



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 13 maart 2014

Plausibiliteitstoets Outcome-berekening ACM over 2013

*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, Gijsbert Zwart

Datum: 13 maart 2014

Betreft: Plausibiliteitstoets Outcome-berekening ACM

Samenvatting

Net als voorgaande jaren is de outcome-berekening zorgvuldig uitgevoerd, met behulp van rudimentaire vuistregels, en met voldoende mate van onderbouwing vanuit de economische literatuur. In haar outcome-rapportage 2013 heeft ACM eerdere aanbevelingen van het CPB deels opgevolgd. Zo bespreekt ACM vaker waar mogelijk de outcome per zaak en neemt ze productieve efficiëntie niet langer mee.

Voor mededingingstoezicht gaat ACM dit jaar uit van een effect van drie jaar, waar ze eerder van één jaar uitging. De outcome is dit jaar dan ook minder conservatief ingeschat dan voorgaande jaren. In een klein aantal gevallen hebben we twijfels of de betreffende zaak daadwerkelijk in de gestelde mate aan outcome bijdraagt. Het betreft hier de mededingingszaken plantuien en overstromingsrisico, alsmede het besluit over de aanwending van veilinggelden bij Directie Energie.

Het CPB beveelt aan dat ACM haar methode van outcome-berekening voor energie en telecom evalueert, met als doel om waar mogelijk tot een uniforme methode te komen voor beide directies. Ook zou ACM kunnen overwegen een scheiding te maken tussen outcome die het gevolg is van mededingingstoezicht en van regulering. Bij regulering kan verder onderscheid gemaakt worden tussen de gevolgen van efficiëntieverbeteringen als gevolg van benchmarkregulering door ACM en outcome die het gevolg is exogene factoren zoals de marktrente.

1 Inleiding

In Kemp et al. (2014) geeft ACM een schatting van wat haar werk in 2013 opleverde voor consumenten en afnemers in termen van welvaart, de zogeheten 'outcome'. Met het periodiek publiceren van de outcome wil ACM de kwantificeerbare baten van haar handelen voor maatschappij en politiek in beeld brengen in termen van afnemerswelvaart.

Op verzoek van ACM toetst het CPB de berekeningen middels een beknopte plausibiliteitstoets, net als in 2012 en 2013 (CPB, 2012; CPB, 2013). 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. Om deze plausibiliteitstoets uit te voeren, bespraken we in CPB (2012) uitgebreid de methodiek van (Kemp et al., 2010). Deze methodiek is dit jaar deels gewijzigd. Wij besteden in dit rapport daarom in tegenstelling tot onze evaluatie uit 2013 aandacht aan de methodiek voor zoverre deze is gewijzigd en maken hierbij enkele kanttekeningen.

Ten behoeve van de onderhavige notitie hebben wij het rapport met de outcomeberekening (Kemp et al., 2014) op hoofdlijnen bestudeerd. We hebben gebruikte data op globaal niveau ingezien, maar geen toetsing op de cijfers zelf verricht. Het CPB heeft de outcomeberekening niet ter controle herberekend; in het bijzonder is niet gekeken naar mogelijke rekenfouten, marktparameters en de selectie van zaken. Verder hebben we gesproken met een van de auteurs van de outcomeberekening, inzage gehad in de lijst met cases en de berekeningswijze. De notitie gaat maar beperkt in op individuele zaken die ACM onder handen heeft gehad. De onderhavige notitie volgt, inkortingen daargelaten, de lijnen van CPB (2013). Voor de leesbaarheid hebben we, waar toepasselijk, tekst overgenomen uit voorgaande rapportages.

1.1 Methodiek van de ACM

De outcomeberekening richt zich op de kerntaken van ACM, namelijk concurrentietoezicht, fusietoezicht, consumentenbescherming en regulering. ACM beperkt zich in de berekening tot formele besluiten en sancties. ACM definieert outcome als "een ex-ante inschatting van de relatief eenvoudig kwantificeerbare directe effecten van het optreden van ACM op de korte termijn in termen van afnemerswelvaart". Bij de berekening hanteert zij de volgende uitgangspunten: de methode is eenvoudig; opbrengsten zijn met enige mate van zekerheid te moneteriseren; het betreft toekomstige effecten voor de consument; de methode is voorzichtig, dat wil zeggen, leidt eerder tot onderschatting, dan tot overschatting van de outcome; er wordt zo veel mogelijk gerapporteerd per zaak.

Kemp et al. (2014) beschrijft in detail de methode om de jaarlijkse outcome van ACM te berekenen. Deze is gedeeltelijk gebaseerd op de methode die in gebruik was bij de NMa en die beschreven is in Kemp et al. (2010), maar verschilt op een aantal punten van die in Kemp et al. (2010). In eerdere notities CPB(2012) en CPB(2013) is de methodiek in Kemp et al. (2010) al uitgebreid besproken. In deze notitie richten we ons daarom vooral op de wijzigingen in de methode die in 2013 zijn doorgevoerd. Hierbij komen ook enkele kanttekeningen aan de orde.

ACM baseert de outcome van haar ingrijpen op vuistregels. Het uitgangspunt hierbij zijn voorzichtige aannames over de omvang van effecten, die in lijn zijn met internationale richtlijnen en (voor zover mogelijk) wetenschappelijke literatuur. Het doel is het verkrijgen van een conservatieve schatting van de effecten. De berekening wordt gebaseerd op formele besluiten en sancties die een kwantificeerbaar economisch effect hebben gehad.

ACM gaat er vanuit dat haar besluiten correct zijn. Net als in voorgaande jaren, neemt ACM omzetteffecten (ook wel prijseffecten genoemd door de NMa) mee in haar analyse. Deze treden op wanneer ingrijpen van ACM leidt tot lagere prijzen of prijsstijgingen voorkomt. Bij een gelijkblijvende verkochte hoeveelheid leidt dit ingrijpen van ACM tot een verschuiving van surplus van producenten naar afnemers.

Net als voorgaande jaren neemt ACM niet mee in de berekening van de outcome: dynamische effecten; anticipatie-effecten; fouten van de 1e en 2e orde; effecten van dubbele marginalisatie; de kosten van ACM; nalevingskosten.

Bij de bepaling van de outcome van mededingingstoezicht door de Directie Mededinging (DM) zijn er twee belangrijke wijzigingen in de gehanteerde methodiek voor mededingingstoezicht (concurrentietoezicht en concentratietoezicht). Ten eerste, waar ACM voorheen ervan uitging dat het effect van haar optreden één jaar duurde, gaat ze er nu van uit dat het effect drie jaar duurt. De output van het mededingingstoezicht neemt daardoor met een factor drie toe. Ten tweede nam ACM in voorgaande jaren in haar outcome-berekening mogelijke allocatie-effecten en veranderingen in de productieve efficiëntie mee. Vanaf 2013 worden deze effecten weggelaten uit de berekening. Deze effecten waren relatief beperkt, dus deze verandering heeft geen groot effect op de outcome. Daarnaast past deze beslissing bij het uitgangspunt van ACM om een conservatieve schatting te maken. Hier speelt ook mee dat beide effecten lastig te kwantificeren zijn.

Voor de bepaling van de outcome van tariefregulering van energienetwerken door Directie Energie (DE) wordt als counterfactual verondersteld dat de netbeheerders, wanneer ACM voor hen geen methodebesluit zou vaststellen, hun tarieven in reële termen minimaal gelijk zouden houden. Wanneer de regulering leidt tot een verhoging van de tarieven, bijvoorbeeld om nieuwe investeringen te bekostigen, is

het uitgangspunt dat zonder ingrijpen de tarieven evenveel verhoogd zouden zijn. De bijdrage aan de outcome is dan nul.

Voor de bepaling van de outcome van regulering van de markt voor telecom door de directie Telecom, Vervoer en Post (DTVP) neemt ACM als counterfactual de situatie zoals die zou zijn zonder aanmerkelijke marktmacht regulering. Bij ingrijpen op de markten voor vervoer en post vergelijkt ACM ook met de situatie zonder ingrijpen.

Voor de analyse van de outcome van toezicht op consumentenmarkten door de Directie Consumenten (DC) geeft ACM aan dat het niet mogelijk is onderbouwde aannames en vuistregels te formuleren. Zaken worden op individuele basis beoordeeld. Uitzonderingen zijn vangnetregulering op energiemarkten, waar wordt vergeleken met de voorgestelde prijzen, en oneerlijke handelspraktijken, waar de outcome wordt bepaald door het aantal betrokken transacties per jaar, de hoogte van de (gemiddelde) schade per transactie, en het aantal jaren effect vast te stellen.

Wij hebben een aantal kanttekeningen bij de gehanteerde methodiek. Dit zijn deels dezelfde punten als in onze vorige analyses, en deels betreft het nieuwe punten. Een aantal van deze punten noemt ACM overigens al zelf in haar methodiekbeschrijving.

1. Net als voorgaande jaren is een kanttekening dat de outcomeberekening effecten buiten beschouwing laat zoals de gevolgen voor dynamische efficiëntie en de afschrikkende werking op anti-competitieve afspraken. Deze effecten kunnen van dezelfde orde van grootte zijn als de outcome die ACM presenteert, waardoor de werkelijke outcome zowel veel hoger als aanzienlijk lager kan uitvallen. De interpretatie van de outcomeberekening vraagt daarom om grote voorzichtigheid en zoals we vorig jaar beargumenteerden, verdient het aanbeveling om verdere studie te blijven verrichten naar de methodiek.
2. Type I fouten (onterecht ingrijpen van ACM) en type II fouten (onterecht niet ingrijpen van ACM) kunnen er toe leiden dat de gerapporteerde outcome een overschatting is van de werkelijke effecten. Aangezien type I en type II fouten lastig direct meetbaar zijn, is het verdedigbaar om deze niet mee te nemen in de berekeningen. Overigens corrigeert ACM haar outcome-berekening ex post als een rechter een eerdere beslissing van ACM teruggedraait en classificeert ze outcome als niet definitief als zaken bij de rechter liggen.
3. ACM heeft haar methodiek dit jaar gewijzigd door van driejaarseffecten uit te gaan voor mededingingstoezicht. De nieuwe aanpak levert een verdrievoudiging op van de outcome van mededingingstoezicht in vergelijking met voorgaande jaren. Hierdoor kan het beeld ontstaan dat de outcome van ACM in 2013 veel hoger ligt dan in voorgaande jaren. In onze eerdere plausibiliteitstoetsen (CPB, 2012; CPB, 2013) gaven wij aan dat ACM een voorzichtige aanpak volgt. De huidige aanpak is minder voorzichtig dan voorheen. In het licht van onze eerdere

kwalificaties kunnen we deze aanpak daarom niet zonder meer als voorzichtig kwalificeren. Wel is ze in lijn met de internationale wetenschappelijke literatuur en outcome berekeningen door buitenlandse mededingingsautoriteiten.

4. De berekende outcome in 2013 is niet eenvoudig vergelijkbaar met de berekende outcome in eerdere jaren vanwege de nieuwe berekeningsmethode. Het verdient aanbeveling de komende jaren de berekeningsmethode niet te wijzigen, zodat in de toekomst verschillende jaren makkelijker met elkaar vergeleken kunnen worden. ACM stelt zelf ook te hechten aan consistentie en vergelijkbaarheid over de jaren van de outcomeberekening (Kemp et al., 2014).
5. De outcomeberekening is gevoelig voor uitschieters. Een klein aantal zaken of activiteiten bepaalt soms de bulk van de outcome. Een voordeel van de nieuwe berekeningsmethode is dat de outcome minder gevoelig wordt voor uitschieters. Daarnaast is het aantal zaken toegenomen door de fusie van de NMa met OPTA en de consumentenautoriteit. Desalniettemin blijft de volatiliteit groot (zie par. 2.3).
6. De methode om de outcome van regulering te bepalen verschilt voor regulering van energiemarkten en van telecommarkten. De berekening is minder conservatief voor telecommarkten dan voor energiemarkten. Dit reflecteert ten dele de verschillende aard van regulering in deze sectoren: de mate van marktmacht is in sommige deelmarkten van de telecomsector dynamischer. Daar waar marktmacht een stabielere fenomeen is zou kunnen worden aangesloten bij de outcome-systematiek voor energieregulering.
7. De berekening voor energiemarkten is gevoelig voor de marktrente. De dalende rente draagt dit jaar in bijzonder grote mate bij aan de outcome van de ACM. De behandeling van rentebewegingen is asymmetrisch: een daling heeft een positieve bijdrage aan de outcome, maar een stijging gaat niet ten koste van de outcome. Het verdient overweging om de doorberekening van effecten van exogene verandering bij de rapportage van de outcomeberekening te scheiden van de efficiëntie-effecten die ACM afdwingt door benchmarking en tariefregulering.
8. De gehanteerde methodiek bij zaken die de Wet Markt en Overheid betreffen, wijkt af van de methodiek die ACM toepast bij concentratie- en concurrentietoezicht. De outcome van toezicht op de Wet Markt en Overheid dient daarom voorzichtig geïnterpreteerd te worden. ACM gaat er van uit dat haar ingrijpen in zaken die de Wet Markt en Overheid betreffen leidt tot een efficiëntieverbetering die uiteindelijk via een besparing op publieke middelen ten goede komt aan de consument. Dit effect is van een andere orde dan het directe prijseffect dat de outcome vormt bij concentratie- en concurrentiezaken. Daarnaast houdt ACM vanaf 2013 expliciet geen rekening meer met

efficiëntieverbeteringen bij zaken binnen concentratie- en concurrentietoezicht. De behandeling van de WMO zaken wijkt hier dus vanaf.

9. Zoals CPB (2012) en CPB (2013) opmerkten zijn de outcomeberekening van mededingingstoezicht en regulering verschillend van aard. Immers, het vaststellen van tarieven middels tariefregulering is een expliciete taak van de ACM. De omzet van de energiesector en de gekozen benchmark van prijzen zonder regulering bij regulering van telecom maakt het effect van regulering relatief groot. Ook is de benchmark (elke benchmark) tot op zekere hoogte arbitrair. Dit maakt het minder inzichtelijk om de effecten van mededingingstoezicht en van regulering bij elkaar op te tellen.

2 Beoordeling op hoofdlijnen

2.1 Directie Consument

De totale outcome voor de Directie Consument bedraagt afgerond 7 miljoen Euro en beslaat in het totaal 12 zaken. ACM geeft zelf aan dat het niet mogelijk is onderbouwde aannames en vuistregels te formuleren voor consumententoezicht (Kemp et al, 2014) Bij drie zaken is het voor het CPB niet mogelijk om na te gaan hoe de outcome tot stand is gekomen omdat het vertrouwelijke zaken betreft. Verder berekent ACM in enkele gevallen de outcome als het product van drie componenten: (1) het aantal betrokken transacties of het aantal klachten maal 20 (2) een effect van ingrijpen van twee jaar en (3) de prijs van het product of het verschil in prijs met een vergelijkbaar product. Aangezien er vrijwel geen empirische of economische literatuur is die aangrijpingspunten biedt voor een analyse van de outcome van ingrijpen door de Directie Consument, kunnen wij geen oordeel uitspreken over de gehanteerde methodiek. In het bijzonder kunnen wij niet beoordelen of deze methodiek al dan niet zorgvuldig is.

Bij zaken waar het vangnetregulering betreft wordt een vergelijkbare methodiek gehanteerd als bij regulering op vervoersmarkten. Voor een discussie van die methodiek verwijzen wij naar paragraaf 2.4.

2.2 Directie Energie

Bij de Directie Energie tellen afzonderlijke maatregelen en besluiten waarvoor een effect op marktuitskomsten aannemelijk is mee in de outcomeberekening. Zoals in vorige jaren is dat in de eerste plaats het geval bij tariefbesluiten: ACM stelt als toezichthouder de maximumtarieven (ofwel de toegestane omzet) voor het gebruik van de energienetwerken vast en beïnvloedt zo direct de prijzen in deze sector. In voorgaande jaren vielen ook interventies op het gebied van leveringstarieven in deze

categorie. Deze interventies (vangnetregulering) vallen nu onder verantwoordelijkheid van de Directie Consument.

De methodiek van de outcome berekeningen is op hoofdlijnen niet gewijzigd ten opzichte van vorige jaren. Voor de tariefregulering vergelijkt ACM in de outcomeberekening de ontwikkeling van de toegestane inkomsten van de netwerkbeheerder over de reguleringsperiode met de toegestane inkomsten aan het begin van elke reguleringsperiode, in reële termen. De aanname is hierbij dat zonder regulering de tarieven gelijk zouden zijn gebleven. Wanneer de toegestane omzet stijgt, omdat bijvoorbeeld de kapitaalskosten toenemen, is de aanname dat een gelijke stijging ook zonder regulering zou zijn opgetreden. De outcome is dan nul.

Tariefregulering wordt voor een periode van drie tot vijf jaar vastgesteld in zogeheten methodebesluiten. De outcome wordt toegerekend aan het jaar waarin die methodebesluiten tot stand komen, en geldt voor een duur gelijk aan de reguleringsperiode.

In 2013 is de outcome vanuit Directie Energie ruim 780 miljoen euro. Dit is daarmee de grootste bijdrage aan de totale outcome in dit jaar. Het leeuwendeel van de outcome komt voort uit de methodebesluiten voor zowel landelijke als regionale elektriciteits- en gasnetwerken. Daarnaast is er een substantiële bijdrage uit een beslissing over aanwending van veilinggelden, en een kleinere bijdrage omtrent meetinrichtingen door de landelijk netbeheerder elektriciteit.

De omvang van de outcome dit jaar is groot, ook in vergelijking met outcome uit eerdere tariefreguleringsbesluiten. De grootte van de tariefdaling wordt voornamelijk verklaard door een daling van de gereguleerde kapitaalskosten, als gevolg van de lagere markttrente. Aangezien kapitaalskosten een belangrijk deel uitmaken van de totale toegestane omzet van de netwerken, heeft een daling van de rente een groot effect op de netwerkkenkosten.

De methodiek van de outcomeberekening leidt ertoe dat een exogene ontwikkeling, een verandering van de rentestand, een groot deel van de outcome bepaalt. De bijdrage van ACM aan het realiseren is hier met name het besluit om deze exogene verandering te vertalen in een verandering van tarieven. Zonder regulering zouden bedrijven wellicht hoogstens een deel van deze exogene kostenveranderingen doorgeven, of dit op een later moment doen.

Een gevolg van de outcome-methodiek is dat exogene kostenveranderingen wel een upside kennen, maar geen downside. Wanneer de kosten in achtereenvolgende reguleringsperiodes herhaaldelijk dalen en weer stijgen, leveren deze dalingen een outcome op, maar een stijging naar het oude niveau levert geen negatieve bijdrage. Hoewel de algemene methodiek verdedigbaar is, geeft een dergelijk hypothetisch

gevolg nog meer aanleiding om dit soort bijdragen aan de outcome duidelijk te onderscheiden in de presentatie.

Naast de outcome op grond van tariefregulering is er ook een substantiële bijdrage, 87 miljoen euro voor één jaar, uit aanwending van veilinggelden. ACM heeft besloten om een deel van de opbrengsten uit de veiling van import- en exportcapaciteit voor elektriciteit te gebruiken om de tarieven van de landelijke netbeheerder verder te verlagen. Veilinginkomsten worden doorgaans gereserveerd voor investeringen in interconnectiecapaciteit.

Het aanmerken van deze alternatieve aanwending van veilinginkomsten als outcome vinden wij niet overtuigend. ACM besluit immers in alle gevallen over de aanwending van gelden uit de veilinginkomsten, zowel wanneer deze gebruikt worden voor investering als wanneer deze ten goede komen aan de tarieven. Ook wanneer veilinginkomsten niet direct besteed worden, maar gereserveerd voor toekomstige uitgaven, blijven deze gelden beschikbaar voor de consument. Aanwending van veilinggelden vindt op deze wijze wel eerder plaats dan wanneer deze gereserveerd worden voor toekomstige investeringen. De baten voor de consument in de vorm van lagere tarieven vallen zo eerder. Deze voordelen moeten afgewogen worden tegen rente-inkomsten over nog ongebruikte veilinggelden.

2.3 Directie Mededinging

De activiteiten van deze directie beslaan voornamelijk concentratietoezicht en concurrentietoezicht. Daarnaast houdt deze directie toezicht op de Wet Markt en Overheid. De outcome-berekening van het concentratietoezicht betreft die zaken waarbij ACM invloed heeft gehad op het wel of niet doorgang vinden van een voorgenomen fusie. Als er geen specifieke informatie aanwezig is over een zaak, wordt uitgegaan van een verwachte prijsstijging als gevolg van de fusie van 3% van de omzet op de gehele markt. Dit wijkt af van voorgaande jaren, toen uitgegaan werd van een effect van 1%. In voorgaande jaren werd echter ook een efficiëntie-effect van 1% van de relevante omzet toegevoegd aan de outcome. Dit efficiëntie-effect wordt vanaf 2013 niet meer meegenomen in de berekeningen, waardoor de netto verandering in de outcome-berekening beperkt blijft. Een totaal effect van 3% sluit aan bij internationale richtlijnen en is een conservatieve schatting. Er wordt van uitgegaan dat het effect van concentratietoezicht in beginsel een duur heeft van 3 jaar, wat een verdrievoudiging inhoudt ten opzicht van voorgaande jaren. Deze tijdsduur is in lijn met de internationale wetenschappelijke literatuur en outcome berekeningen door buitenlandse mededingingsautoriteiten.

Bij concurrentietoezicht richt de outcome-berekening zich op boetebesluiten in het kader van overtredingen van de Mededingingswet. Opnieuw wordt uitgegaan van een effectduur van 3 jaar, wat minder conservatief is dan in voorgaande jaren. Het prijseffect van kartels wordt net als voorgaande jaren geschat op 10% van de omzet

van karteldeelnemers, wat een conservatieve aanname is. Bij misbruik van een economische machtspositie is het geschatte prijseffect naar beneden bijgesteld, van 10% in voorgaande jaren naar 5% in 2013. Dit sluit aan bij internationale richtlijnen en maakt de berekening conservatiever.

Een nieuwe activiteit van de Directie Mededinging is het toezicht op de Wet Markt en Overheid. De methode voor de outcome-berekening van zaken die vallen onder de Wet Markt en Overheid is derhalve nieuw. De outcome wordt gebaseerd op lasten onder dwangsom in het kader van overtredingen van de Wet Markt en Overheid. Het gaat hier met name om zaken waarbij overheidsorganisaties publieke middelen gebruiken om hun goederen of diensten onder de kostprijs aan te bieden, wat kan leiden tot concurrentievervalsing ten opzichte van particuliere aanbieders. Als particuliere aanbieders in staat zijn de goederen of diensten tegen een lagere kostprijs te produceren dan heeft dit aanzienlijke efficiëntie-effecten. De outcome-berekening in deze gevallen wordt gebaseerd op het verwachte effect van een efficiëntieverbetering door de overheid om tegen integrale kosten met particuliere ondernemers te concurreren. Een andere mogelijkheid is dat de overheid de markt verlaat en dat particuliere ondernemingen de productie overnemen. In beide gevallen is de outcome gebaseerd op efficiëntieoverwegingen. Hoewel deze berekeningsmethode voor de hand ligt, wijkt deze op belangrijke punten af van de uitgangspunten van ACM. Bij concurrentie- en concentratietoezicht is de algemene richtlijn dat efficiëntie-effecten niet worden meegenomen in de outcome-berekening. Daarnaast zal ingrijpen van ACM in gevallen die de Wet Markt en Overheid betreffen naar verwachting leiden tot een hogere consumentenprijs, maar tot een besparing op publieke middelen. Het is daarom van belang op te merken dat de outcome die gebaseerd is op toezicht op de Wet Markt en Overheid van een andere orde is dan de outcome van concentratie- en concurrentietoezicht.

De totale outcome in 2013 van de Directie Mededinging is € 643 miljoen. Dit is de outcome waarbij ook zaken uit 2011 en 2012 met een effect van drie jaar zijn meegerekend. Het effect van maatregelen uit 2013 beslaat € 47 miljoen. Dit is aanzienlijk minder dan in voorgaande jaren. Het effect van € 47 miljoen bestaat voor een belangrijk deel uit het effect van de informele zienswijze overstromingsverzekering. Ook het aantal zaken in 2013 is beperkt: drie kartelzaken, een toezeggingsbesluit en een informele zienswijze. In voorgaande jaren schommelde het aantal zaken tussen de 15 en 20.

Binnen de kartelzaken roept de zaak over plantuien een aantal vragen op. Dit kartel startte in 2009, maar bleek instabiel en was in 2010 en volgende jaren niet meer actief. De vraag is in hoeverre het boetebesluit van ACM een effect heeft in 2013 en volgende jaren, aangezien het boetebesluit geen bestaand kartel heeft opgelost. Een andere kanttekening bij deze zaak is in hoeverre de outcome moet worden toegerekend aan de Nederlandse consument. Het grootste deel van de productie van

plantuinen is bestemd voor de export, waardoor ingrijpen van ACM vooral ten goede komt aan consumenten in buitenlandse markten.

Een aanzienlijk deel van de outcome van de Directie Mededinging is gebaseerd op de informele zienswijze overstromingsverzekering. Deze outcome-berekening is niet gebaseerd op prijseffecten, maar op een ad-hoc methode. Hoewel een ad-hoc methode in principe niet incorrect is, is het een afwijking van de algemene berekeningsmethode van de outcome van ACM, waarmee voorzichtig moet worden omgesprongen. In het geval van de overstromingsverzekering is de redenatie dat het afkeuren van een dergelijke (verplichte) verzekering de samenleving een aanzienlijk bedrag heeft bespaard aan overwinst. Dit bedrag is berekend als het verschil tussen de gemiddelde jaarlijkse kosten van herverzekering zoals geschat door het Verbond van Verzekeraars en de jaarlijkse verwachte overstromingsschade en komt uit op circa 25% van de kosten van herverzekering. Het is de vraag in hoeverre een dergelijk percentage een conservatieve schatting is van de overwinst. Daarnaast is de outcome sterk afhankelijk van de gemaakte aannames. ACM gaat in hun berekening uit van een benchmark waarbij de overwinst nul is. Dit is alleen mogelijk als er geen verzekering op de markt wordt gebracht. Een belangrijke lijn in de informele zienswijze is echter dat er vanuit de markt vraag is naar een overstromingsverzekering en dat deze vraag bediend kan worden door private verzekeringsmaatschappijen, zonder dat de verzekering verplicht hoeft te worden gesteld. Het ligt daarmee voor de hand dat de benchmark wordt gesteld op een situatie waarbij private niet-verplichte verzekeringen ontstaan. Het is mogelijk dat private partijen dusdanig scherp onderhandelen dat de overwinst voor de herverzekeraar vrijwel nul is, maar dit is niet zeker. Daarnaast blijft de overwinst voor de verzekeraar zelf bestaan.

2.4 Directie Telecom, Vervoer en Post

Dit jaar valt ook de telecomregulering onder ACM. Deze regulering werd voorheen uitgevoerd door de OPTA, die nu ook onderdeel uitmaakt van ACM. De outcome op het gebied van telecomregulering neemt het grootste deel van de outcome voor de Directie Telecom, Vervoer en Post voor zijn rekening. Besluiten uit 2013 op het gebied van vervoer leveren een bescheiden aandeel van 3 miljoen euro aan de outcome in 2013.

De outcome van telecomregulering bestaat uit meer dan 16 miljoen euro in 2013. Een veel grotere bijdrage aan de huidige outcome leveren zaken uit de jaren 2011 en 2012, samen goed voor circa 200 miljoen euro. Vrijwel al deze outcome hangt samen met marktanalysebesluiten. In zulke besluiten analyseert ACM of er op een relevante markt sprake is van aanmerkelijke marktmacht. In dat geval legt ACM tariefregulering op.

Voor de methode maakt ACM gebruik van de schatting van statische markteffecten uit de afzonderlijke marktanalysebesluiten. Hierbij gaat ACM uit van het geschatte prijseffect over het volume in de relevante markt. Dit prijseffect wordt berekend als een effect op de uiteindelijke retailprijs. In de outcome worden allocatieve welvaartseffecten buiten beschouwing gelaten. ACM neemt aan dat effecten gedurende een periode van drie jaar bijdragen aan de outcome.

De methodiek voor outcome van regulering van telecomdiensten wijkt af van die van tariefregulering van energienetwerken. Bij energienetwerken is de counterfactual, de hypothetische situatie zonder het bewuste ingrijpen, dat de prijzen gelijk blijven aan die in de voorgaande reguleringsperiode. In de telecombesluiten is de counterfactual een situatie zonder regulering, waarbij tarieven gezet zouden worden op een niveau dat in lijn is met de aanmerkelijke marktmacht die bedrijven op de betreffende markt hebben.

De aard van de regulering van de sectoren energie en telecom verschilt. Voor energie heeft ACM zonder meer de wettelijke bevoegdheid om energienetwerkstarieven vast te stellen. In de telecomsector dient ACM telkens eerst vast te stellen of een partij daadwerkelijk aanmerkelijke marktmacht heeft. Alleen dan kan ACM overgaan tot regulering van het betreffende tarief.

De outcome van de regulering van telecom neemt daarmee een plaats in die het midden houdt tussen die van energieregulering, en die van concentratietoezicht. Ook in dat laatste geval dient ACM eerst vast te stellen wat de marktmachteffecten van een concentratie zijn. Wanneer ACM een concentratie tegenhoudt, wordt de outcome bepaald door het verschil met de situatie zonder ingreep via een vuistregel in te schatten. Die methode past ACM in wezen ook toe op telecomregulering.

De mate waarin de telecomsector meer lijkt op de energiesector zal verschillen per zaak. Voor sommige markten is het bestaan van een dominante positie een relatief stabiele situatie, zoals in de energienetwerksector. Te denken valt aan de markt voor gespreksafgifte, waar sprake is van een monopolie. Andere deelmarkten zijn meer dynamisch, en marktmacht kan hier in de loop van de tijd wijzigen. Hier is de rol van de marktanalyse in het vaststellen van aanmerkelijke marktmacht belangrijker, en is de gelijkenis met concentratietoezicht sterker.

Toch zou ACM nogmaals kunnen overwegen of voor telecom, daar waar een tariefregulering gehandhaafd blijft, alleen het verschil in tarieven ten opzichte van eerdere regulering meegenomen moet worden in de outcome, zoals in de methodiek voor de energiesector. Dat voorkomt ook de noodzaak om schattingen te maken over tarieven die tot stand komen zonder regulering. Deze inschattingen zijn niet eenvoudig hard te maken, en zullen ook afhangen van de mate van concurrentie op de betreffende markt.

De totale outcome voor de Directie is 235 miljoen euro, en zoals aangegeven betreft het hier voornamelijk telecomzaken uit 2011 en 2012, gebaseerd op besluiten van de voormalige OPTA. Grote bijdragen komen van de marktbesluiten over ontbundelde toegang, wholesale breedbandlijnen en vaste telefonie.

ACM berekent de outcome van deze regulering op basis van prijseffecten zoals geschat in de marktbesluiten. Deze worden geformuleerd als percentage van de retailprijs, waarin de desbetreffende gereguleerde prijs doorgaans een component is. ACM neemt in de outcomeberekening telkens het laagst aangenomen prijseffect. De aannames van deze prijseffecten verschillen tussen de besluiten.

Voor de outcomeberekening lijkt het ons transparanter om uit te gaan van een vuistregel over het prijseffect, dan wel ad-hoc verschillen in prijseffecten te onderbouwen. De aangenomen prijseffecten (tussen 2 en 5 procent van de retailtarieven) schijnen niet onredelijk. De grond voor de huidige aannames, en met name de verschillen tussen dergelijke aannames in de verschillende besluiten, zijn ons uit de besluiten echter niet duidelijk.

De grootste bijdrage aan outcome voor Directie TVP uit 2013 stamt van de regulering van gespreksafgiftetarieven voor vaste en mobiele telefonie. Het gaat hier om 16 miljoen euro per jaar voor een periode van drie jaar. De berekening van outcome voor deze zaak wijkt af van de standaardmethode. Waar in andere zaken een enkelvoudig effect op consumentenprijzen wordt aangenomen, gebruikt ACM in dit besluit een meer gecompliceerd model om ook de doorwerkingseffecten op andere tarieven te analyseren.

Een dergelijke berekeningswijze is enerzijds verdedigbaar. Winsten door hoge gespreksafgifte worden in deze markt op zijn minst deels gebruikt om scherper te concurreren op andere tarieven, bijvoorbeeld abonnementstarieven. Indien die effecten veronachtzaamd zouden worden, zou ACM de effecten van deze tariefdaling op consumentensurplus te hoog inschatten. Het afwijken van de standaardmethodiek is daarmee in dit geval verstandig en voorkomt overschatting.

Aan de andere kant wijkt de berekening van outcome voor deze zaak wel af van de uitgangspunten voor outcomeberekening. De gestelde toename in consumentensurplus valt grotendeels toe te schrijven aan veranderende belpatronen en belvolumes als gevolg van de wijzigingen in tariefstructuren. Het betreft daardoor voornamelijk allocatieve welvaartseffecten, die juist in overige zaken buiten beschouwing worden gelaten.

Overige zaken uit 2013 die bijdragen aan de outcome van Directie TVP leveren een geringere outcome. Het betreft hier onder meer tariefverlaging van telefoongesprekken naar zogenaamde niet-geografische nummers en verlaging van

toegangstarieven tot antenneopstelpunten. Op het gebied van vervoersregulering heeft ACM ingegrepen in loodsgeldtarieven en tarieven van Schiphol.

2.5 Totaalbeeld

De conclusies van onze plausibiliteitstoets zijn deels vergelijkbaar met die van vorig jaar. Net als voorgaande jaren is de outcomeberekening zorgvuldig uitgevoerd, met behulp van rudimentaire vuistregels, en met voldoende mate van onderbouwing vanuit de economische literatuur. De outcomeberekening geeft daarmee een indicatie van de orde van grootte van *de relatief eenvoudig kwantificeerbare directe effecten op korte termijn voor directe afnemers van bedrijven* onder mededingingstoezicht en regulering.

Een verschil met onze eerdere analyses is dat wij de outcome dit jaar niet zonder meer als voorzichtig kunnen kwalificeren. Dit komt door de verlenging van de termijn waarop ingrijpen effect heeft op outcome van één naar drie jaar. Eerder beoordeelden wij een termijn van één jaar als conservatief. De nieuwe termijn van drie jaar is duidelijk minder conservatief, hoewel meer in lijn met hoe outcome in het buitenland berekend wordt. Een tweede reden is de asymmetrische wijze waarop veranderingen in de rentestand doorwerken in de outcome van energieregulering. Rentedalingen leiden zo tot grotere outcome, maar rentestijging gaan niet ten koste van outcome.

Verder hebben we in de sectie methodiek een aantal kanttekeningen bij de outcomeberekening gemaakt. We lichten de in onze ogen drie belangrijkste er hier nog een keer uit.

Ten eerste laat de outcomeberekening diverse effecten buiten beschouwing, zoals de gevolgen voor dynamische efficiëntie en de afschrikkende werking op anti-competitieve afspraken. 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 zijn dan die van de gerapporteerde outcome. De interpretatie van de outcomeberekening vraagt daarom om grote voorzichtigheid.

Ten tweede bevelen wij nader onderzoek aan naar de methode waarmee de outcome van regulering bepaald wordt. De huidige methode verschilt per reguleringsactiviteit van ACM (telecom en energie).

Tot slot hebben we in een klein aantal gevallen twijfels of de desbetreffende zaak daadwerkelijk in de gestelde mate aan outcome bijdraagt. Het betreft hier de mededingingszaken plantuien en overstromingsrisico, en het besluit over de aanwending van veilinggelden bij Directie Energie.

3 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 No. 1.

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



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 2014