

# Autoriteit Consument & Markt



Working Paper

## Outcome ACM

Berekeningsmethode van de outcome van ACM  
en resultaten voor 2013

Ron Kemp, Huib de Kleijn, Esther Lamboo, Daniël Leliefeld, Bas Postema  
en Martijn Wolthoff



## Outcome ACM

Berekeningsmethode van de outcome van ACM en resultaten voor  
2013

ACM Working Paper 2014.1

Ron Kemp  
Huib de Kleijn  
Esther Lamboo  
Daniël Leliefeld  
Bas Postema  
Martijn Wolthoff



**ACM Working Papers**

ISSN 2352-0442

*ACM 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 Authority for Consumers & Markets. The contents of this series do not constitute any obligation on the Authority for Consumers & Markets.*

Authority for Consumers & Markets  
P.O. Box 16326  
2500 BH The Hague  
The Netherlands

Telephone +31 70 72 22 000  
Internet [www.acm.nl](http://www.acm.nl)



## Samenvatting

In deze working paper beschrijven we de wijze waarop wij de ACM-outcome bepalen. De ACM-outcome definiëren we als “de op eenvoudige wijze berekende verwachte effecten van het optreden van ACM op de consumentenwelvaart op korte termijn.” Met de outcome-berekening presenteert ACM op een open en transparante manier de effecten en effectiviteit van haar optreden op het terrein van consumentenbescherming, mededingingstoezicht en regulering van de sectoren energie, telecom post en vervoer.

Bij de berekening van de ACM-outcome worden de volgende uitgangspunten gehanteerd. Allereerst moeten de effecten op een eenvoudige wijze berekend kunnen worden. De te verwachten effecten kunnen zo redelijk snel na het optreden worden gepresenteerd. Ten tweede moeten de effecten met enige mate van zekerheid in geld kunnen worden uitgedrukt. Hierdoor kunnen niet de effecten van alle activiteiten van ACM worden meegenomen. Ten derde heeft de outcome-berekening betrekking op de te verwachte toekomstige effecten voor de consument. Door het ACM-ingrijpen zal de consument in de toekomst minder gaan betalen voor bepaalde producten en/of diensten. Aangezien we de te verwachten toekomstige effecten van de consument proberen in te schatten en dat op een eenvoudige wijze doen, zijn de inschattingen met enige onzekerheid omgeven. Om overschatting van de effecten te voorkomen, gaan we uit van voorzichtige aannames. Op deze manier mag verwacht worden dat de gepresenteerde effecten de ondergrens vormen van de daadwerkelijk optredende effecten. Tot slot, om de transparantie te vergroten, wordt de outcome zo veel mogelijk per zaak gepresenteerd. Dit is echter niet bij alle zaken mogelijk in verband met vertrouwelijkheden.

De totale outcome voor 2013 bedraagt € 1,85 miljard. € 860 miljoen is gerelateerd aan activiteiten die ACM in 2013 heeft ondernomen. De overige € 990 miljoen heeft betrekking op ACM-activiteiten (dat wil zeggen de voorlopers van ACM) in de jaren 2011 en 2012.



## Over de auteurs:

**Ron Kemp** werkt als senior wetenschappelijk medewerker bij het Economisch Bureau van ACM.

Email: [Ron.Kemp@acm.nl](mailto:Ron.Kemp@acm.nl)

**Huib de Kleijn** werkt als senior inspecteur bij de Directie Telecom, Vervoer en Post van ACM.

Email: [Huib.de.Kleijn@acm.nl](mailto:Huib.de.Kleijn@acm.nl)

**Esther Lamboo** werkt als coördinerend specialistisch adviseur bij de Directie Consumenten van ACM.

Email: [Esther.Lamboo@acm.nl](mailto:Esther.Lamboo@acm.nl)

**Daniël Leliefeld** werkt als senior inspecteur bij de Directie Energie van ACM.

Email: [Daniel.Leliefeld@acm.nl](mailto:Daniel.Leliefeld@acm.nl)

**Bas Postema** werkt als senior inspecteur bij de Directie Energie van ACM.

Email: [Bas.Postema@acm.nl](mailto:Bas.Postema@acm.nl)

**Martijn Wolthoff** werkt als senior inspecteur bij de Directie Mededinging van ACM.

Email: [Martijn.Wolthoff@acm.nl](mailto:Martijn.Wolthoff@acm.nl)

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



## Inhoudsopgave

Samenvatting .....	4
Inhoudsopgave .....	6
1 Inleiding .....	8
1.1 Achtergrond .....	8
1.2 Uitgangspunten .....	9
1.3 Opbouw working paper .....	11
2 Outcome van ACM .....	12
2.1 Inleiding .....	12
2.2 Effect van beleid .....	12
2.3 Het belang van de counterfactual .....	14
2.4 Outcome van ACM-optreden .....	16
2.5 Welke effecten worden meegenomen .....	18
2.6 Welke effecten worden niet meegenomen .....	20
2.7 Afwijkingen ten opzichte van eerdere outcome-berekeningen .....	27
3 Berekeningsmethode Directie Consumenten .....	30
3.1 Activiteiten Directie Consumenten .....	30
3.2 DC-activiteiten waarvoor outcome wordt berekend .....	31
3.3 DC-activiteiten waar geen outcome voor wordt berekend .....	35
4 Berekeningsmethode Directie Energie .....	38
4.1 Activiteiten Directie Energie .....	38
4.2 DE-activiteiten waarvoor outcome wordt berekend .....	38
4.3 DE-activiteiten waar geen outcome voor wordt berekend .....	40
5 Berekeningsmethode Directie Mededinging .....	43
5.1 Activiteiten Directie Mededinging .....	43
5.2 Activiteiten DM waarvoor outcome wordt berekend .....	43
5.3 DM-activiteiten waar geen outcome voor wordt berekend .....	48



6	Berekeningsmethode Directie Telecom, Vervoer en Post .....	50
6.1	Activiteiten Directie Telecom, Vervoer en Post .....	50
6.2	DTVP-activiteiten waarvoor outcome wordt berekend .....	50
6.3	DTVP-activiteiten waar geen outcome voor wordt berekend .....	54
7	Outcome 2013 .....	56
7.1	Directie Consument.....	56
7.2	Directie Energie.....	59
7.3	Directie Mededinging.....	62
7.4	Directie Telecom, Vervoer en Post.....	65
8	Literatuur:.....	68



## 1 Inleiding

### 1.1 Achtergrond

Op 1 april 2013 is de Autoriteit Consument en Markt (ACM) ontstaan door een fusie tussen de Consumentenautoriteit (CA), de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA). Autoriteit Consument en Markt heeft tot doel het bevorderen van goed functionerende markten, ordelijke en transparante marktprocessen en zorgvuldige behandeling van consumenten. ACM heeft daarbij drie kernwaarden geformuleerd: professioneel, onafhankelijk en open. Open en transparantie heeft onder andere betrekking op de effecten en effectiviteit van haar optreden (Don, et al, 2013). Dit past ook bij eerdere activiteiten op dit vlak van de gefuseerde autoriteiten.

De NMa presenteert sinds 2004 in haar jaarverslagen en working papers de outcome van haar optreden (zie bijvoorbeeld Kemp, et al. 2013). De methode voor de bepaling van de outcome bestaat er uit dat op een relatief eenvoudige wijze de kwantificeerbare effecten van NMa activiteiten op het consumentensurplus wordt geschat. De NMa-outcome is gebaseerd op besluiten die in een kalenderjaar zijn genomen, waarbij conservatieve uitgangspunten worden gehanteerd bij het berekenen van de omvang van afzonderlijke effecten.

De NMa liep voorop met haar aanpak. Dit is reeds onderkend door de Algemene Rekenkamer (2007) die in haar rapport over de toezicht op de mededinging concludeert dat de NMa internationaal 'leading' is met haar effectberekeningen. Zij beveelt aan verder op deze weg door te gaan. Soortgelijke conclusies zijn getrokken door Kwink groep/TuDelft (2010) in haar evaluatie van de NMa. Naast ondersteuning wordt er soms ook kritische kanttekeningen geplaatst bij de berekeningsmethode van de NMa-outcome (Van Damme 2012a, 2012b, CPB 2012, 2013).

Ook OPTA heeft in het verleden de mogelijke effecten van haar optreden inzichtelijk gemaakt. In de diverse marktbesluiten is aandacht besteed aan de effecten van haar optreden als onderdeel van de effectentoetsverplichting (zie bijvoorbeeld OPTA 2011). In de effectentoets wordt de situatie waarin regulering plaatsvindt vergeleken met de situatie zonder regulering. De CA heeft in het verleden geen berekeningen gemaakt van de effecten van haar optreden.

De laatste jaren neemt de aandacht voor effectmeting verder toe en past het in een bredere maatschappelijke context. Effectmeting is ook bij andere toezichthouders, zoals AFM, Belastingdienst en de NVWA, een belangrijk agendapunt. Diverse inspecties hebben samengewerkt op dit terrein in het meerjarenprogramma "Effecten van Toezicht" van de





Inspectieraad waarbij gekeken is hoe effectmeting bij de inspecties vormgegeven kan worden. In de academische wereld is de aandacht voor effectmeting toegenomen.<sup>1</sup>

Ook internationaal mag effectmeting zich verheugen in een grote belangstelling. Onder andere working party no. 2 on Competition and Regulation van de OECD heeft effectmeting opgenomen in haar werkprogramma.<sup>2</sup> In Davies (2013) en OECD (2013) worden de activiteiten op dit terrein van buitenlandse toezichthouders besproken. Ook in de Network of Economic Regulators van de OECD staat effectmeting regelmatig op de agenda.

In dit working paper wordt beschreven hoe de outcome van ACM berekend zal worden. De beschrijving heeft met name betrekking op activiteiten die regelmatig voorkomen. Voor deze activiteiten is het nuttig om vuistregels te formuleren. Daarnaast zullen er activiteiten zijn die 'uniek' zijn. Voor deze zaken zal een zaakspecifiek outcome-methode gebruikt moeten worden. Ook kan het zijn dat er in de toekomst andere activiteiten aan ACM worden opgedragen of dat andere instrumenten worden ingezet. Per activiteit zal bepaald moeten worden of en hoe de outcome berekend kan worden.

De ACM-outcome definiëren we als "de op eenvoudige wijze berekende verwachte effecten van het optreden van ACM op de consumentenwelvaart op korte termijn." Dit sluit aan bij de centrale rol die consumentenwelvaart speelt in de ACM strategie. De outcome-berekening geeft daarmee een indicatie van de orde van grootte van dit effect. Met de outcome-berekening legt ACM verantwoording af (aan maatschappij en politiek) over de baten van het handelen van ACM. We berekenen en presenteren dit op een open en transparante wijze.

Alvorens in te gaan op de daadwerkelijke berekeningsmethode, is het goed een aantal algemene uitgangspunten voor de outcome-berekening weer te geven.

## 1.2 Uitgangspunten

Een belangrijk uitgangspunt bij de berekening van de ACM-outcome is dat de outcome relatief eenvoudig te berekenen moet zijn. Hierdoor is relatief kort na het optreden door ACM een inschatting te geven van de te verwachten effecten van het optreden. De effecten worden gerapporteerd in het jaarverslag. Naast deze Outcome-berekeningen worden ook meer diepgaande studies naar de effecten van ACM-interventies uitgevoerd. Voorbeelden hiervan

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld het special issue 'Effectiviteit van toezicht' van het Tijdschrift voor Toezicht (2012).

<sup>2</sup> Zie <http://www.oecd.org/competition/evaluationofcompetitioninterventions.htm>.



zijn Kemp, et al. (2012), Van den Broek, et al. (2010) en Van Dinther en Mulder (2013). Deze methoden vragen veelal een grote tijdsinspanning en zullen daarom meer op ad hoc basis worden uitgevoerd. Voor de outcome-berekeningen maken we geen gebruik van deze geavanceerdere methoden.

Een tweede uitgangspunt is dat de effecten met enige mate van zekerheid gekwantificeerd moeten kunnen worden. De activiteiten van ACM zijn zeer divers. Bij sommige activiteiten zal in de zaak zelf al gekeken zijn naar de effecten van het optreden, bij andere activiteiten is het niet nodig te kijken naar de effecten. Daarnaast is voor sommige activiteiten het kwantificeren relatief eenvoudig, voor andere activiteiten kan dit lastig zijn. Voor de berekening zullen we zo veel mogelijk gebruik maken van informatie die reeds beschikbaar is in de desbetreffende zaak. Indien deze specifieke gegevens niet beschikbaar zijn, dan maken we gebruik van onderbouwde vuistregels. Deze vuistregels zijn gebaseerd op empirische studies ten aanzien van vergelijkbare zaken of op theoretische onderbouwingen. Indien vuistregels ook niet mogelijk zijn en de effectberekening alleen mogelijk is op basis van een groot aantal en/of arbitraire aannames, dan kiezen we er voor om voor deze activiteiten geen outcome te bepalen. De outcome-berekening wordt hierdoor eenvoudig, transparant en goed navolgbaar.

Het derde uitgangspunt sluit aan bij het tweede uitgangspunt. We gaan in de outcome-berekening uit van voorzichtige inschattingen. Hoe zaakspecifieker de effect-berekening, hoe nauwkeuriger de berekening zal zijn. In sommige zaken kunnen we eventueel gebruik maken van statistische betrouwbaarheidsmarges<sup>3</sup>. Vuistregels zijn niet zaakspecifiek maar vaak gebaseerd op gemiddelde effecten over een groot aantal zaken. Om overschatting van de outcome te voorkomen, gaan we bij deze vuistregels uit van voorzichtige aannames.

Bij de berekening van de outcome kijken we met name naar het effect van ons optreden op het bevorderen van goed functionerende markten en de effecten voor de consument. Veelal heeft het ACM-optreden te maken met het opheffen van een marktfaalen (zoals het ontstaan en/of misbruiken van machtsposities en asymmetrische informatie tussen bijvoorbeeld consumenten en bedrijven, zie Don et al, 2013). We richten ons daarbij met name op de prijseffecten die er ontstaan. Veelal treedt dit prijseffect direct op zoals bij de regulering van de netwerktarieven van energie. Echter, soms zal het effect van het ACM-optreden bijdragen aan een betere kwaliteit of grotere keuzevrijheid. Dit presenteren we dan toch als een prijseffect, immers voor een gelijkblijvende kwaliteit, zal een lagere prijs betaald hoeven te worden.

---

<sup>3</sup> Hierbij kan gedacht worden aan fusiesimulatiemodellen of schattingen van prijseffecten bij kartels.



Bij de berekening van de outcome maken we een inschatting van de toekomstige effecten. Hierbij maken we gebruik van gegevens uit het verleden. Er wordt bij de outcome-berekening niet gekeken naar de in het verleden geleden schade maar naar de potentiële schade voor de consument die voorkomen wordt. De outcome is dan ook niet direct gerelateerd aan de in de zaak eventueel opgelegde boete.

Tot slot is het goed om op te merken dat de outcome zo veel mogelijk per zaak zal worden gerapporteerd. Indien vertrouwelijkheid een rol speelt, dan zullen we geaggregeerd gegevens over vergelijkbare activiteiten rapporteren. De vertrouwelijkheid zal vooral spelen bij de activiteiten van de Directie Consumenten en de Directie Mededinging. Bij reguleringszaken zal vertrouwelijkheid veelal niet tot problemen leiden.

### **1.3 Opbouw working paper**

Het working paper is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt de outcome-berekening van ACM geplaatst in een breder kader van effectmeting van overheidsbeleid. Vervolgens wordt de berekeningsmethode in algemene termen besproken en wordt uitgebreid besproken welke effecten wel en welke effecten niet worden meegenomen. In de hoofdstukken 3 tot en met 6 worden de berekeningsmethoden van de verschillende directies van ACM in meer detail besproken. Tot slot wordt in hoofdstuk 7 de ACM-outcome voor 2013 gepresenteerd.



## 2 Outcome van ACM

### 2.1 Inleiding

De ACM-outcome definiëren we als “een ex-ante inschatting van de relatief eenvoudig kwantificeerbare directe effecten van het optreden van ACM op de korte termijn in termen van afnemerswelvaart.” De outcome-berekening geeft daarmee een indicatie van de orde van grootte van dit effect. Met deze indicatie willen we voor de maatschappij en de politiek zichtbaar maken wat de baten zijn van ACM.

Bij de berekening van de outcome gaan we uit van de volgende uitgangspunten:

- eenvoudig;
- met enige mate van zekerheid te monetariseren;
- toekomstige effecten voor de consument;
- waarbij voorzichtige aannames worden gebruikt;
- zo veel mogelijk gerapporteerd per zaak.

Om de ACM-outcome in een breder kader te plaatsen wordt in dit hoofdstuk eerst kort ingaan op effecten van beleid. Vervolgens gaan we in op het belang en de keuze van de counterfactual. In paragraaf 2.4 gaan we in algemene termen in op outcome van ACM waarna we in paragraaf 2.5 de effecten bespreken die we meenemen in de outcome-berekening. In paragraaf 2.6 bespreken we de effecten die we niet meenemen en geven daarbij aan waarom we die effecten niet meenemen. Tot slot geven we in paragraaf 2.7 kort de algemene verschillen ten opzichte van de eerdere outcome-berekeningen weer.

### 2.2 Effect van beleid

Voor het bepalen van de omvang van de effecten van het optreden van ACM is het goed om te kijken naar het productieproces van een publieke organisatie. In figuur 1 wordt het productieproces van de publieke sector schematisch weergegeven.<sup>4</sup>

Cruciaal bij het bepalen van de effecten van beleid is het geformuleerde doel. Autoriteit Consument en Markt heeft tot doel het bevorderen van goed functionerende markten, ordelijke

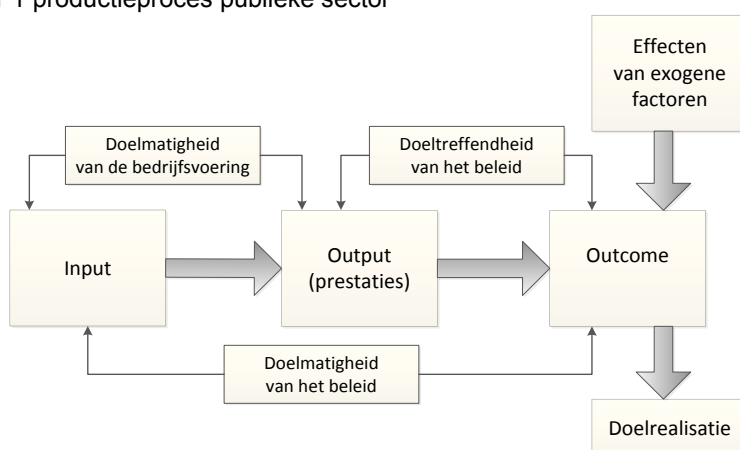
---

<sup>4</sup> In de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie (2006) wordt de outcome opgedeeld in de categorieën ‘Effecten van beleid (netto-effect)’ en ‘outcome (bruto-effect)’. Deze tweedeling wordt gemaakt om recht te doen aan het onderscheid tussen het realiseren van het beleidsdoel dat toe te schrijven is aan het beleid en aan eventuele exogene factoren. In de ACM outcome-berekening wordt ex ante gekeken naar de effecten. Hierdoor kan dus niet gecorrigeerd worden voor eventuele toekomstige exogene factoren.



en transparante marktprocessen en zorgvuldige behandeling van consumenten. ACM levert diverse prestaties die er op gericht zijn deze beleidsdoelstellingen te realiseren. In de volgende hoofdstukken zullen deze beleidsprestaties per directie kort worden besproken. De meest duidelijk beleidsprestaties van ACM zijn de besluiten. Maar ook onderzoeksrapporten, visiedocumenten en gesprekken met marktpartijen zijn prestaties, gericht op het realiseren van het beleidsdoel. Hierbij kan gedacht worden aan lagere tarieven voor elektriciteitsnetwerken, een verbeterde transparantie waardoor consumenten beter kunnen kiezen of toegang tot het kopernetwerk waardoor bedrijven kunnen toetreden tot de markt van internetdiensten. Effecten zijn vaak lastig te onderzoeken omdat de effecten zich moeilijk laten kwantificeren en/of moneteriseren. Daarnaast is het soms moeilijk vast te stellen in hoeverre de effecten het gevolg zijn van het optreden van ACM of juist het gevolg zijn van andere ontwikkelingen, de externe factoren. Met andere woorden, eventuele ontwikkelingen in de markt (bijvoorbeeld lagere prijzen), moeten dus ook duidelijk toe te wijzen zijn aan de prestaties van ACM (bijvoorbeeld het verlenen van een vergunning aan een elektriciteitsbedrijf of het opleggen van lagere aansluittarieven).

Figuur 1 productieproces publieke sector



Zoals uit figuur 1 naar voren komt, zijn verschillende indicatoren te bepalen die iets zeggen over de doelmatigheid en doeltreffendheid. Allereerst is de relatie te leggen tussen de input en de gerealiseerde prestaties ofwel de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Ten tweede loopt er een relatie tussen de input en de effecten van beleid. Hierbij gaat het om de doelmatigheid van het beleid ofwel de kosteneffectiviteit; zijn de effecten gerealiseerd op een kostenefficiënte



manier. Tot slot is er de relatie tussen de output en de effecten van het beleid. Deze maatstaf kijkt naar de doeltreffendheid van het beleid. Samen met de externe effecten dragen de effecten van beleid bij aan de outcome en daarmee de doelrealisatie.

### 2.3 Het belang van de counterfactual

Om zicht te krijgen op de effecten van het optreden van ACM moet er duidelijkheid zijn over de causaliteit van het ingrijpen en het effect dat als gevolg daarvan optreedt. Wie dus de vraag stelt naar de effecten van toezicht stelt eigenlijk ook deze causaliteitsvraag. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is kennis nodig over de counterfactual: 'wat zou er gebeurd zijn (met de prijzen) als er geen toezicht (op de prijs voor aansluiting op elektriciteitsnetwerken) was geweest of als er

geen boetes waren uitgeschreven (voor kartelovertradingen)?' Over deze counterfactual moeten aannames gemaakt worden aangezien het een marktsituatie betreft die niet is opgetreden.

Het beleidsdoel van ACM is het bevorderen van goed functionerende markten, ordelijke en transparante marktprocessen en zorgvuldige behandeling van consumenten. Goed functionerende markten kunnen op verschillende manieren gerealiseerd worden. In het kader van het beoordelen van de effecten van mededingingstoezicht, sectorspecifiek toezicht en de consumentenbescherming is het belangrijk te bepalen op welk niveau de analyse uitgevoerd gaat worden, met andere woorden welke counterfactual wordt gehanteerd. Niels en Van Dijk (2008) onderkennen in het mededingingsbeleid vier niveaus<sup>5</sup>:

- effecten van concurrentie;
- effecten van mededingingsbeleid;
- effecten van een mededingingstoezichthouder;
- effecten van diverse individuele toezichtsactiviteiten van de mededingingstoezichthouder.

Een toename van concurrentie kan bijdragen aan meer innovatie en een hogere productiviteit (Van der Wiel, 2010), oftewel goed functionerende markten. Bepaalde vormen van concurrentie kunnen er echter ook voor zorgen dat markten minder goed functioneren door bepaalde vormen van marktfalen. Mededingingsbeleid kan er voor zorgen dat marktfalen wordt ondervangen.

---

<sup>5</sup> We beschrijven de counterfactuals in termen van het mededingingsbeleid. Vergelijkbare counterfactuals kunnen worden geformuleerd voor het sectorspecifieke beleid en de consumentenbescherming.



Daarnaast kunnen ook andere vormen van beleid een groot effect hebben op de mate van concurrentie. Door liberalisering en deregulering kan het proces van concurrentie ontstaan<sup>6</sup>. Sectorspecifieke regulering en mededingingsbeleid beschermen vervolgens het concurrentieproces.

Wetgeving en regulering kan ook bestaan zonder toezichthouder of zonder dat de toezichthouder zich actief opstelt. Bedrijven kunnen bijvoorbeeld zelf naar de rechter gaan in geval van een mededingingsgeschil (private handhaving).<sup>7</sup> Een situatie met alleen wetgeving en regulering kan als counterfactual worden gebruikt om de effecten van (de individuele acties van) een toezichthouder tegen af te zetten.

In de outcome-berekening maken we een ex ante inschatting van de effecten van diverse individuele toezichtsactiviteiten van ACM<sup>8</sup>. Dit is gerelateerd aan de doeltreffendheid van het beleid uit figuur 1: het niveau waarop ACM zelf direct invloed heeft. Door ons te richten op de individuele zaken rekenen we ons geen effecten toe die eigenlijk gerealiseerd worden door andere partijen, bijvoorbeeld het Ministerie van Economische Zaken of de Europese Commissie.

Met de outcome-berekeningen claimen we niet dat we iets zeggen over de effectiviteit en kosteneffectiviteit van ACM als geheel. We relateren de outcome niet aan de inputkosten van het toezicht. De outcome-berekening is immers een ex ante inschatting van de mogelijke effecten waarbij de effecten nog niet zijn gerealiseerd. Indien we de effectiviteit en kosteneffectiviteit van ACM zouden willen toetsen, dan zouden we de (redelijk) efficiënte toezichthouder als counterfactual moeten nemen. De vraag bij deze counterfactual is of ACM de juiste zaken heeft opgepakt en of er misschien grotere zaken zijn blijven liggen. Voor de outcome-berekening voldoet deze counterfactual niet. De effectiviteit en kosteneffectiviteit zullen na verloop van tijd moeten worden bepaald en dat kan beter gebeuren door externe

---

<sup>6</sup> Bij de telecomregulering is deze stap onderdeel van het reguleringstoezicht. In de marktbesluiten wordt eerst geanalyseerd of er regulering nodig is en indien dit het geval is, wordt deze regulering verder ingevuld. Bij energieregulering wordt de regulering zelf vastgesteld door het Ministerie van Economische Zaken en vult ACM de regulering verder in.

<sup>7</sup> In de evaluatie van de NMa is deze counterfactual (impliciet) gebruikt. Kwink-groep / TuDelft (2010: 11) komt tot de conclusie: De NMa heeft in de periode 2005-2010 een substantiële inspanning gepleegd ten behoeve van het beter laten werken van markten. Het beeld is dat markten daardoor beter zijn gaan werken (doeltreffendheid).

<sup>8</sup> ACM voert ook regelmatig ex post studies uit naar haar optreden. Deze onderzoeken vergen meer onderzoekstijd en vallen buiten het doel van de outcome-berekeningen. Over deze studies wordt apart gerapporteerd (zie bijvoorbeeld Kemp et al, 2012, Mulder en Schoonbeek 2013, Van Dinther en Mulder 2013).



partijen via bijvoorbeeld een formele evaluatie van ACM.

## 2.4 Outcome van ACM-optreden

Voor het bepalen van effecten van de activiteiten van ACM is het allereerst belangrijk te kijken naar de beleidsdoelstelling. ACM heeft de volgende missie geformuleerd: “De Autoriteit Consument & Markt bevordert kansen en keuzes voor bedrijven en consumenten”. Het optreden van ACM moet leiden tot efficiëntere markten en een toename van de welvaart voor consumenten.

Om de beleidsdoelstelling te realiseren, heeft ACM kortgezegd drie taakgebieden: het algemeen mededingingstoezicht, het sectorspecifiek toezicht in de energie, post, telecom en vervoer en de (collectieve) consumentenbescherming. Het economische effect treedt op door ingrijpen in markten door ACM. Dit optreden kan verschillende vormen aannemen zoals het verbieden van een fusie, het regelen van toegang tot een telecomnetwerk of het transparanter maken van tarieven in de reisbranche. Deze activiteiten kunnen op verschillende manieren doorwerken in de markten.

Het optreden van ACM is veelal terug te leiden tot het niet optimaal functioneren van de markt, oftewel een marktfalen. De activiteiten in het kader van het algemene mededingingstoezicht en het sectorspecifieke toezicht zijn veelal te herleiden tot het ontstaan en/of misbruiken van een machtspositie op een markt. De collectieve consumentenbescherming heeft veelal te maken met asymmetrische informatie tussen marktpartijen waarbij de consument over het algemeen een informatieachterstand heeft.

Beide vormen van marktfalen leiden er over het algemeen toe dat de prijzen hoger liggen dan zonder dit marktfalen. Ingrijpen in zo'n markt zal een bepaald effect hebben, echter dit 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 soms welvaartseffecten, andere keren louter verdelingseffecten, waarbij de welvaart anders over de actoren wordt verdeeld. Bij de meeste activiteiten van ACM mag verwacht worden dat dit zal leiden tot lagere prijzen waardoor er een verschuiving van de welvaart van de producent naar de afnemer zal plaatsvinden. Zo'n verschuiving van de welvaart van de producent naar de afnemer wordt als een positief effect gezien (Van Sinderen en Kemp, 2008). Het optreden van ACM zal dus over het algemeen resulteren in een toename van de consumentenwelvaart<sup>9</sup>. In

---

<sup>9</sup> 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

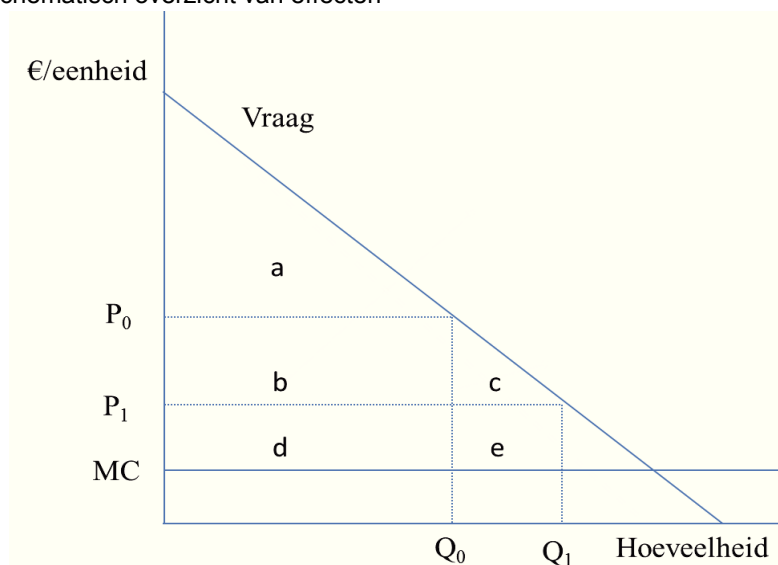




de volgende hoofdstukken zullen de activiteiten van de diverse directies van ACM verder worden toegelicht.

Het effect van het optreden van ACM illustreren we aan de hand van een eenvoudig figuur. We gaan uit van een lineaire vraagfunctie (vraag) en constante marginale kosten (MC). Stel zonder regulering of een kartel zou situatie  $P_0$  en  $Q_0$  ontstaan. In deze situatie bedraagt het consumentensurplus het vlak 'a', het producentensurplus bedraagt het vlak 'b' + 'd'. Door regulering of het optreden tegen een kartel zal er een lagere prijs ontstaan,  $P_1$  met de daarbij behorende afzet  $Q_1$ <sup>10</sup>. Het consumentensurplus bedraagt hier de vlak 'a' + 'b' + 'c'. Door de prijsdaling neemt het consumentensurplus dus toe met het vlak 'b' + 'c'. Het vlak 'b' is een verschuiving van welvaart van de producent naar de consument, vlak 'c' is de vermindering van de deadweight loss. Het producentensurplus bedraagt het vlak 'd' + 'e'. Vlak 'e' is ook een vermindering van het deadweight loss, echter aangezien het vlak 'e' kleiner is dan vlak 'b' neemt het producentensurplus af.

Figuur 1: Schematisch overzicht van effecten



De oppervlakte van de vlakken 'c' en 'e' worden bepaald door de prijsverandering en de prijselasticiteit van de vraag. Bij een hoge prijselasticiteit zal een kleine prijsverlaging leiden tot

werken.

<sup>10</sup> In fusiezaken wordt voorkomen dat er na de fusie een prijsverhoging wordt doorgevoerd. Voor fusies is het vertrekpunt dus  $P_1$  en  $Q_1$  en wordt voorkomen dat de prijs na de fusie stijgt tot  $P_0$  en  $Q_0$ .



een relatief grote toename van de vraag.

Bij de outcome-berekening kijken we met name naar het vlak 'b', dus de toename van het consumentensurplus. Het betreft dus het prijseffect bij de huidige verkochte hoeveelheid. Vlak 'c', ook een toename van het consumentensurplus, laten we buiten beschouwing. In verhouding tot vlak 'b' is vlak 'c' zeer beperkt waardoor het weglaten van dit effect veelal verwaarloosbaar zal zijn<sup>11</sup>.

## 2.5 Welke effecten worden meegenomen

Met het berekenen van de outcome brengen we, ex ante, de kwantificeerbare baten in termen van afnemerswelvaart van het handelen van ACM in beeld. Daarbij kijken we met name naar de directe effecten op de consumentenwelvaart met behulp van zaakspecifieke informatie of vuistregels. De consumentenwelvaart wordt uitgedrukt in een geldbedrag. Er zijn vier elementen die van belang zijn voor onze outcome-berekening:

- Prijseffect;
- Duur van het effect;
- Welke activiteiten, en;
- Moment van effecttoekenning

### 2.5.1 Prijseffect

Bij de outcome-berekening wordt met name gekeken naar prijzen en prijsveranderingen. Veel besluiten zullen ook een direct effect hebben op de prijs die in de markt tot stand zal komen. De in geld uitgedrukte effecten zijn dan ook relatief eenvoudig te berekenen. Hiertoe wordt de prijsverandering als gevolg van het optreden vermenigvuldigd met de relevante omzet. Sommige besluiten zullen echter effect hebben op de kwaliteit en/of het aantal verschillende aangeboden producten/diensten en niet direct de prijs. In deze gevallen gaan we er van uit dat deze verandering in kwaliteit of de toename van het keuzeaanbod is te vertalen in een prijsverandering. Immers een hogere kwaliteit voor dezelfde prijs is vergelijkbaar met een vergelijkbare kwaliteit voor een lagere prijs. Een groter keuzeaanbod zal beter aansluiten bij de individuele wensen van de afnemers waardoor de waardering stijgt.

---

<sup>11</sup> Bij de outcome-berekeningen van het mededingingstoezicht van de NMa bedroeg vlak 'c' zo'n 1 à 2% van vlak 'b'. Daarnaast zal bij kartels en de regulering van vervoermarkten het weglaten van het allocatie-effect leiden tot een onderschatting van de effecten (er wordt uitgegaan van de huidige hoeveelheid die zal stijgen na het ingrijpen als gevolg van de lagere prijs). Bij fusies en telecomregulering zal het weglaten van het allocatie-effect leiden tot een overschatting van de effecten (de huidige hoeveelheid zal in de situatie zonder ingrijpen zijn gedaald).



Bij de berekening van de prijseffecten, meer in het bijzonder de verandering in prijs als gevolg van ons optreden, gaan we zo veel mogelijk uit van specifieke gegevens in de desbetreffende zaak. Er kan hier gedacht worden de regulering van energieregulering, fusiesimulaties of kartels waarbij informatie beschikbaar is over onderlinge verrekeningen. Indien deze informatie niet beschikbaar is, dan maken we gebruik van onderbouwde vuistregels. In beide gevallen gaan we uit van voorzichtige aannames wat betreft de te verwachten prijseffecten. Dit is gericht op het verkrijgen van een voorzichtige schatting.

### **2.5.2 Duur van het effect**

Naast de prijseffecten is het ook belangrijk te kijken naar de duur van het effect. Het optreden van ACM is er op gericht om langdurig en structureel effect te hebben. Zo zal een fusie niet worden tegengehouden indien het mededingingsbeperkende effect van de fusie op relatief korte termijn zou zijn opgelost door ontwikkelingen in de markt, bijvoorbeeld in de vorm van toetreding. Bij regulering zal het effect ten minste gedurende de reguleringsperiode optreden. De effecten worden daarom over een aantal jaren berekend. De exacte periode per activiteit, en de onderbouwing daarvan, zal worden besproken in de hiernavolgende hoofdstukken.

### **2.5.3 Welke activiteiten**

Om inzicht te krijgen in de outcome moet bepaald worden welke activiteiten worden meegenomen en welke niet. Hier speelt de causaliteit tussen optreden en effect een rol. Bij de outcome-berekening beperken we ons tot de effecten van formele besluiten, sancties en andere activiteiten waarvan het economische effect met voldoende zekerheid te schatten is. We gaan er vanuit dat formele besluiten een grote impact hebben op de bedrijfsvoering van bedrijven en dat er dus veranderingen zullen optreden. Indien een bedrijf zijn gedrag niet aanpast (bijvoorbeeld doorgaat met misleidende informatie verstrekken aan de consument) dan zal dat leiden tot nieuw optreden van ACM. Er zijn ook zaken waarin geen formeel besluit wordt genomen maar waar wel heel duidelijk een effect optreedt in de markt. Als bijvoorbeeld een bedrijf 'vrijwillig' schadevergoeding betaalt aan gedupeerde consumenten dan kan ACM besluiten af te zien van een formeel besluit. Ook bij het toezicht op de retailtarieven in de energiesector worden tariefvoorstellen van energieaanbieders aangepast als gevolg van toezichtsactiviteiten zonder dat er een formeel besluit wordt genomen. In dit soort zaken berekenen we ook een outcome.

### **2.5.4 Moment van effecttoekenning**

Bij het jaarverslag berekenen we de outcome van de besluiten die zijn genomen in het



betreffende jaar. We gaan er hierbij impliciet vanuit dat de besluiten van ACM correct zijn. Immers, besluiten zijn serieuze ingrepen in de markt die niet lichtvaardig worden genomen. Partijen kunnen tegen de besluiten in bezwaar en beroep gaan indien ze het niet eens zijn met de besluiten. Mogelijk zijn er nieuwe feiten of is een zaak ook anders te interpreteren. De rechter zal hier uiteindelijk over oordelen. We volgen de definitieve uitspraak van de rechter, veelal het CBb. Indien de rechter ons gelijk geeft, dan kan de outcome blijven staan. Indien de rechter ons geen gelijk geeft of slechts gedeeltelijk, dan zullen we de outcome aanpassen. Deze aanpassingen zullen duidelijk gerapporteerd worden. Deze aanpassing zal nagenoeg altijd een verlaging van de outcome betekenen. Deze keuze past ook bij het ex ante karakter van de outcome-berekening.

Een alternatief is om het effect pas op te nemen als een besluit definitief is geworden (i.c. er geen bezwaar en/of beroep meer kan worden ingesteld). Een punt hierbij is dat de rechtsgang soms (zeer) lang kan duren en per type activiteit zeer verschillend kan zijn. Zo kennen kartelzaken vaak een langdurige rechtsgang en komt een rechtsgang bij fusiebesluiten weinig voor. In deze aanpak kan dus pas na een lange periode de outcome van de besluiten van enig jaar worden gepresenteerd. Deze aanpak past beter bij een ex post berekening van de effecten van een besluit.

## 2.6 Welke effecten worden niet meegenomen

In de outcome-berekening kijken we met name naar de prijseffecten, inclusief effecten op kwaliteit en keuze aanbod. Het optreden van ACM zal ook effecten hebben die we niet meenemen. Deze effecten zijn over het algemeen moeilijker te kwantificeren. Hierbij kan gedacht worden aan de volgende effecten:

- Allocatie-effecten;
- Dynamische effecten;
- Effecten op de productieve efficiëntie;
- Anticipatie-effecten;
- Fouten van de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> orde;
- Effecten van Europese activiteiten; en
- Kosten van ACM en nalevingskosten.

Hieronder zullen we deze effecten kort bespreken.

### 2.6.1 Allocatie-effecten

Het allocatie-effect betreft het welvaartsverlies dat optreedt doordat potentiële afnemers afzien



van een transactie omdat de prijs te hoog is. Als de prijs door het ingrijpen van ACM lager wordt, zal een aantal potentiële afnemers het product alsnog gaan kopen. De verkochte hoeveelheid zal dus toenemen. Dit genereert een welvaartswinst die bestaat uit het nut (minus de betaalde prijs) dat de instappers ontlenen aan het gekochte product en omvat vlak c uit figuur 1. Het ACM-ingrijpen zorgt voor een vermindering van de 'deadweight loss'. Voor de berekening van het allocatie-effect is informatie nodig over de prijselasticiteit van de vraag. In de berekening van de NMa-outcome werd gebruik gemaakt van CBS-gegevens om een inschatting te maken van de elasticiteit. De beschikbare CBS-gegevens betreffen veelal een ruimere markt dan de markt in de concrete zaken. Aangezien het allocatie-effect over het algemeen klein is ten opzichte van het prijseffect, kiezen we ervoor om dit effect buiten beschouwing te laten.

### 2.6.2 Dynamische effecten

Naast de allocatieve effecten zijn ook de dynamische effecten een belangrijke drijver van consumentenwelvaart, met name op de lange termijn. Dynamische efficiëntie betreft de verbetering van de bestaande technologieën waarmee producten worden gemaakt en de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten 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 en ook de omvang van het effect is moeilijk *ex ante* te bepalen. Per definitie wordt het effect pas op de langere termijn zichtbaar waarbij de factor toeval en/of geluk een grote rol kan spelen. Bij het beoordelen van dynamische efficiëntie in mededingingszaken wordt veelal gekeken naar de *incentive* structuur ten aanzien van het doen van innovatie en of die in voldoende mate aanwezig blijft. Of deze 'beschermde' *incentive* structuur ook daadwerkelijk leidt tot meer innovatie is op voorhand niet zeker.

Er zijn studies die de relatie tussen de mate van concurrentie en dynamische efficiëntie onderzoeken. Aghion, *et al* (2005), Kocsis *et al.* (2008) en Van der Wiel (2010) tonen in empirische studies een omgekeerde U relatie aan tussen concurrentie en innovatie. Deze omgekeerde U is gebaseerd op meerdere product/marktcombinaties, waarbij het merendeel van de product/marktcombinaties zich in het stijgende deel van de omgekeerde U bevindt. Voor de meeste (veelal minder dynamische) sectoren geldt dus dat een toename van de concurrentie zal leiden tot meer innovatie. In markten waar concurrentie voornamelijk plaatsvindt via innovatie, zoals bij telecom en internetapplicaties, is het van belang wel rekening te houden met het effect van het ingrijpen op de dynamische efficiëntie. Dit zal reeds plaatsvinden bij de beoordeling van de betreffende zaak. Bij fusiezaken, waarbij innovatie een rol speelt, zal het



effect van het verbieden van de fusie op de mate van innovatie een onderdeel vormen in de beoordeling van de fusie. Indien de fusie bijdraagt aan innovatie (de markt bevindt zich in het dalende deel van de omgekeerde U), dan zal dat meegenomen worden in de fusiebeoordeling. Ook bij reguleringszaken wordt aandacht besteed aan het effecten van het ingrijpen op de prikkels tot innoveren.

Aangezien de omvang van het effect van het ingrijpen op de dynamische efficiëntie moeilijk is vast te stellen en niet in alle situaties meer concurrentie leidt tot meer innovatie, en daarmee meer dynamische efficiëntie, maken we geen outcome-berekening van het effect van het ACM ingrijpen op de dynamische efficiëntie. Impliciet gaan we er vanuit dat door ons optreden de incentive structuur blijft bestaan en niet wordt beïnvloed door ons optreden. Wij sluiten hiermee aan bij de aanpak van OFT; OFT (2007) gaat bij de beoordeling van (fusie)zaken uit van een case-by-case aanpak maar laat het effect van haar optreden op innovatie bij haar outcome-berekeningen buiten beschouwing.

### **2.6.3 Effecten op de 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 kostenefficiënte wijze voortbrengt. Productieve efficiëntie is een belangrijke bron van welvaart, omdat het ons in staat stelt om met eenzelfde hoeveelheid middelen meer goederen voort te brengen.

Meer concurrentie kan op twee verschillende manieren leiden tot vergroting van de productieve efficiëntie. Allereerst prikkelt concurrentie ondernemingen om, met gebruikmaking van bestaande technieken, efficiënter te werken. Ten tweede zal concurrentie het inefficiënte ondernemingen moeilijker maken om te overleven, zodat deze inefficiënte bedrijven uiteindelijk van de markt zullen verdwijnen en alleen de efficiëntere ondernemingen overblijven. Door deze competitieve selectie verbetert de efficiëntie in een bedrijfstak.

Veel studies die de relatie concurrentie – productieve efficiëntie bestuderen, kijken naar geliberaliseerde sectoren zoals de energiesector, de transportsector, de financiële sector en de gezondheidszorg. Over het algemeen wordt, als gevolg van de liberalisering, een positieve relatie gevonden: een toename van de mate van concurrentie zorgt voor een verbetering van de productieve efficiëntie. In de huidige regulering van de energiesector wordt de verbetering van de productieve efficiëntie ook expliciet bevorderd.



De vraag is in hoeverre de studies in deze specifieke (geliberaliseerde) sectoren ook iets zeggen over zaken in andere sectoren. Daarnaast is het de vraag op welke termijn deze eventuele voor- en nadelen gerealiseerd zullen worden. Karteldeelnemers zullen na het kartel niet direct productiever zijn. Mogelijk zullen de verschillen in productiviteit tussen de karteldeelnemers naar voren komen in meer differentiatie in de prijs. De meest productieve karteldeelnemers kunnen de prijs makkelijker verlagen dan de minder productieve karteldeelnemers. De productievare bedrijven zullen in de loop van de tijd extra marktaandeel verwerven, de minder productieve bedrijven zullen marktaandeel verliezen en eventueel de markt verlaten. De vraag is hoe snel dit proces verloopt.<sup>12</sup> Een deel van de productieve efficiëntiewinst zal naar voren komen in het prijseffect. Omdat het niet duidelijk wanneer deze effecten optreden en hoe groot ze zijn, nemen we geen apart effect op voor het effect van de toegenomen concurrentie op de productieve efficiëntie.

#### 2.6.4 Anticipatie-effecten

Het toezicht van ACM draait niet alleen om het corrigeren achteraf (boetes opleggen) maar juist ook om de preventieve werking zodat bepaald gedrag niet eens gestart wordt. Het oprollen van een kartel moet er ook voor zorgen dat andere bedrijven er van worden weerhouden om een kartel te starten. Het feit dat er toezicht is op de (retail)tarieven bij energie en transportdiensten, zorgt er voor dat bedrijven op voorhand al terughoudend zullen zijn met het introduceren van grote prijsverhogingen. Uit onderzoek blijkt verder dat de bedrijven anticiperen op het werk van ACM 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 (Baarsma et al, 2012). Dit effect van het (stimuleren van het) naleven van de diverse wetten waar ACM op toeziet, wordt vele malen hoger ingeschat dan het directe effect van optreden tegen overtreders door bijvoorbeeld sanctiebesluiten.

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, met name

---

<sup>12</sup> In verband met het beperken van mogelijke schadeclaims hebben karteldeelnemers de prikkel om na het beëindigen van een kartel de prijs niet te laten dalen tot het niveau dat zou ontstaan indien volledig zou worden geconcurrerd. De prijs na het kartel ligt dan hoger dan in een situatie zonder voorafgaand kartel (Harrington 2004, 2011).



voor wat betreft de mededingingswetgeving (zie bijvoorbeeld Gordon en Squires (2008), Niels en Van Dijk (2008), Werden (2008), SEO (2011), en Baarsma et al. (2012)).

In 2011 heeft SEO (2011) onderzoek gedaan naar het anticipatie-effect bij kartel- en fusiezaken. Uit deze studie komt naar voren dat voor iedere 100 gemelde fusies er 5 zijn aangepast voorafgaande aan de melding om eventuele bezwaren te voorkomen. Verder staan er tegenover 100 gemelde fusies 13 voornemens die niet zijn doorgezet omdat de bedrijven verwachtten dat de plannen zouden leiden tot problemen. Ook bij kartels is sprake van een anticipatie-effect. Uit hetzelfde onderzoek komt naar voren dat tegenover iedere ontdekte inbreuk op het kartelverbod er 5 onbekende verboden gedraging zijn aangepast of beëindigd.

Ook bij het tarievenonderzoek van de directie Energie treedt het anticipatie-effect op. De energietarieven worden getoetst op een redelijke verhouding tussen de kosten van de leverancier en de tarieven die de consument in rekening wordt gebracht. Vergunninghouders houden rekening met de aanwezigheid van dit tarieventoezicht in de manier waarop zij hun tarieven vaststellen. Dit heeft waarschijnlijk tot gevolg dat de huidige tarieven over de gehele linie lager zijn dan de tarieven die tot stand zouden zijn gekomen in afwezigheid van tarieventoezicht door ACM. Dit wordt onderschreven door The Brattle Group (2009) die concludeert dat het tarieventoezicht van de NMa een positief effect heeft: zonder het tarieventoezicht zouden de leveranciers hun prijzen namelijk makkelijk kunnen verhogen.

Naast anticipatie kan ook over-anticipatie (business chilling) voorkomen. Er is sprake van over-anticipatie als gedrag (samenwerking tussen bedrijven, een fusie) dat *niet* schadelijk is voor de maatschappij, niet tot stand komt als gevolg van de afschrikking van het toezicht. Vanuit een maatschappelijk oogpunt dienen alleen de gedragingen die schade voor de samenleving als geheel opleveren, afgeschrikt te worden. Vaak is het lastig voor een bedrijf of adviseur om in te schatten of een bepaalde samenwerking een inbreuk vormt op het kartelverbod of dat een fusie een mededingingsbeperkend effect heeft. Wanneer een ondernemer ten onrechte aanneemt dat de gedraging mededingingsbeperkend is, kan de ondernemer ervoor kiezen de gedraging niet uit te voeren. In het SEO onderzoek (2011) is onderzoek gedaan naar dit effect. Uit dit onderzoek komt naar voren dat bedrijven in ongeveer 50% van de gevallen waarbij het bedrijf heeft afgezien van de fusieplannen, of deze op voorhand heeft aangepast, van mening zijn dat de fusie geen mededingingsbeperkend effect zou hebben. Daarbij moet worden opgemerkt dat een laag ingecalculerde kans dat de fusie wordt tegengehouden door ACM er al toe kan leiden dat bedrijven in het geheel afzien van het plan. Adviseurs (veelal advocaten) komen tot een





lagere inschatting van het anticipatie-effect bij fusies. In ongeveer 14% van de afgeblazen of aangepaste plannen schatten de adviseurs in dat er sprake is van over-anticipatie. Dit percentage ligt dus aanzienlijk lager dan het percentage van de bedrijven zelf. Ook bij kartels is volgens de adviseurs sprake van over-anticipatie. Zij schatten in dat in 12% van de gevallen waar een bepaalde samenwerking is gestopt, geen sprake was van een inbreuk op het kartelverbod.

Ondanks dat er een kans bestaat op over-anticipatie, komt uit het SEO onderzoek naar voren dat er meer gevallen zijn van anticipatie dan van over-anticipatie. We weten echter niet wat de omvang van effecten van anticipatie en over-anticipatie is in termen van (een verandering in) consumentensurplus. In de outcome-berekening laten we het anticipatie-effect daarom buiten beschouwing. Dit is in lijn met de werkwijze van buitenlandse toezichthouders.

### 2.6.5 Fouten van de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> soort

In haar toezichtsactiviteiten moet ACM steeds inschattingen maken of bepaald gedrag een overtreding is van een wet of dat een bedrijf zich wel aan de wet houdt. Het is aannemelijk dat ACM daarbij af en toe fouten maakt. Het betreft hier het vraagstuk van de fouten van de eerste en tweede soort. Een fout van de eerste soort betreft het onterecht opsporen en vervolgen van gedrag dat op zichzelf geen overtreding is. Het betreft dus het typeren van bepaalde afspraken als een kartelafpraak terwijl de afspraken in werkelijkheid geen beperking van de mededinging zijn en dus ook geen kartelafpraak. Het kan ook een vergunningsaanvraag om te mogen fuseren betreffen die ten onrechte is afgekeurd of het ten onrechte afwijzen van bepaalde kostenposten in de tariefregulering. Deze fouten van de eerste soort zorgen ervoor dat bepaald gedrag, wat mogelijk positieve welvaartseffecten heeft, niet ontstaat.

In de outcome-berekening houden we deels rekening met deze fout. Bij de outcome-berekening is de impliciete aanname dat de besluiten correct zijn en dus dat er geen sprake is van een fout van de eerste soort (zie ook paragraaf 2.5.4). Mocht blijken dat het besluit niet correct was, doordat de rechter het bedrijf in het gelijk stelt, dan wordt de outcome gecorrigeerd. De berekende outcome van de specifieke zaak wordt in dat geval met terugwerkende kracht geschrapt. Doordat de rechtsgang tot een definitief oordeel soms een lange periode beslaat, kan het dus ook lang duren voordat de outcome wordt aangepast.

Fouten van de tweede soort zien op het ten onrechte goedkeuren van een activiteit die in strijd is met de wet. Ook dit soort fouten zijn schadelijk voor de welvaart; een kartel kan blijven



voortbestaan terwijl dit leidt tot hogere prijzen; bedrijven kunnen ongestraft de consument blijven misleiden. Het is zeer lastig om voor deze fouten te corrigeren. Veelal zal niet bekend zijn waar en wanneer deze fouten worden gemaakt.

De beoordeling van fouten van de tweede soort is vooral van belang als de counterfactual in de analyse de (redelijk) efficiënte toezichthouder is. Dit is niet de counterfactual die we hanteren bij de outcome-berekeningen. De vraag bij de 'efficiënte toezichthouder' counterfactual is of de juiste zaken zijn aangepakt of dat er misschien grotere zaken zijn blijven liggen dan wel niet zijn ontdekt. Zoals in paragraaf 2.3 is aangegeven, richt de outcome-berekening zich op de besluiten die genomen zijn en niet op de besluiten die genomen zouden kunnen zijn geworden. De fouten van de tweede soort zijn voor de outcome-berekening dus minder relevant.

#### **2.6.6 Effecten van Europese activiteiten**

Veel van de activiteiten van ACM hebben een Europese dimensie. De voordelen van het reguleren van de wholesale roaming tarieven van Nederlandse telecom operators zullen terecht komen bij buitenlandse aanbieders en vervolgens de buitenlandse consumenten. Interconnectie tussen verschillende energienetwerken zal leiden tot een betere prijsvorming in de West-Europese markt. Deze activiteiten zullen leiden tot lagere tarieven voor Nederlandse maar bijvoorbeeld ook Duitse, Engelse en Belgische consumenten. Het tegenhouden van een fusie kan voordelen opleveren voor buitenlandse afnemers. Bij de berekening van de outcome concentreren we ons op de Nederlandse consument. Effecten voor buitenlandse consumenten laten we buiten beschouwing. Ook de outcome van buitenlandse autoriteiten die positief uitvalt voor de Nederlandse consument, laten we buiten beschouwing. Indien de Europese Commissie een kartel oplost met een effect voor de Nederlandse consument of een fusie tussen Nederlandse bedrijven verbiedt, dan rekenen we geen outcome voor deze zaken. Die outcome is immers niet direct toe te wijzen aan de acties van ACM (ook al heeft ACM misschien geadviseerd of geassisteerd in deze zaken). Bij reguleringszaken vindt vaak afstemming op Europees niveau plaats. Indien de causaliteit tussen de activiteiten van ACM op Europees niveau en het effect op de (Nederlandse) markt goed is te onderbouwen, dan kan voor dit soort activiteiten een outcome worden berekend. Dit zal op basis van de individuele zaak worden bepaald en toegelicht.

#### **2.6.7 Voordeel voor de consument**

De ACM-outcome presenteren we als voordeel voor de consument. Echter niet alle activiteiten hebben direct betrekking op consumentenmarkten. Vaak zullen nog verschillende schakels in



de productiekolom doorlopen moeten worden voordat de consument het uiteindelijke product koopt. Zo zullen de meeste consumenten niet direct last hebben van een kartel voor zwembadchloor, ze kopen immers het product niet. De consumenten zullen uiteindelijk wel een hogere prijs voor het zwembadkaartje moeten betalen omdat zwembaden de hogere grondstofkosten zullen doorberekenen. Dit zijn de zogenaamde *pass-on* effecten. Wanneer de markten lager in de productiekolom goed werken, dan bestaan de doorwerkingseffecten vooral uit verdelingseffecten. Met andere woorden: de directe effecten (kosten) worden doorberekend aan andere bedrijven en uiteindelijk de consument. In de berekening van de outcome gaan we er voor de eenvoud vanuit dat de markten lager in de productiekolom goed werken en dat het berekende effect uiteindelijk volledig ten goede komt aan de consument.

#### **2.6.8 Kosten van ACM en nalevingskosten**

ACM heeft onder andere tot doel het bevorderen van goed functionerende markten en een zorgvuldige behandeling van consumenten. Om die doelen te bereiken moeten bepaalde kosten worden gemaakt. Dit betreft de directe kosten van ACM zelf en de nalevingskosten van bedrijven.

De directe kosten van ACM zijn terug te vinden in het jaarverslag. Deze kosten komen deels uit de algemene middelen en worden deels betaald door de ondertoezichtgestelden. Daarbovenop komen de kosten die bedrijven maken om zich aan de wet te houden; kosten die marktpartijen niet zouden hoeven te maken indien ze niet gereguleerd zouden zijn en er geen toezicht op de mededingingswet zou zijn geweest. Hierbij kan gedacht worden aan de kosten die gemoeid zijn met het verschaffen van informatie aan ACM, maar ook de advocaatkosten in een fusie- of kartelzaak. Daarnaast maken bedrijven ook kosten die los staan van concrete ACM-zaken.

Oxera (2004) heeft een inschatting gemaakt van deze nalevingskosten van marktpartijen. Ze komen bij telecomregulering tot een factor drie tot vier maal de directe kosten van OPTA. Een recente studie van Ecorys (2013) vindt een vergelijkbare factor. Voor het mededingingstoezicht komt Oxera op een factor van 1,4 tot 2,2 maal de directe kosten van Nma. Bij de outcome-berekening laten we deze kosten van het toezicht buiten beschouwing.

### **2.7 Afwijkingen ten opzichte van eerdere outcome-berekeningen**

De outcome-berekening van ACM bouwt voort op de outcome-berekening van de Nma en de effectenanalyse in de marktbesluiten van OPTA. Bij de Consumentenautoriteit is in het verleden geen outcome berekend. In deze paragraaf zullen kort de belangrijkste algemene verschillen ten opzichte van de Nma- en OPTA-berekening worden aangestipt. De meer specifieke



verschillen zullen in de volgende hoofdstukken bij de desbetreffende methode worden weergegeven.

### 2.7.1 Allocatie-effecten en productieve efficiëntie

Bij de outcome-berekening van de Nma werd rekening gehouden met allocatie-effecten en productieve efficiëntie. Zoals eerder in dit hoofdstuk aangegeven, zullen beide effecten niet meer worden meegenomen in de outcome-berekening. Deels omdat deze effecten relatief klein zijn maar wel weer extra aannames vragen en deels omdat de effecten mogelijk al onderdeel zijn van het prijseffect (productieve efficiëntie). We sluiten hiermee aan bij berekeningsmethoden van andere buitenlandse toezichthouders.

In de marktbesluiten van OPTA wordt zowel de toename in consumentensurplus als het welvaartseffect van de marktbesluiten berekend. Bij de ACM outcome-berekening kijken we naar het consumentensurplus. In de outcome-berekening laten we de allocatieve efficiëntie, evenals bij de andere ACM-ingrepen, buiten beschouwing.

### 2.7.2 Duur van het effect

In de huidige methode stappen we af van het berekenen van het effect voor één jaar, het eerstejaarseffect. Bij de presentatie van het eerstejaarseffect werd opgemerkt dat het effect over het algemeen wel langer duurt dan één jaar, maar dat we geen keuze wilde maken hoe lang precies. Bij outcome-berekeningen door buitenlandse autoriteiten wordt uitgegaan van de duur van het effect tussen de 1 en 7 jaar (Davies 2013).

In de huidige methode nemen we de verwachte duur van het effect wel mee. Hierdoor worden mededingingstoezicht en regulering ook beter vergelijkbaar. Voor het mededingingstoezicht gaan we veelal uit van een effect van 3 jaar en sluiten hiermee aan bij de internationale outcome-berekeningen. Dit betekent dat de effecten van het mededingingstoezicht met een factor 3 toenemen. Bij regulering kijken we, evenals in het verleden, naar de reguleringsperiode.

### 2.7.3 Toerekening van de effecten in de tijd

Bij de NMa werd de outcome berekend als het driejaars voortschrijdend gemiddelde van het eerstejaarseffect. In de huidige ACM methode stappen we af van dit eerstejaarseffect en rekenen we het effect toe aan het jaar waarin het effect zal gaan optreden. Zo zal het oprollen van een kartel in 2013 zowel leiden tot een lagere prijs in 2013 maar ook in 2014 en 2015. Een marktbesluit in de telecom uit 2012 heeft zowel effect in 2012 als ook in 2013 en 2014. De outcome over 2013 zal in dit geval bestaan uit het effect van de 2013 kartel maar ook het 2013 effect van telecommarktbesluit uit 2012. In de rapportage over de outcome 2013 zullen zowel de nieuwe effecten uit 2013 als de geaggregeerde effecten uit eerdere jaren worden



gepresenteerd.



## 3 Berekeningsmethode Directie Consumenten

### 3.1 Activiteiten Directie Consumenten

De activiteiten van de Directie Consumenten (hierna: DC) kunnen worden geclusterd rondom een aantal thema's. Een eerste thema is transparantie van handelspraktijken. Daarbij gaat het erom dat een consument goed inzicht heeft in producten en diensten waardoor hij in staat is de voor hem meest gunstige aanbiedingen te vinden en te kiezen. Daarmee disciplineert de consument de markt, waardoor aanbieders gedwongen worden te concurreren op prijs en kwaliteit. Op grond van wet- en regelgeving hebben ondernemingen informatieverplichtingen of verplichtingen op het gebied van prijstransparantie. Een voorbeeld hiervan is het geven van informatie over alle voorzienbare en onvermijdbare kosten in de (op de website van de vliegtuigmaatschappij) gepresenteerde prijs voor vliegtickets.

Het weerbaar maken van consumenten en het informeren van bedrijven is het tweede thema. Het ACM-loket, bestaande uit ConsuWijzer en het Bedrijvenloket, is bedoeld om de consument in staat te stellen voor zichzelf op te komen en toegankelijke en begrijpelijke informatie te bieden aan bedrijven, waardoor de naleving van de wet- en regelgeving waar ACM op toeziet, wordt bevorderd.

Een ander thema is 'Verkoopmethoden volgens de regels'. Dit thema ziet op de manier waarop consumenten actief door ondernemingen worden benaderd om hun producten en diensten onder de aandacht te brengen. Ondernemingen kunnen bij het werven van consumenten acties uitvoeren die in strijd zijn met de wet- en regelgeving waarop ACM toeziet en die aanzienlijke consumentenschade kunnen opleveren. Het gaat hierbij om overtredingen van de Wet op de oneerlijke handelspraktijken, de Wet koop op afstand, colportageregels en telemarketingregels.

Betrouwbaarheid van ondernemingen is een vierde thema. Dit thema ziet op de vraag of de consument na het sluiten van een overeenkomst datgene krijgt waarvoor hij heeft betaald, wat hij van het product of de dienst mag verwachten en of hij krijgt waarop hij wettelijk recht heeft. Onder dit thema valt onder andere het toezicht van ACM op de juistheid van facturen, afschrijvingen en klachtafhandeling in de energiebranche, toezicht op regelgeving over garantie en het toezicht op het respecteren door ondernemingen van de (wettelijke) opzegtermijnen.



Een vijfde thema is de digitale veiligheid en bescherming van persoonsgegevens. De toenemende rol van internet in het dagelijks leven van de consument heeft ook tot gevolg dat deze consument problemen ondervindt of kan ondervinden die te maken hebben met computercriminaliteit, de bescherming van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. ACM houdt in de energie- en telecommunicatiesector toezicht op de bescherming van persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer. Het toezicht is gericht op het voorkomen van de verspreiding van spam en kwaadaardige software (malware) en het op een juiste manier beveiligen van persoonsgegevens.

Een laatste thema gaat over verplichtingen in de telecommunicatie- en energiesector die beogen de consument een basisniveau van bescherming te bieden (zgn. basisverplichtingen). Zo dient iedere leverancier op de Nederlandse markt voor levering van energie aan consumenten te beschikken over een leveringsvergunning. ACM geeft deze leveringsvergunning af. Verder beoordeelt ACM of het tarief dat een energieleverancier bij de consument in rekening brengt. In de telecommunicatiesector geldt een aansluitplicht op het vaste telefonienetwerk, het leveren van een abonnee-informatiedienst en telefoonboeken. ACM ziet toe op de naleving van deze plichten.

### **3.2 DC-activiteiten waarvoor outcome wordt berekend**

De berekening van de kwantitatieve outcome bij consumentenzaken staat – ook internationaal gezien – nog in de kinderschoenen en is voor ACM een relatief nieuw gebied. OFT (2010) heeft een aanpak ontwikkeld om het effect van consumentenbescherming te bepalen. We kunnen ook minder terugvallen op wetenschappelijke studies op het terrein van effecten van consumentenbescherming: deze studies zijn er nagenoeg niet. Het is daardoor niet mogelijk onderbouwde aannames en vuistregels te formuleren voor consumententoezicht. In consumentenzaken dient op dit moment telkens een beoordeling per zaak te worden gemaakt.

Om een eerste stap te zetten in de ontwikkeling van de berekening van de kwantitatieve outcome bij consumentenzaken, kiest ACM ervoor om voor twee activiteiten een methode te ontwikkelen. In de komende jaren zullen deze methodes verder worden ontwikkeld en verfijnd. Waar mogelijk zal dan ook voor andere consumententaken een methode worden ontwikkeld waarbij outcome op een eenvoudige manier en met enige mate van zekerheid kan worden berekend.



Bij de berekening van de outcome richten we ons in eerste instantie op de wettelijke taak om de tarieven voor levering van gas en elektriciteit aan kleinverbruikers te toetsen op redelijkheid (vangnetregulering) en op zaken die voortvloeien uit het toezicht van ACM op en de handhaving van de Wet oneerlijke handelspraktijken. Tevens betrekken we bij de berekening van de outcome, waar dat mogelijk is, de resultaten die worden bereikt via de inzet van snelle interventies.<sup>13</sup>

Daarnaast wordt voor andere werkzaamheden op ad hoc basis beslist of een outcomeberekening kan worden gemaakt. Wanneer dat het geval is, wordt zaakafhankelijk een berekeningsmethode bepaald.

### **3.2.1 Outcome tarieventoezicht elektriciteit en gas op de consumentenmarkt (vangnetregulering)**

ACM heeft de wettelijke taak om de tarieven voor levering van elektriciteit en gas aan kleinverbruikers op redelijkheid te toetsen. Vergunninghouders leveren hun tarieven aan bij ACM waarna deze op redelijkheid worden beoordeeld. Wanneer ACM van mening is dat een tarief onredelijk is, kan zij een maximumtarief opleggen aan de leverancier. ACM heeft in het verleden wel diverse malen verlagingen van tarieven 'afgedwongen' die als onredelijk waren beoordeeld. Doordat de leveranciers 'vrijwillig' de tarieven verlaagden,<sup>14</sup> hoefde ACM geen formeel maximumbesluit te nemen.

De counterfactual van de situatie waarin de leverancier na ingrijpen van ACM de tarieven voor levering van gas en elektriciteit (naar beneden toe) bijstelt, is de situatie waarin de leverancier zijn kleinverbruikers het tarief in rekening brengt dat hij in eerste instantie bij ACM heeft ingediend.

De tariefsverlagingen hebben een direct meetbaar (prijs)effect. Het prijseffect per afnemer is bepaald als het verschil tussen het tarief dat de vergunninghouder in eerste instantie bij ACM heeft ingediend en het verlaagde tarief dat na ingrijpen van ACM daadwerkelijk wordt gerekend.

---

<sup>13</sup> Snelle interventies zijn erop gericht om snel in contact te treden met een handelaar om een vermoedelijke inbreuk te doen staken en – waar mogelijk – te komen tot compensatie van gedupeerden.

<sup>14</sup> De leveranciers voorkomen hiermee dat openbaar wordt dat zij in eerste instantie hogere tarieven in rekening wilden brengen, die door ACM als onredelijk worden beoordeeld.





Voor de meeste contracten voor levering van elektriciteit en gas is bij ACM bekend hoeveel huishoudens het desbetreffende contract hebben afgesloten. Voor deze groep geldt dus dat ze voordeel halen uit het ingrijpen van ACM. We gaan er vanuit dat het aantal klanten gelijk blijft in de daadwerkelijke situatie (afgedwongen lagere prijzen) en de counterfactual (het tariefvoorstel van de energieaanbieder). Bij de berekening gaan we verder uit van een gemiddeld gebruik (in kWh).

De duur van het effect is afhankelijk van het contractsduur van de tarieven waarbij is ingegrepen. Indien de tariefvoorstellen betrekking hebben op een contract met een looptijd van drie jaar, dan heeft het ingrijpen ook een effect van drie jaar. De outcome wordt dan ook toegerekend aan het jaar dat het effect optreedt. Indien er onvoldoende gegevens zijn, dan wordt er vanuit gegaan dat het effect een jaar duurt aangezien de tariefvoorstellen jaarlijks worden beoordeeld.

De methode om de outcome te berekenen bij vangnetregulering is als volgt:

*Outcome = (voorgestelde tarief per kWh – na ingrijpen gerealiseerde tarief per kWh) \* het gemiddelde gebruik van een huishouden \* looptijd van het product \* aantal afnemers van het product*

### 3.2.2 Outcome van consumententoezicht oneerlijke handelspraktijken

ACM houdt toezicht op en handhaaft de Wet oneerlijke handelspraktijken (hierna: Wet OHP). De Wet OHP bevat een algemeen verbod op oneerlijke handelspraktijken. De wetgever heeft in een aantal gevallen ongelijkheden in de onderhandelingspositie tussen consumenten en producenten specifiek onderkend. Consumentenwetgeving legt producenten bepaalde verplichtingen op, die oneerlijke handelspraktijken moeten tegengaan. Deze verplichtingen hebben onder meer betrekking op de wijze van informatieverstopping, toepasselijke contractvoorwaarden, gehanteerde verkooppraktijken en de kwaliteit van aangeboden producten en diensten. Indien collectieve consumentenproblemen ontstaan doordat ondernemingen deze verplichtingen niet nakomen, grijpt ACM in zodat het machtsverwicht tussen consumenten en producenten wordt hersteld.

De zaken waarin ACM bij besluit een boete en/of een last onder dwangsom oplegt wegens



overtreding van de Wet OHP, worden meegenomen in de outcomeberekening. Daarnaast worden ook de zaken waarin ACM wegens gedrag dat strijdig is met de Wet OHP, een bindende aanwijzing oplegt dan wel een toezeggingsbesluit neemt, meegenomen in de outcomeberekening. Ook OHP-zaken waarin ACM optreedt via een snelle interventie worden meegenomen in de outcomeberekening. Het toezeggingsbesluit, het besluit inhoudende het opleggen van een bindende aanwijzing en het resultaat van een snelle interventie worden alleen meegenomen, indien in deze zaken sprake is van een direct effect en voldoende informatie voorhanden is om met enige mate van zekerheid de outcome te kunnen kwantificeren.

ACM intervenueert in de markt om een bepaalde ongewenste situatie te beëindigen of te voorkomen dat bepaalde handelspraktijken kunnen optreden die zouden kunnen leiden tot welvaartsverliezen voor de consument. We gaan er bij de berekening van de outcome vanuit dat het optreden van ACM er voor zorgt dat de oneerlijke handelspraktijk niet meer optreedt. Dit zal veelal betekenen dat de consument het product niet koopt zonder de oneerlijke handelspraktijk. De counterfactual is in dit geval de situatie dat de oneerlijke handelspraktijk zou blijven voortbestaan en de consument het product zou blijven kopen.

Het prijseffect komt overeen met de prijs van het product. Indien aannemelijk is dat de consument een vergelijkbaar product zal kopen (bijvoorbeeld energie) dan bedraagt het prijseffect het verschil tussen de prijs van het product met de oneerlijke handelspraktijk en het vergelijkbare product<sup>15</sup>.

Om de totale schade te kunnen bepalen zal zicht gekregen moeten worden op het aantal transacties dat tot stand is gekomen als gevolg van de oneerlijke handelspraktijk. Veelal zal hierover informatie aanwezig zijn in het dossier. Indien deze informatie niet aanwezig is, dan kan gebruik worden gemaakt van het aantal klachten dat is binnengekomen bij ACM over deze oneerlijke handelspraktijk. Aangezien niet iedereen die slachtoffer is geworden van de oneerlijke handelspraktijk ook daadwerkelijk zal klagen bij ACM, zal het aantal klachten worden vermenigvuldigd met een factor . De hoogte van deze factor stellen we op 20.<sup>16</sup> Als vuistregel

<sup>15</sup> Niet bij alle soorten oneerlijke handelspraktijken zal een prijseffect optreden. Voor deze zaken zal geen outcome worden berekend. Daarnaast is het lastig om gebruik te maken van een vuistregel aangezien het prijseffect zeer sterk kan verschillen per oneerlijke handelspraktijk. Uit onderzoek van de OFT (2008) komt bijvoorbeeld naar voren dat de meeste schade minder dan 5 pond bedraagt, maar dat er ook uitschieters zijn boven de 1.000 pond.

<sup>16</sup> OFT (2009) heeft onderzoek gedaan naar de ratio tussen het aantal problemen en het aantal



hanteren we dat tegenover iedere melding 20 klachten staan die niet worden gemeld.

In beginsel wordt de outcome toegerekend niet alleen aan het jaar waarin het besluit wordt genomen, maar ook aan het daaropvolgende jaar. ACM volgt daarbij de OFT die ervan uitgaat dat het effect van haar optreden twee jaar is. Bij oneerlijke handelspraktijken gebruiken we deze vuistregel, tenzij uit de aard van de gedraging die wordt beëindigd door het optreden van ACM volgt dat het effect van het ingrijpen korter of langer duurt.

De methode om de outcome te berekenen bij oneerlijke handelspraktijken is afhankelijk van de in de betreffende zaak gedefinieerde oneerlijke handelspraktijk. In het geval van een oneerlijke handelspraktijk waarbij het aantal transacties inzichtelijk is, is de uitgangsmethode om de outcome te berekenen:

*Outcome = aantal betrokken transacties per jaar \* de hoogte van de (gemiddelde) schade per transactie \* x aantal jaren effect*

In het geval van een oneerlijke handelspraktijk waarbij het aantal transacties niet inzichtelijk is, wordt voor de berekening van de outcome teruggevallen op het aantal klachten dat ACM over de betreffende praktijk heeft ontvangen. Daarbij wordt rekening gehouden met het feit dat niet iedereen die te maken heeft met de oneerlijke handelspraktijk ook daadwerkelijk een klacht bij ACM indient. Het aantal klachten wordt daarom vermenigvuldigd met een factor 20 (zie hiervoor bij *iv – aantal transacties*). De uitgangsmethode om de outcome te berekenen is dan:

*Outcome = aantal klachten per jaar \* factor 20 \* de hoogte van de gemiddelde schade per transactie \* x aantal jaren effect*

### 3.3 DC-activiteiten waar geen outcome voor wordt berekend

Hiervoor is reeds aangegeven dat het meten van de outcome van consumententoezicht nog in de kinderschoenen staat. Om een eerste stap te zetten in de ontwikkeling van de berekening

---

ingediende klachten. Deze ratio is sectorspecifiek een loopt van 14:1 in de transportsector tot 59:1 bij de professionele en financiële dienstverlening. Aangezien er (nog) geen vergelijkbaar onderzoek is uitgevoerd voor Nederland, gaan we uit van een factor 20. Dus voor iedere klagende consument zijn er 20 consumenten met vergelijkbare klachten die echter geen klacht hebben ingediend.



van de kwantitatieve outcome bij consumentenzaken, heeft ACM ervoor gekozen voor vangnetregulering en oneerlijke handelspraktijken een methode te ontwikkelen. Waar mogelijk zal ook voor andere consumententaken in de komende jaren een methode worden ontwikkeld om outcome op een eenvoudige manier en met enige mate van zekerheid te berekenen.

We gaan ervan uit dat het optreden van ACM in consumentenzaken een direct effect heeft in de zin dat het vertrouwen en de zelfredzaamheid van consumenten toeneemt, waardoor zij markten kunnen disciplineren. Op dit moment is het effect van het optreden door ACM in consumentenzaken niet altijd eenvoudig en met enige zekerheid in euro's te kwantificeren. Bij wijze van voorbeeld werken we dit hierna uit voor het toezicht van ACM op het spam- en malwareverbod en de voorlichting die ACM geeft aan consumenten en bedrijven via het ACM-loket.

### 3.3.1 Spam en malware

ACM houdt toezicht op het spamverbod en het malwareverbod.<sup>17</sup> De laatste jaren is de aandacht voor de economische schade die wordt veroorzaakt door veiligheidsincidenten rondom internetgebruik toegenomen. Veiligheidsincidenten raken vaak meerdere partijen dan alleen de directe slachtoffers van de spam – of malware – aanval. Zo berokkent spam niet alleen schade bij de ontvanger, maar ook bij bijvoorbeeld de Internet Service Providers (ISP's) van de ontvanger die kosten moet maken om de spam te filteren en bij de ISP van de verzender, als deze te maken krijgt met tegenmaatregelen van spambestrijders waarbij ook andere klanten van de ISP worden getroffen. De schade kan dan ook allerlei vormen aannemen, zoals reparatiekosten, productiviteitsverliezen, kosten van fraude, kosten van veiligheidsmaatregelen en kosten van inbreuk op vertrouwelijkheid van data. De omvang van de schade(posten) en de vraag of de schade een significante impact heeft, is in de praktijk evenwel lastig vast te stellen. Dit wordt nog lastiger indien dit gekoppeld moet worden aan individuele acties die vaak ook nog informeel worden afgedaan. Een voorbeeld van dergelijke informele afdoening is dat een ISP wordt benaderd met de melding dat één van zijn klanten spam verstuurt. De ISP onderneemt dan vaak direct actie.

In 2009 heeft de TU Delft (2009) een uitgebreid onderzoek uitgevoerd voor OPTA. In het onderzoek is een methode ontwikkeld die een inschatting van de schade van spam en malware kan kwantificeren. Het effect van een spam-zaak leverde € 1,6 miljoen op en van een malware-

---

<sup>17</sup> Art. 11.7 en art. 11.7a Telecommunicatiewet



zaak € 17,5 miljoen. De methode is echter te complex en te specifiek om daaruit vuistregels te destilleren die generiek toepasbaar zijn; voor meerdere zaken zou op een vergelijkbare manier het effect moeten worden berekend. Op dit moment kiezen we ervoor om voor spam en malware geen outcome te berekenen.

### 3.3.2 Informatiefunctie ACM

Wanneer er tussen aanbieders en consumenten een duidelijk verschil bestaat in kennis over producten of diensten, kan dit leiden tot een onevenwichtige markttuitkomst. Wanneer (groepen van) consumenten informatie niet goed kunnen beoordelen of onvoldoende in staat zijn om producten te vergelijken, bevordert ACM dat consumenten zich bewust worden van hun rechten. ACM draagt er aan bij dat consumenten deze rechten actief kunnen uitoefenen. Niet alleen door consumenten te wijzen op wat hun rechten zijn, maar ook door duidelijk te maken hoe zij een weloverwogen keuze kunnen maken. ConsuWijzer, de consumentenwebsite van ACM, speelt hierbij een belangrijke rol.

Het doel van ConsuWijzer is het bevorderen van de zelfredzaamheid en assertiviteit van de consument. Dit gebeurt door het aanbieden van hulpmiddelen, zoals voorbeeldbrieven om een klacht in te dienen bij een bedrijf of een abonnement te beëindigen. De activiteiten van ConsuWijzer hebben betrekking op een breed scala van mogelijke problemen en sectoren. Daarnaast informeert ConsuWijzer op eigen initiatief consumenten naar aanleiding van actuele ontwikkelingen of problemen.

Gezien het groot aantal bezoekers van de website van ConsuWijzer, het door bezoekers raadplegen van voorbeeldbrieven en het aantal vragen en meldingen die via ConsuWijzer worden ontvangen, veronderstellen we dat door ConsuWijzer een direct effect optreedt. Informatie over de omvang van dit effect (bijv. in welke situaties gebruikt de consument de voorbeeldbrieven, hoe vaak gebruikt de consument deze brieven en welke schade wordt per brief voorkomen) en de (daadwerkelijk) door consumenten bespaarde kosten, is (nog) niet of nauwelijks beschikbaar. Het effect dat wordt bereikt met het zelfredzaam en assertief maken van de consument is daardoor op dit moment niet met enige mate van zekerheid (in euro's) te kwantificeren.



## 4 Berekeningsmethode Directie Energie

### 4.1 Activiteiten Directie Energie

Een van de kerntaken van Directie Energie (hierna DE) binnen ACM ziet op de prijsregulering van de gas-, elektriciteits-, water- en warmtenetwerken. Bij de netwerkcomponent van deze sectoren bestaan weinig vraagsubstitutiemogelijkheden voor de afnemers van gas, elektriciteit, warmte en water en aanbodsubstitutie is eveneens vrijwel geheel afwezig. De netwerkbeheerders genieten aldus een hoge mate van marktmacht. Hierdoor leidt de markt niet tot een sociaal wenselijke uitkomst en dient tariefregulering te leiden tot redelijke en kostengeoriënteerde tarieven voor de eindgebruikers. De focus ligt hierbij niet enkel op de prijs van het gebruik van het netwerk, maar ook op kwaliteit van het gebruik ervan. De prijs wordt voor meerdere jaren vastgelegd in zogeheten methodebesluiten, op basis waarvan voor elk jaar voor elke netwerkbeheerder (voor gas en elektriciteit) een tariefbesluit wordt vastgesteld. Voor de kwaliteitsaspecten zijn codes opgesteld, waarin de sector zichzelf heeft verbonden om op zekere wijze aan bepaalde kwaliteitsaspecten en veiligheidsaspecten te voldoen en leveringen in de bedrijfskolom op elkaar af te stemmen.

Vanaf 2014 gaat ACM toezicht houden op de Warmtewet. Indien consumenten en bedrijven zijn aangesloten op een warmtenetwerk, bijvoorbeeld een stadsverwarming, dan zijn ze gebonden aan dit warmtenet. Door het toezicht zullen deze gebonden consumenten niet meer betalen voor hun warmte dan wanneer ze aangesloten zouden zijn op gas.

Bijkomende taken van DE omvatten veelal ook de bestrijding van verschillende aspecten van marktmacht en andere vormen van marktfalen. Op hoofdlijnen gaat het hier om projecten gericht op de toekomstige leveringszekerheid en benodigde investeringen, veiligheid, spanningskwaliteit, handhaving van de splitsingsgebod, financieel beheer en Europese integratie van de interne markt.

### 4.2 DE-activiteiten waarvoor outcome wordt berekend

Het belangrijkste project waarvoor we outcome berekenen bij DE is de tariefregulering. Veel andere projecten hebben een meer ad hoc karakter waardoor het lastig is algemene regels te formuleren voor de outcome-berekening. De outcome-berekening voor deze zaken zal op ad hoc basis plaatsvinden.

#### 4.2.1 Outcome tariefregulering netbeheer elektriciteit en gas

ACM stelt voor netbeheerders elektriciteit en gas, die monopolist zijn, jaarlijks de tarieven vast



die zij maximaal in rekening mogen brengen aan hun afnemers. Hiermee worden de gebonden afnemers beschermd tegen onredelijk hoge tarieven. ACM beoogt tegelijkertijd netbeheerders te prikkelen om efficiënt te opereren. Daarbij weegt ACM het belang mee van kwaliteit van de dienstverlening, nu en in de toekomst. Daartoe stelt ACM netbeheerders in staat een doelmatige bedrijfsvoering te kunnen bekostigen. Onderdeel daarvan is voldoende ruimte voor het doen van nuttige en noodzakelijke investeringen.

Met de regulering bepaalt ACM de inkomsten van netbeheerders. Op basis van (nationale en internationale) benchmarks wordt bepaald wat de kosten zijn van een efficiënte aanbieder. De regulering zorgt er voor dat de huidige inkomsten van de netbeheerder naar dit efficiënte kostenniveau worden gebracht. Een en ander wordt beschreven in de methodebesluiten. De hoogte van de tariefinkomsten volgt na toepassing van de uitkomsten van methodebesluiten, op basis waarvan ACM jaarlijkse tariefkortingen bepaalt (x-factoren). Elk methodebesluit geldt voor een periode van drie tot vijf jaar. Omdat verreweg de meeste inhoudelijke keuzes over tariefregulering worden gemaakt in de methodebesluiten en de methodebesluiten daarmee voor een periode van drie tot vijf jaar grotendeels vastleggen welke tariefinkomsten netbeheerders maximaal mogen vragen, rekenen we outcome van tariefregulering steeds toe aan die methodebesluiten.

Als counterfactual veronderstellen we dat de netbeheerders, wanneer ACM voor hen geen methodebesluit zou vaststellen, hun tarieven in reële termen minimaal gelijk zouden houden. Dat wil zeggen: dat de omzet zonder regulering met de inflatievoet zou stijgen, vanaf het jaar voorafgaand aan de reguleringsperiode.

Wij maken bewust niet de veronderstelling dat zonder regulering de omzet weer zou stijgen naar het niveau dat hoort bij monopolieprijzen. We achten het onwaarschijnlijk dat dit zou gebeuren, vanwege de politiek maatschappelijke druk die zou ontstaan wanneer de aanbieders van een publieke dienst als energietransport en –distributie te hoge prijzen zouden vragen. Dit past in bij het uitgangspunt dat we effecten liever onder- dan overschatten.

Over het algemeen zal de tariefregulering leiden tot lagere tarieven, onder andere door de ingebouwde doelmatigheidsprikkels. Het kan echter voorkomen dat ACM een tariefsverhoging toestaat die hoger is dan de inflatievoet. Dit is het geval wanneer de netbeheerders beduidend meer kosten moeten maken dan voorheen. De huidige inkomsten van de netbeheerders liggen dan onder het niveau van de gemiddelde (efficiënte) kosten. Handhaving van het huidige prijspeil (in reële termen) zou er toe kunnen leiden dat de netbeheerders naar verwachting de



hele periode een lager rendement behalen dan het normrendement, ook als zij efficiënt opereren. Een dergelijke situatie is uiteraard niet vol te houden en zal op den duur leiden tot een lagere kwaliteit en leveringszekerheid. Wanneer zo'n tariefsverlaging aan de orde is, veronderstellen we dat ook de ongereguleerde omzet verhoogd zou worden zodat deze in lijn is met de mate waarin de kosten structureel op een hoger niveau zijn komen te liggen. In deze situatie is de counterfactual gelijk aan de gereguleerde situatie.

De effecten van de methodebesluiten worden berekend door voor elk jaar van de periode waarop de methodebesluiten zien, de omzet in de gereguleerde situatie te vergelijken met de omzet volgens de counterfactual. Per methodebesluit worden deze bedragen voor elk jaar en voor elke netbeheerder bij elkaar opgeteld. Het resultaat is de totale outcome van het betreffende methodebesluit. Op basis van deze totale outcome, bereken we het gemiddelde effect per jaar door de totale outcome over de reguleringsperiode te delen door het aantal jaren van de reguleringsperiode. Vervolgens rapporteren we de gemiddelde jaarlijkse outcome in evenveel jaarverslagen, te beginnen bij het jaar waarin het methodebesluit is vastgesteld.

#### **4.2.2 Misbruik in energiesectoren**

DE houdt toezicht op grond van de Mededingingswet op het gebied van misbruik van economische machtsposities binnen de energiesectoren. Voor een beschrijving van de outcome-berekening van deze zaken verwijzen we naar paragraaf 5.2.2.

### **4.3 DE-activiteiten waar geen outcome voor wordt berekend**

Bij de berekening van de Outcome richten we ons alleen op die activiteiten waarvan we met enige zekerheid het effect op de markt kunnen inschatten en monetariseren. Hoewel veel andere activiteiten hiermee buiten beschouwing blijven, is daarmee niet gezegd dat die geen effect op de markt hebben. Veelal zullen die effecten pas indirect en op langere termijn optreden. Hieronder lichten we twee activiteiten toe.

#### **4.3.1 Kwaliteitstoezicht**

Kwaliteitstoezicht neemt een belangrijke plaats in in het totale toezicht op de energiemarkten. In het huidige reguleringskader zit enerzijds een efficiëntieprikkel (methodebesluiten) en anderzijds een kwaliteitsprikkel. Deze kwaliteitsregulering is nodig omdat anders de netbeheerders mogelijk meer dan wenselijk gericht zouden zijn op (korte termijn) efficiëntieverbetering waardoor de toekomstige kwaliteit in het geding kan komen. Wel of niet investeren heeft uiteraard effect op de kwaliteit en de prestaties van het netwerk, maar het is





onduidelijk wanneer deze meetbaar worden in de vorm van onderbrekingen. Met de regulering wordt een balans gecreëerd tussen betaalbaarheid en kwaliteit.

Het huidige kwaliteitstoezicht kent een financiële prikkel via de q-factor en normstellingen via het toezicht op de Ministeriële Regeling Kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas (hierna MR Kwaliteit) en Technische Codes. De regulering via de q-factor komt er kort op neer dat electriciteitsnetbeheerders met een bovengemiddelde kwaliteit (in termen van weinig stroomonderbrekingen) meer inkomsten mogen hebben en netbeheerders met een lage kwaliteit mogen minder inkomsten hebben. De q-factor zorgt voor een herverdeling tussen netwerkbeheerders onder de restrictie dat het kostenneutraal is voor alle gebruikers gezamenlijk.

De MR Kwaliteit geeft nadere regels voor de kwaliteit van het netbeheer. Twee belangrijke onderdelen hiervan zijn het Kwaliteits- en Capaciteitsdocument (hierna: KCD) en het Kwaliteitsbeheersingssysteem (hierna: KBS).

Netbeheerders dienen tweejaarlijks een KCD in waarbij onder andere wordt gekeken naar het kwaliteitsniveau en hoe rekening wordt gehouden met toekomstige behoeften. Tevens wordt via het KBS het minimale niveau van kwaliteitsbeheersing weergegeven waardoor de netbeheerder in staat is betere en meer gefundeerde investeringsbeslissingen te maken. Dit heeft op deze manier een positieve invloed op de huidige en toekomstige leveringsbetrouwbaarheid.

Kwaliteitsveranderingen hebben buiten de q-factor geen directe invloed op de energierekening van de individuele consument. Echter, kwaliteit van levering wordt door de afnemers financieel gewaardeerd. Een hoge leveringszekerheid heeft namelijk grote voordelen voor zowel de consument als voor de zakelijke markt. Het dagelijks leven is in grote mate afhankelijk van elektriciteit. Een stroomonderbreking zorgt er voor dat de computer niet gebruikt kan worden, pinbetalingen niet meer mogelijk zijn en voor bedrijven is een stroomonderbreking een onderbreking van de productie waardoor ze toegevoegde waarde mislopen.

De outcome van deze kwaliteitsregulering is lastig te bepalen. Het is immers onduidelijk wat de (investerings in) kwaliteit zouden zijn geweest zonder deze regulering. Daarbovenop is het lastig verandering in kwaliteit te voorspellen, zeker over een periode van 30 tot 50 jaar.

#### 4.3.2 Bevorderen marktintegratie



De Europese landen, waaronder Nederland, streven naar de integratie van de verschillende (voorheen) nationale markten voor gas en elektriciteit. Het uiteindelijke doel is één Europese markt, zowel voor gas als voor elektriciteit. Eén Europese markt leidt tot lagere prijzen en hogere leveringszekerheid, onder andere doordat er meer concurrentie komt en bedrijven vrij energie kunnen importeren vanuit landen waar energie op dat moment het goedkoopst is.

In 2013 ondernam ACM-DE verschillende activiteiten om bij te dragen aan de Europese marktintegratie. Zo heeft ACM voorwaarden vastgesteld waardoor alle marktpartijen onder gelijke voorwaarden mee kunnen doen aan de veiling van grensoverschrijdende transportcapaciteit. Dit vervangt het 'wie het eerst komt, eerst maalt' principe. Uit onderzoek blijkt namelijk dat gecontracteerde capaciteit niet altijd wordt gebruikt. Daarnaast mag GTS bij een grote vraag extra capaciteit verkopen. Doordat er meer capaciteit beschikbaar is voor het im- en exporteren van gas, is er meer concurrentie tussen de aanbieders van gas en krijgen de afnemers meer keuze, met gunstige gevolgen voor prijs en service.

Naast verbetering van het beschikbaar stellen en het gebruik van grenscapaciteit zijn er ook stappen gezet voor de uitbreiding van grenscapaciteit. TenneT heeft ACM gevraagd om een uitspraak te doen over een voorgenomen investering in een 380kV verbinding tussen Doetinchem en Wesel (Duitsland). ACM heeft in een informele zienswijze aangegeven dat deze verbinding de grenscapaciteit uitbreidt en daarmee gefinancierd kan worden uit eerdere veilingopbrengsten. Daarmee zal deze investering het mogelijk maken om meer gebruik te maken van de huidige lage elektriciteitsprijs in Duitsland, zonder dat dit effect heeft op de transporttarieven.

Voor deze en andere werkzaamheden waarmee ACM bijdraagt aan de Europese marktintegratie wordt vooralsnog geen outcome berekend. Mogelijk zal ACM in de toekomst, wanneer dat op een voldoende objectieve wijze mogelijk is, een zaakspecifieke outcome berekenen voor dit soort activiteiten.



## 5 Berekeningsmethode Directie Mededinging

### 5.1 Activiteiten Directie Mededinging

De kernactiviteiten van Directie Mededinging (hierna DM) betreffen concentratietoezicht en concurrentietoezicht. Bij concentratietoezicht gaat het om het tegenhouden of remediëren van mededingingsbeperkende fusies. Bij concurrentietoezicht gaat het om het oprollen van een kartel of het aanpakken van misbruik van een economische machtspositie. In beide situaties gaat het om het voorkomen of oplossen van markt- en consumentenproblemen, zoals bijvoorbeeld hogere prijzen en/of lagere kwaliteit.

Behalve van formele besluiten maakt DM ook van andere (informele) instrumenten gebruik, zoals (informele) zienswijzen (bijvoorbeeld over het Energieakkoord en de overstromingsrisicoverzekering), marktscans (bijvoorbeeld naar de hypotheekmarkt), strategische communicatie (bijvoorbeeld het position paper duurzaamheid en de zorgvisie) en normoverdragende gesprekken.

Een nieuwe activiteit van DM betreft het toezicht op de Wet Markt en Overheid (hierna: de Wet M&O), die sinds per 1 juli 2012 onderdeel is van de Mededingingswet. Deze wet bevat vier gedragsregels die een gelijk speelveld tussen overheden en ondernemingen beogen te creëren (Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2012).

### 5.2 Activiteiten DM waarvoor outcome wordt berekend

Bij de outcome-berekening van de DM-activiteiten kennen we drie activiteiten. Het betreft concentratietoezicht, concurrentietoezicht en het toezicht op de Wet Markt en Overheid. De berekeningsmethoden voor deze drie activiteiten worden hieronder besproken.

Bij de berekening wordt met name aangesloten bij formele besluiten. De effecten van de inzet van andere (informele) instrumenten op het terrein van deze drie activiteiten zijn doorgaans moeilijker in te schatten en zullen veelal indirect tot stand komen. Deze mogelijke effecten kunnen echter aanzienlijk zijn. Indien de effecten van deze activiteiten met enige zekerheid kunnen worden gemonetariseerd, dan worden ze op een ad hoc basis meegenomen en toegelicht.

#### 5.2.1 Concentratietoezicht

De outcome-berekening bij het concentratietoezicht hangt af van het type besluit dat wordt



genomen op fusiemeldingen en vergunningsaanvragen om te mogen fuseren. Er wordt een outcome-effect berekend wanneer de interventie door ACM duidelijk effect heeft gehad op het doorgaan en/of de vorm van een fusie. Outcome wordt berekend in de volgende situaties (zie Kemp, *et al*, 2010):

- Een negatief besluit in de tweede fase (verbodsbesluit): het effect wordt voor 100% meegenomen;
- Positief besluit in eerste of tweede fase waar remedies zijn ingezet om een negatief besluit te voorkomen: effect wordt voor 100% meegenomen;
- Een negatief besluit in de eerste fase waarna geen vergunningsaanvraag volgt: effect wordt voor 70% meegenomen<sup>18</sup>;
- Geen besluit, want partijen hebben zich in de eerste of tweede fase teruggetrokken: indien aannemelijk is dat de intrekking van de melding/vergunningaanvraag in grote mate het gevolg is van het optreden van ACM, dan wordt in geval van eerste fase zaken 70% van de berekende outcome meegenomen en in geval van tweede fase zaken 100%.

Bij de outcome-berekening van fusies nemen we als counterfactual de situatie waarin een fusie, die tot mededingingsbezwaren zou hebben geleid, doorgang had gevonden met de situatie waarin door ingrijpen door ACM de fusie wordt tegengehouden of geremedieerd. Het gaat dus om het verwachte effect van het voorkomen van een prijsstijging<sup>19</sup>. In deze situatie hebben we informatie nodig over de situatie waarin de mededingingsbeperkende fusie doorgang had gevonden zonder ingrijpen van ACM. Aangezien deze situatie niet zichtbaar is, moeten we hiervoor aannames doen.

Voor de inschatting van de effecten maken we zoveel mogelijk gebruik van informatie uit de zaken zelf. Zo kunnen de prijseffecten bij fusies gebaseerd zijn op simulatieschattingen of Upward Pricing Pressure berekeningen. Indien deze informatie niet beschikbaar is of onvoldoende geschikt is om te gebruiken, maken we gebruik van vuistregels.

---

<sup>18</sup> Er wordt in deze situatie gekeken of het niet aanvragen van een vergunning gerelateerd is aan het optreden van ACM of dat er andere redenen zijn (bijvoorbeeld omdat partijen het niet eens kunnen worden). In dit laatste geval wordt er geen outcome berekend.

<sup>19</sup> Indien kwaliteit de belangrijkste concurrentieparameter is, dan veronderstellen we dat dit te vertalen is in een prijseffect.



Bij fusies wordt als vuistregel uitgegaan van een verwachte prijsstijging als gevolg van de fusie van 3% van de omzet van de relevante markt. Dit is een verandering ten opzichte van vorige jaren toen we uitgingen van een prijseffect van 1%.<sup>20</sup> Een prijseffect van 1% lijkt aan de lage kant, omdat het niet aannemelijk lijkt dat een fusie al bij een dergelijk klein prijseffect zou worden tegengehouden.<sup>21</sup> ACM sluit hiermee aan bij de (concept) OECD-richtlijnen van 2013.<sup>22</sup>

Bij fusies gaan we verder uit van de omzet op de gehele markt. Van fusies is bekend dat bedrijven buiten de fusie over het algemeen 'meeprofiten' van de fusie doordat zij de door de fusiepartijen ingecalculeerde hogere prijs deels volgen. In fusiesimulaties wordt dat ook zo gemodelleerd. Indien een fusie wordt tegengehouden zorgt dit er voor dat ook de bedrijven buiten de fusie de prijs niet 'mee' kunnen verhogen. In fusiezaken zijn door de aard van het onderzoek doorgaans ook goede gegevens beschikbaar over de gehele markt waardoor de outcome met voldoende zekerheid kan worden bepaald.

We gaan daarbij in beginsel uit van een duur van het effect van 3 jaar (dus het huidige jaar plus de twee jaar daarna). We kiezen hiermee voor de middenpositie zoals die voorgesteld wordt in de (concept) OECD-richtlijnen van 2013. Indien het effect naar verwachting slechts een jaar duurt omdat er geen toetredingsbarrières zijn, dan zou de fusie naar verwachting door mogen gaan. Een periode van zes jaar lijkt vrij lang en past niet in onze aanpak waarbij we uitgaan van voorzichtige aannames. Het effect dat drie jaar optreedt is een verandering ten opzichte van eerdere jaren toen de outcome alleen werd berekend voor het jaar waarin het besluit was genomen (alleen het 1e jaars effect).<sup>23</sup>

### 5.2.2 Concurrentietoezicht

Bij het concurrentietoezicht is de outcome-berekening gebaseerd op de boetebesluiten in het kader van overtredingen van de Mededingingswet. Kartels en misbruik van een

<sup>20</sup> Hierbij moet wel worden opgemerkt dat we in de afgelopen jaren ook een effect van 1% als gevolg van productieve efficiëntie veronderstelden. Deze berekenen we nu niet meer afzonderlijk.

<sup>21</sup> Zie ook het EU-besluit *Unilever / SaraLee Body Care* waar de partijen remedies hebben ingediend bij markten met een geschat prijseffect van 2% (op marktniveau) of hoger.

<sup>22</sup> De OECD-richtlijnen zijn in belangrijke mate gebaseerd op een onderzoek van Prof. Stephen Davies (2013), die een analyse gemaakt heeft van de best-practices in verschillende lidstaten (OFT en CC in het VK, de NMa, FTC en DoJ in de VS en DG Comp van de EU).

<sup>23</sup> De NMa stelt in het working paper (Kemp et al., 2010) overigens niet dat het effect maar 1 jaar duurde, maar koos ervoor het effect slechts te berekenen voor het eerste jaar vanuit het streven om conservatief te rekenen. Hiermee werd ook voorkomen dat voor ieder afzonderlijk besluit moet worden ingeschat hoe lang het effect zou doorwerken, dit werd aan de lezer zelf overgelaten.



economische machtspositie hebben een prijsopdrijvend effect en/of een negatief effect op de kwaliteit. Besluiten in kartel- en misbruikzaken worden daarom meegenomen in de outcome-berekening.

Bindende aanwijzingen en toezeggingsbesluiten kunnen op een breed terrein betrekking hebben, zoals het delen van informatie of het oproepen tot het doorberekenen van kostenstijgingen. In dit soort besluiten zeggen marktpartijen toe in de toekomst af te zien van bepaald mededingingsbeperkend gedrag. Voor de outcome-berekening wordt per bindende aanwijzing en toezeggingsbesluit beoordeeld of er een direct effect is op de prijs en/of kwaliteit, en of er voldoende informatie beschikbaar is om met enige zekerheid het effect te kunnen kwantificeren.

Als counterfactual vergelijken we bij kartels en misbruik economische machtspositie de situatie waarin het kartel of het misbruik had voortgeduurd met de situatie waarin het kartel of het misbruik door ingrijpen van ACM wordt opgeheven. Het gaat dus om het verwachte effect van een prijsdaling. Om dit effect te kunnen schatten, zullen we aannames moeten doen ten aanzien van de situatie waarin het kartel of het misbruik er niet zou zijn geweest.

Voor kartels bedraagt de vuistregel evenals als vorig jaar een prijseffect van 10% van de omzet van de karteldeelnemers. Dit is volgens sommige auteurs een conservatieve schatting (zie bijvoorbeeld Werden 2008 en Davies 2013). We maken daarbij geen onderscheid naar het type kartel (afspraken over bijvoorbeeld prijs, hoeveelheid of informatie-uitwisseling) of de zwaarte van de overtreding, zoals beschreven in het besluit bij de boetetoemeting. Indien het in de specifieke kartelzaak aannemelijk is dat het prijseffect minder dan 10% is, dan zullen we motiveren waarom we van een lagere waarde uitgaan.

Bij de outcome-berekening gaan we uitsluitend uit van de omzet van de karteldeelnemers op de betrokken markt ("besmette omzet"). Ook hier kan gelden dat bedrijven buiten het kartel kunnen 'meeliften' op de hogere prijs die de karteldeelnemers weten te realiseren. Echter dit verband is niet zo sterk en eenduidig vast te stellen als in geval van concentraties. Daarnaast zijn in deze zaken doorgaans minder/geen gegevens beschikbaar over de omzet in de totale relevante markt. Vandaar dat we ons beperken tot



de omzet van de karteldeelnemers.

Voor misbruik van een economische machtspositie voeren we ook een aanpassing door ten opzichte van vorige jaren. We gaan niet meer uit van een 10% prijseffect, maar van 5% en sluiten ook daarmee aan bij de (concept) OECD-richtlijnen van 2013. Bij misbruikzaken gaan we uit van een lager prijseffect dan bij kartels, omdat bij kartels algemeen wordt aangenomen dat er negatieve effecten optreden. Bij misbruikzaken wordt er op gewezen dat er mogelijk ook positieve effecten kunnen zijn in situaties waarin geen sprake is van pure uitsluitingseffecten. Het prijseffect wordt berekend op basis van de omzet van het bedrijf met een economische machtspositie op de relevante markt. Deze methode wordt ook gebruikt bij de misbruikzaken die door de directies Energie en Telecom, Vervoer en Post worden behandeld.

Voor wat betreft de duur van het effect gaan we voor zowel kartels als misbruikzaken in beginsel uit van een duur van het effect van 3 jaar (dus het huidige jaar plus de twee jaar daarna). Hiermee sluiten we aan bij de (concept) OECD-richtlijnen van 2013.

### 5.2.3 Markt en overheid

Bij M&O zal de outcome-berekening worden gebaseerd op lasten onder dwangsom in het kader van overtredingen van de Wet M&O. Eén van de gedragsregels in de Wet M&O is dat overheden<sup>24</sup> bij het verrichten van economische activiteiten ten minste de integrale kosten van hun goederen of diensten in hun tarieven moeten doorberekenen. Een overheidsorganisatie heeft namelijk de mogelijkheid bij het verrichten van haar economische activiteiten gebruik te maken van haar publieke middelen en kan zo goederen of diensten onder de kostprijs aanbieden. Het verschil tussen de kostprijs en de prijs die de overheid vraagt in de markt, komt ten laste van de publieke middelen. Dit gedrag leidt dan tot concurrentievervalsing ten opzichte van particuliere ondernemers. Dit kan aanzienlijke effecten hebben, omdat een particuliere onderneming, die niet beschikt over publieke middelen, wellicht in staat is de economische activiteit goedkoper uit te voeren dan de overheid. Deze efficiëntie-effecten zullen, indien ze met enige zekerheid kunnen worden gekwantificeerd, worden meegenomen in de outcome-berekening.

---

<sup>24</sup> Wel zijn er enkele uitzonderingen, zoals een openbare school, onderwijsinstelling, -onderzoekinstelling of publieke omroepinstelling.



Bij M&O zullen we de situatie vergelijken waarin de overheid de dienst onder de integrale kostprijs was blijven aanbieden had voortgeduurd met de situatie waarin dit door ingrijpen van ACM wordt voorkomen. Het gaat om het verwachte effect van een efficiëntieverbetering door de overheid om tegen integrale kosten met particuliere ondernemers te kunnen concurreren. Om dit effect te kunnen schatten zullen we informatie moeten hebben over de marktprijs, zoals die in eerlijke concurrentie tot stand gekomen zou zijn. Dit is het beste uit te leggen aan de hand van een voorbeeld. Stel dat de overheid de dienst oorspronkelijk aanbiedt voor 20 euro, maar dat de integrale kostprijs van deze dienst voor de overheid in werkelijkheid 25 euro bedraagt. Stel verder dat een particuliere onderneming de dienst tegen 22,5 euro zou kunnen aanbieden. Door het ingrijpen van ACM zal de overheid, indien ze op de markt actief wil blijven, zijn integrale kostprijs met ten minste 2,5 euro (25 euro minus 22,5 euro) moeten verlagen, door bijvoorbeeld een efficiëntieverbetering, om zo een concurrerende dienst aan te kunnen bieden. Immers als de overheid de integrale kosten van 25 euro zou vragen, zou hij niks verkopen, omdat de particuliere onderneming de dienst tegen 22,5 euro kan aanbieden. Het prijseffect als gevolg van een efficiëntieverbetering is dan dus 2,5 euro gedeeld door 25 euro is 10%. Voor de bepaling van het totale effect gaan we uit van de gerealiseerd omzet die de overheid in de markt heeft gerealiseerd. De commerciële bedrijven kunnen in de toekomst deze vraag gaan bedienen.

### **5.3 DM-activiteiten waar geen outcome voor wordt berekend**

Naast de formele besluiten op het terrein van concentratie- en concurrentietoezicht en het toezicht op de Wet Markt en Overheid zijn er activiteiten die DM uitvoert waarvoor niet eenvoudig outcome kan worden berekend. Hierbij kan gedacht worden aan marktstudies of visiedocumenten.

#### **5.3.1 Marktstudies**

ACM heeft in het verleden diverse marktstudies uitgevoerd. Een deel van deze marktstudie zijn onderdeel van de Monitor Financiële Sector. Deze studies volgen vaak een thematische aanpak waarbij een bepaald onderwerp verder wordt uitgediept. Voorbeelden zijn studies naar de hypotheekrente, overstapdrempels en vergelijkingssites. Het is op voorhand niet duidelijk of er een (mededingingsrechtelijk) probleem is op de onderzochte markt. Dit in tegenstelling tot kartelonderzoek waarbij er concrete aanwijzingen zijn voordat er een onderzoek wordt gestart.





In de marktstudies kunnen eventuele ongewenste situaties naar voren komen zonder dat er sprake is van een overtreding van de Mededingingswet. In zo'n geval zullen de ongewenste situaties worden gesignaleerd en beschreven. Soms worden marktpartijen opgeroepen hun gedrag aan te passen (zonder dat daar een formeel, sanctionerend besluit op volgt), soms worden andere partijen zoals ministeries of andere toezichthouders opgeroepen om aan deze ongewenste situaties iets te doen.

Het is lastig om voor deze activiteiten outcome te bepalen. Vaak zal de relatie tussen het uitbrengen van een marktstudie en een verandering in de markt of een gedragsaanpassing moeilijk aan te tonen zijn: de causaliteit is moeilijk aan te tonen. Er zal daarom voor deze marktstudies over het algemeen geen outcome worden bepaald.

### 5.3.2 Visiedocumenten

Het toezicht op de mededingingswet gaat er vanuit dat bedrijven zelf een inschatting maken of bepaald gedrag wel of niet mag. Soms is het lastig voor bedrijven om zo'n inschatting te maken, bijvoorbeeld als de sector voor het eerst onder de Mededingingswet valt (bijvoorbeeld de zorg) of dat het een relatief nieuw onderwerp betreft (bijvoorbeeld samenwerken op duurzaamheidsgebied). Met visiedocumenten probeert ACM meer duidelijkheid te geven over de interpretatie van de wet; visiedocumenten zijn een vorm van algemene voorlichting hoe bedrijven de wet moeten interpreteren en gebruiken in hun self-assessment. Deze voorlichting is belangrijk omdat zo voorkomen wordt dat bedrijven de Mededingingswet (onbewust) overtreden of (onbewust) te eng interpreteren. In dit laatste geval spreekt men van over-anticipatie: bedrijven zien onterecht af van bepaald gedrag omdat ze verwachten dat het niet mag (zie ook paragraaf 2.6.4). Een voorbeeld is een samenwerkingsverband tussen huisartsen. In sommige situaties kan zo'n samenwerkingsverband mededingingsbeperkend zijn maar het is ook goed mogelijk dat dit niet het geval is en dat de samenwerking tot kostenbesparingen leidt. Het zou zonde zijn indien het laatste initiatief niet tot stand komt door onduidelijkheid over de interpretatie van de wet. Door voorlichting kan de onzekerheid worden weggenomen. Zoals eerder aangegeven is het effect van deze voorlichtende activiteiten moeilijk in te schatten. Het effect wordt daarom ook niet meegenomen in de outcome-berekening.



## 6 Berekeningsmethode Directie Telecom, Vervoer en Post

### 6.1 Activiteiten Directie Telecom, Vervoer en Post

De Directie Telecom, Vervoer en Post (hierna DTVP) houdt toezicht op in de naamgeving genoemde sectoren. Dit behelst ten eerste toezicht op grond van sectorspecifieke wetten, zoals de Telecommunicatiewet, Wet luchtvaart, Spoorwegwet, Wet personenvervoer 2000, Wet toezicht registerloodsen en de Postwet.

Via het toezicht op de telecommarkt bewaakt ACM de concurrentie op deze markt. De concurrentie draagt bij aan lagere prijzen, nieuwe producten en diensten en keuzevrijheid. Door middel van marktanalyses wordt onderzocht of de concurrentie zich voldoende heeft ontwikkeld of dat bepaalde maatregelen nodig zijn om deze concurrentie te ondersteunen. Markten die op dit moment worden gereguleerd zijn onder andere vaste en mobiele telefonie en internet en zakelijke netwerkdiensten. Naast het toezicht op de netwerkaanbieders houdt ACM ook toezicht op het naleven van de regels rondom cookies en netneutraliteit.

Bij de vervoerssectoren die gereguleerd worden is veelal sprake van slechts een aanbieder. Deze aanbieder zou oneerlijke eisen kunnen stellen of hoge prijzen kunnen rekenen aan zijn afnemers. De afnemers hebben immers geen keus. Door het toezicht wordt er voor gezorgd dat de gehanteerde prijzen kosten georiënteerd zijn en dat verschillende afnemers op een vergelijkbare manier worden behandeld. Hierdoor kunnen deze afnemers op hun markt op een eerlijke manier met elkaar concurreren.

Bij de postmarkt houdt ACM toezicht op de uitvoering van de universele postdienst die door PostNL wordt uitgevoerd (snelheid bezorgen, aantal servicepunten, etc.). Daarnaast controleert ACM of postbedrijven voldoende veilig met de post omgaan.

Tot slot houdt DTVP toezicht op grond van de Mededingingswet op het gebied van misbruik van economische machtsposities voor de diensten die onder de genoemde sectorspecifieke wetten vallen.

### 6.2 DTVP-activiteiten waarvoor outcome wordt berekend

Hierna volgt een opsomming van de activiteiten waarvoor outcome wordt berekend. Bij de berekening van de outcome worden alleen die activiteiten meegenomen waarvan het aannemelijk is dat er een direct effect optreedt én dat dit effect ook met enige zekerheid kan worden gekwantificeerd.



### 6.2.1 Aanmerkelijke marktmacht regulering telecommunicatiemarkten

Aanmerkelijke marktmacht regulering beoogt het tot stand brengen van duurzame concurrentie op de telecommunicatiemarkten. ACM analyseert daartoe eens per drie jaar in ieder geval de markten die de Europese Commissie noemt in haar Aanbeveling relevante markten. Indien er op die markten geen effectieve concurrentie is en er dus een aanbieder met aanmerkelijke marktmacht is, dan worden aan die partij verplichtingen opgelegd die beogen de concurrentie op de markt te stimuleren. Een voorbeeld hiervan is de verplichting voor de partij met aanmerkelijke marktmacht om andere partijen toegang te bieden tot haar netwerk tegen kostengeoriënteerde tarieven.

ACM schat de effecten van aanmerkelijke marktmacht-regulering reeds in haar marktanalysebesluiten waarin deze regulering wordt opgelegd (OPTA, 2011, 2012a/b/c, ACM 2013). De 'counterfactual' voor die outcome is de situatie zoals die zou zijn zonder aanmerkelijke marktmacht regulering.

ACM sluit voor de schatting van het prijseffect aan bij de methode waarop de effecten van regulering worden berekend in de betreffende marktanalysebesluiten. In de marktanalysebesluiten wordt in het algemeen de outcome berekend voor twee waarden van de prijseffecten van de opgelegde regulering. Het gaat daarbij om prijseffecten in een bandbreedte van 2,5% tot 10%. Voor de Outcome neemt ACM, als conservatieve schatting, steeds het lage prijseffect dat in de marktanalysebesluiten wordt genoemd. Dit betreffen – afhankelijke van de betreffende markt – prijseffecten van 2,5% tot 5%. Voor de Marktanalyse ontbundelde toegang (waar sprake is van het de hoogste outcome in euro's) betekent dit een prijseffect van 5%. Een recente empirische studie Ecorys 2013: 28) meet gemiddeld op Europees niveau een prijseffect van de regulering van ontbundelde toegang van 7,4%. Een geschat prijseffect van 5% bevindt zich daarmee aan de veilige (conservatieve) kant. Een minimaal 2,5% tot 5% hogere prijs in de situatie zonder regulering, is consistent met de conclusie dat zonder regulering sprake is van een niet effectief concurrerende markt waarop de gereguleerde partij aanmerkelijke marktmacht heeft. Gelet op dat laatste sluiten prijseffecten van 2,5% tot 5% ook aan bij de geschatte prijseffecten van 3% en 5% voor respectievelijk concentraties en misbruik.

De omzet waarover het prijseffect wordt berekend is de omzet op de gehele markt. Immers, door de regulering wordt de hele markt concurrerender en wordt de prijs op de hele markt lager. In het algemeen wordt in de marktanalyses direct het prijseffect op de



retailmarkt geschat. Gelet op de specifieke karakteristieken van aanmerkelijke marktmacht-regulering is deze methode meer geschikt dan het schatten van het prijseffect van op de gereguleerde wholesaledienst zelf en vervolgens de doorwerking daarvan in de prijs van stroomafwaarts gelegen retaildiensten en wholesalediensten van niet-gereguleerde concurrenten. De enige uitzondering hierop is de marktanalyse vaste en mobiele gespreksafgifte. In die laatste marktanalyse (ACM 2013) wordt gebruik gemaakt van een specifiek voor die analyse gemaakt model waarin wordt berekend hoe het prijseffect op de gereguleerde wholesalediensten – die aanbieders wederzijds bij elkaar inkopen – doorwerkt in de retailprijzen van vaste en mobiele telefonie.

De outcome wordt berekend voor de periode waarvoor de verplichtingen in de marktbesluiten worden opgelegd, zijnde drie jaar. Het eerste jaar waarin het effect van een marktanalysebesluit wordt meegenomen, is het jaar waarin het besluit is genomen. Anders dan in de marktanalysebesluiten wordt in lijn met algemene methode (zie paragraaf 2.6.1) het allocatie-effect ('deadweight loss') niet meegenomen in de berekening.

### **6.2.2 Overige regulering van telecommunicatiemarkten waarvoor outcome wordt berekend**

Voor de overige regulering van telecommunicatiemarkten geldt dat daar waar sprake is van besluiten met een direct effect op tarieven in de markt, de outcome daarvan zal worden meegenomen. Dit kan het geval zijn bij geschillen over interoperabiliteit, regulering van de toegang tot antenne-opstelpunten of de regulering voor bellen naar niet-geografische nummers.

Bij interoperabiliteit gaat het om de mogelijkheid dat eindgebruikers bij verschillende aanbieders eind- tot eindverbindingen naar elkaar tot stand kunnen brengen. Door het weigeren van toegang tot een netwerk, of het rekenen van hoge tarieven voor toegang, kan de interoperabiliteit in gevaar komen; klanten van verschillende aanbieders kunnen elkaar niet meer bereiken. In een dergelijk geval kan ACM een geschil tussen partijen beslechten en bijvoorbeeld maximum tarieven vaststellen die partijen aan elkaar in rekening mogen brengen.

Bij de toegang tot (medegebruik van) antenne-opstelpunten gaat het om het vaststellen van tarieven voor toegang tot antenne-opstelpunten. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de tarieven om medegebruik van antenne-opstelpunten (waaronder radiozendmasten), antennesystemen en antennes.



De regulering van tarieven voor bellen naar niet-geografische nummers behelst dat voor bellen naar niet-geografische nummers (zoals 0800 of 090x-nummers) in beginsel geen hogere tarieven mogen worden gerekend voor de elektronische communicatiedienst dan voor bellen naar geografische nummers.<sup>25</sup> Indien de tarieven voor niet-geografische nummers hoger zouden mogen zijn, dan wordt het gebruik van deze nummers minder aantrekkelijk.

De counterfactual is in al deze gevallen de situatie vóór ingrijpen van ACM. Het prijseffect is dan het verschil in de prijs vóór en na ingrijpen. De omzet waarover het prijseffect wordt berekend, is de omzet op de diensten die door het betreffende besluit van ACM worden gereguleerd. De duur van het effect is afhankelijk van de zaak en zal per zaak worden vastgesteld zonder gebruik te maken van een vuistregel.

### 6.2.3 Toezicht op de postsector waarvoor outcome wordt berekend

Het toezicht op de postsector is slechts voor een beperkt deel kwantificeerbaar: alleen van ingrijpen dat een direct effect heeft op prijzen kan op relatief eenvoudige wijze een effect worden berekend. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien een postvervoerbedrijf dat beschikt over een netwerk waarmee poststukken op ten minste vijf dagen per week kunnen worden bezorgd op alle adressen in Nederland, de non-discriminatieverplichting overtreedt.<sup>26</sup> Met een ingreep kan ACM dan de prijzen van de te hoge discriminatoire tarieven omlaag brengen. Evenals het in het vorige onderdeel genoemde toezicht, wordt de outcome in dit geval berekend op basis van het verschil in de prijs vóór en na ingrijpen. Ook voor de relevante omzet en de duur van het effect gelden dezelfde principes als genoemd in paragraaf 6.2.2.

### 6.2.4 Regulering van de vervoerssector

De regulering van de vervoerssectoren ziet op het spoor, de luchtvaart, het personenvervoer en het loodswezen. De werkwijze is hier dat de gereguleerde partijen op grond van reguleringsvoorschriften kostentoerekeningssystemen ontwikkelen op basis daarvan met voorstellen komen voor de te hanteren prijzen. ACM beoordeelt die voorstellen. ACM doet dit aan de hand van de voorschriften in de diverse wetten. ACM zal over het algemeen deze tariefvoorstellen accepteren of naar beneden bijstellen indien de regels niet correct zijn

<sup>25</sup> Het tarief van de informatiedienst achter de niet-geografische nummers wordt niet gereguleerd.

<sup>26</sup> Artikel 9 Postwet.



toegepast. De veronderstelling is te maken dat indien er geen regulering zou zijn, het Loodswezen, Schiphol of Prorail minimaal de door hen voorgestelde tarieven zouden vragen. Door de interventie van ACM, bijvoorbeeld het verlagen van de voorgestelde tarieven, zullen de afnemers van de diensten een lagere prijs betalen en dus een direct voordeel hebben. Het verschil tussen het voorgestelde tarief en het gereguleerde tarief is dan het prijsverschil door de regulering.<sup>27</sup> Dit gereguleerde tarief heeft betrekking op de totale omzet van het betreffende product.

#### 6.2.5 Misbruik

DTVP houdt toezicht op grond van de Mededingingswet op het gebied van misbruik van economische machtsposities voor de sectoren die onder de sectorspecifieke wetten vallen. Voor misbruikzaken (artikel 24 Mw) die door DTVP worden behandeld, wordt de methode gevolgd zoals beschreven in paragraaf 5.2.2.

### 6.3 DTVP-activiteiten waar geen outcome voor wordt berekend

Voor een groot deel van de activiteiten van DTVP is het effect niet eenvoudig en met enige zekerheid te kwantificeren. Dit geldt voor bijvoorbeeld voor de:

- uitgifte van telefoonnummers;
- registratie van partijen in de post- en telecommunicatiesector;

en het toezicht op:

- misbruik van informatienummers (0800- en 090x-nummers);
- de juiste tariefmeldingen voor bellen naar informatienummers;
- portabiliteit van telefoonnummers;
- de netwerkneutraliteit voor internettoegangsdiensten;
- de verplichtingen voor internationale roaming voor mobiele diensten, waaronder de

---

<sup>27</sup> Er kan geredeneerd worden dat de gereguleerde partijen een prikkel hebben om hun tariefvoorstellen hoger in te steken dan het tarief dat voor hen optimaal zou zijn om te hanteren, om zo ruimte te creëren om te onderhandelen met ACM. Dat lijkt echter vooral een theoretische mogelijkheid. Partijen kunnen namelijk niet 'zomaar' elk tariefvoorstel doen. Het voorstel dient gebaseerd te zijn op de wettelijke norm waaraan de tarieven dienen te voldoen en die wettelijke norm is een vorm van kostenoriëntatie. De gereguleerde partijen dienen bij een door ACM te toetsen voorstel te motiveren dat zij voldoen aan die norm. Zonder regulering hebben deze partijen gelet op hun marktpositie een prikkel en een mogelijkheid om tarieven te vragen die veel hoger zijn dan tarieven die gebaseerd zijn op kosten.



maximum tarieven van die diensten;

- de universele postdienst-verplichtingen waaronder toezicht op kwaliteit (zoals overkomstduur), beschikbaarheid (zoals het aantal postvestigingen en brievenbussen) en prijs;
- de capaciteitsverdeling op het spoor.

Voor al deze activiteiten geldt dat het toezicht er voor zorgt dat de markt goed kan werken maar dat het heel lastig is om te bepalen welk effect het heeft op de prijs die in de markt tot stand komt.



## 7 Outcome 2013

De outcome voor 2013 is berekend aan de hand van de hierboven beschreven methode. De totale outcome voor 2013 bedraagt € 1,85 miljard. € 860 miljoen is gerelateerd aan activiteiten die ACM in 2013 heeft ondernomen. De overige € 990 miljoen heeft betrekking op ACM-activiteiten (dat wil zeggen de voorlopers van ACM) in de jaren 2011 en 2012. De verantwoording van de outcome voor de activiteiten uit 2013 per directie worden in de volgende paragrafen verder beschreven.

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft op verzoek van ACM de outcome-berekeningen voor 2013 getoetst. Het CPB heeft de outcome-berekening beoordeeld op de zorgvuldigheid bij het berekenen van de outcome en de redelijkheid van de orde van grootte van de outcome. De conclusies van deze toets zijn als volgt:

- de outcomeberekening is zorgvuldig uitgevoerd, met behulp van rudimentaire vuistregels met voldoende mate van onderbouwing vanuit de economische literatuur;
- de outcomeberekening geeft een indicatie van de orde van grootte van de relatief eenvoudig kwantificeerbare directe effecten op korte termijn voor afnemers;
- de outcomeberekening laat diverse effecten buiten beschouwing waardoor een voorzichtige interpretatie nodig is;
- nader onderzoek wordt aanbevolen naar de methode waarop de outcome van regulering bepaald wordt; en
- in een klein aantal gevallen wordt getwijfeld of de betreffende zaak daadwerkelijk bijdraagt aan de outcome.

### 7.1 Directie Consument

De outcome van de Directie Consument (hierna DC) bedraagt afgerond € 7,1 miljoen. € 4,2 miljoen is gerelateerd aan de activiteiten die in 2013 zijn uitgevoerd. De overige € 2,9 miljoen heeft betrekking op zaken uit 2011 en 2012.

Er zijn zeven activiteiten binnen DC waarvoor outcome is berekenen. Het betreft een oneerlijke handelspraktijk, drie zaken waarbij een snelle interventie is toegepast, twee tarieventoezicht zaken en een zaak over verkeerde inrekening gebrachte tarieven. Voor een korte beschrijving van deze zaken zie de links aan de linkzijde.

Bij de berekening van de outcome van DC moet worden aangetekend dat voor veel activiteiten van DC het lastig is om outcome te berekenen: veel van de effecten van de activiteiten zijn





lastig in geld uit te drukken. Het effect van de activiteiten van DC zijn dus groter dan de outcome hier gepresenteerd.

#### **7.1.1 Outcome tarieventoezicht elektriciteit en gas op de consumentenmarkt (vangnetregulering)**

ACM heeft de wettelijke taak om de tarieven voor levering van elektriciteit en gas aan kleinverbruikers op redelijkheid te toetsen. Leveranciers van elektriciteit en gas leveren hun tarieven aan bij ACM waarna deze op redelijkheid worden beoordeeld. Wanneer ACM van mening is dat een tarief onredelijk is, kan zij een maximumtarief opleggen aan de leverancier. Meestal is het dreigen met het opleggen van een maximumtarief voldoende voor de leveranciers om de tarieven 'vrijwillig' te verlagen. In 2013 heeft ACM twee maal kenbaar gemaakt dat de voorstellen van de energieleveranciers onredelijk te vinden. In beide gevallen hebben de aanbieders de tarieven vervolgens aangepast.

De tariefsverlagingen hebben een direct meetbaar prijseffect. Het prijseffect per afnemer is het verschil tussen het tarief dat de leverancier in eerste instantie bij ACM heeft ingediend en het verlaagde tarief dat na ingrijpen van ACM daadwerkelijk wordt gerekend.

Voor de desbetreffende contracten is bij ACM bekend hoeveel huishoudens het contract hebben afgesloten. Deze groep heeft dus voordeel van het ingrijpen van ACM: zonder het ingrijpen van ACM zouden ze meer betaald hebben. Bij de berekening van de outcome gaan we uit van een gemiddeld energiegebruik (in kWh).

De duur van het effect is afhankelijk van het contractsduur van de tarieven waarbij is ingegrepen. Indien de tariefsvoorstellen betrekking hebben op een contract met een looptijd van drie jaar, dan heeft het ingrijpen ook een effect van drie jaar. Indien er onvoldoende gegevens zijn, dan wordt er vanuit gegaan dat het effect een jaar duurt. In beide zaken betreft het een periode van 1 jaar.

De outcome voor vangnetregulering voor 2013 bedraagt € 900.000.

#### **7.1.2 Energie Direct (administratieve organisatie)**

De Energiekamer NMa is eind 2011 onderzoek begonnen waaruit bleek dat Energiedirect (ED) haar klanten met een contract voor een vaste periode niet de volledige periode het overeengekomen tarief in rekening bracht. Door fouten in de administratie werden de klanten te



snel overgezet naar een contract met een (hoger) variabel tarief. De NMa heeft daarop een traject ingezet om compensatie voor de getroffen klanten te realiseren en eventuele andere fouten in de administratieve organisatie eveneens aan te pakken. ED heeft daarop besloten iedereen die teveel heeft betaald te compenseren (inclusief rente) en heeft uiteindelijk een bedrag van € 1.930.859 (inclusief rente) terugbetaald. Gelet hierop, is besloten om geen rapport op te maken.

De NMa heeft ED ook gevraagd na te gaan of door het vroegtijdig omzetten van contracten ook ten onrechte (te hoge) opzegvergoedingen in rekening zijn gebracht. Naar aanleiding deze vraag heeft ED geconstateerd dat er ook ten onrechte (te hoge) opzegvergoedingen in rekening zijn gebracht, dat er te hoge capaciteitstarieven, niet verwerkte gecorrigeerde meterstanden en niet verrekende voorschotten in afrekeningen zijn toegepast. Dit tweede deel is terugbetaald in de periode oktober 2013 t/m december 2013.

Als gevolg van de ACM-interventie is een voortdurende verbetering aangebracht in de administratieve organisatie van Energie Direct. Er mag aangenomen worden dat zonder interventie de onregelmatigheden langere tijd zouden hebben voortbestaan. De overtreding betreft immers de periode van 1 januari 2009 tot oktober 2013 (45 maanden). Het bedrag dat jaarlijks wordt bespaard door consumenten wordt in verband met de vertrouwelijkheid opgenomen in de totale ACM opbrengst. Voor de outcome-berekening gaan we er van uit dat de consument jaarlijks dit bedrag bespaart en dat het effect drie jaar optreedt.

### **7.1.3 Oneerlijke handelspraktijken en snelle interventies**

De outcome voor de oneerlijke handelspraktijken en de snelle interventies in 2013 bedraagt € 1.040.000. In verband met vertrouwelijkheden wordt de outcome niet per zaak afzonderlijk gerapporteerd. Hieronder beschrijven we kort de betrokken zaken.

#### Oneerlijke handelspraktijk Ryanair

ACM legt aan luchtvaartmaatschappij Ryanair boetes op van in totaal € 370.000 voor vier overtredingen die zijn geconstateerd in haar online boekingsproces. Zo bood Ryanair op haar website vliegtickets aan voor prijzen waarbij niet alle voorzienbare en onvermijdbare kosten waren inbegrepen, zoals heffingen en toeslagen die verplicht worden berekend. De prijs die de consument uiteindelijk betaalde was hierdoor in de meeste gevallen aanzienlijk hoger dan de prijs waarvoor het ticket oorspronkelijk op de website werd aangeboden. Het vergelijken van



prijzen door de consument wordt daardoor bemoeilijkt. Dit is in strijd met de consumentenregels.

Voor het berekenen van de outcome is een inschatting gemaakt van de omzet die Ryanair behaalt in Nederland. Door de intransparantie die Ryanair creëert met haar boekingsproces, zullen de consumenten te maken krijgen met extra zoekkosten en bestaat de kans dat consumenten een verkeerde (te dure) keuze maken. We gaan er vanuit dat deze extra zoekkosten en de verkeerde keuze 0,75% van de gerealiseerde omzet betreffen. We gaan er verder vanuit dat dit effect zowel optreedt in 2013 als in 2014. Het effect is nog niet definitief. Ryanair is in beroep gegaan bij de rechter.

#### Snelle interventies

Snelle interventies zijn erop gericht om snel in contact te treden met een handelaar om een (vermoedelijke) inbreuk op consumentenrecht te doen staken en – waar mogelijk – te komen tot compensatie van gedupeerden. Veel bedrijven willen de (vermoedelijke) inbreuk ongedaan maken maar dit wel buiten de media houden. Aangezien het doel van een snelle interventie is om de inbreuk te stoppen, wordt door ACM hiermee ingestemd.

In 2013 hebben diverse snelle interventies plaatsgevonden. In verband met vertrouwelijkheid kunnen niet alle snelle interventies worden genoemd. Een waarbij dat wel kan is de snelle interventie die heeft plaatsgevonden naar aanleiding van het door Corpus Justitia versturen van valse incassobrieven. Consumenten die na de ontvangst van de valse incassobrief belden met het betaalde informatienummer van Corpus Justitia hebben de gemaakte belkosten teruggekregen. In een tijdsbestek van 8 uur belden consumenten 4354 keer naar het nummer. De gemaakte belkosten bedroegen gemiddeld € 5. Het totale schadebedrag van € 22.000 is terugbetaald waardoor de geleden schade teniet is gedaan. Voor de outcome-berekening gaan we er vanuit dat de overtreding zou hebben voortgeduurd en dat er minimaal hetzelfde aantal consumenten ten onrechte vergelijkbare belkosten zouden hebben gemaakt. Verder gaan we er vanuit dat deze gedraging tot in 2014 zou hebben voortgeduurd. De outcome voor deze zaak bedraagt € 22.000 in 2013.

Voor de overige snelle interventies zijn vergelijkbare berekeningen gemaakt.

## **7.2 Directie Energie**

De Directie Energie (hierna DE) heeft dit jaar diverse methode besluiten uitgebracht. De outcome gerelateerd aan deze methodebesluiten omvatten het grootste deel van de outcome



van de directie. De outcome bedraagt voor 2013 € 780 miljoen. Dit heeft geheel betrekking op activiteiten die DE in 2013 heeft ondernomen. De outcome op het terrein van energie uit eerdere jaren is gerelateerd aan de vangnet regulering en dit wordt in de huidige methode toegerekend aan de Directie Consument en niet meer aan DE.

### 7.2.1 Methodebesluiten netbeheerders elektriciteit en gas

Met de regulering van de tarieven van de netbeheerders van elektriciteits- en gasnetten draagt ACM bij aan een betaalbare energievoorziening. Als onderdeel van deze tariefregulering heeft ACM dit jaar diverse methodebesluiten vastgesteld. Op basis van deze methodebesluiten berekent ACM voor alle elektriciteits- en gasnetbeheerders de jaarlijkse x-factoren (tariefkortingen) voor de periode 2014-2016.

Op basis van deze vastgestelde x-factoren worden de tarieven van netbeheerders voor het gebruik van het elektriciteits- en gasnet de komende drie jaar sterk verlaagd. De belangrijkste oorzaak van de daling van de inkomsten is de daling van het door ACM berekende rendement dat netbeheerders mogen halen (de 'WACC'). ACM verwacht dat netbeheerders goedkope kapitaal kunnen aantrekken voor het doen van investeringen en ACM neemt dit mee in de berekening van het normrendement. Dit normrendement is weer de basis voor de berekening van de efficiënte kosten van netbeheerders, waar ACM de tariefinkomsten op baseert. Het methodebesluit voor de regionale elektriciteitsnetbeheerders bevat naast de bepaling van de jaarlijkse tariefkorting ook de keuze om direct in 2014 de tariefinkomsten te verlagen naar het nieuwe niveau van efficiënte kosten.

De in de methodebesluiten gemaakte keuzes leiden voor 2013 tot een totale outcome van €690 mln. Hiervan is het grootste deel toe te rekenen aan de tariefregulering van regionale netbeheerders elektriciteit en gas: € 360 mln. respectievelijk € 140 mln. Het methodebesluit voor GTS levert voor consumenten € 132 mln. op en dat voor TenneT € 58 mln.

Voor een onderbouwing van de berekening van de outcome verwijzen we naar het rapport Outcome ACM: Berekeningsmethode van de outcome van ACM.

### 7.2.2 Pot veilinggelden afgeroomd

Het landelijke hoogspanningsnet dat in beheer is bij TenneT is verbonden met de netten in het buitenland (o.m. Noorwegen en Duitsland) door middel van interconnectoren. De capaciteit op



deze interconnectoren is schaars en wordt daarom geveild. De gelden die handelaren betalen, moeten in beginsel weer geïnvesteerd worden in interconnectiecapaciteit. Omdat er meer dan voldoende gelden beschikbaar zijn voor deze investeringen heeft ACM besloten dat eenmalig een deel van de veilinggelden door TenneT mag worden ingezet voor een stabiele ontwikkeling van de tarieven in 2014. In totaal is er €87 miljoen ingezet. Zonder deze inzet waren de tarieven hoger vastgesteld. ACM is in overleg met TenneT over een afwegingskader voor structurele inzet van de veilinggelden in lijn met Europese regelgeving.

Het saldo aan veilinggelden is de afgelopen periode aanzienlijk toegenomen. In het buitenland (in het bijzonder Duitsland) zijn de wholesaleprijzen relatief laag. Deze relatief lage wholesaleprijzen leiden tot meer vraag naar importcapaciteit in Nederland. De lage wholesaleprijzen worden deels veroorzaakt door bepaalde omvangrijke nationale subsidiestelsels. Door de hoge importen lopen de veilinggelden op.

Door de actie van ACM komen de veilinggelden beschikbaar voor de consument, in de vorm van lagere tarieven. De € 87 miljoen wordt geheel meegenomen in de outcome. Het is immers onduidelijk wanneer Tenneset, zonder actie van ACM, de gelden ten goede zou hebben laten komen aan de consument (in de vorm van meer investeringen in interconnectie of lagere tarieven). Het effect telt voor één jaar mee.

### 7.2.3 Codewijziging comptabele meetinrichting

In elektriciteitsnetten werd een aantal jaar geleden op elk punt waar het landelijk net overging op het regionaal net een meter geplaatst. Dat was ook verplicht volgens de geldende codes. Met de splitsingswet moesten regionale netbeheerders hun hoogspanningsnetten overdragen aan TenneT. De overgangspunten tussen landelijk en regionaal kwamen hierdoor op andere plaatsen in het net te liggen, waar nog geen meter was geplaatst. Om te voldoen aan de codes stelde TenneT voor om op elk overgangspunt een meter te plaatsen.

In 2013 heeft ACM de technische elektriciteitscode gewijzigd om ervoor te zorgen dat er op overgangspunten tussen landelijke en regionale netten niet automatisch verplicht een meetinrichting dient te worden geïnstalleerd. Door deze codewijziging heeft ACM voorkomen dat TenneT door heel Nederland nieuwe meetinrichtingen heeft moeten plaatsen. Hierdoor zijn investeringskosten uitgespaard.

Voor de berekening van de outcome zijn we uitgegaan van de investeringskosten die vermeden worden door deze codewijziging. De vermeden investeringen zouden zonder ingrijpen via de



jaarlijkse afschrijving en een kapitaalvergoeding voor het geïnvesteerde bedrag in de tarieven voor de consumenten terecht zijn gekomen. Door het aanpassen van de codes zullen de consumenten jaarlijks € 4,4 miljoen lagere tarieven betalen. Ook al heeft dit ingrijpen een effect op de gehele economische levensduur van deze meters, nemen we het effect voor slechts drie jaar mee in de outcome-berekening.

### 7.3 Directie Mededinging

De outcome van de Directie Mededinging (hierna DM) bedraagt voor 2013 € 668 miljoen. Deze outcome heeft betrekking mededingingstoezicht en concentratietoezicht.

De outcome met betrekking tot concurrentietoezicht in 2013 betreft drie kartelzaken, één toezeggingsbesluit en één informele zienswijze.<sup>28</sup> De outcome over 2013 voor concurrentietoezicht bedraagt € 416 miljoen. De zaken uit 2013 dragen daar € 47 miljoen aan bij. De overige € 369 miljoen heeft betrekking op zaken uit 2011 en 2012.

Voor de berekening van de Outcome komen in 2013 geen nieuwe concentratiezaken in aanmerking, omdat in 2013 er geen fusies zijn verboden, gemedieerd of teruggetrokken als gevolg van het optreden van ACM. Wel komen er concentratiezaken die in 2011 en 2012 zijn afgerond in aanmerking voor de outcome in 2013. In totaal gaat het om een bedrag van € 252 miljoen. In verband met vertrouwelijkheden, wordt de outcome niet per zaak gespecificeerd

#### 7.3.1 Kunstveilingen

ACM heeft onderzoek gedaan naar mogelijke kartelvorming bij het doen van aankopen van schilderijen op veilingen. Uit dit onderzoek bleek dat kunsthandelaren in een aantal gevallen samen boden op schilderijen. Hierdoor kon het aantal bidders op een veiling afnemen en de prijs kunstmatig laag worden gehouden. Als het schilderij daadwerkelijk werd gekocht, dan werd het schilderij soms onderling verhandeld. ACM heeft de kunsthandelaren laten weten dat het onderling afstemmen van biedgedrag, om een zo laag mogelijke prijs te bedingen, concurrentiebeperkend is.

Nadat ACM het onderzoek was gestart en op mogelijke concurrentieproblemen was gestuit, hebben vijf kunsthandelaren formeel toegezegd hun gedrag te zullen aanpassen. Ze hebben onder meer toegezegd zich vooraf en tijdens een veiling te onthouden van afspraken over het

<sup>28</sup> ACM heeft in 2013 ook een zienswijze gegeven in het kader van het Energieakkoord. Dit advies komt in aanmerking voor de outcome berekening vanaf 2016. Dit valt buiten de scope van deze outcome-berekening.



biedgedrag op de veiling. Verder hebben ze toegezegd dat wanneer een kunsthandelaar zelf niet in staat is een schilderij te kopen, en daarom samen met andere handelaren biedt, zij dit van tevoren kenbaar zullen maken. Deze toezegging zal er naar verwachting van ACM toe leiden, dat er voor verkopers van schilderijen een betere prijs tot stand komt. Bovendien maakt de toezegging duidelijk wat wel en wat niet geoorloofd is, hetgeen richting geeft aan het handelen van alle bidders op veilingen.

ACM heeft in 2013 een formeel toezeggingsbesluit genomen waarin deze toezeggingen bindend zijn verklaard voor een periode van drie jaar. Voor de berekening van het prijseffect is uitgegaan van de vuistregel van 10% van de betrokken omzet van de vijf betrokken kunsthandelaren. We gaan er vanuit dat dit effect gedurende de periode van de toezegging, drie jaar, zal optreden.

### 7.3.2 Plantuinen

ACM heeft vastgesteld dat zeven ondernemingen die eerstejaars plantuinen telen, verwerken en verhandelen in 2009 het kartelverbod hebben overtreden door afspraken te maken over het vernietigen van delen van al ingezaaide akkers met plantuinen. Om het eens te worden over die vernietiging van plantuinen en om er zeker van te zijn dat de karteldeelnemers zich aan de afspraken hielden, werd door de betrokken ondernemingen concurrentiegevoelige informatie uitgewisseld. Volgens ACM probeerden deze ondernemers door het aanbod te verkleinen een hogere prijs voor de plantuinen te krijgen, waardoor afnemers benadeeld zouden worden. In totaal zijn zeven ondernemingen beboet voor in totaal ruim € 4 miljoen.

Voor de berekening van het prijseffect is uitgegaan van de van de vuistregels van 10% van de betrokken omzet van de zeven betrokken ondernemingen. Het effect duurt drie jaar. Het effect is nog niet definitief. Partijen hebben beroep aangetekend tegen het besluit.

### 7.3.3 Slopersbedrijven

Vijf slopersbedrijven hebben bij vier aanbestedingen in de regio Rotterdam de mededinging beperkt door "cover pricing" toe te passen. Dit hield in dat één bedrijf met medewerking van een ander sloopbedrijf een prijs indiende bij de opdrachtgever, terwijl hij in feite geen interesse had voor het werk. Deze prijs was hoger dan van het bedrijf dat wel interesse had. De sloopbedrijven schakelden hierdoor de onderlinge concurrentie uit. De opgelegde boetes variëren van € 2.000 tot € 69.000. Eén bedrijf heeft geen boete opgelegd gekregen, aangezien



zij – door middel van een clementieverzoek – de afspraken bij ACM heeft aangemeld. Voor de berekening van het prijseffect is uitgegaan van de omzet die gerealiseerd is bij de aanbestedingen. Hierbij worden alleen de twee aanbestedingen meegeteld waarbij het project uiteindelijk gegund is aan een van de karteldeelnemers. In het dossier is geen informatie opgenomen over het mogelijke prijseffect, daarom wordt uitgegaan van de vuistregel van 10%. Ook in deze zaak wordt er vanuit gegaan dat het effect drie jaar duurt. Het effect is nog niet definitief. Partijen hebben bezwaar aangetekend tegen het besluit.

#### **7.3.4 Leesmappen**

Dertien ondernemingen in de leesmappensector hebben de mededinging beperkt door de markt onderling te verdelen. Ze spraken af om niet elkaars klanten te werven en maakten afspraken over elkaars werkgebied. Daarover wisselden de verschillende bedrijven regelmatig informatie uit. Klanten konden door de afspraken moeilijk overstappen naar een andere aanbieder van leesmappen. In totaal heeft ACM ruim € 6 miljoen aan boetes uitgedeeld voor de kartelafspraken en diverse leidinggevendens aansprakelijk gehouden voor een deel van deze boetes.

Voor de berekening van het prijseffect is uitgegaan van de vuistregel van 10% van de betrokken omzet van de dertien betrokken ondernemingen. Conform de vuistregel treedt het effect drie jaar op. Het effect is nog niet definitief. Partijen hebben bezwaar aangetekend tegen het besluit.

#### **7.3.5 Overstromingsverzekering**

Het verbond van Verzekeraars, een onafhankelijke belangenorganisatie van particuliere verzekeraars op de Nederlandse markt, heeft ACM verzocht om een informele zienswijze over een verplichte private verzekeringsconstructie voor overstromingsdekkingen die zij in 2014 wilde introduceren. Het Verbond stelde dat met deze verplichte verzekeringsconstructie een voorheen technisch onverzekerbaar overstromingsrisico verzekerbaar zou worden gemaakt. Voor deze verzekering zou een Herverzekeringsmaatschappij worden opgericht die functioneert als herverzekeraar voor de dekking. Alle brandverzekeraars die lid zijn van het Verbond van Verzekeraars, en verplicht worden de basisdekking te koppelen aan de brandverzekering, zouden ook verplicht worden deel te nemen aan deze Herverzekeringsmaatschappij. In het voornemen van het Verbond van Verzekeraars wordt onder andere de totale uitkering tot € 5 miljard per jaar beperkt





ACM oordeelt in haar zienswijze dat de verplichte verzekeringsconstructie die het Verbond voorstaat in strijd is met de mededingingsregels. ACM vindt dat consumenten en bedrijven de keuze moeten behouden of zij ook een verzekering tegen overstromingsrisico's willen af sluiten. Daarnaast kunnen bij een verplichte regeling ook verzekeraars niet meer zelfbepalen of zij een verzekering tegen de gevolgen van overstromingen willen aanbieden, hetgeen de concurrentie tussen verzekeraars uitschakelt.

De zienswijze van ACM wordt in de outcome-berekening meegenomen, omdat er sprake was van een zeer concreet voornemen dat door de zienswijze van ACM niet is ingevoerd. Voor de berekening van de outcome hanteert ACM een conservatieve schatting. We vergelijken daarvoor de gemiddelde verwachte kosten van de verzekering per jaar en deze gemiddelde verwachte schade per jaar. De outcome is het verschil tussen beide bedragen.

Het Verbond van Verzekeraars heeft aangegeven dat de kosten voor herverzekering 155 miljoen euro tot 310 miljoen euro per jaar zullen bedragen<sup>29</sup>. Hier bovenop komen de uitvoeringskosten van de individuele verzekeraars. ACM gaat in de outcome berekening aan de onderkant zitten en schat de kosten van de verplichte verzekering op 155 miljoen euro per jaar. Verder heeft het Verbond een verwachte gemiddelde schade voor verzekerde inboedel/inventarissen en opstallen berekend (particulier en zakelijk). Het verschil tussen het bedrag dat de consument moet betalen en de verwachte uit te keren schade nemen we mee als outcome. We gaan er vanuit dat de consument minimaal drie jaar voordeel heeft van dit optreden van ACM.

#### **7.4 Directie Telecom, Vervoer en Post**

De outcome van de Directie Telecom, Vervoer en Post (hierna DTVP) heeft met name betrekking op het marktanalyse besluit voor vaste en mobiele gespreksafgiften en het bellen naar niet-geografische nummers. Daarnaast zijn er zaken op het terrein van vervoer en de post. De outcome voor DTVP bedraagt € 394 miljoen, waarvan € 27 miljoen betrekking heeft op activiteiten die zijn uitgevoerd in 2013. De overige € 367 miljoen heeft betrekking op de jaren 2011 en 2012. In deze jaren zijn met name de marktbesluiten verantwoordelijk voor de outcome.

---

<sup>29</sup> 5-10% van de bestaande bruto verdiende premie voor brandverzekeringen in Nederland, welke premietotaal 3,1 miljard bedroeg in 2011.



#### 7.4.1 Vaste en mobiele gespreksafgifte

ACM reguleert de tarieven voor vaste en mobiele gespreksafgifte. Het betreft de tarieven die de aanbieder van de beller (originerende aanbieder) betaalt aan de aanbieder van de gebelde eindgebruiker (terminerende aanbieder). Originerende aanbieders hebben in dit geval geen keus waardoor terminerende aanbieders aanmerkelijke marktmacht hebben. ACM reguleert daarom de tarieven van alle aanbieders die vaste of mobiele gespreksafgifte aanbieden. In haar besluit van 5 augustus 2013 verlaagt ACM het maximumtarief voor gespreksafgifte. In lijn met Europese regels bepaalt ACM het maximumtarief op basis van de pure-BULRIC-kostenmethodiek. Volgens ACM draagt deze kostenmethodiek maximaal bij aan de concurrentie op de onderliggende retailmarkten, het belang van consumenten en de totstandkoming van de interne Europese markt.

De outcome is berekend op grond van een model zoals omschreven in annex D van het betreffende marktanalysebesluit. ACM gaat voor de outcome, in lijn met het uitgangspunt van voorzichtige schattingen, uit van het minimale effect dat in het marktanalysebesluit wordt berekend. De outcome van dit besluit komt daarmee op € 16 miljoen per jaar. In lijn met de algemene berekeningsmethode van de outcome wordt de duur van de outcome bepaald op drie jaar. Het effect is nog niet definitief. Partijen kunnen het besluit nog voorleggen aan de rechter.

#### 7.4.2 Bellen naar niet-geografische nummers

Voor het bellen naar niet-geografische nummers (zoals 0800 of 090x-nummers) mogen in beginsel geen hogere tarieven worden gerekend dan voor het bellen naar geografische nummers. Indien de tarieven voor niet-geografische nummers hoger zouden mogen zijn, dan wordt het gebruik van deze nummers minder aantrekkelijk.

KPN rekent voor haar transitdiensten naar niet-geografische nummers tarieven die aanzienlijk hoger zijn dan voor haar transitdiensten naar geografische nummers. In een last onder dwangsom heeft ACM KPN gelast haar tarieven voor transit naar niet-geografische nummers te verlagen. De outcome voor deze ingreep wordt berekend door de huidige omzet van KPN voor deze diensten te vermenigvuldigen met het prijseffect van de last. De duur van het effect wordt geschat op drie jaar. De betreffende outcome is vertrouwelijk omdat deze inzicht zou geven in concurrentiegevoelige gegevens van KPN. Deze outcome is daarom opgenomen in de totale outcome en niet afzonderlijk opgenomen bij DTVP. Het effect is nog niet definitief.



#### 7.4.3 Toegang tot antenne-opstelpunten

Exploitanten van antenne-opstelpunten zijn verplicht te voldoen aan een redelijk verzoek tot het medegebruik van die opstelpunten. In 2013 heeft ACM uitspraak gedaan in een geschil tussen de exploitant van hoge antenne-opstelpunten (NOVEC) en een partij die van die opstelpunten gebruik maakt om (radio) omroepdiensten aan te bieden (Broadcast Technology & Development). In het geschilbesluit concludeert ACM dat de door NOVEC in rekening gebrachte tarieven niet redelijk waren omdat ze niet kostengeoriënteerd waren. Als gevolg van dit geschilbesluit diende NOVEC bepaalde tarieven met 19% te verlagen. De duur van het effect is geschat op één jaar (2013) omdat in 2014 een ander wettelijk kader van kracht wordt, waardoor in 2014 waarschijnlijk een nieuwe beoordeling zal plaatsvinden. De outcome van dit besluit bedraagt afgerond € 0,4 miljoen.

#### 7.4.4 Besluit loodsgeldtarieven 2014

Op grond van een uitspraak van het CBb is ACM in het gelijk gesteld voor wat betreft een aantal toerekeningsprincipes van de arbeidsvergoeding van loodsen. De uitspraak leidt – ten opzichte van het ingediende tariefvoorstel 2014 - tot een vermindering van arbeidskosten in de regio Amsterdam-IJmond (andere berekening van rusturen) en in de regio Scheldemonden (andere berekening van beschikbaarheidsuren van de standby-regeling). De outcome van dit besluit bedraagt € 2,4 miljoen. De duur van deze outcome is één jaar. Het effect is nog niet definitief.

#### 7.4.5 Tarieven Schiphol per 1 april 2013

ACM oordeelde in 2013 dat de door Schiphol voorgestelde tarieven te hoog waren. Reden hiervoor was dat Schiphol de verkeers- en vervoersprognoses ter bepaling van de beveiligingstarieven niet conform de regels had geconsulteerd. Als gevolg hiervan diende Schiphol de genoemde tarieven te verlagen. De outcome van deze ingreep bedraagt € 0,6 miljoen. De duur van deze outcome is één jaar. Het effect is nog niet definitief.



## 8 Literatuur

- ACM (2013), *Marktanalyse vaste en mobiele gespreksafgifte*, ACM/DTVP/2013/203266, ACM: Den Haag.
- Aghion, P., N. Bloom, R. Brundell, R. Griffith, en P. Howitt (2005), Competition and innovation: An inverted-U relationship, *The Quarterly Journal of Economics*, 2005(May), 701-728.
- Algemene Rekenkamer (2007), *Toezicht op mededinging door de NMa*, Algemene Rekenkamer: Den Haag.
- Baarsma, B.E., R. van der Noll en R.G.M. Kemp (2012), Anticipatie op kartel- en concentratietoezicht, *Tijdschrift voor toezicht*, 2012(2), 23-37.
- Brattle Group (2009), *Assessment of the effects of tariff regulation on the Dutch residential retail markets for energy*, Brattle Group: London, UK
- Broek, S. van der, R.G.M. Kemp, W.F.C. Verschoor en A-C. de Vries (2012), Reputational penalties to firms in antitrust investigations, *Journal of Competition Law & Economics*, 8(2), 231-258
- CPB (2012), *Plausibiliteitstoets Outcome-berekening NMa*, 23 januari 2012, CPB: Den Haag
- CPB (2013), *Plausibiliteitstoets Outcome-berekening NMa over 2012*, 15 maart 2013, CPB: Den Haag
- Damme, E. van (2012a), De baten van de NMa, *ESB*, 4629, 116.
- Damme, E. van (2012b), Effect of outcome van mededingingstoezicht, *Markt & Mededinging*, mei(2), 35-39.
- Davies, S. (2013), *Assessment of the impact of competition authorities' activities*, OECD, DAF/COMP/WP2(2013) 1, OECD: Paris.
- Dinther, A. van en M. Mulder (2013), The allocative efficiency of the Dutch gas-balancing market, *Competition and Regulation in Network Industries*, 14(1), 48-73.
- DoJ (2000), *Antitrust Division Congressional Submission for Fiscal Year 2001*, US Department of Justice: Washington DC, US.
- Don, H., D. Jansen, M. Schik en J. van Sinderen (2013), De economie van het toezicht, *ESB*, 98(4669), 586-589.
- Ecorys (2013), *Two is not enough, De noodzaak voor gereguleerde toegang tot Telecomnetwerken*, Ecorys: Rotterdam.
- Gordon, F. en D. Squires (2008), The deterrent effect of UK competition enforcement, *De Economist*, 156(4), 411-432.
- Harrington, J. E. Jr. (2004), Post-Cartel Pricing during Litigation, *Journal of Industrial Economics*, 52, 517-533.
- Harrington, J.E. Jr. (2011), Post-Cartel Pricing during Litigation, *Global Competition Litigation Review*, (forthcoming) [http://www.econ2.jhu.edu/People/Harrington/GCLR\\_2011.pdf](http://www.econ2.jhu.edu/People/Harrington/GCLR_2011.pdf)
- Kemp, R.G.M., J. van Sinderen en D. Leliefeld (2013), *Outcome van NMa-optreden: Resultaten voor 2012*,



- NMa Working Papers series, no. 8, NMa: Den Haag.
- Kemp, R.G.M., M. Mulder en J. van Sinderen (2010), *Outcome van NMa-optreden: Een beschrijving van de berekeningsmethode*, NMa Working Papers series, no. 1, NMa: Den Haag.
- Kemp, R.G.M., N. Kersten en A.M. Severijnen (2012), Price effects of Dutch hospital mergers: An ex post assessment of hip surgery, *De Economist*, 160, 237-255.
- Kocsis, V., R. Lukach, B. Minne, V. Shestalova, N. Zubanov en H. van der Wiel (2009), *Relation entry, exit and productivity: An overview of recent theoretical and empirical literature*, CPB Document 180, CPB: Den Haag.
- Kwink groep / TuDelft (2010), *Evaluatie van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)*.
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2012), *Handreiking Wet Markt en Overheid*, Den Haag.
- Mulder, M., en L. Schoonbeek (2013), Decomposing changes in competition in the Dutch electricity market through the Residual Supply Index. *Energy Economics*, 39, 100-107.
- Niels, G. en R. van Dijk (2008), Competition policy: What are the costs and benefits of measuring its costs and benefits?, *De Economist*, 156(4), 349-364.
- OECD (2013), *Evaluation of competition enforcement and advocacy activities: The results of an OECD survey*, DAF/COMP/WP2(2012) 7/FINAL, OECD: Paris.
- OFT (2007), *Consumer savings from merger control: Merger simulation for impact estimation*, OFT917, OFT: Londen, UK.
- OFT (2008), *Consumer detriment: Assessing the frequency and impact of consumer problems with goods and services*, OFT992, OFT: Londen, UK.
- OFT (2010), *A guide to OFT's Impact Estimation methods*, OFT1250, OFT: Londen, UK.
- OPTA (2011), *Marktanalyse ontbundelde toegang: MDF- SDF- en ODF-access (FttH)*, OPTA/AM/2011/202886, OPTA: Den Haag.
- OPTA (2012a), *Marktanalyse vaste telefonie*, OPTA/AM/2012/2011891, OPTA: Den Haag.
- OPTA (2012b), *Marktanalyse ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken (ODF-access (FttO))*, OPTA/AM/2012/20311028 , OPTA: Den Haag.
- OPTA (2012c), *Marktanalyse hoge kwaliteit wholesalebreedbandtoegang en wholesalehuurlijnen*, OPTA/AM/2012/203111, OPTA: Den Haag.
- OXERA (2004), *Costs and Benefits of Market Regulators*, OXERA: Oxford, UK.
- SEO (2011), *Anticipatie op kartel- en concentratietoezicht*, SEO 2010-76, SEO: Amsterdam.
- Sinderen, J. van, en R.G.M. Kemp (2008), The economic effect of competition law enforcement: The case of the Netherlands, *De Economist*, 156(4), 365-385.



Technische Universiteit Delft (February 2009), *Damages from internet security incidents, A framework and toolkit for assessing the economic costs of security breaches*, Technische Universiteit Delft: Delft, Nederland.

Tijdschrift voor Toezicht (2012), Special issue Effectiviteit van Toezicht, 2012(2).

Werden, G. (2008), Assessing the effects of antitrust enforcement in the US, *De Economist*, 156(4), 433-451.

Wiel, H.P. van der (2010), *Competition and innovation: Together a tricky rollercoaster for productivity*, Center Dissertation Series, no 250, Tilburg University: Tilburg.