



## Netwerksectoren in transitie

**Auteur(s):**

Damme, E.E.C., van  
Hancher, L.

*De auteurs zijn verbonden aan de Katholieke Universiteit Brabant.*

**Verschenen in:**

ESB, 85e jaargang, nr. 4261, pagina D6, 22 juni 2000

**Rubriek:**

Dossier Liberalisering van netwerksectoren

**Trefwoord(en):**

*De meeste nutssectoren bevinden zich in een overgangsfase van volledig in overhandshanden naar een ordening waarbij zoveel mogelijk van marktwerking wordt gebruik gemaakt. In deze fase moeten transitie-vraagstukken worden opgelost, zoals de bescherming van de consument, het creëren van een 'level playing field' tussen bestaande en nieuwe aanbieders, en de invulling van de rol van de toezichthouder.*

Bij de behandeling van de eerste Rijksbegroting van het nieuwe Millennium vroegen zowel Eerste als Tweede Kamer naar een integrale beleidsvisie over hoe de overheid het publieke belang in netwerksectoren het beste kan waarborgen. Met de notitie *Publieke belangen en marktordening; liberalisering en privatisering in netwerksectoren* heeft het Kabinet, in eerste instantie, aan de verzoeken voldaan [1](#).

Het is opvallend dat de titel van de notitie wel de kernwoorden 'liberalisering' (openen van de markt voor toetreders) en 'privatisering' (verkoop van staatseigendom) bevat, maar niet het begrip 'herregulering', wellicht een teken dat het ordeningsaspect onderschat wordt. Daarnaast heeft de notitie weinig oog voor de transitieproblematiek. Hoe kan worden bewerkstelligd dat de gewenste concurrentievorm daadwerkelijk uit het monopolie ontstaat en hoe kan worden verzekerd dat het proces niet door coalities van verliezers geblokkeerd zal worden? In deze bijdrage gaan we op deze aspecten nader in.

Een belangrijke les die uit het verleden en uit ervaringen in andere landen getrokken kan worden, is dat concurrentie niet automatisch tot stand komt en dat liberalisering niet altijd de vruchten levert die beloofd worden. De efficiëntiewinsten komen wel tot stand maar ze slaan niet neer bij die groepen waarvoor ze bedoeld waren. Het achterliggende idee is dat de markt datgene wat ze doet, in het algemeen efficiënter doet. De markt creëert meer waarde, maar de verdeling van deze waarde is niet noodzakelijk in het publieke belang. De les is niet dat de markt minder vaak moet worden ingezet, maar dat de markt geconditioneerd moet worden [2](#).

### Achtergrond

Tot ongeveer vijftien jaar geleden waren nutssectoren wereldwijd georganiseerd als verticaal geïntegreerde (lokale) monopolies. Hierbij waren twee modellen te onderscheiden. Het Europese model, waarin de voorziening direct door de overheid verzorgd werd en het Amerikaanse model van een privaat monopolie onder publiek toezicht. Beide structuren waren ontstaan als logisch antwoord op de vraag hoe een essentiële dienst, die alleen over een netwerk geleverd kan worden dat met zeer hoge verzonken kosten verbonden is, ook daadwerkelijk aan iedereen geleverd wordt en wel voor een prijs die voor iedereen betaalbaar is.

Aan de aanbodkant speelt hier het probleem van de hoge en verzonken kosten. Een private potentiële aanbieder zal alleen bereid zijn in een netwerk te investeren als hij de garantie krijgt van een voldoende hoge winstmarge zodat hij de investeringen terug kan verdienen. Aan de andere kant geldt dat, zodra het netwerk er eenmaal ligt, verdere toetreding de facto uitgesloten is, zodat het gevaar van monopolistische prijszetting en uitsluiting dreigt. De vraag is dus hoe men investeringen in het netwerk kan bevorderen en tegelijkertijd de met dit netwerk verbonden monopoliekracht kan beteugelen.

In de VS werden de investeringen aan de markt overgelaten en diende rendementsregulering dit tweeledig doel. In het Europese model werden de belangen van de diverse 'stakeholders' direct in het politieke proces tegen elkaar afgewogen en zorgde de overheid zelf voor de voorziening.

In het midden van de jaren 1980 werden zowel in de VS als in Europa de nadelen van het traditionele model zichtbaar. In essentie was het probleem in de VS een informatieprobleem. De monopolist kon, met een claim van toenemende schaal- en scopevoordelen en de resulterende noodzaak van coördinatie van activiteiten zo groot groeien dat hij nog nauwelijks te reguleren viel. In Europa groeide het overheidsbedrijf om overeenkomstige redenen, maar kon wellicht eerder van een 'incentive'-probleem gesproken worden: hoe de staatsmonopolist te prikkelen die diensten te leveren waar het publiek om vraagt, en dan ook nog tegen zo laag mogelijke kosten? Natuurlijk zijn het informatie- en 'incentive'-probleem twee kanten van dezelfde medaille.

Tegelijkertijd herwonnen economen hun vertrouwen in de markt en maakten technologische ontwikkelingen (differentiatie aan de vraagkant en 'miniturisatie' aan de aanbodkant; verlaging van de vaste kosten) marktwerking wenselijk en mogelijk. De vraag rees dus hoe in netwerksectoren van de potentiële voordelen van concurrentie geprofiteerd kon worden zonder de traditionele doelstelling van

universele dienstverlening geweld aan te doen.

## Privatisering, liberalisering of deregulering?

Bovenstaande, gestileerde, beschrijving en vergelijking maakt duidelijk dat het probleem van efficiënte nutsvoorziening er niet zozeer één is van eigendomsstructuur, maar één van marktordening. De vraag luidt niet in de eerste plaats of nutsbedrijven geprivatiseerd of geliberaliseerd moeten worden maar eerder hoe in een netwerksector het marktmechanisme optimaal ingezet kan worden en hoe nutsbedrijven aan concurrentiedruk onderworpen kunnen worden om hen tot betere prestaties te prikkelen. Alleen het openstellen van de markt voor nieuwe toetreders zal in het algemeen niet voldoende zijn om marktwerking te realiseren, zoals in Nederland ook de ervaring met Lovers Rail heeft laten zien.

De ervaringen in de VS en Europa laten zien dat, vanwege informatieproblemen, de overheid als producent en als regulator tekort zal schieten. Het is een logische gedachte te pogen de effecten van overheidsfalen te minimaliseren door het domein waarop de overheid moet interveniëren zo klein mogelijk te houden. Met andere woorden, daar waar mogelijk moet de markt zijn werk doen. Dit impliceert het splitsen van het netwerk in monopolistische 'bottlenecks' en potentieel competitieve segmenten met een vrije toetreding tot deze laatste delen van de markt. De eerste vraag is dus waar de splitsing aan te brengen, wat is het echte 'natuurlijk' monopolie? De tweede vraag is hoe te ontbinden: is boekhoudkundige scheiding voldoende, of is volledige juridische scheiding van eigendom te prefereren? De derde, gerelateerde vraag heeft te maken met complementariteiten. Als de 'bottleneck' een essentiële faciliteit is, als een toetreders de consument alleen economisch kan bedienen door gebruik te maken van de bottleneck dan komt concurrentie alleen tot stand als toegang tot deze 'bottleneck' gegarandeerd is. Hoe deze toegang te garanderen? Onder welke voorwaarden?

Het moet reeds bij voorbaat gesteld worden dat ook concurrentie en marktwerking niet tot een optimale oplossing zal leiden. De ontbinding die nodig is om het toezicht op de monopolistische 'bottleneck' effectief te doen zijn zal er wellicht toe leiden dat niet volledig van schaalvoordelen geprofiteerd kan worden. Er is dus een 'trade-off' tussen twee imperfecte oplossingen. De 'trade-off' is eenvoudig te zien. Stel, er is een natuurlijk monopolie zodat het kostenefficiënt is het aanbod door één producent te laten verzorgen. De ongereguleerde monopolist zet de prijs echter hoger dan de marginale kosten en induceert allocatieve inefficiëntie. Een toezichthouder reguleert de prijzen en verbetert daarmee de allocatieve efficiëntie. In het algemeen zal de regulator echter niet perfect werken. Bij concurrentie wordt het aanbod op inefficiënte wijze voortgebracht, maar is de allocatieve efficiëntie hoger. Naarmate regulering en toezicht minder effectief zijn, is concurrentie daarom te prefereren<sup>3</sup>. De mobiele telecommarkt levert een mooi voorbeeld. Omdat er vijf aanbieders zijn, zijn er teveel masten neergezet en leidingen getrokken, maar dat heeft wel tot gevolg dat de consumenten van lagere prijzen profiteren.

Concurrentie elimineert bepaalde problemen, maar het roept ook nieuwe problemen op. In het vervolg van deze bijdrage bespreken we een aantal van deze problemen in de transitiefase, zonder de pretentie te hebben volledig te zijn. Overigens is het ook goed zich te realiseren dat het een illusie is te denken dat na verloop van tijd de monopolieproblemen allemaal verleden tijd zullen zijn.

## Consumenten

Concurrentie brengt de prijzen van producten meer in lijn met de kosten om deze te produceren. Een direct gevolg van toenemende concurrentie is het wegvallen van mogelijkheden tot kruissubsidiëring: als winstgevendende activiteiten onder concurrentie geplaatst worden, kunnen deze niet meer gebruikt worden om verliesgevendende activiteiten te compenseren. Het traditionele nutsmonopolie houdt het product via een systeem van kruissubsidies voor iedereen betaalbaar. Bij marktliberalisatie zullen daar waar concurrentie is de prijzen dalen en kunnen ze, zonder flankerend beleid, in andere marktsegmenten stijgen. Niet iedere consument gaat er dus automatisch op vooruit als de markt geliberaliseerd wordt. In de telecommarkt gingen de gesprekskosten omlaag maar zijn de vaste lasten gestegen. Veelbellers zijn erop vooruit gegaan, maar voor weiniggelbellers hoeft dat niet te gelden. Technologische vernieuwing, in het bijzonder de opkomst van mobiele telefonie met pre-pay kaart, impliceerde echter dat het in dit geval niet nodig was flankerend beleid in te richten. In andere sectoren kunnen de verdelingsaspecten echter aanzienlijk zijn en kan het noodzakelijk zijn maatregelen te nemen om universele dienstverlening te garanderen.

Waar in het traditionele bestel de bedrijvensector de particuliere subsidieert dreigt bij marktliberalisatie een stroom in de omgekeerde richting, van gebonden afnemers (meestal kleinverbruikers) naar sectoren waarin reeds geconcurrereerd wordt (meestal grootverbruik). De gevestigde aanbieder kan verliezen in het competitieve segment compenseren door prijsverhogingen in het afgeschermd segment. Hij kan zo proberen de concurrent uit te markt te drukken, of kan in ieder geval een concurrentieslag langer volhouden. Deze vorm van kruissubsidiëring werkt verstoring en moet worden tegengegaan. Regulering van de gebonden sector is daarom noodzakelijk, maar zal veelal niet voldoende zijn. Dit is een argument voor strikte scheiding tussen activiteiten die wel en die niet aan concurrentie onderworpen zijn. De praktijk leert echter dat kruissubsidies moeilijk aan te pakken zijn. Het valt daarom te overwegen om afgeschermd sectoren volledig te elimineren, en alle activiteiten dus onder concurrentie te plaatsen.

Ervaringen in sectoren en landen die reeds verder in het liberalisatieproces gevorderd zijn laten zien dat, daar waar nieuwe toetreders betere of goedkopere diensten leveren dan de voormalig monopolist, consumenten niet snel en automatisch van dit betere aanbod gebruik maken. Er blijken substantiële 'switching' kosten te bestaan. Dit kunnen harde kosten zijn verbonden met het wisselen van aanbieder, of gepercipieerde, die resulteren uit het reputatienadeel van de nieuwkomer en de naamsbekendheid van de gevestigde aanbieder. Het gezegde 'onbekend maakt onbemind' is hier van toepassing.

Bij de presentatie van het jaarverslag over 1999 sprak toezichthouder OPTA zijn verbazing uit over het feit dat nog zo weinig bellers van de mogelijkheid van 'carrier select' gebruik maken. Misschien is de loutere constatering van het feit voldoende, maar wellicht dat uitgebreider berekeningen aan de hand van voorbeeldprofielen toch nog meer consumenten over de streep trekken. Natuurlijk is ook het minimaliseren van de harde 'switching'-kosten uitermate belangrijk. In de mobiele telecommarkt is nummerportabiliteit essentieel om concurrentie op de markt te bewerkstelligen. Voor toezichthouder en consumentenbond is hier een belangrijke taak van onafhankelijke en objectieve informatieverschaffing weggelegd.

## Aanbieders: oud en nieuw

Ook bij gevestigde aanbieders is sprake van een zekere mate van 'lock in'. Omdat zij in de Ausgangssituatie van afzet verzekerd waren, hebben zij veelal lange termijn inkoopcontracten afgesloten om aan deze vraag te kunnen voldoen. Indien de markt sneller geliberaliseerd wordt dan bij het afsluiten van deze contracten voorzien werd en indien de spotprijzen op de inputmarkt lager liggen dan die die in het contract zijn vastgelegd, treedt het probleem van 'stranded cost' op. Dit zijn de zogenaamde 'bakstenen' op de elektriciteitsmarkt, maar ook in de gasector is van dergelijke lange termijn contracten sprake. De gevestigde aanbieder zit dan in de tang van dalende prijzen op de afzetmarkt bij vaste hoge prijzen voor zijn inputs. Heronderhandeling van de lange termijn contracten biedt een uitweg uit de klem, maar het probleem is de verdeling van de daarbij behorende kosten: welk deel toe te rekenen als bedrijfsrisico en welk deel toe te rekenen aan de overheid?

Nieuwe toetreders bevinden zich op diverse andere aspecten in een achterstandsituatie. We noemden reeds de reputatieproblemen. Daarnaast speelt de toegang tot de consument. Als alle consumenten via langdurige contracten aan de gevestigde aanbieder gebonden zijn heeft toetreding geen zin en zal concurrentie niet tot stand komen. Indien de consumenten wel vrij zijn dan geldt vaak nog dat deze alleen via het netwerk van de bestaande aanbieder bereikt kunnen worden. Het ligt voor de hand dat de bestaande aanbieder zijn markten zal pogen te beschermen door toegang tot het netwerk te bemoeilijken. Dit is de strategie van 'raising rivals costs'.

Indien de overheid zowel speler als regelgever is, is het risico voor nieuwe toetreders om geconfronteerd te worden met een strategische reactie van de bestaande incumbent nog groter en de kans dat van toetreding geheel zal worden afgezien bijgevolg groter. Dit is een argument om tot privatisering over te gaan. Op zijn minst moet het toezicht onafhankelijk zijn.

## Ordering en toezicht

Het uitbuiten van marktmacht door de gevestigde aanbieder, in het bijzonder in de vorm van uitsluiting van concurrenten, kan worden tegengewerkt via de algemene mededingingsregels (het verbod op misbruik van machtspositie) of via sectorspecifieke regels. Het mededingingstoezicht is reactief, de mededingingsautoriteiten beoordelen het marktgedrag uit het verleden. Het ingrijpen is ad hoc en kan te laat komen om de gedane schade recht te zetten. Zelfs indien het mededingingsbeleid effectief zou zijn kunnen potentiële toetreders nog bevreesd zijn dat het ontoereikend is en kunnen zij besluiten niet toe te treden. Sectorspecifieke, asymmetrische regels, waarbij de gevestigde ondernemingen vooraf bepaalde verplichtingen worden opgelegd, kunnen in dergelijke gevallen meer zekerheid bieden en kunnen de toetreders het vertrouwen geven dat nodig is om daadwerkelijk toe te treden. Algemeen kan gesteld worden dat mededingingsregels er toe dienen, en geschikt zijn, om bestaande mededinging in stand te houden, maar dat ze minder geschikt zijn om daadwerkelijke mededinging tot stand te brengen. In de eerste fase van liberalisering zijn sectorspecifieke regels nodig. Belangrijk is wel om periodiek na te gaan of de speciale regels nog nodig zijn of dat de markten reeds voldoende competitief zijn zodat met algemeen mededingingstoezicht kan worden volstaan, zogenaamde 'sunset clauses' zijn noodzakelijk. Zoals een recent NERA-rapport in opdracht van EZ duidelijk maakt, is het lastig algemene uitspraken te doen over wanneer markten voldoende competitief zijn en wanneer het sectorspecifieke toezicht dus door het generieke mededingingstoezicht vervangen kan worden <sup>4</sup>.

De nota 'Publieke belangen en marktordering' onderscheidt concurrentie op het netwerk van concurrentie tussen netwerken. Voor een nieuwkomer zijn diverse vormen van toetreding mogelijk. Gebruik maken van het bestaande netwerk is aantrekkelijk omdat dan minder kosten verzonken moeten worden, deze vorm van toetreding kan dus relatief snel plaats vinden, hetgeen in het belang van de consument is. Aan de andere kant is concurrentie tussen infrastructuren duurzamer, het alternatieve netwerk is immers verzonken. De regelgever en toezichthouder kunnen de 'make or buy' beslissing van de toetreders beïnvloeden. Een beleid van open toegang tot het netwerk maakt het minder aantrekkelijk om in alternatieve infrastructuur te investeren. Indien niet in alternatieve infrastructuur geïnvesteerd wordt blijft het bestaande netwerk een monopolistische 'bottleneck' en blijft regulering van dat netwerk ook in de toekomst noodzakelijk. De regulator moet dus een lastige afweging maken tussen de korte termijn voordelen van dienstenconcurrentie op een bestaand netwerk en de lange termijn voordelen van concurrenten tussen infrastructuren. Het OPTA-beleid met betrekking tot ontbundeling van het lokale aansluitnet (de mogelijkheid voor concurrenten om de aansluitlijn van KPN te huren) is in dit opzicht interessant: de huurprijs stijgt in de loop van de tijd zodat nu 'buy' interessant is, maar in de toekomst 'build'.

Waar monopolistische 'bottlenecks' blijven bestaan wijst de nota 'Publieke belangen en marktordering' op de mogelijkheid een concessie (om de bottleneck te mogen exploiteren) voor een tijdelijke periode te verlenen. Concreet wordt concurrentie om de markt voorgesteld, waarbij de licentie periodiek geveild zou kunnen worden. De vraag is hoe werkbaar dit idee zal blijken te zijn. Een veiling is een goed mechanisme om een efficiënte uitkomst te bewerkstelligen als partijen zich in symmetrische startposities bevinden, als van een 'level playing field' sprake is. In het onderhavige geval is hiervan juist geen sprake, één van de gegadigden heeft immers in het verleden de licentie gehad. Deze partij zal in het algemeen een substantiële voorsprong op zijn concurrenten hebben - informatievoordeel, geringere kosten en hogere opbrengsten bij voortzetting dan bij opnieuw beginnen - en dit heeft weer als gevolg dat in een gewone, ongeclausuleerde, veiling deze partij relatief weinig concurrentiedruk zal ondervinden en zo'n veiling niet noodzakelijk tot een efficiënte uitkomst zal leiden. Natuurlijk is het mogelijk een 'level playing field' te creëren door de gevestigde aanbieder eenvoudig uit te sluiten, maar het zal duidelijk zijn dat ook deze botte methode geen efficiëntie garandeert. Vanuit theoretisch oogpunt moet de gevestigde aanbieder wel gehandicapt worden, maar niet volledig uitgesloten. De vraag is of het juridische systeem voldoende flexibel is om dergelijke discriminatoire veilingen mogelijk te maken. Men mag vermoeden dat juristen zo'n veiling al snel als 'staatssteun' bestempelen. Een handicap kan er immers toe leiden dat de concessie niet aan de hoogstbiedende verkocht wordt.

## Conclusie

Ongeveer een jaar nadat voormalig SG Sweder van Wijnbergen zijn 'blauwdruk voor privatisering' in een artikel in *NRC Handelsblad* openbaarde begint de discussie daarover vorm te krijgen <sup>5</sup>. In kritiek van organisaties als de Raad van State en de WRR heeft de nadruk vooral gelegen op het privatiseringsaspect, maar naar onze mening is dit aspect van eigendom minder belangrijk dan het aspect van marktordering dat centraal stond in Van Wijnbergen's 'masterplan'. In de nota *Publieke belangen en marktordering: liberalisering en privatisering in netwerksectoren* komt zowel het privatiserings- als het liberaliseringsaspect aan de orde. Deze nota heeft echter weinig oog voor de het orderingsprobleem zelf en voor transitieproblemen die bij liberalisering van netwerksectoren optreden. Wij hebben, zonder volledigheid na te streven, een aantal van deze problemen de revue laten passeren. De boodschap is dat concurrentie niet vanzelf komt en dat aandacht voor de 'engineering' van het proces gewenst is

1 Kamerstukken II (1999-2000) 27018, nr. 1

2 Zie ook E.E.C. van Damme e.a., Universele dienstverlening; marktwerking ten bate van iedereen, *ESB*, 1999 en E.E.C. van Damme, De markt meester, in *Langs Lijnen van Geleidelijkheid*, opstellen aangeboden aan prof.dr. F. Rutten, Wolters Noordhoff, 2000.

3 Zie ook E.E.C. van Damme, Competition in the local loop, VECAL, 1999.

4 NERA, *Specific competition rules for network utilities*, studie voor EZ, 2000.

5 Een ruwe versie verschenen eerder in *ESB*, zie S.G. van Wijnbergen, [Toekomst van het marktwerkingsbeleid](#), *ESB*, 16 juli 1999, blz. 529-531; zie ook R. Haffner en N. van Hulst, [De ladder van het concurrentiebeleid](#), *ESB*, 30 oktober 1998, blz. 812-816.