



## Toekomst van het marktwerkingsbeleid

**Auteur(s):**

Wijnbergen, S.J.G.

*De auteur is secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken.***Verschenen in:**

ESB, 84e jaargang, nr. 4213, pagina 529, 16 juli 1999

**Rubriek:**

Eén jaar NMa

**Trefwoord(en):**

nma

---

### Eén jaar NMa

De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) is nu één jaar in functie. Op 29 april organiseerde de economen van CentER en de juristen van het Schoordijk Instituut in Tilburg een congres waarop het functioneren van de NMa kritisch tegen het licht werd gehouden. Drie artikelen in dit themagedeelte van ESB zijn gebaseerd op de bijdragen aan dit congres van de econoom [Eric van Damme](#), de beleidsmaker Sweder van Wijnbergen en de advocaat [Mark Biesheuvel](#).

---

*Marktwerkings- en dereguleringsbeleid heeft mede dankzij de NMa z'n vruchten afgeworpen, maar is nog niet af.*

**Het huidige marktwerkingsbeleid berust op drie sporen: de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW), de verscherping van het mededingingsbeleid, en de introductie van mededinging in de nutssectoren. De NMa speelt een belangrijke rol in het tweede spoor van het marktwerkingsbeleid en zal ook bij de liberalisatie in de nutssectoren een belangrijke toezichthoudende rol krijgen.**

#### MDW

In het eerste spoor, de MDW-operatie, wordt gepoogd publieke regelgeving te ontdoen van onnodige concurrentiebelemmeringen en overbodige administratieve belasting. Dit spoor heeft twee componenten:

- » het stelselmatig doorlichten van voorgenomen regelgeving op bedrijfs- en milieueffecten door de betrokken departementen;
- » het ieder jaar doorlichten van een aantal complexen van al bestaande regelgeving door interdepartementale werkgroepen. De praktijk wijst uit dat het implementeren van deze adviezen moeizaam verloopt. Dit blijft een punt van zorg binnen de MDW-operatie.

#### Mededinging

Het tweede spoor, de verscherping van het mededingingsbeleid, heeft plaatsgevonden via de invoering van de Mededingingswet:

- » ten eerste is er een op Europese leest geschoeid verbod van kartels en misbruik van economische machtspositie ingevoerd. De boodschap is duidelijk: de overheid heeft haar neutrale houding ten opzichte van mededingingsbeperkingen laten varen, en is overgegaan op een afwijzende houding. Mededingingsbeperkingen zijn in beginsel verboden.
- » ten tweede is er een stelsel van preventieve controle ingevoerd voor concentraties (fusies, overnames, joint ventures). Deze kunnen immers dezelfde beperkingen van de mededinging teweeg brengen als kartels. Achteraf optreden tegen concentraties is niet goed praktisch vorm te geven en introduceert grote onzekerheid, daarom is gekozen voor toetsing vooraf. Ook op dit punt volgt Nederland het Europese voorbeeld;
- » ten derde is er een aparte bestuursrechtelijke toezichthouder opgezet in de vorm van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Hiermee is afgestapt van de tot dan toe gehanteerde strafrechtelijke handhaving. Bestuursrechtelijke handhaving vermindert de afhankelijkheid van het zwaarbelaste strafrechtelijke apparaat en verbetert de aansluiting met andere bestuursorganen (niet in het minst de Europese Commissie), en maakt zo een slagvaardiger handhaving mogelijk.

#### Nutssectoren

Nutssectoren vereisen speciale aandacht vanwege hun netwerkstructuur en het maatschappelijk belang van universele levering en leveringszekerheid. Het ontwikkelen van een consistent beleid op dit gebied heeft een hoge prioriteit. Netwerken leiden vanwege hun

hoge aanleg- maar lage gebruikskosten natuurlijk tot concurrentiebeperking; als het net er eenmaal ligt en je kan concurrenten eraf houden, is de kans op effectieve concurrentie gering. In het verleden heeft men deze problemen omzeild door de nutsbedrijven in hun geheel aan de markt te onttrekken, namelijk door er overheidsmonopolies van te maken. Recente ervaringen hebben echter geleid tot andere inzichten over hoe dit probleem aan te pakken.

In sommige sectoren heeft nieuwe technologie de netwerkkosten zodanig omlaag gebracht dat concurrentie tussen verschillende netwerken wel mogelijk is; GSM-telefonie is hiervan een voorbeeld. In dat geval is er eigenlijk nauwelijks een concurrentieprobleem anders dan waar toegang tot het vaste net noodzakelijk is. Ook belooft nieuwe technologie levering van diensten mogelijk te maken over netwerken waar dat vroeger niet over mogelijk was; zo zal bijvoorbeeld, wanneer internetprotocol-telefonie volwassen wordt, telefoon via de kabel een serieuze concurrent kunnen worden voor althans het interlokale en internationale deel van het netwerk van vaste-lijntelefonie. Echter waar concurrentie tussen netwerken niet of slechts tegen prohibitieve kosten mogelijk is (elektriciteit, spoorwegen, water), blijft het natuurlijk-monopolieprobleem bestaan.

De nieuwe visie hier is dat het natuurlijk-monopolieprobleem eigenlijk alleen bij het netwerkbeheer bestaat, maar niet of minder bij de verschillende diensten die over het netwerk aangeleverd worden. Een scheiding van netwerkbeheer en levering van diensten over dat netwerk geeft dan de mogelijkheid om die levering van diensten vrij te geven zonder dat daar speciale concurrentieproblemen mee gecreëerd worden. De reden voor een directe overheidsrol vervalt dan grotendeels. Een voorbeeld hiervan is de nu in gang zijnde privatisering van de elektriciteitsproductiebedrijven. Het netwerkbeheer dient dan echter ofwel in overheidshanden, ofwel onder strak toezicht plaats te vinden.

De keuze tussen overheidsbeheer (vooralsnog in water), strakke juridische scheiding van het net maar met mogelijktoekomstig privé-eigendom (elektriciteit) of slechts administratieve scheiding van netten met volledig privé-eigendom (gas) hangt af van hoe moeilijk het is om effectief toezicht te houden. Gasdistributie is betrekkelijk transparant, netwerkbeheer bij elektriciteit is al veel gecompliceerder en bij water komen er additionele problemen vanwege gezondheidsrisico's bij inadequate kwaliteitsbewaking. Die keuzes kunnen dus bij verschillende sectoren anders uitvallen.

Ook bij levering van diensten op het netwerk is het niet altijd mogelijk of efficiënt om concurrentie op het netwerk te introduceren. Ervaringen met bijvoorbeeld busvervoer in het VK zijn uitermate negatief. Daar kan toch voor marktdruk gezorgd worden door tijdelijke concessies af te geven via aanbestedingsprocedures.

## **Beleid in de praktijk**

Wat heeft dit beleid ons gebracht, en wat staat ons nog te wachten?

### *MDW*

Bij het MDW-traject zijn er voor de consument heel zichtbare voordelen verkregen. De verruiming van de winkelsluitingstijden is een goed voorbeeld <sup>1</sup>. De kracht van MDW ligt in de toekomst waarschijnlijk echter minder in de grote zichtbare 'schoonmaak'-operaties, maar meer in het voortdurend toetsen van nieuwe wet- en regelgeving om te voorkomen dat al behaalde successen weer weggebben. Een eenmalige 'big bang'-operatie biedt slechts tijdelijke successen, zoals de ervaring in de vs leert: al Reagan's dereguleringsuccessen waren na vier jaar Bush weer verdwenen.

### *Mededinging*

Hoe kunnen we evalueren of de nieuwe Mededingingswet en het toezicht daarop de gewenste vruchten afwerpen? Ten eerste kan naar de economische uitkomsten worden gekeken. Daarnaast kan bezien worden of de markten functioneren zoals verwacht. Uiteindelijk moeten de verantwoordelijke beleidsmakers toezien op de doelmatigheid van de toezichthouder en op de effectiviteit van de wetgeving. Dit vergt een afweging tussen regels en discretie van de toezichthouder, en vereist de juiste prikkels in bestuurscontracten tussen beleidsverantwoordelijken en uitvoerende toezichthouders.

De economische effecten van de nieuwe mededingingswet en toezicht daarop door het nma zijn redelijk goed waarneembaar. Ten eerste kan in markten waar kartelafspraken zijn doorbroken, bekeken worden wat de effecten zijn op de statische efficiëntie. Voor individuele sectoren kan men de prijs-kostenmarge te berekenen en zien hoe deze bij introductie van marktwerking daalt <sup>2</sup>. Op een meer anecdotisch niveau hebben we gezien dat de consument dankzij de NMa-zaak De Telegraaf - NOS/HMG tegen lagere kosten toegang krijgt tot programmeergegevens van de omroepen. Ook is het nu mogelijk voor een klant om bij een makelaar gunstige bemiddelingsvoorwaarden te bedingen.

Dynamische voordelen zoals effecten van de Mededingingswet op innovatie zijn minder makkelijk te meten. Theoretisch is dit verband niet geheel eenduidig: weliswaar hebben monopolisten de extra prikkel van toekomstige overwinsten die behaald kunnen worden met nieuwe producten, maar daar staat tegenover dat ze daarmee overwinsten op eerdere productgeneraties kannibaliseren <sup>3</sup>. Het verband tussen marktwerking en innovatie is bovendien niet eenvoudig meetbaar omdat innovaties veelal uit het buitenland afkomstig zijn. Echter, de adoptiesnelheid van innovaties door Nederlandse producenten kan wel variëren met de marktform. Het vergelijken van de economische groei in een bepaalde markt tussen landen met verschillen in wet- en regelgeving kan uitkomst bieden.

### *Nutssectoren*

Ook in de netwerksectoren begint het bewijsmateriaal zich op te stapelen dat liberalisering leidt tot verbetering in statische en dynamische efficiëntie. Beltarieven voor vaste telefonie zijn gestaag aan het dalen, en de mobiele telefonie-klanten worden op hun wenken bediend. Verhoging van efficiëntie en daaropvolgende lagere prijzen in elektriciteitsproductie en distributie in landen waar liberalisatie eerder is doorgevoerd schept hoge verwachtingen voor de gevolgen van de huidige liberalisatiegolf in Nederland in deze sector.

Evaluatie van marktwerkingsbeleid kan dus plaatsvinden door direct prijs-kostenmarges en innovatiesnelheid te meten. Een alternatief is om te kijken naar omstandigheden die aangeven hoe een markt functioneert. Is er sprake van een gelijke uitgangspositie van aanbieders en potentiële aanbieders? Hebben aanbieders de juiste prikkels om te investeren in uitbreiding of vernieuwing? Is het beleid en/of de toezichthouder consistent en transparant genoeg om marktpartijen de zekerheid te geven dat ze hun investeringen in de toekomst te gelde kunnen maken? Om antwoord te geven op deze vragen moet het gedrag van marktpartijen samen met de veranderende institutionele vormgeving van de markt met de beschikbare gegevens geïdentificeerd worden <sup>4</sup>.

Maar de baten van meer marktwerking zijn uiteindelijk het beste te beoordelen door degene om wie het allemaal te doen is: de consumenten zelf. Onderzoek toonde aan dat de introductie van meer marktwerking in de sectoren rijwielhandel, telecommunicatie en aanbesteed busvervoer door de consument positief gewaardeerd wordt <sup>5</sup>.

### *Regelgeving en toezicht*

Er zijn zodoende genoeg manieren om te evalueren of marktwerking en liberalisering leiden tot de gewenste resultaten. Zijn goede resultaten genoeg om te concluderen dat de wetgeving goed is en dat de toezichthouder optimaal functioneert? Of moeten de eisen hoger worden gesteld? Beleidsmakers zullen moeten toezien dat het leerproces dat bij de toezichthouders in Nederland nog volop aan de gang is, ook in de toekomst gericht zal blijven op verdere verbeteringen in dienstverlening en doelmatigheid.

Naast het evalueren van de economische gevolgen en het functioneren van de toezichthouder, moet ook doorlopend bezien worden of de wetgeving de juiste werkruimte biedt aan de toezichthouder om de gewenste uitkomsten te bewerkstelligen. Zo staat bijvoorbeeld in de Europese wetgeving dat bedrijven met marktmacht in netwerkdiensten een andere behandeling moeten krijgen dan kleinere spelers. Het definiëren wanneer er sprake is van bijzondere marktmacht wordt overgelaten aan nationale wetgevers en/of nationale toezichthouders.

De afweging tussen strakke regels en flexibel beleid speelt ook bij mededingingstoezicht: veel in de wet vastleggen bevordert transparantie en geloofwaardigheid maar veel overlaten aan toezichthouder verhoogt aanpassingsvermogen aan veranderende technologische omstandigheden. Per sector zal die afweging anders uitvallen.

### **Beleid in de toekomst**

Door de bank genomen zijn we zeer tevreden met de ingezette richting van marktwerking en liberalisering en de bereikte resultaten. Het proces is echter nog lang niet af. Toezichthouders worden ook met grote problemen geconfronteerd. Lage prijzen afdwingen via regulering kan remmend werken op investeringen van potentiële concurrenten en zo het uiteindelijke doel, lage prijzen via effectieve concurrentie, juist verder weg doen glijden. Dit is speciaal een probleem in sectoren waar enerzijds netwerkbeheer en levering van diensten over het netwerk niet makkelijk te scheiden is, maar anderzijds aanleg van concurrerende netwerkdelen niet prohibitief duur is, zoals in telefonie.

In andere sectoren speelt dit minder omdat extra netwerken prohibitief duur zijn, zoals bij elektriciteit. Daar moet de toegangsprijs juist scherp zijn om de netbeheerder tot efficiënte bedrijfsvoering te dwingen en om concurrentie in productie en distributie te stimuleren.

Voor investeringsbereidheid is naast juiste toegangsregulering, ook een consistente, transparante en voorspelbare toezichthouder van belang. Frequente wisselingen van toezichtsfilosofie kunnen grote schade aanrichten in kapitaalsintensieve sectoren. Een dergelijk probleem kan ontstaan wanneer er concurrerende toezichthouders zijn. Ook dat introduceert schadelijke onzekerheid. Mogelijkerwijs is de traagheid waarmee kabelsystemen opgewaarderd worden tot interactieve digitale netwerken te wijten aan gebrek aan vertrouwen van investeerders in de overlappende interventies van lokale overheden, programmaraden, Commissariaat van de Media en OPTA.

De mogelijkheden van marktwerking en liberalisering in maatschappelijke dienstverlening (gezondheidszorg, sociale verzekeringen) staan ook ter discussie. Het probleem is hier dat de uitvoering van publieke taken weliswaar waarschijnlijk efficiënter door private partijen verzorgd kan worden, maar dat dit niet mag leiden tot minder leveringszekerheid, toegankelijkheid of solidariteit. Het spookbeeld van de Amerikaanse gezondheidszorg met zijn dertig miljoen onverzekerde, voornamelijk arme burgers is hier niet acceptabel. Deze randvoorwaarden leggen dus grenzen op aan wat door marktpartijen gedaan kan worden.

Toch kunnen er ook in dat soort sectoren tussenvormen gevonden worden tussen markt en overheid, die betere kwaliteit en lagere kosten bieden zonder de sociale eisen wat betreft toegankelijkheid voor iedereen in gevaar te brengen. Dat daarbij grote voorzichtigheid betracht moet worden spreekt gezien de risico's vanzelf

---

<sup>1</sup> Zie KPMG BEA, *Effecten van de Winkeltijdenwet*, 1998.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld M. H.C. Lever, H.R. Nieuwenhuijsen en A.J. Stel, *The degree of collusion in construction*, EIM, april 1999.

<sup>3</sup> Onderzoek toont aan dat het laatste waarschijnlijk doorslaggevend is. Zie S.J. Nickell, *Competition and corporate performance*, *Journal of Political Economy*, augustus 1996, blz. 724-46.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld F. Wolak, *The impact of market rules and market structure on the price determination process in the England and Wales electricity market*, Stanford University.

<sup>5</sup> H.J. Heeres e.a., *Consument en marktwerking*, EIM 1998.

