

De prijs van toegangsregulering

Ontvlechting en toegangsregulering gelden sinds de vroege jaren negentig als de middelen die hardnekkige marktmacht in netwerksectoren moeten breken. Dit artikel bekijkt de huidige toegangsregulering voor enkele netwerksectoren en concludeert dat toegangsregulering vooral in dynamische netwerksectoren averechts kan werken.

Zeven jaar geleden, op 23 september 1999, werd voor het eerst in de parlementaire geschiedenis het woord *netwerksector* opgetekend.

De primeur was aan premier Kok. Tijdens de Algemene Beschouwingen probeerde hij de angst weg te nemen dat met de introductie van marktwerking bij de voorziening van elektriciteit, gas en water de publieke belangen verkwanseld zouden worden.

Inmiddels is het begrip netwerksector ingeburgerd geraakt in het parlementaire en publieke debat. En hoewel duidelijk is dat de voorziening van gas, water en licht eronder vallen, evenals riolering, de spoorwegen en het telefoonnet, is er onder economen geen eenduidige definitie.

Het hart van een netwerksector wordt gevormd door een materieel of immaterieel netwerk van leidingen, knooppunten of gebruikers. Veelal is sprake van hoge verzonden kosten, overstapkosten, standaarden complementariteit en compatibiliteit. Het netwerk kent over het algemeen schaalvoordelen, dichtheidsvoordelen en combinatievoordelen: een groter netwerk is efficiënter; intensievere benutting verlaagt de kosten per eenheid; en het biedt voordelen voor de aanbieder of de afnemers wanneer meerdere producten of diensten via hetzelfde netwerk worden geleverd. Daarnaast kennen sommige

netwerksectoren positieve externaliteiten tussen gebruikers, wat inhoudt dat de waarde van het netwerk voor gebruikers toeneemt naarmate er meer zijn aangesloten. Stuk voor stuk zijn dit kenmerken die het ontstaan van marktmacht of zelfs een monopolie in de hand werken.

Verticale integratie

Het netwerk is doorgaans onderdeel van een verticale keten of productiekolom. Zo bestaat de elektriciteitsvoorziening uit achtereenvolgens opwekking, transmissie, distributie en levering. Voor het treinverkeer is niet alleen spoorrails maar ook materieel en een dienstregeling nodig. En voor het gebruik van een computerprogramma zijn tevens een besturingssysteem en hardware nodig. Dit zijn de hierboven genoemde complementariteit en compatibiliteit.

Een algemeen probleem in netwerksectoren is, dat de marktmacht die voortvloeit uit het netwerk besmettelijk is voor de rest van de verticale keten, zoals de levering en productie van elektriciteit, het leveren van treinvervoer en het aanbieden van internettoegang en televisie. In de loop der tijd zijn veel netwerksectoren zo uitgegroeid tot verticaal geïntegreerde mastodonten die dankzij hun controle over het netwerk de hele keten kunnen domineren. Wanneer de overheid zich afzijdig houdt, of – nog erger – eigenaar is van het netwerk, kan deze situatie blijven voortbestaan, ook al zijn er op de verticaal geïntegreerde markt minder of geen schaalvoordelen. Het maakt zelfs niet uit of de netwerkeigenaar op deze markt ronduit inefficiënt is.

Brussels recept

In de jaren negentig is deze situatie in veel netwerksectoren op last van Brussel door-

**JOOST POORT EN
BARBARA BAARSMA**

Joost Poort is senior onderzoeker bij SEO Economisch Onderzoek en Barbara Baarsma is adjunct directeur bij SEO Economisch Onderzoek.

broken. In bijvoorbeeld de elektriciteits- en gasvoorziening, de spoorwegen en de telefonie is met toegangsregulering of ontvlechting concurrentie in een deel van de bedrijfskolom geïntroduceerd. Hierdoor is het voor nieuwe toetreders en bestaande bedrijven elders in Europa mogelijk geworden in een deel van de keten te concurreren met de oude monopolist. Toegangsregulering en ontvlechting bestaan in verschillende gradaties. De lichtste variant, *onderhandelde toegang*, mag eigenlijk geen regulering heten. In deze variant besluit de netwerkeigenaar derden toegang te verlenen op basis van een vrijwillige zakelijke overeenkomst. Toch kan deze vorm van toegang met de nodige druk van overheden tot stand komen, bijvoorbeeld wanneer regulering in het vooruitzicht wordt gesteld als de onderhandelingen mislukken. *Gereguleerde toegang* is dan een zwaarder instrument, waarbij de toegangsvoorwaarden en de toegangsprijs door de overheid of een toezichthouder wordt opgelegd. Optimale regulering van het toegangs- of gebruikstarief is geen eenvoudige zaak, zeker wanneer het een verticaal geïntegreerd netwerkbedrijf betreft dat ook nog eens meerdere producten of diensten levert. Om de toewijzing van kosten aan de gereguleerde netwerkdienst transparanter te maken, kan een *administratieve scheiding* worden aangebracht. Dit wordt ook wel aangeduid als 'Chinese muren' en betekent dat partijen een aparte boekhouding bijhouden voor netwerkdeel en de overige activiteiten. In sectoren zoals de spoorwegen en de elektriciteitsvoorziening is een dergelijke vorm van ontvlechting met een Europese richtlijn al langer verplicht (richtlijnen 91/440/EEC respectievelijk 96/92/EC).

Nog een stap verder gaat een *juridische scheiding*, waarbij de verschillende activiteiten in de verticale kolom moeten worden ondergebracht in afzonderlijke juridische entiteiten (binnen een zelfde holding). Dit vergroot de transparantie verder. In Nederland is zo'n organisatorische scheiding aangebracht tussen het spoorwegnet – dat na wat organisatorische omzwervingen is ondergebracht in Prorail – en de dienstverlening, hoofdzakelijk de NS. Ook in de elektriciteitssector is sprake van een juridische scheiding op grond van EU

richtlijn 2003/54/EG. Nog een stap verder gaat *eigendomssplitsing*: de aandelen (en dus ook de zeggenschap) van het netwerk zijn dan in andere handen dan de aandelen van het bedrijf dat commerciële activiteiten verzorgt.

Economische argumenten

Behalve ideologisch getinte motivaties zoals het bevorderen van de interne Europese markt en creëren van gelijke kansen voor toetreders, zijn er ook puur economische argumenten voor toegangsregulering en ontvlechting. In de eerste plaats maakt het *efficiënte toetreding* mogelijk.

Marktpartijen die op een onderdeel van de productiekolom goedkoper kunnen produceren dan het oude geïntegreerde netwerkbedrijf, krijgen daartoe de kans. Dit levert een maatschappelijke besparing op, en leidt idealiter ook tot lagere tarieven voor de eindgebruiker.

Hoe plausibel deze motivatie ook moge klinken, geheel bevredigend is ze niet. Vanuit het oogmerk van winstmaximalisatie zou het netwerkbedrijf er namelijk ook zonder dwang toe moeten overgaan om een efficiëntere partij toe te laten. Wanneer de productiekosten in de totale kolom afnemen, valt immers meer winst te verdelen tussen netbedrijf en toetreders. In het geval van een leveringsbedrijf zou het onderhandelde toegangstarief dan ongeveer gelijk zijn aan de kosten van het bieden van toegang, plus de marge bij geïntegreerde levering. Uitsluitend een efficiëntere toetreders zal dan winst kunnen maken op de levering. In het verlengde van efficiënte toetreding ligt ook *innovatie* door partijen die nieuwe eindproducten kunnen bieden over het netwerk. Een netwerkeigenaar zal dergelijke bedrijven in principe uit eigenbelang toegang verschaffen. Commerciële bedrijven in andere sectoren maken dagelijks dergelijke 'make-or-buy'-afwegingen. Zo zijn in de platte televisies van Philips bijna alle onderdelen door concurrenten zoals Samsung gemaakt. Philips accepteert dus onderdelen van concurrenten in zijn eindproduct, en Samsung accepteert dat een concurrent zijn onderdelen onder eigen naam verkoopt.

Weliswaar kunnen er voor netwerkbedrijven overwegingen zijn efficiënte en innovatieve toetreders toch te weren. Wanneer voor het management het beschermen van eigen personeel of het opbouwen van een imperium belangrijker is dan winstmaximalisatie, zal toegang worden geweigerd. Ook kunnen contractuele onzekerheid en wantrouwen tussen partijen een belemmering zijn voor vrijwillige toegang, evenals de vrees dat een toetreders in de toekomst een eigen netwerk zal aanleggen en zo een volwaardige concurrent wordt. Maar afgezien daarvan bestaan er dus duidelijke prikkels om ook zonder toegangsregulering en ontvlechting ruim baan te geven aan efficiënte en innovatieve toetreders. Sterker nog, de hierboven geschetste vrijwillige toegangstarieven corresponderen met de zogeheten *efficient component pricing rule* (ECPR) of Baumol-Willig-rule die (bij gegeven retailprijzen) ook voor een toezichthouder de optimale keuze is (Armstrong and Sappington, 2006).

Een iets ander economisch argument ten gunste van ontvlechting en toegangsregulering is dat concurrentie in een deel van de keten ook het netwerkbedrijf zal dwingen op zijn betwiste activiteiten efficiënter

en innovatiever te worden. Wanneer eindgebruikerstarieven vrij zijn en toegangstarieven gereguleerd worden, kan dat leiden tot lagere prijzen en meer (gedifferentieerd) aanbod voor afnemers.

Deze uitkomst is echter direct afhankelijk van de vraag hoe streng de toegangstarieven worden gereguleerd. Gebeurt dit niet streng genoeg, dan heeft de netwerkeigenaar de mogelijkheid voor zogeheten *margin squeeze*: hij kan toetreders uit de markt drukken door de marge op netwerktoegang te gebruiken om zijn verliezen op de eindgebruikersmarkt te compenseren. Opnieuw geldt dat dit een economisch irrationele strategie is, tenzij de kruissubsidies in een later stadium kunnen worden goedge maakt, bijvoorbeeld als gevolg van toetredingsbarrières. Als dat het geval is, blijft *margin squeeze* ook bij lagere toegangstarieven een reëel gevaar, dat dan weer kan worden geattaqueerd door de netwerkeigenaar minimumprijzen op te leggen.

Is de toegangsregulering te streng, dan kan *inefficiënte* toetreding resulteren: partijen met hogere productiekosten dan de netwerkeigenaar – die dus geen economisch bestaansrecht hebben – betreden de markt omdat zij onder de werkelijke kostprijs toegang krijgen tot het netwerk. Wanneer de netwerkeigenaar dan ook nog aan minimumprijzen gebonden is, krijgen inefficiënte toetreders vrij spel.

Aan deze kritische kanttekeningen bij toegangsregulering en ontvlechting moet nog worden toegevoegd, dat het verticale synergie kan vernietigen. Innovaties waarvoor afstemming tussen verschillende actoren nodig is – denk bijvoorbeeld aan de invoering van slimme elektriciteitsmeters – worden lastiger, zeker wanneer er veel toetreders zijn om rekening mee te houden. Tot slot kan ontvlechting *zonder* adequate regulering van het netwerk leiden tot dubbele marginalisatie: wanneer de verschillende schakels in de keten elk apart hun winst kunnen maximaliseren, leidt dat dan tot hogere prijzen en lagere welvaart.

Samenvattend is te stellen dat gereguleerde toegang zeker in statische markten vaak niet nodig is om een optimale uitkomst te bereiken, als netwerkbedrijven beogen hun winst te maximaliseren. Wordt toegang toch gereguleerd, dan valt of staat het succes met de juistheid van de toegangstarieven.

Investeringsprijkkels

Het belang van juiste toegangstarieven wordt nog verder vergroot door de investeringsprijkkels die ermee samenhangen. Dit speelt vooral een grote rol wanneer het oogmerk van toegangsregulering is om toetreders te stimuleren om geleidelijk hun eigen netwerk te ontwikkelen. Hieronder zal blijken dat dit bij telecommunicatie en post een belangrijke overweging is.

Te lage toegangstarieven kunnen dan niet alleen inefficiënte toetreders uitlokken, maar bovendien de prikkel bij toetreders wegnemen om een eigen netwerk aan te leggen: waarom zelf bouwen als je het goedkoper kan inkopen? Wanneer toetreders geprikkeld moeten worden te investeren, is het dus zaak de toegangstarieven niet te laag vast te stellen.

Toch betoogt Pindyck dat juist dat vaak wel het geval is. Gereguleerde toegangsprijzen worden vaak gebaseerd op complexe berekeningen van de kosten om toegang te leveren. Om te voorkomen dat een inefficiënt netwerkontwerp of nodeloos hoge investeringen uit het verleden daardoor worden afgewenteld op toetreders, ligt het daarbij in de rede te kijken naar de verwachte toekomstige kosten om het netwerk in bedrijf te houden of uit te breiden. In dynamische sectoren zoals telecommunicatie, waar de kosten van netwerkelementen ieder jaar sterk in prijs dalen, zal zo'n *forward-looking*-kostenberekening de netwerkeigenaar dan ook niet in staat stellen zijn investeringen terug te verdienen. Dit verzwakt voor alle partijen de investeringsprijkkels. De netwerkeigenaar zal huiverig zijn nieuwe investeringen te doen die opnieuw tegen vooruitkijkende kosten worden gereguleerd en de toetreders zal niet geneigd zijn zelf te investeren in snel verouderende technologie, als hij voortdurend tegen *actuele* prijzen toegang heeft tot het netwerk van de oude monopolist (Pindyck, 2004). Maar ook bij een terugblikkende kostengrondslag dreigt een te laag tarief investeringsprijkkels weg te nemen. Dat hangt samen met de optiewaarde van uitstel, die vernietigd wordt op het moment dat een investering wordt gedaan. Wanneer de marktomstandigheden onzeker zijn, heeft het (optie)waarde om een investering uit te kunnen stellen en te wachten op nieuwe informatie. Een netwerkeigenaar die moet investeren om toegang te verlenen, is gedwongen die waarde te vernietigen, terwijl de toetreders als gevolg van de waarde van uitstel juist geneigd zal zijn minder snel te investeren in een eigen netwerk. Pindyck becijfert dat wanneer deze verborgen kosten in de gereguleerde vermogenskostenvoet (WACC) versleuteld zou worden, dit hele procentpunten kan schelen (Pindyck, 2005).

Problemen in de praktijk

Zoals hiervoor is aangegeven, zijn toegangsregulering en ontvlechting een feit in verschillende Nederlandse netwerksectoren. Toegangsregulering vervult hierbij steeds een andere rol. Een blik over drie daarvan – post, telecommunicatie en elektriciteitsvoorziening



– leert dat er vooral in de telecommunicatie veel meer problemen bestaan dan in de elektriciteitssector.

Post

In mei 2006 stuurde de minister van Economische Zaken een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer om de postmarkt volledig te liberaliseren. Het wettelijke monopolie van TNT om brieven onder de vijftig gram te bezorgen wordt daarmee opgegeven: zodra de wet van kracht is, mogen toetreders op de volledige markt actief zijn.

Een milde vorm van toegangsregulering wordt daarbij van belang geacht. Met name de brievenbussen in de straat en de dagelijkse postbestelling behouden naar verwachting het karakter van een natuurlijk monopolie. In het wetsvoorstel wordt het alleenrecht van TNT voor het plaatsen van brievenbussen aan de openbare weg opgeheven, maar toegang tot die brievenbussen zal niet worden afgedwongen. Het sorteren van post naar gekozen dienstverlener zou immers aanzienlijke investeringen vergen, terwijl het hier om hooguit tien procent van de markt gaat. Wel regelt het wetsvoorstel eerlijke toegang tot de postbussen in de postkantoren, omdat een alternatieve aanbieder anders een deel van de geadresseerden niet zou kunnen bereiken. Toegang tot het bezorgnetwerk van TNT wordt ook gereguleerd: “De partij die post minstens vijf dagen per week bezorgt, moet derhalve tegen dezelfde tarieven en voorwaarden toegang tot de diensten verlenen zowel aan toetreders als aan klanten.” (Tweede Kamer, 2005-2006). Deze tarieven moeten transparant en non-discriminatoir zijn tussen klanten en toetreders, maar zijn het resultaat van *onderhandelde toegang*. Ze mogen hoger liggen dan de zogeheten interne verrekenprijzen die TNT aan zichzelf rekent. Ook hoeft TNT geen toegang te verlenen op andere plekken in de keten.

Interessant is de motivatie die in de Memorie van Toelichting wordt gegeven om niet te kiezen voor een strengere vorm van toegangsregulering: “Deze laatste vorm van non-discriminatie is op de postmarkt, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de telecommunicatiemarkt,

niet nodig. Op de postmarkt kan immers een alternatieve infrastructuur worden opgebouwd door postvervoerbedrijven wanneer de vijfdaagse postbezorger voor klanten en toetreders (veel) hogere prijzen rekent dan voor zichzelf. Het wordt wenselijk geacht wanneer de concurrentie niet alleen tussen diensten maar ook tussen infrastructures tot stand komt.” Deze motivatie sluit nauw aan bij de opmerkingen in de vorige paragraaf over investeringsprijken: te lage, op directe kosten gebaseerde, toegangsprijzen ontnemen de toetreders de prikkel zijn eigen netwerk op te zetten. Als volledige concurrentie tussen bezorgnetwerken wenselijk is, is het verstandig de toegangstarieven niet te scherp vast te stellen. Overigens is die wenselijkheid wel te betwisten: wie op een zaterdagochtend achtereenvolgens postbestellers van Sandd, Selekt Mail en TNT aan de deur krijgt, kan zich niet een de gedachte onttrekken dat hier welvaart vernietigd wordt.

Telecommunicatie

De hierboven aangehaalde motivatie voor onderhandelde toegang is niet alleen interessant voor de postmarkt, maar ook voor de telecommunicatie. Want in tegenspraak met wat gesteld wordt, is concurrentie tussen netwerken in de telecommunicatie wel degelijk het officiële streven. Dit staat bekend als de investeringsladder en houdt in dat toetreders geacht worden om stap voor stap een eigen netwerk uit te rollen. Gereguleerde toegang tot het netwerk van de oude monopolist moet ze in staat stellen dit proces te doorlopen.

Het succes van deze investeringsladder wordt echter steeds vaker in twijfel getrokken. In een recent rapport van Arthur D Little staat bijvoorbeeld: “Observations indicate that, generally, alternative operators are designing their business model around the five options with no intention of moving higher up the ladder” (Arthur D Little, 2006). Dit sluit nauw aan bij de constatering hierboven, dat toegangsregulering de investeringsprijken in veel gevallen juist wegneemt, zowel bij toetreders als bij gereguleerde bedrijven.

Een interessante toegangskwestie in de Nederlandse telecomsector betreft momenteel de plannen van KPN om zijn kopernetwerk tot aan de straatkanten te vervangen door een glasvezelnet op basis van het Internet Protocol. Deze zogeheten All-IP-plannen zijn een lakmoesproef voor Opta: zelden kwam het recht van KPN om te investeren en innoveren in zijn netwerk zo scherp tegenover het gereguleerde recht op toegang van marktpartijen te staan.

In haar voorgenomen besluit over deze plannen geeft de toezichthouder KPN weliswaar groen licht voor de All-IP-plannen, maar het bedrijf wordt verplicht zijn oude centrales maximaal vijf jaar in bedrijf te houden ten behoeve van marktpartijen. Met deze maatregel beoogt Opta marktpartijen in staat te stellen hun investeringen in de nummercentrales terug te verdienen en hun netwerk uit te bouwen tot aan de straatkast. Dit zal erop neerkomen dat KPN tijdens de verglazing een aantal centrales uitsluitend ten behoeve van zijn concurrenten in bedrijf moet houden.

Wanneer de toegangstarieven niet worden aangepast aan deze nieuwe situatie, dan komt dit feitelijk neer op een innovatieboete die KPN aan

de toetreders moet betalen. Toegangsregulering heeft de marktpartijen in het verleden onvoldoende geprikkeld hun eigen netwerk uit te rollen, en nu dreigt het falen van de investeringsladder als gevolg van te lage toegangsprijzen te worden afgewenteld op KPN.

Elektriciteit

In de elektriciteitssector, tot slot, spelen twee vormen van toegang tot het net: leveranciers hebben toegang nodig om de eindgebruikers energie te kunnen leveren en elektriciteitsproducenten hebben toegang nodig om hun stroom kwijt te kunnen. Bij de netten speelt innovatie geen grote rol, we spreken daarom van een statische (deel)sector. Toegangsregulering kan echter wel gevolgen hebben voor innovatieve ontwikkelingen lager (slimme meters) of hoger (alternatieve vormen van opwekking) in de bedrijfskolom. Toegang voor producenten tot het net is gereguleerd met een zogeheten postzegeltarief, dat onafhankelijk is van de plaats waar de producent aan het net gekoppeld is. Het is echter duidelijk dat een dergelijk tarief weliswaar transparant en non-discriminatoir is, maar ook suboptimaal is. Producenten worden niet geprikkeld centrales zodanig te bouwen dat transportverliezen in het net geminimaliseerd worden. Deze tariefstructuur werkt daarom in het nadeel van kleinschalige productie (WKK). Op korte termijn is het postzegeltarief ook inefficiënt omdat het geen rekening houdt met congestie (piek- en daluren). Daarnaast is volgens Jamasb et al. essentieel de mate waarin het tarief niet alleen is gebaseerd op de reeds gemaakte kosten, maar ook op de *forward-looking incremental cost* (Jamasb, Neuhoff et al., 2005).

Niet alleen de structuur maar ook de hoogte van de nettarieven is gereguleerd, elk jaar dienen de tarieven te dalen met efficiëntiefactor x gecorrigeerd voor inflatie en een kwaliteitsfactor. De tarieven zijn dus niet kostengeoriënteerd. Dit kan ertoe leiden dat bijvoorbeeld de invoering van slimme meters minder gemakkelijk van de grond komt. Dat gaat immers gepaard met kosten op het moment van invoering terwijl een deel van de baten in de toekomst valt.

Tot besluit

Ook de komende jaren zal toegangsregulering in netwerksectoren een hoofdpijndossier blijven. Drie observaties ter afsluiting:

- Gereguleerde toegang is in statische markten lang niet altijd noodzakelijk om een optimale uitkomst te bereiken. Optimale regulering en optimale onderhandelde toegangsprijzen komen overeen als netwerkbedrijven beogen hun winst te maximaliseren. In de postsector lijkt daarvoor dan ook de juiste weg ingeslagen.
- In dynamische markten zoals de telecommunicatie, waar dalende productiekosten, innovatie en toenemende vraag de toon zetten, kunnen de baten van efficiënte en innovatieve toetreding groot zijn. Helaas geldt dat ook voor de maatschappelijke kosten van toegangsregulering. De wens om een verantwoord gereguleerd investeringsklimaat voor toetreders te creëren, is onverenigbaar met het belang van innovatie door de netwerkeigenaar. Het feit dat toegangsregulering

in dergelijke markten vaak investeringsprikkels wegneemt, is daarbij verre van behulpzaam.

- Met betrekking tot de netten in de elektriciteitssector – een statische (deel)sector – geldt dat toegangsregulering echter wel gevolgen kan hebben voor innovatieve ontwikkelingen lager (slimme meters) of hoger (alternatieve vormen van opwekking) in de bedrijfskolom.

LITERATUUR

- Armstrong, M. and D. E. M. Sappington (2006) Regulation, Competition, and Liberalization. *Journal of Economic Literature* (XLIV), 325-366.
- Arthur D Little (2006) Next Generation Networks in Europe. Broadband in 2010 and beyond. *Liberty Global Policy Series*, Arthur D Little (78).
- Jamasb, T., K. Neuhoff, et al. (2005) *Long-Term Framework for Electricity Distribution Access Charges*. University of Cambridge, CWPE 0551 and EPRG 07 Cambridge.
- Pindyck, R. S. (2004) Mandatory Unbundling and Irreversible Investment in Telecom Networks. *NBER Working Paper 10287*.
- Pindyck, R. S. (2005) Pricing Capital Under Mandatory Unbundling and Facilities Sharing. *NBER Working Paper 11225*.
- Tweede Kamer (2005-2006) Regels inzake de volledige liberalisering van de postmarkt en de garantie van de universele postdienstverlening (Postwet), Memorie van Toelichting, 30536, nr. 3.

