RBB Economics

Europe Economics' Dominant Positions in National Railway Transport Services Markets

Commentaar naar aanleiding van ACM-consultatie

RBB Economics, 19 oktober 2015

1. Inleiding

Europe Economics ("EE") heeft in opdracht van ACM een onderzoek uitgevoerd naar de relevante markten voor spoorwegvervoerdiensten en de vraag in hoeverre er op deze markten partijen actief zijn die beschikken over een economische machtspositie.[1]

De reden voor het onderzoek is de aanpassing van de Spoorwegwet naar aanleiding van Richtlijn 2012/34/EU: een onderneming die een machtspositie heeft op de nationale markt voor spoorvervoersdiensten, en ook dienstvoorzieningen exploiteert waar concurrenten toegang toe nodig hebben voor het kunnen aanbieden van personenvervoer per spoor, dient de exploitatie van die dienstenvoorzieningen op onafhankelijke wijze te organiseren.[2] Daarmee beoogt de richtlijn transparante en niet-discriminerende toegang te waarborgen.

Het EE-rapport is kennelijk bedoeld om ten behoeve van de toepassing van de (aan te passen) Spoorwegwet te kunnen bepalen of de daarin vastgelegde aanvullende verplichtingen in geval van een economische machtspositie van toepassing zijn.[3]

EE concludeert dat NS waarschijnlijk over een economische machtspositie beschikt op de markt voor passagiersvervoer per spoor, ongeacht de vraag of de geografische dimensie het hoofdrailnet ("HRN") of heel Nederland is.[4]

Het EE-rapport ligt tot 21 oktober 2015 voor ter consultatie. NS heeft ten behoeve van de consultatie aan RBB Economics gevraagd om een oordeel over het EE-rapport te geven.[5]

Naar onze mening heeft EE niet aannemelijk gemaakt dat NS dominant zou kunnen zijn op een markt voor passagiersvervoer. EE geeft daarom ook niet voldoende grond aan ACM om tot dominantie te kunnen oordelen.

- EE laat na om rekening te houden met de situatie dat een deel van het openbaar vervoer concurrerend is aanbesteed en het hoofdrailnet (HRN) onderhands onder concessievoorwaarden aan NS is gegund. Beide vormen van gunning geven uit de aard van de zaak een tijdelijk monopolie op de (verkregen) concessie. Dat heeft echter niets van doen met een economische machtspositie.

- Immers, de aanbestede concessies zelf zijn niet verkregen als gevolg van een economische machtspositie, maar in concurrentie (concurrentie om de markt). De concessie van het HRN is een ander gevolg van het door de Nederlandse Staat gekozen marktordeningsmodel, waar een grote hoeveelheid regulering en

[1] Europe Economics. Research Study: Dominant Positions in National Railway Transport Services Markets, 22 september 2015 ("EE-rapport").

[2] Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (Herschikkingsrichtlijn), Publicatieblad L 343/32, art. 13, lid 3.

[3] EE-rapport, p. 3: "This research from Europe Economics responds to the request from the Authority for Consumers and Markets (ACM) to conduct an investigation to help them identify possible railway markets and the competitive conditions in these markets. The research does not aim to draw any definite conclusions but to be used as input in ACM's future research or decision making processes."

[4] EE-rapport, p. 44: "Under both relevant market definitions NS is likely to have significant market power".

[5] EE is door ACM gevraagd om markten voor personenvervoer en goederenvervoer in kaart te brengen en vast te stellen of resp. NS en DB Schenker over een economische machtspositie beschikken. Ons rapport beperkt zich tot commentaar op het personenvervoerdeel van het EE-rapport en daarmee tot de positie van NS.

(concessie)voorwaarden mee gepaard is gegaan. Dit indiceert de afwezigheid van een economische machtspositie. EE had juist diepgaand in moeten gaan op de vraag hoe de concessieverlening en de gunning tot stand zijn gekomen en of dat proces en de concessievoorwaarden hadden kunnen leiden tot de conclusie dat mogelijk sprake is van een economische machtspositie.

- Dat, zoals EE stelt, de Nederlandse Staat geen serieuze 'outside options' zou hebben, en daarom niet of nauwelijks over 'countervailing power' zou beschikken, is niet onderzocht en kan daarom niet leiden tot de conclusie dat NS waarschijnlijk een economische machtspositie heeft.

- Het onderzoek van EE had moeten gaan over het effect van de feitelijke marktordeningssituatie op het (mogelijke) bestaan van een economische machtspositie en niet om een hypothetische vraag naar een SSNIP die in deze marktordeningscontext juist niet relevant is.[6]

- Verder laat EE onder meer na om rekening te houden met het effect van verschillende groepen reizigers met verschillende prijselasticiteiten.

- EE baseert zich voor het overige voornamelijk op onbewezen (niet onderzochte) hypothesen die de indruk moeten wekken dat sprake is van toetredings- en uitbreidingsbelemmeringen en voordelen die NS wel zou hebben en andere spoorvervoerders niet.

In het volgende hoofdstuk lichten we deze punten nader toe.

[6] In de Beantwoording van de vragen van ACM in het kader van het onderzoek door Europe Economics heeft NS hier al op gewezen.

2. Commentaar

2.1. Marktordeningscontext

EE miskent dat de Nederlandse Staat ("Rijksoverheid") als de aanbestedende dienst voor het HRN over vraagmacht beschikt: de Minister van Infrastructuur en Milieu ("Minister") stelt immers de voorwaarden vast waaronder de concessie wordt verleend.[7]

Het is dus niet zo dat NS onafhankelijk haar tarieven en de kwaliteit van haar dienstverlening kan bepalen.

Wat EE had moeten doen, is onderzoeken hoe en onder welke voorwaarden de concessie voor het HRN aan NS is gegund en of hieruit kan worden afgeleid dat NS over dominantie beschikt.

Zelfs als NS in principe over een economische machtspositie zou beschikken, dan is het nog steeds zeer onaannemelijk dat de Minister zich daar niet bewust van zou zijn en daar door regulering en door middel van de concessievoorwaarden geen paal en perk aan zou willen stellen.

EE betwijfelt dit feitelijk door te stellen:[8]

> *"In the absence of such a connection with cost, the regulated price may not provide a good proxy for the competitive price. As such, although ticket prices are regulated, we have not established if these are above the competitive level. We, however, did find indications that suggest that they are. […] shows that NS's fares are [confidential:] than the fares of regional operators. Therefore, we cannot exclude the possibility that the cellophane fallacy is artificially inflating the switching rates."*

Dit is een onheuse constatering:

- Het is logisch correct dat als je niet weet of tarieven wel of niet op het concurrentiele niveau liggen, je ook niet weet of de 'cellophane fallacy' van toepassing is. Maar het is even logisch correct om te concluderen dat de tarieven wellicht onder of op het competitieve niveau liggen. Zonder nader onderzoek is elke bewering mogelijk juist;[9]

[7] Deze voorwaarden strekken ertoe de belangen van de reizigers bij een efficiënte spoorvervoerder op het HRN te waarborgen en hebben derhalve grote disciplinerende werking waar EE helemaal niet op ingaat: voor de Concessie voor het hoofdrailnet 2015-2015 zie http://www.ns.nl/over-ns/wat-doen-wij/spoorsector/spoorwegwet-en-concessiewet, Voor een beknopte samenvattingvan de voorwaarden zie bijvoorbeeld de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 22 026, nr. 343 p. 12-15.

[8] EE-rapport, p. 18.

[9] Zie in dit verband bijvoorbeeld de met de HRN-concessie samenhangende studie van Oxera naar het Market Economy Investor Principle (Brief summary of Economic MEIP/PSO assessment of the Amendment to the Heads of Terms, Note prepared for Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V. September 24th 2013, par. 1.1: "On August 1st 2013 the Dutch State ('the State') asked Oxera to carry out an economic and financial analysis for the MEIP (Market Economy Investor Principle) test and the PSO (Public Service Obligation) test. These tests concern an Amendment to the Heads of Terms for the integrated rail concession." Par. 2.4: "There are indications that NS is among the most efficient railway undertakings in the EU. Accordingly, Oxera concludes that, from a profitability perspective, the expected return is prudently in line with the appropriate cost of capital and therefore MEIP-compatible."

- EE concludeert dat er geen relatie met de kosten zou zijn omdat de tarieven met het consumentenprijsindexcijfer stijgen: een gereguleerde onderneming zou op kosten en verwachte efficiëntieverbeteringen zijn gereguleerd. Dit hoeft elkaar echter niet te bijten. Als de tarieven van NS in het verleden op kosten zijn gebaseerd en efficiëntieverbeteringen op andere wijze worden afgedwongen, is er geen reden om de prijzen niet met het consumentenprijsindexcijfer te verhogen: dat is ook wat met andere gereguleerde ondernemingen gebeurt. Zonder nader onderzoek kan EE niet concluderen dat hier sprake is van een tegenstelling;

- Maar het is zelfs de vraag of de tarieven niet onder de kostprijs liggen (en subsidies nodig zijn om het verschil met de kosten goed te maken). Dit kan ermee te maken hebben dat het politiek ongewenst wordt geacht om de tarieven op een (net) winstgevend niveau te hanteren;

EE stelt over de HRN-concessie verder:[10]

> *"Most of all, the core network constitutes a single concession area. That means that, in case of a competitive tender, suppliers could challenge the current core network operator only if they were able to challenge the entire concession area, i.e. they could not compete with the incumbent on a particular sub-region of the core network concession or on a particular route."*

Of en in hoeverre dit waar is, hangt van de concessieverlener af: die kan in principe wel degelijk switchen, bijvoorbeeld naar:

- buitenlandse (potentiële) concurrenten;

- (samenwerkende) huidige spoorvervoerders;[11]

Verder kan de dreiging om de HRN-concessie op te knippen (waardoor extra kansen aan andere spoorvervoerders worden gecreëerd) een disciplinerende werking op NS opleveren. Dit illustreert ook dat de Rijksoverheid wel degelijk over 'countervailing power' beschikt.

De conclusie van EE dat het op grond van een SSNIP-test aannemelijk zou zijn dat sprake is van een aparte relevante markt voor passagiersvervoer per trein,[12] heeft dan ook geen relevantie voor de vraag of sprake is van een economische machtspositie van NS op het HRN.

Als EE deze test op de aanbestede concessiegebieden zou toepassen, zou de conclusie ook moeten zijn dat sprake is van een 'zelfstandige relevante markt' met een economische machtspositie voor de vervoerder in kwestie. Dit is geheel in tegenspraak met het feit dat er concurrentie om de markt is geweest en dus juist afwezigheid van een economische machtspositie (ook en juist tijdens de uitoefening van de concessie) oplevert.

[10] EE-rapport, p. 33.

[11] Die ook vaak dochters van buitenlandse 'incumbents' zijn.

[12] De SSNIP-test betreft een hypothetische 'small but significant, non-transitory increase in price'. Als deze winstgevend mogelijk is, is sprake van een zelfstandige relevante markt.

2.2. Prijselasticiteiten

Op grond van schattingen voor de eigen prijselasticiteit van treinvervoer met (absolute) waarden onder de 1, concludeert EE dat winstgevende prijsstijgingen mogelijk zijn. Op grond hiervan concludeert EE dat de productmarkt bestaat uit passagiersvervoer per trein.

2.2.1. Statistische significantie

Het valt op dat EE niets vermeld over de statistische aspecten van haar schattingen zoals de significantie van haar resultaten. Met name had verwacht mogen worden dat gerapporteerd zou zijn of de geschatte elasticiteiten (in absolute waarde) wel significant van 1 verschillen. Als het resultaat van EE's conjoint analyse niet significant onder de 1 ligt, is de productmarktafbakening zoals EE die wil afbakenen incorrect.

2.2.2. Relevantie van het verschil tussen spits' en niet-spitsreizigers

EE gaat niet in op de relevantie van spitsreizigers en niet-spitsreizigers, anders dan dat sprake kan zijn van verschillende relevante markten.[13] Dit lijkt ons incorrect. Als rollend materieel ("capaciteit") is aangeschaft met het oog op de spits ("spitscapaciteit") en de spitsvraag niet voldoende opbrengt om deze capaciteit te bekostigen,[14] dan is het noodzakelijk om dezelfde capaciteit zoveel als nodig in te zetten buiten de spits.[15] De opbrengsten van de spitspassagiers en niet-spitspassagiers gezamenlijk dienen dan ter dekking van de vaste kosten.[16]

De gezamenlijke elasticiteit voor alle passagiers is dan mogelijke wel inelastisch, maar die voor de twee groepen afzonderlijk kan verschillen: als de prijs voor de niet-spitsreizigers elastisch is en wel zodanig dat als de prijs stijgt, deze groep reizigers de dekking van de vaste kosten ongedaan maakt, dan wordt het passagiersvervoer door alternatieve vormen van transport gedisciplineerd.

Dit is ook aannemelijk. Uit het voorstel voor de operationele uitwerking van de Lange Termijn Spooragenda van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu blijkt dat van de groep reizigers die

[13] Op p. 9 van het EE-rapport staat: "*In particular, if a provider is able to price discriminate significantly across different consumer groups, i.e. charge some customers a higher price than others where the price difference is not justified by higher costs of serving those customers, each of these groups may form a separate market. This could occur where customer demand differs according to time, e.g. demand for transport services at peak times is much less price sensitive than off-peak demand for the same service. Clearly this is particularly relevant in passenger transport, as an operator might be able to price discriminate between peak and off-peak customers. In this case, peak travel and off-peak travel might be in separate markets.*"

[14] De spitsvraag kan weliswaar zelfs volledig inelastisch zijn, maar kent ook dan een maximumtarief waarboven geen treinreiziger nog bereid is om te betalen.

[15] Natuurlijk kan er altijd een prikkel zijn om de capaciteit buiten de spits in te zetten zolang de variabele kosten gedekt worden. Ons voorbeeld dient ter illustratie van de mogellijke noodzaak om het te doen om in de dekking van de vaste kosten te voorzien.

[16] EE-rapport, p. 42, noot 72 wijst er (in een ander verband) ook op dat de kapitaalintensiteit en hoge vaste kosten belangrijke beslisvariabelen zijn (het punt van EE betreft weliswaar de duur van de concessie, maar dezelfde factoren zijn ook bepalend voor de tariefstructuur).

de keuze heeft tussen auto of trein 84% nog voor de auto kiest.[17] Gebaseerd op deze gegevens, zou 30% van de treinreizigers in elk geval kunnen overstappen op de auto.[18]

Omdat het aannemelijk is dat niet-spitsreizigers een elastischer vraag hebben dan spitsreizigers, is het goed economisch gebruik om verschillende tarieven te hanteren.[19] Dit staat los van een economische machtspositie.

De Minister acht de concurrentie van met name de auto kennelijk wel relevant. Dit kan ook nog worden geïllustreerd aan de hand van de gevolgen van een kwaliteitsverbetering (wat overeenkomt met een relatieve prijsdaling). In de woorden van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu:[20]

> *"Door een groot deel van de reizigers zowel qua frequentie, rechtstreeksheid als reistijd een aantrekkelijker, betrouwbaarder en veilig spoorproduct met meer capaciteit te bieden, verwachten we met dit spoorconcept automobilisten dagelijks een beter, duurzamer en veiliger reisalternatief te kunnen bieden. De modelprognoses laten zien dat in de meest uitgebreide variant van de 6x per uur frequentie straks dagelijks ongeveer 100.000 automobilisten extra ervoor kiezen om de auto te laten staan en de trein te nemen voor hun reis."*

We concluderen dat het centrale resultaat van EE over de productmarkt niet is bewezen, juist omdat EE de relevantie van spits- en niet-spitspassagiers niet onderkent:[21]

> *"For some customers and types of journeys, the car is likely to represent an alternative to the train so that when the cost of train increases it might lead to some switching between train and car (especially for leisure passengers or those running errands). However, we do not think that the constraint from the car would in general be such that it could prevent any sustainable price increase in the train market.*
>
> *In terms of inter-temporal substitutability, we note that for the purpose of this study it is not necessary to conclude whether peak and off-peak travels belong to the same or separate markets."*

[17] Beter en Meer, Voorstel voor de operationele uitwerking van de Lange Termijn Spooragenda, d.d. 14 maart 2014, blz. 44 en 45 (http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/03/28/bijlage-1e-operationele-uitwerking-prorail-en-ns-beter-en-meer.html).

[18] De groep keuzereizigers vormt 19% van het totale aantal auto- en treinreizigers, waarvan 16% voor de trein kiest, zodat 3% treinkiezer is. Daarnaast wordt 7% als 'trein-captive' beschouwt. Het aandeel 'treinkiezers' in het totale aantal treinreizigers (10%) is daarmee 30%.

[19] Zeker als er een noodzaak is om de vaste kosten te kunnen dekken.

[20] Beter en Meer, Voorstel voor de operationele uitwerking van de Lange Termijn Spooragenda, d.d. 14 maart 2014, blz. 97 (http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/03/28/bijlage-1e-operationele-uitwerking-prorail-en-ns-beter-en-meer.html).

[21] EE-rapport, blz. 33.

2.3. Prijzen per reizigerskilometers

EE stelt dat de gemiddelde opbrengsten per reizigerskilometer voor NS hoger zijn dan die voor andere vervoerders:[22]

> *"Although, we should note that this could be a result of many factors, the findings seem to suggest that some operators' can sustain prices above their immediate competitors which would also suggest lack of substitutability between transport services by different operators."*

Deze conclusie is incorrect:

- Als er veel factoren zijn die bepalend zijn voor de opbrengstenverschillen, dan had eerst voor die factoren gecorrigeerd moeten worden voordat er conclusies aan worden verbonden;

- Met name kan niet worden geconcludeerd dat als bepaalde vervoerders hun prijzen boven die van 'immediate competitors' kunnen vaststellen, dit dus alleen voor NS geldt;

- Gegevens van de overige vervoerders hebben alleen betrekking op de openbaar aanbestede concessies. Per concessiegebied kunnen geheel andere voorwaarden gelden (onder meer ten aanzien van te hanteren prijzen en subsidieverlening) dan voor het HRN. Per concessiegebied is sprake van concurrentie (om de markt), maar dat betekent niet dat de concessiegebieden onderling op hun concurrentievermogen (met name in termen van de tariefuitkomsten) kunnen worden vergeleken. Concessiegebieden kunnen niet onderling en niet met het HRN worden vergeleken;

- Transportdiensten per concessiegebied (concurrentie om de markt) kunnen juist wel worden vergelijken en vormen dan ook de relevante concurrentieruimte.

2.4. Marktaandelen

EE berekent diverse marktaandelen, gebaseerd op reizigerskilometers, treinkilometers en opbrengsten. Deze exercitie levert op dat NS hoge marktaandelen heeft (zo stelt EE, want de uitkomsten zijn vertrouwelijk).

Dit betekent natuurlijk niets. Voor zover er gebieden zijn aanbesteed kan concurrentie om de markt betekenen dat ook een marktaandeel van 100% door feitelijke concurrentiedruk (die er ten tijde van de concessie was) is verkregen. Hoge marktaandelen of marktaandelen die niet verschuiven, kunnen betekenen dat men tevreden is met één partij omdat deze goede service voor een lage prijs biedt (wat niet alleen ten tijde van de aanbesteding, maar ook daarna in de praktijk wordt bewezen).[23]

[22] EE-rapport, p. 14.

[23] Het feit dat andere vervoerders concessies winnen, betekent overigens ook dat het veronderstelde concurrentievoordeel dat NS zou hebben (op grond waarvan NS alle concessies had moeten winnen) afwezig is. Zie hierover Sectie 2.5.

Voor zover er, zoals bij het HRN, geen openbare aanbesteding is geweest, is er zonder nader onderzoek naar de concessieverlening en opties die de concessieverlener had, geen conclusie te trekken over een eventuele economische machtspositie.

2.5. Onbewezen beweringen

Het rapport van EE laat zich als volgt samenvatten:

- een gemeten inelastische waarde voor de prijselasticiteit betekent dat de productmarkt het passagiersvervoer per spoor is;
- het HRN is onderhands gegund aan NS en betreft het grootste deel van het spoor, zodat de geografische markt het HRN of heel Nederland kan zijn: NS heeft het grootste aantal trein- en vervoerkilometers en opbrengsten en dus het grootste marktaandeel, ook als de concessiegebieden worden meegerekend;
- De Rijksoverheid heeft geen keuze anders dan NS voor het HRN en beschikt dus niet over 'countervailing power';
- NS is derhalve dominant.

We hebben hiervoor betoogd dat deze redenering niet deugt en de onderdelen niet (goed) zijn onderzocht. Maar ook alle andere elementen waar EE op wijst (toetredingsbelemmeringen, toegang tot voorzieningen, voordelen van economies of scope etcetera) worden niet onderzocht, dan wel tendentieus weergegeven en zijn niet anders dan onbewezen beweringen.

Zonder volledig te zijn, presenteren we een aantal voorbeelden:

- Over vermeende voordelen voor NS ten aanzien van rollend materieel:[24]

  "As some rail operators argued, the scale of NS's operations in the core network allows them to increase the rolling stock and locomotives on better terms when NS (or its daughter companies) compete for other areas. This, according to operators, gives NS an advantage when bidding for tenders (especially in tenders awarded in a short time frame, for example, in those replacing an operator in the middle of the concession as a result of some unexpected circumstances)."

  EE geeft geen enkele onderbouwing en levert geen enkel bewijs voor deze bewering

- Over andere diensten:[25]

  "[…] NS is likely to have an advantageous position due to its status regarding some relevant elements of rail infrastructure with the most important aspects

[24] EE-rapport, p. 43.

[25] EE-rapport, p. 43.

of it being the ownership of ticket vending machines, and the management of travel information. These might improve NS's ability to bid for other concession areas, and potentially impact other operators' profitability."

EE geeft ook hiervoor geen enkele onderbouwing. Uit de feitelijk gewonnen aanbestedingen blijkt dit in elk geval niet.

NS is ook niet per se de enige aanbieder van diensten op (met name) stations: diensten kunnen ook van of via ProRail of de gemeente waar het station zich bevindt, worden verkregen. De voorzieningen of diensten die wel uitsluitend door NS worden geleverd, worden non-discriminatoir en op transparante wijze aangeboden.

- Over toegang tot kapitaal:[26]

  "[…] public ownership might allow access to capital at low cost (governments are usually able to borrow large amounts of money at relatively low cost). To the extent to which this mechanism is exploited in the Netherlands, NS might have an advantage over other private operators.

  Further, some rail operators noted that the fact that NS is state-owned creates another advantage, as it is very unlikely that it would become insolvent or go bankrupt (again, lower capital costs derived from lower probability of insolvency)."

  Deze stellingen worden niet nader onderzocht of onderbouwd. Ook blijft onduidelijk waarom buitenlandse staatsondernemingen niet op dezelfde wijze zouden kunnen profiteren van toegang tot de kapitaalmarkt en daarmee posities verwerven op de Nederlandse markt.

- Over de 'economies of scale', 'scope' en 'density' wordt geen mededeling gedaan waaruit kan worden afgeleid dat NS hier voordelen aan ontleent: EE gebruikt veel 'might' en 'seem' zoals bijvoorbeeld:[27]

  "In the case of NS, it seems that their access to information (including other operators' revenues) might contribute to a better coordination and strategic planning. Moreover, through their subsidiary NS Financial Services Company, NS might benefit from relatively simple access to additional rolling stock which is suitable for the Dutch railway system. Relative to other operators who do not have such direct access, this might improve NS's efficiency in the management of rolling stock."

[26] EE-rapport, p. 43.

[27] EE-rapport, p. 42.

- EE presenteert ook veel losse opmerkingen zonder conclusie, die echter wel suggereren dat NS een economische machtspositie heeft. Een voorbeeld hiervan is:[28]

  > *"Suppose that an operator (not the same one as the existing awardee of a concession) wants to start a train service from The Hague to Brussels and vice versa. If that operator decides to stop the train at intermediate stations in the Netherlands (for example Rotterdam, Dordrecht, Roosendaal) this can put competitive pressure on NS. In that case, NS can ask the ACM to investigate if the economic equilibrium of the core network is disturbed. Result of the investigation can be that the international train operator is not allowed to stop at one or more intermediate stations or cannot start the route at all."*

  Deze tekst heeft de bedoeling om te illustreren dat het HRN wordt beschermd door wetgeving, maar wat dit betekent voor een economische machtspositie of hoe deze zich door bedoelde bescherming zou uiten, wordt aan de fantasie van de lezer overgelaten.

[28] EE-rapport, p. 42-43