



NMa WORKING PAPERS

*Outcome van NMa-optreden*  
*Een beschrijving van de berekeningsmethode*

Ron Kemp, Machiel Mulder en Jarig van Sinderen

No 1, October 2010

# **NMa Working Papers**

No 1

October 2010

## **Outcome van NMa-optreden**

*Een beschrijving van de berekeningsmethode*

Ron Kemp, Machiel Mulder en Jarig van Sinderen

**NMa Working Papers**

ISSN 2210-4747

*NMa Working Papers are meant to stimulate the debate on competition and regulatory issues. The views expressed in this series are those of the authors and do not necessarily reflect those of the Netherlands Competition Authority. The contents of this series do not constitute any obligation on the Netherlands Competition Authority.*

**Netherlands Competition Authority**

P.O. Box 16326  
2500 BH The Hague  
The Netherlands

Telephone           +31 70 330 33 30  
Internet             [www.nmanet.nl](http://www.nmanet.nl)

## Abstract

Sinds een aantal jaren bericht de NMa in haar jaarverslag over de welvaartseffecten van haar optreden. Deze jaarlijkse rapportages concentreren zich op de geschatte welvaartswinsten voor consumenten/ afnemers, aangeduid als de *Outcome* van het handelen van de NMa. De *Outcome* wordt berekend als het 3-jaars voortschrijdend gemiddelde van de eerstejaarseffecten van de NMa-ingrepen. De middeling over een aantal jaren gebeurt omdat de effecten van jaar op jaar kunnen fluctueren door incidentele gebeurtenissen en omdat de methodebesluiten van de Energiekamer niet jaarlijks worden vastgesteld, maar periodiek met een geldigheid voor een aantal jaren. De berekening van de *Outcome* heeft als doel om verantwoording af te leggen aan politiek en maatschappij over de kwantificeerbare maatschappelijke baten van het handelen van de NMa.

In dit rapport presenteren we de wijze waarop wij de *Outcome* bepalen. De methode voor de bepaling van de *Outcome* bestaat er uit dat op een relatief eenvoudige wijze het effect van NMa activiteiten op het consumentensurplus wordt geschat. In het geval van een besluit van de NMa bij een fusie of overtreding van de mededingingswet wordt de *Outcome* bepaald aan de hand van de effecten op prijzen en gevraagde hoeveelheden door de consumenten. Voor de regulering van de energiesector wordt becijferd welk bedrag de consumenten minder betalen voor de energie als gevolg van de regulering. De *Outcome* van de Vervoerkamer hangt met name af van het verschil in de omzet op basis van de tariefvoorstellen van de gereguleerde partijen ( Schiphol, het loodswezen en Prorail) en het uiteindelijk door de NMa vastgestelde tarief

De *Outcome* is in alle gevallen gebaseerd op besluiten die in een kalenderjaar zijn genomen, waarbij conservatieve uitgangspunten worden gehanteerd over de omvang van afzonderlijke effecten.

## **Over de auteurs:**

**Ron Kemp** werkt als senior medewerker bij het Economisch Bureau van de NMa en als universitair docent bij de Wageningen Universiteit.

Email: R.G.M.Kemp@nmanet.nl

**Machiel Mulder** werkt als Deputy Chief Economist voor regulering bij het Economisch Bureau en de Directie Regulering van de NMa.

Email: M.Mulder@nmanet.nl

**Jurig van Sinderen** geeft als Chief Economist leiding aan het Economisch Bureau van de NMa en is hoogleraar Economische Politiek bij Erasmus School of Economics van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Email: JvanSinderen@nmanet.nl

De auteurs danken hun collega's voor waardevolle opmerkingen op eerdere versies.

# Inhoud

|  |           |
|--|-----------|
| <b>SAMENVATTING</b>                                    | <b>6</b>  |
| <b>1 INLEIDING</b>                                     | <b>11</b> |
| 1.1 Achtergrond  | 11        |
| 1.2 Uitgangspunten methode ter bepaling van de Outcome | 12        |
| 1.3 Opbouw Working Paper                               | 13        |
| <b>2 METHODE</b>                                       | <b>15</b> |
| 2.1 Inleiding  | 15        |
| 2.2 Maatregelen om markten te laten werken             | 15        |
| 2.3 Economische effecten van NMa-maatregelen           | 19        |
| 2.4 Omzeteffect  | 21        |
| 2.5 Allocatie-effect                                   | 24        |
| 2.6 Effect op productieve efficiëntie                  | 25        |
| 2.7 Regulering   | 29        |
| 2.8 Verwerking van effecten in de tijd                 | 36        |
| 2.9 Outcome berekeningen bij andere toezichthouders    | 37        |
| 2.10 Conclusie   | 40        |
| <b>3 ECONOMISCHE EFFECTEN BUITEN DE BEREKENING</b>     | <b>42</b> |
| 3.1 Inleiding  | 42        |
| 3.2 Effect op dynamische efficiëntie                   | 42        |
| 3.3 Doorwerkingseffecten en verdelingseffecten         | 44        |
| 3.4 Anticipatie-effecten                               | 45        |
| 3.5 Effecten van Europees toezicht                     | 49        |
| <b>LITERATUUR</b>                                      | <b>51</b> |

## Samenvatting

Sinds een aantal jaren bericht de NMa in haar jaarverslag over de welvaartseffecten van haar optreden. Deze rapportage concentreert zich op de geschatte welvaartswinsten voor consumenten/ afnemers, aangeduid als de *Outcome* van het handelen van de NMa. De *Outcome* wordt berekend als het 3-jaars voortschrijdend gemiddelde van de eerstejaarseffecten van de NMa-ingrepen. Het doel van deze effectmeting is om verantwoording af te leggen aan politiek en maatschappij over met name de direct kwantificeerbare baten van het handelen van de NMa. Tevens kan deze berekening de effectiviteit van het optreden door de NMa vergroten doordat het informatie oplevert over de relatieve effecten van verschillende typen interventies, die vervolgens gebruikt kan worden bij de prioritering van werkzaamheden. In dit rapport gaan we in op de berekeningsmethode van de economische effecten.

### **Methode: conservatieve inschatting van toekomstige economische effecten**

De methode voor de bepaling van de *Outcome* bestaat eruit dat op globale en relatief eenvoudige wijze de toekomstige economische effecten worden geschat van besluiten die in een kalenderjaar zijn genomen, waarbij conservatieve uitgangspunten worden gehanteerd over de omvang van afzonderlijke effecten. Een van de gevolgen daarvan is dat wij uitsluitend de impact voor het jaar na het besluit bepalen en het 3-jaars voortschrijdend gemiddelde publiceren.

Het startpunt van de analyse wordt gevormd door de besluiten die de Raad van Bestuur van de NMa heeft genomen. Deze besluiten komen voort uit de wettelijke taken die hij heeft om de markten te laten werken. Om die taken uit te voeren, heeft de Raad diverse instrumenten:

- Bij het concurrentietoezicht bestaan deze uit sanctiebesluiten, toezeggingsbesluiten en bindende aanwijzingen. Bij de berekening van de *Outcome* nemen we altijd sanctiebesluiten mee, omdat de effecten daarvan het meest zeker zijn. In de andere gevallen moet het heel duidelijk zijn dat er economische effecten optreden door deze toezeggingsbesluiten of bindende aanwijzing.
- Bij het fusietoezicht richten we ons op zaken waarbij de NMa invloed heeft gehad op het al dan niet tot stand komen van de voorgenomen fusie. Het kan hier gaan om het verbieden van een voorgenomen fusie, het goedkeuren van een voorgenomen fusie

onder voorwaarden, de intrekking van een melding/ vergunningsaanvraag of dat een vergunningseis niet wordt gevolgd door een vergunningsaanvraag indien in beide laatste gevallen duidelijk is dat deze intrekking/ geen vergunningsaanvraag indienen te maken heeft met bedenkingsen die de NMa heeft geuit tijdens het proces van onderzoek.

- Bij de reguleringsactiviteiten wordt gekeken naar de afzonderlijke maatregelen en besluiten. Ook hier geldt dat duidelijk moet zijn dat een beslissing van de NMa effect heeft (gehad) op de marktuitskomsten.

De *Outcome* van de inzet van deze instrumenten in termen van consumentenwelvaart wordt bepaald op basis van de verwachte effecten op prijzen, afzet en de productieve en dynamische efficiëntie. Hieronder lichten we deze effecten kort toe.

- Het prijseffect. Het oprollen van een kartel zal naar verwachting een neerwaarts effect hebben op de prijs, wat een voordeel voor afnemers betekent. Hetzelfde geldt voor het reguleren van de tarieven van bijvoorbeeld energienetwerken. Bij concentratietoezicht wordt voorkomen dat de fusiepartijen na de fusie de prijs kunnen verhogen.
- Het allocatie-effect ofwel de *deadweight loss*. Doordat de prijs bijvoorbeeld in een kartelsituatie hoger is dan in de situatie zonder kartel, zal een aantal consumenten geen producten kopen die ze wel zouden hebben gekocht indien de prijs lager zou hebben gelegen. Dit is een direct welvaartsverlies voor de desbetreffende consumenten.
- De effecten op de productieve en dynamische efficiëntie. Productieve efficiëntie heeft betrekking op de hoeveelheid kosten die nodig zijn om één eenheid product te maken. Concurrentie zorgt voor een prikkel om de productieve efficiëntie te verbeteren. Dynamische efficiëntie heeft betrekking op de product- en procesverbeteringen en leidt tot hogere toekomstige allocatieve en productieve efficiëntie.

Daarnaast bestaan er ook doorwerkings- en verdelingseffecten. De genoemde directe effecten kunnen doorwerken naar andere delen van de economie indien de afnemer van een bepaald product of dienst niet de finale consument maar een andere afnemer in de schakel is. Bij de *Outcome* berekening berekenen we uitsluitend het directe effect, ofwel het effect voor de directe afnemer. Dit kan de consument zijn, het kan ook een andere producent zijn. De doorgifte van het voordeel van interventies van de NMa aan de finale consument, ofwel het zogenaamde pass-on effect, hangt af van de mate van concurrentie



op de tussenliggende markten. Wij veronderstellen dat deze tussenliggende markten goed werken zodat het directe effect voor de afnemer gelijke is aan dat van de finale consument.

Bij de schatting van de *Outcome* hanteren we twee belangrijke principes. De berekeningen moeten conservatief zijn, dat wil zeggen dat we alleen effecten berekenen waarover weinig onzekerheid bestaat. Dit betekent dat de gepresenteerde *Outcome* dus een onderschatting van het werkelijke economische effect zal zijn.

Daarnaast moet de berekening op een vrij eenvoudige manier plaats kunnen vinden. Het doel van deze berekening is immers alleen om een globaal beeld te krijgen van de economische effecten. De consequentie van het streven naar eenvoud is, dat de berekening plaatsvindt op basis van vooral kwalitatieve economische analyses in combinatie met enkele vuistregels over kwantitatieve economische relaties. Daarnaast werken we veelal met gegevens die reeds beschikbaar zijn in de relevante zaken.

De *Outcome* wordt gepresenteerd als een 3-jaars voortschrijdend gemiddelde, omdat de *Outcome* van een afzonderlijk jaar sterk kan fluctueren. Deze fluctuaties zijn het gevolg van onder meer de variatie in de tijd in het aantal en omvang van fusieverzoeken. Ook de frequentie waarin (grote) misbruikzaken worden gedaan, kan sterk van jaar op jaar fluctueren. Daarnaast speelt de systematiek van de regulering van energie- en transportsectoren een rol. Methodenbesluiten in de energiesector hebben veelal een looptijd van 3 jaar waardoor het eerstejaarseffect slechts eens in de drie jaar meegeteld wordt in de *Outcome* bepaling. Om minder afhankelijk te zijn van deze schommelingen, is het beter om naar het voortschrijdend gemiddelde te kijken.

Om het voortschrijdend gemiddelde te kunnen becijferen berekenen we voor ieder kalenderjaar het eerstejaarseffect. Veelal zal een ingreep over een langere periode impact hebben, maar de lengte van die periode is op voorhand niet bekend. Vanuit het streven om conservatief te rekenen, kiezen we ervoor het effect slechts te berekenen voor het eerste jaar. Hiermee wordt voorkomen dat voor ieder afzonderlijk besluit moet worden ingeschat hoe lang een ingreep van de NMa door zou kunnen werken. Het is daarmee aan de lezer (of gebruiker) van de *Outcome* schatting om zelf een verwachting te formuleren over het aantal jaren waarin de effecten zich zullen voordoen.

Naast deze directe vormen van ingrijpen, heeft de NMa ook nog op een indirecte manier zijn invloed op de werking van markten, namelijk via anticipatie door marktpartijen.

Twynstra Gudde (2005) heeft dit effect aangetoond voor het concentratietoezicht in Nederland. Uit een studie van de Britse toezichthouder Office of Fair Trade (OFT, 2007c) komt naar voren dat dit anticipatie-effect 5 keer zo groot kan zijn als de impact van het directe ingrijpen, zowel voor fusies als kartels en misbruik van economische machtspositie zaken. Bij de *Outcome* berekeningen worden echter geen gegevens over dit anticipatie-effect gepresenteerd, gezien de onzekerheid over de grootte daarvan. Mocht in de toekomst meer informatie komen over de omvang van het anticipatie-effect van het concentratie en karteltoezicht dan kan daar rekening mee worden gehouden bij de *Outcome* bepaling.



# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Sinds een aantal jaren bericht de NMa in haar jaarverslag over de *Outcome* van haar optreden.<sup>1</sup> De Raad van Bestuur acht de schatting van de effecten van haar optreden op prijzen, afzet en consumentenwelvaart van groot belang. Het doel hiervan is tweeledig:

- verantwoording afleggen (aan politiek en maatschappij) over met name de direct kwantificeerbare baten van het handelen van de NMa (ex-post doel);
- het verbeteren van de effectiviteit van het toekomstig optreden door de NMa (ex-ante doel).

Het belang van effectmeting wordt ook elders gezien. In haar rapport over het toezicht op de mededinging concludeerde de Algemene Rekenkamer (2007) dat de NMa hiermee internationaal voorop loopt en beveelt zij aan verder op deze weg door te gaan.

Sinds een aantal jaren worden in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk *Outcome* berekeningen gemaakt van het effect van mededingingsautoriteiten.<sup>2</sup> In 2002 hebben Davies en Majumdar (2002) een discussion paper geschreven hoe voor het Verenigd Koninkrijk *consumer savings* berekend zouden kunnen worden. In 2005 heeft dit geresulteerd in een publicatie waarin voor de jaren 2000-2005 de impact op de consumenten welvaart is bepaald (OFT, 2005). In deze periode is tenminste £750 miljoen bespaard voor de consument.<sup>3</sup> De *Outcome* bepaling is belangrijk voor OFT omdat er door OFT met het ministerie van Financiën is afgesproken dat ze minimaal 5 maal het budget van OFT zal besparen voor de consument. De Competition Commission in het VK heeft een iets andere aanpak. Zij maken per case een inschatting van het prijseffect en gaan er standaard vanuit dat het effect drie jaar zal bestaan. De argumentatie hierachter is dat als een effect korter dan drie jaar duurt het waarschijnlijk niet als problematisch wordt gezien in de prospectieve analyse die uitgevoerd wordt bij de beoordeling van fusies.

---

<sup>1</sup> Voor het eerst in het Jaarverslag 2004: “*Outcome*: de economische resultaten van handhaving in de jaren 2002-2004”.

<sup>2</sup> Zie bijv. Werden (2008) en Nelson en Sun (2001).

<sup>3</sup> Bij de berekening voor de periode 2004-2007 is de methode enigszins aangepast. Dit geldt onder andere voor de manier waarop het effect van fusies wordt berekend. In 2008 heeft OFT ook aparte cijfers gepubliceerd voor Schotland.

Op een in 2007 gehouden *Outcome*congres van de NMa is eveneens door verschillende sprekers de waarde van effectberekening onderschreven, al zijn er ook kritische kanttekeningen bij geplaatst<sup>4</sup>. Een conclusie van dat congres was dat met name ‘ex post’ evaluaties van genomen beslissingen belangrijk zijn, omdat daarmee de kwaliteit van toekomstige beslissingen kan worden verhoogd<sup>5</sup>. Dit geldt in het bijzonder voor die beslissingen waar het gaat om een afweging tussen enerzijds negatieve economische effecten, zoals verminderde allocatieve efficiëntie, en anderzijds positieve effecten, zoals verhoogde productieve of dynamische efficiëntie. Dit speelt met name bij de beoordeling van fusies en misbruik van een economische machtspositie en minder bij antitrustzaken waar het gaat om mogelijke overtredingen van de mededingingswet door middel van kartels. Bij kartels kan er immers vanuit worden gegaan dat er geen positieve effecten zijn te verwachten (Werden (2008)).

Een andere conclusie van het congres was dat de effectberekening zich met name moet richten op de micro-economische analyse. Gegeven de missie van de NMa – “markten laten werken” – gaat het er vooral om de effecten van NMa-handelen op de marktwerking te achterhalen. Het congres heeft ook gewezen op het belang van een goede afweging tussen de baten van betere effectschattingen enerzijds en de kosten van de inspanningen om daar te komen anderzijds. Met andere woorden, de analyses moeten niet te gecompliceerd of diepgravend worden, want dan wegen de baten niet meer op tegen de kosten van alle inspanningen. Daarnaast zou zo’n uitgebreide analyse een precisie suggereren die er niet is. De *Outcome*bepaling is niet meer dan een ruwe methode om de kwantificeerbare impact van ingrijpen door de NMA te schatten.

## 1.2 Uitgangspunten methode ter bepaling van de Outcome

De berekening van de *Outcome* is op een aantal algemene uitgangspunten gebaseerd.

- De *Outcome*analyse wordt op een relatief eenvoudige wijze uitgevoerd. Er is daarom gekozen voor een methodiek die eenvoudig, transparant en goed navolgbaar is.

---

<sup>4</sup> Zie de Special issue “Measuring the economic effects of competition law enforcement” van De Economist 2008 (nummer 4).

<sup>5</sup> Deze conclusie heeft onder andere geresulteerd in de studie Kemp en Severijnen (2010).

- De *Outcome*berekening richt zich met name op effecten op marktwerking en is daardoor vooral gericht op de micro-economische analyse.
- Het betreft conservatieve schattingen.

In het verleden werden de effecten van concurrentietoezicht, concentratiecontrole en regulering op verschillende manieren berekend, waardoor de uitkomsten niet goed vergelijkbaar waren.<sup>6</sup> Het belangrijkste verschil was dat bij de regulering en kartels de aandacht op het verleden gericht was (retrospectief) en bij concentratiecontrole op de toekomstige effecten (prospectief). In de huidige methode wordt nu NMa-breed prospectief gewerkt, dat wil zeggen dat steeds gekeken wordt naar de toekomstige eerstejaarseffecten van besluiten die de NMa in het lopende jaar heeft genomen. Ook werd voorheen in het kader van de regulering de invloed op productieve efficiencyverbeteringen wel (impliciet) meegenomen en bij de effecten van fusies en overtredingen van de mededingingswet niet. In de huidige methode wordt, voor zover mogelijk, ook rekening gehouden met de effecten van mededingingszaken op de productieve efficiëntie.<sup>7</sup>

Daarnaast is de reikwijdte van de berekening uitgebreid, zowel wat betreft het type besluiten van de NMa als het type effecten. In vergelijking met voorgaande jaren zijn nu ook besluiten van de Vervoerkamer en andere besluiten van de Energiekamer dan alleen regulering van distributienetten in de analyse betrokken.

### 1.3 Opbouw Working Paper

De structuur van het paper is als volgt. Hoofdstuk 2 beschrijft de algemene methode van de *Outcome*berekening, zowel voor de effecten van het concurrentie- en concentratietoezicht als voor de effecten van de sectorspecifieke regulering. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het prijseffect van het ingrijpen van de NMa, het allocatie-effect en het effect van het ingrijpen op de productieve efficiëntie. In hoofdstuk 3 gaan we

---

<sup>6</sup> Zie Van Bergeijk et. al. (2006).

<sup>7</sup> Hoewel het *Outcome*congres van 2007 concludeerde dat naast *Outcome*berekeningen ook ex-post evaluaties van belang zijn, worden ex-post evaluaties hier buiten beschouwing gelaten. Bij de *Outcome* berekening is het doel het economische effect van NMa-handelen vast te stellen, terwijl bij ex-post evaluaties het doel is te onderzoeken of de NMa (achteraf gezien) de juiste beslissingen genomen heeft. Dit neemt niet weg dat de (relatieve) *Outcome* van afzonderlijke zaken nog wel een rol kan spelen bij de prioritering van de werkzaamheden.

in op moeilijk kwantificeerbare effecten die ontstaan door het optreden van de NMa. Het betreft het effect van het ingrijpen van de NMa op de dynamische efficiëntie, het optreden van anticipatie-effecten (bijvoorbeeld bedrijven die afzien van een kartel omdat ze bang zijn voor NMa-optreden) en doorwerking- en verdelingseffecten. Tot slot gaan we kort in op de impact van andere toezichthouders (in casu de Europese Commissie) op de marktwerking in Nederland.

## 2 Methode

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft in algemene zin hoe de *Outcome* van de NMa-activiteiten wordt geschat. Eerst geven we een overzicht van de verschillende typen interventies die de NMa kan plegen (paragraaf 2.2). Daarna gaan we in op de typen economische effecten die deze interventies kunnen hebben (paragraaf 2.3). Vervolgens wordt dieper ingegaan op de bepaling van het prijseffect (paragraaf 2.4), het allocatie-effect (paragraaf 2.5) en de effecten op productieve efficiëntie (paragraaf 2.6). De *Outcome* van regulering behandelen we in paragraaf 2.7. De wijze waarop de duur van de effecten wordt bepaald beschrijven we in paragraaf 2.8. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van methoden van *Outcome* berekeningen van andere toezichthouders in het buitenland (OFT, Competition Commission en DoJ) (paragraaf 2.9). Paragraaf 2.10 bevat de conclusies.

### 2.2 Maatregelen om markten te laten werken

De NMa heeft een groot aantal instrumenten tot haar beschikking om de werking van de markten te verbeteren. De NMa kan deze maatregelen nemen op grond van haar bevoegdheden tot het toezicht houden op de mededinging (krachtens de Mededingingswet), het reguleren van en het toezicht houden op de elektriciteits- en gasmarkten (krachtens de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet) en vervoersmarkten (krachtens de Spoorwegwet, Wet Luchtvaart, Wet Personenvervoer 2000 en Loodsenwet).<sup>8</sup> De maatregelen variëren van het onder de voorwaarde van bepaalde 'remedies' door laten gaan van fusies tot het beoordelen van door kleinverbruikers te betalen prijzen voor elektriciteit (zie tabel 2.1).<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Zie NMa (2008a), Handboek handhaving NMa (intern document).

<sup>9</sup> Bij de effectmeting van sectorale regulering en markttoezicht werd tot 2008 alleen een deel van de activiteiten in de analyse betrokken. De activiteiten van de Vervoerkamer werden nog niet meegenomen. De Vervoerkamer reguleert en houdt toezicht op de spoorsector, overig openbaar vervoer, de luchthaven Schiphol en het loodswezen. In de huidige methode worden de effecten van de maatregelen wel meegenomen. De activiteiten van de Energiekamer werden in het verleden deels meegenomen. De effectanalyse van de Energiekamer richtte zich volledig op de tariefregulering bij de distributienetwerken, maar de Energiekamer reguleert echter ook de hoofdtransportnetwerken (van resp. TenneT en GTS) en houdt verder toezicht op de groothandels- en consumentenmarkten. De effecten van deze activiteiten worden, voor zover kwantificeerbaar, nu wel meegenomen.



**Tabel 2.1 Typering van door de NMa te nemen maatregelen**

| Type activiteiten NMa                 | Type maatregelen   | Sectoren                          |
|---------------------------------------|--|-----------------------------------|
| <b>Mededingingstoezicht</b>           |  | Alle sectoren<br>(excl. Overheid) |
| concentratiecontrole                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Informele zienswijzen</li> <li>- Wel/geen vergunningseis</li> <li>- wel/niet verlenen van vergunning, zonder meer of met 'remedies'</li> <li>- melding goedkeuren na indienen 'remedies'</li> </ul>   |                                   |
| concurrentietoezicht                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- sanctiebesluiten (boete)</li> <li>- bindende aanwijzing</li> <li>- bindende toezegging</li> <li>- last onder dwangsom</li> <li>- structurele maatregel</li> <li>- onderzoek en opmaken rapport</li> <li>- vormen van niet wettelijke ofwel alternatieve handhaving (zoals openbare bekendmaking, toezeggingsbesluit, advocacy, informele zienswijze)</li> </ul> |                                   |
| <b>Regulering en markttoezicht</b>    |  | Energie en vervoer                |
| regulering van natuurlijke monopolies | <ul style="list-style-type: none"> <li>- vaststellen omzet en/of tarieven</li> <li>- geven vrijstelling van regulering</li> <li>- beoordelen van investeringen</li> <li>- geschilbeslechting</li> </ul>  |                                   |
| toezicht op markten                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- wegnemen belemmeringen voor internationale integratie</li> <li>- regulering van dominante spelers</li> <li>- beoordelen prijzen ('vangnet' Energiekamer voor retailmarkt)</li> <li>- vergunningen voor leveranciers</li> <li>- monitoring</li> <li>- advisering</li> </ul>  |                                   |

Naast formele (sanctie)besluiten heeft de NMa ook de mogelijkheid tot alternatieve (niet wettelijke) handhaving (zie tekstkader).

### **Instrumenten naast het sanctiebesluit**

De NMa legt niet voor alle overtredingen van de mededingingsregels sancties op. Alternatieve vormen van handhaving kunnen worden gebruikt wanneer er geen sprake is van een ernstige overtreding, de overtreding weinig economische impact heeft en de bedrijven constructief meewerken. Daarnaast moet gelden dat het verwachte voordeel voor de consument en/of afnemer gelijk, dan wel groter is dan het verwachte voordeel indien een sanctieprocedure gevolgd zou worden (zie NMa, 2008a). Bij de keuze van dit instrument moet ook gekeken worden naar de eventuele gevolgen voor het anticipatie effect.

#### *Bindende aanwijzing*

Een bindende aanwijzing is een instrument dat vanaf 1 oktober 2007 door de NMa kan worden gebruikt. Het betreft een last tot het verrichten van bepaalde handelingen, gericht op het bevorderen van de naleving van wettelijke voorschriften. Met een bindende aanwijzing kunnen gedetailleerde gedragsvoorschriften worden gegeven. Het zal in het algemeen gaan om lichte, eenvoudig vast te stellen overtredingen.

#### *Toezeggingsbesluit*

Een toezeggingsbesluit kan betrekking hebben op structurele maatregelen of op gedragswijzigingen. Het moet daarbij gaan om toezeggingen die op eenvoudige wijze waarneembaar en controleerbaar zijn. Hardcore zaken en ernstige misbruik van machtspositie zaken komen niet in aanmerking voor toezeggingsbesluiten. Indien gekozen wordt voor een toezeggingsbesluit wordt afgezien van (het starten of voortzetten van) een onderzoek, het opstellen van een rapport of het opleggen van een sanctie. In 2008 is het eerste toezeggingsbesluit Kinderopvang Amsterdam genomen voor een periode van 3 jaar.

#### *Geschilbeslechting*

In de sectoren energie en vervoer kan de NMa geschilbeslechting toepassen, wat wil zeggen dat de Raad hier concrete uitspraken kan doen hoe een bepaald wetsartikel moet worden toegepast, zodat conflicterende partijen een einde kunnen maken aan hun conflict.

Een voorbeeld van een alternatieve handhaving is het stimuleren door de NMa dat bedrijven zelf een *compliance*regeling introduceren om er voor te zorgen dat de wet beter wordt nageleefd. De NMa kan dit proberen te stimuleren door hier bijvoorbeeld voorlichting over te geven of het noemen ervan tijdens lezingen. Bij de bepaling van de *Outcome* effecten worden de effecten van alternatieve handhaving niet meegenomen, omdat er nauwelijks informatie is over de werking van deze vorm van interventie.

De berekening van de economische effecten is daarom alleen gebaseerd op formele (sanctie)besluiten waar met enige zekerheid een numerieke *Outcome* kan worden geschat. Wat betreft het concurrentietoezicht is de *Outcome* berekening dus gebaseerd op de boetebesluiten in het kader van overtredingen van de Mededingingswet. Er wordt ook een *Outcome* effect berekend van toezeggingsbesluiten, bindende aanwijzingen of andere besluiten indien heel duidelijk is dat als gevolg daarvan economische effecten optreden en dat deze economische effecten kunnen worden gekwantificeerd.

De *Outcome* berekening bij het concentratietoezicht hangt af van het type besluiten dat wordt genomen op fusiemeldingen. Op grond van het uitgangspunt conservatief te rekenen, wordt alleen een *Outcome* berekend wanneer de interventie door de NMa duidelijk effect heeft gehad op het doorgaan en/ of de vorm van een fusie. Er kunnen zich de volgende situaties voordoen:

- a. Positief besluit in eerste of tweede fase<sup>10</sup> zonder remediëring: geen *Outcome* effect.
- b. Positief besluit in eerste of tweede fase waar remedies zijn ingezet om een negatief besluit te voorkomen: effect wordt voor 100% meegenomen.
- c. Een negatief besluit in de eerste fase dat niet gevolgd wordt door een vergunningsaanvraag: effect wordt voor 70%<sup>11</sup> meegenomen.
- d. Een negatief besluit in de tweede fase: het effect wordt voor 100% meegenomen.

---

<sup>10</sup> Het concentratietoezicht vindt plaats in twee fasen. De meldingsfase (eerste fase) is bedoeld als een eerste, min of meer globale beoordeling. Wanneer in de meldingsfase blijkt dat het aannemelijk is dat mededingingsproblemen kunnen ontstaan door de fusie, dan zal een vergunning worden geëist. In de vergunningsfase (tweede fase) is een grondiger onderzoek mogelijk. Na de vergunningsfase geeft de Raad een finaal oordeel of de fusie wordt toegestaan of niet.

<sup>11</sup> Dit percentage is vergelijkbaar met het percentage dat OFT (2005, 2007d) hanteert in haar berekeningen. Er wordt in deze situatie gekeken of het niet aanvragen van een vergunning gerelateerd is aan het optreden van de NMa of dat er andere redenen zijn (bijvoorbeeld omdat partijen het niet eens kunnen worden).

- e. Geen besluit, want partijen hebben zich in de eerst of tweede fase teruggetrokken (bijvoorbeeld nadat “punten van overweging” (PvO's)) zijn uitgebracht of op het punt staan om uitgebracht te worden of is aangegeven dat een vergunning nodig is). Indien aannemelijk is dat de intrekking van de melding/vergunningaanvraag mede het gevolg is van het optreden van de NMa, dan wordt in de eerste fase zaken 70% van de berekende Outcome meegenomen en in de tweede fase zaken 100%.

Bij regulering worden alle besluiten bekeken die in een jaar zijn genomen. Per besluit wordt gekeken of er een numerieke *Outcome* met enige zekerheid kan worden geschat. Veelal betreffen dit besluiten over tarieven (tariefbesluiten in het kader van netwerken, consumenten tarieven of tariefvoorstellen voor bepaalde diensten). Voor veel andere besluiten geldt dat deze wel een effect hebben maar dat het lastiger is om daar een numerieke *Outcome* voor te berekenen zonder heel veel aannames te moeten maken. Voor deze besluiten wordt dan ook geen *Outcome* bepaald.

### **2.3 Economische effecten van NMa-maatregelen**

Economische effecten van NMa-maatregelen ontstaan via het effect van deze maatregelen op markten. De verschillende type maatregelen werken op verschillende manieren door in de markten. Een effect op een markt hoeft niet te betekenen dat er ook welvaartseffecten ontstaan, in de zin dat de allocatieve, productieve of dynamische efficiëntie veranderen. Afhankelijk van het type verandering in de markt ontstaan er dus andere economische effecten, soms welvaartseffecten, andere keren louter verdelingseffecten, waarbij de welvaart anders over de actoren wordt verdeeld. Hierbij zien we een verschuiving van de welvaart van de producent naar de afnemer als een positief effect zoals gebruikelijk is in mededingingsbeleid (Van Sinderen en Kemp, 2008).

Bij de *Outcome* berekenen we het effect voor de directe afnemer. Dit zal in veel gevallen niet de finale consument zijn. We veronderstellen echter dat de effecten voor de directe afnemer uiteindelijk terecht komen bij de finale consument. Dit is het geval indien de tussenliggende markten goed werken.

- Een besluit om een fusie toe te laten heeft een direct gevolg voor het marktaandeel van de betrokken partijen, maar het hoeft niet te betekenen dat er verder ook nog economische effecten ontstaan. Die effecten treden alleen op als de fusie leidt tot een verbetering van de productieve efficiëntie. Een vergroting van het marktaandeel van

dominante spelers kan echter ook leiden tot hogere prijzen en kan daarmee allocatieve en verdelingseffecten hebben. De effecten van een fusie op de dynamische efficiëntie hangen af van de eventuele veranderingen in de prikkels om te innoveren. Een fusie kan deze prikkels echter ook ongemoeid laten. Het niet toestaan van een fusie die zou leiden tot een dominante marktpositie heeft mogelijk als economisch effect dat de allocatieve efficiëntie niet verslechtert. Het ingrijpen van de NMa voorkomt dus een verslechtering.

- Een sanctiebesluit op overtreding van de Mw heeft direct gevolgen voor de gedragingen van marktpartijen en leidt daardoor mogelijk tot meer concurrentiedruk, waardoor de productieve en/of allocatieve efficiëntie wordt vergroot. Bij toename van de concurrentiedruk worden bedrijven geprikkeld efficiënter te opereren en om die voordelen door te geven aan de afnemers. Het effect van meer concurrentiedruk op dynamische efficiëntie is op voorhand niet duidelijk. Ook hier moet gekeken worden naar eventuele veranderingen in de prikkels om te innoveren.
- Maatregelen die betrekking hebben op de vaststelling van tarieven voor het gebruik van infrastructuur in het vervoer en de energiesector hebben direct gevolgen voor de kosten van gebruikers van die infrastructuur en voor de opbrengsten van de eigenaren daarvan. Dergelijke besluiten leiden niet alleen tot verdelings- en allocatie-effecten, maar mogelijk ook tot dynamische effecten. Allocatieve effecten ontstaan hier als de tarieven meer of minder in relatie komen te staan tot de marginale kosten van het gebruik van de infrastructuur, terwijl de dynamische effecten afhangen van de mate waarin de tarieven dekking geven voor investeringen in nieuwe infrastructuur. Het verlagen van de toegangstarieven kan een prikkel zijn voor de infrastructuurbedrijven om de productieve efficiëntie te vergroten, maar kan tegelijkertijd leiden tot minder investeringen in toekomstige efficiëntieverbeteringen. Bij de regulering van toegang komt de afweging tussen statische en dynamische efficiëntie hierdoor prominenter naar voren.
- Het goed- of afkeuren van plannen van netwerkbeheerders om te investeren in infrastructuur heeft directe gevolgen voor de investerende partij en op termijn ook voor de gebruikers via de beschikbaarheid en kwaliteit van infrastructuur en de hoogte van de tarieven. Indirect hebben deze besluiten effect op de mededinging in *downstream* markten, zoals de groothandelsmarkten voor elektriciteit en gas en de markt voor goederenvervoer over het spoor.

- Naast directe economische effecten van besluiten door de NMa, kunnen deze besluiten ook op indirecte wijze economische effecten hebben. Uit de literatuur blijkt dat de markt anticipeert op het werk van de mededingingsautoriteit door bijvoorbeeld geen melding in te dienen als een fusie niet haalbaar lijkt of de kosten van melding (of de te verwachten remedie) te hoog zijn (zie paragraaf 3.4). Ook bestaat de kans dat bedrijven afzien van het maken van (prijs)afspraken indien ze verwachten dat de kans om gepakt te worden maal de hoogte van de boete groter is dan de eventuele winst van de afspraak. Dit type effecten worden anticipatie-effecten genoemd<sup>12</sup>. Het niet meenemen van dit soort 'voorkomen' gedrag leidt dus tot een kwantitatieve onderwaardering van het effect van acties van de NMa.
- Anticipatie-effecten kunnen overigens ook betrekking hebben op niet gemelde, maar maatschappelijk wenselijke en haalbare fusies waarvan echter de kosten, tijd en de openbaarheid van gegevens, geassocieerd met het meldingsproces, van dien aard zijn dat de fuserende ondernemingen ervoor kiezen de fusie niet door te zetten, het zogenaamde *business chilling*. Dit tweede type anticipatie-effect wordt eveneens niet geregistreerd en betekent een verlies van een potentiële welvaartsverhoging, daar het denkbaar is dat eventuele procompetitieve effecten en efficiency verbeteringen zich niet voordoen (zie onder andere Nelson en Sun, 2002).

## 2.4 Omzeteffect

Het omzeteffect is de verandering in het totale bedrag dat consumenten betalen voor het totale (gerealiseerde) consumptievolume als gevolg van de ingreep door de NMa. Het omzeteffect wordt berekend als het product van de voorkomen stijging van de prijs en de werkelijk afgezette hoeveelheid<sup>13</sup>.

$$\text{Omzeteffect} = (P^* - P) Q^* \quad (1)$$

waarbij  $P^*$  staat voor de huidige (kartel)prijs,  $P$  voor de prijs zonder kartel en  $Q^*$  voor de huidige (kartel)hoeveelheid. In figuur 2.1 wordt het omzeteffect weergegeven door

---

<sup>12</sup> In het kader van kartels kan misschien beter gesproken worden over een afschrikkingeffect. Echter ook hier anticiperen bedrijven op de activiteiten van de NMa.

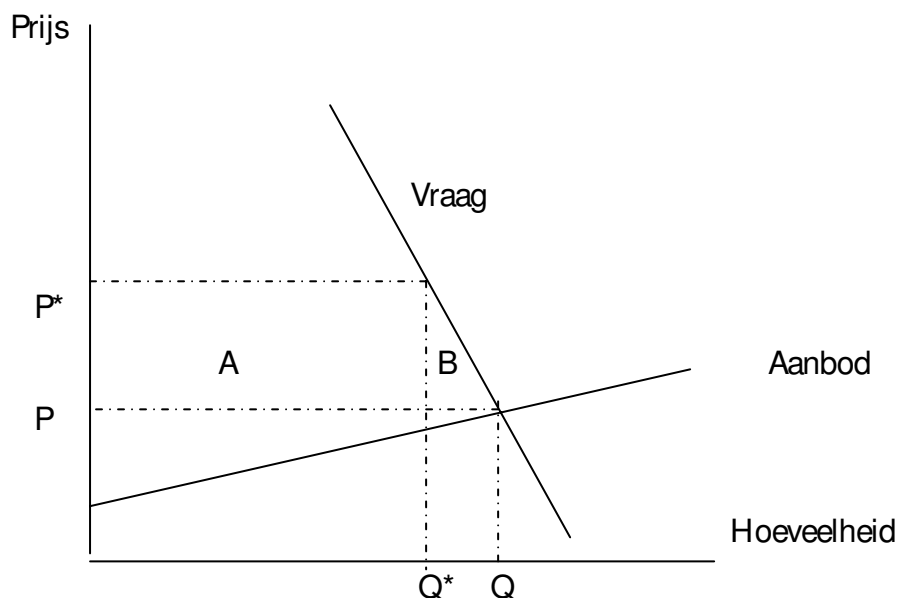
<sup>13</sup> Bij de berekening van het allocatie-effect wordt rekening gehouden met het effect van de prijs op de hoeveelheid.

oppervlakte A. Dit omzeteffect is het totale voordeel voor de consumenten als gevolg van de daling van de prijs.

Om de door NMa-optreden verhinderde prijsstijging te schatten staan in principe verschillende opties open, naar gelang de beschikbaarheid van informatie. Afhankelijk van de beschikbare informatie wordt het prijseffect berekend op basis van:

- a. informatie uit het zaakdossier;
- b. informatie uit openbare (sector)bronnen;
- c. vuistregel.

**Figuur 2.1 Prijseffect (A) en allocatie-effect (B)**



De NMa gaat uit van de volgende vuistregels:

- Fusies: Indien er geen zaakspecifieke informatie is op basis waarvan een verwachte prijsstijging kan worden berekend, gaan we uit van een prijseffect van 1%. We hebben geen veronderstelling over de tijdsduur nodig omdat we alleen het eerstejaarseffect berekenen (zie hoofdstuk 1). Deze schatting is waarschijnlijk aan de lage kant: als je fusies verbiedt is er echt iets aan de hand en gaat het om prijsstijgingen die significant zijn. Op grond van het uitgangspunt om conservatief te rekenen, kiezen we niet voor een hoger percentage noch voor een langere tijdsduur. De prijsstijging heeft betrekking op de omzet van de gehele relevante markt (zie tekstkader).

- Kartels: Indien er geen zaakspecifieke informatie is op basis waarvan een verwachte prijsstijging kan worden berekend, gaan we uit van een prijseffect van 10%, zoals internationaal gebruikelijk is. Deze prijsstijging geldt alleen voor de omzet van de karteldeelnemers. Ook hier wordt het eerstejaarseffect bepaald, dus we hebben geen tijdsduur nodig.
- Misbruik van een economische machtspositie: Voor misbruikzaken volgen we dezelfde regel als voor kartels; indien onvoldoende zaakspecifieke informatie aanwezig is, dan wordt uitgegaan van een prijseffect van 10%. Het prijseffect geldt voor de omzet van de aanbieder met een economische machtspositie op de relevante markt. Het eerstejaarseffect wordt bepaald.

### **Relevante omzet**

De keuze van de relevante omzet is van grote invloed op de uitkomsten van de *Outcome* berekening. Van fusies is bekend dat bedrijven buiten de fusie over het algemeen 'meeprofiten' van de fusie doordat zij geneigd zijn de hogere prijs van de fusiepartijen deels te volgen. Indien een fusie wordt tegengehouden zorgt dit er voor dat ook deze bedrijven de prijs niet 'mee' kunnen verhogen. Over het algemeen (ook in het buitenland) wordt bij fusies rekening gehouden met de omzet van de gehele relevante markt.

Bij kartels gaat iets vergelijkbaars op. Bedrijven buiten het kartel kunnen 'meeliften' op de hogere prijs die in de markt geldt.

Wij kiezen voor de volgende uitgangspunten:

- Bij mededingingsbeperkend gedrag wordt alleen rekening gehouden met de omzet van de betrokken partijen in de relevante markt. Conform de wens om conservatief te schatten hanteren we bij deze zaken de gemiddelde prijsopslag in de relevante markt<sup>14</sup>.
- Bij fusies wordt wel de gehele relevante markt meegenomen, omdat verondersteld wordt dat bedrijven buiten de fusie wel mee profiteren van een prijsstijging door de fusie.

---

<sup>14</sup> OFT neemt bij kartels alleen de omzet van de kartelleden. De omzet van niet-kartelleden wordt verondersteld niet beïnvloed te worden door een prijseffect. Bij een kartel met verticale dimensies, wordt de omzet op de downstream markt gebruikt. Bij misbruik van een EMP neemt OFT de gehele markt mee. Ook al is het niet geheel eenduidig uit de officiële stukken te halen, lijkt het er op dat FTC bij alle mededingingsbeperkende gedragingen uitgaat van de gehele markt. DoJ gaat in ieder geval bij kartels uit van de gehele relevante markt (zie Werden 2008, paragraaf 5.1).



## 2.5 Allocatie-effect

Het allocatie-effect is 'deadweight loss', dat wil zeggen het welvaartsverlies doordat transacties waarbij de marginale baten hoger zijn dan de marginale kosten niet plaatsvinden (oppervlakte B, figuur 2.1). Het allocatie-effect wordt berekend via de *rule of half*:

$$\text{Allocatie-effect} = 0,5(Q - Q^*) (P^* - P) \quad (2)$$

Op basis van de *rule of half* en aan de hand van gegevens over de gerealiseerde omzet, de gerealiseerde of verwachte procentuele prijsstijging en de prijselasticiteit van de vraag, is het allocatie-effect als volgt te berekenen<sup>15</sup>:

$$\text{Allocatie-effect} = 0.5(-\% \text{prijsverandering}^2 * \text{prijselasticiteit} * \text{omzet}) \quad (3)$$

De bepaling van de omvang van de prijsverandering en de omzet zijn hiervoor reeds aan de orde geweest (paragraaf 2.4). Gegevens over de prijselasticiteit van de vraag zijn dus nodig om het allocatie-effect te bepalen.

Indien gegevens beschikbaar zijn in een zaak dan wordt deze prijselasticiteit gebruikt. Indien er geen gegevens beschikbaar zijn dan maken we gebruik van gegevens (in het bijzonder de HHI en de *markup*) die PWC voor diverse goederengroepen heeft berekend in het kader van het detectie-onderzoek van de NMa. Deze gegevens worden berekend op een 3-digit niveau (in de CBS-klassificatie) en zijn gebaseerd op CBS-microdata. Door middel van de Lerner-index kan de elasticiteit worden bepaald. De formule voor Cournot-concurrentie luidt:

---

<sup>15</sup> Er is een klein verschil in de berekening van het allocatie-effect bij een fusie/ regulering en een kartel of misbruik van een economische machtspositie. Bij een fusie leidt het goedkeuren van een problematische fusie (vermindering van de concurrentie) tot een afname van de geproduceerde hoeveelheid na de fusie. De gerealiseerde consumptie neemt af indien de NMa niet ingrijpt. Bij een kartel / misbruik van een economische machtspositie neemt de gerealiseerde consumptie na ingrijpen juist toe omdat de prijs zal dalen. Omdat we bij de berekening van het omzeteffect van de feitelijk geproduceerde hoeveelheden moet bij een kartel de deadweight loss worden toegevoegd om het totale effect voor consumenten te krijgen, bij een fusie moet de deadweight loss worden afgetrokken.

$$\text{markup} = \frac{HHI}{\varepsilon_{Qp}} \quad (4)$$

waarbij HHI staat voor de Herfindahl-Hirschman index en  $\varepsilon_{Qp}$  voor de prijselasticiteit van de vraag. Op zich hoeft deze elasticiteit niet overeen te komen met de prijselasticiteit op de relevante markt, maar het geeft een redelijk inschatting. Indien geen zaakspecifieke gegevens beschikbaar zijn, maken we gebruik van het gemiddelde van de (berekende) prijselasticiteit over de periode 2000-2004.

Sommatie van het omzeteffect (paragraaf 2.4) en het allocatie-effect (paragraaf 2.5) levert het totale (directe) effect voor consumenten op. Dit totaaleffect voor de consument is voor de maatschappij als geheel overigens niet een welvaartseffect, omdat het prijseffect ten koste gaat van de winst van producenten. Omdat consumenten centraal staan in het mededingingsbeleid, wordt de *Outcome* gelijk gesteld aan de voordelen voor de consumenten of meer in het bijzonder afnemers, ook al gaat dat (vaak) deels ten koste van producenten (vermindering van producentensurplus).

## 2.6 Effect op productieve efficiëntie

Productieve efficiëntie heeft betrekking op de hoeveelheid kosten die nodig zijn om één eenheid product te maken. Een onderneming (of een economie) heet productief efficiënt te zijn als zij haar producten op de meest kosteneffectieve wijze voortbrengt. Productieve efficiëntie is een belangrijke bron van welvaart, omdat het ons in staat stelt om met een zelfde hoeveelheid middelen meer goederen voort te brengen.

De intensiteit van marktwerking en het niveau van productieve efficiëntie zijn nauw met elkaar verbonden. Door Boone en Weigand (2000) is dit verwerkt in een indicator voor het meten van de mate van marktwerking. Het achterliggende idee van deze indicator is dat in een competitieve markt efficiëntere ondernemingen meer winst maken dan inefficiënte ondernemingen. Hoe hoger de relatieve winst van relatief efficiënte ondernemingen, hoe sterker de marktwerking wordt geacht te zijn. Productieve efficiëntie is een belangrijk aspect bij de beoordeling van de marktwerking en mag daarom bij de berekening van de *Outcome* van NMa-maatregelen eigenlijk niet ontbreken.

## Methoden voor berekening van productieve efficiëntie<sup>16</sup>

Er zijn verschillende manieren om de productieve efficiëntie te meten. De meest gebruikte methoden om de productieve efficiëntie te bepalen zijn Data Envelopment Analysis (DEA) en Stochastische Frontier analyse (SFA). Beide technieken gebruiken gegevens van extreme observaties (bedrijven) om zo de 'best practice production frontier' ofwel de zogenaamde productiecurve te bepalen.

DEA gaat uit van lineaire programmering waarbij gegevens over input en output van bedrijven worden gebruikt om de verhouding van de inputs (met name arbeid en kapitaal) te bepalen waarbij de output wordt gemaximaliseerd. Door meerdere bedrijven te bekijken kan de efficiënte inputverhouding worden bepaald. De verhouding tussen dit efficiënte bedrijf en de minder efficiënte bedrijven is een indicatie voor de mate van inefficiëntie in de sector. Indien de gemiddelde efficiëntiescore in een sector bijvoorbeeld 84% bedraagt, dan betekent dit dat, mochten alle bedrijven even efficiënt produceren als het efficiënte bedrijf, er 16% minder middelen gebruikt hoeven te worden om toch dezelfde output te realiseren.

SFA is een econometrische aanpak om de productie *frontier* te bepalen door deze te verklaren uit de inzet van arbeid en kapitaal. In de schatting wordt de storingsterm opgedeeld in twee delen: de statistische ruis en de technische inefficiëntie. Veelal wordt er een specifieke *functional form* geschat (Cobb-Douglas, translog) om de *frontier* te bepalen. Een voordeel van deze aanpak is dat hypothesen statistisch getoetst kunnen worden. Een nadeel van deze aanpak is dat er sprake moet zijn van één enkele output<sup>17</sup>. Daarnaast zijn er meer data nodig en moeten er aannames worden gemaakt over de statistische verdeling van de storingstermen.

Versterking van de marktwerking kan op twee verschillende manieren leiden tot vergroting van de productieve efficiëntie. Allereerst prikkelt marktwerking ondernemingen om, met gebruikmaking van bestaande technieken, efficiënter te werken. De andere manier is dat marktwerking het inefficiënte ondernemingen moeilijk maakt te overleven, zodat deze van de markt verdwijnen en alleen de efficiëntere ondernemingen overblijven. Door deze competitieve selectie verbetert de efficiëntie in een bedrijfstak. Diverse internationale empirische studies tonen de relatie aan tussen de mate van concurrentie en productieve efficiëntie (zie voor een uitgebreid overzicht van empirische studies Sepinska (2008), hoofdstuk 3). Er zijn aanwijzingen dat in een situatie met veel concurrentie de productieve efficiëntie zo'n 1,5-2% hoger ligt dan in andere situaties. Het gaat hier onder meer om situaties met en zonder liberalisering<sup>18</sup> en situaties zonder of met kartels.

<sup>16</sup> Voor een uitgebreidere beschrijving zie Sepinska (2008), hoofdstuk 2.

<sup>17</sup> Eventueel kunnen meerdere outputs worden omgerekend tot een geaggregeerde output.

<sup>18</sup> Een uitzondering op de gevonden toename van productieve efficiëntie is de zorg. In de diverse internationale studies over deze sector wordt geen toegenomen productieve efficiëntie gevonden als gevolg

Een fusie zal bijdragen aan het verbeteren van productieve efficiëntie indien:

- Een bedrijf daardoor de minimum efficiënte schaal realiseert (op een manier die niet bereikt kan worden door interne groei, bijvoorbeeld in een krimpende markt);
- Een herverdeling plaatsvindt van de output van een high-cost bedrijf naar een low-cost bedrijf (binnen een fusie);
- Verbeteren van de prikkels of mogelijkheden van het management van het bedrijf om kosten te minimaliseren.

Aan de andere kant kan een fusie er ook toe bijdragen dat de productieve efficiëntie wordt verminderd. Een gebrekkige doelmatigheid (ook wel X-inefficiëntie genoemd) kan ontstaan indien door de fusie bedrijven minder concurrentiedruk ervaren en daardoor minder nadruk zullen leggen op het zo efficiënt mogelijk produceren.

De effecten bij fusies zijn het lastigst te bepalen, omdat hier verschillende, mogelijk tegengestelde effecten zich voordoen, het efficiëntie-effect en het marktmachteffect.

Daarnaast is het goed om een onderscheid te maken tussen een direct effect (productieve efficiëntie van de fuserende bedrijven) en de indirecte effecten (op de sector als geheel). De fusie op zich zelf kan positieve effecten hebben, bijvoorbeeld door schaalearde effecten of rationalisatie van de productie, maar fusies kunnen ook leiden tot de bovengenoemde X-inefficiënties. Er zijn vele studies die aantonen dat de aangekondigde synergievoordelen niet of maar ten dele worden behaald (o.a. Gugler et al 2003). Blijkbaar is het voor bedrijven (en aandeelhouders) zelf al lastig om vooraf in te schatten wat de effecten (synergievoordelen) zijn van een fusie. Laat staan hoe lastig het voor de NMa zal zijn, gegeven de informatieachterstand, om een goede inschatting op case niveau te maken van de mogelijke productieve efficiëntie effecten. Daarom worden de effecten van fusies op de efficiëntie van de fuserende onderneming verder buiten de analyse gehouden.

Een fusie kan ook effect hebben op andere bedrijven in de sector. Vanuit theoretische modellen kan worden afgeleid dat andere bedrijven in de sector meeprofiteren van een fusie. Ook empirisch zijn hier onderzoeken naar gedaan (zie bijvoorbeeld Fee en Thomas, 2004; Shahrur, 2005; Healy, *et al.* 1992 en Ghosh, 2001)<sup>19</sup>. Een fusie kan ertoe leiden dat er

---

van de toegenomen/geïntroduceerde concurrentie. Dit kan mogelijk samenhangen met een effect op kwaliteit die niet of onvoldoende zijn meegenomen in deze studies.

<sup>19</sup> Een overzicht van diverse empirische studies is weergegeven in Sepsinka (2008), paragraaf 5.3.

minder concurrentie ontstaat op een markt. Hierdoor zal een hogere evenwichtsprijs ontstaan en daardoor een hogere winst voor de fuserende partijen en andere marktpartijen. Indien het optreden van de NMa er toe leidt dat een fusie wordt verboden of remedies wordt opgelegd, dan zal zo'n prijsstijging niet (of in zeer beperkte mate) optreden. Dit geldt voor zowel de fuserende bedrijven als bedrijven buiten de fusie. Tevens wordt door het ingrijpen van de NMa voorkomen dat de concurrentie wordt beperkt. Zoals eerder vermeld, geven empirische studies aan dat een toename van de mate van concurrentie leidt tot een verbetering van de productieve efficiëntie.

We willen dit productieve efficiëntie effect van het ingrijpen bij fusies (verbieden dan wel onder voorwaarden toelaten) meenemen in de *Outcome* berekeningen via een vergrote concurrentieprikkel op de productieve efficiëntie. Op basis van een uitgebreide literatuurstudie kunnen we stellen dat dit effect jaarlijks zo'n 2% bedraagt. Conservatief gaan we uit van een productieve efficiëntie-effect van 1%.

Kartels zijn slecht voor de productieve efficiëntie. Een prikkel tot efficiënt werken wordt weggenomen. Tevens kan een kartel er voor zorgen dat er *excess capacity* ontstaat / blijft bestaan, inefficiënte bedrijven kunnen in de markt blijven door de hogere kartelprijs. Het oprollen van een kartel heeft daardoor gunstige effecten voor de productieve efficiëntie. Dit effect nemen we mee analoog aan dat bij ingrijpen bij fusies. Echter hier wordt uitgegaan van de relevante omzet van de karteldeelnemers. Ook hier gaan we uit van een effect van 1%.

De relatie tussen misbruik van een economische machtspositie (emp) en productieve efficiëntie is minder eenduidig. Dit misbruik kan zich immers op verschillende manieren uiten, waardoor het lastig is om met vuistregels te werken. Bovendien kan een emp leiden tot zowel verlaagde als verhoogde efficiëntie binnen de dominante onderneming. Dit laatste zal het geval zijn wanneer bijvoorbeeld schaafeffecten beter worden benut. Bij misbruikzaken hanteren we niet de vuistregel van "het 1% productieve efficiëntie-effect". Zo mogelijk zal een case specifiek effect worden bepaald. Indien dit niet mogelijk is, berekenen we geen productieve efficiëntie-effect.

## 2.7 Regulering

Net als bij het mededingingstoezicht zijn bij de regulering in de energiesector de welvaartseffecten te onderscheiden in omzeteffecten, allocatieve effecten en effecten op de productieve efficiëntie. Vanwege de op korte termijn lage prijselasticiteit van de vraag naar energie zijn de allocatieve effecten gering. We richten ons daarom in de energiesector op de omzeteffecten en effecten op de productieve efficiëntie.

Bij regulering van transportsectoren (zoals spoor, luchthavens en loodsen) gaat het bij de *Outcome* bepaling om het directe effect van de interventie door de NMa op de door gereguleerde partijen voorgestelde tarieven.

### 2.7.1 *Outcome van de regulering in de energiesector*

#### *Omzeteffect*

Onder omzeteffect verstaan we de verandering in het bedrag dat alle consumenten gezamenlijk betalen voor de goederen in kwestie als gevolg van de interventie door de NMa. Bij het mededingingstoezicht wordt het omzeteffect berekend op basis van een verandering in de prijs en de relevante afzet (zie paragraaf 2.4). Bij de regulering hoeft de tussenstap van prijseffecten niet gezet te worden omdat de regulering (ook) direct betrekking heeft op de omzet (oftewel de inkomsten) van de netbeheerder. Het omzeteffect van regulering bestaat dus uit het verschil tussen de gereguleerde omzet van de gereguleerde ondernemingen en de omzet die deze partijen naar verwachting zouden realiseren indien er geen regulering zou zijn<sup>20</sup>:

$$\text{Omzeteffect regulering} = \text{Gereguleerde omzet} - \text{Omzet in situatie zonder regulering} \quad (5)$$

De methode van de regulering bepaalt hoe zowel de gereguleerde omzet als de omzet in een situatie zonder regulering moeten worden berekend. Er zijn grofweg twee methoden van regulering die hier relevant zijn. In het ene geval bepaalt de toezichthouder zelf de omzet en in het andere geval schrijft de toezichthouder alleen voor hoe de omzet bepaald

---

<sup>20</sup> Bedenk overigens dat alleen in het geval van TenneT de regulering daadwerkelijk de omzet reguleert, waarbij de onderneming dus geen volumerisico loopt. Bij de andere energienetwerken worden de tarieven gereguleerd, en wel zodanig dat de som van het product van alle tarieven en hun rekvolumes gelijk is aan de toegestane inkomsten. Deze netbeheerders lopen dus wel een volumerisico. Bij de bepaling van de *Outcome* veronderstellen we dat de werkelijke volumes gelijk zijn aan de rekvolumes.

dient te worden. De eerste methode is van toepassing op de regulering van de energienetwerken, de tweede methode bij de regulering van de vervoerssector.

Bij de energienetwerken bepaalt de NMa de omzet die gereguleerde partijen mogen maken op basis van het uitgangspunt dat de inkomsten<sup>21</sup> van netbeheerders aan het einde van de reguleringsperiode niet hoger mogen zijn dan het niveau van de efficiënte kosten van het netbeheer. Het verloop van de (toegestane) inkomsten van de netbeheerders gedurende de reguleringsperiode wordt vervolgens berekend op basis van de werkelijke begininkomsten enerzijds en de efficiënte kosten aan het einde van de reguleringsperiode anderzijds. Dit verloop wordt uitgedrukt in de x-factor. De jaarlijkse factor waarmee de inkomsten van de netbeheerders, gecorrigeerd voor inflatie, zich mogen ontwikkelen is één minus de x-factor.

De x-factor (X) wordt als volgt berekend:

$$X = 1 - (E/BI)^{1/n} \quad (6)$$

waarbij:

E = efficiënte kosten in laatste jaar nieuwe reguleringsperiode, gecorrigeerd voor inflatie

BI = begininkomsten laatste jaar vorige reguleringsperiode

N = aantal jaren nieuwe reguleringsperiode<sup>22</sup>

De gereguleerde inkomsten van de netbeheerder in elk jaar van de reguleringsperiode kunnen vervolgens bepaald worden met de volgende formule<sup>23</sup>:

---

<sup>21</sup> De termen 'omzet' en 'inkomsten' worden hier door elkaar heen gebruikt en hebben dezelfde betekenis.

<sup>22</sup> De wijze waarop de efficiënte kosten en de x-factoren worden berekend, wordt vastgelegd in methodebesluiten. Deze methodebesluiten gelden voor alle jaren van de reguleringsperiode en voor alle ondernemingen in de desbetreffende sector. De bepaling van de x-factoren zelf gebeurt in x-factorenbesluiten. Deze besluiten gelden ook voor alle jaren van de komende reguleringsperiode, maar worden voor elke onderneming in een sector genomen (omdat elke onderneming andere begininkomsten kan hebben). De outcome kan dus pas bepaald worden als niet alleen de methodebesluiten zijn genomen, maar ook de x-factorbesluiten. Zo is het methodebesluit Landelijke netbeheerders Gas in 2008 genomen, het daaraan gekoppelde x-factorenbesluit in 2009. De *Outcome* wordt in dit geval toegerekend aan 2009.

<sup>23</sup> Bij de distributienetwerken is er ook een q-factor die de inkomsten bepaalt. Op sectorniveau heeft deze q echter geen effect op de inkomsten, omdat deze gebaseerd is op een 'zero-sum game', wat wil zeggen dat de netbedrijven gezamenlijk niets betalen of ontvangen op grond van de q.

$$I_t = I_{t-1} * (1 + cpi - X) \quad (7)$$

Waarbij:

cpi = het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie.

I= gereguleerde inkomsten

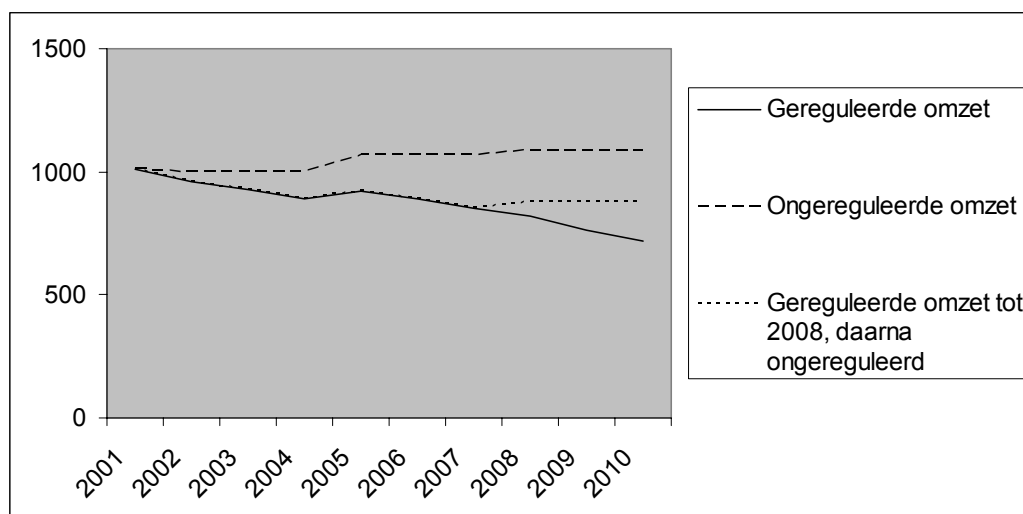
Om de *Outcome* van de regulering van de energienetwerken te bepalen, vergelijken we de gereguleerde omzet met de omzet die de netwerkbedrijven zouden realiseren in het geval er geen regulering zou bestaan.<sup>24</sup> Omdat we deze omzet (per definitie) niet kunnen waarnemen, moeten we enkele veronderstellingen maken om die omzet te berekenen. De veronderstellingen die we hier maken zijn dat een ongereguleerd monopolie de monopolieprijzen zou vragen en dat die prijs in de tijd in reële termen constant is. Met andere woorden, we veronderstellen dat de energienetwerken bij het begin van de regulering (rond 2000) de monopolieprijzen vroegen en dat die prijs sindsdien alleen met de inflatie zou zijn gestegen als er geen regulering zou zijn geweest. Het effect van de regulering op de inkomsten van de netbeheerders is in figuur 2.2 weergegeven als de oppervlakte tussen de doorgetrokken lijn en de stippellijn(en). Alle waarden zijn hier in reële eenheden.

---

<sup>24</sup> Zie Haffner en Meulmeester (2005). Het is ook mogelijk om het omzeteffect voor energiegebruikers te berekenen op basis van de afzonderlijke tarieven en de bijbehorende volumes. Deze methode is echter beduidend complexer – bedenk dat sommige netbeheerders meer dan 1000 productcategorieën hebben -, terwijl het resultaat op hetzelfde neerkomt. Daarbij komt nog een praktisch probleem: de tarieven worden steeds 1 jaar vooruit bepaald, waardoor het via deze methode niet mogelijk is om aan het begin van een nieuwe reguleringsperiode de tariefeffecten voor die hele periode uit te rekenen, zoals wel kan via de x-factormethode. De x-factoren gelden immers voor de gehele reguleringsperiode.



**Figuur 2.2** Gereguleerde en ongereguleerde omzet van een energienetwerk (fictieve cijfers)



De bovenste stippellijn geeft de ongereguleerde reële omzet weer wanneer de omzet die bij de start van de regulering in 2001 gold alleen met de inflatievoet zou worden verhoogd. In reële termen betekent dat dus dat de omzet constant blijft, behoudens wanneer er sprake is van volumeontwikkelingen, waardoor het niveau van de omzet verandert. In deze figuur is dat het geval in 2005. Die volumeontwikkeling geldt zowel voor de gereguleerde als ongereguleerde omzet, zodat beide in dezelfde (absolute) mate omhoog gaan. Behoudens die mutatie is de ongereguleerde omzet (in dit voorbeeld) in de gehele periode (in reële termen) constant. De gereguleerde omzet is, behalve in 2005, sinds de start van de regulering gedaald, wat weergegeven wordt met de doorgetrokken lijn. Het verschil tussen beide lijnen is dus het totale omzeteffect sinds de start van de regulering.

Omdat de regulering van de inkomsten van netbeheerders bestaat uit periodieke besluiten over die inkomsten<sup>25</sup>, kan voor elk periodiek besluit het omzeteffect berekend worden. Dit omzeteffect is het effect dat we bij de *Outcome* berekening nemen. Het gaat dan om het omzeteffect van een methodebesluit dat in een bepaald jaar genomen is. Bij het berekenen van dat omzeteffect maken we wederom de veronderstelling dat de omzet anders met de inflatievoet zou stijgen. In figuur 2.2 wordt dit effect weergegeven door het verschil tussen de onderste gestippelde lijn en de doorgetrokken lijn.<sup>26</sup> Voor de berekening van de

<sup>25</sup> Via methodebesluiten, x-factorbesluiten en tariefbesluiten.

<sup>26</sup> We veronderstellen dat het volume van de activiteiten van de netbeheerders in beide situaties (met en zonder regulering) gelijk is. Dat neemt niet weg dat de hoogte van de x-factor wel mede afhangt van volumeontwikkelingen omdat die de productiviteit van het netwerk beïnvloeden.

*Outcome* hanteren we het verschil tussen de ongereguleerde en de gereguleerde omzet in het laatste jaar van de reguleringsperiode.

Hoewel ook verondersteld zou kunnen worden dat bij het stoppen van de regulering de omzet weer zou stijgen naar het niveau dat behoort bij monopolieprijzen, maken we die veronderstelling om een aantal redenen niet. De inhoudelijke reden komt voort uit ons uitgangspunt dat we zo conservatief mogelijk willen rekenen. We nemen daarom aan dat de netbeheerders in geval van beëindiging van de regulering, hun prijzen alleen met de inflatievoet zouden verhogen, behoudens wanneer er bijzondere omstandigheden zijn die een tariefsverhoging verdedigbaar maken. Dat de prijzen onder hun monopolieprijzen blijven, is niet onwaarschijnlijk als gedacht wordt aan de politiek-maatschappelijke druk die zou ontstaan wanneer de aanbieders van een publieke dienst als energietransport- en distributie te hoge prijzen zouden vragen. Een andere reden voor dit uitgangspunt is meer rekentechnisch van aard. Als we zouden uitgaan van de veronderstelling dat de omzet zou terugkeren naar het niveau dat hoort bij de monopolieprijzen, dan ontstaat er een sterk cumulatief effect in de *Outcome* berekening, zoals in figuur 2.2 is te zien.

Wat betreft de bovengenoemde bijzondere omstandigheden die een tariefsverhoging hoger dan de inflatievoet verdedigbaar maken, moet met name gedacht worden wanneer de netbeheerders beduidend meer kosten moeten maken dan normaal. Dit zal het geval zijn wanneer ze moeten investeren in netuitbreiding of in grootschalige vervanging van bestaande infrastructuur. Wanneer dit aan de orde is in een sector, dan zal zowel de gereguleerde als de ongereguleerde omzet verhoogd worden met de mate waarin de kosten structureel op een hoger niveau komen te liggen.

Het verschil tussen de gereguleerde omzet en de ongereguleerde omzet komt dus geheel door de x-factor. Omdat de x-factor een jaarlijks percentage is dat steeds betrekking heeft op de omzet in het vorige jaar, is hier sprake van een cumulatief effect. In het eerste jaar van de regulering is het effect op de inkomsten x% van de gereguleerde inkomsten in het basisjaar. In het tweede jaar komt nog eens x% van het inkomen in het vorige jaar erbij en in het derde jaar nog een keer. Het uiteindelijke omzeteffect van de regulering van energienetwerken kan dus berekend worden met de volgende formule.

$$\text{Omzeteffect regulering energienetwerken} = BI - BI * (1 - X\text{-factor})^N \quad (8)$$

Als omzeteffect van de regulering presenteren we dus het effect in het laatste jaar van de reguleringsperiode. We kiezen hiervoor omdat het effect in het laatste jaar een structureel effect is, dat ook na beëindiging van de regulering zal blijven bestaan. Verwacht mag immers worden, zoals hiervoor aangegeven, dat netbeheerders in een situatie zonder regulering, behoudens bijzondere omstandigheden, hun tarieven niet meer verhogen dan met de inflatie. Dit effect is vergelijkbaar met het eerstejaarseffect dat bij mededingingszaken wordt berekend, omdat in beide gevallen geen rekening wordt gehouden met het mogelijk voortduren van de effecten van het ingrijpen.

#### *Regulering in de energiesector en productieve efficiëntie*

Het effect van tariefregulering in de energiesector op de productieve efficiëntie zit in het omzeteffect opgenomen. Het hiervoor berekende omzeteffect is niet alleen een verdelingseffect (van netbeheerders naar afnemers) met een beperkte allocatieve uitstraling, maar ook een welvaartseffect omdat het direct gerelateerd is aan verlaging van de kosten die in een situatie zonder regulering waarschijnlijk niet in dezelfde mate zou zijn opgetreden. Immers, de door de NMa opgelegde (maximale) ontwikkeling van de inkomsten is gebaseerd op de doelmatigheidskorting waarmee de opbrengsten van de netbeheerders aan het begin van de reguleringsperiode 'gebracht' worden naar het niveau van de efficiënte kosten aan het einde van de reguleringsperiode. Deze doelmatigheidskorting wordt bij de distributienetwerken mede bepaald op basis van de ontwikkeling van de productiviteit binnen de bedrijfstak.<sup>27</sup>

Door de toepassing van deze maatstafconcurrentie wordt geprobeerd de afzonderlijke distributiebedrijven extra te prikkelen om de kosten te verlagen: als ze die sterker omlaag brengen dan het gemiddelde bedrijf, dan krijgen ze de kosten van het gemiddelde bedrijf vergoed, waardoor ze extra winst kunnen boeken; als ze er minder goed in slagen om de kosten te verlagen dan het gemiddelde bedrijf, dan krijgen ze niet alle gemaakte kosten vergoed, ze maken dan minder winst en mogelijk zelfs een verlies. Onzekerheid over de inspanningen die andere bedrijven verrichten om kosten te reduceren plus de mogelijkheid om winst te behalen die de netbeheerder mag behouden, zorgt er voor dat alle bedrijven

---

<sup>27</sup> Bij de distributienetwerken gaat het hier om de gemiddelde ontwikkeling van alle Nederlandse netbeheerders (voor gas, respectievelijk elektriciteit). Bij Tennet gaat het om de ontwikkeling in de productiviteit bij een internationale groep van vergelijkbare netbeheerders. Bij GTS wordt de productiviteitsontwikkeling ingeschat op basis van exogene factoren.

proberen zo efficiënt mogelijk te produceren. Dit zorgt er voor dat de kosten van het gemiddelde bedrijf ook dalen en zorgt daarmee voor een vergroting van de doelmatigheid van de gehele sector.

Bij het landelijke netbeheer van zowel gas als elektriciteit is maatstafconcurrentie niet mogelijk, omdat er maar één netbeheerder is. Bij het landelijke netbeheer voor elektriciteit wordt het efficiënte kostenniveau bepaald op basis van een internationale benchmarkstudie waarin de *best practice* (of te wel de *frontier*) wordt bepaald. Bij het landelijke netbeheer voor gas is de methode van regulering nog in ontwikkeling.

Hoewel het denkbaar is dat in een situatie zonder regulering de netbedrijven vergelijkbare productiviteitsverbeteringen realiseren als in een situatie met regulering, is dat niet waarschijnlijk. In theorie hebben netwerkbedrijven in een situatie zonder regulering ook prikkels om efficiënter te werken, maar dat geldt alleen voor zover ze de baten daarvan zelf mogen houden en sterk op winstgevendheid zijn gericht. Gegeven het feit dat netbedrijven geen private bedrijven zijn, ontbreekt dit motief tot efficiëntievergroting. Daarbij komt dat het voor zowel private als publieke monopolisten om meer winst te creëren eenvoudiger is om de tarieven te verhogen, dan de kosten te verlagen. Het eerder berekende prijseffect kan daarom (deels) worden gezien als een verbetering van de productieve efficiëntie (die aan de consument wordt doorgegeven).

### 2.7.2 *Outcome van de regulering in de transportsector*

Omdat de regulering van de transportsectoren (Schiphol, Prorail en het Loodswezen) anders van karakter is, worden hier de welvaartseffecten anders berekend. Bij deze sectoren bepaalt de NMa niet het niveau van de toegestane omzet, maar houdt de NMa toezicht op de wijze waarop die omzet wordt berekend door de gereguleerde partijen. De werkwijze is hier dat de gereguleerde partijen op grond van reguleringsvoorschriften met voorstellen komen voor hun omzet, waarna de NMa die voorstellen beoordeelt. De NMa doet dit aan de hand van de voorschriften in de diverse wetten. De NMa zal over het algemeen deze tariefvoorstellen accepteren of naar beneden bijstellen. De veronderstelling is te maken dat indien er geen regulering zou zijn, het Loodswezen, Schiphol of Prorail de door hen voorgestelde tarieven zouden vragen. Door de interventie van de NMa, bijvoorbeeld het verlagen van de voorgestelde tarieven, zullen de afnemers van de diensten

een lagere prijs betalen en dus een direct voordeel hebben. Dit voordeel kan uiteindelijk weer worden doorgegeven aan de eindgebruiker. Het verschil tussen het voorgestelde tarief en het gereguleerde tarief is dan het prijsverschil van de regulering<sup>28</sup>.

## 2.8 Verwerking van effecten in de tijd

Bij de bepaling van de *Outcome* is veel discussie mogelijk over de duur van de economische effecten en of daarbij ook historische effecten moeten worden meegenomen. Een veronderstelling dat een effect twee jaar duurt in plaats van één jaar leidt tot een verdubbeling van die *Outcome*.

De NMa maakte in het verleden verschillende keuzes bij de bepaling van de periode van de effecten van concentratiecontrole, concurrentietoezicht en regulering. De effecten van concurrentietoezicht (in het bijzonder kartels) werden bepaald door de bestaansperiode van het kartel te gebruiken als proxy voor de duur van de toekomstige effecten. Bij fusiezaken werden de toekomstige effecten bepaald door te kijken welke prijs zou gelden als er niet zou zijn ingegrepen. Er werd daarbij uitgegaan van een periode van één jaar. De effecten van regulering door de Energiekamer werden ex post berekend, waarbij de gerealiseerde effecten van al het historische handelen werden berekend.

In de huidige methode kijken we voor alle NMa-besluiten naar de toekomstige besparingen van besluiten die in het lopende jaar genomen zijn. Gezien de onzekerheid over de lengte van de duur van de effecten en op grond van het uitgangspunt om conservatief te rekenen, berekenen we alleen het effect dat zich in het eerste jaar na het optreden zal voordoen, dat wil zeggen, we berekenen het eerstejaarseffect. Dit eerstejaarseffect wordt als voortschrijdend driejaarlijks gemiddelde gepresenteerd. De reden hiervoor is dat de *Outcome* voor een afzonderlijk jaar sterk kan fluctueren. Dit komt onder meer door externe factoren zoals de frequentie waarmee omvangrijke fusies worden aangemeld waarbij aanzienlijke remedies nodig zijn om de fusie goedgekeurd te krijgen. Een andere factor die

---

<sup>28</sup> Er kan geredeneerd worden dat de gereguleerde partijen een prikkel hebben om hun tariefvoorstellen hoger in te steken dan voor hen optimaal zou zijn om zo ruimte te creëren om te onderhandelen met de NMa. Er is echter ook een prikkel om de tariefvoorstellen ook weer niet te hoog in te steken. Als het voorstel te ver afwijkt van wat redelijk wordt geacht dan zal de NMa uitgebreid onderzoek gaan doen wat mogelijk een negatief effect heeft. De partijen zullen dit proberen te voorkomen door een 'redelijk' voorstel te doen. Daarnaast hebben partijen geen prikkel om de *Outcome* berekening van de NMa te optimaliseren

bijdraagt aan de fluctuaties in de tijd is het feit dat besluiten bij de regulering van energie en vervoer veelal een looptijd van meerdere jaren kennen, waardoor ze slechts eens in de paar jaar meetellen in de *Outcome*bepaling. Door het hanteren van een 3-jaarvoortschrijdend gemiddelde ontstaat een jaarlijks effect.

## 2.9 Outcome berekeningen bij andere toezichthouders

Verschillende autoriteiten die *Outcome*berekenen maken ook gebruik van vuistregels indien er onvoldoende gegevens beschikbaar zijn in een zaak. Hieronder bespreken we de vuistregels van de belangrijkste autoriteiten die *Outcome*berekenen.

De US Department of Justice (DoJ) bepaalt het prijseffect van kartels door de verwachte prijsverandering te vermenigvuldigen met de relevante omzet. Voor kartels wordt als vuistregel gebruik gemaakt van een 10% prijsverandering van de jaarlijkse omzet in de relevante markt. Indien het kartel minder dan een jaar actief was, dan wordt de bestaansduur (in maanden) gebruikt.

De Britse toezichthouder Office of Fair Trade (OFT) berekent het jaarlijkse effect door de omzet van de relevante goederen/ diensten te vermenigvuldigen met de verwachte prijsverandering als gevolg van het kartel. Dit gebeurt voor zowel de historische schade (jaarlijkse effect \* aantal jaren dat het kartel actief was, contant gemaakt) als de toekomstige besparingen (jaarlijkse effect \* het aantal jaren dat het kartel nog actief zou zijn geweest indien de OFT niet zou hebben ingegrepen, contant gemaakt). Beide effecten worden opgeteld om tot het totale prijseffect te komen. De verwachte prijsverandering wordt bepaald binnen een case. Indien deze informatie niet beschikbaar is, dan wordt een prijsverandering van 10% verondersteld. Ten aanzien van de looptijd van een kartel (na aanvang, niet ontdekking) wordt verondersteld dat een kartel een looptijd heeft van 6 jaar. In 2007 is de berekening aangepast door alleen te kijken naar de toekomstige effecten. Tevens is de berekening van de veronderstelde resterende levensduur van een kartel, indien niet zou zijn ingegrepen, aangepast, hetgeen resulteert in een langere verwachte looptijd van een opgerold kartel. Indien een kartel korter of gelijk aan 7 jaar bestaat, dan is de verwachte *but-for* levensduur nog 6 jaar. Indien het kartel meer dan 7 jaar bestaat dan is de verwachte toekomstige kartelduur  $1,4^*$  de reeds bestaande kartelduur minus 3,5 jaar.

Voor *bid-rigging* wordt door OFT eenzelfde aanpak gehanteerd als voor kartels, dus als vuistregel een prijsverandering van 10%. Ten aanzien van het misbruik van een economische machtspositie wordt een prijsverandering van 1% verondersteld voor de omzet van de relevante markt voor 1 jaar.

De vuistregels van DoJ en OFT ten aanzien van kartels komen in grote lijnen overeen met die van de NMa. Ten aanzien van de duur van het effect zijn wel verschillen waar te nemen. Wij prefereren de berekening van het eerstejaarseffect omdat een inschatting van de bestaansduur van een kartel, indien de NMa niet zou hebben ingegrepen, zeer lastig is.

Bij de berekening van de *Outcome* van concentratietoezicht hanteren buitenlandse autoriteiten twee bronnen.<sup>29</sup> Bij sommige fusies wordt de verwachte prijsverandering bepaald op basis van informatie die tijdens de behandeling van de zaak is verkregen. Veelal zal hiervoor een modelmatige schatting worden gemaakt, bijvoorbeeld via een eenvoudig Bertrand simulatiemodel voor heterogene consumentenproducten (zie Werden en Froeb, 1994 en 2002) of een Cournot model (Nelson en Sun, 2001). Dit zijn gekalibreerde simulatiemodellen waarvoor relatief weinig informatie nodig is (veelal marktaandelen en een of twee elasticiteiten<sup>30</sup>). Indien dit niet kan, dan worden er vuistregels gebruikt.

De Amerikaanse Federal Trade Commission (FTC) gebruikt indien geen case-specifieke informatie aanwezig is de vuistregel dat de verwachte prijsverandering 1% bedraagt voor een periode van 2 jaar.<sup>31</sup> Als omzet wordt gebruikt de omzet van de markt die beïnvloed wordt (omzet relevante markt). Ook zaken die teruggetrokken worden tijdens de procedure, worden meegenomen in de berekening. DoJ maakt meestal gebruik van simulatiemodellen om de prijsverandering te schatten en gaat uit van een duur van 1 jaar.

In haar 2005 studie, veronderstelt OFT dat de verwachte prijsverandering 1% bedraagt en door dit te vermenigvuldigen met de omzet van de relevante markt voor een periode van 1

---

<sup>29</sup> Er is relatief weinig onderzoek gedaan naar het prijseffect van fusies die zijn goedgekeurd (eventueel na een eerste blokkering). De studies die zijn uitgevoerd laten over het algemeen een (lichte) prijsstijging zien. Daarnaast speelt ook mee dat het voorspellen van toekomstige prijzen lastig is en dat er ook nog foute beoordelingen kunnen worden gemaakt.

<sup>30</sup> Eventueel kan een aanname worden gemaakt over de elasticiteit, bijvoorbeeld tussen -1 en -4 waarna een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd kan worden.

<sup>31</sup> Nelson en Sun (2001).

jaar wordt het *Outcome* effect van een fusie berekend. In 2007 heeft OFT de berekening van het *Outcome* effect van fusies echter aangepast: er wordt nu gewerkt met ‘best-guess’ schattingen. Deze schattingen worden gebaseerd op basis van simulaties<sup>32</sup> waarbij een pre-merger prijs en post-merger prijs worden gesimuleerd. Het verschil tussen beide situaties is de prijsverandering als gevolg van de fusie. Deze prijsverandering wordt vermenigvuldigd met de tijd die nodig is om de mededingingsbeperkende gevolgen van de fusie op te heffen bijvoorbeeld door toetreding, technologische ontwikkelingen of andere marktaanpassingen. Deze periode wordt per case bepaald maar er wordt gewerkt met een default minimum van 2 jaar<sup>33</sup>.

Niet voor alle fusies zijn voldoende gegevens beschikbaar om een dergelijke simulatie uit te voeren. In deze gevallen maakt OFT een berekening aan de hand van de volgende stappen:

- Bereken de consumentenbesparingen als percentage van de jaarlijkse omzet voor de fusiezaken waarvoor een simulatie kan worden uitgevoerd;
- Neem het gemiddelde van deze berekening voor alle gesimuleerde cases;
- Vermenigvuldig dit gemiddelde percentage met de omzet in de markten die niet gesimuleerd zijn.

Ten aanzien van de vuistregels voor de berekening van de *Outcome* bij concentratietoezicht zijn de verschillen groter dan bij het karteltoezicht. De buitenlandse autoriteiten gaan zo veel mogelijk uit van simulatiemodellen. Alleen FTC gebruikt een vergelijkbare vuistregel als de NMA, namelijk een prijsverandering van 1%. Dit zorgt voor een conservatieve schatting. De methode van OFT zorgt er volgens ons voor dat de *Outcome* erg afhankelijk wordt van de zaken waarvoor een effect te bepalen is. Indien dit een fusie is met een zeer grote prijsverandering, dan wordt deze grote prijsverandering ook gebruikt bij de fusies waar te weinig informatie over beschikbaar is. De inschatting is ons inziens dan ook niet conservatief meer.

---

<sup>32</sup> Voor het simuleren wordt gebruik gemaakt van het Antitrust Logit Model (ALM), ontwikkeld door Froeb en Werden (1994), Proportionally Calibrated Almost Ideal Demand System (PCAIDS) ontwikkeld door Epstein en Rubinfeld (2002) en een Cournot model. Voor een beschrijving van deze modellen verwijzen we naar OFT (2007b). Voor de simulatie zijn gegevens nodig over de marktaandelen, vraag elasticiteit en de eigen elasticiteit (of logit  $\beta$  coefficient) en prijzen per product voor ALM.

<sup>33</sup> Er wordt gesteld dat als de markt zich sneller herstelt, het niet aannemelijk is dat er een *substantial lessening of competition* zal optreden en dus de fusie zal zijn goedgekeurd.



Zoals eerder aangegeven zijn er ook verschillen ten aanzien van de aanname over de duur van het effect. Ook hier prefereren wij de berekening van het eerstejaarseffect omdat het op voorhand lastig in te schatten is hoe dynamisch een markt is/ zal zijn na de fusie.

Het is duidelijk dat er verschillende visies zijn ten aanzien van de duur van het effect van een ingrijpen in een markt. Zoals eerder aangegeven gaan wij ook bij concentratietoezicht uit van het eerstejaarseffect. Wij verwachten dat de effecten zeker één jaar zullen optreden. Een nauwkeuriger bepaling van de duur van het effect is echter zeer lastig. Vanuit onze conservatieve insteek bij de *Outcome* berekening, laten we deze inschatting aan anderen.

## **2.10 Conclusie**

In dit hoofdstuk hebben we de methode besproken waarmee we de *Outcome* per zaak bepalen. Bij de berekening gaan we uit van formele (sanctie)besluiten waarvoor met enige mate van zekerheid een numerieke *Outcome* kan worden berekend. Bij het mededingingstoezicht betreft het kartelzaken, misbruikzaken en fusiebeoordelingen. Voor wat betreft fusies nemen we die zaken mee waar de NMa een duidelijke rol heeft gespeeld bij het niet of in aangepaste vorm doorgaan van een voorgenomen fusie. Bij regulering wordt met name gekeken naar tariefbesluiten. Dit betreffen tarieven van netbeheerders en tarieven voor consumenten of andere afnemers.

Consumenten staan centraal in het mededingingsbeleid. Daarom wordt de *Outcome* gelijk gesteld aan de voordelen voor de consumenten of meer in het bijzonder afnemers, ook al gaan die (vaak) deels ten koste van producenten (dat wil zeggen: vermindering van producentensurplus).

Voor wat betreft de benodigde gegevens gaan we zo veel mogelijk uit van gegevens in de dossiers. Indien deze gegevens ontbreken dan maken we gebruik van een aantal vuistregels. In onderstaande tabel zijn deze vuistregels samengevat.

**Tabel 2.2: Vuistregels *Outcome* berekening**

|   | <b>Prijsverandering als gevolg van ingrijpen</b> | <b>Omzet</b>  | <b>Elasticiteit</b>             | <b>Productieve efficiëntie</b>        | <b>Periode</b>                  |
|---|--|---|---------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|
| <b>Concentratie-toezicht</b>                                      | 1%   | Omzet gehele relevante markt                                      | Schatting obv CBS/ PWC gegevens | 1%                                    | Eerste jaar na besluit          |
| <b>Concurrentie-toezicht (kartels)</b>                            | 10%  | Omzet karteldeelnemers  | Schatting obv CBS/ PWC gegevens | 1%                                    | Eerste jaar na besluit          |
| <b>Concurrentie-toezicht (misbruik economische machtspositie)</b> | 10%  | Omzet bedrijf met economische machtspositie op de relevante markt | Schatting obv CBS/ PWC gegevens | 1%                                    | Eerste jaar na besluit          |
| <b>Regulering 1 (energie)</b>                                     | Ongereguleerde omzet – gereguleerde omzet        |   | n.v.t.                          | Zit al verwerkt in gereguleerde omzet | Laatste jaar reguleringsperiode |
| <b>Regulering 2 (vervoer)</b>                                     | Ongereguleerde omzet – gereguleerde omzet        |   | n.v.t.                          | Zit al verwerkt in gereguleerde omzet | Laatste jaar reguleringsperiode |

We berekenen per jaar het eerstejaarseffect van de diverse besluiten. Vervolgens presenteren we het 3-jaars voortschrijdend gemiddelde om grote schommelingen in *Outcome* te voorkomen, die het gevolg zijn van de systematiek van de regulering van energie- en vervoerssectoren en de onregelmatige frequentie waarmee (grote) mededingingszaken worden gedaan.

## 3 Economische effecten buiten de berekening

### 3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we de effecten besproken die gekwantificeerd kunnen worden in het kader van de *Outcome*berekening. In dit hoofdstuk bespreken we economische effecten van het optreden van de NMa die moeilijker zijn te kwantificeren en daarom buiten de officiële *Outcome*berekening blijven. Het betreft de effecten van het optreden van de NMa op de dynamische efficiëntie (paragraaf 3.2), doorwerkings- en verdelingseffecten (paragraaf 3.3) en anticipatie-effecten (paragraaf 3.4). Tot slot gaan we kort in op de effecten van Europees toezicht.

### 3.2 Effect op dynamische efficiëntie

Dynamische efficiëntie betreft de verbetering van de bestaande technologie waarmee producten worden gemaakt en de ontwikkeling van nieuwe producten die beter aansluiten bij de behoeften van consumenten. Dynamische efficiëntie, of ook wel innovatie, leidt dus tot hogere toekomstige allocatieve en productie-efficiëntie.

De relatie tussen concurrentie en dynamische efficiëntie is echter niet eenduidig (Van der Wiel, 2010). Een vergroting van concurrentie kan leiden tot sterkere prikkels voor innovatie door afzonderlijke ondernemingen als een middel om de concurrenten te weerstaan.

Innovatie ontstaat door nieuwe combinaties, veelal gestart door (kleine) nieuwe bedrijven (Schumpeter Mark I). Toe- en uittreding zijn in deze visie essentieel.

Een belangrijke voorwaarde voor innovatie is wel dat de verhevigde concurrentie het voor de ondernemingen niet onmogelijk maakt om de 'rents' die door de innovatie ontstaan, af te romen. Deze 'rents' zijn immers nodig om de vaste kosten van innovatie terug te verdienen en vormen een prikkel om daadwerkelijk te gaan investeren in innovatie. En met name grote bedrijven zouden hiertoe beter in staat zijn. De innovatieprikkel zou dan ook vooral van grote bedrijven uitgaan (Schumpeter Mark II). Vanuit dit perspectief is het daarom niet erg dat veelal grote, bestaande bedrijven een prijs rekenen boven de marginale kosten (eventueel een tijdelijk patent krijgen om dit te regelen) die er voor zorgt dat er op de langere termijn efficiënter wordt geproduceerd. Arrow (1962) toont echter aan dat de winst die te behalen valt met kostenbesparende innovaties in een monopoliesituatie lager

is dan in een situatie van volledig vrije mededinging. Dit heeft te maken met het zogenaamde vervangingseffect: voor een monopolist geldt dat de innovatiebaten ten kosten gaan van de monopoliewinsten op de 'oude' producten.

Ook empirisch is veel onderzoek gedaan naar de relatie tussen concurrentie en innovatie (en eventueel productiviteit). Aghion, *et al* (2005) tonen bijvoorbeeld een omgekeerde U relatie aan tussen concurrentie en innovatie. Deze omgekeerde U is empirisch gebaseerd op meerdere product/ marktcombinaties dan wel sectoren. Voor een specifieke markt is het echter onduidelijk of men zich in het stijgende of het dalende deel van de omgekeerde U bevindt en dus of in deze specifieke markt meer concurrentie leidt tot meer of minder innovatie.

Aangezien niet in alle situaties meer concurrentie leidt tot meer innovatie en daarmee meer dynamische efficiëntie, gaat OFT (2007a) bij de beoordeling van (fusie)zaken uit van een case-by-case aanpak. Bij de *Outcome* berekening houdt OFT geen rekening met een eventueel effect van innovaties.

Het kwantificeren van de relatie tussen het optreden van de NMa en de dynamische efficiëntie is lastig (Riziotis, 2008). Per definitie wordt het effect pas op de langere termijn zichtbaar. Bij de berekening van eerstejaarseffecten zou dit effect dan ook niet zichtbaar worden. Daarnaast zijn innovaties vaak het gevolg van toeval en/of geluk. Een inschatting van de dynamische efficiëntie is dan ook veel onzekerder dan een inschatting van toekomstige efficiëntievoordelen in productieve en/ of allocatieve efficiëntie. Bij beoordelingen van dynamische efficiëntie in mededingingszaken wordt veelal gekeken naar de *incentive* structuur ten aanzien van het doen van innovatie die ontstaat door het ingrijpen. Er moet daarbij wel in het achterhoofd gehouden worden dat het uiteindelijke doel van mededingingsbeleid het realiseren van een innovatie is en niet het creëren van een goede *incentive* structuur. In veel zaken is dynamische efficiëntie niet relevant en wordt er daarom geen aandacht aan besteed in de besluiten.

Voor zover bekend wordt (door buitenlandse autoriteiten) de dynamische efficiëntie nog niet bepaald op zaakniveau bij de berekening van *Outcome*. Er zijn wel studies (veelal case studies) die het effect van fusies op innovatie meten. De vertaling richting dynamische efficiëntie wordt dan echter niet gemaakt. Het vaststellen van wat er zou zijn gebeurd indien niet zou zijn ingegrepen, de zogenaamde *but for*, is zeer lastig. Er moet vastgesteld worden wat er gebeurt met de innovaties indien de mededingingsautoriteit niet zou

ingrijpen en vervolgens in welke mate deze innovaties bijdragen aan de dynamische efficiëntie.

Gegeven deze overwegingen kwantificeren we geen effect voor de dynamische efficiëntie bij de *Outcome* berekening.

### 3.3 Doorwerkingseffecten en verdelingseffecten

De hiervoor genoemde directe effecten op de markt (prijzeffecten, allocatie-effecten en effecten op productieve en dynamische efficiëntie), kunnen doorwerken naar andere delen van de economie indien de afnemer van een bepaald product of dienst niet de finale consument is. Dit zijn de zogenaamde *pass-on* effecten. Wanneer deze andere delen van de economie goed werkende markten hebben, dan bestaan de doorwerkingseffecten louter uit verdelingseffecten. Met andere woorden: de directe effecten (kosten) worden doorberekend naar andere bedrijven en consumenten. Wanneer de markten waarin deze doorberekening plaatsvindt ook verstoord zijn, dat wil zeggen dat er een bepaalde mate van marktmacht bestaat, dan gaat de doorberekening gepaard met extra welvaartsverliezen.

In de regel zijn de welvaartseffecten voor de finale consument als gevolg van doorwerkingseffecten geringer dan de directe welvaartseffecten, in de orde van grootte van 30 tot 70% (Verboven *et al*, 2005).

Een schatting van de doorwerkingseffecten kan worden gemaakt met het MESEMET-2 model, een macro-economisch evenwichtsmodel. Het totaal aan directe welvaartseffecten (consumentensurplus) wordt als impuls in het model gestopt (dat wil zeggen als een verlaging van de belastingen<sup>34</sup>), waarna de gevolgen voor macro-economische grootheden, zoals consumptie, investeringen, winsten en werkgelegenheid, worden berekend (voor resultaten zie Van Sinderen en Kemp, 2008). Deze effecten worden zo nu en dan gepubliceerd in onderzoekspapers, maar maken geen onderdeel uit van de 'officiële' *Outcome* berekeningen.

---

<sup>34</sup> Er valt te bewijzen dat een belastingverlaging micro-economisch gezien een vergelijkbaar effect heeft op de allocatie van productiefactoren als een prijsverlaging als gevolg van een ingreep in anticompetitief gedrag.

### 3.4 Anticipatie-effecten

#### *Anticipatie concurrentie- en concentratietoezicht*

Uit de literatuur blijkt dat de markt anticipeert op het werk van de mededingingsautoriteit door bijvoorbeeld geen melding in te dienen als een fusie niet haalbaar lijkt of de kosten van melding (of de te verwachten remedie) te hoog zijn. Het effect van het (stimuleren van het) naleven van de mededingingswet wordt vele malen groter ingeschat dan het directe effect van optreden tegen overtreders door middel van boetes en het tegenhouden van fusies die de mededinging belemmeren (zie bijvoorbeeld de bijdragen van Werden (2008), Niels en Van Dijk (2008) en Gordon en Squires (2008)).

Het bepalen van de omvang van het anticipatie-effect is echter lastig. DOJ(2000: 49) stelt bijvoorbeeld: “We firmly believe that deterrence is perhaps the single most important ultimate *Outcome* of the Antitrust Division’s work. We are just as sure that it presents the most significant measurement challenges...”. Toch zijn er in de academische literatuur verschillende papers en onderzoeksrapporten die proberen een inschatting te maken van dit anticipatie effect. In deze paragraaf wordt, op basis van deze literatuur, onderzocht hoe we de omvang van anticipatie-effecten kunnen inschatten.

#### *Onderzoek naar anticipatie-effecten*

Studies naar anticipatie-effecten zijn te onderscheiden in theoretische studies, comparatieve onderzoeken en enquêtes.

- In theoretische studies wordt bepaald hoe bepaalde regelingen er uit moeten zien om te zorgen voor een zo’n groot mogelijke afschrikkingeffect (de preventieve consequenties van straffen) (zie bijvoorbeeld Whelan, 2007; Acutt en Elliott, 2001; Frezal, 2006; Souam, 2001; Davies en Majumdar 2002; Sidak, Block en Nold, 1981). Hierbij kan gedacht worden aan de vormgeving van het clementie- en boetebeleid van toezichthouders. Hoewel deze studies inzicht geven in de mechanismen waarlangs anticipatie-effecten ontstaan, geven zij minder informatie over de omvang van deze effecten.
- Comparatieve studies daarentegen geven wel een kwantitatief beeld. In deze studies worden verschillende institutionele situaties of instrumenten met elkaar vergeleken,

zoals wel versus geen handhaving en landen met strikte regels versus landen met minder strikte regels. Voorbeelden van deze comparatieve studies zijn: Symeonidis (2000), Clarke en Evenett (2005) en Seldeslachts *et al.* (2006). Seldeslachts *et al.* concluderen dat een groter aantal geblokkeerde fusies er toe leidt dat er minder fusies worden aangemeld. De remedies die worden doorgevoerd om een fusie toch goedgekeurd te krijgen hebben een minder groot anticipatie-effect.

- Enquêtes onder mededingingsadvocaten en ondernemingen geven eveneens een kwantitatieve indruk van de omvang van anticipatie-effecten. In deze enquêtes wordt bijvoorbeeld gevraagd hoe vaak een fusie wordt aangepast of teruggetrokken vanwege mogelijk verwachte mededingingsproblemen of hoe vaak er kortingsregelingen worden aangepast omdat ze niet in overeenstemming zijn met de Mededingingswet. Als voorbeelden in deze lijn kunnen genoemd worden Beckenstein en Gabel (1982), Frazier (1995), en Twijnstra Gudde (2005). Een recente enquêtestudie naar het anticipatie effect van mededingingstoezicht is de studie van OFT (2007c). Uit dit onderzoek onder advocaten komt naar voren dat ten minste 5 fusies aanzienlijk zijn aangepast of zijn teruggetrokken ten opzichte van iedere tegengehouden of aangepaste fusie na ingrijpen van de UK mededingingsautoriteiten. Uit het onderzoek onder bedrijven komt naar voren dat bij slechts een op de 4 fusiezaken die worden teruggetrokken of aangepast er sprake is van extern juridisch advies.
- Ook ten aanzien van kartels is een vergelijkbare ratio gevonden. Voor ieder kartel dat door de OFT wordt opgerold staan 5 afspraken die zijn aangepast omdat ze in strijd waren met de mededingingsregels.

### *Studies in Nederland*

In Nederland zijn twee studies verricht die een indicatie kunnen geven over het anticipatie-effect van het optreden van de NMa, een studie van Twijnstra Gudde (2005) en jaarlijks onderzoek van EIM/NMa<sup>36</sup>.

De Twijnstra Gudde studie bestudeert het anticipatie-effect in fusiecontrole. Het onderzoek gaat dan ook met name in op het proces voor de formele aanmelding van een voornemen van een fusie bij de NMa. Bedrijven kunnen een idee hebben om te fuseren, maar zelf al tot het oordeel komen dat de NMa dit niet zal goedkeuren. Het idee wordt dan ook niet

---

<sup>36</sup> De resultaten van de EIM/NMa studies worden weergegeven in de jaarverslagen van de NMa.

voortgezet en er wordt geen voorgenomen fusie aangemeld. Ook kunnen juristen in deze beoordeling een rol spelen, hetgeen er toe kan leiden dat bedrijven de voorgenomen fusie niet aanmelden in verband met mogelijke mededingingsrechtelijke problemen. Het komt ook voor dat deze beoordeling (door de bedrijven en/of advocaten) er voor zorgt dat de aanmelding aanzienlijk wordt aangepast. Onderstaande tabel geeft de resultaten van het onderzoek weer.

**Tabel 3.1 Ideeën, initiatieven en notificaties van fusies<sup>36</sup>**

|                                       | Periode 2000-2003 | Jaarlijks | Gemiddeld (jaarlijks) per advocatenkantoor |
|---------------------------------------|-------------------|-----------|--|
| <b>Aantal ideeën</b>                  | ± 1650            | ± 400     | ± 30                                       |
| <b>Aantal initiatieven</b>            | ± 950             | ± 240     | ± 16                                       |
| <b>Aantal notificaties bij de NMa</b> | 661*              | 165*      | 11   |

\* In deze periode heeft de NMa 481 notificaties gekregen. Er is sprake van dubbeltelling, meerdere advocaten werken aan dezelfde fusie

\*\* Er is een val in het aantal aangemelde fusies in 2003, mede veroorzaakt door de economische condities en de hogere drempelwaarden.

Bron: Twijnstra Gudde, 2005, p. 22.

Van de ideeën die bij advocaten terecht komen, waren zo'n 58% een serieus initiatief en van deze initiatieven werden er zo'n 68% ook daadwerkelijk aangemeld bij de NMa. Uiteindelijk wordt zo'n 40% van alle ideeën die terecht komen bij advocaten ook daadwerkelijk aangemeld bij de NMa. Het verlies van 60% wordt niet alleen bepaald door een anticipatie-effect. Uit vragen naar het anticipatie-effect komt naar voren dat bij de 475 geïdentificeerde fusies in de periode 2000-2003 waarbij de fusie beoordeeld was door een advocaat er ongeveer 30 (6%) fusies zijn teruggetrokken en 60 (12%) aanzienlijk zijn aangepast. In de studie wordt geen schatting gemaakt van het economische effect van deze anticipatie.

<sup>36</sup> Ideeën zijn alle initiatieven om te fuseren ongeacht of het idee wel overdacht is. Een initiatief is een fusieplan dat serieus bestudeerd is door een mededingingsjurist.



Naast de studie van Twijnstra Gudde heeft de NMa vanaf 2005 jaarlijks gegevens verzameld over de waargenomen concurrentiedruk door MKB-bedrijven. Het betreft een telefonisch onderzoek, uitgevoerd door EIM onder zo'n 2250-2500 bedrijven. Van de resultaten wordt verslag gedaan in het jaarverslag. Het onderzoek geeft zicht op hoe bedrijven rekening houden met de activiteiten van de NMa, ofwel de spontane naleving van de mededingingswet. Doordat de gegevensverzameling in de vier jaren vergelijkbaar is, kunnen de resultaten worden gebruikt om veranderingen te onderzoeken<sup>37</sup>. Over het institutionele kader zijn twee stellingen aan de bedrijven voorgelegd waarop ze op een vijfpuntschaal (helemaal mee oneens – helemaal mee eens) konden antwoorden. In tabel 3.2 zijn de percentages weergegeven van de respondenten die helemaal mee eens en mee eens hebben aangegeven. Uit de percentages valt af te lezen dat de bedrijven na een afname in 2007 en 2008 in 2009 een hogere score geven, zij het dat de score in 2009 nog steeds lager ligt dan in 2006. Deze hoge 2006 score heeft waarschijnlijk te maken met de zaken in de bouwfraude die eind 2005 en 2006 speelden.

**Tabel 3.2 Visie van MKB-ondernemingen over effect van de NMa (% (helemaal) mee eens)**

| Stelling  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Uitspraken van mededingingsautoriteiten beïnvloeden sterk de manier waarop we zaken doen in onze markt</b> | 23,7% | 31,4% | 26,6% | 24,8% | 27,7% |
| <b>De NMa is zeer actief in onze markt</b>  | 17,2% | 22,6% | 19,4% | 18,6% | 19,1% |

Concluderend kunnen we stellen dat bij beide bovengenoemde empirische studies voor Nederland geen berekening wordt gemaakt hoe groot het economische effect nu daadwerkelijk is van het anticipatie-effect. Bij fusies is er meer inzicht in het aantal fusies die beïnvloed zijn door een anticipatie-effect (jaarlijks 7,5 fusies teruggetrokken en 15 aangepast, gebaseerd op Twijstra Gudde 2005). Analooq aan de aanpak van OFT kan voor fusietoezicht een berekening worden gemaakt van het anticipatie-effect. Zo zou de gemiddelde *Outcome* van geblokkeerde fusies vermenigvuldigd kunnen worden met 7,5 en de gemiddelde *Outcome* van fusies die goedgekeurd zijn na remedies kunnen worden vermenigvuldigd met 15.

• <sup>37</sup> In 2005, 2007, 2008 en 2009 zijn ruim 2.500 bedrijven ondervraagd, in 2006 rond de 2.250.

Deze aanpak heeft echter wel nadelen. In Nederland worden de meeste mededingingsproblemen bij concentratietoezicht opgelost door het aanbieden van remedies of wordt de vergunningsaanvraag ingetrokken. Hierdoor zijn er in Nederland een beperkt aantal fusies daadwerkelijk geblokkeerd waardoor geen goed gemiddelde kan worden bepaald, het gemiddelde is te zaakspecifiek (bijvoorbeeld NUON – Reliant). Daarnaast kan het zijn dat de inschatting van bedrijven en/of advocaten dat een bepaalde fusie mededingingsrechtelijke problemen oplevert niet juist is en dat als de fusie wel aangemeld zou zijn dat deze toch goedgekeurd (eventueel met remedies) zou zijn.

### *Anticipatie regulering*

Ook bij regulering treden anticipatie-effecten op, vooral bij het tarieventoezicht in de vervoerssectoren en het toezicht op energietarieven voor kleinverbruikers. De gedachte achter dit anticipatie-effect is dat de gereguleerde partijen of vergunninghouders rekening houden met de aanwezigheid van het tarieventoezicht in de manier waarop zij hun tarieven vaststellen. Dit kan tot gevolg hebben dat de tarieven die op dit moment tot stand komen, over de gehele linie lager zijn dan de tarieven die tot stand zouden zijn gekomen in afwezigheid van tarieventoezicht door de NMa.<sup>38</sup> Het is echter heel lastig om de omvang van dit anticipatie-effect te kwantificeren.

## **3.5 Effecten van Europees toezicht**

De totale baten van toezicht op marktwerking in Nederland zijn bovendien groter als we rekening houden met het toezicht door de Europese Commissie, waar de NMa (indirect) ook aan bijdraagt. Het betreft zowel concentratiezaken als kartels als zaken die misbruik van een economische machtspositie omvatten. Zo heeft het besluit van de Europese Commissie in de zaak Microsoft (webbrowsers) en Rambus (royalties voor bepaalde chips) direct effect op de Nederlandse consument. Door het Microsoft besluit is het eenvoudiger om gebruik te maken van een andere browser. Hierdoor worden de keuzemogelijkheden van Nederlandse consumenten verbeterd. In de Rambus zaak worden de royalties verlaagd waardoor producenten van chips lagere kosten hebben en dus de chips voor een lagere

---

<sup>38</sup> The Brattle Group (2009) concludeert in een onderzoek naar de effecten van het tarieventoezicht van de NMa dat dit tarieventoezicht een positief effect heeft. Zonder tarieventoezicht zouden de leveranciers hun prijzen namelijk makkelijk kunnen verhogen.

prijs kunnen verkopen. Dit zal er toe leiden dat consumentenproducten waarin deze chips zijn verwerkt, in prijs kunnen dalen.

Ten aanzien van kartels is de Commissie onder andere opgetreden tegen aanbieders van plastic additieven en calciumcarbide- en magnesium-gebaseerde reagentia. Beide laatste zijn grondstoffen in de chemische industrie. In beide kartelzaken was Akzo actief.

Industriële afnemers hebben door de kartels jarenlang te veel betaald voor de producten. In eerdere jaren is de Europese Commissie opgetreden tegen het bierkartel en een kartel van asfaltproducenten. Beide betroffen uitsluitend de Nederlandse markt.

De Europese Commissie is ook actief op het terrein van concentratietoezicht. De zaak Friesland Food – Campina uit 2008 is een Commissie-zaak die direct effect had op de Nederlandse markt. Doordat Friesland Food / Campina een melkfabriek moest afstoten (inclusief de toevoer van rauwe melk) kon een buitenlandse producent toetreden tot de Nederlandse markt. Hierdoor hebben bijvoorbeeld supermarkten voldoende alternatieve aanbieders voor hun melk. Ook de fusie tussen Fortis en ABN Amro heeft geleid tot maatregelen om de mededinging te beschermen.

Gezien de omvang van de fuserende partijen en mogelijke interstatelijke effecten zijn deze zaken door de Europese Commissie onderzocht. Het effect van deze zaken kan dus niet worden toegerekend aan de NMa, maar komt wel ten goede aan de Nederlandse consument.

## Literatuur

Acutt, M. and C. Elliot (2001), 'Threat-based competition policy', *European Journal of Law and Economics*, 11(3), pp. 309-317.

Aghion et al (2005) Aghion, P., R. Blundell, R. Griffith, P. Howitt en S. Prantl (2006), *The effects of entry on incumbent innovation and productivity*, Working Paper 12027  
<http://www.nber.org/papers/w12027>.

Algemene Rekenkamer (2007), *Toezicht op mededinging door de NMa*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Arrow, K. (1962), Economic welfare and the allocation of resources dor innovations, in R. Nelson ed, *The rate and direction of inventive activity*, Princeton University Press, Princeton.

Beckenstein, A. R. and H. L. Gabel (1982), 'Antitrust Compliance: Results of a Survey of Legal Opinion', *Antitrust Law Journal*, 51, pp. 459-516.

Bergeijk, P. van, A. Karel en M. Verkoulen (2006), *Mededinging de maat genomen; economische effecten van mededinging en handhaving*, De Haag: NMa.

Boone, J., and J Weigand (2000), *Measuring competition: How are cost differentials mapped into profit differentials?*, CPB working paper, 131, The Hague, CPB.

Brattle Group (2009), *Assesment of the Effects of Tariff regulation on the Dutch Residential Retail Markets for Energy*, Jun 2009  
([http://www.energiekamer.nl/images/Brattle\\_Assessment\\_Effects\\_Tariff\\_Regulation\\_Dutch\\_Retail\\_Energy\\_Markets\\_tcm7-130114.pdf](http://www.energiekamer.nl/images/Brattle_Assessment_Effects_Tariff_Regulation_Dutch_Retail_Energy_Markets_tcm7-130114.pdf)).

Buccirossi, P., L. Ciari, T. Duso, S-O. Fridolfsson, G. Spagnolo, en C. Vitalel (2006), 'Ex- post review of merger control decisions: a study for the European Commission.

Clarke, J L. and S. J Evenett (2003), 'The Deterrent Effects of National Anticartel Laws: Evidence from the International Vitamins Cartel', *The Antitrust Bulletin*, Fall 2003, pp. 689-726.

Davies, S, and A. Majumdar (2002), *The development of targets for consumer savings arising from competition policy*, Economic discussion paper 4, report prepared for OFT.

DoJ(2000), *Antitrust Division Congressional Submission for Fiscal Year 2001*, Washington DC: US Department of Justice.

Epstein, R.J en D.L. Rubinfeld (2002), Merger simulation: A simplified approach with new applications, *Antitrust Law Journal*, vol. 69 (3), pp. 883-919.

Fee, C.E. & Thomas, S., (2004), Sources of Gains in Horizontal Mergers: Evidence from Customer, Supplier, and Rival Firms. *Journal of Financial Economics*, 74, 423-460.

Frazer, T. (1995), 'Monopoly, Prohibition and Deterrence', *The Modern Law Review*, 58, pp. 846-59.

Frezal, S. (2006), 'On optimal cartel deterrence policies', *International Journal of Industrial Organization*, 24, pp.1231-1240.

Ghosh, A., (2001), Does Corporate Performance Really Improve Following Corporate Acquisitions?. *Journal of Corporate Finance*, 7, 151-178.

Gordon, F. en D. Squires (2008), The deterrent effect of UK competition enforcement, *De Economist*, vol. 156 (4), pp. 411-432.

Gugler, K., D.C. Mueller, B.B. Yurtoglu, and C. Zulehner (2003), The effects of mergers: an international comparison, *International Journal of Industrial Organization*, vol. 21, pp. 625-653.

Haffner, R.C.G. en P. Meulmeester (2005), Evaluatie van de regulering van het elektriciteitsnetwerk, *ESB*, 7 oktober, pp. 430 –433.

Healy, P.M., Palepu, K.G. & Ruback, R.S., (1992), Does Corporate Performance Improve after Mergers?. *Journal of Financial Economics*, 31, 135-175.

Kemp, R.G.M. en A. Severijnen (2010), Price effects of Dutch hospital mergers: an ex post assessment of hip surgery, NMa Working Papers, No. 2.

Nelson, P., and S. Sun (2001), 'Consumer savings from merger enforcement: A review of the antitrust agencies' estimates', *Antitrust Law Journal*, 69, pp. 921-960

Niels, G. en R. van Dijk (2008), Competition policy: What are the costs and benefits of measuring its costs and benefits?, *De Economist*, vol. 156 (4), pp.

NMa (2008a), *Handboek Handhaving NMa*, Den Haag: NMa.

OFT (2005), *Positive impact: An initial evaluation of the effect of the competition enforcement work conducted by the OFT*, London: OFT.

OFT (2007a), *Productivity and competition, an OFT perspective on productivity debate*, oft877, London: OFT.

OFT (2007b), *Consumer savings from merger control: Merger simulation for impact estimation*, OFT917, London: OFT.

OFT (2007c), *'The deterrent effect of competition enforcement by the OFT – discussion document'*, OFT 963, London: OFT.

OFT (2007d), *Positive impact 06/07: Consumer benefits from competition enforcement, merger control and scam busting*, London, OFT928.

Riziotis, D., (2008), Efficiency defence in Article 82 EC, in M.O, Mackenrodt, B. Conde Gallego, S.

- Enchelmaier (eds), *Abuse of dominant position: New interpretation, new enforcement mechanisms?*
- Seldeslachts, J, J A. Clougherty and P. Barros (2007), '*Remedies for now but prevent for tomorrow: The deterrent effects of merger policy tools*', Working paper.
- Sepinska, E. (2008), *Accounting for productive efficiency: Literature review*, Den Haag: NMa.
- Shahrur, H., (2005), Industry Structure and Horizontal Takeovers: Analysis of Wealth Effects on Rivals, Suppliers, and Corporate Customers. *Journal of Financial Economics*, 76, 61-98.
- Sidak, J.G., M.K. Block en F.C. Nold (1981), The deterrent effect of antitrust enforcement, *Journal of Political Economy*, vol. 89 (3), pp. 429-445.
- Sinderen, J van, en R.G.M. Kemp (2008), The economic effect of competition law enforcement: The case of the Netherlands, *De Economist*, vol 156 (4), pp. 365-385.
- Souam, S. (2001), 'Optimal antitrust policy under different regimes of fines', *International Journal of Industrial Organization*, 19, pp.1-26.
- Symeonidis, G. (2000), '*Are cartel laws bad for business? Evidence from the UK*', University of Essex Discussion Paper No. 511, available at [www.essex.ac.uk](http://www.essex.ac.uk).
- Twynstra Gudde (2005), '*Research into the Anticipation of Merger Control*', a report prepared for the Netherlands Competition Authority (NMa), available at [www.nmanet.nl](http://www.nmanet.nl).
- Verboven F., J Stennek en L-H. Roeller (2005), *Efficiency Gains from Mergers*, [http://ec.europa.eu/comm/competition/speeches/text/sp2005\\_013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/speeches/text/sp2005_013_en.pdf).
- Werden (2008), Assessing the effects of antitrust enforcement in the United States, *De Economist*, vol. 156 (4), pp 433-451.
- Werden, G. J & L. M. Froeb (1994), The Effects of Mergers in Differentiated Products Industries: Logit Demand and Merger Policy, in: *The Journal of Law, Economics & Organization*, Vol. 10 (2), pp. 407-426.
- Werden, G.J en L.M. Froeb (2002), 'The antitrust logit model for predicting unilateral competitive effects' , *Antitrust Law Journal*, vol. 70 (1), pp. 257-260.
- Whelan, P. (2007), 'A principled argument for personal criminal sanctions as punishment under EC Cartel Law', *Competition Law Review*, 4(1), pp. 7-40.
- Wiel, H.P. van der (2010), *Competition and innovation: together a tricky rollercoaster for productivity*, Center Dissertation Series, no 250, Tilburg University.

