

University of Groningen

Reguleren van netwerksectoren als marktproces

Mulder, Machiel; Stil, Robert

Published in:
Tijdschrift voor Toezicht

DOI:
[10.5553/TvT/187987052015006001005](https://doi.org/10.5553/TvT/187987052015006001005)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2015

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Mulder, M., & Stil, R. (2015). Reguleren van netwerksectoren als marktproces. *Tijdschrift voor Toezicht*, 6(1), 57-60. <https://doi.org/10.5553/TvT/187987052015006001005>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

REACTIE

Regulering van netwerksectoren als marktproces

Machiel Mulder & Robert Stil

1 Inleiding

Bert Tieben heeft een belangwekkend artikel geschreven over de grondvesten van de huidige regulering van netwerken in energie, telecom, luchtvaart en havens. Zijn stelling is dat de huidige regulering te weinig rekening houdt met mogelijkheden voor concurrentie tussen netwerken en de rol die gebruikers van deze netwerken kunnen spelen. De regulering is daardoor te veel van bovenaf opgelegd, wat de innovatie in de sector belemmert of in andere gevallen tot te hoge tarieven leidt en de netwerkbeheerders niet stimuleert om de gewenste investeringen te verrichten. Als alternatief stelt hij voor om uit te gaan van een marktmodel, waarbij gebruikers een centrale rol krijgen en de toezichthouder zich beperkt tot het bewaken van het proces van onderhandeling tussen gebruikers en netwerkbeheerders. Hoewel de analyse interessante elementen bevat, vinden wij de onderbouwing van de conclusies niet sterk.

2 Kritiek op huidige regulering

De auteur noemt drie punten van kritiek op de huidige regulering.

Het eerste is een gebrek aan effectiviteit, met als voorbeeld dat de gereguleerde elektriciteitstarieven in de VS niet lager zouden zijn dan zonder regulering. Dit voorbeeld stamt echter uit de jaren zeventig van de vorige eeuw en heeft alleen betrekking op de VS. Het klopt inderdaad dat er regulering is (geweest), die vooral bedoeld is (was) om de belangen van zittende bedrijven te behartigen. Dit voorbeeld zegt echter niets over de effectiviteit van de tariefregulering zoals die bijvoorbeeld in Nederland en het Verenigd Koninkrijk is uitgevoerd. De Algemene Rekenkamer bijvoorbeeld heeft geconcludeerd dat dankzij de tariefregulering in de periode 2001-2007 Nederlandse energiegebruikers per saldo 1,9 miljard euro minder hebben betaald voor het gebruik van de energienetwerken.¹

Het tweede kritiekpunt dat de auteur noemt, is het bestaan van overheidsfalen. Het is een terecht punt dat regulering niet zonder kosten en risico's is. Regulering gaat gepaard met transactiekosten voor zowel overheid als marktpartijen, terwijl het risico dat de regulering marktpartijen dwingt tot inefficiënte keuzes altijd om

1 Algemene Rekenkamer, Tariefregulering Energienetbeheer, Den Haag, 31 maart 2009.

de hoek ligt. Dit overheidsfalen kan echter worden beheerst door te sleutelen aan de vormgeving van de regulering, zonder de regulering fundamenteel van karakter te doen veranderen. De transactiekosten van regulering worden bijvoorbeeld geringer wanneer de reguleringsperiodes langer worden, zodat er minder vaak reguleringsbesluiten moeten worden genomen. Het risico op het prikkelen van inefficiënt gedrag kan worden verminderd door te sturen op outputindicatoren, waarmee de netwerkbeheerders ruimte krijgen zich zoveel mogelijk als ondernemer te gedragen. Dit principe vormt een belangrijk element van de huidige regulering bij bijvoorbeeld de energienetwerken.² De stelling van de auteur dat de toezichthouders in toenemende mate op de stoel van netbeheerders gaan zitten, is dus niet correct.

Het derde punt van kritiek op de huidige regulering is dat er geen aandacht is voor concurrentie als dynamisch proces. De auteur stelt terecht dat de noodzaak van regulering valt of staat met de mogelijkheid van concurrentie. Deze mogelijkheden zijn verschillend voor de verschillende sectoren. De NMa concludeerde destijds dat luchtvaartmaatschappijen geen alternatief hebben voor Schiphol vanwege het bestaan van omvangrijke verzonken kosten en congestie op andere luchthavens.³ Omdat bovendien de baten van regulering hoger werden ingeschat dan de toezichtskosten, werd geconcludeerd dat voortzetting van regulering van Schiphol maatschappelijk gezien efficiënt is. Ook de regulering van de elektronische communicatiemarkten is zo vormgegeven dat alleen wordt gereguleerd op die onderdelen waar geen effectieve concurrentie kan bestaan.

3 Marktprocesbenadering in Nederland?

Ook al werkt de huidige regulering beduidend beter dan wat door de auteur wordt gesteld, toch is het altijd goed kritisch te kijken naar mogelijke verbeteringen. In de marktprocesbenadering die in een aantal landen nu wordt toegepast, is een grotere rol weggelegd voor de gebruikers van de netwerken. De cruciale vraag die onzes inziens door de auteur onvoldoende wordt belicht, betreft de onderhandelingsmacht van afnemers. Als gebruikers de facto geen andere keuze hebben dan om van een bepaald netwerk of bepaalde faciliteit gebruik te maken (zie het voorbeeld van Schiphol, maar ook de loodsen in havens), hoe kunnen deze gebruikers dan effectief onderhandelen? Onderhandelen kan alleen als je ook een *outside* optie hebt. Als die optie niet aanwezig is, is het idee dat de toezichthouder moet bewaken of de gebruikers wel eerlijk worden behandeld, maar komen we dan eigenlijk niet uit bij regulering zoals die nu bestaat? Ook in de huidige regulering spelen gebruikers namelijk wel degelijk een rol van betekenis.

2 M. Mulder, Balanceren in onzekerheid; zoektocht naar de optimale regulering. TPEdigitaal 2014, vol. 8(3), p. 128-145.

3 NMa, Onderzoek Economische Machtspositie Schiphol en wenselijkheid regulering, Den Haag, 15 november 2010.

Energie

Bij de energiedistributienetwerken, bijvoorbeeld, worden de tarieven bepaald via maatstafregulering, wat inhoudt dat de tarieven afhangen van de gemiddelde kosten per eenheid (gestandaardiseerde) output van alle netwerkbeheerders. Hier is dus niet alleen sprake van concurrentie tussen de netbeheerders, ook de energiegebruikers spelen een rol van betekenis. Wanneer een netbeheerder de gebruikers beter weet te bedienen, door bijvoorbeeld tijdig nieuwe aansluitingen te realiseren, neemt de output toe en dus de kosten per eenheid output af. Dit leidt tot extra winst, zolang een netbeheerder dit beter doet dan andere netbeheerders. Een competitief proces dus, net als in normale markten. De netwerkbeheerders zijn hierbij ook vrij om te bepalen waar, wanneer en waarin ze investeren, zodat er geen sprake van is dat de toezichthouder op de stoel van de netbeheerder gaat zitten. Mocht een netbeheerder het echter niet zo nauw nemen met het realiseren van een betrouwbare energielevering, dan voorziet de huidige regulering in financiële compensaties voor de gebruikers. De afnemers worden verder gehoord via de formele procedures waarin de regulering van de netwerken worden vastgesteld, zodat ook daar hun belangen aan de orde komen.

Telecom

De stelling van de auteur dat de huidige regulering onvoldoende rekening houdt met de mogelijkheden voor concurrentie tussen netwerken is wat ons betreft onjuist. De doelstelling van het Europese reguleringskader is nu juist het bereiken van een situatie van effectieve concurrentie tussen netwerken die kan voortbestaan zonder regulering. Als deze concurrentie voldoende effectief is, wordt de regulering dan ook ingetrokken.⁴ De deregulering van de groothandelsmarkt voor breedbandtoegang op lokaal niveau in het Verenigd Koninkrijk en op nationaal niveau in Nederland zijn hiervan voorbeelden.⁵

De actuele vraag voor de regulering van de elektronische communicatiesector is niet of concurrentie tussen netwerken mogelijk is, maar in hoeverre in een oligopolie waarin afnemers slechts keuze hebben tussen twee of drie aansluitnetwerken het consumentenbelang voldoende wordt gewaarborgd door concurrentie tussen die netwerken. Daar waar concurrentie (nog) onvoldoende effectief is, wordt toegangsregulering ter bevordering daarvan (nog) noodzakelijk geacht. De invulling van die regulering dient efficiënte investeringen en innovaties in nieuwe en verbeterde infrastructuur te bevorderen.⁶

4 Europese Commissie, Explanatory Note accompanying the Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector, 2014, paragraaf 1.2, <<http://ec.europa.eu>>.

5 ACM, Besluit marktanalyse lage kwaliteit wholesale breedbandtoegang (LKWBT), 27 april 2014, <www.acm.nl>.

6 N. Muselaers & R. Stil, Regulation, risk and investment incentives, Economic Policy Note 6, 2010, <www.acm.nl>.

Machiel Mulder & Robert Stil

Schiphol

De regulering van Schiphol bevat elementen van een marktprocesbenadering waarin een grotere rol is weggelegd voor gebruikers van de netwerken. Schiphol dient de gebruikers vooraf te informeren en te consulteren over haar tarieven en voorwaarden en moet informatie geven over kwaliteitsindicatoren en voorgenomen investeringen. Na consultatie en informatie stelt Schiphol al dan niet met inachtneming van de wensen van gebruikers de tarieven en voorwaarden van de luchtvaartactiviteiten vast.⁷ ACM houdt daarop toezicht. Onderzoek naar de vraag of verder informatievoorziening, consultatie en onderhandelingen de kopersmacht van afnemers kan vergroten laat echter zien dat dit nauwelijks het geval is.⁸ Het ontbreken van realistische *outside* opties is daarbij een bepalende factor.

4 Conclusie

De auteur stelt geheel terecht de vraag of het efficiënt is de huidige vorm van regulering voort te zetten. Vanwege de dynamiek van markten moet deze vraag bij voortduring gesteld worden. Het is eveneens een terecht punt dat het bij overheidsinterventies in economische sectoren uiteindelijk moet gaan om de belangen van consumenten. Wij geloven evenwel dat in de huidige regulering met deze belangen, op weliswaar verschillende wijzen, rekening wordt gehouden, wat niet wil zeggen dat hierin geen verbetering mogelijk zou zijn. Vervanging van de huidige regulering door een marktprocesbenadering lijkt ons echter een brug te ver.

7 NMa, Consultatiedocument kopersmacht in de spoor- en luchtvaartsector, 22 februari 2012, <www.acm.nl>.

8 NMa, Kopersmacht in de Nederlandse luchtvaart- en spoorwegsector, 17 september 2012, <www.acm.nl>.