



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 15 maart 2013

# Plausibiliteitstoets Outcome-berekening NMa over 2012

*Uitgevoerd op verzoek van  
de NMa*





# CPB Notitie

Aan: NMa

**Centraal Planbureau**  
Van Stolkweg 14  
Postbus 80510  
2508 GM Den Haag

T (070) 3383 380  
I [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)

## Contactpersoon

Paul de Bijl  
Michiel Bijlsma  
Gijsbert Zwart

**Datum:** 15 maart 2013

**Betreft:** Plausibiliteitstoets Outcome-berekening NMa

## Samenvatting

De NMa publiceert jaarlijks een schatting van wat het werk van de NMa oplevert voor consumenten en afnemers in termen van welvaart. Deze 'outcome' betreft de kwantificeerbare baten in termen van afnemerswelvaart van het handelen van de NMa. Op verzoek van de NMa heeft het CPB de berekening getoetst. In deze beknopte plausibiliteitstoets beoordeelt het CPB, op hoofdlijnen, de zorgvuldigheid bij het berekenen van de outcome en de redelijkheid van de orde van grootte van de outcome. De NMa heeft de outcomeberekening zorgvuldig uitgevoerd. De exercitie geeft 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. We maken drie kanttekeningen: (i) De outcomeberekening laat diverse effecten buiten beschouwing, zoals gevolgen voor dynamische efficiëntie en de afschrikkende werking op anti-competitieve afspraken. Dat vraagt om een voorzichtige interpretatie. (ii) De NMa maakt conservatieve aannames, maar het is toch mogelijk dat de gerapporteerde outcome ook te hoog kan zijn. Ook kan de orde van grootte van de berekende outcome anders zijn dan het resultaat van een berekening van de relevante welvaartseffecten. (iii) De outcomeberekening is gevoelig voor uitschieters en individuele zaken.

# 1 Inleiding

## 1.1 Verzoek van de NMa

In Kemp et al. (2013) geeft de NMa een schatting van wat haar werk in 2012 opleverde voor consumenten en afnemers in termen van welvaart, de 'outcome'. Met het periodiek publiceren van de outcome wil de NMa de kwantificeerbare baten in termen van afnemerswelvaart van haar handelen voor maatschappij en politiek in beeld brengen.

Op verzoek van de NMa heeft het CPB de berekeningen getoetst, net als vorig jaar (CPB, 2012). In deze beknopte plausibiliteitstoets beoordeelt het CPB, op hoofdlijnen, de gehanteerde zorgvuldigheid bij het berekenen van de outcome en de redelijkheid van de orde van grootte van de outcome. Om deze plausibiliteitstoets uit te voeren, hebben wij in CPB (2012) de methodiek (Kemp et al., 2010) besproken. Deze is dit jaar niet gewijzigd. Voor onze beoordeling van de methodiek verwijzen wij daarom naar onze notitie van vorig jaar. Onze bevindingen en kritische kanttekeningen bij de methodiek zijn bijgevolg ongewijzigd. Ten behoeve van de onderhavige notitie hebben wij het rapport met de outcomeberekening (Kemp et al., 2013) op hoofdlijnen bestudeerd. We hebben data op globaal niveau ingezien, maar geen toetsing over de cijfers zelf verricht. Verder hebben we gesproken met een van de auteurs van de outcomeberekening en inzage gehad in de lijst met cases en de berekeningswijze.<sup>1</sup> De onderhavige notitie volgt dus, inkortingen daargelaten, de lijnen van CPB (2012). Voor de leesbaarheid hebben we, waar toepasselijk, tekst overgenomen uit de vorige rapportage.

## 1.2 Methodiek van de NMa

Kemp et al. (2010) beschrijft in detail de methode om de jaarlijkse outcome te berekenen. Voor een uitgebreide bespreking van de methodiek, zie onze eerdere notitie CPB (2012). We vatten de methode hier bondig samen.

De NMa berekent de effecten op consumentenwelvaart met behulp van vuistregels. De NMa hanteert daarbij voorzichtige aannames over de omvang van effecten, gericht op het verkrijgen van een voorzichtige schatting. De outcomeberekening richt zich op de kerntaken van de NMa, namelijk concurrentietoezicht, fusietoezicht en regulering. De te verwachten effecten van interventies op prijzen, afzet en de productieve efficiëntie bepalen vervolgens de outcome. De NMa beperkt zich in de berekening tot formele besluiten en sancties waarvan het economische effect met voldoende zekerheid te schatten is. De NMa neemt daarbij de volgende effecten mee:

- Omzeteffecten (ook wel prijseffecten genoemd door de NMa); deze treden op wanneer (bijvoorbeeld) het oprollen van een kartel leidt tot lagere prijzen en wanneer concentratietoezicht voorkomt dat een fusie leidt tot hogere prijzen. Dit effect betreft de verandering in omzet bij de verkochte hoeveelheid voor ingrijpen, ofwel het voordeel voor de huidige afnemers. Dit effect betreft een verschuiving van surplus van producenten naar afnemers.
- Allocatie-effecten; deze treden op wanneer een prijsdaling de vraag aanwakkert en zo het welvaartsverlies door vraagafname als gevolg van een hoge prijs (het *deadweight loss*) vermindert.
- De productieve efficiëntie; deze kan stijgen bij een toename van de concurrentie.

---

<sup>1</sup> Het CPB heeft de outcomeberekening niet ter controle herbekend; in het bijzonder is niet gekeken naar mogelijke rekenfouten, marktparameters en de selectie van mededingingszaken. De notitie gaat verder niet in op individuele cases die de NMa onder handen heeft gehad.

De NMa neemt niet mee in de berekening van de outcome: dynamische efficiëntie, anticipatie- en afschrikkingseffecten, type I en type II fouten en effecten die met vertraging (na het eerste jaar) optreden. Bij ingrepen met een potentieel effect over meerdere jaren beperkt de NMa zich dus tot het “eerstejaarseffect”. Omdat de uitkomst van de berekening kan schommelen en reguleringsbesluiten vaak een looptijd van drie jaar hebben, publiceert de NMa de eerstejaarseffecten en het driejaars voortschrijdend gemiddelde van de eerstejaarseffecten over de afgelopen drie kalenderjaren. De gerapporteerde outcome betreft dat gemiddelde.

De NMa bespreekt in paragraaf 1.3 de conclusies van de vorige plausibiliteitstoets. Daarin gaven we aan dat de outcomeberekening een indicatie geeft van de orde van grootte van de relatief eenvoudig kwantificeerbare directe effecten op korte termijn voor directe afnemers van bedrijven onder mededingingstoezicht en regulering. We stippen de belangrijkste punten uit paragraaf 1.3 aan:

1. De NMa heeft, mede naar aanleiding van de bevindingen in CPB (2012), een zorgvuldige afweging gemaakt over aanpassing van de methodiek en besloten deze voor de outcome over 2012 nog niet aan te passen. Een observatie die blijft staan is derhalve dat de outcomeberekening diverse effecten buiten beschouwing laat, zoals de gevolgen voor dynamische efficiëntie en de afschrikkende werking op anti-competitieve afspraken. De interpretatie van de outcomeberekening vraagt daarom om grote voorzichtigheid en zoals we vorig jaar beargumenteerden, het verdient aanbeveling om verdere studie te verrichten naar de methodiek.
2. De NMa beargumenteert dat de gebruikte methode vermoedelijk leidt tot een conservatieve schatting. Echter, dat is vooralsnog een vermoeden. Zoals wij vorig jaar stelden: het is onduidelijk of het resultaat van de outcomeberekening een conservatieve dan wel optimistische schatting is van de welvaartseffecten die in de praktijk op kunnen treden.
  - a. Mogelijke redenen zijn onder meer type I fouten (*false positives*, zoals het onterecht afkeuren van een fusie of het onterecht verlagen van een gereguleerd tarief) en type II fouten (*false negatives*, zoals het onterecht goedkeuren van een fusie of het onterecht toestaan van een tariefsverhoging).
  - b. De neerwaartse bijstelling van de outcome van concurrentietoezicht met € 60 miljoen illustreert dit punt. Dit betrof een geaggregeerde bijstelling van aanpassingen in diverse jaren. Deze aanpassing wijst op de mogelijkheid dat een recent gerapporteerde outcome ook te hoog, in plaats van te laag, kan zijn.
  - c. Verder neemt de berekening diverse effecten niet mee, die wel relevant zijn voor een meting van welvaartseffecten. De orde van grootte van de berekende outcome kan dus verschillen van die van de relevante welvaartseffecten.
  - d. We plaatsen kanttekeningen bij de outcome door het toestaan van ziekenhuisfusies waarbij de fusiepartners hebben toegezegd gedurende enige tijd de prijzen niet te verhogen (zie par. 2.1). Deze fusies dragen voor ongeveer de helft bij aan de outcome door concentratietoezicht.
3. De outcomeberekening is gevoelig voor uitschieters. De NMa ondervangt dit deels door de rapportage van een voortschrijdend gemiddelde. De NMa beargumenteert verder dat het aantal zaken stijgt, waardoor de volatiliteit afneemt. Desalniettemin blijft de gevoeligheid voor individuele zaken groot: een klein aantal zaken kan de bulk van de outcome bepalen. Zo zorgen drie mededingingszaken voor ongeveer de helft van het totale eerstejaarseffect.

### 1.3 Outcome-berekening over 2012

Het eerstejaarseffect voor 2012 bestaat uit de volgende componenten:

1. Elf concentratiezaken met een eerstejaarseffect van € 79 miljoen. Het betreft één verbodsbesluit, één vergunningsaanvraag die is ingetrokken in de vergunningsfase, één melding die is ingetrokken

- in de meldingsfase, en acht zaken die zijn goedgekeurd met remedies dan wel toezeggingen, waarvan vier in de meldingsfase en vier in de vergunningfase.
2. Vier sanctiebesluiten in verband met kartels en drie toezeggingsbesluiten, met een eerstejaarseffect van € 143 miljoen.
  3. Energiekamer: toezicht op de energieprijzen in de consumentenmarkt, met een eerstejaarseffect dat afgerond uitkomt op € 0 miljoen.
  4. Vervoerkamer: regulering van het spoor en het loodswezen, met een eerstejaarseffect van € 25 miljoen.

Het totale eerstejaarseffect voor 2012 is, zonder verdere aanpassingen, € 247 miljoen. Daarvan hangt € 22 miljoen samen met een informele toetsing van tarieven van ProRail en een aanpassing van de methodiek door ProRail. Wij kunnen niet beoordelen in welke mate de NMa de doorslag heeft gegeven. Naast het totale eerstejaarseffect zijn de eerstejaarseffecten in eerdere jaren gerelateerd aan zeven kartelzaken met € 60 miljoen verlaagd. Verder had een uitspraak van het CBB invloed op het eerstejaarseffect van de Energiekamer over 2010. In dat jaar mochten de inkomsten stijgen, zodat het eerstejaarseffect voor dat jaar op € 0 uitkomt. Ook deze aanpassing heeft geen effect op de outcome. De outcome, ofwel het driejaars voortschrijdend gemiddelde, voor 2012 bedraagt € 251 miljoen. Tot slot, de NMa rapporteert dat de outcome sinds 2002 schommelt tussen grofweg € 250 miljoen en € 600 miljoen.

## 2 Beoordeling op hoofdlijnen

### 2.1 Concentratietoezicht

Bij fusietoezicht tellen die zaken mee in de outcomeberekening waarbij de NMa invloed heeft gehad op het wel of niet tot stand komen van voorgenomen fusies.<sup>2</sup> Zonder specifieke informatie over een zaak wordt de verwachte prijsstijging op 1% voor alle bedrijven in de relevante markt geprikt. De aanname is dat dankzij het tegenhouden van een fusie of het opleggen van een remedie, de prijzen in de markt lager zullen liggen dan zonder ingrijpen. De vuistregels over prijseffecten sluiten aan bij gestileerde, gangbare economische modellen. De aanname van een prijseffect van 1% is conservatief.<sup>3</sup>

Verder neemt de NMa het *deadweight loss* effect mee, op basis van vuistregels. Dit effect wordt bepaald aan de hand van gegevens over de prijselasticiteit van de vraag en de omzet. Zonder directe gegevens over de prijselasticiteit, helpt een aanname van Cournot-concurrentie om de elasticiteit te berekenen met behulp van de prijskostenmarge. In het algemeen is dit effect kleiner dan het prijsopdrijvende effect.

Om de vermindering van de productieve efficiëntie te bepalen, veronderstelt de NMa dat minder concurrentie leidt tot een minder efficiënte productie, met als vuistregel 1% van de marktomzet. De NMa gaat er verder van uit dat een concurrentiebeperkende fusie niet tot efficiëntievoordelen leidt. De gedachte is dat een *efficiency defence*, bij substantiële efficiëntievoordelen van een fusie die de mededinging beperkt, succesvol kan zijn. Afhankelijk van de wijze waarop een fusieaanvraag het proces van meldings- en vergunningsfase doorloopt (bijvoorbeeld wel/geen vergunningseis, wel/geen remedie, wel/geen groen licht voor fusie), worden berekende economische effecten voor 0%, 70% of 100% meegenomen.

De NMa houdt geen rekening met het afschrikkende effect van haar ingrijpen. Verder houdt de NMa geen rekening met de mogelijkheid dat zij fouten maakt, te weten type I fouten (het onterecht afkeuren van een

<sup>2</sup> Bijvoorbeeld het verbieden van een voorgenomen fusie, het goedkeuren van een voorgenomen fusie onder voorwaarden, de intrekking van een meldings-/ vergunningsaanvraag of het intrekken van een vergunningsaanvraag na specifieke vergunningseisen, waarbij beoordeeld wordt of er een relatie is met door de NMa geuite bedenkingen.

<sup>3</sup> Ashenfelter en Hosken (2008), Weinberg (2008).

fusie) en type II fouten (het onterecht goedkeuren van een fusie). De daadwerkelijke outcome kan dus hoger of lager uitvallen. Voor aanvullende kanttekeningen bij de methode, zie CPB (2012).

De outcomeberekening van concentratietoezicht beslaat elf zaken: één vergunningsaanvraag ingetrokken in de tweede fase, drie positieve tweede fase besluiten met prijstoezegging, één intrekking van een fusiemelding in de eerste fase (mede veroorzaakt door gesignaleerde mededingingsproblemen), vier positieve eerste fase besluiten met remedies, één positieve tweede fase besluiten met remedies, en één verbodsbesluit. Het totale eerstejaarseffect bedraagt € 79 miljoen.

Het eerstejaarseffect bestaat voor circa de helft uit outcome door drie ziekenhuisfusies. De NMa heeft bij deze fusies geen remedie bedongen, maar is accoord gegaan met een tijdelijk prijsplafond op initiatief van de fuserende partijen. De NMa neemt de berekende outcome wel voor 100% mee, zoals bij zaken met een remedie. Dit plafond zal in ieder geval effectief zijn tot 2016. De NMa zal in 2015 bekijken of er voldoende disciplinerende maatregelen vanuit de markt is. In dat geval is verlenging niet nodig. Wij kunnen niet voorzien of deze overgang conform deze intentie zal plaatsvinden. Er is een mogelijk risico dat de effectiviteit van het plafond na enkele jaren zal “verdampen”. Wij zien daarom een afweging tussen een positieve outcome op korte termijn en een (vermoedelijk bescheiden) risico op prijsstijgingen over enkele jaren. Vanwege deze overwegingen kan de berekende outcome door concentratietoezicht, die de NMa ziet als een voorzichtige (lage) inschatting, mogelijk aan de hoge kant zijn.

## 2.2 Concurrentietoezicht

De outcomeberekening beperkt zich tot boetebesluiten in het kader van overtredingen van de Mededingingswet en bindende aanwijzingen, toezeggings- en andere besluiten waarvan het voldoende duidelijk is dat deze tot kwantificeerbare economische effecten leiden. De NMa neemt alle sanctiebesluiten mee in de outcomeberekening vanwege de eenduidigheid van de effecten daarvan. Toezeggingsbesluiten en bindende aanwijzingen tellen alleen mee wanneer er een voldoende mate van zekerheid is over de economische effecten. Zonder specifieke informatie over een zaak wordt de verwachte prijsdaling van het oprollen van een kartel of het beëindigen van misbruik van marktmacht op 10% geprikt. Een aanname is dat alleen karteldeelnemers profiteren van prijseffecten (bij misbruik van een economische machtspositie is de aanname dat alleen het betreffende bedrijf profiteert). Het is in de praktijk mogelijk dat partijen buiten een kartel meeliften met de hogere kartelprijs. De berekening van het omzeteffect wordt dan onderschat.

In beginsel behandelt de NMa alle verboden horizontale afspraken gelijk wat betreft het omzeteffect van 10%, en hanteert zij in specifieke gevallen een andere vuistregel. Daarnaast berekent de NMa alleen het eerstejaarseffect van het oprollen van een kartel op het omzeteffect en het allocatie-effect.

Bij zowel een kartel als bij machtsmisbruik veronderstelt de NMa dat deze vormen van mededingingsbeperkend gedrag de productieve efficiëntie negatief beïnvloeden. Bij het oprollen van een kartel hanteert de NMa als vuistregel dat dit een 1% hogere productieve efficiëntie oplevert. In misbruikzaken wordt per geval bekeken wat redelijk is, indien mogelijk (anders wordt het effect op nul gezet).

Voor kanttekeningen bij de methode, zie CPB (2012).

De outcomeberekening van concurrentietoezicht beslaat zeven zaken: vier kartelzaken en drie toezeggingsbesluiten. Het eerstejaarseffect is € 143 miljoen. Dit is de som van het omzeteffect, allocatie-effect en hogere productieve efficiëntie in deze cases. Daarnaast gaven diverse aanpassingen, vanwege uitspraken van de rechtbank/CBb en een correctie voor dubbeltellingen, aanleiding tot een neerwaartse correctie van het eerstejaarseffect in eerdere jaren met € 60 miljoen, wat bij elkaar genomen een forse bijstelling is (de bijstellingen in de afzonderlijke jaren zijn kleiner). Daaronder valt het eerstejaarseffect voor de zaak LHV uit 2011.

Bij de interpretatie van de outcome is het belangrijk om oog te hebben voor het feit dat effecten op dynamische efficiëntie niet meegenomen zijn. De daadwerkelijke outcome kan daardoor hoger of lager uitvallen. Voor aanvullende kanttekeningen, zie CPB (2012).

## 2.3 Toezicht energiemarkten

Bij regulering tellen afzonderlijke maatregelen en besluiten mee in de outcomeberekening waarvoor een effect op marktuitkomsten aannemelijk is. Dat is in de eerste plaats het geval bij tariefbesluiten. De NMa 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. Daarnaast kan de NMa interveniëren in leveringstarieven voor eindgebruikers. De NMa heeft zich bij de outcomeberekening beperkt tot dergelijke besluiten. Voor de energiesector, waar de prijselasticiteit van de vraag laag is, worden allocatie-effecten genegeerd, en alleen effecten op omzet en productieve efficiëntie meegenomen.

Voor tariefregulering vergelijkt de NMa in de outcomeberekening de ontwikkeling van de toegestane inkomsten van de netwerkbeheerder met de toegestane omzet aan het begin van elke reguleringsperiode, in reële termen. De NMa corrigeert daarbij voor exogene wijzigingen in de vraag naar transportdiensten en voor gerealiseerde investeringen. De aanname hierbij is dat deze herijking welvaartsneutraal is, ofwel, de door NMa toegestane (daadwerkelijke) investeringen zijn inderdaad efficiënt. De NMa toetst de efficiëntie van investeringen via de benchmark (de regionale netten of de internationale netwerken) dan wel afzonderlijk (bij grote investeringen).

Onder de huidige methodiek berekent de NMa een outcome van nul wanneer uit de te behalen efficiëntiekorting en de toegestane tariefstijging door exogene factoren een toegestane tariefstijging resulteert. Een preciezere weergave zou een onderscheid maken naar de componenten in de uiteindelijke tariefstelling: een bijdrage tot de outcome voor die component die daadwerkelijke efficiëntiekorting is, en een bijdrage van nul voor de component veroorzaakt door het doorberekenen van exogene kostenfactoren. Door alleen het netto-effect te bekijken wordt de bijdrage van de regulering aan efficiëntieverhoging in feite onderschat. Op dezelfde wijze kan er bij een exogene kostendaling een overschatting van de outcome plaatsvinden.

Net als bij concentratie- en concurrentietoezicht, zijn ook hier type I en II fouten mogelijk: het toestaan van tariefverhogingen als gevolg van exogene kostenstijgingen is niet noodzakelijk efficiënt. De situatie in 2012 illustreert dit. De NMa heeft in dat jaar (na een uitspraak van de rechter) een eerder toegestane tariefstijging verlaagd. Aangezien echter in dit geval ook na deze correctie de toegestane inkomsten nog steeds mogen toenemen (maar met een kleiner bedrag) treedt als gevolg van de berekeningswijze geen verandering op in de outcome.

De outcome uit het ingrijpen op de tarieven op de leveringsmarkt voor consumenten wordt berekend op basis van het verschil tussen aanvankelijk aangekondigde tarieven en tariefstelling na ingrijpen (al dan niet via het opleggen van een maximumtarief). Hiermee wordt een mogelijk anticipatie-effect – leveranciers matigen hun tarieven om ingrijpen te voorkomen – buiten beschouwing gelaten. Voor aanvullende kanttekeningen bij de methode, zie CPB (2012).

In 2012 heeft de NMa zowel op het gebied van netwerkregulering als op het gebied van toezicht op leverancierstarieven besluiten gepubliceerd. De totale eerstejaarseffecten van deze besluiten uit 2012 komen afgerond uit op € 0 miljoen.

Op het gebied van netwerkregulering betreft het een herziening van de x-factor-besluiten uit 2010 voor regionale elektriciteitsnetbeheerders. Hoewel de NMa deze x-factoren in deze herziening naar boven toe bijstelt, blijft de resulterende x-factor negatief (dat wil zeggen, de inkomsten van de netbeheerders mogen toenemen). Gezien de door NMa gebruikte methodiek van outcome-berekening om geen outcome toe te



kennen wanneer inkomsten mogen stijgen leidt deze bijgestelde x-factor niet tot outcome (evenmin als de oorspronkelijke vaststelling in 2010).

Bij het toezicht op leveringstarieven op de consumentenmarkten voor elektriciteit en gas zijn na interventie door de NMa in 2012 de tarieven van een aanbieder naar beneden bijgesteld. De outcome, berekend op basis van het verschil tussen tarieven voor en na ingrijpen, is hier EUR 20.000. Het bedrag draagt daarmee niet materieel bij aan de totale outcome van de NMa. Het totale eerstejaarseffect is dus nihil.

## 2.4 Toezicht vervoersmarkten

De outcomeberekening voor de transportsector (spoor, openbaar vervoer, luchtvaart en loodswezen) beperkt zich tot het prijseffect. Dit omdat interventies in het algemeen betrekking hebben op de berekeningsmethode van de toegestane omzet van gereguleerde bedrijven.

De NMa toetst tariefvoorstellen van de bedrijven onder toezicht aan eerder vastgestelde regels voor kostentoerekening. Dat resulteert ofwel in een akkoord, ofwel in een neerwaartse bijstelling van het voorgestelde tarief. De aanname daarbij is dat de bedrijven onder toezicht, zonder regulering, de door hen zelf voorgestelde tarieven zouden vragen. Het prijseffect bestaat dus uit het verschil tussen het voorgestelde en gecorrigeerde tarief. Het hanteren van het voorgestelde tarief als referentiepunt is uiteraard enigszins arbitrair, maar wel voor de hand liggend. Eventuele welvaartseffecten op de lange termijn (bijvoorbeeld door investeringen) blijven buiten beschouwing. Voor aanvullende kanttekeningen bij de methode, zie CPB (2012).

De outcomeberekening van regulering door de Vervoerskamer bestaat uit het effect van een informele toetsing van de gebruiksvergoedingstarieven van ProRail (eerstejaarseffect € 22,1 miljoen) en drie besluiten op het gebied van de loodsgeldtarieven, waarvan er twee eerdere besluiten herzien. Voor 2012 is het eerstejaarseffect 2,7 miljoen, de eerstejaarseffecten voor 2010 en 2011 worden herzien met € 0,9 miljoen en -€ 1,4 miljoen respectievelijk.

De besluiten op het gebied van het loodswezen hebben een bescheiden effect op de totale outcome. De outcome op basis van ingrijpen bij ProRail is substantiëler. In deze zaak heeft NMa geen wettelijke bevoegdheid tot toetsing. Wel heeft de NMa een informele toetsing uitgevoerd en ProRail van de bevindingen op de hoogte gebracht. ProRail heeft in reactie aangegeven de methodiek van de bepaling van de gebruikersvergoedingstarieven te wijzigen. Hierdoor daalt het aan gebruikers in rekening gebrachte bedrag met de genoemde € 22,1 miljoen. We kunnen niet vaststellen of deze herziening door ProRail volledig of gedeeltelijk toe te rekenen valt aan het ingrijpen van de NMa.

## 2.5 Totaalbeeld

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

1. De outcomeberekening laat diverse effecten buiten beschouwing, zoals de gevolgen voor dynamische efficiëntie en de afschrikkende werking op anti-competitieve afspraken. De interpretatie van de outcomeberekening vraagt daarom om grote voorzichtigheid.
2. De NMa volgt een voorzichtige aanpak, gericht op het verkrijgen van een conservatieve uitkomst. Het is desalniettemin mogelijk dat het resultaat van de outcomeberekening een te optimistische schatting oplevert van de welvaartseffecten die in de praktijk op kunnen treden. De gerapporteerde outcome kan zowel te hoog als te laag zijn. 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.

3. De outcomeberekening is gevoelig voor uitschieters. Ondanks de aanpak in de methode om dit tegen te gaan, blijft de gevoeligheid voor individuele zaken groot.

CPB (2012) sloot af met suggesties voor aanpassing van de methode. De NMa stelt te hechten aan consistentie en vergelijkbaarheid over de jaren van de outcomeberekening. Dit argument heeft bijgedragen aan de keuze om de methode (nog) niet aan te passen. De gehanteerde methode vraagt echter om grote voorzichtigheid bij de interpretatie van de outcome, zoals bovenstaande punten duidelijk maken. Zoals CPB (2012) verder opmerkte zijn de outcomeberekening van mededingingstoezicht en regulering verschillend van aard. Immers, het vaststellen van tarieven middels tariefregulering is een expliciete taak van de NMa. De omzet van de energiesector en de gekozen benchmark van prijzen zonder regulering 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. Deze observatie is ter overweging bij aanpassingen van de methodiek bij effectuering van de fusie van de NMa, de OPTA en Consumentenautoriteit.

### 3 Literatuur

CPB (2012), Plausibiliteitstoets Outcome-berekening NMa, CPB Notitie, 24 januari.

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, Jarig van Sinderen en Daniël Leliefeld, 2013, Outcome van NMa-optreden: Resultaten voor 2012, NMa Working Paper No. 8.





Dit is een uitgave van:

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

[info@cpb.nl](mailto:info@cpb.nl) | [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)

Maart 2013