

Vergaderjaar 1999–2000

27 018

Liberalisering en privatisering in netwerksectoren

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 februari 2000

Tijdens de behandeling van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken in de Tweede Kamer (26 en 27 oktober 1999) en tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in de Eerste Kamer (16 en 17 november 1999) is gesproken over recente ontwikkelingen in netwerksectoren (elektriciteit, telecom, spoor, water e.d.). Centrale vraag bij deze ontwikkelingen was: hoe kan de overheid haar verantwoordelijkheid voor publieke belangen in deze sectoren op de meest doelmatige en effectieve wijze waarborgen? Daarbij is ook gesproken over het privatiseren van publieke bedrijven in netwerksectoren, over de gevolgen daarvan voor de klanten van die bedrijven en over de mogelijkheden om toezicht uit te oefenen op te leveren prestaties van deze bedrijven. Door beide Kamers is gevraagd om een notitie over deze vraagstukken.

De gevraagde notitie wordt u met deze brief aangeboden.

In deze notitie geeft het Kabinet antwoord op bovengenoemde centrale vraag. De notitie beoogt helderheid te scheppen in vraagstukken rondom met name:

- waarborgen van publieke belangen;
- toezicht op netwerksectoren;
- mogelijke marktordeningmodaliteiten
- privatisering van nutsbedrijven.

In deze notitie behandelt het Kabinet vraagstukken omtrent liberalisering en privatisering in de zogenaamde netwerksectoren met een nuts karakter, zoals openbaar vervoer, energie, water, telecommunicatie en dergelijke. Met name de Eerste Kamer heeft ook gevraagd naar beschouwingen over liberalisering en privatisering in de volksgezondheid, sociale zekerheid en in de volkshuisvesting. Om praktische redenen kiest het Kabinet er voor het parlement met al aangekondigde beleidsnota's over die terreinen te informeren, zoals bijvoorbeeld de Nota Wonen over de sector van de volkshuisvesting.

In de notitie beantwoordt het Kabinet de vraag hoe de overheid haar verantwoordelijkheid voor publieke belangen in netwerksectoren met een nuts karakter op de meest effectieve en doelmatige wijze kan waarborgen. Het Kabinet onderscheidt daarbij vijf stappen.

Stap één is het inventariseren van de publieke belangen die met deze sectoren verbonden zijn. Het gaat dan om universele dienstverlening, bescherming van (gebonden) klanten, leveringszekerheid, kwaliteit, milieu, veiligheid en volksgezondheid.

Stap twee is het vertalen van deze publieke belangen in harde randvoorwaarden die bij de productie en distributie van netwerkdiensten door de desbetreffende bedrijven in acht moeten worden genomen. Het gaat dan om heldere, meetbare en controleerbare normstelling in regelgeving en/of contracten met de aanbieder(s).

De volgende stap is het vormgeven van een adequaat toezichtarrangement. Toezicht op naleving van publieke belangen door ondernemingen dient onafhankelijk te geschieden. Dit geldt ongeacht het publieke of private eigendom van de ondernemingen waarop toezicht wordt gehouden. Het gaat er immers om transparant en objectief de publieke belangen te waarborgen.

Vervolgens komt in stap vier de vraag aan de orde of concurrentiestelling behulpzaam kan zijn bij het op een zo effectief en doelmatig mogelijke wijze behartigen van die publieke belangen. Voor het Kabinet is concurrentie daarbij dus geen doel op zich, maar een middel om ondernemingen in deze sectoren te prikkelen tot optimale bediening van klanten. Die concurrentie kan verschillende vormen aannemen. Het Kabinet geeft in de notitie voor dit type sectoren een aantal modaliteiten van concurrentiestelling aan. Omdat iedere netwerksector specifieke kenmerken heeft, zal de marktordening per sector verschillen. Marktordening is in de visie van het Kabinet dus maatwerk.

De modaliteiten van concurrentiestelling worden in de notitie gerangschikt naar intensiteit van de concurrentie. De beste concurrentieprikkel wordt verkregen als meerdere aanbieders tegelijk om de gunst van de klant strijden, via alternatieve infrastructures of op dezelfde infrastructuur. Als dat om technische of maatschappelijke redenen niet mogelijk is, kan gekozen worden voor veiling of aanbesteding van concessies of voor maatstafconcurrentie dan wel benchmarking. Ook de mogelijkheden om effectief toezicht te houden (stap 3) hangen samen met de specifieke kenmerken van een netwerksector en zijn van invloed op de te kiezen concurrentiemodaliteit. Stap vier bestaat er dus uit de concurrentiemodaliteit te kiezen die – alles afwegende – het best bij de sector past.

De laatste stap betreft de eigendomspositie van de onderneming. Het Kabinet is van mening, dat het in deze sectoren de voorkeur verdient in een concurrerende markt en bij adequaat toezicht overheidsbedrijven te privatiseren. Dan wordt optimaal geprofiteerd van het onder concurrentie stellen van de productie en distributie van netwerkdiensten. Privatisering is ook in die segmenten van een markt waar (nog) geen sprake is van concurrentie (meestal het netwerk) een te overwegen optie vanwege de doelmatigheidswinsten die er mee te boeken zijn. Uiteraard is dan de rol van effectief toezicht nog belangrijker. Het Kabinet realiseert zich dat met heldere normstelling en operationeel effectief toezicht enkele jaren

gemoeid kunnen zijn en dat privatisering van het netwerk daarom niet direct op het liberaliseren van markten behoeft te volgen.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink

Publieke belangen en marktordening

Liberalisering en privatisering in netwerksectoren

Inhoud

Samenvatting	5
Hoofdstuk 1. Inleiding	5
1.1 aanleiding	5
1.2 achtergrond: verzelfstandiging van overheidsbedrijven	6
1.3 de veranderende rol van de overheid: van speler naar regisseur	7
1.4 leeswijzer	7
Hoofdstuk 2. Publieke belangen gedefinieerd	8
2.1 universele dienstverlening	8
2.2 bescherming gebonden afnemers	9
2.3 leveringszekerheid	9
2.4 kwaliteit, milieu, veiligheid en volksgezondheid	9
2.5 doelmatige marktordening en doelmatig toezicht	10
Hoofdstuk 3. Toezicht op publieke belangen	10
3.1 normeren en toezicht houden op publieke belangen	11
3.2 de vorm van het mededingingstoezicht	12
3.3 publieke belangen en privatiseren	13
Hoofdstuk 4. Marktordening van netwerksectoren	16
4.1 karakteristieken van netwerksectoren	16
4.2 de ladder van concurrentiemodaliteiten	17
4.3 concurrentie tussen infrastructuren	19
4.4 concurrentie op de infrastructuur	20
4.5 concurrentie om de markt	22
4.6 maatstafconcurrentie en benchmarking	24

Samenvatting

Deze notitie gaat in op de vraag hoe de overheid haar verantwoordelijkheid voor publieke belangen in netwerksectoren op een effectieve en doelmatige wijze kan waarborgen. Het gaat hierbij met name om de garantie van universele dienstverlening, bescherming van gebonden klanten, leveringszekerheid, kwaliteit van de dienstverlening en het voorkomen van negatieve effecten voor milieu, veiligheid en volksgezondheid.

In deze notitie wordt in vijf stappen antwoord gegeven op bovengenoemde vraag:

- Allereerst dient de overheid de relevante publieke belangen – en daarmee haar eigen verantwoordelijkheid – helder te definiëren;
- Vervolgens dienen deze publieke belangen vertaald te worden in heldere regelgeving of concessievoorwaarden;
- Daarna wordt onafhankelijk en sterk toezicht ingericht om de naleving van regelgeving en concessievoorwaarden te handhaven;
- Dan komt de vraag aan de orde welke vorm van marktordening het meest kan bijdragen aan een efficiënte, innovatieve en klantvriendelijke dienstverlening;
- Tenslotte wordt bezien hoe moet worden omgegaan met het eigendom van de bedrijven in deze sectoren, voorzover deze nog in overheids handen zijn.

Deze stappen kunnen niet los van elkaar worden gezien. Zo zijn zowel de inrichting van het toezicht als de keuze van de marktordening onderling afhankelijk en afhankelijk van de specifieke kenmerken van een netwerksector. In deze notitie komt voorts naar voren dat goede normstelling en onafhankelijk toezicht uiteindelijk belangrijker zijn dan de vraag wie het eigendom van de onderneming heeft. Toezicht en publiek eigendom kunnen echter leiden tot conflictsituaties als gevolg van de dubbele petten die de overheid dan draagt. Daarom verdient het de voorkeur om in een markt met concurrentie de overheidsbedrijven te privatiseren. Dan profiteert de samenleving optimaal van het onder concurrentie stellen van de productie en distributie van netwerkdiensten. In een (nog) niet geheel concurrerend marktsegment (meestal alleen het netwerk van een nutssector) is privatisering een te overwegen optie indien aan de vereisten van effectief toezicht is voldaan.

Deze notitie beschrijft een viertal modaliteiten van marktwerking die aanbieders van netwerkdiensten prikkelen tot zo doelmatig mogelijke productie en optimale bediening van de burger. De concurrentiestelling is hierbij ondergeschikt aan het op een doelmatige wijze behartigen van publieke belangen. Marktwerking is geen doel op zich, maar een mechanisme om zo efficiënt mogelijk om te gaan met schaarse middelen. Omdat iedere netwerksector specifieke technologische kenmerken heeft, zal de marktordening per sector verschillen. Marktordening is daarom ook maatwerk.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van Economische Zaken in de Tweede Kamer (26 en 27 oktober 1999) en tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in de Eerste Kamer (16 en 17 november 1999) zijn de recente ontwikkelingen in netwerksectoren (electriciteit, telecom, spoor, water e.d.) uitvoerig ter sprake gekomen. De centrale vraag in deze discussies was: hoe kan de overheid haar verantwoordelijkheid voor publieke belangen in deze sectoren op de meest

doelmatige en effectieve wijze waarborgen? Daarbij is ook gesproken over de gevolgen van het privatiseren van publieke bedrijven in netwerksectoren en over de mogelijkheden om toezicht uit te oefenen op te leveren prestaties van deze bedrijven. Door beide Kamers is gevraagd om een notitie over deze vraagstukken.

Met deze notitie geeft het kabinet antwoord op bovengenoemde centrale vraag. De notitie heeft een analyserend karakter en beoogt helderheid te scheppen in vraagstukken rondom met name:

- waarborgen van publieke belangen;
- toezicht op netwerksectoren;
- mogelijke marktordeningmodaliteiten;
- privatisering van nutsbedrijven.

De sectoren waarop deze notitie zich richt zijn sectoren waarin aanbieders producten en diensten aanbieden via infrastructuren: netwerksectoren. De infrastructuur is meestal leidinggebonden (waterleidingen, kabels en rails). De infrastructuur kan echter ook bestaan uit een netwerk van zogenaamde «knooppunten» die zorgen voor start, afronding, conversie of routing van verplaatsingen. Voorbeelden hiervan zijn busstations, drinkwaterzuiveringsinstallaties en postbussen, maar ook antennes die voor verplaatsing via de ether zorgdragen.

1.2 Achtergrond: verzelfstandiging van overheidsbedrijven

De discussie over liberalisering¹ en privatisering² in netwerksectoren dient in het licht te worden gezien van de geleidelijke veranderingen die de laatste decennia hebben plaatsgevonden in de taakopvatting en het functioneren van de overheid. Dezelfde discussie heeft aanleiding gegeven tot het op de agenda zetten van publiek-private samenwerking. Deze veranderingen zijn – behalve door internationale ontwikkelingen – ingegeven door zowel financieel-economische als politiek-bestuurlijke motieven. Bij de financieel-economische motieven is van belang het beslag dat de uitvoering van – en investeringen in – sommige publieke voorzieningen per saldo (na aftrek van ontvangsten) op de begrotingen van overheden legt.

De politiek-bestuurlijke motieven spelen een rol bij een heldere afbakening van de kerntaken van de overheid en, meer recentelijk, bij de vraag hoe de ministeriële verantwoordelijkheid dient te worden geëffectueerd. Het gaat hierbij om de effectiviteit en legitimiteit van het overheids-handelen: een betrouwbare overheid.³

De verzelfstandiging van overheidsbedrijven heeft nadere aandacht gevraagd voor de vormgeving van toezicht en de effectuering van de ministeriële verantwoordelijkheid. Omdat directe politieke aansturing na (externe) verzelfstandiging niet meer mogelijk is en het publiek aandeelhouderschap binnen het structuurregime beperkte beïnvloedingsmogelijkheden biedt, is de vormgeving van het toezicht in belang toegenomen.⁴

Ook daar waar verzelfstandiging gepaard ging met het openstellen van markten voor nieuwe toetreders (openbaar vervoer, energie) is duidelijk geworden dat de overheid zich niet geheel kan terugtrekken. Zowel voor het corrigeren van marktimperfections als voor het waarborgen van publieke belangen is een sterke overheid nodig. Introductie van concurrentie ging en gaat dus vaak gepaard met meer en andere regelgeving en met een actievere overheid.⁵

¹ In deze notitie wordt met liberalisering invoering van concurrentieprikkels in een sector bedoeld.

² Onder privatisering wordt in deze notitie afstoting van het eigendom door de overheid verstaan; het juridische eigendom van een onderneming komt in private handen.

³ Zie ook de nota «Vertrouwen in verantwoordelijkheid», Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 21 september 1999. Kamerstukken II, 1999–2000, 26 806, nr. 1.

⁴ Zie bijvoorbeeld het rapport van de commissie Holtslag over de inrichting van toezichtsfuncties, BZK, juli 1998, Kamerstukken II, 1998–1999, 26 200 VII, nr. 48.

⁵ L.A. Geelhoed, «Geloofwaardigheid en vertrouwen», ESB (3 januari 1996); R.K. Visser, «Laat de markt werken en de overheid toezicht houden», ESB (11 juni 1998).

1.3 De veranderende rol van de overheid: van speler naar regisseur

Het kabinet wil in deze notitie uiteenzetten hoe de processen van liberalisering en privatisering in met name netwerksectoren met een nutskarakter passen bij de ontwikkeling in het denken over de rol van de overheid en hoe de praktische toepassingen daarvan dienstig kunnen zijn aan het behartigen van publieke belangen. De overheid heeft voor deze sectoren een bijzondere verantwoordelijkheid vanwege de specifieke karakteristieken van deze sectoren (m.n. het natuurlijk monopoliekarakter van het netwerk) en de publieke belangen die dienen te worden gewaarborgd. Dan hebben we het over toegankelijkheid, leveringszekerheid, kwaliteit en dergelijke.

Snelle omgevingsveranderingen zoals technologische ontwikkelingen, internationalisering, kapitaalmobiliteit en individualisering stellen hoge eisen aan de effectiviteit en flexibiliteit van markten. Door het wegvallen van de Europese grenzen zullen bovendien steeds meer sectoren hun beschutte karakter verliezen. Om het bedrijfsleven en de consumenten de kans te geven van deze ontwikkelingen te profiteren is het belangrijk om barrières voor het functioneren van markten weg te nemen. In de jaren negentig is in de EU daarom een beleid ingezet van structurele hervormingen en marktintegratie, waarbij ook de meeste nutsdiensten onder (internationale) concurrentie worden gesteld. De gedachte daarachter is dat de druk van concurrentie aanbieders prikkelt zo goed mogelijk te presenteren. Doordat aanbieder zich trachten te onderscheiden door lagere prijzen of betere kwaliteit kunnen kopers in hun behoeften voorzien tegen zo laag mogelijke kosten. Door de introductie van concurrentieprikkels wordt de innovatie bevorderd, de productiviteit van bedrijfsprocessen wordt verhoogd, krijgen burgers meer keuzevrijheid en ontstaat er ruimte voor ondernemerschap. Uiteindelijk levert dit de samenleving meer «value for money» op. Hierdoor komen ook publieke belangen beter tot hun recht. Immers, de overheid laat de markt als het ware voor zich werken. Daar zijn helaas geen standaardrecepten voor beschikbaar; de meest geschikte concurrentiemodaliteit zal van geval tot geval gekozen moeten worden. Marktwerking is dan ook maatwerk. En marktwerking is altijd een middel, nooit een doel op zich.

In deze notitie wordt beschreven dat de overheid zelf ook een andere rol krijgt: die van regisseur of opdrachtgever. Publiek eigendom (en daardoor «speler» zijn in een markt) is niet noodzakelijk het meest passende instrument om publieke belangen te dienen. Publieke belangen kunnen namelijk vaak beter gewaarborgd worden door heldere regels en strikt toezicht. De regels moeten dan wel expliciet zijn omschreven in wetgeving of contracten en vervolgens met onafhankelijk toezicht worden gehandhaafd. Regelgeving moet daarom ook niet gezien worden als substituut, maar als complement van marktwerking; markten functioneren immers niet goed zonder een adequaat institutioneel kader. Langs deze weg houdt de overheid de regie stevig in handen.

1.4 Leeswijzer

De indeling van de notitie is als volgt. In hoofdstuk 2 worden allereerst de publieke belangen gedefinieerd die bij netwerksectoren doorgaans in het geding zijn, zoals universele dienstverlening, bescherming van gebonden klanten, leveringszekerheid, kwaliteit, milieu, veiligheid en volksgezondheid. Hoofdstuk 3 kijkt vervolgens naar de wijze waarop deze publieke belangen kunnen worden genormeerd en met behulp van toezicht gewaarborgd. Daarbij wordt ingegaan op de afwegingen die bij privatisering een rol dienen te spelen. Tenslotte beschrijft hoofdstuk 4 diverse

marktordeningmodaliteiten voor netwerksectoren, waarbij ter illustratie enkele sectoren de revue passeren.

2. Publieke belangen gedefinieerd

De regulering van economische en maatschappelijke sectoren kan niet los worden gezien van de publieke belangen waar de overheid verantwoordelijkheid voor draagt. De invulling van die belangen is afhankelijk van politieke en maatschappelijke voorkeuren en kan dus naar tijd en plaats verschillen. Daarnaast is de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid per beleidsterrein verschillend. In sommige gevallen betekent dit dat de overheid de uitvoering van publieke taken geheel zelf ter hand neemt: politie, justitie, defensie, openbaar onderwijs. In andere gevallen stuurt de overheid de private uitvoering van publieke taken via collectieve financiering: gezondheidszorg, bijzonder onderwijs. Tenslotte kan de overheid ook zonder financiële interventie, maar uitsluitend via regelgeving en toezicht garanderen dat (geprivatiseerde) ondernemingen bepaalde nutsvoorzieningen leveren, zoals in de energiesector. Voor al deze publieke taken geldt echter dat expliciet geformuleerd dient te worden aan welke eisen de uitvoering ervan moet voldoen, zodat er geen misverstand kan bestaan over de verantwoordelijkheid van de overheid. De ministeriële verantwoordelijkheid brengt mee dat een minister door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen indien één van deze belangen in het geding is.

Deze notitie richt zich op netwerksectoren (zie afbakening in paragraaf 1.1). Voor netwerksectoren kunnen de volgende publieke belangen worden onderscheiden:

- universele dienstverlening;
- bescherming van de gebonden afnemer;
- leveringszekerheid;
- kwaliteit, milieu, veiligheid en volksgezondheid;
- doelmatige marktordening en doelmatig toezicht.

Deze publieke belangen vormen het maatschappelijke eisenpakket waaraan de productie van de goederen en diensten door nutsbedrijven dient te voldoen. Zij vertonen onderlinge samenhang maar moeten voor een heldere analyse onderscheiden worden. Deze publieke belangen zullen nu verder worden uitgewerkt.

2.1 Universele dienstverlening (UDV)

Goederen en diensten van nutsbedrijven moeten tegen min of meer gelijke prijzen beschikbaar zijn voor consumenten. Dit kan worden verzekerd door het opleggen van universele dienstverlening (UDV). Met het vaststellen van een niveau van UDV in een bepaalde sector geeft de overheid aan welk niveau van solidariteit zij daar tenminste wenselijk acht. Wanneer dat aanbod niet vanzelf door de markt tot stand komt is er in nutssectoren een verantwoordelijkheid voor de overheid om het zelf aan te bieden of om aanbieders daartoe te verplichten. Dit kan in principe via de volgende mogelijkheden:

- de overheid sticht een bedrijf dat de dienst voor iedereen tegen gelijke voorwaarden (waaronder de prijs) beschikbaar stelt; verlieslatende aansluitingen worden door winstgevende gesubsidieerd (kruis-subsidiëring). Ter voorkoming van «cherry picking» (alleen winstgevende aansluitingen beleveren) mogen andere (particuliere) bedrijven de dienst niet leveren;
- een privaat bedrijf krijgt (via aanbesteding) een concessie om voor een beperkte tijd en een afgebakend (bijvoorbeeld geografisch) gebied te beleveren, met daaraan gekoppeld een UDV-verplichting. Dat bedrijf

- zorgt vervolgens intern voor de benodigde verevening (zoals bij busvervoer);
- toetreding tot de markt is vrij en het bedienen van de onrendabele aansluitingen wordt aan één deelnemer opgedragen en zonodig gefinancierd uit een heffing op alle overige marktdeelnemers. Dit is bijvoorbeeld een mogelijkheid die in de wetgeving voor de telecommunicatiesector is opgenomen;
- de overheid legt zodanige eisen aan alle aanbieders op, dat klanten daardoor een bepaald aanbod gegarandeerd wordt. Dit is bijvoorbeeld het gevolg van de «must carry»-verplichting¹ die aan kabelexploitanten is opgelegd.

2.2 Bescherming gebonden afnemers

Het is een evidente verantwoordelijkheid van de overheid om zogenaamde gebonden klanten (klanten die niet zelf hun leverancier kunnen kiezen) te beschermen tegen mogelijk misbruik van de machtspositie door de aanbieder van diensten die via een netwerk geleverd worden. Daarmee geeft de overheid invulling aan haar taak de rechtszekerheid voor burgers te waarborgen.

Misbruik van een economische machtspositie tegenover gebonden afnemers kan met de Mededingingswet worden tegengegaan, ook als het om een overheidsbedrijf gaat. Indien voor een sector tot een proces van liberalisering is besloten, kan daarop aanvullend met specifieke mededingingsregelgeving² de (gedeeltelijke) monopolist gedwongen worden om efficiëntieverbeteringen door te geven aan de gebonden afnemers, zodat ook zij profiteren van de introductie van concurrentie.

2.3 Leveringszekerheid

Leveringszekerheid betekent dat een bedrijf met klanten zonder uitwijkmogelijkheden onder voorzienbare omstandigheden (storingen, calamiteiten) de levering van water, stroom, gas e.d. moet kunnen waarborgen. Het belang hiervan is evident: het gaat hier om vitale productiefactoren van de economie, zonder welke andere bedrijfsactiviteiten onmogelijk zijn en burgers (soms letterlijk) in de kou komen te staan. Ook hier is dus de rechtszekerheid in het geding.

2.4 Kwaliteit, milieu, veiligheid en volksgezondheid

Sommige eigenschappen van een product en van een productieproces vormen eveneens publieke belangen. Zo is er een direct publiek belang bij het garanderen van een zekere basis productkwaliteit: de eisen waaraan de dienstverlening en/of het product van bijvoorbeeld een nutsbedrijf dient te voldoen. Deze eisen dienen zoveel mogelijk op objectieve en verifieerbare gronden te worden gereguleerd.³ Dus: ten minste zoveel procent postbezorging binnen 24 uur, zoveel procent treinen zonder vertraging, maximaal zoveel milligram van stof x per liter drinkwater en dergelijke. Dit geldt overigens niet alleen voor netwerksectoren, maar ook voor «gewone» goederen waarvan het gebruik gevolgen kan hebben voor de veiligheid en volksgezondheid, zoals brood, geneesmiddelen en auto's. Ook daarvoor gelden diverse eisen van de overheid.

Wanneer het productie- en distributieproces risico's met zich meebrengen voor het milieu, de volksgezondheid en de (arbeids-)veiligheid, dienen ook deze te worden teruggebracht tot maatschappelijk aanvaardbare proporties.

Zowel het opstellen van kwaliteitsnormen als het toezien op de naleving ervan is een overheidstaak. Voor de vormgeving staan verschillende instrumenten ter beschikking, zoals normstelling en verboden, maar ook

¹ Een verplichting aan de eigenaar/beheerder van de kabelinfrastructuur om een minimum aantal (waarvan een deel met name genoemd) zenders als basispakket zonder decoder aan te bieden.

² Onder specifieke mededingingsregelgeving worden in deze notitie extra mededingingsregels verstaan die binnen of naast het kader van de Mededingingswet worden vastgesteld.

³ Zie ook: Bovenberg A.L. en Teulings C.N., «Op zoek naar de grenzen van de staat: publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht», WRR voorstudies en achtergronden: over publieke en private verantwoordelijkheden, WRR 1999, pp 19–136.

andersoortige instrumenten zoals verhandelbare rechten, heffingen, contracten, certificatie en dergelijke. Een recente studie naar de mogelijkheden voor de invoering van concurrentie op de afvalmarkt laat bijvoorbeeld zien dat een aanzienlijke heffing in de vorm van een belasting op het storten van afval nodig is om – bij effectieve marktwerking – te kunnen voldoen aan de door de overheid gestelde milieunormen voor storten en verbranden¹.

Het toezicht op de randvoorwaarden kan meer extensief (het bedrijf levert gecertificeerde rapportages) of juist intensief (de overheid toetst zelf de kwaliteit van de dienstverlening) worden vormgegeven. In ieder geval kan het toezicht op de randvoorwaarden nimmer aan het leverende bedrijf zelf worden overgelaten. Diverse inspecties verbonden aan of in opdracht van ministeries zien er op toe dat de randvoorwaarden worden nageleefd; in deze notitie noemen wij dat kwaliteitstoezicht, ter onderscheiding van het mededingingstoezicht op de concurrentieverhoudingen (zie verder hoofdstuk 3).

2.5 Doelmatige marktordening en doelmatig toezicht

De productie en distributie goederen en diensten dienen plaats te vinden tegen maatschappelijk aanvaardbare (alternatieve) kosten. Het gaat hierbij om twee groepen van kosten:

- de kosten van productie, transport en distributie die direct via de tarieven aan de afnemers toegerekend worden;
- de kosten van controle, handhaving en toezicht die vaak op meer indirecte wijze (belastingen) door de afnemers worden gevoeld.

De overheid kan deze kosten verminderen door een op de sector optimaal toegesneden marktordening en door doelmatig toezicht. De kosten van de eerste groep kunnen met concurrentieprikkels zo laag mogelijk gehouden worden; dit komt in hoofdstuk 4 aan de orde. De kosten uit de tweede groep kunnen beheerst worden door doelmatig toezicht: de kwaliteit van het water controleer je niet door een inspecteur langs iedere kraan te sturen, maar kan met een zelfde doeltreffendheid gebeuren door onder andere certificatie van bedrijfsprocessen en steekproefsgewijze controles door de toezichthouder, zoals nu de praktijk is. Doeltreffendheid en doelmatigheid van het toezicht moeten met elkaar in balans gebracht worden, waarbij doeltreffendheid van het toezicht uiteraard zwaar moet wegen. Dit wordt in hoofdstuk 3 behandeld.

3. Toezicht op publieke belangen

In hoofdstuk 2 is aangeduid dat het bij netwerksectoren primair gaat om vast te stellen welke publieke belangen in het geding zijn en dat deze belangen via heldere normstelling en toezicht moeten worden gehandhaafd.

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar het toezicht. Met welke vormgeving van het toezicht kunnen de publieke belangen het meest effectief en doelmatig worden gewaarborgd? Het toezicht op (geprivatiseerde) nutsvoorzieningen valt in twee soorten uiteen:

- het controleren van de naleving van wettelijke (kwaliteits)normen en verplichtingen inzake universele dienstverlening, leveringszekerheid, (product)kwaliteit, milieueffecten, arbeidsomstandigheden e.d. (par. 3.1);
- toezicht op het marktgedrag of economische prestaties van ondernemingen, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen toezicht in een stabiele markt en toezicht tijdens een transitiefase. (par. 3.2).

¹ Zie: E. Dijkgraaf, R.F.T. Aalbers en M. Varkevisser, Afvalmarkt in de branding, OCFEB, juni 1999.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een afweging van de voor- en nadelen van privatisering, zowel voor een concurrerende markt als bij een monopolioïde marktstructuur (par. 3.3).

3.1 Normeren en toezicht houden op publieke belangen

In hoofdstuk 2 is een aantal publieke belangen gedefinieerd waarvoor de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid draagt: universele dienstverlening, bescherming gebonden afnemers, leveringszekerheid, (product)kwaliteit, milieueffecten e.d. Deze belangen vormen als het ware de maatschappelijke randvoorwaarden waarbinnen ordening van markten plaats moet vinden. De overheid dient deze publieke belangen zoveel mogelijk te normeren in objectieve, verifieerbare en juridisch afdwingbare eisen. De bescherming van gebonden afnemers valt onder het mededingingstoezicht dat in paragraaf 3.2 wordt besproken. In feite gaat het hier namelijk om het voorkomen van misbruik van marktmacht.

Om de naleving van deze maatschappelijk randvoorwaarden te kunnen garanderen is toezicht onontbeerlijk. Het instrument toezicht dient ter ondersteuning van de ministeriële verantwoordelijkheid. Via het toezicht wordt de minister immers geïnformeerd over bijvoorbeeld de naleving van wet- en regelgeving (CTSV), de juiste en doelmatige besteding van publieke middelen (rijkstoezicht op rechtsbijstandverlening) en ontwikkelingen in een bepaalde sector (inspectie politie).¹ Een goede informatievoorziening vanuit de sector naar de toezichthouder is daarom essentieel om te voorkomen dat deze door «informatiescheefheid» niet in staat is om effectief te kunnen opereren. Een onvoldoende geïnformeerde toezichthouder dreigt immers een «gevangene» te worden van de organisaties waar deze toezicht op moet houden («regulatory capture»).

Naast voldoende informatie dient de overheid over instrumenten te beschikken om de naleving van wet- en regelgeving, concessie- en vergunningsvoorwaarden te kunnen handhaven. De instrumenten kunnen worden onderverdeeld in preventief toezicht (vooraf) en repressief toezicht (achteraf):

- preventief: overleg, goedkeuring, aanwijzing
- repressief: vernietiging, intrekking, schorsing, bestuursdwang en last onder dwangsom, bestuurlijke boete

De positionering van het toezicht is een kwestie van maatwerk. Het toezicht kan rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de minister uitgeoefend worden, maar vaak wordt er ook gekozen om de toezichtstaken te delegeren of mandateren aan gespecialiseerde (onafhankelijke) toezichthouders die op afstand staan van het departement (voorbeelden: Inspectie Milieuhygiëne, OPTA, Staatstoezicht op de Mijnen, Rijksverkeersinspectie etc.). Het uitoefenen van toezicht is echter altijd een overheids-taak en kan niet aan de (geprivatiseerde) onderneming zelf worden overgelaten. Om dubbele petten te vermijden en publieke belangen objectief te waarborgen dient het toezicht in principe uitgevoerd te worden door een onafhankelijke instantie.²

¹ Voorbeelden afkomstig uit rapport commissie-Holtslag, «De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund» (Kamerstukken II, 1998–1999, 26 200 VII, nr. 48).

² Illustratief in dit opzicht is de privatisering van de spoorwegen in het VK. Het geprivatiseerde Railtrack is niet alleen eigenaar van het spoor, maar tevens verantwoordelijk voor het vaststellen van de veiligheidsnormen en het toezicht daarop. Al vóór het grote treinongeluk bij Paddington, najaar 1999, had de Britse regering bekend gemaakt dat zij normstelling en toezicht wilde afzonderen. Dit wordt nu versneld uitgevoerd.

van de gassector. Voor de drinkwatersector bestaan al wel langere tijd regels om de publieke belangen zoals volksgezondheid te beschermen. Het ontwikkelen van spelregels voor het behartigen van publieke belangen moet in de praktijk tenminste gelijk opgaan met het vormgeven van de wetgeving voor de marktordening van de te liberaliseren sector. Het is daarom aan te bevelen zo'n proces met zorgvuldigheid te doorlopen, opdat zeker gesteld kan worden dat de publieke belangen goed zijn gedefinieerd voordat de markt volledig wordt geliberaliseerd. En zolang de publieke randvoorwaarden nog niet helder zijn, terughoudend te zijn met liberaliseren of de toezichthouder enige ruimte te geven om binnen algemene wettelijke normen verder te detailleren, ook afhankelijk van technologische ontwikkelingen. De positionering en de rol van de toezichthouder komt verder aan de orde in de Ambtelijke Commissie Toezicht (ACT), die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 29 september 1999 heeft geïnstalleerd¹.

Voorbeeld: de Elektriciteitswet 1998

In hoofdstuk 2 en in deze paragraaf zijn de publieke belangen en het toezicht daarop in meer algemene termen aangegeven. Per sector moet de overheid een specifieke vertaling en invulling geven. Dat dit zeer wel doenlijk is blijkt uit het voorbeeld van de Elektriciteitswet van 1998. In deze wet zijn de publieke belangen stevig verankerd, waarbij de Dienst uitvoering en toezicht elektriciteitswet (DTe) toezicht houdt op de uitvoering en naleving van de wet. Zie de uitwerking in box 1.

3.2 De vorm van het mededingingstoezicht

In paragraaf 3.1 is ingegaan op het normeren van, en toezien op publieke belangen als universele dienstverlening, leveringszekerheid, kwaliteit en overige publieke belangen, zoals milieu, veiligheid en volksgezondheid. Het toezicht van de overheid richt zich daarnaast ook op het bewaken van goede concurrentieverhoudingen. Op alle denkbare ondernemersactiviteiten is de Mededingingswet van toepassing. De Mededingingswet bevat bepalingen die de NMa onder meer in staat stelt om concurrentiebeperkende afspraken en misbruik van economische machtspositie effectief te bestrijden (respectievelijk artikel 6 en 24).

Voor het bewaken van gezonde concurrentieverhoudingen in netwerksectoren volstaat in principe toezicht op basis van de Mededingingswet. Vanwege het leidinggebonden karakter van de sector kunnen daarnaast (in een overgangperiode) sectorspecifieke mededingingsregels noodzakelijk blijken om interconnectie tussen de netwerken te waarborgen (zoals tussen het vaste telecommunicatienetwerk van KPN en het mobiele netwerk van Libertel).

Marktgedrag of de toelating van nieuwe spelers tot het marktsegment kan worden beïnvloed door bijvoorbeeld asymmetrische regels te stellen die nieuwe toetreders in de gelegenheid stellen zich een marktpositie te verwerven. Een ander voorbeeld van tijdelijke regulering is de specifieke bescherming van marktpartijen die vooralsnog een ongelijke concurrentiepositie hebben.

¹ De taak van de ACT is tweeledig. Enerzijds zal de commissie de zelfevaluaties begeleiden, die door departementen worden verricht op basis van de checklist uit het rapport «De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund» van de commissie-Holtslag (Kamerstukken II, 1998–1999, 26 200 VII, nr. 48). Anderzijds zal de commissie de minister van BZK in september 2000 adviseren over de aspecten die in toezichtsarrangementen een cruciale rol spelen. Het advies van de ACT moet een bouwsteen vormen voor de in het Regeerakkoord aangekondigde kaderstellende notitie over toezicht.

Box 1 – Invulling van publieke taken: de Elektriciteitswet

Universele dienstverlening

- geïntegreerde bedrijven worden gesplitst in een leveringsbedrijf en een netwerkbedrijf
- het netwerkbedrijf heeft een wettelijke plicht afnemers op verzoek aan te sluiten (aansluitplicht) en voor hen elektriciteit te transporteren (transportplicht)
- het netwerkbedrijf heeft de plicht om netgebruikers non-discriminair toegang tot het net te verlenen

- de minister beoordeelt de onafhankelijkheid van het netwerkbedrijf en moet met de aanwijzing van de netbeheerder instemmen
- de toezichthouder DTe stelt de netwerktarieven vast voor alle afnemers

Bescherming van de gebonden afnemer (zolang er nog sprake is monopolies)

- er is een vergunningplicht voor levering aan gebonden afnemers; de vergunning wordt door de minister verleend
- vergunninghouders hebben een leveringsplicht aan gebonden afnemers
- de minister stelt de tarieven vast voor levering aan gebonden afnemers

Leveringszekerheid

- vergunninghouders dienen bij de toezichthouder ramingen van de verwachte vraag ter toetsing in te dienen
- vergunninghouders dienen aan te geven hoe zij in de verwachte vraag voorzien

Kwaliteit, veiligheid

- netbedrijven zijn verplicht om technische voorwaarden voor te stellen waaraan zij zelf moeten voldoen en waarin vastgelegd wordt hoe de kwaliteit en veiligheid van de infrastructuur wordt gehandhaafd; de DTe stelt deze voorwaarden vast
- transparantie door publicatie door netbeheerders van kwaliteitsprestaties (bijv. aantal storingen)
- netgebruikers die worden aangesloten dienen ook aan de door de DTe vastgestelde technische voorwaarden te voldoen
- netbedrijven dienen capaciteitsplannen te maken waarin zij aangeven welke netuitbreidingen worden voorzien en zullen worden uitgevoerd

Doelmatige marktordering en doelmatig toezicht

- wetgeving heeft geleid tot sterk toegenomen concurrentie en een beurs voor elektriciteit
- steeds lagere prijzen voor vrije afnemers
- lagere tarieven door DTe (voor 2000 trendbreuk met daling van 2% (225 mln.)
- kleine toezichthouder die stuurt op prestatie-indicatoren

Uitgangspunt van het kabinet is dat terughoudend met het creëren van sectorspecifieke mededingingsregels dient te worden omgesprongen.¹ De sectorspecifieke mededingingsregels worden bij voorkeur door de NMa gehandhaafd vanwege het bestaan van mogelijke overlap met de Mededingingswet. Dit voorkomt inconsistente toepassing van algemene en bijzondere mededingingsregels en mededingingsbegrippen en gaat «forumshopping» bij verschillende toezichthouders tegen. Overigens staat de NMa zelf ook weer onder toezicht van de Minister van Economische Zaken en kunnen de uitspraken van de NMa door de rechter worden getoetst. Tenslotte dient van tijd tot tijd te worden heroverwogen of specifieke mededingingsregels nog steeds noodzakelijk zijn.

Bij het vormgeven van het mededingingstoezicht gelden verder de volgende principes. Repressief toezicht verdient in het algemeen de voorkeur boven preventief toezicht en vergunningenstelsels dienen zo veel mogelijk voorkomen te worden. Handhaving van wettelijke voorschriften dient bij voorkeur langs bestuursrechtelijke weg te gebeuren. Tenslotte is mededingingstoezicht een separate overheidstaak die nooit kan worden uitgevoerd door de producent zelf.

3.3 Publieke belangen en privatiseren

In het verleden produceerde de overheid goederen en diensten in netwerksectoren met een nutskarakter meestal zelf. Eén overheidsbedrijf was eigenaar van de infrastructuur en produceerde en leverde als enige de goederen en diensten aan de gebonden klanten. De laatste jaren laat

¹ Kabinetsstandpunt over «Zicht op toezicht» MDW werkgroep Toezicht op Nutsvoorzieningen, Kamerstukken II, 1997–1998, 24 036, nr. 73H.

de overheid deze taken steeds vaker (gedeeltelijk) over aan marktpartijen. De noodzaak publieke belangen te behartigen betekent namelijk niet dat de overheid zelf ook de producent moet zijn van deze diensten. Ook voor gewone marktsectoren stelt en handhaaft de overheid immers regels voor kwaliteit, veiligheid, volksgezondheid en milieu.¹ Of in de woorden van Blair en Schröder: «the state should not row, but steer; not so much control, as challenge».²

Wanneer een markt wordt geliberaliseerd, ligt de vraag voor of het zinvol is het publieke eigendom van een onderneming te handhaven. Het kabinet maakt daarbij onderscheid tussen markten die zodanig zijn geliberaliseerd dat er sprake is van effectief met elkaar concurrerende ondernemingen en markten waar (nog) onvoldoende concurrentie is. Met andere woorden: in de eerste plaats moet de aandacht uitgaan naar een doelmatige marktordening, pas daarna kan het privatiseringsvraagstuk beantwoord worden.³

Privatisering in een concurrerende markt

Wanneer een markt eenmaal voldoende concurrerend is kan het overheids-eigendom – bij goed toezicht – afgestoten worden. Afstoten van de aandelen door de overheid ligt in deze situatie voor de hand om onder meer de volgende redenen:

- Het doorsnijden van de band met de overheid dwingt tot prestatieverbeteringen, want slecht presteren wordt onherroepelijk door de rendementsgerichtheid van aandeelhouders en concurrentie op de kapitaalmarkt afgestraft; eventuele verliezen kunnen niet meer op de overheid worden afgewenteld.
- Majeure bedrijfsbeslissingen zoals investeringen, overnames of fusies kunnen sneller en daardoor adequater genomen worden en investeringen kunnen gevrijwaard blijven van budgettaire aanslagen. Dit zal de lange termijn perspectieven van de desbetreffende onderneming en de daaraan verbonden werkgelegenheid kunnen versterken;
- het afstoten van het eigendom van de onderneming voorkomt ongelijke concurrentieverhoudingen tussen publieke en private partijen («markt en overheid»⁴).

De overheid kan scherper reguleren en toezien indien de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en onderneming duidelijk is gedefinieerd. Er kan immers spanning ontstaan als een overheid of een regulator een scherp contract wil sluiten dan wel toezicht moet houden en diezelfde overheid als aandeelhouder uiteindelijk zelf de rekening gepresenteerd krijgt. Juist in verband met deze «dubbele-petten-problematiek» zijn onafhankelijke toezichthouders in Europese liberaliseringrichtlijnen uitgangspunt.

Privatisering bij onvoldoende concurrentie

De vraag of privatiseren wenselijk is kan zich ook voordoen in (segmenten van de) netwerksectoren waarin (nog) geen noemenswaardige concurrentie is. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als het maatschappelijk niet efficiënt is om meer dan één netwerk aan te leggen. In beginsel biedt privatisering in deze markten eveneens de voordelen die hierboven zijn geschetst. Niettemin is er wel een belangrijk verschil: de tucht van de markt werkt (nog) niet volledig. Hierdoor hebben monopolisten minder prikkels om de kosten in de hand te houden⁵. Kostenstijgingen kunnen immers aan de – gebonden – afnemers worden doorberekend. Een ander nadeel is dat sterke marktposities ook eenvoudiger aanleiding geven voor misbruik van economische machtsposities waarvan de gebonden afnemer de dupe is. Deze nadelen kunnen zich natuurlijk ook bij een publiek mono-

¹ In de volksgezondheid is de overheid in het algemeen ook geen producent. De private partijen zoals ziekenhuizen, artsen en zorgverzekeraars opereren binnen een door de overheid afgebakend speelveld. Met die afbakening geeft de overheid vorm aan haar verantwoordelijkheid. Een vergelijkbare situatie treffen we aan bij de volkshuisvesting.

² Blair en Schröder, *The Third Way/Die neue Mitte*, zomer 1999.

³ Newbery, D.M.; «Privatisation and Liberalisation of Network Utilities»; *European Economic Review*; 41 (3–5), April 1997, pag 357–83.

⁴ Zie ook het Eindrapport van de MDW-werkgroep Markt en Overheid, februari 1997, Kamerstukken II, 1996–1997, 24 036, nr. 45. Zoals afgesproken in het Regeerakkoord bereidt het kabinet thans een wetsvoorstel voor om deze ongelijke concurrentieverhoudingen tegen te gaan.

⁵ Zie: E. Dijkgraaf, R.F.T. Aalbers en M. Varkevisser, *Afvalmarkt in de branding*, OCFEB, juni 1999, Bijlage B; uit een aantal vergelijkende studies in uiteenlopende sectoren blijkt dat private monopolies niet altijd efficiënter zijn dan publieke monopolies.

polie voordoen, maar door het ontbreken van een doelstelling de aandeelhouderswaarde te maximaliseren, is dit minder waarschijnlijk.

Zoals reeds eerder naar voren kwam valt dergelijk monopolistisch gedrag met effectief mededingingstoezicht tegen te gaan. Dat staat op zich los van het eigendomsvraagstuk. Het toezicht op misbruik van een economische machtspositie is immers in de Mededingingswet geregeld en geldt ook voor overheidsondernemingen. Daarnaast kan een belangrijke rol zijn weggelegd voor sectorspecifieke regulering, waarbij een toezichthouder gebruik kan maken van methoden als maatstafconcurrentie en benchmarking. Buitenlandse ondernemingen of – in het geval van regionale monopolies – andere regionale monopolisten kunnen dan het benodigde vergelijkingsmateriaal bieden.

Het is echter niet uit te sluiten dat het enige tijd zal duren voordat een toezichthouder in staat is de netwerkfunctie van een sector op effectieve wijze te reguleren en aldus effectief tegenspel te bieden aan een monopolist. Bijvoorbeeld in een markt die in een transitiefase naar een nieuwe marktordening verkeert of wanneer sprake is van asymmetrische informatie en de toezichthouder ervaring moet opdoen met het verkrijgen van de juiste gegevens om zijn beleid op te baseren. Daarom kan het in deze situaties overweging verdienen om als overheid tijdelijk via het aandeelhouderschap de vinger aan de pols te houden tot de regels en het toezicht voor de netwerkfunctie zich voldoende hebben bewezen. Voordat de stap naar privatisering van het netwerk wordt genomen dient te worden bezien of er voldoende zekerheid bestaat over de effectiviteit van het toezicht op de nieuwe marktordening, aangezien de stap naar privatisering niet eenvoudig is terug te draaien.

Dit betekent dat gedurende een zekere periode publiek eigendom te prefereren kan zijn boven privatisering. Hiervoor bestaan verschillende varianten: van 100%-eigendom via een meerderheidsbelang tot een «golden share». Het publiek eigendom hoeft niet permanent te zijn. Na verloop van tijd, dat wil zeggen als de regels en het toezicht zich hebben bewezen en hun gezag onaantastbaar is, zal privatisering vanwege de eerder genoemde voordelen van het afstoten van aandelen opnieuw kunnen worden overwogen. Dit neemt echter niet weg dat in concrete gevallen om andere redenen (bijvoorbeeld om de positie van het bedrijf op de internationale markt te verbeteren en de daarvoor noodzakelijke flexibiliteit in handelen) reeds in een eerder stadium tot privatisering kan worden overgegaan.

De vraag of privatisering opportuun is in monopolioïde situaties zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Indien een effectief economisch toezicht aanwezig is, ligt het voor de hand wel tot privatisering over te gaan. Indien daarvan geen sprake is, zal een afweging moeten plaatsvinden waarbij de voordelen van privatisering worden afgezet tegen het risico van machtsmisbruik door de monopolist. In concrete gevallen zal dus kunnen worden besloten reeds toch al tot privatisering over te gaan (bijvoorbeeld om de positie van het bedrijf op de internationale markt te verbeteren en de daarvoor noodzakelijke flexibiliteit van handelen).

Bij het maken van bovenstaande afweging verdient het bovendien aanteekening dat het in overheidshanden houden van een onderneming op zich geen garanties biedt dat het algemeen belang wordt gediend. Indien de overheidsonderneming een structuur NV is – wat bij nutsbedrijven vaak het geval is – heeft de overheid uit hoofde van zijn aandeelhouderschap geen zeggenschap om met dat oogmerk de beslissingen van het management van die onderneming te beïnvloeden. Ook bieden overheidsaandelen geen garantie dat de overheid alle informatie krijgt die ze nodig

heeft voor het beoordelen of het bedrijf de publieke belangen adequaat dient. Daarnaast bieden benoemingsrechten van de overheid ten aanzien van de Raad van Commissarissen geen mogelijkheid om het beleid van de onderneming te beïnvloeden. De leden van de Raad van Commissarissen handelen immers zonder last en ruggespraak en zijn wettelijk primair verantwoordelijk voor het belang van de onderneming.

Uit het bovenstaande volgt dat de effectiviteit van «corporate governance» (aandeelhouderschap; vertegenwoordiging in RvC) als instrument voor de overheid om publieke belangen te behartigen beperkt is. Dit onderstreept nogmaals de voorkeur om publieke belangen zoveel mogelijk te waarborgen via publiekrechtelijke wegen (wet- en regelgeving; onafhankelijk overheidstoezicht) of via privaatrechtelijke contracten (concessies) waarin afspraken over te behalen prestaties afdwingbaar worden neergelegd.

4. Marktordening van netwerksectoren

Dit hoofdstuk inventariseert in een analytisch kader de verschillende mogelijkheden voor ordening van concurrentie in netwerksectoren. Bezien wordt welke wijze van marktordening stimuleert tot de meest doelmatige productie en goede bediening van de klant, gegeven de karakteristieken van de netwerksector. De publieke belangen die in hoofdstuk 2 zijn genoemd gelden als uitgangspunt; zij vormen de randvoorwaarden waarbinnen naar concurrentiemodaliteiten wordt gezocht om die publieke belangen zo doelmatig mogelijk tot hun recht te laten komen. De concurrentiestelling is dus behulpzaam bij het zo doelmatig mogelijk realiseren van publieke belangen; marktwerking is geen doel, maar een middel. De meest geschikte concurrentiemodaliteit zal per netwerksector verschillen, omdat deze afhankelijk is van de specifieke kenmerken van de sector. Marktordening is maatwerk.

4.1 Karakteristieken van netwerksectoren

Een overzicht van de verschillende netwerksectoren wordt in onderstaande tabel gegeven, waarbij opgemerkt moet worden dat dit, gelet op de voortgaande innovatie in netwerksectoren, geen statische indeling is:

Markt	Product/dienst	Infrastructuur	Carrier
gas	gas	gasleidingen	/
elektriciteit	stroom	elektriciteitsleidingen	/
water	drinkwater	waterleidingen	/
	inzameling afvalwater	riolering	/
	zuivering afvalwater	zuiveringsinstallaties	/
communicatie	telefonie	telefoonlijnen, kabel, mobiel net	/
	fax	idem	/
	e-mail	idem (internet)	/
	post	postbussen, distributie- en sorteercentra	postbode
informatie	televisie	kabel, ether, satelliet, telefoonlijn	/
	radio	kabel, ether, telefoonlijn	/
	internet	kabel, telefoonlijn	/
openbaar vervoer	regionaal vervoer	openbare weg, haltes, rails	bus, tram, metro
openbaar vervoer	landelijk vervoer	rails, stations	trein
afval	verzameling en verwerking	stortplaatsen	vuilniswagen
	afval	verbrandingsovens	

Sommige onderdelen van netwerksectoren hebben kenmerken die de mogelijkheden voor concurrentie beperken. Zonder interventie van de overheid zouden de ondernemingen die in deze onderdelen van een

sector actief zijn, over een maatschappelijk ongewenste economische machtspositie kunnen beschikken ten opzichte van de (gebonden) afnemers van hun goederen en diensten. De theorie over netwerken (essential facility doctrine) onderscheidt de volgende relevante kenmerken:

- hoge verzonken kosten van de infrastructuur
- netwerkexternaliteiten
- schaal- en synergievoordelen

Voor het kiezen van de meest geschikte marktordening is het allereerst noodzakelijk om inzicht te krijgen in de onderdelen van de netwerksector waar deze specifieke karakteristieken zich bevinden. Daartoe onderscheidt men doorgaans drie onderdelen:

productie => transport (netwerk) => levering

Door deze onderdelen analytisch te onderscheiden blijkt waar de specifieke kenmerken van netwerksectoren zich voordoen. Meestal is dat het beheer van het netwerk waarover transport plaatsvindt; dat is de kern van het natuurlijk monopolie (zie box 2). Overigens betekent het analytisch scheiden niet dat er ook feitelijke scheiding met plaatsvinden. Er zijn zeer wel integratievoordelen denkbaar die tegen een feitelijke scheiding pleiten.

Box 2 – Verticale scheiding van marktsegmenten

In de onderdelen van de netwerksector waar sprake is van hoge verzonken kosten en zich grote schaal- en synergievoordelen voordoen, zijn de mogelijkheden voor concurrentie klein en kan sprake zijn van een natuurlijk monopolie. Dit is meestal bij het netwerk in de productiekolom. Om de markt zo goed mogelijk zijn werk te laten doen is het wenselijk om de potentieel competitieve segmenten van een markt (productie en levering) te scheiden van het niet-competitieve marktsegment (het netwerk). De niet-competitieve activiteiten kunnen op deze manier worden geïsoleerd en gereguleerd.

Volledig segmenteren?

De scheiding van marktsegmenten in de bedrijfskolom kan op drie manieren:

- boekhoudkundig (kosten juist toerekenen);
- organisatorisch (onderbrengen in verschillende bedrijfseenheden);
- juridisch (afsplitsen in verschillende bedrijven).

Naarmate de scheiding strikter wordt doorgevoerd (met als uiterste volledige juridische scheiding) wordt beter gewaarborgd dat de beheerder/eigenaar van het netwerk het medegebruik van het netwerk door andere gebruikers niet onnodig belemmert en is eenvoudiger en effectiever toezicht mogelijk. Doel van de scheiding is dus te voorkomen dat een verticaal geïntegreerd bedrijf misbruik maakt van zijn economische machtspositie.

Voor sommige netwerksectoren kan nog als bijzondere karakteristiek worden genoemd de beperkte beschikbaarheid van bronnen. In de drinkwatersector is dit bijvoorbeeld heel belangrijk. Wie over drinkwaterwinning beschikt heeft uiteraard een zeer sterke marktpositie in de bedrijfskolom, die wat betreft impact is te vergelijken met het natuurlijk monopolie van het netwerk.

4.2 De ladder van concurrentiemodaliteiten

Terwijl de overheid in het verleden meestal zelf via een monopolie produceerde, wordt de voortbrenging van steeds meer publieke taken thans blootgesteld aan concurrentie. Er zijn grofweg vier ontwikkelingen die de

wenselijkheid en mogelijkheid van introductie van concurrentie in netwerksectoren met een nutskarakter versterkt hebben:

- toenemende aandacht voor achterblijvende productiviteit van publieke uitvoering;
- technologische ontwikkelingen waardoor geen of minder overheidsinmenging meer nodig is om tot gewenste uitkomsten te komen (bijvoorbeeld telecommunicatie);
- ervaringen met nieuwe instrumenten om markten te reguleren (zoals bijvoorbeeld specifieke tariefregulering in de elektriciteitssector, zie box 4);
- groter belang van goede prestaties van netwerksectoren met een nutskarakter vanwege de toenemende internationale concurrentie in markten waar deze sectoren input voor leveren.

Deze ontwikkelingen liggen ook ten grondslag aan de Europese richtlijnen die de opheffing van concurrentiebelemmeringen codificeren om zo één Europese markt te creëren. Veel van de liberaliseringprocessen van de afgelopen jaren (spoor, post, telecom, elektriciteit, gas) zijn dan ook geïnitieerd door Europese regelgeving.¹

In de economische literatuur worden verschillende modaliteiten onderscheiden voor concurrentie in netwerksectoren. De meest gebruikte indeling is:

- concurrentie tussen infrastructuren (par. 4.3)
- concurrentie op de infrastructuur (par. 4.4)
- concurrentie om de markt (par. 4.5)
- maatstafconcurrentie en benchmarking (par. 4.6)

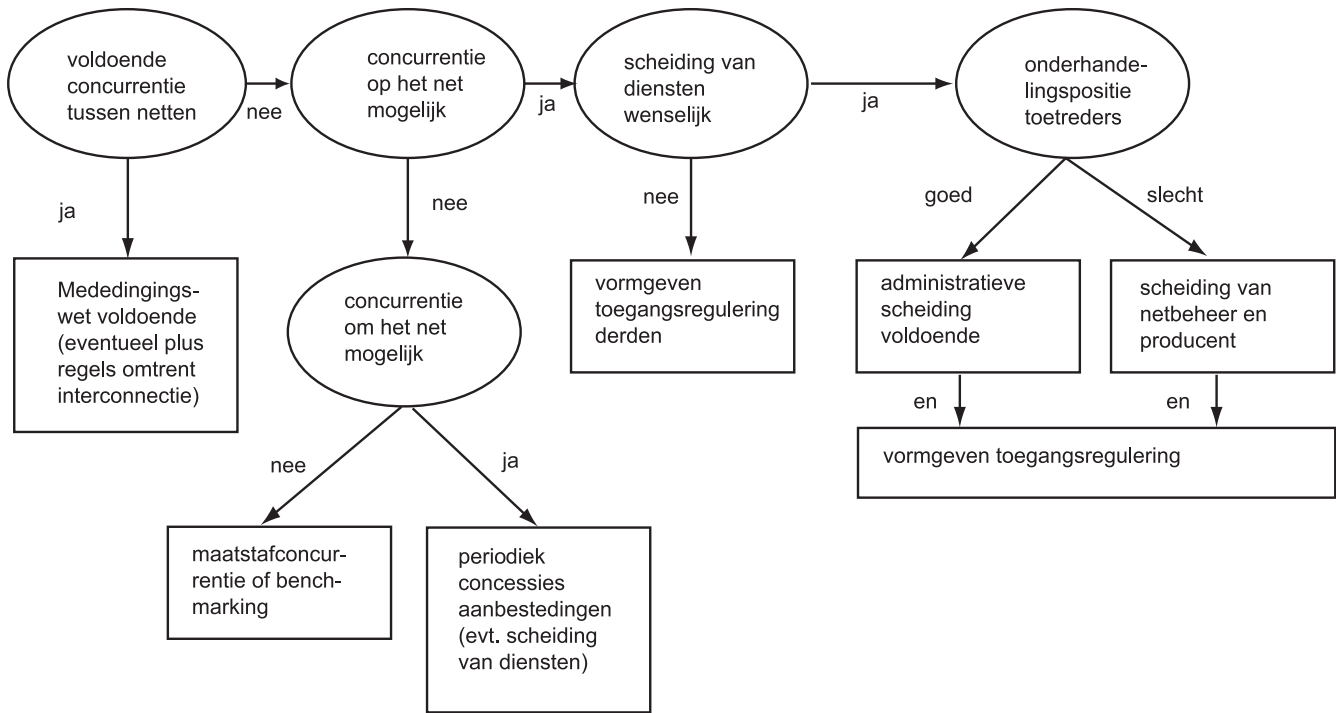
Deze opsomming kent een zekere voorkeursvolgorde. Bij concurrentie tussen infrastructuren kunnen aanbieders gebruik maken van verschillende infrastructuren om hun diensten aan te bieden. Indien er geen alternatieve infrastructuren beschikbaar zijn, biedt het openstellen van het één netwerk voor derden mogelijkheden om meerdere aanbieders tegelijk en onder gelijke condities hun diensten aan te bieden: concurrentie op de infrastructuur.

Als duplicatie van de infrastructuur niet mogelijk is en concurrentie op de infrastructuur moeilijk te organiseren is, kan periodieke aanbesteding van exploitatieconcessies een optie zijn: concurrentie om de markt.

Wanneer ook concurrentie om de markt niet mogelijk is, kan worden teruggevallen op maatstafconcurrentie of benchmarking. Bij deze concurrentiemodaliteiten is er evenmin directe concurrentie, maar wordt de producent beoordeeld op zijn prestaties in vergelijking met die van andere bedrijven.

Onderstaande analyse gaat per onderdeel van een markt in op de vraag welke concurrentievorm het meest passend is, rekening houdend met de specifieke technologische karakteristieken van de sector, de noodzaak tot waarborging van de publieke belangen en de vormgeving van het toezicht. Ook de mate waarin er al sprake is van grensoverschrijdende handel of de mate waarin private partijen al actief zijn op de markt, kunnen mede richting geven aan de te kiezen concurrentievorm en de positionering van het netwerk daarin. Sterk vereenvoudigd ziet het zoekproces naar de optimale marktordening er als volgt uit:

¹ Bij elektriciteit en gas is een reciprociteitsbeginsel in de regelgeving opgenomen. Indien Europese lidstaten achterblijven met de opening van hun markten, kan op dat beginsel een beroep worden gedaan: de opening van de Nederlandse markt voor buitenlandse ondernemingen kan dan worden gerelateerd aan de mate waarin de thuismarkt van een buitenlands bedrijf reeds geopend is. Reciprociteit is dus geen instrument om het tempo van liberalisering te vertragen, maar juist om de vorming van de interne markt te bespoedigen. Ook in het wetsvoorstel voor de Wet Personenvervoer 2000 heeft het kabinet een reciprociteitsbeginsel voorgesteld.



4.3 Concurrentie tussen infrastructuren

Concurrentie tussen infrastructures houdt in dat aanbieders van nutsvoorzieningen gebruik kunnen maken van verschillende netwerken om de klant te bedienen. Andersom betekent dit dat de klant kan kiezen langs welk netwerk hij of zij een product of dienst afneemt. Concurrentie tussen infrastructures betekent ook een prikkel om netwerken doelmatig aan te leggen en te beheren. Aangezien met aanleg en onderhoud van netwerken gewoonlijk hoge kosten gemoeid zijn, kan het doelmatigheidseffect hiervan zeer groot zijn en leiden tot lagere tarieven voor de afnemer.

In marktsegmenten met hoge verzonken kosten is concurrentie tussen infrastructures echter meestal geen optie, omdat duplicatie van het netwerk niet rendabel is. Om die reden zijn bijvoorbeeld de netwerken voor energie een natuurlijk monopolie. Dit is echter om drie redenen geen vast gegeven:

- Allereerst kunnen technologische ontwikkelingen hierin verandering brengen, zoals is gebeurd in de telecommunicatiesector. Telecommunicatie via mobiele netwerken of via de kabel worden steeds meer alternatieven voor het traditionele vaste telecommunicatienetwerk.
- Daarnaast kunnen door technologische ontwikkelingen de aanlegkosten van een netwerk dalen, waardoor duplicatie rendabel wordt.
- Ten derde kan door toename of differentiatie van de vraag duplicatie van een netwerk rendabel worden. Het zou dan bijvoorbeeld rendabel kunnen worden om meer dan één railverbinding tussen twee plaatsen aan te leggen, zoals nu deels gebeurt door het 4-sporig maken van trajecten, of om naast de gebruikelijke leidingen voor water van drinkwaterkwaliteit aparte leidingen aan te leggen voor water van een andere kwaliteit voor bijvoorbeeld de procesindustrie of het wassen van auto's.

¹ Het schema is bedoeld om de analyse te ordenen en niet als blauwdruk, omdat in het schema niet alle relevante kenmerken van de verschillende sectoren opgenomen kunnen worden.

Bij concurrentie tussen infrastructuren blijven specifieke regelgeving en toezicht noodzakelijk voor publieke belangen als kwaliteit, veiligheid, milieu en volksgezondheid. De overige publieke belangen zoals omschreven in hoofdstuk 2 laten zich bij deze concurrentiemodaliteit als volgt relatief eenvoudig normeren en handhaven. Wanneer klanten voldoende keuzevrijheid hebben is van gebonden klanten na een overgangperiode niet langer sprake. De Mededingingswet is dan in principe voldoende om de klant te beschermen. Door de keuzevrijheid is ook leveringszekerheid voldoende gewaarborgd. Het regelen van de universele dienstverlening is maar beperkt noodzakelijk, omdat de meeste klanten door diverse aanbieders bediend kunnen worden. Zonodig kan de verplichting om onrendabele aansluitingen te bedienen bijvoorbeeld worden opgedragen aan één marktpartij, en worden gefinancierd via een heffing voor alle overige marktdeelnemers (zie voor andere modaliteiten hoofdstuk 2).

Box 3 – de Telecommunicatiesector

Door technologische ontwikkelingen is de infrastructuur van vaste telecommunicatie geen natuurlijk monopolie meer. (Tijdelijke) sectorspecifieke regels zorgen voor een goede overgang van een monopolioïde naar een concurrerende markt. Zo zijn de voormalige monopolisten verplicht om op kosten gebaseerde en non-discriminerende nettarieven te gebruiken voor de toegang van andere aanbieders tot hun netwerk. Zolang er nog onvoldoende concurrentie is stelt de OPTA bovendien maximum afzetprijzen (price caps, zie box 4) vast voor gebruikers van telecommunicatiediensten. De Nederlandse overheid gaat er van uit dat de markt zelf zal voorzien in de verzorging van universele dienstverlening. Wanneer de markt er niet zelf in voorziet kan de overheid deze taak uitbesteden.

Uit ervaringen in de telecommunicatiesector blijken de baten van concurrentie tussen infrastructuren.¹ Technologische ontwikkelingen in de telecommunicatiesector, aangespoord door toenemende concurrentie, hebben geleid tot vele nieuwe producten (mobiele telefonie, voice mail) en prijsdalingen. Een gemiddelde consument is jaarlijks tachtig gulden goedkoper uit voor zijn abonnement en lokale en interlokale gesprekken; een kleinschalige ondernemer zo'n zeshonderd gulden per jaar. Mobiele telefonie is in de eerste helft van 1998 circa 30% goedkoper geworden. En een telefoongesprek naar New York daalde in 6 jaar tijd zo'n 80% in prijs. De prijsdalingen zullen zich nog verder doorzetten, omdat de OPTA heeft bepaald dat de prijzen van een mandje van diensten (abonnementen, lokale en interlokale vaste telefonie en gesprekken van vast naar mobiel) in de komende drie jaar jaarlijks gemiddeld met 5,3% moeten worden verlaagd. Volgens de OPTA zal de gemiddelde KPN-abonnee hierdoor jaarlijks tussen de 60 en 100 gulden op zijn binnenlandse gesprekken besparen.

4.4 Concurrentie op de infrastructuur

Wanneer concurrentie tussen infrastructuren niet mogelijk is omdat er geen alternatieve infrastructuren beschikbaar zijn, kan worden onderzocht of het technisch mogelijk is dat meerdere aanbieders van dezelfde infrastructuur gebruik maken. Als dit het geval is, kan er concurrentie op de infrastructuur plaatsvinden. Een voorwaarde hiervoor is dat het gebruik van de bestaande infrastructuur voor derden wordt opengesteld. Dit houdt in dat voorkomen dient te worden dat de eigenaar van de infrastructuur misbruik maakt van zijn economische machtspositie door bijvoorbeeld onredelijke tarieven of condities voor het verlenen van toegang te eisen. De Mededingingswet verbiedt dit misbruik (artikel 24). De NMa ziet er op toe dat de voorwaarden voor toegang redelijk, transparant en non-discriminatoire zijn. Aanvullende voorzieningen kunnen – in de startfase – nodig zijn, bijvoorbeeld door versterking van de bevoegdheden

¹ OPTA, Jaarverslag 1998.

van de NMa (zoals in het wetsvoorstel van de Gaswet). Maar regulering kan ook noodzakelijk zijn om ordelijk verkeer op de infrastructuur mogelijk te maken (bijv. regels over de kwaliteit van het gas bij de toegang tot het netwerk). Dergelijke toegangsregels worden in verschillende netwerksectoren aangeduid met begrippen als «access regulation», «interconnectie» en «open network provision».

Voor het openstellen van de infrastructuur is het niet altijd noodzakelijk dat het eigendom in verschillende onderdelen van de bedrijfskolom is opgesplitst (zie box 2). Opsplitsing maakt de relaties wel transparanter en dit verbetert de mogelijkheden voor effectief mededingingstoezicht. In box 4 worden verschillende opties voor tariefregels bij openstelling van het netwerk weergegeven.

Box 4 – Opties tariefregulering bij openstelling netwerk

- *Negotiated (Third Party) Access*: partijen bepalen zelf de tarieven waarop producenten gebruik kunnen maken van het netwerk. Eventueel geldt wel een publicatieverplichting en/of de verplichting om voor alle gebruikers een zelfde op kosten gebaseerd nettatarief te rekenen. Indien de netwerkbeheerder en de dienstenaanbieder er in een bepaald geval onderling niet uitkomen kan de toezichthouder het geschil beslechten. Over het algemeen weegt zo'n uitspraak van een toezichthouder zwaar bij het vaststellen van de tarieven die marktpartijen in een later stadium onderling vaststellen.
- *Regulated (Third Party) Access*: de overheid beïnvloedt direct de nettatarieven die producenten moeten betalen om gebruik te kunnen maken van het netwerk. Hiervoor bestaan – kort gezegd – twee methoden:
 - *price cap*: voor enkele jaren worden de maximale nettatarieven vastgesteld. Een price cap beloont een meer efficiënte netwerkbeheerder met een hogere winst, hetgeen prikkelt om te investeren in efficiëntieverbeteringen.
 - *rate of return*: relatief eenvoudige vorm van prijstoezicht die snel kan worden toegepast in geval van misbruik van machtspositie. Er wordt bepaald welk rendement de monopolist mag behalen. Als permanente vorm van prijstoezicht is deze optie minder geschikt, omdat de netwerkbeheerder alle kosten kan doorberekenen en geen prikkel voelt tot een efficiënte bedrijfsvoering. Bovendien wordt de monopolist niet geremd in het uitbreiden en oppoetsen van zijn netwerk («gold plating»), ongeacht of de markt hier om vraagt.

De keuze voor de wijze van toegangsregulering is met name afhankelijk van de onderhandelingspositie van de gebruiker van de infrastructuur ten opzichte van de eigenaar. Naarmate de onderhandelingspositie beter is heeft «negotiated access» de voorkeur, omdat dit een kleinere inmenging in de markt met zich brengt en dus minder marktverstoring oplevert; bedrijven kunnen vaak beter dan de overheid bepalen wat juiste tarieven zijn. Bij «regulated access» is de overheidsinvloed op de markt groot.

Publieke belangen

De publieke belangen zoals omschreven in hoofdstuk 2 laten zich bij concurrentie op het netwerk als volgt normeren en handhaven. Doordat klanten, net als bij concurrentie tussen infrastructuren, keuzevrijheid hebben tussen verschillende leveranciers is specifieke bescherming van gebonden klanten niet aan de orde. De Mededingingswet volstaat dan in principe voor bescherming van de klant. De aanwezigheid van meerdere aanbieders maakt regulering over universele dienstverlening maar beperkt noodzakelijk. De verplichting om onrendabele aansluitingen te bedienen kan bijvoorbeeld worden opgedragen aan één marktpartij, en worden gefinancierd via een heffing voor alle overige marktdeelnemers (zie voor andere modaliteiten hoofdstuk 2).

Om leveringszekerheid te garanderen kan aanvullende regulering nodig

zijn, aangezien het beheer van de infrastructuur een monopolie blijft. Zo vereist gemeenschappelijk gebruik van schaarse infrastructuur regels over toedeling en uitbreiding van capaciteit. Die zijn bijvoorbeeld opgenomen in aanwijzingen van de OPTA voor de telecommunicatiesector. Ook voor publieke belangen zoals kwaliteit, veiligheid, milieu en volksgezondheid zijn specifieke regelgeving en kwaliteitstoezicht noodzakelijk. Zo kan het gemeenschappelijk gebruik van de infrastructuur uit een oogpunt van veiligheid of volksgezondheid het stellen van specifieke regels bij de toegang tot het netwerk noodzakelijk maken (bijvoorbeeld in de gassector).

Box 5 – de Elektriciteitssector

Vanaf 1 juli 1999 is de elektriciteitssector vergaand geliberaliseerd. De productie, export en import van elektriciteit zijn voor iedereen vrij en de levering van elektriciteit wordt stapsgewijs vrijgemaakt. De DTe bepaalt de maximum afzetprijzen voor gebonden klanten. Door het natuurlijk monopolie van het netwerk voor het transport van elektriciteit is in dit marktsegment geen concurrentie mogelijk. Het landelijk hoogspanningsnet is daarom afgescheiden van de productie en levering. De DTe bepaalt de toegangstarieven voor producenten tot het elektriciteitsnet.

Gelet op de recente datum van liberalisering zijn de gevolgen van liberalisering van de Nederlandse elektriciteitsmarkt nog niet inzichtelijk, maar ervaringen in het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Duitsland zijn bemoedigend. In deze landen blijkt dat door volledige liberalisatie de prijzen voor afnemers substantieel dalen. Zo zijn in het Verenigd Koninkrijk de tarieven voor industriële afnemers sinds het begin van de liberalisering in 1990, gecorrigeerd voor inflatie, met ruim 23 procent gedaald. De daling voor huishoudens was in dezelfde periode ruim 15 procent.¹ ² In Zweden zijn prijzen voor consumenten voor eenjarige contracten, tussen begin 1999 en november 1999, met circa 50% gedaald. Recent is er ook op de Duitse markt een zeer snel toenemende strijd om de kleine consument. Daarbij dalen de prijzen soms met meer dan 20%.³ In sommige gevallen zijn deze prijsdalingen deels te verklaren door dalingen van brandstofprijzen, maar niet geheel. Bovendien worden brandstofprijzverlagingen in concurrerende markten eerder aan afnemers doorgegeven dan in nog niet geliberaliseerde markten.

4.5 Concurrentie om de markt

Zoals in paragraaf 4.2 is aangegeven is bij netwerksectoren niet altijd in alle onderdelen van de markt concurrentie op de markt mogelijk. In die segmenten waarin die concurrentievorm niet mogelijk is, biedt publiek-private samenwerking uitkomst. Het verdient daarbij de voorkeur om zoveel mogelijk periodiek openbaar aan te besteden (concurrentie om de markt). De concurrentie wordt dan geconcentreerd op één moment: het moment van aanbesteding. Gedurende de looptijd van de publiek-private samenwerking of de concessie wordt de winnaar van de aanbesteding «in de tang gehouden» door de bij de aanbesteding gestelde concessievoorwaarden. Het feit dat hij na een bepaalde periode opnieuw moet concurreren om de concessie te verkrijgen is voor de concessiehouder ook een goede prikkel: hij zal een goede reputatie willen opbouwen en zijn doelmatigheid alvast willen verbeteren.

Een voorbeeld van een sector waar concurrentie op het netwerk lastig is vorm te geven zijn de spoorwegen. Tussen spoorwegnetwerken is concurrentie alleen bij zeer hoge investeringen denkbaar, waarbij het de vraag is of die rendabel te exploiteren zijn. Het netwerk is daarmee in de praktijk een natuurlijk monopolie. Het netwerk is nu dan ook nog in publieke handen. De exploitatie van het vervoer zal op verschillende manieren plaatsvinden. Waar mogelijk, wordt deze via aanbesteding van (regionale) concessies opgedragen aan vervoerbedrijven.

¹ Green, R.A.F; «Lessons from Electricity Privatization in UK»; Pacific and Asian Journal of Energy, 5(20), December 1995, pag 235–47.

² Department of Trade and Industry, *Energy Price Statistics*, The new Prices Letter, 6 July, 1999.

³ Ministerie van Economische Zaken, *Energie-rapport 1999*; Kamerstukken II, 1999–2000, 26 898, nr. 1.

Bij aanbesteding is het van belang de omvang van de concessie goed te omschrijven. Allereerst gaat het er dan om de reikwijdte van de concessie goed te bepalen: geografisch of gericht op een bepaalde modaliteit, de afnemer of het tijdstip van de levering. Daarmee wordt als het ware de te bedienen markt afgebakend. Daarnaast zijn er vragen te beantwoorden over de aard van de concessie. Bevat deze alleen het gebruik van het netwerk en blijft het beheer bij de eigenaar van de infrastructuur? Wordt het beheer ook in de concessie opgenomen of juist afzonderlijk aanbesteed?¹ Globaal kunnen de volgende varianten worden onderscheiden:

- alleen het recht tot gebruik wordt aanbesteed, waarbij het eigendom en beheer van het netwerk in publieke handen blijven (bv. openbaar busvervoer). Het beheer van de infrastructuur kan hierbij eventueel ook apart worden aanbesteed door de overheid;
- naast het recht tot gebruik wordt in de concessie ook opgenomen dat de concessionaris de infrastructuur gedurende een periode in beheer heeft en zorg draagt voor het onderhoud (en eventueel investeringen);
- de meest vergaande vorm van concessieverlening is die waarbij naast het gebruik en beheer ook de aanleg en eigendom van nieuwe infrastructuur in de concessie worden opgenomen.

Concessieverlening is dus een vorm van publiek-private samenwerking. Bij een concessie is de overheid niet zelf aanbieder, maar vraagt zij een dienst. De aanbieder ontvangt een vergoeding wanneer de dienst geleverd wordt met de vooraf afgesproken kwaliteit. Dit geeft het bedrijfsleven maximale ruimte om efficiënt te opereren. Tegelijkertijd kan de overheid effectief invulling geven aan haar publieke verantwoordelijkheid doordat heldere prestatieafspraken zijn gemaakt. De looptijd van de concessie hangt af van de omvang van de investeringen die de concessiehouder moet doen. Belangrijk is de concessievoorwaarden zo helder mogelijk te omschrijven, inclusief de publieke doelen die de concessiehouder in acht heeft te nemen.

In het kader van deze notitie voert het te ver om de voor- en nadelen van de diverse concessiemodaliteiten te bespreken. In het MDW-project «Aanbesteding en concessieverlening», dat in de zomer van 2000 wordt afgerond, wordt thans op de diverse modaliteiten gestudeerd.

Box 6 – het Stads- en streekvervoer

Op dit moment is een wetswijziging in behandeling die moet leiden tot aanbesteding van concessies voor het stads- en streekvervoer vanaf 1 september 2000. Per 2003 dient 1/3 deel van het stads- en streekvervoer te worden aanbesteed, waarbij een concessie in beginsel wordt verleend voor zes jaren. Aan een concessie worden in ieder geval voorschriften verbonden voor onder andere de vervoersbewijzen en de informatieverstopping. Voor al het openbaar busvervoer geldt bovendien dat het vervoer dient te gebeuren tegen door de overheid vastgestelde of goedgekeurde tarieven en overige vervoersvoorwaarden.

Onder druk van het marktmachtartikel (dat stelt dat er uiteindelijk in 2010 alleen concessievergunningen worden gegeven aan bedrijven met minder dan 35% van het stads- en streekvervoer in Nederland) in het wetsvoorstel heeft de VSN, die nagenoeg een monopoliepositie had op de markt van het regionale busvervoer, zich opgesplitst in meerdere ondernemingen. Sinds er als proef enkele succesvolle aanbestedingen van concessies van het stads- en streekvervoer per bus en trein hebben plaatsgevonden, is in Nederland ook een buitenlandse vervoerder actief. De proef in Zuid-Limburg heeft geleid tot 30% meer buskilometers.

¹ Deze vragen zijn (alleen om redenen van overzichtelijkheid) niet in het «Algemeen afwegingskader vormgeving marktordening netwerksectoren» weergegeven.

Van concurrentie om de markt kan een forse doelmatigheidsprikkel uitgaan. Vele studies naar de effecten van uitbestedingen in verschillende landen en voor verschillende overheidsdiensten laten vrijwel zonder uitzondering zien dat besparingen mogelijk zijn op de totale kosten. In veel gevallen lopen de besparingen op tot enkele tientallen procenten bij gelijkblijvend niveau van dienstverlening.¹ Voor andere Nederlandse ervaringen kan verwezen worden naar het recente Actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden.²

Publieke belangen

Om de publieke verantwoordelijkheid vorm te geven kunnen in de concessievoorwaarden bepalingen worden opgenomen voor de universele dienstverlening, de bescherming van gebonden klanten, de leveringszekerheid (investeringsverplichtingen) en (wanneer het beheer van het netwerk afzonderlijk wordt aanbesteed) het gebruik van het netwerk. De andere in hoofdstuk 2 genoemde publieke belangen (kwaliteit, milieu, veiligheid en volksgezondheid) kunnen door specifieke wetgeving en kwaliteitstoezicht worden gereguleerd en gehandhaafd.

4.6 Maatstafconcurrentie en benchmarking

Wanneer ook concurrentie om de infrastructuur niet tot de mogelijkheden behoort omdat eigendom, beheer en gebruik van het netwerk zo sterk met elkaar verbonden zijn dat aanbesteding niet goed denkbaar of onwenselijk is, kan worden gekozen voor maatstafconcurrentie. Bij regionale monopolies kan een toezichthouder de prestaties van de regionale monopolisten onderling vergelijken en kan zij optreden tegen aanbieders die relatief slecht presteren. Bij landelijke monopolisten kan de toezichthouder met prestaties van buitenlandse aanbieders vergelijken, of voor bepaalde aspecten van de dienstverlening (bijvoorbeeld klantvriendelijkheid) met aanbieders in andere vergelijkbare sectoren. Bij deze concurrentiemodaliteit worden dus «maatstaven» aangelegd voor de prestaties van de producent en creëert de toezichthouder een mechanisme waarmee de prestaties op basis van deze maatstaf afgerekend kunnen worden, bijvoorbeeld door een maximumprijs vast te stellen. De prikkel is het grootst wanneer maatstaven op een zo concreet mogelijk niveau worden vastgesteld, zodat zij objectief verifieerbaar zijn. Benchmarking is de zwakste concurrentievorm; ook hier vindt onderlinge vergelijking plaats, maar ontbreekt een afrekenmechanisme. De prikkel is gelegen in publicatie van de vergeleken prestaties («naming and shaming»).

Zowel bij maatstafconcurrentie als bij benchmarking valt veel te zeggen over de voorwaarden voor een succesvol toepassen van deze concurrentiemodaliteiten. Zo moeten er voldoende bedrijven zijn waarmee vergeleken kan worden en moeten de omstandigheden waaronder wordt geproduceerd niet al te zeer uiteenlopen c.q. moet voor verschillen op objectieve wijze gecorrigeerd kunnen worden.

¹ De besparingen lopen op zo'n 60%. Zie: E. Dijkgraaf, R.F.T. Aalbers en M. Varkevisser, *Afvalmarkt in de branding*, OCFEB, juni 1999, Bijlage A, waarin een overzicht wordt gegeven van een groot aantal vergelijkende studies in uiteenlopende sectoren.

² Kamerstukken II, 1999–2000, 26 966 nr. 1.

Van maatstafconcurrentie kan een behoorlijke prikkel tot verbetering van de doelmatigheid uitgaan. Alhoewel onzekerheid bestaat over de precieze omvang van de ondoelmatigheden, bestaat de indruk dat besparingen van gemiddeld 15% mogelijk zijn.

In deze marktform hebben de aanbieders een permanent monopolie. Meer nog dan bij concessies vereist dit scherpe regelgeving c.q. contractering en goed toezicht om de publieke verantwoordelijkheid vorm te geven. In specifieke wetgeving of – bij een overheidsbedrijf – in een contract tussen overheid en aanbieder moeten bepalingen worden opgenomen over de universele dienstverlening, de bescherming van gebonden klanten, de leveringszekerheid (investeringsverplichtingen) en het gebruik van het netwerk. De andere in hoofdstuk 2 genoemde publieke belangen (kwaliteit, milieu, veiligheid en volksgezondheid) moeten eveneens door specifieke wetgeving en kwaliteitstoezicht worden gereguleerd en gehandhaafd.

Box 7 – de Watersector

De kenmerken van de drinkwatersector (natuurlijk monopolie van netwerk en van bronnen en de problemen om meerdere aanbieders tegelijk van de infrastructuur gebruik te laten maken) maken concurrentie op de infrastructuur thans niet mogelijk. Voor de modaliteit van concurrentie om de markt (concessies), die in sommige landen in deze sector wordt toegepast, is in Nederland niet gekozen. Het kabinet heeft voor dat marktsegment gekozen voor de marktmodaliteit van benchmarking. Voor waterlevering aan grootverbruikers blijft onder voorwaarden directe concurrentie mogelijk.

Vooruitlopend op de herziening van de Waterleidingwet heeft de VEWIN (koepelorganisatie van waterleidingbedrijven) in 1998 een eerste benchmarkstudie verricht naar de onderlinge prestaties van de Nederlandse waterleidingbedrijven.¹ De bedrijven presteren goed op het gebied van kwaliteit en service. Het gemiddelde tarief voor huishoudens is vergelijkbaar met andere landen in Europa, maar vertoont een behoorlijke variatie: van 1,62 tot 4,16 Hfl m³/jr. Een belangrijk deel van dit verschil kan verklaard worden door onderscheid te maken tussen oppervlakte- en grondwaterbedrijven. Oppervlaktewaterbedrijven hebben namelijk hogere productiekosten. De verschillen in kosten duiden echter ook op verschillen in efficiency. De studie laat zien dat er bij de operationele kosten en investeringen nog verbeteringen mogelijk zijn (personeel, bedrijfsondersteunende activiteiten, inkoop).

Engeland en Wales hebben reeds enkele jaren ervaring met een systeem van maatstafconcurrentie. In een onderzoek van het Ocfieb uit 1997 zijn de prestaties van de Nederlandse watersector vergeleken met het Verenigd Koninkrijk.² Uit de studie blijkt dat de introductie van deze specifieke vorm van concurrentiestelling kan bijdragen aan efficiencyverbeteringen van 6,2% tot 15% voor drinkwaterbedrijven.

¹ VEWIN (1999), *Water in Zicht. Benchmarking in de drinkwatersector*.

² Ocfieb (1997), *Mogelijkheden tot marktwerking in de Nederlandse watersector*, Erasmus Universiteit Rotterdam.