-inconsistency*).¹⁶ Ten derde gebruiken consumenten soms onbewust vuistregels bij het maken van beslissingen. Dit worden heuristieken genoemd. Het gebruik van heuristieken komt voort uit het feit dat consumenten in de praktijk een beperkte hoeveelheid tijd, motivatie en cognitieve vaardigheden hebben. Door het gebruik van heuristieken, kunnen consumenten tijd en moeite besparen. Een voorbeeld is dat consumenten hun keuzes laten bepalen door ervaringen, of dat ze een keuze maken waarvan ze weten dat andere consumenten ze ook maakten. Door het gebruik van heuristieken maakt de consument echter in bepaalde omstandigheden fouten in het keuzeproces.

Als gevolg van niet-rationeel keuzegedrag vindt ACM het aannemelijk dat consumenten op twee manieren worden beïnvloed door het standaardproduct. Ten eerste zijn bepaalde consumenten mogelijk eerder geneigd het standaardproduct aan te schaffen, ook als dit niet beter bij hun

¹⁵ Oxera (2013), p.10

¹⁶ O'Donoghue & Rabin (1999).



voorkeuren aansluit.¹⁷ Dit omdat de overheid dit product ontwerpt. Het is alsof het standaardproduct een keurmerk – een stempel van goedkeuring – van de overheid heeft. Hierdoor kennen bepaalde consumenten mogelijk een hogere (gepercipieerde) kwaliteit toe aan het standaardproduct dan aan niet-standaardproducten.

Ten tweede is het volgens ACM ook mogelijk dat consumenten zich in hun zoekgedrag laten leiden door het standaardproduct. Verschillende studies tonen aan dat consumenten hun gedrag afstemmen op een *anchor*.¹⁸ Het standaardproduct kan als dergelijk anchor dienen, waarbij consumenten het standaardproduct als startpunt van hun zoektocht gebruiken. Dit geldt met name voor die productkenmerken waarop de preferentiekennis van sommige consumenten onvolledig is, en waar er een bepaalde ordening in de kenmerken is (bijv. meer of minder boetevrij aflossen of meer of minder risico). Hierdoor komen sommige consumenten mogelijk eerder uit op producten die op het standaardproduct lijken. Dit lijkt deels op het voorgaande effect, maar het verschil is dat de consument er in dit geval niet per se van uitgaat dat het standaardproduct beter is dan andere producten.

In hoeverre voorgaande twee effecten zich in de praktijk werkelijk voordoen en tot welke marktuitskomsten dit leidt, is onzeker. De literatuur die zich hier mee bezig houdt, *behavioural industrial organization*, is namelijk nog vrij nieuw en niet uitgekristalliseerd. Deze aannames moeten dus nader (empirisch) worden onderzocht, mocht er worden overgegaan tot de introductie van standaardproducten. ACM vindt deze aannames echter voldoende aannemelijk en hanteert deze dus in het vervolg van deze studie.

Heterogene vraag

Ten slotte veronderstelt ACM een heterogene vraag. Dit betekent dat consumenten verschillen en daardoor verschillende (product)voorkeuren hebben. Net zoals consumenten kunnen verschillen in de voorkeur die ze hebben voor de kleur van een auto, vindt ACM het aannemelijk dat consumenten verschillen in hun vraag naar financiële producten.¹⁹ Zo kan er een verschil zijn in

Box 3: Hoe realistisch is de aanname van heterogene voorkeuren?

De aanname van een heterogene vraag lijkt misschien onrealistisch als wordt gekeken naar bepaalde financiële markten, zoals verzekeringsmarkten. In het geval van bijvoorbeeld de inboedelverzekering lijkt meer dekking altijd beter voor alle consumenten. Hierbij geldt echter ook dat een hogere dekking meer kosten met zich meebrengt, waardoor meer dekking *ceteris paribus* ook tot een hogere prijs leidt. Dit, in combinatie met het feit dat consumenten verschillen in hun waardering voor hogere dekking, maakt dat er voor elke consument alsnog een optimale dekking is. Meer is dus niet altijd beter. Hierdoor is de vraag van consumenten in verzekeringsmarkten net zo goed als heterogeen te zien.

¹⁷ Consumenten kunnen bij het maken van ingewikkelde keuzes besluiten de keuze uit te stellen, of besluiten om direct voor de 'aangeraden' optie te gaan. Het standaardproduct is mogelijk deze 'aangeraden' optie (Oxera (2013), p.13).

¹⁸ Furnham & Boo (2011).

¹⁹ De mogelijkheid van homogene voorkeuren wordt in deze studie niet helemaal buiten beschouwing gelaten. Box 7 gaat in op de situatie waarin de voorkeuren meer homogeen zijn en de mate waarin dit de uitkomsten van de analyse verandert.



de mate van risico-aversie, wat gevolgen heeft voor de risico's die consumenten willen nemen bij bijvoorbeeld de aanschaf van een beleggingsproduct of de rentevaste periode die ze kiezen bij de aanschaf van een hypotheek. Belangrijk hierbij is dat dit betekent dat er in essentie geen betere (of slechtere) keuzes zijn; bij verschillende voorkeuren van consumenten is het optimaal dat zij verschillende producten aanschaffen. Er is hierdoor ook geen duidelijke rangorde waarbij een bepaald product voor iedereen beter is dan een ander. Een logisch gevolg hiervan is dat aangenomen wordt dat de (verticale) kwaliteit van het te introduceren standaardproduct gelijk is aan de kwaliteit van bestaande producten in de markt.²⁰

²⁰ Horizontale differentiatie betekent dat als product A en product B tegen dezelfde prijs worden aangeboden, een deel van de consumenten A koopt en een deel van de consumenten B. Het verschil in het aan te kopen product is daarmee terug te leiden naar de preferenties van consumenten. Hier tegenover staat verticale differentiatie wat betekent dat product A en product B van elkaar verschillen, maar als ze tegen dezelfde prijs worden aangeboden, alle consumenten kiezen voor product A; product A heeft daarmee dus een hogere verticale kwaliteit dan product B.



3 Standaardproducten en marktmacht

Marktmacht is een directe oorzaak van onvoldoende concurrentie op financiële markten. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of een standaardproduct marktmacht kan verminderen. Verschillende bronnen kunnen marktmacht veroorzaken. Bekende bronnen van marktmacht in de literatuur zijn:

- Coördinatie
- Productdifferentiatie
- Zoekkosten
- Overstapkosten
- Toetredingsbarrières
- *Bundling/tying*
- Capaciteitsrestricties
- Schaalvoordelen
- Vergunningen/patenten

ACM analyseerde voor elke individuele bron van marktmacht of deze in theorie wordt beïnvloed door standaardproducten. Voor een aantal bronnen is dit niet aannemelijk.²¹ Als gevolg hiervan is de analyse teruggebracht naar vijf bronnen van marktmacht die in theorie wel worden beïnvloed door standaardproducten. Dit zijn coördinatie (deel 3.1), productdifferentiatie (deel 3.2), zoekkosten (deel 3.3), overstapkosten (deel 3.4) en toetredingsbarrières (deel 3.5).

ACM neemt dus impliciet aan dat de bovengenoemde vijf bronnen van marktmacht daadwerkelijk aanwezig zijn in de markt, om vervolgens te beredeneren op welke wijze een standaardproduct hier invloed op heeft. In de praktijk moet echter

eerst worden vastgesteld dat de bron van marktmacht in de markt aanwezig is. Hiervoor is het onder andere noodzakelijk dat de relevante markt wordt afgebakend (zie Box 4).

Box 4: Afbakening van de relevante markt

De introductie van een standaardproduct brengt de praktische vraag met zich mee welke aanbieders dit product moeten gaan aanbieden. Om deze vraag te beantwoorden, moet de relevante markt worden afgebakend. Zijn bankspaarproducten en lijfrenteverzekeringen bijvoorbeeld substituten van elkaar in de ogen van de consument?

Een te nauwe afbakening van de relevante markt kan de concurrentie tussen aanbieders van verschillende producten verstoren. De introductie van bijvoorbeeld een standaard bankspaarproduct zou de vraag naar lijfrenteverzekeringen kunnen doen afnemen ten gunste van aanbieders van bankspaarproducten. Dit als gevolg van een oneigenlijk concurrentievoordeel dat aanbieders van bankspaarproducten door het standaardproduct krijgen.

Ook binnen een relevante markt kan de introductie van een standaardproduct tot een concurrentieverstoring leiden. Stel dat een standaardproduct meer lijkt op het huidige product van aanbieder A dan van aanbieder B. De mogelijke vraagverschuiving vanuit de producten van A en B naar het standaardproduct zou tot gevolg hebben dat aanbieder A meer afzet verliest dan aanbieder B omdat aanbieder B een deel van zijn afzetverlies compenseert met het standaardproduct.

²¹ Een bankvergunning wordt bijvoorbeeld niet makkelijker verkregen door de invoering van het standaardproduct. Ook het bundelen van producten wordt in principe niet makkelijker/moeilijker. Verder worden eventuele capaciteitsrestricties niet geraakt door een standaardproduct, omdat een bank dan bijvoorbeeld niet makkelijker kapitaal kan ophalen. Tenslotte zitten er waarschijnlijk niet meer of minder schaalvoordelen aan een standaardproduct dan aan een niet-standaardproduct.



3.1 Coördinatie als bron van marktmacht

Aanbieders kunnen hun marktmacht gezamenlijk vergroten door via coördinatie de prijzen te verhogen. Dit kan zowel expliciet als stilzwijgend.²² Expliciete coördinatie betekent dat aanbieders, concreet en middels directe communicatie, samen bepalen wat bijvoorbeeld de marktprijs of de marktverdeling wordt. Deze vorm van coördinatie is verboden onder artikel 6 uit de Mededingingswet en ACM acht het niet waarschijnlijk dat aanbieders op deze wijze zullen coördineren als gevolg van het standaardproduct.

Aanbieders kunnen echter ook stilzwijgend coördineren. Deze vorm van coördinatie is moeilijker tot stand te brengen en te handhaven, en komt daardoor vaak alleen tot stand in markten met een beperkt aantal aanbieders (oligopolistische markten).²³ Bij stilzwijgende coördinatie is er geen sprake van directe samenwerking zoals bij expliciete coördinatie. Aanbieders handelen namelijk puur vanuit hun eigen belang en niet vanuit het gezamenlijke belang van het kartel. Dit betekent dat aanbieders hun eigen winst maximaliseren door rekening te houden met de wederzijdse afhankelijkheid van concurrenten. Dit kan tot individuele keuzes van aanbieders leiden om prijzen te verhogen of niet verder te verlagen, omdat dit op de lange termijn zou leiden tot een lagere winst. De coördinerende aanbieders vergroten hiermee hun individuele winst. Deze vorm van coördinatie – ofwel parallel marktgedrag – is niet verboden bij wet, maar is wel welvaartsverlagend ten opzichte van volledige concurrentie.

3.1.1 De prikkel en mogelijkheid tot coördinatie op het standaardproduct

Aanbieders moeten het standaardproduct verplicht aanbieden, maar kunnen de prikkel hebben om hun marktgedrag op het standaardproduct stilzwijgend te coördineren. Volgens ACM kan dit zich uiten in onafhankelijke beslissingen van aanbieders om de afzet van het standaardproduct te minimaliseren en zodoende de *business as usual* te continueren.²⁴ Dit kunnen zij bijvoorbeeld realiseren door een hoge prijs voor het standaardproduct te hanteren of consumenten de aanschaf van het standaardproduct af te raden in adviesgesprekken. ACM vindt het aannemelijk dat de prikkel en mogelijkheid voor stilzwijgende coördinatie groter is op het standaardproduct dan op de niet-standaardproducten. Dit heeft een aantal oorzaken.

²² Voor stabiele coördinatie moet in ieder geval aan de volgende drie cumulatieve voorwaarden voldaan worden (Airtours-criteria (Case T-342/99 Airtours v. Commission)):

1. De aanbieders moeten overeenstemming bereiken over hun marktgedrag wat voor iedere aanbieder tot een hogere winst leidt dan zonder coördinatie;
2. De coördinatie moet duurzaam zijn, wat betekent dat aanbieders elkaars gedrag kunnen monitoren en een geloofwaardig strafmechanisme hebben;
3. De coördinatie wordt niet verstoord door externe factoren zoals toetreding of kopersmacht.

²³ Dit komt doordat op een markt met een beperkt aantal aanbieders een individuele aanbieder invloed heeft op de marktprijs. Daarentegen is een individuele aanbieder op een concurrerende markt met veel aanbieders, prijsnemer.

²⁴ Coördinatie kan zich ook uiten in het vragen van de monopolieprijs voor standaardproducten. Omdat de ontwikkeling van standaardproducten waarschijnlijk sterk wordt gemonitord door de politiek, is dit moeilijker te handhaven dan het minimaliseren van de afzet van standaardproducten.



Ten eerste is het voor aanbieders makkelijker het marktgedrag van concurrenten te monitoren.²⁵ Als gevolg van de homogeniteit van een standaardproduct²⁶ hoeven aanbieders immers alleen nog maar naar veranderingen in prijzen te kijken, en niet naar veranderingen in productkenmerken.²⁷ Ten tweede hebben aanbieders als gevolg van deze homogeniteit een prikkel om concurrentie op het standaardproduct te voorkomen. Economische theorie voorspelt namelijk dat volledige concurrentie op homogene producten leidt tot een prijs ter hoogte van de marginale kosten en daarmee een beperkte winst. Mocht het standaardproduct vraag van niet-standaardproduct naar zich toetrekken, dan daalt de totale winst voor een aanbieder. Vanuit dit oogpunt is het voor aanbieders dus aantrekkelijk de afzet van het standaardproduct te beperken.²⁸

Stilzwijgende coördinatie kan mogelijk doorbroken worden door nieuwe toetreding. Toetreding wordt mogelijk makkelijker doordat een nieuwe toetreders ervoor kan kiezen enkel met het standaardproduct toe te treden. Dit is mogelijk makkelijker dan toetreding in de huidige situatie, omdat de toetreders minder productontwikkelingskosten hoeft te maken. Ook kan de toetreders dan sneller marktaandeel winnen, omdat de andere aanbieders het standaardproduct niet aantrekkelijk aanbieden. ACM acht deze vorm van toetreding echter niet aannemelijk. Deze vorm van toetreding wordt immers snel opgemerkt. Bestaande aanbieders zullen dan snel gaan concurreren op het standaardproduct. De verwachte winst die een potentiële toetreders met deze wijze van toetreden kan behalen zal dus relatief laag zijn, zeker als hij niet efficiënter is dan zijn concurrenten. Omdat een potentiële toetreders vooraf rekening houdt met de beperkte winstgevendheid van toetreding, wordt het minder waarschijnlijk dat hij op deze wijze zal toetreden.²⁹

3.1.2 Tussenconclusie stilzwijgende coördinatie

Aanbieders moeten het standaardproduct verplicht aanbieden, maar kunnen besluiten hun marktgedrag stilzwijgend te coördineren. Dit kan zich vertalen in de onafhankelijke beslissingen van

²⁵ Naast het feit dat het monitoren makkelijker wordt, heeft het daarentegen ook tot gevolg dat het voor consumenten makkelijker wordt om de standaardproducten onderling te vergelijken. Met betrekking tot deze tegengestelde effecten, zie bijvoorbeeld de discussie rond transparantie van benzineprijzen langs de snelwegen. (OECD (2013), p.19).

²⁶ Ivaldi et al. (2003), p.47.

²⁷ Ivaldi et al. (2003), p.22.

²⁸ Hier staat tegenover dat als één aanbieder besluit haar prijs te verlagen, dit ook kan leiden tot een grote afzetstijging en dus grotere winst voor deze aanbieder. Omdat dit waarschijnlijk echter snel wordt opgemerkt door concurrenten en de afzetstijging beperkt is door het vaak lange termijn karakter van financiële producten, is deze winststijging mogelijk beperkt. Tevens zal het waarschijnlijk wel concurrentie op het standaardproduct tot gevolg hebben. De totale lange termijn winst van aanbieders zal dus mogelijk sterker dalen dan de korte termijn extra winsten, waardoor aanbieders niet de prikkel hebben de afzet van het standaardproduct te vergroten (Edwards (1955); Bernheim & Whinston (1990), p.1 en Ivaldi et al. (2003), p.48).

²⁹ Het is natuurlijk ook mogelijk dat een aanbieder toetreedt, in een korte periode winst maakt door het standaardproduct aantrekkelijk aan te bieden, en weer uittreedt op het moment dat bestaande aanbieders weer gaan concurreren op het standaardproduct. Deze *hit-and-run* strategy (of de dreiging ervan) is alleen geloofwaardig als de verzonken kosten bij toetreding laag zijn. Zoals blijkt uit een eerdere studie van ACM (2014) naar toetredingsdrempels in de Nederlandse bancaire *retail*sector zijn er significante toetredingsdrempels in de Nederlandse financiële sector.



aanbieders om de verkoop van het standaardproduct te minimaliseren. Deze vorm van coördinatie is waarschijnlijker op een standaardproduct dan op andere producten, omdat het gedrag van concurrenten eenvoudiger te monitoren is en omdat aanbieders mogelijk concurrentie op het standaardproduct willen voorkomen omdat dit tot een grote winstdaling kan leiden.

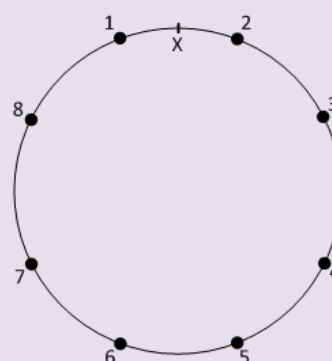
In hoeverre aanbieders in de praktijk de afzet van het standaardproduct zullen minimaliseren is *a priori* moeilijk te voorspellen. Dit kan echter wel van invloed zijn op de mate waarin de totale marktmacht wordt beperkt als gevolg van de introductie van standaardproducten. In het geval van stilzwijgende coördinatie zetten de aanbieders hun *business as usual* voort. Dit betekent dat de introductie van een standaardproduct waarschijnlijk nauwelijks effect heeft op de marktwerking.

3.2 Productdifferentiatie als bron van marktmacht

Productdifferentiatie is een manier voor aanbieders om zich te onderscheiden van concurrenten.³⁰ Consumenten hebben over het algemeen heterogene voorkeuren en zijn daardoor voor het ene product meer bereid te betalen dan voor het andere. Ze kopen pas een ander product als het prijsverschil groot genoeg is om hen te compenseren voor het feit dat ze (in hun ogen) een minder passend product krijgen. Het afwijken van de voorkeursoptie brengt voor consumenten dus “kosten” met zich mee.

Box 5: Salop's circular model

De economische literatuur modelleert productdifferentiatie hoofdzakelijk met het *Hotelling model*²⁵ of *Salop's circular model*²⁶ (zie Figuur 1). Deze modellen veronderstellen dat consumenten uniform zijn verspreid over de lengte van een horizontale lijn (Hotelling) of over een cirkel (Salop). De plek van een individuele consument op de cirkel reflecteert zijn productvoorkeuren. Aanbieders kiezen vervolgens een plek op de cirkel om hun product in de markt te zetten. Omdat een aangeboden product maar één punt op de cirkel is en de consumenten uniform zijn verdeeld, kan het aangeboden product nooit volledig aan de wensen van alle consumenten voldoen. Consumenten maken vervolgens ‘kosten’ door van hun locatie over de cirkel te reizen naar de locatie van het product van de aanbieder; dit zijn de kosten om af te wijken van de (in de ogen van de individuele consument) optimale vormgeving van het product. De consument kiest vervolgens op basis van de combinatie van prijs en kosten om af te wijken van zijn/haar voorkeuren van het best passende product.



Figuur 1: Voorbeeld van een Salop-cirkel met acht aanbieders. Consument X is een voorbeeld van een consument voor wie de producten van aanbieder 1 en 2 relatief gezien goed aansluiten op zijn voorkeuren, en die van aanbieder 5 en 6 helemaal niet.

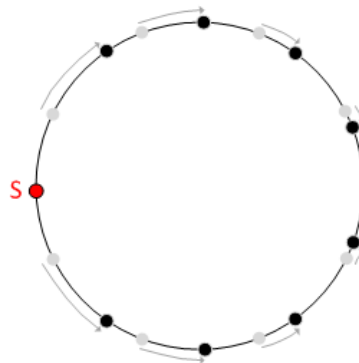
Productdifferentiatie geeft aanbieders marktmacht op consumenten die wat betreft hun productvoorkeuren relatief dicht bij het product van de aanbieder liggen. Des te minder producten substitueerbaar zijn in de ogen van de consument des te groter de marktmacht van een aanbieder op deze consumenten.

³⁰ Chamberlin (1933).



3.2.1 Effect van het standaardproduct op productdifferentiatie

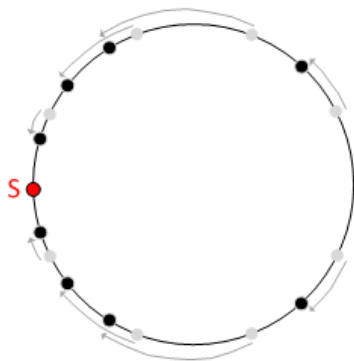
De introductie van het standaardproduct zorgt ervoor dat er een extra (concurrerende) productvariant op de markt komt. In het *Salop*-model (zie Box 5) heeft dit tot gevolg dat de gemiddelde afstand tussen aanbieders afneemt (de consument heeft meer substitutiemogelijkheden) en de mate van marktmacht op de gehele markt afneemt. Ook is het mogelijk dat aanbieders de niet-standaardproducten zullen herpositioneren na de introductie van het standaardproduct. Dit hangt af van de sterkte van de prikkel om de niet-standaardproducten meer of juist minder op het standaardproduct te laten lijken.



Figuur 2: Om te ontsnappen aan de disciplinerende werking van het standaardproduct, hebben aanbieders de prikkel om hun niet-standaardproducten minder op het standaardproduct te laten lijken. Als gevolg hiervan komen ze wel dichter bij elkaar te staan.

18/33

Concurrentie op het standaardproduct heeft een disciplinerend effect op niet-standaardproducten. Een relatief lage prijs op het standaardproduct zorgt er namelijk voor dat niet-standaardproducten, die sterk op het standaardproduct lijken, ook omlaag moeten in prijs om concurrerend te blijven. De lagere prijs van deze niet-standaardproducten disciplineert vervolgens weer andere niet-standaardproducten, wat via een soort domino-effect leidt tot lagere prijzen in de hele markt.³¹ Hierbij is het wel de vraag hoe sterk de onderlinge disciplinerende werking is. In een beperkt transparante markt, wat bepaalde financiële markten mogelijk zijn, kunnen consumenten mogelijk moeilijk de kwaliteitsverschillen bepalen, waardoor de disciplinerende werking beperkt wordt.



Figuur 3: Door een eventuele toename van de vraag rondom het standaardproduct, kunnen aanbieders de prikkel hebben hun niet-standaardproducten meer op het standaardproduct te laten lijken.

Indien deze disciplinerende werking zich voordoet dan geeft dit aanbieders mogelijk de prikkel om niet-standaardproducten minder op het standaardproduct te laten lijken, om zo aan de disciplinerende werking te ontsnappen (zie Figuur 2). De prikkel tot differentiatie is enigszins gelimiteerd omdat als alle aanbieders dit doen, de onderlinge disciplinerende werking tussen niet-standaardproducten weer toeneemt. Aanbieders kunnen dus slechts beperkt onder de disciplinerende werking van het standaardproduct uitkomen.

Aan de andere kant nemen consumenten mogelijk het standaardproduct als startpunt voor hun zoektocht naar een passend financieel product. Dit vergroot de kans dat deze consumenten kiezen voor een product dat op het standaardproduct lijkt. De vraag rond het standaardproduct kan dus mogelijk toenemen ten koste van de vraag in de rest van de markt. Deze vraagverschuiving geeft aanbieders de prikkel om niet-standaardproducten juist meer op het standaardproduct te laten lijken (zie Figuur 3).

³¹ Atkinson et al. (2009, p.585), Chamberlin (1933) en Rothschild (1982).



De sterkte van de twee tegengestelde prikkels om de niet-standaardproducten te herpositioneren, is afhankelijk van de wijze waarop consumenten reageren op de introductie van het standaardproduct. Zo is de prikkel om niet-standaardproducten minder op het standaardproduct te laten lijken, sterker naarmate meer consumenten het standaardproduct als kwalitatief beter beschouwen dan de niet-standaardproducten. De nabij gelegen niet-standaardproducten moeten deze gepercipieerde hogere kwaliteit immers compenseren met een lagere prijs. Naarmate meer consumenten het standaardproduct gebruiken als startpunt voor hun zoekgedrag, zal de prikkel om niet-standaardproducten meer op het standaardproduct te laten lijken, sterker zijn. De kans is dan immers groter dat deze consumenten een product aanschaffen dat op het standaardproduct lijkt, waardoor een aanbieder zijn afzet kan vergroten door zijn product op het standaardproduct te laten lijken.

Deze herpositionering kan leiden tot een herverdeling van de (gemiddeld lagere) marktmacht over consumenten. Dit hangt af van de manier waarop aanbieders de niet-standaardproducten herpositioneren en de mate van de transparantie op de markt en daarmee dus de onderlinge disciplinerende. Zo kan de marktmacht op enkele niet-standaardproducten toenemen als veel aanbieders besluiten hun producten te herpositioneren rondom het standaardproduct (de aanbieders aan de rechterkant van Figuur 3).

3.3 Zoekkosten als bron van marktmacht

Zoekkosten bestaan als consumenten onvolledige informatie over het productaanbod in de markt hebben. Zoekkosten worden onderscheiden in externe en interne kosten.³² Externe zoekkosten zijn de tijd die een consument moet investeren in het zoek- en keuzeprocess en eventuele kosten die moeten worden gemaakt om informatie aan te kopen. Interne zoekkosten zijn de mentale inspanningen die een consument moet doen om de informatie te begrijpen en te analyseren.

Een consument zal een extra aanbieder betrekken in zijn zoekproces als zijn marginale zoekkosten om informatie over deze aanbieder in te winnen, kleiner zijn dan de kans dat deze aanbieder een beter passend of goedkoper product aanbiedt. Hoe hoger de marginale zoekkosten, hoe minder aanbieders de consument betreft in zijn zoekproces. Het bestaan van zoekkosten kan er dus toe leiden dat consumenten niet het gehele productaanbod in hun zoekproces betrekken. Dit ontmoedigt aanbieders om hun prijzen te verlagen, omdat de kans kleiner wordt dat de prijsverlaging wordt opgemerkt door consumenten.³³ Dit vermindert de concurrentiedruk die aanbieders op elkaar uitoefenen.

3.3.1 Effect van het standaardproduct op de hoogte van zoekkosten

De introductie van het standaardproduct heeft geen effect op de hoogte van de marginale zoekkosten van niet-standaardproducten. Wel is het een extra productvariant – die door alle

³² Smith et al. (1999).

³³ Stiglitz (1989), p.772.



aanbieders wordt aangeboden— die consumenten kunnen betrekken in hun zoekproces.³⁴ Door de toename in het productaanbod wordt het moeilijker voor de consument om een product met een betere prijs/kwaliteitverhouding te vinden.³⁵ Vanuit het perspectief van een individuele aanbieder heeft dit tot gevolg dat de kans kleiner wordt dat een prijsverlaging wordt opgemerkt. Dit geeft aanbieders een minder sterke prikkel om de prijs te verlagen en vergroot daarmee de mate van marktmacht.

Als een consument eenmaal informatie over de kenmerken van het standaardproduct bij één aanbieder heeft verzameld en geanalyseerd, dan is het relatief makkelijk om alle aanbieders van standaardproducten in het zoekproces te betrekken. De consument hoeft immers alleen informatie over de prijzen van de andere aanbieders op te zoeken. Dit betekent dat de marginale zoekkosten voor een consument die al heeft gezocht naar een standaardproduct laag zijn. Dit draagt bij aan het verminderen van eventuele marktmacht op het standaardproduct.

3.4 Overstapkosten als bron van marktmacht

Overstapkosten zijn alle kosten die een consument moet maken om van aanbieder te wisselen. Dit zijn zowel financiële overstapkosten als kosten in bijvoorbeeld de vorm van 'gedoe' voor de consument om van aanbieder te wisselen of de moeite om bekend te raken met het nieuwe product. Als gevolg hiervan zijn consumenten in een bepaalde mate gebonden aan de huidige aanbieder. Dit wordt het *lock-in effect* genoemd.³⁶

Op een *locked-in* consument heeft een aanbieder een bepaalde mate van marktmacht. Deze consument stapt namelijk pas over wanneer de prijs bij de concurrent zoveel lager is, dat deze ook de te maken overstapkosten compenseert. De aanbieder kan hierdoor zijn prijzen verhogen tot het punt dat het net niet aantrekkelijk is om over te stappen. Hoe groter de overstapkosten, hoe hoger de aanbieder zijn prijs kan zetten, en dus hoe groter marktmacht is.³⁷

3.4.1 Effect van het standaardproduct op de hoogte van overstapkosten

De introductie van een standaardproduct heeft waarschijnlijk geen effect op de hoogte van de overstapkosten voor de niet-standaardproducten. Het wordt immers niet makkelijker om over te

³⁴ Hierbij wordt aangenomen dat de marginale zoekkosten van het standaardproduct even hoog zijn als de marginale zoekkosten van de niet-standaardproducten.

³⁵ Stel dat er vóór de introductie van het standaardproduct tien niet-standaardproducten op de markt zijn. Veronderstel ook dat consumenten door het bestaan van zoekkosten over slechts vijf niet-standaardproducten informatie verzamelen. Een consumenten betreft dan 50% van het totale productaanbod in zijn keuzeproces. Na de introductie van het standaardproduct daalt dit percentage tot 45%.

³⁶ OFT (2003).

³⁷ Een kanttekening hierbij is dat, in de aanwezigheid van overstapkosten, de aanbieder weet dat hij in de toekomst marktmacht zal hebben op consumenten die nu een product bij hem kopen. Dit zorgt ervoor dat er in eerste instantie harder wordt geconcentreerd om toekomstige marktmacht op deze consumenten zeker te stellen. Zo wordt (een deel van) de winst die de aanbieder later op *locked-in* consumenten maakt, weggeconcentreerd in de eerste periode. Dit patroon wordt ook wel *bargains-then-ripoffs* genoemd (OFT, 2003).



stappen tussen niet-standaardproducten. Ook is er geen reden om aan te nemen dat het makkelijker wordt om over te stappen van een niet-standaardproduct naar een standaardproduct.

Wel is het mogelijk dat de overstapkosten vanuit het standaardproduct lager zijn ten opzichte van niet-standaardproducten. Dit is echter alleen het geval als niet-standaardproducten kenmerken bevatten die enkel als doel hebben om extra overstapkosten voor consumenten te creëren, zoals een onredelijk lange opzegtermijn. Het standaardproduct zou dergelijke kenmerken dan niet hoeven hebben. In de praktijk is het echter moeilijk om dergelijke productkenmerken te identificeren omdat deze overstapkosten vaak uit efficiëntie-overwegingen zijn opgenomen, zoals de boeteclausules in hypotheek. Om deze reden worden de overstapkosten en daarmee marktmacht dus waarschijnlijk niet beperkt.

3.5 Toetredingsbarrières als bron van marktmacht

(Dreiging van) nieuwe toetreding kan een disciplinerend effect hebben als er onvoldoende concurrentie is tussen de bestaande aanbieders. Een onderneming zal alleen toetreden tot een markt als hij een positieve *business case* verwacht te kunnen behalen: de verwachte toekomstige winst moet, onder voorwaarde van een redelijk rendement, groter zijn dan de (verzonken) investeringen. ACM definieert een toetredingsbarrière als datgene wat zorgt voor een kleiner verschil tussen de verwachte winst en de verzonken kosten.³⁸ Naarmate toetredingsbarrières hoger zijn, ondervinden bestaande aanbieders op een markt minder concurrentiedruk. De markt is dan minder *contestable*.³⁹

3.5.1 Effect van het standaardproduct op de hoogte van toetredingsbarrières

De *business case* van een potentiële toetreder wordt waarschijnlijk negatief beïnvloed door de introductie van het standaardproduct. Als de toetreder het standaardproduct verplicht moet aanbieden, leidt dit ten eerste tot extra (verzonken) investeringen zoals het trainen van (eigen) financieel adviseurs.⁴⁰ Daar staat relatief weinig winst op het standaardproduct tegenover op het moment dat de bestaande aanbieders dit product concurrerend aanbieden.⁴¹ Ten tweede kan de verwachte winstgevendheid op niet-standaardproducten dalen als gevolg van de mogelijke vraagverschuiving naar het standaardproduct.⁴² Ten derde leidt de disciplinerende werking van het standaardproduct waarschijnlijk tot een lagere winst per verkocht niet-standaardproduct. Dit alles zou tot verhoogde toetredingsbarrières kunnen leiden.

³⁸ ACM (2014).

³⁹ Baumol (1982).

⁴⁰ In het rapport van de Commissie Structuur Nederlandse Banken (2013) wordt de suggestie gedaan dat deze verplichting alleen geldt voor aanbieders met een significant marktaandeel (meer dan 5%).

⁴¹ Hierbij wordt aangenomen dat de toetreder het standaardproduct even efficiënt aanbiedt als bestaande aanbieders. In paragraaf 3.1 is reeds beschreven hoe de bestaande aanbieders zullen reageren op toetreding als zij stilzwijgend zouden coördineren.

⁴² De toename in de totale vraag door de afname in keuzestress compenseert dit niet, want deze extra vraag komt waarschijnlijk volledig ten goede aan het standaardproduct.



Ten slotte sluit het standaardproduct mogelijk niet aan op de wijze waarop de toetreder actief wil worden, bijvoorbeeld bij een toetreder die een innovatief product op de markt wil zetten.⁴³ Deze vorm van toetreding zal nu mogelijk beperkt worden omdat de aanbieder ook het standaardproduct moet aanbieden. Ditzelfde geldt mogelijk in zijn algemeenheid voor innovatie. Indien het standaardproduct een grote vraag naar zich toetrekt, blijft er minder vraag over voor niet-standaardproducten. Dit zal in zijn algemeenheid waarschijnlijk de winstgevendheid van nieuwe innovaties verlagen en daarmee de prikkel tot innovatie verlagen.

3.6 Conclusie standaardproducten en marktmacht

ACM acht het aannemelijk dat aanbieders hun gedrag ten aanzien van het standaardproduct stilzwijgend zullen coördineren. Dit betekent dat zij onafhankelijk van elkaar besluiten de afzet van het standaardproduct te minimaliseren om zodoende de *business as usual* te continueren. Aanbieders willen mogelijk concurrentie op het standaardproduct voorkomen omdat dit tot een grote winstdaling kan leiden. Dit gedrag van aanbieders is makkelijker voor het standaardproduct te realiseren dan voor de niet-standaardproducten, omdat het gedrag van concurrenten eenvoudiger te monitoren is. Indien dit zich voordoet, verandert er qua concurrentie waarschijnlijk weinig in de markt. Het is eventueel wel mogelijk dat de mate van marktmacht toeneemt, omdat consumenten een extra product moeten meenemen in hun zoekproces; dit kan mogelijk leiden tot een lagere prikkel bij aanbieders om de prijzen te verlagen.

Op het moment dat aanbieders wel concurreren op het standaardproduct, is het effect op de mate van marktmacht ambigu. Ook in deze situatie kunnen consumenten namelijk een extra product meenemen in hun zoekproces, wat aanbieders mogelijk meer marktmacht geeft. Daarnaast is het aannemelijk dat de toetredingsbarrières zullen stijgen als gevolg van extra kosten die de aanbieders moeten maken. Wel zorgt de concurrentie op het standaardproduct, theoretisch gezien, voor disciplinerende op het bestaande productaanbod. Het uiteindelijke effect op marktmacht is afhankelijk van de specifieke marktomstandigheden waaronder de mate van transparantie, omdat het per situatie verschilt of de extra onderlinge concurrentie opweegt tegen de toegenomen zoekkosten.⁴⁴

ACM concludeert dat een standaardproduct vermoedelijk dus niet eenduidig tot meer concurrentie leidt, ook niet op het moment dat aanbieders besluiten op het standaardproduct te concurreren. Vanuit dit oogpunt is het dus de vraag of een standaardproduct van toegevoegde waarde is, omdat het wel leidt tot extra maatschappelijke kosten in de vorm van onder andere productontwikkeling, toezicht en vaste kosten voor aanbieders.

⁴³ Bijvoorbeeld als de toetreder zich wil onderscheiden van concurrenten door een hoge mate van maatwerk te bieden.

⁴⁴ Zo laat bijvoorbeeld Stiglitz (1989, p.789) zien dat onder bepaalde omstandigheden toetreding (een extra product in de markt) kan leiden tot stijgende in plaats van dalende prijzen.



4 Standaardproducten en de overige marktfalens

In hoofdstuk 2 is beschreven dat de marktfalens informatie-asymmetrie, externaliteiten en niet-rationeel keuzegedrag in theorie de oorzaak kunnen zijn van (i) het kopen van (maatschappelijk) onwenselijke producten of van (ii) onderconsumptie als gevolg van keuzestress. Hieronder wordt besproken in welke mate standaardproducten de mogelijke marktfalens kunnen wegnemen. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag of standaardproducten de veronderstelde gevolgen van de marktfalens – (maatschappelijk) ongewenste productkeuzes en onderconsumptie – kunnen wegnemen.

4.1 Standaardproducten en informatie-asymmetrie

Informatie-asymmetrie betekent dat één partij op de markt meer informatie heeft over het betreffende product dan een andere partij. In deze studie gaat het om een informatieachterstand van consumenten ten opzichte van aanbieders.⁴⁵ Deze informatieachterstand kan voortkomen uit het feit dat aanbieders belangrijke informatie over hun producten voor consumenten achterhouden. Informatie-asymmetrie kan ook ontstaan doordat de informatie op een niet-begrijpelijke manier wordt gepresenteerd of doordat er te veel irrelevante informatie wordt verstrekt. In een dergelijk geval heeft de consument wel alle informatie, maar heeft hij nog niet per se de nodige tijd, wilskracht en/of cognitieve vaardigheden om alle voorwaarden te doorgronden en de relevante informatie van de minder relevante informatie te onderscheiden. Effectief is er dan nog steeds sprake van informatie-asymmetrie.

Het bestaan van informatie-asymmetrie vergroot de kans dat consumenten verkeerde productkeuzes maken. Het is namelijk moeilijker voor een consument om de juiste keuze te maken als hij niet alle relevante informatie tot zijn beschikking heeft of begrijpt. Het niet hebben of begrijpen van alle relevante informatie kan, naast het maken van verkeerde keuzes, ook tot 'keuzestress' leiden.⁴⁶ Bij een sterke mate van keuzestress kan de consument dan besluiten de aankoopbeslissing uit te stellen, met onderconsumptie tot gevolg.

Het is alleen niet aannemelijk dat consumenten door de introductie van een standaardproduct de niet-standaardproducten beter begrijpen. Mogelijk wordt de informatie van het standaardproduct op een meer begrijpelijke wijze aan consumenten verstrekt, ook al is dit geen expliciete doelstelling, maar de informatie-asymmetrie op niet-standaardproducten neemt daardoor niet af. Er verandert immers niets aan de wijze van informatieverstrekking bij niet-standaardproducten. Het standaardproduct heeft waarschijnlijk dus geen effect op de mate van informatie-asymmetrie ten aanzien van de niet-standaardproducten. Het is daarom twijfelachtig of het standaardproduct informatie-asymmetrie kan verminderen en op die manier tot betere keuzes en minder onderconsumptie kan leiden.

⁴⁵ Zo spreekt de Minister van Financiën over het probleem van 'kennisasymmetrie.' Zie Kamerstukken II 2013/14, nr. 15, item 4, p.16.

⁴⁶ Iyengar & Lepper (2000), en Oxera (2013), p.13.



4.2 Standaardproducten en externaliteiten

Externaliteiten zijn aanwezig als de consumptie of productie van een goed of dienst, baten of kosten voor anderen met zich meebrengt. Dit kan tot inefficiënte uitkomsten leiden als consumenten in hun besluitvorming geen of onvoldoende rekening houden met deze externaliteiten.

Het niet meenemen van externaliteiten in de aankoopbeslissing kan er toe leiden dat er maatschappelijk gezien sprake kan zijn van onwenselijke productkeuzes en onderconsumptie. Deze externaliteiten kunnen zitten in een productvariant (verkeerde productkeuze) of in het wel of niet aanschaffen van een bepaald financieel product (onderconsumptie). Het zou dan niet voor het individu, maar wel voor de maatschappij, gunstiger zijn als de consument een andere productvariant aanschaft of het product wel in plaats van niet koopt (zie box 6).

Het standaardproduct draagt echter in principe niet bij aan het verminderen van externaliteiten, omdat het standaardproduct er niet voor zorgt dat consumenten externaliteiten direct gaan meenemen in het beslissingsproces. Met andere woorden, de externaliteiten worden door het standaardproduct niet geïnternaliseerd. Daar komt bij dat ACM in de praktijk niet direct een financieel product ziet dat significante externaliteiten bevat zonder dat dit reeds door regelgeving is geadresseerd (zie bijvoorbeeld Box 6).

4.3 Standaardproducten en niet-rationeel keuzegedrag

Consumenten handelen in de praktijk niet altijd rationeel (zie hoofdstuk 2). Dit komt onder andere voort uit het feit dat de consument in de praktijk – in tegenstelling tot de *homo economicus* – over beperkte tijd, wilskracht en cognitieve vaardigheden beschikt.

Niet-rationeel keuzegedrag kan leiden tot verkeerde productkeuzes. Het gebruik van heuristieken kan leiden tot *biases* in het keuzeproces, wat direct verkeerde productkeuzes ten gevolge kan hebben. Tijd-inconsistente en contextafhankelijke voorkeuren kunnen er ook voor zorgen dat consumenten (maatschappelijk) onwenselijke keuzes maken, zelfs als het de consument weinig moeite kost een passend product bij de voorkeuren te vinden. De passende productkeuze bij

Box 6: Externaliteit in variant en product.

Externaliteiten kunnen zowel in een specifiek productkenmerk en daarmee een productvariant zitten of in het product als geheel.

Een voorbeeld waarbij de externaliteit zit in een specifieke productvariant is de mate van aflossing van hypotheek. Door minder af te lossen, bouwt de consument minder vermogen op, wat de kans vergroot dat hij later gebruik moet maken van sociale voorzieningen. Daarom is het maatschappelijk gezien gunstiger als de consument meer aflost.

Een voorbeeld waarbij de externaliteit zit in het wel of niet kopen van het product is de autoverzekering; de aanschaf hiervan is daarom verplicht gesteld voor autobezitters. Zij houden in hun overweging om een autoverzekering te kopen waarschijnlijk onvoldoende rekening met de kans dat ze een ongeluk veroorzaken en de schade die dit veroorzaakt. Een autoverzekering garandeert dat de schade die de verzekerde bij een ongeluk anderen aandoet, wordt vergoed. Dit beschermt de slachtoffers en is een positieve externaliteit. Het is hierbij vooral van belang dat iemand een autoverzekering heeft, de variant is van minder belang. Qua variant kan de consument het beste zelf een keuze maken, omdat deze keuze niet gepaard gaat met externaliteiten.



verkeerde (*biased*) voorkeuren is namelijk nog steeds de verkeerde keuze.

Niet-rationeel keuzegedrag kan ook de oorzaak zijn van (keuzestress die leidt tot) onderconsumptie. De consument kan het gevoel hebben dat hij te veel informatie krijgt (een *information overload*), waardoor het doorgronden en vergelijken van producten moeilijker wordt. Dit kan zowel met de hoeveelheid informatie te maken hebben als de manier waarop deze informatie wordt gepresenteerd. Deze *information overload* kan er toe leiden dat de consument zijn productkeuze uitstelt.⁴⁷ Ook tijd-inconsistentie kan leiden tot uitstelgedrag. In een dergelijke situatie is de consument niet bereid om te zoeken en te vergelijken en stelt dit liever uit naar de toekomst, ook al weet de consument dat hij er baat bij zou hebben dit wel te doen.⁴⁸

Het standaardproduct lijkt niet direct bij de dragen aan het verminderen van *behavioural biases*. Het zorgt er namelijk niet voor dat de consument over meer tijd, wilskracht en/of cognitieve vaardigheden komt te beschikken. Het maakt de consument ook niet bewuster van de *biases* in zijn voorkeuren of van de fouten die de consument maakt in het keuzeproces door het gebruik van heuristieken.

Tussenconclusie overig marktfalen

Uit het voorgaande volgt dat informatie-asymmetrie, externaliteiten en niet-rationeel gedrag een oorzaak kunnen zijn van (i) het maken van (maatschappelijk) onwenselijke productkeuzes en (ii) (keuzestress die leidt tot) onderconsumptie. Het standaardproduct lijkt deze marktfalen echter niet direct te adresseren. Zo neemt het standaardproduct de informatie-asymmetrie op niet-standaardproducten waarschijnlijk niet weg en worden externaliteiten waarschijnlijk niet geïnternaliseerd. Ten slotte lijken standaardproducten de consument ook niet bewuster te maken van zijn *biases* in de voorkeuren en in het keuzeproces. In dat opzicht is het onduidelijk op welk marktfalen het standaardproduct is gericht, en lijkt het logischer om in te grijpen op een manier waarop marktfalens direct worden geadresseerd.

4.4 Toegevoegde waarde van een standaardproduct en alternatieve oplossingen

Hoewel het standaardproduct de marktfalens niet direct lijkt te adresseren, beperkt het mogelijk wel indirect de schadelijke effecten van marktfalens. Dit komt doordat het standaardproduct inspeelt op het feit dat consumenten niet altijd rationele keuzes maken. Zoals in hoofdstuk 2 reeds beschreven, kunnen consumenten het standaardproduct als kwalitatief beter beschouwen of het standaardproduct als uitgangspunt nemen in hun zoekproces. Als het standaardproduct dusdanig uitwerkt, zouden consumenten zich kunnen gaan gedragen *alsof* er geen sprake meer is van informatie-asymmetrie, externaliteiten of niet-rationeel keuzegedrag. Dit kan mogelijk welvaartsverhogend zijn. Hieronder wordt besproken in welke mate dit mogelijk is.

Consumenten die vóór de introductie van het standaardproduct geen product kochten als gevolg van keuzestress, zijn mogelijk beter af als ze 'blind' voor het standaardproduct kiezen. Het standaardproduct is wellicht niet het meest passende product voor deze consumenten – bepaalde

⁴⁷ Oxera (2013), p.13.

⁴⁸ Oxera (2013), p.14.



niet-standaardproducten kunnen meer passend zijn – maar is in ieder geval beter dan het uitstellen van de aankoop. Voor deze groep consumenten kan het standaardproduct een effectieve vorm van overheidsingrijpen zijn.

Consumenten die vóór de introductie van het standaardproduct wel een product kochten, kunnen bij een volgend aankoopmoment worden gestuurd richting een standaardproduct. Dit zou voor een deel van deze consumenten positief kunnen uitpakken. Zo zijn er mogelijk consumenten die vóór de introductie van een standaardproduct een keuze maakten zonder uitgebreid te zoeken. De introductie van het standaardproduct zou een deel van deze consumenten kunnen sturen naar een meer passend product ten opzichte van de willekeurige keuze. In dit geval beperkt een standaardproduct dus (maatschappelijk) onwenselijke productkeuzes.

Echter, voor andere consumenten kan de introductie van het standaardproduct negatief uitpakken. Ten eerste zijn er ook consumenten voor wie de productkeuze zonder uitgebreid te zoeken beter passend was dan het standaardproduct is. Daarnaast zijn er mogelijk ook consumenten die minder uitvoerig gaan zoeken naar het meest passende product. Deze consumenten kunnen ten onrechte aannemen dat het standaardproduct voor hen het meeste geschikte product is en gaan er hierdoor dus mogelijk op achteruit qua productkeuze. Voor deze consumenten leidt het standaardproduct – als gevolg van de verstoring van het keuzeproces – dus mogelijk tot een welvaartsverlaging in plaats van de veronderstelde welvaartsverhoging.

Dit maakt duidelijk dat het standaardproduct een grof instrument van overheidsingrijpen is. Ten eerste adresseert het niet direct de eventueel aanwezige marktfalens die de oorzaak kunnen zijn van (maatschappelijk) ongewenste productkeuzes en onderconsumptie. Ten tweede lijkt het niet alleen een effect te hebben op consumenten die daar baat bij zouden hebben, maar beïnvloedt het ook consumenten op een onwenselijke manier door hen richting één productvariant te sturen. Dit maakt ook duidelijk dat er meer voor een standaardproduct valt te zeggen als er wordt uitgegaan van een meer homogene in plaats van heterogene vraag. Het is dan namelijk, theoretisch gezien, mogelijk de keuzes van consumenten te verbeteren, door consumenten te sturen richting die ene productvariant die het beste is voor alle consumenten. Deze homogene vraag acht ACM echter niet waarschijnlijk en daarnaast neemt bij een meer homogene vraag ook het risico van overheidsfalen toe (zie Box 7).

Alternatieve interventiemethoden

In elk geval lijkt het meer voor de hand te liggen om de marktfalens direct te adresseren. Als er sprake is van informatie-asymmetrie ligt het meer voor de hand om eisen aan de informatieverschaffing te stellen. De gedragseconomie leert dat het bij informatie-asymmetrie niet alleen om de hoeveelheid informatie gaat, maar dat ook de manier waarop de informatie wordt gepresenteerd van belang is. Daarnaast kan te veel (irrelevante) informatie net zo slecht zijn als te weinig informatie.⁴⁹ Rekening houdend met niet-rationeel keuzegedrag kan er worden gezocht naar manieren om de informatie-asymmetrie te verkleinen. Zo kan er bijvoorbeeld worden gedacht aan het opzetten van een vergelijkingstool, waardoor de consument alle relevante informatie op één

⁴⁹ Oxera (2013), p.13.



plaats kan vinden en daardoor makkelijker kan vergelijken en kiezen. Ook laat een studie in opdracht van de Europese Commissie⁵⁰ zien dat versimpeling en standaardisatie van productinformatie, consumenten kan helpen bij het maken van betere keuzes. Het voordeel van deze alternatieven is dat het informatie-asymmetrie direct adresseert en het keuzeproces niet onnodig verstoort.

Als er sprake is van externe effecten ligt het meer voor de hand om deze direct aan te pakken via bijvoorbeeld fiscale prikkels. Dit wordt nu bijvoorbeeld al gedaan op het gebied van hypotheekrenteaftrek, waarbij de consument alleen in aanmerking komt voor hypotheekrenteaftrek als de gehele hypotheeksom tenminste annuïtair wordt afgelost. Daarnaast kan er bij significante externaliteiten een verplichte aanschaf worden overwogen, zoals is gedaan bij auto- en zorgverzekeringen. Het voordeel is wederom het direct adresseren van marktfalens zonder onnodige verstoring van het keuzeproces.

Ten slotte kan er sprake zijn van niet-rationeel keuzegedrag. Er zijn vele vormen van niet-rationeel keuzegedrag, waardoor het meer voor de hand ligt om specifieke oplossingen voor specifieke vormen van niet-rationeel keuzegedrag te zoeken. Voor zover dit bijdraagt aan informatie-asymmetrie kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het begrijpelijker maken van informatie door eisen te stellen aan de manier waarop informatie wordt gepresenteerd. Voor zover de *biases* zien op voorkeuren is het moeilijker om hiervoor te corrigeren. Zo laat onderzoek zien dat bijvoorbeeld het 'opleiden' van mensen op financieel gebied beperkt effect heeft.⁵¹ Als er sterke argumenten zijn waarom het in het individuele belang van de consument is het product te kopen, kan een verplichte aanschaf worden overwogen.

4.5 Conclusie standaardproducten en de overige marktfalens

Informatie-asymmetrie, externaliteiten en niet-rationeel keuzegedrag kunnen een oorzaak zijn van (i) het maken van (maatschappelijk) onwenselijke productkeuzes en (ii) (keuzestress die leidt tot) onderconsumptie. Het standaardproduct lijkt deze marktfalens niet direct te adresseren. Wel kan het standaardproduct mogelijk op een indirecte manier de negatieve gevolgen van marktfalens beperken. Dit kan als het voor een deel van de consumenten keuzestress en dus onderconsumptie beperkt of als het consumenten betere productkeuzes laat maken als het standaardproduct voor hen het meeste passende product is.

Echter, deze positieve uitwerking gaat waarschijnlijk ook gepaard met negatieve neveneffecten. Het kan het keuzeproces van consumenten, die nu reeds wel een (juist) product aanschaffen, verstoren. Deze consumenten zijn hierdoor dus mogelijk juist slechter af als gevolg van het standaardproduct. Om deze reden lijkt het effectiever de eventueel bestaande marktfalens direct en bij de kern aan te pakken. Dit kan bijvoorbeeld door het versimpelen en standaardiseren van productinformatie waardoor de informatie-asymmetrie wordt beperkt. Ook fiscale prikkels kunnen eventueel effectiever externaliteiten internaliseren waardoor onderconsumptie wordt beperkt.

⁵⁰ Chater, Huck & Inderst (2010, p.9 en 389).

⁵¹ Oxera (2013), p.17.



Box 7. Kan een standaardproduct productkeuzes verbeteren?

Als er sprake is van een heterogeen productaanbod en een homogene vraag, zou het standaardproduct theoretisch gezien de keuzes van consumenten kunnen verbeteren. Het komt er dan op neer dat de overheid een productvariant kan ontwikkelen die het beste is voor alle consumenten. In theorie is dit mogelijk, maar in de praktijk is het risico op overheidsfalen groot.

Ten eerste kan het standaardproduct slechts in heel specifieke gevallen voor bestaande marktfalens corrigeren. De vraag moet in werkelijkheid sterk homogeen zijn (anders is het suboptimaal dat consumenten richting één variant worden gestuurd), terwijl consumenten zich door één of meerder marktfalens gedragen alsof de vraag heterogeen is. Deze situatie is niet totaal ondenkbaar. Scitovsky schreef in 1950 al dat productcomplexiteit een mogelijke bron van marktmacht kan zijn.⁵² Door producten bewust complex te maken, wordt het moeilijker voor consumenten om producten te begrijpen en vergelijken, waardoor de prijselasticiteit van de vraag afneemt. Ondanks deze mogelijkheid zijn producten over het algemeen complex om een heterogeen aanbod te kunnen bieden voor een heterogene vraag.⁵³ Productcomplexiteit is op zichzelf dus geen reden tot zorg. Het zal daarom moeilijk zijn te bepalen wanneer het productaanbod complex is om te voldoen aan de heterogene vraag van consumenten, en wanneer het om onnodige complexiteit gaat om de consument te verwarran.

Ten tweede is het de vraag of er markten zijn waarin de vraag echt homogeen is. Volgens ACM bestaat er in elke markt wel een bepaalde mate van heterogeniteit in de vraag (zie ook hoofdstuk 2). Omdat het standaardproduct consumenten richting één productvariant stuurt, kunnen de bestaande marktfalens nooit perfect worden gecorrigeerd door het standaardproduct. Er blijft dan altijd een bepaalde *mismatch* tussen productvoorkeuren en productkeuzes bestaan.

Ten derde werpt de keuze voor een standaardproduct voor de overheid de uitdaging op te bepalen welke specifieke productvariant goed aansluit op de voorkeuren van consumenten. Als de consument zelf eigenlijk niet weet wat zijn voorkeuren zijn, is het de vraag of de overheid in staat is de echte voorkeuren van consumenten te achterhalen. Als dit überhaupt goed mogelijk is, is er veel kennis en expertise voor nodig. Dit geldt in het bijzonder voor niet-rationeel keuzegedrag. Er moet altijd rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de veronderstelde *behavioural biases* eigenlijk helemaal geen *biases* zijn, en dat consumenten op een rationele wijze naar hun voorkeuren handelen.⁵⁴ Ook is het onverstandig om *a priori* te veronderstellen dat er bepaalde *behavioural biases* aanwezig zijn in de markt. De wetenschappelijke literatuur laat namelijk zien dat *behavioural biases* sterk contextafhankelijk zijn. Kleine veranderingen in de context kunnen er voor zorgen dat *biases* heel anders uitwerken of zelfs helemaal niet meer aanwezig zijn. Het bestaan van niet-rationeel keuzegedrag zou dus per markt empirisch moeten worden onderzocht.⁵⁵

Samenvattend ziet ACM een reëel risico dat het standaardproduct wordt geïntroduceerd in een markt die daar eigenlijk niet geschikt voor is. Zelfs als wel een geschikte markt kan worden gevonden, bestaat er een risico dat de verkeerde productvariant tot standaardproduct wordt verkozen. In beide gevallen stuurt het standaardproduct de consument richting de “verkeerde” productvariant. Dan draagt het standaardproduct juist bij aan het maken van de verkeerde productkeuzes en daalt de maatschappelijke welvaart.



5 Conclusie en aanbeveling

5.1 Conclusies

Mede op verzoek van het ministerie onderzocht ACM in welke mate een eventuele introductie van standaardproducten drie veronderstelde problemen kan verminderen of oplossen, te weten: onvoldoende concurrentie, (maatschappelijk) onwenselijke productkeuzes en onderconsumptie als gevolg van keuzestress. Deze problemen kunnen het gevolg zijn van het bestaan van marktfalens, ondanks dat deze marktfalens empirisch nog niet zijn aangetoond. Omdat marktfalens een reden kunnen zijn voor overheidsingrijpen, onderzocht ACM in welke mate de introductie van standaardproducten bijdraagt aan het verminderen van diverse vormen van marktfalens. De nadruk van het onderzoek van ACM lag hierbij op het marktfalens 'marktmacht', ofwel een mogelijk gebrek aan concurrentie.

Op basis van de theoretische analyse lijkt er geen reden om aan te nemen dat het standaardproduct concurrentie zal versterken. Er is een aannemelijk risico dat aanbieders onafhankelijk van elkaar beslissen de afzet van het standaardproduct te minimaliseren. Dit heeft tot gevolg dat zij *business as usual* kunnen voortzetten. Hierdoor blijft de mate van concurrentie op de markt waarschijnlijk onveranderd of neemt het in een uiterst geval zelfs af. Dit komt doordat consumenten een extra product moeten vergelijken in hun zoekproces, waardoor zij mogelijk minder gevoelig worden voor prijsverlagingen. Ook als aanbieders wel concurreren op het standaardproduct is er geen eenduidig positief effect op de mate van concurrentie in de gehele markt te verwachten. Door vergroting van het productaanbod en sterkere concurrentie op het standaardproduct neemt de onderlinge disciplinerende werking mogelijk wel toe, maar ook in dit geval zullen consumenten meer producten moeten vergelijken. Het uiteindelijke effect hangt dan af van de specifieke marktomstandigheden en van welk van voorgaande twee effecten domineert.

Wat betreft de overige vormen van marktfalens – informatie-asymmetrie, externaliteiten en niet-rationeel keuzegedrag – lijkt een standaardproduct niet direct bij te dragen aan het verminderen hiervan. Het beperkt eventueel wel de gevolgen van deze marktfalens, zoals onderconsumptie of (maatschappelijk) onwenselijke productkeuzes, maar dit gaat wel ten koste van een verstoring van het keuzeproces van consumenten. De consument richt zich dan namelijk mogelijk enkel op het standaardproduct, waardoor hij, gezien de heterogene voorkeuren, niet per se beter af is. Om deze reden lijken maatregelen die direct zijn gericht op het oplossen van marktfalens meer voor de hand

⁵² Scitovsky (1950). Ook de FCA (2013, p.23) wijst op de mogelijkheid van “*spurious differentiation*” om *behavioural biases* te misbruiken.

⁵³ Kalayci & Potters (2011).

⁵⁴ FCA (2013, p.33)

⁵⁵ Een manier waarop dit mogelijk gedaan kan worden is door te zoeken naar indicatoren die wijzen op niet-rationeel keuzegedrag. De FCA (2013) maakt hierin onderscheid tussen het gedrag van aanbieders, productkenmerken en consumentengedrag.



te liggen. Hierbij kan worden gedacht aan het versimpelen en standaardiseren van productinformatie of het introduceren van fiscale prikkels.

Deze studie van ACM vond plaats zonder dat er duidelijkheid was over de exacte vormgeving van het standaardproduct en over de precieze aard van de problemen die het standaardproduct moet oplossen. In die zin hebben bovengenoemde conclusies een voorlopig karakter. Op basis van deze studie concludeert ACM dat standaardproducten kleine kansen en grote risico's voor de marktwerking met zich meebrengen.

5.2 Aanbeveling

Uit de door ACM uitgevoerde theoretische analyse blijkt dat de introductie van standaardproducten de veronderstelde problemen en onderliggende marktfalens niet (afdoende) aanpakt. Mocht het ministerie besluiten het concept van standaardproducten verder te willen vormgeven, dan doet ACM de aanbeveling aan het ministerie aanvullend empirisch onderzoek uit te voeren. Dit onderzoek moet bijvoorbeeld duidelijk maken in welke mate de gestelde problemen zich voordoen in de praktijk en wat de directe oorzaak hier van is. Beperkte concurrentie kan bijvoorbeeld ook worden veroorzaakt door capaciteitsrestricties bij aanbieders. De introductie van standaardproducten neemt dit niet weg.⁵⁶ Dit leidt direct tot de noodzaak van aanvullend onderzoek om te bepalen hoe de vastgestelde oorzaken van de problemen het meest efficiënt en effectief op te lossen zijn. Zoals gesteld ziet ACM ook andere oplossingen voor de veronderstelde problemen die mogelijk effectiever zijn en minder in de markt ingrijpen. Dit zal leiden tot effectiever overheidsingrijpen, wat uiteindelijk het meest in het belang van de consument is.

30/33

⁵⁶ ACM (2013).



6 Bibliografie

ACM (2013). Concurrentie op de hypotheekmarkt. Een update van de margeontwikkelingen sinds begin 2011. Verkrijgbaar via: <https://www.acm.nl/nl/download/publicatie/?id=11339>

ACM (2014). Barrières voor toetreding tot de Nederlandse bancaire retailsector. Verkrijgbaar via: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/13038/Barrieres-voor-toetreding-tot-de-Nederlandse-bancaire-retailsector/>

AFM (2008). Rapport Beleggingsverzekeringen. Verkrijgbaar via: <http://www.afm.nl/layouts/afm.aspx~/media/files/rapport/2008/beleggingsverzekeringen.ashx>

Atkinson, B., Eckert, A., & West, D. (2009). Price matching and the domino effect in a retail gasoline market', *Economic Inquiry*, Vol. 47(3), p. 568–588.

Baumol, W. (1982). Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure. *The American Economic Review*, Vol. 72, No. 1. p. 1-15.

Bernheim & Whinston (1990). Multimarket contact and collusive behavior. *RAND Journal of Economics*, Vol. 21(1).

Case T-342/99 Airtours v. Commission

Chamberlin, E. (1933) The Theory of Monopolistic Competition. *Harvard University Press: Cambridge*.

Chater, N., Huck, S. & Inderst, R. (2010). Consumer-Decision Making in Retail Investment Services: A Behavioural Economics Perspective.

Commissie Structuur Nederlandse Banken (2013). Naar een dienstbaar en stabiel bankwezen. Verkrijgbaar via: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-enpublicaties/kamerstukken/2013/06/28/rapport-naar-een-dienstbaar-en-stabielbankwezen/rapport-naar-een-dienstbaar-en-stabiel-bankwezen.pdf>

De Bijl, P. & Van Damme, E. (1997). Regulering en zelfregulering in markten met kwaliteitonzekerheid. *CentER for Economic Research Tilburg*.

Donders, J. & Gradus, R. (2012). Toegang tot de collectieve sector. (Tweede herziene druk). *Sdu Uitgevers bv, Den Haag*.

Edwards (1955). Conglomerate bigness as a source of power. Business Concentration and Price Policy. *NBER conference report, Princeton: Princeton University Press*.



FCA (2013). Applying behavioural economics at the Financial Conduct Authority. Verkrijgbaar via:
<http://www.fca.org.uk/your-fca/documents/occasional-papers/occasional-paper-1>

Furnham, A., & Boo, H.C., (2011). A literature review of the anchoring effect. *The Journal of Socio-Economics*, Vol.40(1), p. 35-42.

Hotelling, H. (1929). Stability in competition. *The Economic Journal*, Vol.39, p.41-57.

Ivaldi, M., Jullien, B., Rey, P., Seabright, P. & Tirole, J., (2003). The economics of tacit collusion. Final Report for DG competition, European Commission. Verkrijgbaar via:
http://ec.europa.eu/competition/mergers/studies_reports/the_economics_of_tacit_collusion_en.pdf

Iyengar & Lepper (2000). When is choice demotivating: Can one desire too much of a good thing? *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 79(6), p. 995-1006.

Kalayci, K. & Potters, J. (2011). Buyer confusion and market prices. *International journal of industrial organization*, Vol. 29(1), p.14-20.

Kamerstukken II 2013/14, nr 15, item 4. Verkrijgbaar via:
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/handelingen/TK/2013-2014/15/h-tk-20132014-15-4?resultIndex=3&sorttype=1&sortorder=4>

Ministerie van Financiën (2014). Standaardproducten. *Kamerbrief*, FM/2014/698 M.

O'Donoghue, T. en Rabin, M.(1999). Doing It Now or Later. *American Economic Review*, Vol. 89, p. 103-124.

OFT (2003). Switching Costs- Part one: Economic Models and Policy Implications. *Economic Discussion Paper 5*. London, UK.

Oxera (2013). *Behavioural economics and its impact on competition policy - A practical assessment with illustrative examples from financial services*. Verkrijgbaar via:
<https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/11586/ACM-publiceert-onderzoek-naar-gedragseconomie-en-mededingingstoezicht/>

Pindyck, R. & Rubinfeld, D. (2005). Microeconomics (sixth edition). *Pearson – Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey – United States*. p.608-609.

Rothschild, R. (1982). Competitive Behaviour in Chain-Linked Markets. *Journal of Industrial Economics*, Vol. 33(1-2), p. 57-67.



Salop, S. (1979). Monopolistic competition with outside goods. *The Bell Journal of Economics*, Vol. 10(1), p. 141–156.

Scitovsky, T., 1950. Ignorance as a Source of Oligopoly Power. *American Economic Review*, Vol. 40, p. 48-53.

Smith, G., Venkatraman, M. & Dholakia, R. (1999). Diagnosing the search cost effect: Waiting time and the moderating impact of prior category knowledge. *Journal of Economic Psychology*, Vol. 20, p. 285–314.

Stiglitz, J. (1989). Imperfect information in the product market. *Handbook of Industrial Organization*, Volume I, Edited by R. Schmalensee and R.D. Willig © Elsevier Science Publishers B.V.