



Publieke belangen en marktordening

Auteur(s):

Appelman, M.D.
Blokland, D.A.

Werkzaam bij het Ministerie van Economische Zaken. De auteurs danken A.J.L. van Bohemen, K. Schep en T. Kroes voor hun nuttig commentaar.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4261, pagina D4, 22 juni 2000

Rubriek:

Dossier Liberalisering van netwerksectoren

Trefwoord(en):

Dit ESB-dossier staat in het teken van de liberalisering van netwerksectoren. De structuur van netwerksectoren, zoals post, water en telefonie, is zo verschillend, dat een analytisch kader gewenst is om na te gaan hoe in netwerksectoren marktordening het beste kan worden vormgegeven. Het kabinet heeft hierover een notitie uitgebracht. Deze notitie gaat uit van een stapsgewijze benadering, die in dit artikel wordt toegelicht.

Publieke verantwoordelijkheid en private uitvoering gaan in steeds meer sectoren van de Nederlandse economie hand in hand. In de notitie 'Publieke belangen en marktordening' stelt het kabinet dat de eerste stap in het proces van liberalisering en privatisering van netwerksectoren bestaat uit het definiëren van de relevante publieke belangen en deze vervolgens te vertalen in regelgeving of concessievoorwaarden ¹. Ten tweede dient de overheid onafhankelijk en sterk toezicht in te richten om deze regelgeving en concessievoorwaarden te handhaven. Pas daarna komt aan de orde welke marktordening het best bij de betreffende netwerksector past. In deze notitie worden de overwegingen geschetst aan de hand waarvan kan worden bepaald welke concurrentiemodaliteit kan worden toegepast in een netwerksector, welke mededingingsregelgeving daarvoor vereist is en of tenslotte overheids eigendom nog noodzakelijk is.

Marktfalen in netwerksectoren

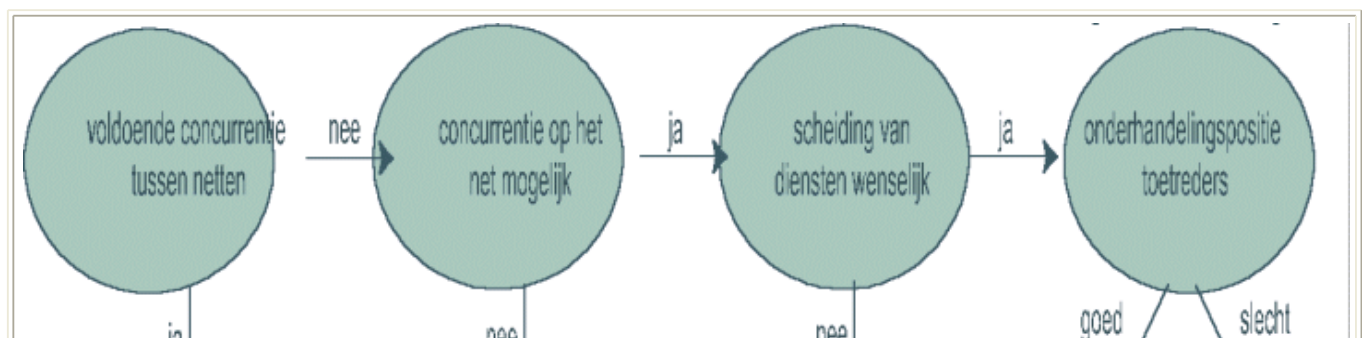
In de meeste netwerksectoren is sprake van bijzondere concurrentie-omstandigheden omdat netwerken een essentiële faciliteit zijn in combinatie met:

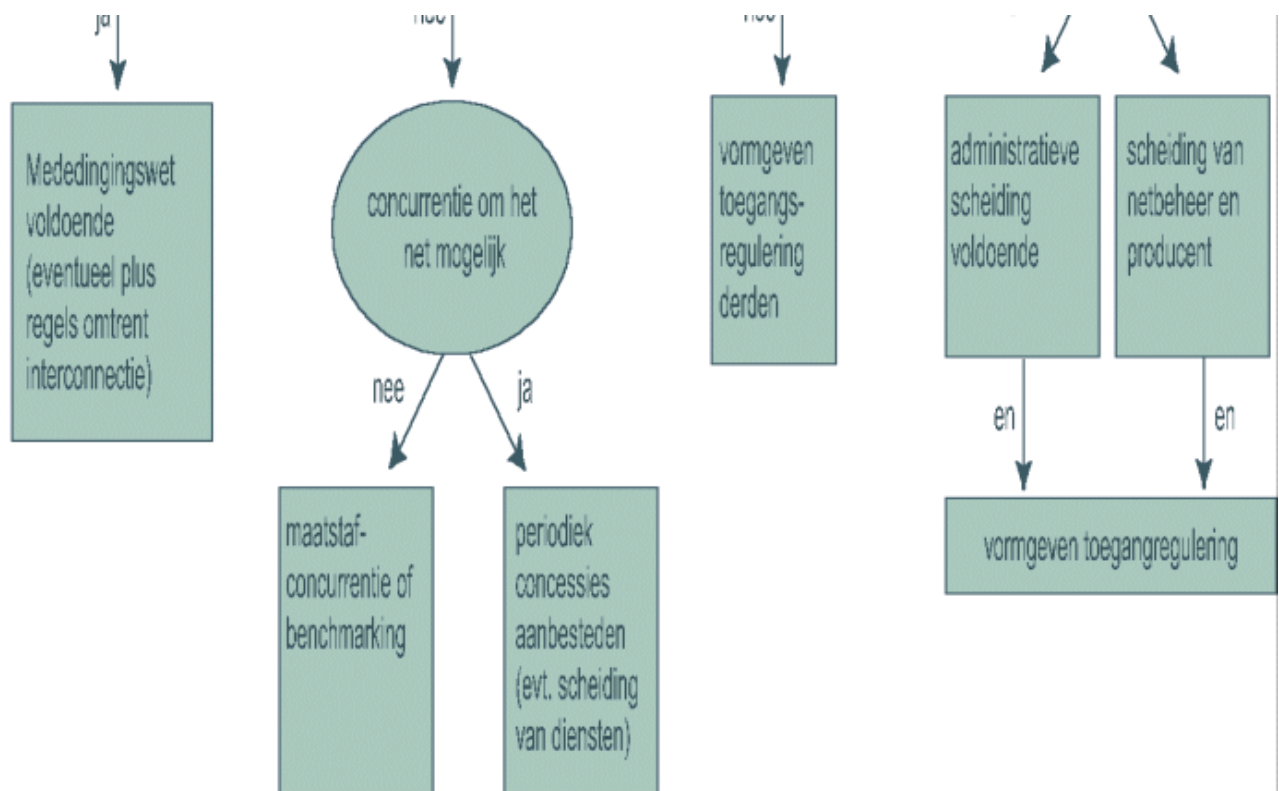
- » hoge verzonken kosten en schaal- en synergievoordelen waardoor duplicatie van een netwerk maatschappelijk inefficiënt is;
- » hoge omschakelingskosten waardoor afnemers niet snel zullen overstappen naar een ander netwerk en een lock-in effect optreedt;
- » netwerkexternaliteiten, waarbij de waarde van het product of dienst toeneemt met het aantal gebruikers.

Wanneer deze kenmerken zich voordoen beschikken netwerkbeheerders over een economische machtspositie. Voordat echter wordt geconcludeerd dat onvoldoende concurrentie op of tussen netwerken plaatsvindt, dient ook gekeken te worden naar de dynamiek in de sector. Technologische ontwikkelingen kunnen dynamische concurrentie mogelijk maken, waarbij de monopolie macht steeds weer door nieuwe generaties van het netwerk wordt overgenomen. Ook kan door vraagdifferentiatie, vraagtoename, kostendalingen en technologische ontwikkeling duplicatie van netwerken in de toekomst mogelijk rendabel worden.

Concurrentiemodaliteiten

Afhankelijk van de publieke belangen in een sector en de mate waarin de vormen van marktfalen zich voordoen kunnen verschillende vormen van concurrentie worden geïntroduceerd in netwerksectoren. Aan de hand van het afwegingskader in [figuur 1](#) wordt in deze paragraaf nagegaan op welke gronden een keuze voor één van de modaliteiten gemaakt dient te worden. Er is wel een zekere voorkeursvolgorde.





Figuur 1. Afwegingskader vormgeving marktordening netwerksectoren. De figuur is niet bedoeld als een blauwdruk; om redenen van overzichtelijkheid zijn niet alle relevante issues opgenomen.

Bij concurrentie tussen netwerken kunnen afnemers via verschillende kanalen diensten kopen. Daarvoor is vereist dat de concurrerende netwerken op elkaar aansluiten en de kosten om van netwerk te wisselen niet te hoog zijn. Wanneer duplicatie van netwerken gegeven de stand van de technologie echter maatschappelijk inefficiënt is, kan worden bezien of in plaats daarvan concurrentie op het netwerk mogelijk is. Een (technische) voorwaarde hiervoor is dat meerdere aanbieders tegelijkertijd van het netwerk gebruik kunnen maken. Als de eigenaar van het netwerk echter ook diensten aanbiedt (verticale integratie), heeft hij meestal geen belang bij het openstellen van zijn netwerk voor concurrerende derden. Mededingingstoezicht is dan vereist om een 'level playing field' te creëren. In sectoren waar ook concurrentie op het netwerk niet mogelijk is, bestaat nog de mogelijkheid om de exploitatie van het netwerk periodiek aan te besteden. De concurrentie wordt dan geconcentreerd op het moment van aanbesteding. Wanneer tenslotte ook aanbesteding niet tot de mogelijkheden behoort omdat eigendom, beheer en gebruik van het netwerk te sterk met elkaar verbonden zijn om te kunnen scheiden, kan worden gekozen voor maatstafconcurrentie of benchmarking. Deze modaliteiten geven de minste concurrentiedruk.

Mededingingsregels

In principe kan voor het bewaken van eerlijke concurrentieverhoudingen in netwerksectoren worden uitgegaan van de Mededingingswet. Daarmee kan misbruik van de machtspositie van de netwerkbeheerder worden bestreden. Vanwege het leidinggebonden karakter van netwerksectoren kan daarnaast sectorspecifieke mededingingsregulering noodzakelijk zijn. Daarbij spelen twee overwegingen. Een eerste overweging is dat met ex ante regulering efficiëntere marktuitskomsten kunnen worden gegenereerd in sectoren waar de onderhandelingspositie van gebruikers van het netwerk zwak is. Ten tweede geldt dat de noodzaak tot sectorspecifieke mededingingsregulering kleiner is naarmate de markt dynamischer is, bijvoorbeeld vanwege technologische ontwikkelingen. Overheidsinterventie kan dan zelfs het dynamische proces verstoren. Uitgangspunt is daarom dat terughoudendheid is geboden bij het creëren van sectorspecifieke mededingingsregels².

Met sectorspecifieke mededingingsregulering kan de marktstructuur worden beïnvloed³. Twee voorbeelden. Zo kunnen met (tijdelijke) interconnectieregels concurrerende netwerken op elkaar worden aangesloten, waardoor concurrentie tussen netwerken mogelijk wordt. Om bijvoorbeeld bij één infrastructuur de markt zo goed mogelijk zijn werk te laten doen kan het wenselijk zijn het netwerk te scheiden van de competitieve delen (productie en levering). De specifieke kenmerken van netwerksectoren die de mogelijkheden voor concurrentie beperken zijn namelijk meestal beperkt tot (een gedeelte van) het netwerk. Daarnaast kan met sectorspecifieke regelgeving ook ex ante worden geïntervenieerd in het gedrag van netwerkbedrijven, bijvoorbeeld bij prijsvorming en capaciteitskwesaties.

Eigendom

Veel nutsbedrijven in Nederland zijn verzelfstandigd tot nv's met de overheid als (enige) aandeelhouder. Bij privatisering worden deze aandelen verkocht aan private investeerders. Uit onderzoek blijkt dat de marktform uiteindelijk belangrijker is voor de prestaties van een onderneming dan de eigendomsstructuur⁴.

De beslissing om te privatiseren dient afhankelijk te zijn van de marktform die na liberalisering ontstaat. Als door nieuwe toetreding een concurrerende markt ontstaat, zijn er geen belemmeringen om het overheidseigendom af te stoten. Indien vanwege marktfalen echter geen concurrentie ontstaat zijn (sectorspecifieke) mededingingsregels vereist om misbruik van de economische machtspositie te voorkomen. Zonder mededingingstoezicht ontstaat bij privatisering van een monopolist namelijk een trade-off tussen allocatieve en kostenefficiëntie. Met behulp van mededingingstoezicht kan deze trade-off doorbroken worden, zodat behalve de aandeelhouders ook de gebonden afnemers meeprofiten van kostenverbeteringen.

Het overheidseigendom is geen geschikt instrument om publieke belangen af te dwingen omdat de overheid als aandeelhouder een 'dubbele pet' draagt. Binnen het structuurregime, dat voor de meeste nutsbedrijven geldt, heeft de overheid vanuit het aandeelhouderschap geen zeggenschap om beslissingen van het management te corrigeren. Het is daarom beter toezicht op publieke belangen of misbruik van machtspositie bij onafhankelijke instanties te leggen.

Conclusie

De wijze waarop concurrentie kan worden geïntroduceerd in netwerksectoren is sterk afhankelijk van de mate van marktfalen. Afhankelijk van het aantal te verwachten geschillen, de onderhandelingspositie van de gebruiker en de dynamiek in de sector zijn generieke of specifieke mededingingsregels vereist om effectieve concurrentie te creëren. De ervaring leert dat de introductie van concurrentie belangrijker is voor de prestaties van een netwerksector dan privatisering. Maar met stevig mededingingstoezicht kan privatisering ook in niet volledig concurrerende marktsegmenten extra voordelen voor alle betrokkenen opleveren.

1 Kamerstukken 1999-2000, 27018, nr. 1, *Publieke belangen en marktordening; liberalisering en privatisering in netwerksectoren*.

2 Zie ook kabinetsstandpunt over *Zicht op toezicht*, MDW werkgroep toezicht op geprivatiseerde nutsvoorzieningen, Kamerstukken II, 1997-1998, 24 036, nr. 73H.

3 Zie ook *Specific Competition Rules for Network Utilities*, NERA, Londen, maart 2000; in opdracht van het Ministerie van EZ.

4 J. Vickers en G. Yarrow, *Privatization. An Economic Analysis*, The MIT Press, Cambridge, 1997; European Commission, *Liberalisation of network industries*, reports and studies, nr. 4, 1999; E. Dijkgraaf e a., *Afvalmarkt in de branding*, Ocfef, Rotterdam, 1999.