

## Het minimale aantal monopolisten

**A**l enkele jaren is in Nederland een discussie gaande over concentraties in de energiesector. Door schaalvergroting zouden Nederlandse energiebedrijven een grotere rol in Europa kunnen spelen. De verwachting is dat na inwerkingtreding van de splitsingswet, waarin de scheiding tussen de energienetten enerzijds en levering en productie anderzijds wordt geregeld, er versneld fusies zullen plaatsvinden. Tegelijkertijd geven diverse beheerders van gas- en elektriciteitsnetten aan mogelijke fusies te onderzoeken. Deze netbeheerders zijn regionale monopolisten en worden gereguleerd in het kader van het sectorspecifieke toezicht van de NMa. Het fusietoezicht op basis van de Mededingingswet is niet bedoeld om fusies tussen monopolisten te beoordelen, omdat deze bedrijven niet rechtstreeks met elkaar concurreren. De belangen van afnemers kunnen door fusies tussen netbeheerders echter wel geschaad worden. Hoe komt dat? Daartoe lichten wij eerst toe hoe de huidige regulering werkt.

De regulering is gericht op het verbeteren van de prijs-kwaliteitsverhouding van de door netbeheerders geleverde diensten. Het ontbeert de NMa echter aan informatie over de inspanningen van netbeheerders. De NMa lost deze informatie-asymmetrie op door de netbeheerders onderling te vergelijken ('maatstafconcurrentie'). Netbeheerders die efficiënt zijn en een hoge kwaliteit leveren krijgen een beloning (hogere winst), terwijl bedrijven die het minder doen genoeg moeten nemen met een lagere winst. Aldus wordt het effect van een concurrerende markt nagebootst. Het aantal netbeheerders is beperkt: tien bedrijven beheren een elektriciteitsnet en twaalf bedrijven een gasnet.

Wat zijn de gevolgen van fusies tussen netbeheerders? Wij onderscheiden drie effecten: een statisch effect, een dynamisch effect en een schaaffect. Het statische effect zorgt er ten eerste voor dat een netbeheerder direct een lagere prikkel om beter te presteren ondervindt. Dat komt doordat het loont voor bedrijven om het beter te doen dan gemiddeld. Aangezien een gefuseerd bedrijf voor een groter deel het gemiddelde bepaalt, gaat hier een minder sterke prikkel vanuit. Ten tweede stijgt de kans op strategisch gedrag ten opzichte van de toezichthouder. Bij minder spelers is het namelijk makkelijker om gecoördineerd af te wijken van het individueel optimale kostenpad.

Het dynamische effect houdt in dat er op termijn minder kans is op uitstekend presterende bedrijven als gevolg van een geringere diversiteit in managementstijlen. Daardoor is er een geringere kans op innovaties. De virtuele concurrentie die de reguleringssystematiek tot stand brengt is dan minder effectief.

Het schaaffect houdt in dat door fusies mogelijk schaalvoordelen optreden. Als deze optreden is dit positief voor afnemers omdat schaalvoordelen via de maatstafconcurrentie uiteindelijk leiden tot lagere tarieven. De empirische literatuur over dit onderwerp duidt er echter op dat er nauwelijks schaalvoordelen in netbeheer bestaan (Mulder & Shestalova). Dit betekent dat voor afnemers de negatieve effecten van fusies zullen overheersen.

Hoe kunnen de geschetste gevolgen worden ondervangen? De Mededingingswet en de Elektriciteits- en Gaswetten bieden geen

beoordelingskader voor fusies tussen energiemonopolisten. Een eerste optie is het meenemen van buitenlandse bedrijven in de Nederlandse maatstafconcurrentie. Deze uitbreiding van de maatstaf kan er voor zorgen dat de negatieve gevolgen van concentratie worden beperkt. Onze ervaring is echter dat het opzetten van een internationaal *benchmark*complex en daarom (voor zover al haalbaar) meer iets voor de lange termijn is. Een tweede oplossing kan gevonden worden in het Verenigd Koninkrijk. In de energiesector voert toezichthouder Ofgem een *'loss of comparator'* beleid (Van der Welle, 2006). Ofgem kwantificeert de waarde van het efficiëntieverlies als gevolg van fusies. Vervolgens verlaagt zij de tarieven met dit bedrag. Zo werpt men een drempel op voor fusies en hoopt daarmee te voorkomen dat afnemers opdraaien voor achterblijvende prestaties van netbeheerders. Het kwantificeren van het efficiëntieverlies is echter een complexe exercitie, die bovendien bevoegdheden voor de toezichthouder vereist. Tenslotte zou een wettelijk instrument gecreëerd kunnen worden dat bedoeld is om de effecten van fusies tussen monopolisten te beoordelen. Deze oplossing kost tijd en biedt op korte termijn geen soelaas.

Al met al zijn er thans onvoldoende wettelijke instrumenten om de belangen van afnemers te borgen bij fusies tussen netbeheerders. Publieke aandeelhouders (lokale en regionale overheden) moeten vanuit hun publieke taak zorgdragen voor het publieke belang. Aandeelhouders zouden dan ook niet akkoord moeten gaan met fusies die het publieke belang schaden. Op basis van de economische literatuur is niet exact aan te geven hoeveel netbeheerders minimaal nodig zijn om schade voor afnemers te voorkomen. Gelet op het onomkeerbare karakter van fusies en het voorzichtigheidsbeginsel lijkt een minimum van vijf netbeheerders van ongeveer gelijke omvang een zinvol referentiepunt. Door de beperkte omvang van schaalvoordelen bij netbeheer dienen vooral voorgenomen fusies van grote netbeheerders door aandeelhouders kritisch bejegend te worden. Als de aandeelhouders hier niet toe bereid zijn, is het wenselijk om een discussie te voeren over het beoordelingskader van dit type fusies in de energiesector.

### LITERATUUR

Mulder, M. & V. Shestalova (te verschijnen) *Costs and Benefits of vertical separation of the energy distribution industry: the Dutch case*. Den Haag: Centraal Planbureau.  
Van der Welle, A. (2006) *Over de toepassing van loss of comparator-beleid in het VK*. Den Haag: Nederlandse Mededingingsautoriteit, mimeo.

**ROBERT HAFFNER, JEROEN VAN DEN HEUVEL RIJNDERS  
EN BAS POSTEMA**

De auteurs zijn werkzaam bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit, Directie Toezicht Energie.