



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 12 maart 2015

Plausibiliteitstoets Outcome-berekening ACM over 2014

*Uitgevoerd op verzoek van
de ACM*



CPB Notitie

Aan: ACM

Centraal Planbureau

Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070)3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersoon

Michiel Bijlsma, Mariëtte Non,
Bastiaan Overvest

Datum: 12 maart 2015

Betreft: Plausibiliteitstoets outcome ACM

Samenvatting

Op verzoek van de ACM voert het CPB voor het vierde achtereenvolgende jaar een plausibiliteitstoets uit van de outcome-berekening van ACM. In voorgaande rapporten zijn diverse verbeterpunten naar voren gebracht die betrekking hebben op de door ACM gehanteerde methodiek. Voor zover de methodiek niet is aangepast, blijven deze punten staan.

Net als voorgaande jaren heeft ACM de outcome-berekening zorgvuldig uitgevoerd. Hiermee bedoelen we dat ACM zorgvuldig haar eigen methodiek toepast van rudimentaire vuistregels die voor zover mogelijk zijn onderbouwd vanuit de economische literatuur. ACM probeert daarbij aan te sluiten bij de methodiek zoals geadviseerd in OESO (2014). We zien een aantal verbeterpunten die grotendeels overlappen met die van vorig jaar. Zoals wij ook in 2014 opmerkten, kan adresseren van deze punten tot een significante bijstelling van de uitkomsten van de outcome leiden. Ons eindoordeel luidt dan ook dat ACM de outcome-berekening weliswaar zorgvuldig heeft uitgevoerd, maar dat wij gezien de grote onzekerheden in de berekening vraagtekens hebben bij het eindresultaat.

Onze belangrijkste kritiek luidt als volgt. Ten eerste bevelen we aan de wijze waarop ACM de opbrengsten van regulering berekent, te herzien. Het streven zou één uniforme methodiek moeten zijn, waarbij effecten van regulering en effecten van veranderende marktomstandigheden van elkaar gescheiden worden. ACM zou nog eens goed tegen het licht moeten houden hoe outcome-effecten die samenhangen met veranderende marktomstandigheden, meegenomen dienen te worden. In de presentatie van de outcome zou ACM ook kunnen benadrukken dat outcome van toezicht en reguleringsactiviteit verschillend van aard zijn. Ten tweede zou de ACM nog eens kritisch moeten kijken naar de outcome-berekening bij zaken waarvoor geen empirische literatuur bestaat ter onderbouwing van de effecten. Ten derde vraagt de interpretatie van de outcome-berekening om grote voorzichtigheid. Als

men rekening houdt met relevante welvaartseffecten die buiten beschouwing worden gelaten, zoals dynamische efficiëntie, kan ook de orde van grootte van de werkelijke outcome anders, hoger dan wel lager, zijn dan die van de gerapporteerde outcome. Deze disclaimer zou nadrukkelijker naar voren kunnen komen in de communicatie over de berekening.

De voorliggende evaluatie van de outcome-berekening door het CPB is vooral een herhaling van ons werk in voorgaande jaren. Een periodieke toetsing van de gehanteerde methodiek is nuttig, maar gezien de geringe aanpassingen die plaatsvinden ligt een frequentie die samenvalt met de wettelijke cyclus van vijfjarige beleidsevaluaties, meer voor de hand, tenzij er substantiële wijzigingen in de methodiek zijn.

1 Introductie

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) publiceert sinds 2011 een 'outcome-berekening'. Het doel hiervan is om een inschatting te geven van de effecten van het toezicht van ACM op de consumentenwelvaart op de korte termijn. Voor 2014 heeft ACM dit effect becijferd op ruim 1,2 miljard euro. In 2013 bedroeg het effect 1,85 miljard euro.

Op verzoek van ACM toetst het CPB de berekeningen middels een beknopte plausibiliteitstoets, net als in 2012, 2013 en 2014 (CPB 2012; CPB 2013; CPB 2014). Hierbij beoordeelt het CPB op hoofdlijnen de gehanteerde methode, de zorgvuldigheid bij het berekenen van de outcome en de redelijkheid van de orde van grootte van de outcome.

Net als in voorgaande jaren geven we ook nu alleen een algemene beoordeling van de methode en een beoordeling op hoofdlijnen van de outcome per directie. Specifiek hebben we niet de berekeningen van ACM nagelopen, de omzet- of prijsgegevens gecontroleerd, marktparameters op validiteit gecontroleerd, of de selectie van zaken onderzocht. De notitie gaat heel beperkt in op individuele zaken die ACM onder handen heeft gehad. De notitie volgt grotendeels CPB (2014) en bevat passages uit deze eerdere notitie.

2 Methode

De berekeningsmethode van de outcome is gelijk aan de methode van de vorige outcome-berekening, zie hiervoor Kemp e.a. (2014). De opmerkingen en suggesties die we destijds hebben genoteerd in CPB (2014), zijn nog steeds van toepassing en voor een uitgebreide bespreking daarvan verwijzen we naar die notitie.

ACM baseert de outcome van haar ingrijpen zoveel mogelijk op voorzichtige aannames over de omvang van effecten die in lijn zijn met internationale richtlijnen

en (voor zover mogelijk) wetenschappelijke literatuur. Net als in voorgaande jaren merken we op dat ACM een schatting geeft van de relatief eenvoudig kwantificeerbare directe effecten op korte termijn voor directe afnemers van bedrijven. Buiten beschouwing blijven bijvoorbeeld de afschrikwekkende werking op mededingingsbeperkende afspraken, waterbedeffecten, effecten van dubbele marginalisatie en de toezichtskosten. Deze effecten kunnen van dezelfde orde van grootte zijn als de berekende outcome, waardoor het werkelijke effect heel anders kan zijn.

Voor een aantal zaken uit 2014 is het niet mogelijk om op basis van algemene uitgangspunten een outcome te berekenen. In deze zaken is afgeweken van de algemene berekeningsmethode en is met *ad-hoc* methoden de outcome per geval bepaald. Door het ontbreken van voldoende empirische en theoretische literatuur kunnen we in deze gevallen niet beoordelen of de methode zorgvuldig is.

Opnieuw vragen we aandacht voor de outcome-berekening in reguleringszaken. De outcome van mededingingstoezicht en die van regulering verschillen van aard. Tariefsregulering is een expliciete taak van ACM. De outcome is een mechanisch gevolg van de gehanteerde reguleringsmethodiek. Door de hoge omzet van de energiesector zijn de effecten van regulering relatief groot. Het is begrijpelijk dat ACM één cijfer wil presenteren, het blijft in onze ogen echter belangrijk om te benadrukken dat de twee componenten van outcome verschillend zijn. Een ander kritiekpunt bij reguleringszaken is dat de outcome sterk afhankelijk is van externe factoren als de marktrente. Deze factoren werken asymmetrisch door in de outcome, aangezien een daling van de rente wel bijdraagt aan de outcome, maar een stijging niet.

3 Beoordeling op hoofdlijnen

3.1 Directie Consument

Voor de Directie Consument (DC) rapporteert ACM een outcome van 18,3 miljoen euro. Terecht constateert ACM dat het voor veel activiteiten van DC lastig is om de outcome te berekenen. Vanwege vertrouwelijkheden bespreekt ACM niet per individuele DC-zaak de outcome. Alleen bij vangnetregulering geeft ACM een inschatting van de afzonderlijke outcome. Het is hierdoor voor het CPB niet mogelijk om iets op te merken over de hoogte van de outcome per individuele zaak.

De consistentie en wetenschappelijke onderbouwing van de berekeningswijze bij DC-zaken laten nog te wensen over. Twee voorbeelden hiervan zijn de zaak *Overtreding Luchtvaartverordening KLM* en de zaak *Oneerlijke handelspraktijk Huurbemiddeling*. De eerste zaak draait om het onjuist vermelden door KLM van de ticketprijzen. ACM stelt dat KLM de zoekkosten voor consumenten hierdoor heeft verhoogd en dat de

schade hiervan 0,75% van de gerealiseerde omzet is. We kunnen niet beoordelen of dit een plausibele inschatting is.

In de zaak *Oneerlijke handelspraktijk Huurbemiddeling* heeft ACM toezeggingen afgedwongen van huurbemiddelingsbureaus die (illegaal) zowel aan de huurder als aan de verhuurder kosten in rekening brachten. De outcome in deze zaak is volgens ACM gelijk aan de gemiddelde bemiddelingskosten vermenigvuldigd met het aantal verhuurtransacties. Het is onduidelijk of dit een correcte methode is, mede omdat huurbemiddeling kenmerken heeft van een tweezijdige markt.

3.2 Directie Energie

De outcome van de Directie Energie in 2014 wordt door ACM op 85 miljoen euro geschat. Dit is fors lager dan vorig jaar, toen mede door de methodebesluiten gas en elektriciteit de outcome op 772 miljoen euro werd geschat. Zoals vorig jaar opgemerkt in CPB (2014) wordt die hoge outcome vooral bepaald door de lage marktrente, die een asymmetrisch effect heeft op de outcome. Bij een dalende rente dalen de kapitaalkosten van de netwerkbeheerder, wat door ACM wordt doorberekend in een lager tarief. Deze tariefsverlaging telt mee in de outcome van ACM. Bij een stijgende rente valt te verwachten dat ACM een hoger tarief toestaat, wat in de methodiek van ACM wordt gerekend als outcome van nul. Daarnaast is het de vraag in hoeverre veranderingen in een exogene variabele (de marktrente) zijn toe te rekenen aan ingrijpen van ACM.

De directie Energie schat de outcome van het vaststellen van de maximumprijs voor de levering van warmte op 10 miljoen. Deze outcome wordt vooral bepaald door de marktprijs van gas, aangezien de maximumprijs voor warmte wordt bepaald aan de hand van het principe dat de consument die warmte afneemt, hiervoor niet meer kosten mag maken dan een consument die gas afneemt. Bij de outcome-berekening zijn dezelfde kanttekeningen te maken als bij de methodebesluiten. Ten eerste wordt een daling van de gasprijs wel doorberekend als outcome en een stijging van de gasprijs niet. Ten tweede wordt de outcome grotendeels bepaald door een exogene variabele (de gasprijs) die niet onder de verantwoordelijkheid van ACM valt. Punt is dat de outcome deels bepaald wordt door veranderende marktomstandigheden. Net zoals bij energie de rente een belangrijke rol speelt, speelt hier de gasprijs een belangrijke rol. ACM stelt de gasprijs niet vast en is dus voor de outcome afhankelijk van een exogene variabele.

De aanwending van veilinggelden voor tariefsverlaging levert in 2014 45 miljoen euro op. De toerekening van dit bedrag aan de outcome van ACM is net als vorig jaar niet overtuigend, aangezien ook bij het alternatief waarbij de veilinggelden worden geïnvesteerd in het netwerk, de gelden uiteindelijk aan de consument ten goede komen. Een tweede bedenking bij het bedrag van 45 miljoen is dat TenneT in eerste instantie heeft voorgesteld om 21 miljoen uit de veilinggelden aan te wenden voor tariefsverlaging. Ingrijpen van ACM heeft dit bedrag verhoogd naar 45 miljoen,

waardoor aan ACM maximaal 24 miljoen outcome valt toe te rekenen. Zie hiervoor ook de vaststelling van loodsgeldtarieven door de Directie Telecom, Vervoer en Post. Daar wordt een door de loodsen voorgestelde verlaging van de tarieven niet toegerekend aan ACM.

3.3 Directie Mededinging

Voor 2014 schat ACM de outcome van de Directie Mededinging (DM) in op 9 miljoen euro, afkomstig van twee (toezeggings-)zaken.

Een van deze zaken past minder makkelijk in de standaard economische theorie, waardoor een outcome-berekening niet eenvoudig is. Wij kunnen daarom niet beoordelen of de methode die in deze zaak is gevolgd, een plausibele inschatting geeft.

Het betreft de DM-zaak (*Mastercard*), waarvoor ACM stelt dat door haar optreden de *interchange fee* van MasterCard is gedaald. MasterCard zal de *interchange fee* in stappen verlagen van 0,9% per juli 2014 naar 0,3% per januari 2016. Wij kunnen niet beoordelen in hoeverre de volledige tariefsverlaging veroorzaakt is door het optreden van ACM vanwege de relatie met zaken op Europees niveau. Daarnaast speelt ook hier dat het een tweezijdige markt betreft. De doorwerking van veranderingen in de *interchange fee* in consumentenprijzen is niet a priori helder.

3.4 Directie Telecom, Vervoer en Post

De directie Telecom, Vervoer en Post rapporteert voor 2014 een outcome van 1,6 miljoen, uit twee zaken. Het boetebesluit KPN heeft kenmerken van een DC-zaak, aangezien het gaat om een overtreding van een door de EU vastgesteld maximumtarief. De berekening van de outcome is *ad hoc*, maar lijkt niet onredelijk aangezien het gaat om gelden die direct aan de consument zijn terugbetaald.

4 Conclusie

De conclusies van onze plausibiliteitstoets zijn deels vergelijkbaar met die van vorig jaar. Net als voorgaande jaren heeft ACM de outcome-berekening zorgvuldig uitgevoerd. Hiermee bedoelen we dat ACM zorgvuldig haar eigen methodiek toepast van rudimentaire vuistregels die voor zover mogelijk zijn onderbouwd vanuit de economische literatuur. De aandachtspunten van onze vorige plausibiliteitstoets uit 2014 zijn voor het merendeel niet ondervangen. Zoals wij ook in 2014 opmerkten, kan het adresseren van sommige van deze punten tot significante bijstelling van de uitkomsten van de outcome leiden. Ons eindoordeel luidt dan ook dat ACM de outcome-berekening weliswaar zorgvuldig heeft uitgevoerd, maar dat wij gezien de grote onzekerheden in de berekening vraagtekens hebben bij het eindresultaat.

Onze belangrijkste kritiek luidt als volgt. Ten eerste zou ACM de wijze waarop zij de opbrengsten van regulering berekent, moeten herzien. Meer dan de helft van de totale outcome van ACM in 2014 komt voort uit het toezicht op de energiemarkt door de Directie Energie. Met name bij de outcome-berekening van de methodebesluiten plaatst het CPB net als vorig jaar vraagtekens. Idealiter worden de effecten van het reguleringstoezicht en de effecten van veranderende marktomstandigheden van elkaar gescheiden. Effecten van veranderende marktomstandigheden zijn niet direct toe te schrijven aan toezicht of regulering. Een discutabel element van de huidige methode is de asymmetrische wijze waarop veranderingen in de rentestand doorwerken in de outcome van energieregulering. Rentedalingen leiden in de huidige methodiek wel tot een grotere outcome, terwijl bij rentestijgingen de outcome niet verandert.

Ten tweede zou ACM kritisch moeten kijken naar de berekening van opbrengsten in zaken waar geen relevante empirische literatuur over bestaat. Omdat ACM de parameters kiest op basis van literatuur die naar harde kartelzaken kijkt, vermoeden wij een overschatting van de effecten.

Ten derde willen we er weer op wijzen dat de outcome-berekening met grote onzekerheid is omgeven omdat diverse effecten buiten beschouwing blijven, zoals de gevolgen voor dynamische efficiëntie en de afschrikkende werking op anti-competitieve afspraken. De orde van grootte van de werkelijke outcome kan daarom heel anders zijn, zowel lager als hoger, dan die van de gerapporteerde outcome. De interpretatie van de outcomeberekening vraagt daarom om grote voorzichtigheid. Deze disclaimer zou nadrukkelijker naar voren kunnen komen in de communicatie over de berekening.

Tot slot is deze evaluatie van de outcome-berekening vooral een herhaling van ons werk in voorgaande jaren. Een periodieke toetsing van de gehanteerde methodiek is nuttig, maar gezien de geringe aanpassingen die plaatsvinden, ligt een frequentie die samenvalt met de wettelijke cyclus van vijfjarige beleidsevaluaties, meer voor de hand dan een jaarlijkse toetsing, tenzij er substantiële wijzigingen in de methodiek zijn.

5 Literatuur

CPB, 2012, Plausibiliteitstoets Outcome-berekening NMa, CPB notitie.

CPB, 2013, Plausibiliteitstoets Outcome-berekening NMa over 2012, CPB notitie.

Kemp, Ron, Machiel Mulder en Jarig van Sinderen, 2010, Outcome van NMa-optreden: Een beschrijving van de berekeningsmethode, NMa Working Paper 1.

Kemp, Ron, Huib de Kleijn, Esther Lamboo, Daniel Leliefeld, Bas Postema en Martijn Wolthoff, 2014, Outcome ACM : Berekeningsmethode van de outcome van ACM en resultaten voor 2013, ACM Working paper 1.

OESO, 2014, Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

Maart 2015