

Artikel

Mededingingstoezicht in beweging

Paul de Bijl*

Inleiding

Sinds 1997 bepaalt de Mededingingswet (Mw) de spelregels voor concurrentie. Sindsdien zijn kartelafspraken illegaal, tenzij samenwerking (los van de bagatelvrijstelling) aantoonbare economische voordelen oplevert, onmisbaar daarvoor is, een billijk aandeel daarvan doorgeeft aan gebruikers, en de concurrentie niet helemaal uitschakelt. Daarnaast maakt de Mededingingswet het mogelijk om misbruik van dominante machtsposities aan te pakken en ongewenste marktconcentraties vanaf een zekere omvang te verbieden.

Waar is het mededingingstoezicht, na grofweg 25 jaar Mededingingswet, aangekomen, en welke ontwikkelingen geven aanleiding tot herijking? Recente empirische bevindingen, waaronder een overzichtsstudie door DG Mededinging naar de evolutie van concurrentie in de Europese Unie sinds de beginjaren 2000,¹ nodigen uit om daarbij stil te staan. Daaruit blijkt dat marktconcentratie en winstmarges (gemiddeld over sectoren) zijn toegenomen, veelal bij een afname van marktdynamiek. Wat zegt dat, ook over Nederland? Een zorgvuldige interpretatie is uiteraard geboden, ook rekening houdend met omgevingsfactoren voor mededingingsbeleid, die eveneens invloed hebben op effectieve concurrentie en daaraan verbonden macro-economische prestaties.²

Dit artikel reflecteert op ontwikkelingen in het mededingingstoezicht, in het verlengde van eerdere (economische) beschouwingen over marktwerking en concurrentie door het Centraal Planbureau (CPB) en de Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.³ Het artikel gaat van start met een empirische evaluatie gebaseerd op de studie door DG Mededinging. Vandaaruit bepleit ik het belang van concrete uitgangspunten en randvoorwaarden om eerlijke en dynamische concurrentie te beschermen. Vervolgens bespreek ik de benodigde impuls om het mededingingstoezicht te actualiseren. Dat betreft ten eerste de behoefte aan call-in, onderzoeks- en remediebevoegdheden in het mededingingstoezicht, en ten tweede de verhouding met beleidsterreinen die in toenemende mate interfereren met concurrentie.

Internationale empirie

In algemene zin genereert concurrentie directe baten voor burgers (via prijzen, kwaliteit en innovatie). Mededingingsbeleid beschermt en ondersteunt effectieve concurrentie, waarmee het op geaggregeerd niveau, en op langere termijn, ook bijdraagt aan macro-economische prestaties.⁴ Omdat concurrentie per definitie verstorend is en leidt tot herverdeling in diverse geleidin-

policy: How do competition authorities reforms affect antitrust effectiveness?; *Regulation & Governance* 2024, nr. 1, p. 203-225.

* Dr. P.W.J. de Bijl is Chief economist bij de Autoriteit Consument & Markt en extramural fellow bij TILEC (Tilburg University). Met dank aan Marcel Canoy, Jan Tichem, Vincent Verouden en de redactie voor waardevolle suggesties.

1 Europese Commissie, *Protecting competition in a changing world: Evidence on the evolution of competition in the EU during the past 25 years*, rapport door DG Mededinging, Brussel 2024.

2 Europese Commissie 2024. Zie ook het literatuuroverzicht in J.-R. Borrell, C. García & J.L. Jiménez, 'The difficult road to a better competition

3 CPB, *Met een helikopter over mededingingsland. Economische Verkenning 2003-2006*, Den Haag: CPB 2001, p. 143-162; E. van Damme & M.P. Schinken (red.), *Marktwerking en Publieke Belangen. Preadviezen*, Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2009; M. Haan & M.P. Schinkel, *Mededingingsbeleid. Preadviezen*, Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2020.

4 Europese Commissie 2024 en literatuuroverzicht in Borrell e.a. 2024. Economen wijzen ook op mogelijke negatieve welvaartseffecten van concurrentie, zoals maatschappelijk buitensporige kostenreducties, een probleem dat kan verergeren bij toenemende concurrentie. Zie P. Aghion & M. Schan-

gen van de maatschappij, is de impact niet voor iedereen alleen maar gunstig. Denk aan baanverlies, het vertrek van winkels in de woonomgeving en overlast door bedrijvigheid. Concurrentie, ook wanneer effectief, brengt winnaars en verliezers met zich mee,⁵ en vraagt om inbedding in sociaaleconomisch beleid.

Geleidelijk toenemende concentratie en winstmarges

Het publieke debat over concurrentie gaat de laatste jaren steeds meer over industriebeleid en geopolitieke ontwikkelingen. Vanuit dat licht heeft DG Mededinging van de Europese Commissie een empirische overzichtsstudie gepubliceerd over concurrentie in de Europese Unie sinds de beginjaren 2000, en over de relatie tussen concurrentie, investeringen en concurrentievermogen⁶ met de volgende bevindingen:

1. Gemiddeld en in veel sectoren is de concentratie op sector- en marktniveau toegenomen.
2. *Mark-ups* en winsten, vooral bovenin de verdeling, zijn gestegen.
3. De afstand tussen marktleiders en ‘volgers’ wat betreft *mark-ups*, winsten en productiviteit is toegenomen.
4. De dynamiek (volatiliteit van marktaandelen tussen toonaangevende bedrijven, percentages toe- en uittreding) is gedaald.

De Europese trends in concentratie, *mark-ups* en winsten volgen die in andere ontwikkelde economieën, zij het iets minder uitgesproken dan in de Verenigde Staten. Verder suggereert de winstontwikkeling van de vijftig winstgevendste grote bedrijven ter wereld dat hun gemiddelde winstpercentages bijna zijn verdubbeld, van 11% in 1998 naar 20% in 2022.

DG Mededinging is voorzichtig met de interpretatie. Een aanjager van deze ontwikkelingen lijkt de dynamiek van *winner takes most* te zijn, veroorzaakt door structurele economische verschuivingen:

1. een stijgend aandeel van investeringen in bedrijfs-specifieke (*proprietary*) IT-oplossingen en data of andere immateriële activa (zoals R&D, patenten en merkrechten);⁷
2. mondialisering;
3. een stijgende fusie- en overnameactiviteit (mogelijk in mindere mate), evenals regelgevingsbarrières voor toe- en uittreding.

Hoewel de ontwikkelingen en verklaringen per sector sterk kunnen verschillen, lijkt de concurrentie-intensiteit in de Europese Unie verzwakt te zijn, terwijl de

marktmacht van de winstgevendste bedrijven meer in het oog springt dan voorheen. Met een ongunstige doorwerking, zoals:

1. een verminderde bedrijfsdynamiek en (her-)allocatie van middelen;
2. meer spreiding en een lagere groei van de productiviteit;
3. meer loonongelijkheid en een lager arbeidsaandeel;
4. een lager reactievermogen op economische schokken en economische beleidsmaatregelen.⁸

Het Brusselse rapport sluit aan bij (en is deels gebaseerd op) onderzoek door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), dat een afname van de concurrentie in Europese landen tussen 2000 en 2019 ontwaart: concentratie en winstmarges zijn toegenomen, terwijl de toch al lage dynamiek onder marktleiders verder afnam. *Mark-ups* en concentratie zijn positief gecorreleerd met de intensiteit van immateriële investeringen en negatief met internationale openheid. Tegelijkertijd leidt meer internationale concurrentie tot een sterker positief verband tussen immateriële investeringen en concentratie en winstmarges. Dat suggereert dat internationale openheid de concurrentie én de schaafeffecten van immateriële investeringen versterkt, wat gunstig is voor grotere bedrijven. Verder zijn sectoren met meer fusies en overnames door toonaangevende bedrijven, en strengere regelgevende belemmeringen op de inputmarkt, doorgaans iets geconcentreerder.⁹

De observatie dat fusies en overnames gepaard gaan met meer concentratie klinkt als een open deur, maar zou zich minder manifesteren bij dynamischere markten (toe- en uittreding, faillissementen). *Quod non*, wat mogelijk een indicatie is dat er te veel, of te veel van het verkeerde soort, concentraties doorgang vinden. Dat zou er wellicht op kunnen wijzen dat de nadruk op overnames ligt en niet op organische groei – die een bedrijf afdwingt met een superieure propositie in plaats van diepe buidel. Hierbij moet de rol van aandeelhouders niet worden onderschat. Investeren in een bedrijf vanwege een overnamepremie kan interessanter zijn dan investeren gericht op dividend op lange termijn.

Nota bene: de geaggregeerde bevindingen zeggen niets over individuele markten of sectoren. Tegelijkertijd jagen aandeelhouderskapitalisme en schaalgrootte, door digitalisering en groei van immateriële activa zoals onderzoek & ontwikkeling, intellectueel eigendom en merken, de concentratie aan in een groeiend aantal sectoren.

Voorzichtigheid geboden

Shapiro en Yurukoglu relativiseren, in het licht van vergelijkbare bevindingen in de Verenigde Staten, de stelling dat de economie minder competitief zou zijn gewor-

kerman, 'On the welfare effects and political economy of competition-enhancing policies', *The Economic Journal* 2004, nr. 498, p. 800-824.

5 CPB, *Centraal Economisch Plan 2008*, Den Haag: CPB 2008, par. 5.3 'Markten in beweging'.

6 Europese Commissie 2024.

7 J. Bessen e.a., *Declining industrial disruption* (Law & Economics Series Paper No. 20-28), Boston University School of Law 2020, vinden (met data uit de Verenigde Staten) dat investeringen door dominante bedrijven in immateriële activa, vooral software, de concurrentie verstarren met minder 'haasje-over' tussen concurrenten. Waar technologie vaak het beeld oproept van ontwrichting van marktleiders, is het beeld tegengesteld.

8 Inclusief maatschappelijke onvrede door een asymmetrische doorwerking onder verschillende groepen.

9 S. Calligaris e.a., *Exploring the evolution and the state of competition in the EU*, Parijs: OESO 2024.

den.¹⁰ Toegegeven, de (gemiddeld) toenemende concentratie en winstmarges lijken een 'afname van concurrentie'-hypothese te ondersteunen. Daar staat tegenover dat de opkomst van 'superstar' bedrijven ook kan wijzen op effectieve concurrentie. Onder deze 'concurrentie in actie'-hypothese groeien bedrijven in omvang en winstgevendheid omdat ze (1) meer waarde voor hun afnemers (en aandeelhouders) creëren, en (2) nieuwe technologie, met hoge vaste en lage marginale kosten, beter benutten. Geaggregeerde data kunnen deze hypothesen niet van elkaar scheiden.

Shapiro en Yurukoglu wijzen erop dat de gebruikte data in de regel brede sectoren op nationaal niveau (bijvoorbeeld de Verenigde Staten) betreffen in plaats van markten in de zin van mededingingsbeleid. Ook betreft het vaak binnenlandse productiecijfers, waardoor (concurrentie door) import buiten beeld blijft. Concentratie-indices en mark-ups zijn daarom beperkt informatief. In plaats van te stellen dat het mededingingstoezicht op de schop moet, roepen zij daarom op tot gedetailleerde marktstudies die laten zien waar problemen zijn en waarom. Zonder specifiekere data en duiding van het onderliggende concurrentiemechanisme blijft een goed begrip uit.¹¹

Evengoed is de trend naar groeiende dominantie van grote bedrijven met hoge mark-ups zorgwekkend,¹² evenals dat gemiddeld de concentratie, en daarmee het risico op oligopolievorming in bepaalde sectoren, al geruime tijd toeneemt. Blijkbaar is er minder dynamiek en disciplineren in termen van toe- en uittreding, mede door *killer acquisitions*.¹³ Ook is, bij hogere mark-ups in prijzen, de schade van fusies potentieel groter.

Baker en Scott Morton gaan niet mee in de geruststellingen van Shapiro en Yurukoglu. Zij beargumenteren dat decennia van (technologiegedreven) structurele veranderingen in combinatie met tekortschietend concurrentietoezicht tot toenemende marktmacht in een groot deel van de economie hebben geleid. Dat vraagt om een versterking van het mededingingstoezicht.¹⁴

Davies uit vergelijkbare waarschuwingen als Shapiro en Yurukoglu.¹⁵ Wel suggereren zijn eerste onderzoeksresultaten (met data uit het Verenigd Koninkrijk) een groeiende neiging bij de grootste bedrijven om hun posities te behouden. Dat wijst op minder overstappende afnemers en verzwakte concurrentie, vooral in geconcentreerdere sectoren.

Op anekdotische wijze weerspreekt de Amerikaanse antitrustzaak tegen Google de 'concurrentie in actie'-hypothese.¹⁶ In een tussenvonnissen oordeelde de rechter van het district van Columbia dat Google illegaal een monopolie als online zoekdienst handhaafde door Apple en Samsung miljarden te betalen voor voorkeursposities op smartphones en in internetbrowsers.¹⁷ De verdediging stelde dat 'Google wint omdat het beter is',¹⁸ een bewering die vervliegt gezien de uitgaven aan die voorkeursposities. Vonnissen van het Europees Hof van Justitie in de diverse Google-zaken laten hetzelfde beeld zien.

Nederland

In hoeverre gelden de Europese bevindingen specifiek voor Nederland? Het rapport van DG Mededinging bevat weinig specifiek op Nederland toegespitste bevindingen. Een uitzondering betreft de hypotheekmarkt: in de geconcentreerde, Nederlandse markt valt de vaste hypotheekrente 0,5 procentpunten hoger uit dan in Duitsland of Frankrijk, waar de concentratie laag is. Voor inzicht in andere sectoren zijn markt- en sectorstudies nodig. Een voorbeeld is het recente onderzoek door de Autoriteit Consument & markt (ACM) naar de Nederlandse spaarmarkt, een oligopolie waarin de grootbanken lagere rentes bieden dan kleine en buitenlandse concurrenten.¹⁹ De andere kant van deze empirie van de hypotheek- en spaarmarkt is dat de twee beursgenoteerde grootbanken van Nederland in de Europese top tien staan van banken met de hoogste winstuitkeringen voor aandeelhouders.²⁰

Algemener laat internationaal vergelijkend onderzoek bij ons mark-ups zien van gemiddeld 1,52 in 2016, een toename met 0,47 ten opzichte van 1980. Dat is iets gunstiger dan het wereldwijd gemiddelde van 1,59 met een toename van 0,52, of van het Europese gemiddelde van 1,64 met een stijging van 0,66.²¹ Onderzoek van eigen bodem rapporteert een gemiddelde stijging van de nettowinstmarges,²² evenals een lichte stijging van de concentratie tussen 2006 en 2016, uitgaande van gangbare HHI- en CR5-concentratie-indices.²³ Ander onderzoek laat geen gemiddelde stijging zien van mark-ups

- 10 C. Shapiro & A. Yurukoglu, *Trends in Competition in the United States: What Does the Evidence Show?* (NBER Working Paper Series 32762), Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research 2024.
- 11 Dit debat gaat verder terug; zie bijvoorbeeld S. Berry, M. Gaynor & F.S. Morton, 'Do Increasing Markups Matter? Lessons from Empirical Industrial Organization', *Journal of Economic Perspectives* 2019, nr. 3, p. 44-68.
- 12 J. de Loecker, T. Obermeier & J. van Reenen, 'Firms and inequality', *Oxford Open Economics* 2024, p. 1962-1982.
- 13 C. Cunningham, F. Ederer & S. Ma, 'Killer acquisitions', *Journal of Political Economy* 2021, nr. 3, p. 649-702.
- 14 J. Baker & F. Scott Morton, 'Market Power Has Grown and Antitrust Needs Strengthening, Despite What Shapiro & Yurukoglu and Miller Suggest', *ProMarket* 1 oktober 2024.
- 15 S. Davies, *Competition and Concentration: Charting the Faultlines* (CCP Working Paper 21-11), University of East Anglia 2021.

- 16 Deze zaak staat natuurlijk niet op zichzelf.
- 17 US v. Google, United States District Court for the District of Columbia, zaken 20-cv-3010 en 20-cv-3715, 2024.
- 18 "Google Is a Monopolist", Judge Rules in Landmark Antitrust Case', *New York Times* 5 augustus 2024.
- 19 ACM, *Concurrentie op de Nederlandse spaarmarkt* (rapport zaaknr. ACM/23/185951 / documentnr. ACM/UIT/622124), Den Haag 2024.
- 20 'Banken geven ondanks kritiek recordbedrag aan aandeelhouders', *Het Financieel Dagblad* 8 september 2024.
- 21 J. de Loecker & J. Eeckhout, *Global market power* (NBER Working Paper Series 24768), Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research 2018. Zie ook 'Companies appear to be gaining market power', *The Economist* 6 juli 2018.
- 22 CPB, *Uitsplitsing van de inflatie in Nederland*, Den Haag: CPB 2023; S. Groot, L. Nauta & I. Džambo, 'Grote verschillen tussen sectoren in ontwikkeling operationele winsten', Rabobank RaboResearch 12 oktober 2023.
- 23 A. Colciago, D. Favoino & J. de Haan, 'Omzetconcentratie gaat gepaard met een lagere arbeidsinkomensquote', *ESB* 2020, 105(4787), p. 330-332. Zie ook A. Kingma & B. van Wersch, 'Tijdens de energiecrisis heeft marktmacht de winstmarges verhoogd', *ESB* 2024, 109(4829), p. 16-19.

gedurende 2006-2015 en suggereert bij ons geen trend van toenemende marktmacht van bedrijven.²⁴ Grosso modo sluiten bestaande studies aan bij de Europese bevindingen. Voorzichtigheidshalve zijn voorbarige conclusies uit den boze, maar de hypothese dat Nederland de dans, zoals onderzocht in de studies door DG Mededinging en de OESO, niet ontspringt, is een verstandig uitgangspunt. Nader onderzoek, zoals via frequente marktstudies en een reguliere monitor van concurrentie-indicatoren ook op decentrale sector- en marktniveaus, is daarom gewenst.

Bescherming van eerlijke en dynamische concurrentie

Het empirische perspectief uit de vorige paragraaf laat zien dat het mededingingstoezicht moet doorgroeien en meebewegen. Als tussenstap naar een bespreking van de toezichtpraktijk reflecteert deze paragraaf op het beschermen van eerlijke en dynamische concurrentie met als kern het identificeren van concrete uitgangspunten en randvoorwaarden daartoe, in aansluiting op de doelen van de mededingingsregels.

Doelen Europese en Nederlandse mededingingsregels

De Europese mededingingsregels, vastgelegd in artikel 101-106 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU),²⁵ ondersteunen de interne markt door het voorkomen van concurrentiebeperkingen en -verstoringen, evenals door het bevorderen van de welvaart. Het idee is dat daarmee een gelijk speelveld voor concurrentie door bedrijven ontstaat tussen de lidstaten, wat hen aanmoedigt de beste producten tegen de laagste prijs aan te bieden, daarmee innovatie aanjaagt en de economische groei stimuleert.²⁶ Hiermee zijn concurrentieverstorende gedragingen zonder ongunstige impact op de handel tussen lidstaten nog niet verboden. De Mededingingswet voorziet daarin, met aansluiting bij de tekst van de verboden van artikel 101-102 VWEU – zonder dat lang is stilgestaan bij de vraag of ook de doelen hetzelfde zijn.²⁷

De doelen van het Europese mededingingsbeleid zijn niet eenduidig.²⁸ De positionering van de mededin-

gingsregels in de eerste Europese verdragen suggereert dat het mededingingsbeleid vooral moet worden gezien als een instrument voor Europese integratie. Maar empirisch onderzoek laat zien dat de doelstellingen van concurrentiebeleid in de Europese Unie die sinds de start voortkomen uit jurisprudentie van het Hof van Justitie, adviezen van de advocaten-generaal, besluiten van de Commissie en toespraken van commissarissen voor Mededinging, breder zijn en zich ook kunnen richten op efficiëntie, welzijn, commerciële vrijheid, marktstructuur, *fairness* en het concurrentieproces – blijkbaar zonder eenduidig, alles overkoepelend hoofddoel. Ook verhouden deze doelstellingen zich in zekere mate tot de in het VWEU beschreven bredere doelstellingen van de Europese Unie, en tot maatschappelijke en politieke ontwikkelingen,²⁹ zoals met betrekking tot duurzaamheid, privacy en werknemersrechten,³⁰ en recent ook strategische autonomie.³¹ Wat hierbij niet helpt, is dat trans-Atlantische discussies over mededingingsbeleid niet altijd oog hebben voor de mogelijkheid dat verschillende regimes verschillende legitieme doelen kunnen hebben, die gedurende de tijd kunnen veranderen. Parallel aan de sinds de jaren zeventig ontstane nadruk op consumentenwelvaart in de Verenigde Staten,³² is het Europese mededingingsbeleid zich sinds de jaren negentig meer gaan baseren op economische effecten (de *more economic of effects-based* benadering).³³ Die insteek mikt op kwantificering en objectivering, maar loopt tegen beperkingen op wanneer economische analyse geen uitsluitsel geeft.³⁴ Naast dat misbruikzaken lang kunnen duren en overwegend terug- in plaats van vooruitkijken, kunnen *per se* regels en het verleggen van de bewijslast naar onderzochte bedrijven daarom van waarde zijn.

Naar uitgangspunten en randvoorwaarden

Het staat buiten kijf dat het digitale domein, met veel technologische dynamiek, meer dan in het verleden of in andere sectoren, vraagt om snelheid en een prospectieve aanpak om de concurrentie te beschermen.³⁵ Toonaangevende bedrijven hebben fors in technologie geïnvesteerd om complexiteit te beheersen en de kwaliteit van hun aanbod te verbeteren, met als resultaat een 'na-

24 G. Meijerink, L. Bettendorf & G.H. van Heuvelen, *Markups van bedrijven in Nederland*, Den Haag: CPB 2019. Hun bevindingen (met andere data dan De Loeker en Eeckhout 2018) sluiten niet uit dat concentratie of markups in specifieke sectoren zijn toegenomen.

25 Europese Commissie, 'Competition Law Treaty Provisions for Antitrust and Cartels: The Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) Articles relevant to Competition law', https://competition-policy.ec.europa.eu/antitrust-and-cartels/legislation/competition-law-treaty-articles_en.

26 Europees Parlement, 'Mededingingsbeleid', Infopagina's over de Europese Unie, www.europarl.europa.eu/factsheets/nl/sheet/82/competition-policy.

27 *Kamerstukken II* 2019/20, 35467, nr. 3, p. 3.

28 Verder verwijst art. 3 Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) naar bredere doelen van de EU (waaronder sociale vooruitgang, werkgelegenheid en milieubescherming), die vanwege het vereiste van beleidsconsistentie in art. 7, 9 en 11 VWEU niet buiten beeld kunnen blijven. Zie J. de

Goffau & G. van Heezik, 'Duurzaamheidsinitiatieven en het kartelverbod – wie is aan zet?', *M&M* 2020, afl. 4/5, p. 186-194.

29 K. Stylianou & M. Iacovides, 'The goals of EU competition law: a comprehensive empirical investigation', *Legal Studies* 2022, nr. 4, p. 620-648.

30 Zie verwijzingen in Stylianou & Iacovides 2022.

31 Zie bijv. E. Letta, *Much more than a market – Speed, security, solidarity: Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, rapport in opdracht van de Europese Raad, april 2024; M. Draghi, 'Radical Change – Is What Is Needed', speech at High-level Conference on the European Pillar of Social Rights, Brussel, 16 april 2024, <https://geopolitique.eu/en/2024/04/16/radical-change-is-what-is-needed/>.

32 Voor een bespreking van de doelstellingen in de VS, zie A. Allen Foer & A. Durst, 'The Multiple Goals of Antitrust', *The Antitrust Bulletin* 2018, nr. 4, p. 494-508.

33 P. Ibáñez Colomo & A. Kalintiri, 'The Evolution of EU Antitrust Policy: 1966-2017', *Modern Law Review* 2020, nr. 2, p. 321-372.

34 J. Blockx, 'The Limits of the "More Economic" Approach to Antitrust', *World Competition* 2019, nr. 4, p. 475-496.

35 J. Tirole, 'Competition and industrial policy in the 21st century', *Oxford Open Economics* 2024, p. i983-i1001.

tuurlijk oligopolie' (en in deelsectoren zeer dominante spelers) waar rivalen moeilijker binnendringen. Afnemers profiteren van deze innovatie, maar waar nieuwe technologie voorheen sneller bestaande businessmodellen en marktposities ontworpen, weten grote tech-bedrijven de creatieve destructie beter te onderdrukken.³⁶ Vanuit de Verordening digitale markten (DMA) moeten aangewezen poortwachters voldoen aan specifieke gedragsregels en verplichtingen, onder meer gericht op openheid van systemen en het tegengaan van bevoordeling van eigen diensten.³⁷ Dankzij een ex-ante-aanvulling op het toezicht op misbruik van dominantie, kantelt de macht naar andere spelers in een ecosysteem, zoals aanbieders van complementaire diensten en *downstream* concurrenten. Dat verrijkt het aanbod voor gebruikers.

De hele economie staat ondertussen bloot aan digitalisering. Traditionele bedrijven ontwikkelen vaker platformachtige businessmodellen, met van nature een *winner-takes-most* karakter. Dat kan ten koste gaan van marktdynamiek door toetreding. Vanuit dat licht biedt de DMA, nog zonder meer spelers (of spelers in meer sectoren) als poortwachters te willen aanwijzen, inspiratie voor uitgangspunten en randvoorwaarden voor het waarborgen van eerlijke en dynamische concurrentie. Recente literatuur bevat daartoe ideeën, met als kern om toetredingsdrempels voor nieuwkomers en overstapkosten voor afnemers te verlagen. Dat stelt nieuwkomers in staat de status quo uit te dagen, en helpt voorkomen dat bestaande marktleaders hun positie gebruiken om bedreigingen af te houden.³⁸

Welke uitgangspunten en randvoorwaarden zijn algemener, ofwel ook buiten de toepassingsfeer van de DMA, geschikt om concurrentie te beschermen? Goed werkende markten kenmerken zich door de volgende kenmerken c.q. uitgangspunten:³⁹

1. *fairness*: gevestigde aanbieders maken geen, of slechts kort, overwinsten; afnemers en toeleveranciers trekken niet automatisch aan het kortste eind (bijvoorbeeld wat betreft tarieven en vergoedingen);
2. *innovatie en keuze*: zowel gevestigde aanbieders als hun uitdagers voelen druk om te innoveren en zijn in staat om innovaties op de markt te brengen; afnemers profiteren van een rijk geschakeerd aanbod;
3. *contestability*: gevestigde aanbieders staan continu bloot aan de dreiging van toetreding.

36 Bessen e.a. 2020.

37 Verordening (EU) 2022/1925 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2022 over betwistbare en eerlijke markten in de digitale sector, en tot wijziging van Richtlijnen (EU) 2019/1937 en (EU) 2020/1828 (digitalemarktenverordening) (PbEU 2022, L 265/1-66).

38 F. Federico, F.S. Morton & C. Shapiro, *Antitrust and Innovation: Welcoming and Protecting Disruption*, (Innovation Policy and the Economy nr. 20), NBER 2020, p. 125-190; S. Berry, M. Gaynor & F.S. Morton, 'Do Increasing Markups Matter? Lessons from Empirical Industrial Organization', *Journal of Economic Perspectives* 2019, nr. 3, p. 44-68.

39 Zie onder meer Tirole 2024 en F. Scott Morton e.a., 'Equitable Interoperability: The "Supertool" of Digital Platform Governance', *Yale Journal on Regulation* 2023, nr. 3, p. 1013-2023.

Deze uitgangspunten laten zich vertalen in randvoorwaarden met toepasbaarheid in een veelheid aan markten (des te meer naarmate digitalisering zich verbreidt in de hele economie):⁴⁰

1. *openheid*: open standaarden voor *application programming interfaces* (API's), technologische interfaces en basistechnologieën; open toegang tot *bottlenecks* – tegen geen of lage tarieven (bijvoorbeeld gebaseerd op marginale kosten);
2. *interoperabiliteit*: de mogelijkheid dat verschillende diensten, producten of systemen aan elkaar te koppelen zijn en met elkaar kunnen werken, bijvoorbeeld door informatie-uitwisseling of doorgifte van communicatie;
3. *non-discriminatie*: geen oneigenlijke bevoordeling van of voorkeursposities voor eigen diensten (*self-preferencing*);
4. *overdraagbaarheid*: afnemers die overstappen kunnen hun gebruikersgeschiedenis, digitale identiteitsbewijzen (ID's), data, gebruikersinstellingen enzovoort meenemen naar een andere aanbieder wanneer zij overstappen – tegen geen of verwaarloosbare kosten en inspanning.

Randvoorwaarden (1) en (2) stimuleren toetreding door uitdagers en nieuwkomers met complementaire producten, laten toetreders meedelen in verzonken voordelen van gevestigde aanbieders (zoals netwerkeffecten), en faciliteren complementaire toetreders om het aanbod voor afnemers te verrijken. Randvoorwaarde (3) verlaagt kunstmatige toetredingsdrempels voor uitdagers. Randvoorwaarde (4) neemt kunstmatige overstapdrempels voor afnemers (naar uitdagers) weg.

Doorvertaling

Hoe verhouden de geïdentificeerde uitgangspunten en randvoorwaarden zich tot het mededingingsinstrumentarium? Toen de Mededingingswet van start ging, was er veel te winnen bij het versterken van concurrentie door het bestraffen van mededingingsbeperkende gedragingen. Dat heeft veel vruchten afgeworpen. Tegelijkertijd schieten de bestaande mededingingsregels tekort gezien de geleidelijke concentratie en afgenomen concurrentie in oligopolies en door al dan niet verboden gedragingen van ondernemingen met marktmacht die concurrentieverbetering tegenhouden. Extra, gericht mededingingsinstrumentarium ligt daarom voor de hand om eerlijke en dynamische concurrentie te bevorderen, en ongewenste klontering en verstarring onder aanbieders te voorkomen.

Onderzoeks- en remediebevoegdheid

Ten eerste is een onderzoeks- en remediebevoegdheid (een *New Competition Tool*) waardevol in situaties van

40 Zie onder meer Tirole 2024 en Scott Morton e.a. 2023.

haperende concurrentie door specifieke oorzaken.⁴¹ Zo'n bevoegdheid, met een nadrukkelijke rol voor een grondige probleemanalyse door de toezichthouder, ondersteunt de open doelen inherent aan de Mededingingswet (en op concurrentie gerichte wetgeving zoals voor telecom). Zie ook het onderzoek door TILEC op verzoek van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat naar de effectiviteit van artikel 24 Mw.⁴² Een van de aanbevelingen betreft nader onderzoek naar uitbreiding van de gereedschapskist van de mededingingsautoriteit, waaronder het kunnen opleggen van maatregelen in vervolg op een marktonderzoek.⁴³

In sommige markten overzien afnemers bijvoorbeeld onvoldoende dat zij later reserveonderdelen nodig zullen hebben. Fabrikanten maken het soms expres lastig voor onafhankelijke leveranciers om daarin te voorzien, en realiseren overwinsten in deze *aftermarkets*. Soms smoren andere kunstmatige overstapdrempels de concurrentie. Een voorbeeld is de bankcode in IBAN-nummers: wanneer een consument naar een andere bank wil overstappen, ontkomt hij niet aan een nieuw rekeningnummer, wat een overstap bemoeilijkt. Ook in ICT-markten zijn overstapkosten vaak hoog; zie *vendor lock-in* bij clouddiensten.

Deze voorbeelden illustreren het belang van de besproken uitgangspunten en randvoorwaarden bij risico's op onvoldoende concurrentie door (1) structurele kenmerken van de markt (zoals schaal- en breedtevoordelen, netwerkeffecten, toetredingsdrempels en overstapkosten), of (2) al dan niet verboden gedrag van marktspelers die concurrentieverbeteringen in de weg zitten (zoals stilzwijgende afstemming en contractuele beperkingen aan afnemers). Remedies kunnen dan de concurrentie bevorderen en nieuwkomers kansen bieden, met name door het verlagen van toetredingsdrempels voor nieuwe aanbieders en van overstapdrempels voor afnemers.

Het Verenigd Koninkrijk beschikt al geruime tijd over een *New Competition Tool* (NCT). Daar heeft de Competition and Markets Authority (CMA) een groot aantal marktstudies en -onderzoeken gedaan in sectoren zoals de bouw, de financiële sector, energie, benzine, zorg, en zakelijke dienstverlening, en maatregelen opgelegd waaronder het verlagen van overstapkosten, een verbod op prijsaankondigingen, het afstoten van locaties of productiecapaciteit aan toetreders, en een verbod op bundeling van bankproducten en inkomensverzekeringen.⁴⁴ De Europese Commissie overwoog in 2020 een vergelijkbare NCT. Dat voorstel landde uiteindelijk in de DMA en daarmee alleen voor de digitale sector. Diverse lidstaten kwamen daarna met eigen initiatieven, waar-

onder in Duitsland de aanpassing door de Bundestag in 2023 van de wet tegen concurrentiebeperkingen (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*), om het Bundeskartellamt na sectoronderzoek te kunnen laten interveniëren met gedrags- of structurele maatregelen.

Naast diverse eerdere studies (bijvoorbeeld naar cloud-diensten, appstores en de zorgverzekeringsmarkt) illustreert de recente studie naar het functioneren van de Nederlandse spaarmarkt door de ACM hoe marktstudies eruit kunnen zien.⁴⁵ Deze markt is geconcentreerd, waarbij drie grootbanken de bulk van de markt bedienen, naast meerdere kleinere banken met een minimaal marktaandeel. Door het gering aantal overstappende spaarders oefenen kleinere en buitenlandse banken weinig concurrentiedruk uit. De grootbanken kijken vooral naar elkaar en geen van hen werft actief marktaandeel ten koste van de andere grootbanken. Stilzwijgende afstemming van de spaarrente tussen de grootbanken is dan ook aannemelijk. Bij gebrek aan een mogelijkheid om in te kunnen grijpen op basis van de Mededingingswet deed de ACM aanbevelingen aan de wetgever, onder meer gericht op het verlagen van overstapdrempels.

Call-in bevoegdheid

Een tweede domein waar scherper toezicht nodig is, betreft de concentratiecontrole, via een bevoegdheid om voortaan ook kleine maar problematische concentraties te kunnen toetsen,⁴⁶ ofwel een *call-in* bevoegdheid zoals bijvoorbeeld in Ierland, Luxemburg, Zweden, Denemarken en Italië.⁴⁷ Dit instrument richt zich op overnames die onder de toetsingsdrempel blijven maar wel de mededinging beperken. Een mededingingsautoriteit heeft dan de mogelijkheid om, binnen een bepaalde periode, een concentratie 'binnen te roepen' voor nader onderzoek naar de gevolgen voor concurrentie.

Er zijn ten minste twee typen kleine overnames die de mededinging kunnen beperken: 'kralen rijgen' en *killer acquisitions*. Een losstaande kleine overname hoeft geen probleem te vormen, maar wanneer het een reeks overnames door dezelfde partij betreft – ook wel kralen rijgen of een *buy-and-build*-strategie – dan kan dat leiden tot ongewenste marktmacht. Herhaalde overnames spelen vaak regionaal of in nichemarkten. *Killer acquisitions* zijn overnames van jonge bedrijven die nog niet, of nog kort, op de markt actief zijn.⁴⁸ Grote spelers nemen zulke bedrijven soms over als bescherming tegen de dreiging van toekomstige concurrentie.

Een voorbeeld van een sector met veel overnames die de ACM niet kan toetsen is de kinderopvang.⁴⁹ In 90% van de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners is deze markt sterk geconcentreerd, waarbij marktaandelen van

41 ACM en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Achtergrondstuk bij Workshop Mededingingsinstrument*, Den Haag 2023; P. de Bijl, 'Een nieuwe fase voor mededingingstoezicht', blog 25 mei, Den Haag: ACM 2023.

42 C. Argenton e.a., *Can abuses of a dominant position be tackled more effectively?*, rapport TILEC, 15 mei 2023, Tilburg: Tilburg University.

43 Zie ook J. van den Boom e.a., 'Towards Market Investigation Tools in Competition Law: The Case of the Netherlands', *Journal of European Competition Law & Practice* 2023, nr. 8, p. 553-564.

44 Voor een overzicht zie CMA, *Competition and Markets Authority cases and projects*, www.gov.uk/cma-cases?case_type%5B%5D=markets.

45 ACM 2024.

46 ACM en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Achtergrondstuk bij Workshop Kleine overnames*, Den Haag 2024; 'Kralen rijgen in de verdachtenbank', M&A april 2024, p. 58-62; M. Snoep, 'Kleine overnames, grote problemen', blog 6 november, Den Haag: ACM 2023.

47 ACM en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat 2024.

48 C. Cunningham, F. Ederer & S. Ma, 'Killer acquisitions', *Journal of Political Economy* 2021, nr. 3, p. 649-702.

49 R. van Eijkel, 'Overnamestrategie buy-and-build vraagt om aanpassing fusietoezicht kinderopvang', *ESB* 2023, 108(48275), p. 34-37.

meer dan 50% geen uitzondering vormen. Sinds 2018 vinden er 55 tot 60 concentraties per jaar plaats, wat bijdraagt aan een groeiend gezamenlijk marktaandeel van de grootste aanbieders. Groei via *buy-and-build* leidt tot meer concentratie maar onttrekt zich aan het fusietoezicht, waar gezinnen met kinderen de dupe van kunnen worden.

Het recente rapport van Draghi over het concurrentievermogen van de Europese Unie bepleit dat het Europese mededingingsbeleid meer gewicht geeft aan innovatie, met name bij beoordelingen van innovatiebevorderende (grote) fusies.⁵⁰ Omdat de huidige mededingingsregels daar al ruimte voor geven, moet deze aanbeveling vorm krijgen in de uitvoering, met meer aandacht voor mogelijke innovatievoordelen. Dit aspect krijgt in de praktijk al aandacht maar blijft soms onderbelicht. De Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies kunnen dat nader verduidelijken.⁵¹ Draghi wijst erop dat marktpartijen kunnen onderbouwen hoe een concentratie de innovatie bevordert (een *innovation defense* – waar de *efficiency defense* overigens al in voorziet). Een mededingingsautoriteit kan dan voorwaarden stellen, zoals een verplichting om een afgesproken investeringsniveau te halen, met een straf wanneer dat uitblijft. Los van de gebruikelijke bezwaren bij gedragsremedies kan de door Draghi voorgestelde explicitering bedrijven meer vertrouwen geven over de haalbaarheid van een innovatiegedreven fusie.

Draghi's aanbeveling oppert een soepelere concentratiecontrole ten gunste van opschaling in de mondiale concurrentiestrijd. Nu zijn er zeker knelpunten, zoals in de kapitaalmarkt, maar opschaling leidt niet automatisch tot meer innovatie. Een alternatief ligt in ecosystemen die start-ups laten floreren en profiteren van kruisbestuiving. Ook zonder 'kampioenen' is volop innovatie en dynamiek in Nederland en Europa mogelijk, met name door een evenwichtigere machtsverdeling in de toeleveringsketen, en eerlijke kansen voor nieuwkomers. Het rapport van Draghi illustreert bovenal het belang van een goed geïntegreerde Europese markt, die ook grotere investeerders aantrekt.

Checks & balances

Een mogelijk kritiekpunt op extra instrumentarium is dat de toezichthouder te pas en onpas zou kunnen ingrijpen. Wat betreft een NCT geldt dat een eventueel opgelegde maatregel enkel kan volgen op een gedegen empirische marktstudie, waar duidelijk uit blijkt dat de concurrentie hapert en waardoor, en dat dat schade oplevert. Een zorgvuldig ingericht en transparant proces voor marktstudies, inclusief ruimte voor consultatie alvorens een rapport definitief wordt, ondersteunt de

zorgvuldigheid van het onderzoek. Ook biedt openbaarheid van marktstudies, zodat de buitenwereld (inclusief rechters in geval van beroep) deze tegen het licht kan houden, bescherming tegen willekeur. Op deze wijze werpt een zorgvuldig en transparant proces, in verbinding met de buitenwereld, een substantiële interventiedrempel op. Verder kunnen uitgangspunten en randvoorwaarden voor effectieve concurrentie (zoals hier besproken) een kompas vormen bij de uitwerking van interventies.

Een *call-in* bevoegdheid gaat (in haar aard) gepaard met enige onzekerheid voor partijen die onder de omzetzempels willen fuseren. Die onzekerheid neemt af wanneer zij een informele zienswijze aanvragen. Verder kan deze bevoegdheid samengaan met een verhoging van de omzetzempels, zodat de administratieve lasten op geaggregeerd niveau op zijn minst niet stijgen.

Buitenwereld

In aanvulling op de bespreking van mededingingsinstrumentarium is het zinvol om stil te staan bij de rol van concurrentie in de economie en maatschappij. Concurrentie is immers geen doel op zich, en heeft vele raakvlakken met andere vraagstukken. Het mededingingsbeleid dient zich daarom, zoals blijkt uit de aanleiding voor het onderzoek door DG Mededinging, te verhouden tot andere beleidsterreinen. Ten eerste vanwege voortschrijdend inzicht in de economische wetenschap, en ten tweede omdat maatschappelijke ontwikkelingen meer bewustzijn vragen van de wisselwerking met andere domeinen dan concurrentie.

Met betrekking tot het eerste punt, over voortschrijdend inzicht: economen benoemen tegenwoordig duidelijker dat concurrentie soms tot maatschappelijk ongewenste uitkomsten kan leiden.⁵² Verschillende beleidsdoelen (of publieke belangen) kunnen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, wat op gespannen voet kan staan met de insteek die economen gewend waren. Zo gaat concurrentie gepaard met onzekerheid over economische uitkomsten, wat de maatschappelijke ordening beïnvloedt, inclusief de positie van individuen daarbinnen. De scheiding die economen traditioneel aanbrachten tussen efficiëntie (in de zin van welvaartsmaximalisatie) en verdeling (of herverdeling), is daarom onrealistisch en misleidend.⁵³ Een ander voorbeeld betreft systeemrisico. Concurrentie geeft bedrijven efficiëntieprikkels. Nuttig, maar soms legt winstmaximalisatie te veel gewicht op de korte termijn, waarbij bedrijven alle 'inefficiëntie' eruit persen ten gunste van aandeelhouders. Overcapaciteit kan op lange termijn cruciaal zijn (voor de maatschappij, maar ook voor bedrijven zelf), bijvoorbeeld

50 M. Draghi, 'The future of European Competitiveness' (delen A en B), rapport op verzoek van de Europese Commissie, 9 september 2024. De bespreking van het Draghi-rapport in dit artikel is gebaseerd op P. de Bijl, 'Draghi: concurrentie blijft nodig', blog 19 september, Den Haag: ACM 2024.

51 Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen (*PbEU* 2024, C 31/3).

52 Zoals bijvoorbeeld (onder 'Chatham House rules') geuit door een hoofdspreker op het symposium 'Concurrency and Cooperation: Ex-ante and ex-post approaches in competition policy', Londen: MCCR/Oxera, 7 maart 2024.

53 J. Stiglitz, *Towards a broader view of competition policy* (Roosevelt Institute Working Paper), New York: Roosevelt Institute 2017; M. Canoy, 'Mededingingsautoriteiten en de verdelingspagaat', *M&M* 2021, afl. 6, p. 218-220, bespreekt de relatie tussen verdelingsvraagstukken en mededingingstoezicht.

wanneer een onvoorziene schok het belang van voorraden en weerbaarheid onderstreept.⁵⁴

Wat betreft het tweede punt, de wisselwerking met andere beleidsterreinen: een scala aan thema's hangt samen met concurrentie, zoals bestaanszekerheid, duurzaamheid, cybersecurity, geopolitiek en mediapluriformiteit. Dat impliceert niet dat mededingingsautoriteiten andere beleidsdoelen kunnen of moeten nastreven, of de aandacht voor concurrentiebescherming moeten laten verslappen. Wel vraagt het om reflectie op mogelijke wisselwerkingen. Daarmee kan een mededingingsautoriteit beleidsmakers attenderen bij signalen dat concurrentie wringt met publieke belangen buiten het eigen werkveld. Dat stelt de wetgever in staat om heldere afwegingen te maken tussen verschillende publieke belangen, wat de democratische legitimiteit van overheidsbeleid ondersteunt.

Vanwege zulke wisselwerkingen is samenwerking tussen toezichtdomeinen gewenst. Voorbeelden zijn consumentenbescherming, privacy en kunstmatige intelligentie. Een institutionele inbedding ondersteunt die samenwerking, zoals de *in-house* wisselwerking tussen consumentenbescherming en mededingingstoezicht binnen de ACM, of de afstemming via het Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouders (SDT) waarbinnen de ACM, de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) en het Commissariaat voor de Media (CvdM) samenwerken op digitale thema's.

Verder is het goed om te beseffen dat marktmacht tot politieke macht kan leiden. Marktmacht gaat niet alleen over winst, maar ook over invloed en macht richting overheden. Fuserende bedrijven krijgen, via meer lobby-inspanningen en invloed op het publieke debat, mogelijk meer invloed op besluitvorming binnen de overheid en maatschappelijke ontwikkelingen dan wenselijk.⁵⁵ Een realistische blik op de wisselwerking met onze democratie en rechtsstaat is daarom onmisbaar om mededingingsbeleid op waarde te schatten.

Tot slot

De afgelopen 25 jaar geven een beeld van (gemiddeld) geleidelijk toenemende concentratie en winstmarges. Een voorzichtige interpretatie is geboden en het beeld verschilt ongetwijfeld per sector. Een drastische aanpassing van het mededingingsbeleid is niet aan de orde – integendeel, het blijkt des te belangrijker om de concurrentie te beschermen en versterken. De opkomst van het *winner-takes-most*-fenomeen in technologische sectoren, en de verstarring van concurrentie die daaruit kan

volgen, onderstreept dat nieuwkomers continu gevestigde spelers moeten kunnen uitdagen. Vandaar het belang van de randvoorwaarden van openheid, interoperabiliteit, non-discriminatie en het vrij en volledig kunnen overstappen door afnemers. Die stimuleren eerlijke kansen voor iedereen. Een helder doel dat meer op zichzelf kan staan, en qua insteek vergelijkbaar is met de DMA. Ook in andere dan digitale markten is effectief en tijdig ingrijpen wenselijk.

Effectief concurrentietoezicht vraagt om alertheid van toezichthouders, frequente marktstudies en mogelijkheden om, waar nodig, gericht en snel te kunnen ingrijpen. Een *call-in* bevoegdheid helpt voorkomen dat geleidelijke concentratie de concurrentie schaadt. Een onderzoeks- en remediebevoegdheid kan haperende concurrentie gericht versterken. Met oog voor de afweging tussen markt- versus overheidsfalen, ofwel tussen vrijheid voor marktspelers versus interventionisme. Net zoals lang niet iedere fusie problematisch is, zullen marktstudies in de onderzoeksfase moeten onderbouwen wanneer en waarom remedies wenselijk zijn. Daarbij kan het niet de bedoeling zijn om zulke bevoegdheden voor andere beleidskarretjes te spannen. Extra instrumentarium dient zich te beperken tot het beschermen en versterken van de concurrentie. Uitgangspunten en randvoorwaarden voor eerlijke en dynamische concurrentie kunnen daar richting aan geven.

Verder moet mededingingsbeleid zich, meer dan voorheen, verhouden tot beleidsterreinen die interfereren met concurrentie. Dat betekent niet dat mededingingsautoriteiten de betreffende beleidsdoelen moeten binnenhalen, maar ook niet dat ze blind moeten zijn voor andere publieke belangen dan goed werkende markten. Concurrentie is geen doel op zich. Europese mededingingsautoriteiten kijken naar mogelijke schade van concurrentiebeperkingen op allerlei vlakken, zoals duurzaamheid en pluriformiteit van de media. De mededingingsbeperking is het vertrekpunt: zonder causaal verband met een concurrentiebeperking dienen andere organen zulke publieke belangen te beschermen.

54 R. Martin, 'The high price of efficiency', *Harvard Business Review* 2019; N. Hawker & T. Edmonds, 'Avoiding the Efficiency Trap: Resilience, Sustainability, and Antitrust', *The Antitrust Bulletin* 2015, nr. 3, p. 208-220. Zie het gebrek aan overcapaciteit in IC-bedden tijdens de coronapandemie, of de krappe gasvoorraden tijdens de recente energiecrisis.

55 B. Cowfill, A. Prat & T. Valletti, *Political power and market power* (CEPR Discussion Paper 17178), Londen: CEPR 2022.