

NETWERKSECTOREN IN TRANSITIE

Eric van Damme*
Leigh Hancher**

Juni 2000

* CentER en Globus (Law and Economics), KUB

** FRW en Globus (Law and Economics), KUB

1. INLEIDING

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”¹ heeft het Kabinet aan de verzoeken voldaan. Zoals elders in dit themanummer uiteen is gezet, geeft het Kabinet een antwoord in vijf stappen, waarbij vier vormen van marktwerking en twee eigendomsstructuren worden onderscheiden. Wij zouden zelf voor een iets andere opzet gekozen hebben, uitgaande van een strikte scheiding tussen overheid en markt waarbij de eerste voor regelgeving en toezicht en de tweede voor uitvoering verantwoordelijk is. Het achterliggende idee is dat de markt datgene wat ze doet efficiënter doet, dat de markt meer waarde creëert, maar dat de verdeling van deze waarde niet noodzakelijk in het publieke belang is. Sturing van de overheid is dus nodig om de gewenste verdeling te realiseren. Dit principe impliceert een vierstappenplan voor de overheid: (i) definieer wat de publieke belangen zijn, (ii) analyseer hoe de publieke belangen het best gewaarborgd kunnen worden, m.a.w. welke institutionele vormgeving van de markt is optimaal?; (iii) structureer de markt overeenkomstig, en (iv) reguleer de monopolistische segmenten in deze markt en organiseer adequaat mededingingstoezicht op de competitieve marktsegmenten.² De eerste stap behelst een politieke afweging, de derde betreft wetgeving, terwijl de economische en juridische wetenschappen belangrijke inzichten leveren over hoe concurrentie kan worden vormgegeven en in stand gehouden. Stap 2 is in dit proces natuurlijk de belangrijkste en lastigste.

Een belangrijke les die uit het verleden 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 werden. De les is dat de markt geconditioneerd moet worden; de les is niet dat de markt minder vaak moet worden

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

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

ingezet, maar dat beter begrip van marktwerking en betere sturing van de markt noodzakelijk zijn.³ De genoemde kabinetsnotitie kan een bijdrage tot betere marktordening en regulering leveren. Echter de vier marktvormen die de notitie onderscheidt (concurrentie tussen, op, of om netwerken en maatstafconcurrentie) zijn nog steeds zeer generiek en nadere detaillering en afstemming op sectorspecifieke omstandigheden is op dit punt gewenst. Daarnaast heeft de notitie weinig oog voor de transitieproblematiek, hoe bewerkstelligt kan worden dat de gewenste concurrentievorm daadwerkelijk uit het monopolie ontstaat. In deze bijdrage gaan we op deze aspecten nader in.

2. ACHTERGROND

Tot ongeveer 15 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 van een privaat monopolie onder publiek toezicht. De structuur was ontstaan als logisch gevolg van de gepercipieerde vraag- en aanbodfactoren. Aan de ene kant vereiste efficiënte voorziening dat substantiële kosten in een netwerk verzonken werden, aan de andere kant werden de via dat netwerk te leveren diensten als essentieel gezien, die voor iedere burger bereikbaar en betaalbaar moesten zijn. De vraag was dus hoe de investeringen in het netwerk te bevorderen en tegelijkertijd de met dit netwerk verbonden monopoliekracht te beteugelen. In de VS werden de investeringen aan de markt overgelaten en diende rendementsregulering dit tweeledig doel. Voor investeerders bood het een oplossing voor het ‘hold up’ probleem, terwijl consumenten tegen al te hoge prijzen beschermd werden. 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 met het traditionele model in de VS een informatieprobleem: de monopolist kon, met een claim van toenemende schaal- en scopevoordelen, zo groot groeien dat hij nog nauwelijks te reguleren viel. In Europa kon wellicht eerder van een

³ Zie ook het rapport van de rekenkamer “Toezicht op het spoor” op deze visie dat niet zozeer de markt maar de overheid tekort geschoten is.

‘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. Bovendien werd toen duidelijk dat concurrentie op deelsegmenten mogelijk en daarom ook wenselijk was.

De vraag stelde zich dus hoe in netwerksectoren van de potentiële voordelen van concurrentie geprofiteerd kon worden zonder de traditionele doelstelling van universele dienstverlening geweld aan te doen. Een belangrijke katalysator hierbij was de toetreding van MCI tot de “long-distance” telefoonmarkt in de VS en de daaropvolgende splitsing van ATT in een “long-distance carrier”, die in een competitieve markt actief was en verschillende regionale Baby Bells, die tot voor kort een lokaal monopolie hadden.

3. PRIVATISERING OF LIBERALISERING?

Bovenstaande, gestileerde, beschrijving en vergelijking maakt duidelijk dat het probleem van efficiënte nutsvoorziening er niet zozeer een is van eigendomsstructuur, maar een van marktordening. De vraag is hoe in een netwerksector het marktmechanisme optimaal ingezet kan worden, hoe nutsbedrijven aan concurrentiedruk onderworpen kunnen worden om hen tot betere prestaties te prikkelen. De vraag is niet in de eerste plaats of nutsbedrijven geprivatiseerd moeten worden. De vraag is hoe de markt geliberaliseerd kan worden, niet of bedrijven op die markt geprivatiseerd moeten worden. Natuurlijk zijn de twee aspecten niet volledig te scheiden, het dubbele petten probleem van de overheid (zowel speler als scheidsrechter) is belangrijk en kan best vermeden worden. Verwacht mag tevens worden dat een overheid, die tevens aandeelhouder in de monopolistische aanbieder is, op een andere manier zal liberaliseren dan een overheid die alleen het consumentenbelang voor ogen heeft en dat in het consumentenbelang het best gediend zal worden als de overheid niet tevens aandeelhouder is. Het verschil in liberalisatietraject dat in Nederland bij gas en elektriciteit doorlopen wordt spreekt wat dit betreft boekdelen.⁴ Toch is het conceptueel belangrijk de twee aspecten te scheiden. Wij beperken ons in deze bijdrage tot het liberaliseringsaspect, dit mede vanwege het feit dat marktwerking een grotere bijdrage levert aan de verbetering van de efficiëntie dan verandering in de eigendomsstruc-

⁴ Zie ook L. Hancher en S. Lavrijsen “Gaswet”.

tuur.

Als overheidsingrijpen faalt zowel op het gebied van directe voorziening als op het gebied van regulering van en toezicht op private voorziening, is het logische alternatief het domein waar dit soort ingrijpen nodig is zo klein mogelijk te maken, met andere woorden, te pogen de markt daar waar mogelijk zijn werk te laten doen. Dit impliceert het splitsen van het netwerk in zijn monopolistische “bottlenecks” en de potentieel competitieve segmenten, en 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 ontbundelen: 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 toetreder 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 “first best” oplossing zal leiden. De ontbundeling 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 1 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 allocatieve efficiëntie gegarandeerd. Naarmate regulering en toezicht minder effectief zijn, is concurrentie daarom te prefereren.⁵

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

⁵ Zie ook E. van Damme, “Competition in the local loop”, VCAI, 1999.

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 alle verleden tijd zullen zijn.

4. 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 winstgevende activiteiten onder concurrentie geplaatst worden, kunnen deze niet meer gebruikt worden om verlieslatende te compenseren. Het traditionele nutsmonopolie houdt het product via een systeem van kruissubsidies voor iedereen betaalbaar. Bij marktliberalisatie zullen de prijzen dalen daar waar concurrentie is en zullen 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 weinibellers 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 de universele dienstverlening te garanderen.

Waar traditioneel de business sector de particuliere subsidieert dreigt bij marktliberalisatie een stroom in de omgekeerde richting, van gebonden afnemers naar sectoren waarin reeds geconcurrereerd wordt. Ook deze vorm van kruissubsidiëring is verstoren en moet worden tegengegaan. Regulering van de gebonden sector is daarom noodzakelijk maar zal veelal niet voldoende zijn. We hebben hier een argument voor strikte scheiding tussen activiteiten die wel en die niet aan concurrentie onderworpen zijn. De praktijk leert dat kruissubsidies moeilijk aan te pakken zijn. Het zou daarom te overwegen zijn om gereserveerde 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 en bij onafhankelijke en objectieve informatieverschaffing is een belangrijke taak voor toezichthouder en consumentenbond weggelegd. 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.

5. AANBIEDERS: OUD EN NIEUW

Ook bij gevestigde aanbieders is sprake van een zekere mate van “lock in”. Omdat zij in de uitgangssituatie 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 sportprijzen 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 gassector is van dergelijke lange-termijn contracten sprake. De gevestigde aanbieder zit dan in de tang van dalende prijzen op de outputmarkt 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 tot de markt kennen niet noodzakelijk het bovengenoemde nadeel, maar zij bevinden zich op diverse andere aspecten in een achterstandsituatie. (Het is natuurlijk zeer wel mogelijk dat een nieuwkomer op de ene markt juist een gevestigde op een andere is en dat toetreding juist gemotiveerd wordt om nog iets goed te maken van de kosten die in inkoopcontracten verzonken zijn.) We noemden reeds de reputatieproblemen. Daarnaast speelt de toegang tot de consument 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 nog geldt 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 strategische reactie van de bestaande incumbent nog groter en de kans dat van toetreding geheel zal worden afgezien bijgevolg groter. Ook dit is een argument om tot privatisering over te gaan. Op zijn minst moet het toezicht onafhankelijk zijn.

6. ORDENING 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 (via 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 zij kunnen 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 toetreder 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 van dat laatste nodig. Belangrijk is wel om “sunset clauses” in te bouwen en 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. Zoals een recent NERA-rapport in opdracht van EZ duidelijk maakt,⁶ is het lastig algemene uitspraken te doen over wanneer markten voldoende competitief zijn.

⁶ NERA Specific competition rules for network utilities.

De nota “Publieke belangen en marktordening” 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”. Te bezien valt nog of OPTA zich ook in de toekomst aan deze regel zal kunnen committeren.

Waar “monopolistische bottlenecks” blijven bestaan wijst de nota “Publieke belangen en marktordening” op de mogelijkheid de concessie 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 juist hiervan geen sprake, een 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.

7. 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. In kritiek van organisatie 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 marktordening dat centraal stond in Van Wijnbergen’s “masterplan”. In de nota “Publieke belangen en marktordening: liberalisering en privatisering in netwerksectoren” komt zowel het privatiserings- als het liberaliseringsaspect aan de orde. Deze nota heeft weinig oog voor de 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.