

## Tilburg University

### De markt meester

van Damme, E.E.C.

*Published in:*

Langs Lijnen van Geleidelijkheid. Aanbodeconomie en Marktwerking in Nederland

*Publication date:*

2000

*Document Version*

Peer reviewed version

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

van Damme, E. E. C. (2000). De markt meester. In R. S. G. Lenderink, A. P. Ros, & J. van Sinderen (Eds.), *Langs Lijnen van Geleidelijkheid. Aanbodeconomie en Marktwerking in Nederland* (pp. 163-176). Wolters-Noordhoff.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

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

DE MARKT MEESTER

Eric van Damme

CentER

KUB

februari 2000

## 1. INLEIDING

De vraag welke de rol van de overheid in een markteconomie zou moeten zijn is een oude. Niet ter discussie staat dat de overheid een aantal essentiële taken te vervullen heeft, zoals het garanderen van veiligheid en rechtszekerheid, en dat na de Tweede Wereldoorlog de overheid teveel taken naar zich toetrokken had. Langzaam is het besef ontstaan dat juist daardoor de overheid tekort schiet en dat publieke belangen beter gediend kunnen worden door, daar waar mogelijk, van concurrentie tussen private partijen en het instrument “markt” gebruik te maken. Nadat de eerste dereguleringsoperatie in de jaren 80 in Nederland weinig succesvol was, heeft de tweede golf van de jaren 90, die door krachtige wind uit Brussel gevoed werd, het Nederlands economisch landschap drastisch en definitief gewijzigd.

Marktwerking is geen doel, maar een middel, zoals de politiek het zo mooi, en ditmaal juist, formuleert. Maar is het middel ook effectief?, is dan de natuurlijke vraag. Het lijkt dat de Nederlandse politici en beleidsambtenaren deze vraag aan de academische wereld hebben overgelaten, het beleidsdebat werd immers vooral ideologisch gevoerd, waarbij initieel de potentiële tegenstanders zich wel erg gemakkelijk lieten overrompelen. Het naïeve geloof in de volmaakte markt leidde tot relatief geringe aandacht voor de institutionele vormgeving van de markt bij een aantal dereguleringsoperaties, met als natuurlijk gevolg dat de nieuw gecreëerde markten niet altijd de vruchten leverden die beloofd waren. Dit bood de tegenstanders de kans op te krabbelen en aan de definitieve K.O. te ontsnappen. Wellicht dat in deze fase van de strijd iemand op het idee komt de wetenschap te raadplegen, zodat deze de beslissende tik kan uitdelen.

Economen weten dat de markt in het algemeen beter presteert dan de overheid, maar dat het zaak is niet alle markten over één kam te scheren. Niet alle markten werken en dus is het instrument niet altijd effectief. Economisch onderzoek en ervaringen in landen en sectoren laten zien dat, daar waar effectieve concurrentie ontstaat, de private sector niet alleen goedkoper produceert dan de overheid, maar ook beter aan de wensen van de consument voldoet en bovendien meer innoveert. Het beeld dat uit economieën in transitie en uit geliberaliseerde sectoren als telecommunicatie naar voren komt is

eenduidig<sup>1</sup>. Ook uit macro-economisch onderzoek op bedrijfsniveau blijkt dat intensiever concurrentie en verandering van eigendomsstructuur de productiviteit verhoogd<sup>2</sup>.

Bij deze lofzang op de markt kunnen drie kanttekeningen geplaatst worden. Ten eerste is het bewijs dat een (competitieve) markt werkt niet zo overtuigend als men wel zou willen. Een belangrijke reden daarvoor is overigens het geringe aantal datapunten dat het moeilijk maakt statistisch significante resultaten te bereiken. Klaarblijkelijk waren economen a priori zo overtuigd van de superioriteit van de markt dat men niet intensief naar bewijzen vóór (of tegen) deze bewering gezocht heeft. Ten tweede heeft theoretisch onderzoek (nog) niet veel opgeleverd. De reden is dat er in het standaard Arrow-Debreu model niets te bewijzen is, maar dat, zodra men één aanname loslaat, de resultaten alle kanten uit kunnen gaan, afhankelijk van de gemaakte aannames. Hier wrekt zich dat de theorie zich redelijk vrij van de empirie ontwikkeld. Ten derde is het bewijs voor de effectiviteit van de concurrentie overtuigender dan het bewijs met betrekking tot de eigendomsstructuur. Dit is natuurlijk niet echt verrassend, zo zijn ook in de private sector substantiële efficiëntieverschillen waar te nemen. Markten zijn klaarblijkelijk wel competitief, maar zeker niet perfect competitief.

Op markten waar geen effectieve concurrentie mogelijk is (bijvoorbeeld omdat van een “natuurlijk monopolie” sprake is) ligt het ietwat anders. Daar zal een private aanbieder wel efficiënter produceren dan een publieke, maar hij zal niet noodzakelijk datgene produceren wat de consumenten wensen. Ook hier is discipline nodig om het gewenste resultaat te bewerkstelligen. Verschillende instrumenten zijn denkbaar waarbij concurrentie om de markt en regulering van de markt alternatieven zijn, die overigens best in combinatie kunnen worden ingezet. Tevens moet de conclusie dat het aanbod monopolistisch moet zijn niet te snel getrokken worden, de “benefits” van concurrentie moeten tegen de kosten van duplicatie van de infrastructuur worden afgewogen. In essentie is de vraag naar de optimale sturing van de markt: de overheid waarborgt de publieke belangen door het formuleren van randvoorwaarden en door het toezien op de naleving van deze randvoorwaarden. Alleen als de transactiekosten verbonden aan dergelijke contracten hoog zijn, bijvoorbeeld omdat de kwaliteit van het geleverde niet gemakkelijk

---

<sup>1</sup>Zie bijvoorbeeld W. Megginson en J. Netter “From state to market: a survey of empirical studies of privatization”, presentatie op Global Equity Markets, Parijs, 10-11 December 1998.

<sup>2</sup>Zie S. Nickell, “Competition and corporate performance”, *JPE*, **104** (1996), 724-746.

te verifiëren is, kan er een reden zijn om de productie door de overheid zelf te laten verzorgen<sup>3</sup>.

Vanuit het perspectief dat in het bovenstaande geschetst werd heeft de overheid een bescheiden, maar belangrijke, rol te spelen in de markteconomie, namelijk die van spelontwerper en scheidsrechter. De overheid is de principaal die de agenten van de markt gebruikt en hen dusdanig stuurt dat sociaal gewenste resultaten ontstaan. In de navolgende paragrafen nemen we een aantal aspecten daarvan onder de loep. Ik betoog dat verdere afslanking van de overheid, een intensiever gebruik van markten voor de hand ligt.

## 2. MARKTONTWERP

Het is zinvol een onderscheid te maken tussen toetredingsregels en gedragsregels. Bij regels van de eerste soort gaat het om de voorwaarden waaronder partijen tot de markt toe mogen treden. Vanuit welvaartsoogpunt kan het immers gewenst zijn de toetreding te beperken (nieuwkomers houden geen rekening met de negatieve externaliteit dat zij de winst van bestaande partijen reduceren), of technische beperkingen kunnen slechts beperkte toetreding mogelijk maken. In dergelijke gevallen van schaarste veilt de Nederlandse overheid de licenties. De vraag is hoe de veiling moet worden vormgegeven. In het tweede geval gaat het om het reguleren van de betrekkingen tussen bestaande marktpartijen. Bij veel MDW-projecten worden de spelregels opnieuw gedefinieerd, er is sprake van herregulering. De vraag is wat de spelregels moeten zijn om sociaal gewenste uitkomsten te realiseren.

### 2.1 VEILING

Een probleem is dat de veiling vaak plaats vindt in een situatie waarin partijen asymmetrisch zijn zodat van een “level playing field” geen sprake is. Een goed voorbeeld levert de Nederlandse DCS-1800 veiling, waar ik elders reeds uitgebreid over geschreven heb<sup>4</sup>. Bedoeling was de Nederlandse markt voor mobiele telefonie voor nieuwe aanbieders toegankelijk te maken. Omdat bestaande aanbieders

---

<sup>3</sup>O. Hart, A. Shleifer, R. Vishny, “The proper scope of government: theory and an application to prisons”, *QJE* (1997) 1127-1161.

<sup>4</sup>E. van Damme, “The Dutch DCS-1800 auction”. In I. Garcia-Jurado, F. Patrone, S. Tijs (eds.), “Game Practice”, Kluwer, 1999.

(KPN en Libertel) ook slechts over beperkte capaciteit konden beschikken, konden zij niet volledig van de veiling worden uitgesloten. De vraag was dus hoe de veiling te structureren opdat zowel aan de belangen van “incumbents” als “entrants” recht gedaan wordt en de consumentenbelangen gediend worden.

Gekozen werd voor een veilingvorm waarbij het beschikbare spectrum in ongelijke kavels verdeeld werd: de nieuwkomers mochten op alle kavels bieden, de gevestigde aanbieders alleen op de kleinere. De veiling was intransparant, met als gevolg dat bieden op de kleine kavels voor nieuwkomers riskant was. Gevolg daarvan was weer dat de prijzen op kleine kavels laag bleven. Hoewel het doel van de veiling was de bestaande aanbieders een handicap op te leggen, was de uiteindelijke veiling duidelijk in hun voordeel.

Hoewel de Staatssecretaris stelde het met mijn kritiek niet eens te zijn<sup>5</sup>, heeft zij voor toekomstige veilingen toch voor een andere, meer transparante structuur, gekozen<sup>6</sup>. De verbeteringen zijn toe te juichen, maar het ontwerp is nog niet perfect. De ervaringen in de VS hebben laten zien dat men op zijn hoede moet zijn voor “walk away”, voor bieders die hun verplichten niet na (kunnen) komen, waardoor men gedwongen is de licenties terug in te nemen en opnieuw te veilen. De situatie m.b.t. “Next Wave” laat zien hoe lastig het probleem is. Omdat het een lastig probleem is moet het ofwel voorkomen worden of moet er een goede oplossing voor bedacht worden. In Nederland is, vrees ik, geen van beide het geval.

Om “walk-away” te voorkomen moet iedere bidder vóór de veiling een aanbetaling doen van ongeveer 15% van de te verwachten waarde van het kavel waarop hij wil bieden. In de veiling worden 2 grote en 3 kleine kavels geveild. Aan de eventuele herveiling mogen alleen de verliezers uit de eerste veiling meedoen. Een slimme marktpartij kan met het volgende “gaming” plan substantiële winst maken. Men zorgt voor een stroman die een groot kavel tegen een hoge prijs uit de markt neemt en zorgt dat men zelf niet wint. In de herveiling mogen de oorspronkelijke winnaars niet meedoen en kan de “gamende” partij de vrijgekomen grote kavel tegen een gunstig prijsje verwerven.

---

<sup>5</sup>Rapportage veiling radio-frequenties voor DCS-1800.

<sup>6</sup>Opzet veiling IMT-2000/UMTS, DGTP, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, januari 2000 en voor DCS-1800 gecombineerd met GSM, 11 januari 1999.

Het proces hoe de veilingregels tot stand komen is niet erg transparant. Wel is duidelijk dat over de regels overleg plaats vindt met de sector. In dergelijk overleg zijn vooral de zittende partijen vertegenwoordigd en men mag aannemen dat de regels dus in hun voordeel uitpakken. Een intensiever gebruik van het marktmechanisme bij het ontwerp van de veiling zou de nadelen kunnen ondervangen. De ambtenaren hoeven de regels niet zelf te bedenken, deze kunnen via een competitief proces tot stand komen. Verschillende bureau's kunnen hun regels voorleggen met het bewijs (theorie, simulaties en/of experimenten) dat deze regels het gewenste resultaat opleveren. De overheid hoeft alleen dit proces transparant te regisseren.

Op de benzinemarkt is het voornemen nieuwe locaties te veilen en het voorgestelde systeem van "asymmetrisch veilen" heeft bij bestaande aanbieders veel kritiek uitgelokt. De krachtige lobby van deze partijen lijkt succesvol te zijn, afgaande op krantenberichten lijkt de Europese Commissie onoverkomelijke bezwaren tegen asymmetrisch veilen te hebben. Opnieuw is de situatie weinig transparant zodat onduidelijk is of de argumenten van de commissie hout snijden. Het argument vóór asymmetrisch veilen is zeer eenvoudig. Op de Nederlandse benzinemarkt blijkt sprake te zijn van netwerkeffecten, een gevestigde marktpartij realiseert op een willekeurige locatie, ceteris paribus, een hogere omzet (en dus winst) dan een nieuwkomer. Bij een gewone veiling zal de zittende partij winnen. De nieuwkomer realiseert zich dit bij voorbaat, hij kan zich de moeite van het meedoen besparen. De opbrengst bij zo'n veiling is laag en de bestaande marktverhoudingen blijven in stand. Om de nieuwkomer een kans te geven moet hij een handje geholpen worden, dit is precies wat asymmetrisch veilen doet. Naar verluidt zou de Europese Commissie tegen zijn omdat zo'n veiling staatssteun voor de nieuwkomers zou inhouden. Dit argument is echter onzin, en wel omdat een asymmetrische veiling meer oplevert dan een symmetrische<sup>7</sup>. Omdat de argumenten niet op de open markt, maar in duistere achterkamertjes gewisseld worden, blijft de waarheid verborgen. Nieuwe toetreders en consumenten zijn de dupe.

## 2.2 MARKTORDENING

In de MDW-operatie worden de spelregels van diverse markten tegen het licht gehouden en opnieuw

---

<sup>7</sup>Zie I. Ayres en P. Cramton, "Deficit reduction through diversity: A case study how affirmative action at the FCC increased auction competition", *Stanford Law Review*, **48** (1996), 761-815.

gedefinieerd. Aannemende dat het doel is de intertemporele welvaart te verhogen, moet men zich dus steeds de vraag stellen welke gevolgen de structuurveranderingen zullen hebben voor het gedrag van de marktparticipanten en wat dit dan uiteindelijk voor de consumenten zal opleveren. Dit is een lastige exercitie omdat veel van de markten die beschouwd worden oligopolistisch zijn, zodat het idee dat minder regels automatisch beter is op “wishfull thinking” neerkomt. De benchmark van een markt met volkomen concurrentie hoeft niet relevant te zijn, sterker nog, deze kan zelfs misleidend zijn. In zo’n geval zou verwacht mogen worden dat kleinschalig ge-experimenteerd wordt en dat voorgestelde nieuwe “designs” eerst getest worden alvorens deze landelijk in te voeren. Voor zover ik kan beoordelen wordt deze wetenschappelijke aanpak niet gevolgd. Het is dan ook niet uit te sluiten dat keuzes gemaakt worden die niet in het belang van de consument blijken te zijn, of die niet effectief blijken te zijn.

Een van de eerste markten die in het kader van de MDW-operatie onderzocht werd was de taximarkt. Met ingang van januari 2000 is de nieuwe wetgeving van kracht. Onderdeel van de nieuwe structuur is de herindeling van de taxistandplaatsen volgens het visgraat systeem. Het idee is dat, als de klant niet gedwongen is de voorste taxi te nemen en als prijsonderhandeling mogelijk is (hetgeen ook onderdeel is van het nieuwe systeem), de onderhandelingsmacht van de klant versterkt wordt en deze lagere tarieven kan afdwingen. Gegeven de informatie-achterstand van de klant en de ruimere ervaring die, normaal gesproken, de chauffeur heeft met onderhandelingen, en zijn grotere belangen daarbij, vraagt men zich af hoe relevant de aannahme is. Zelfs afgezien van deze aspecten laat een simpel economisch onderhandelingsmodel zien dat niet te verwachten is dat de prijzen zullen dalen<sup>8</sup>.

De assurantiebemiddelingsmarkt wordt traditioneel gekenmerkt door provisie-afspraken. Veel intermediairs werken voor meerdere productaanbieders en men mag verwachten dat, als de ene producent meer provisie biedt dan de andere, de bemiddelaar net iets beter zijn best zal doen om de producten van de eerste verkopen. Dit geldt temeer vanwege de informatie-problemen op de markt: de klant kan verschillende producten moeilijk met elkaar vergelijken en zelfs achteraf hoeft niet duidelijk te zijn of het beste product gekocht was (“credence goods”). Gegeven deze grote onderhandelingsmacht van de bemiddelaar ten opzichte van de consument kan een tariefafpraak

---

<sup>8</sup>J. Bouckaert, “Essays in competition with product differentiation and bargaining in markets”, CentER dissertatie 17, 1997.



gunstig zijn. In het MDW-project “assurantiebemiddeling” lijkt voor bovenstaande aspecten van mogelijk marktfalen echter weinig aandacht te bestaan.

Een van de voorstellen van het MDW-project “benzinemarkt” is het verhogen van de transparantie van de markt door een beperkte mate van prijsadvertenties toe te staan. Het idee is dat de verhoogde transparantie tot intensiever concurrentie leidt, een idee waarvoor in de literatuur inderdaad aanwijzingen te vinden zijn<sup>9</sup>. Toch is maar de vraag of in dit geval de mooie resultaten tot stand zullen komen. Een markt die voor consumenten transparant is, is dat ook voor producenten en in het geval van herhaalde interactie kan deze transparantie tot “tacit collusion” leiden<sup>10</sup>. Het is opmerkelijk dat bestaande aanbieders de verruimde mogelijkheden tot adverteren toejuichen, zouden zij enthousiast zijn als de concurrentie daardoor intenser wordt? Wat zijn de ervaringen met advertenties langs de snelweg in Frankrijk? Ook hier geldt dat meer wetenschappelijk onderzoek gewenst zou zijn alvorens de sprong in het diepe te maken.

De benzinemarkt levert overigens een mooie illustratie van het feit hoe overheidsingrijpen marktwerking in de weg kan staan. In het verleden werden locaties in afhankelijkheid van marktaandelen vergeven: de marktleider (Shell) had steeds eerste keus. Het gevolg was dat de positie van de marktleider steeds verder versterkt werd, Nederland kent nu een zeer asymmetrische structuur. De duidelijke marktleider treedt ook op als prijsleider: Shell kondigt nieuwe adviesprijzen een paar dagen te voren aan en deze adviezen worden over een brede linie, ook door concurrenten, gevolgd. Het is uit de literatuur bekend dat dergelijk marktgedrag tot hogere prijzen leidt dan simultane, onafhankelijke prijszetting à la Bertrand. Prijsleiderschap gaat echter niet tegen de mededingingsregels in zodat men van de kartelautoriteit niets moet verwachten.

### 3. MARKTTOEZICHT

Markttoezicht is eenvoudiger dan marktontwerp, hoewel ook hier de moeilijkheden niet onderschat

---

<sup>9</sup>Zie J. Milgro en J. Waldfogel, “The effect of price advertising on prices”, *AER*, **89** (1999), 1081-1097, voor een recente bijdrage

<sup>10</sup>T. Cason en C. Mason, “Information sharing and tacit collusion in laboratory duopoly markets”, *Economic Inquiry*, **77** (1999) 258-281.

moeten worden<sup>11</sup>. Bij markttoezicht zijn de regels gegeven en is de vraag of deze nageleefd worden. Een onderscheid kan gemaakt worden tussen toezicht op reguliere, oligopolistische markten en toezicht op markten die zich in transitie van een monopolie naar een oligopolie bevinden, zoals bij de voormalig nutssectoren. Bij de eerste is de vraag hoe de markten competitief te houden, bij de tweede is de vraag hoe ze competitief te krijgen.

### 3.1. REGULERING VAN VOORMALIG NUTSSECTOREN

De doelstelling van de toezichthouder moet zijn zich zo snel mogelijk overbodig te maken, daartoe moet hij zich beperken tot toezicht op die segmenten in de productiekolom die monopolistische bottlenecks zijn en blijven. De economische les uit het verleden is duidelijk. Er zijn twee modellen: geïntegreerde productie of opsplitsing, die beide met verliezen gepaard gaan. Traditioneel werd voor het eerste model, van het geïntegreerde monopolie gekozen, maar dit leidde tot grote informatieproblemen bij de toezichthouder en tot inefficiënte productie. Experimenten met het tweede model lieten zien dat de verliezen daar minder waren (de baten van concurrentie waren groter dan verwacht) en na Engeland gaan nu ook andere landen deze weg. De inzichten (afsplitsing en concurrentie daar waas mogelijk) zijn elders uitgebreid beschreven<sup>12</sup> en liggen ook ten grondslag aan “het Masterplan” dat SG Van Wijnbergen in de zomer van 1999 in NRC ontvouwde. Ik volsta met een aantal kanttekeningen.

Regulering wordt vaak als alternatief voor concurrentie gezien de toezichthouder moet, in deze visie, een situatie afdwingen die ook bij effectieve concurrentie zou zijn ontstaan. De vraag is dan echter op welk tijdstip de toezichthouder zich moet richten, op het heden of op de toekomst. Het gevaar bestaat van te strikt toezicht: de toezichthouder oriënteert zich op de verre toekomst en dwingt de lage prijzen die dan zouden ontstaan nu reeds af. Indien de toezichthouder te ver voor de muziek uit loopt, beperkt hij de investeringsmogelijkheden van nieuwe toetreden. In dit geval vormt het toezicht een belemmering voor toetreding en zal de gewenste concurrentie wellicht niet ontstaan. De toezichthouder voldoet dan

---

<sup>11</sup>L. Philips “ Applied Industrial Organization” Cambridge University Press, 1999.

<sup>12</sup>D. Helm en T. Jenkison “The assessment: introducing competition in regulated industries”. Oxford review of economic policy 13 (1997) 1-14

niet aan zijn doelstelling zichzelf zo snel mogelijk overbodig te maken<sup>13</sup>.

Ten tweede geldt dat concurrentie tussen infrastructuren te prefereren is. Veelal wordt gesteld dat dergelijke concurrentie niet gewenst is omdat duplicatie van de infrastructuur de kosten dupliceert. Dit argument is eenzijdig omdat het de baten van concurrentie tussen infrastructuren negeert. Deze baten kunnen de extra kosten zeer wel overstijgen: het kan gewenst zijn dat ook in een markt die een natuurlijk monopolie is minstens twee aanbieders actief zijn. Het verdient daarom aanbeveling zich bij het masterplan van Van Wijnbergen, waaraan boven gerefereerd werd, af te vragen af het toch niet verstandig is nog op en trapje hoger te mikken.

Ten derde dient men zich bewust te zijn van nieuwe bottlenecks die kunnen ontstaan. Niemand zal ontkennen dat de markt voor mobiele telefonie in Nederland een redelijke mate van concurrentie kent. Toch betekent dit niet dat alle segmenten van die markt competitief zijn. De OPTA heeft reeds een aantal keren zijn verbazing uitgesproken over de tarievenanomalie op deze markt, het feit dat bellen van vast naar mobiel veel duurder is dan bellen van moboel naar vast, hoewel toch dezelfde netwerkelementen gebruikt worden en de kosten dus niet afhangen van de richting van het verkeer. Zoals OPTA terecht opmerkt impliceert dit “dat de vaste bellers thans voor een belangrijk deel de kosten van de mobiele netwerken voor hun rekening nemen.”<sup>14</sup>

Waar OPTA zich niet over uit laat is of deze subsidiëring ongewenst is en wat de oorzaak van het prijsverschil is. Dat laatste is duidelijk. Iemand die een mobiele telefoon koopt, laat zich leiden door de kosten van het toestel en zijn gesprekskosten, de kosten die anderen moeten maken om hem te bellen spelen een ondergeschikte rol. De concurrentie tussen mobiele aanbieders vindt dus plaats op de eerste twee dimensies en en zij zullen proberen zoveel mogelijk opbrengsten uit het “terminating” verkeer te genereren. In principe heeft elke mobiele aanbieder een monopolie op de toegang tot de klanten van zijn netwerk en het ligt voor de hand dat iedere aanbieder dit monopolie exploiteert. Dit kan ook omdat de tarieven voor “terminating” verkeer niet gereguleerd zijn. Voor het verkeer in omgekeerde richting

---

<sup>13</sup>Zie E. van Damme “ Competition in the local loop”, VECAI, 1999, voor uitwerking van dit idee en van dat in de volgende alinea

<sup>14</sup>OPTA: “Besluit tot aanwijzing van Libertel NV als partij met aanmerkelijke macht op de markt voor mobiele telefonie”, 1999, punt 31

geldt dat KPN het monopolie heeft, maar KPN's tarieven zijn wel gereguleerd, vandaar het verschil.

Is het ongewenst dat de vaste bellers de mobiele subsidieren? Op zijn minst is enige mate van subsidie gewenst, de vaste bellers profiteren immers van het feit dat veel mensen mobiel bereikbaar zijn. Als de aanschafkosten van een mobieltje laag zijn, nemen meer mensen een mobieltje en dit genereert een externaliteit waar vaste bellers van profiteren en dus ook voor mogen betalen. Dit impliceert dat, indien het tot regulering van de "terminating" tarieven voor mobiel komt, de tarieven niet uitsluitend op de (accounting) kosten gebaseerd mogen worden, maar dat een meer economische aanpak, waarin ook de vraag een rol speelt (Ramsey pricing) gewenst is.

### 3.2 CONCURRENTIE CONTROLE

De NMa is belast met het mededingingstoezicht en heeft drie belangrijke taken.

1. het voorkomen van, en optreden tegen, kartelafspraken en onderling afgestemde gedragingen,
2. het voorkomen van eenoptreden tegen, misbruik van een dominante machtspositie,
3. het concentratietoezicht, d.w.z. het voorkomen van het versterken of opbouwen van machtsposities.

In de eerste twee jaar van haar bestaan heeft de NMa besluiten in elk van deze categorieën genomen<sup>15</sup>. De meerderheid lag op het derde terrein, waarbij de NMa in een aantal gevallen haar tanden liet zien. Het optreden in deze gevallen is gemotiveerd vanuit het idee dat voorkomen eenvoudiger is dan genezen, en is daarmee te billijken. Toch is het recente actievere optreden van de Europese Commissie op dit terrein reden voor zorg omdat het gevaar bestaat dat ook de NMa de hardere lijn zal overnemen<sup>16</sup>. Gegeven de eretitel 'Nederland kartelparadijs' vielen de acties van de NMa op het terrein van mededingingsafspraken erg mee (of tegen). Ook tegen misbruik werd opgetreden. We bespreken kort enige algemene economische aspecten.

---

<sup>15</sup>Zie E. van Damme "NMa geslaagd voor propedaeuse", ESB, 1999, voor een evaluatie van het eerste jaar.

<sup>16</sup>Gerefereerd wordt aan de Airtours/First Choice beslissing, waar de Commissie een fusie verbiedt omdat deze mogelijk onderling afgestemd gedrag waarschijnlijker zou maken, een conclusie die op basis van economische analyse niet getrokken kan worden.

Mededingingsanalyse begint met het identificeren van de relevante markt. Dit is al meteen een zeer lastig probleem. Vraagsubstitutie, aanbodsubstitutie en potentiële concurrentie spelen een rol, zoals de Europese Commissie in haar bekendmaking over de relevante Markt aangeeft<sup>17</sup>. Daarin wordt ook verwezen naar de formele tekst die uitgaat van de hypothetisch monopolist en die vraagt of deze zijn winst zou kunnen verhogen door duurzaam zijn prijzen met 5 a 10 procent te verhogen. Indien het antwoord nee is, hebben de consumenten klaarblijkelijk substitutiemogelijkheden en wordt de test herhaalt door de geïdentificeerde substituu-producten ook onder controle van de monopolist te brengen. De test wordt herhaald tot uiteindelijk het antwoord 'ja' is, dan is de relevante markt geïdentificeerd. Natuurlijk hangt het uiteindelijke resultaat ook af van het prijsniveau waarvan men start en men mag er zeker niet vanuit gaan dat het huidige niveau het relevante is. Wie de besluiten van de NMa leest ziet dat de formele test een relatief geringe rol speelt, meestal wordt volstaan met een verbale, kwalitatieve analyse. Hier ligt een taak voor de wetenschap om de NMa van bruikbaar materiaal te voorzien. Omgekeerd zou de NMa de noodzakelijke data ter beschikking kunnen stellen. Dergelijke interactie kan ertoe leiden dat meer informatie beschikbaar komt over hoe goed de formele test is om daadwerkelijke marktmacht te identificeren.

Van groot belang is de vraag of de relevante geografische markt de Nederlandse dan wel de Europese is. In deloop van de tijd zal de grens wel verschuiven, maar nu identificeert de NMa de markt nog vaak als de Nederlandse. Hieruit mag op basis van de economische theorie overigens niet de conclusie getrokken worden dat Nederlandse ondernemingen in hun buitenlandse expansie geremd worden, Michael Porter identificeert immers binnenlandse concurrentie als belangrijke factor voor buitenlands succes.

Opvallend is de medebetrokkenheid van de overheid in een aantal kartelzaken (notarissen, zandwinning). De overheid wordt ook gebruikt om misbruik te legitimeren, zoals de zaak van de Rozendaaalse muziekschool laat zien<sup>18</sup>. De gemeentelijke muziekschool concurreert daar met een private. Om het muziekonderwijs betaalbaar te houden, legt de gemeenteraad de tarieven voor de gemeentelijke school op een laag niveau vast. Omdat de tarieven gesubsidieerd worden, liggen ze onder

---

<sup>17</sup>Mededeling van de Commissie over de definitie van de relevante markt voor mededingingsanalyse, zie web-site Europese Commissie

<sup>18</sup>NMa, Zaaknummer 5 / Kunstzinnige vorming en onderwijs

de markt en de private school klaagt over “oneerlijke concurrentie”, preciezer over misbruik van machtspositie. Hoewel de NMa normaal gesproken inderdaad aldus zou besluiten, kan zij in dit geval niets doen omdat de gemeentelijke school niet de vrijheid heeft om de tarieven zelf vast te stellen. De lokale overheid maakt hier duidelijk geen optimaal gebruik van het marktmechanisme. Beter ware het de gemeentelijke school te privatiseren en deze te laten concurreren met de bestaande private, waarbij inwoners met een laag inkomen die muziekonderwijs willen volgen direct gesubsidieerd zouden worden. In het algemeen zijn subsidies aan de vraagkant te prefereren boven subsidies aan de aanbodkant<sup>19</sup>.

In het advies “Markt en Overheid” adviseert de SER dat alvorens een publieke organisatie zich op de markt begeeft een kosten-baten analyse wordt uitgevoerd en dat eenmaal op de markt, de publieke organisatie aan dezelfde regels gebonden is als elke private<sup>20</sup>. Het is te hopen dat dit heldere advies in wetgeving wordt omgezet, omdat het er substantieel toe kan bijdragen dat de overheid een optimaal gebruik maakt van het marktmechanisme.

Overheidsmonopolies zoals de SEP en voormalige overheidsmonopolies zoals KPN waren betrokken bij andere belangrijke zaken met betrekking tot misbruik van machtspositie. KPN werd uiteindelijk gedwongen de haar ter beschikking staande telefoongegevens tegen redelijke prijs aan concurrent Denda te leveren. De zaak is vanuit economisch oogpunt zeer interessant omdat volgens de Baumol/Ramsey regel Denda KPN teneinde voor het inkomensverlies moet compenseren teneinde efficiëntie te garanderen. De zaak is ook interessant omdat Denda klaarblijkelijk volkomen verkeerde marktverwachtingen had. Voordat Denda haar CD-rom op de markt bracht, besloot KPN de prijs van haar product substantieel te reduceren. De reactie is gedicteerd door de gewijzigde marktomstandigheden en Denda’s klacht in kort geding dat KPN haar wel de gegevens tegen kostprijs mag leveren, maar dat KPN dat niet aan eindgebruikers mag doen, heeft natuurlijk geen schijn van kans.

Vanuit sociaal oogpunt is ook de OPTA beslissing interessant dat, na 1 mei 2000, KPN kerkteliefonie niet langer onder de kostprijs mag aanbieden. Dit impliceert dat ongeveer 70.000 hulpbehoevende

---

<sup>19</sup>E. van Damme, J. Jansen, J. Potters, T. ten Raa en V. Verouden Universele dienstverlening: marktwerking ter bate van iedereen, Min. EZ, 1998.

<sup>20</sup>SER advies “Markt en Overheid”, 1999

ouderen die nu wekelijks van de dienst “kerktelefonie” gebruik maken, ongeveer f 40,- per maand voor deze dienst moeten gaan betalen, in plaats van de f 7,- die ze nu betalen. Deze OPTA beslissing is toe te juichen. Indien KPN de kerk wil subsidiëren zijn er ook andere, minder verstorende, methoden om dit te doen.

#### 4. CONCLUSIE

Marktwerking is geen doel maar een middel. Het is ook geen wondermiddel. De markt werkt alleen als de institutionele randvoorwaarden goed zijn. De overheid zou een nog beter gebruik van de markt kunnen maken als zij zich van dit laatste feit meer bewust zou tonen.

De rol van de overheid werd onderscheiden in marktontwerp en markttoezicht. Markttoezicht werd onderscheiden in het begeleiden van het transitieproces van monopolie naar markt, en het competitief houden van markten. De gids heeft hierbij als taak zichzelf zo snel als mogelijk overbodig te maken, de scheidsrechter blijft nodig. Om zichzelf tegen de gevestigde belangen te beschermen doet de scheidsrechter er goed aan het publiek bij het spel te betrekken. De transparantie die, bijvoorbeeld, de NMa betracht is daarom toe te juichen.

Marktontwerp is een moeilijker probleem dan markttoezicht. Op dit moment onttrekt het ontwerpproces zich grotendeels aan de waarneming van het kritische publiek. De procedure is niet erg transparant en bevoordeeld gevestigde marktpartijen, ten koste van nieuwkomers en de consument. Het verdient aanbeveling marktontwerp op vergelijkbare wijze te organiseren als architectuurcompetities. Hierbij wordt de markt gebruikt om de markt te construeren. Op deze manier kan ook beter gebruik gemaakt worden van inzichten die in de wetenschap voorhanden zijn. De “maak”-beslissing kan aan de markt worden overgelaten, de overheid toont zich meester door zich tot de regie te beperken.