



Het Signaal 2016

1. Een actieve toezichhouder

De Autoriteit Consument & Markt (ACM) neemt actief deel aan het publieke debat. Wij vragen aandacht van overheid, politiek en bedrijfsleven wanneer wij zien dat aanpassing van (voorgenomen) regels, beleid of activiteiten kan bijdragen aan het uitvoeren van onze taken. In het Signaal 2016 vragen wij aandacht voor dilemma's die zich kunnen voordoen als marktactiviteiten van de overheid gekoppeld zijn aan de behartiging van publieke belangen. Vervolgens gaan wij specifiek in op de marktoordening in de energiesector en de gezondheidszorg.

2. Overheid en markt

De overheid verricht ook marktactiviteiten. Deze activiteiten staan in het teken van de behartiging van publieke belangen, en zijn tevens een bron van inkomsten. Dit gebeurt op verschillende manieren. Soms gedraagt de overheid zich *zelf* als ondernemer, bijvoorbeeld bij het exploiteren van grond, jachthavens of sporthallen. Soms oefent de overheid invloed uit op private ondernemingen die op de markt actief zijn, via zogeheten staatsdeelnemingen. Er zijn staatsdeelnemingen die opereren als enige aanbieder op de markt (Tennet, Prorail, Schiphol). Er zijn ook staatsdeelnemingen (NS, KLM) die concurreren met andere ondernemingen. ACM ziet dat de rol van de overheid als marktspeler dilemma's kan veroorzaken.

Publieke belangen en marktactiviteiten

Een dilemma doet zich voor indien het behartigen van publieke belangen afhankelijk wordt gesteld van het succes van de marktactiviteiten. Als er risico is op verslechtering van hun marktpositie kunnen ondernemingen marktverstoring gedrag gaan vertonen. Waar een publiek belang in het geding is, kan de onderneming met een beroep hierop ook aandringen op een zekere exclusiviteit of voorkeursbehandeling. Verschillende belangen komen dan met elkaar in conflict. Dit speelde bijvoorbeeld rond de (aanbesteding van de) HSL-Zuid. De Parlementaire enquêtecommissie Fyra concludeerde dat het vervoer over de HSL-Zuid er niet is gekomen omdat andere belangen voorrang kregen boven het reizigersbelang. De NS wilde vooral de eigen (monopolie)positie op het Nederlandse spoor behouden. De overheid vond vooral de financiële opbrengsten belangrijk.



De commissie wees daarnaast op onduidelijkheid over de zeggenschap over NS. Van NS wordt verwacht dat zij functioneert als een gewoon bedrijf met winstdoelstellingen. Aan de andere kant moet NS, als staatsdeelneming, ook gehoor geven aan wensen en eisen van het kabinet en de Tweede Kamer. Gedragingen gericht op de behartiging van het ene belang kunnen er zo voor zorgen dat andere belangen, zoals concurrentie- of consumentbelangen, worden belemmerd.

Naast spoorvervoer kunnen belangenconflicten ook voorkomen op andere terreinen waar de overheid een belang heeft. De luchthaven Schiphol is door een uitgebreid netwerk van verbindingen één van de belangrijkste knooppunten van Europa. De overheid vindt deze goede internationale bereikbaarheid belangrijk voor de Nederlandse economie. Onder andere vanwege de effecten op het vestigingsklimaat en de werkgelegenheid. KLM, als *home carrier*, levert een belangrijke bijdrage aan het in stand houden van dit netwerk. Tegelijkertijd zijn er concurrerende luchtvaartmaatschappijen die dit ook doen. Indien de invulling van het publieke belang van de netwerkqualiteit in de praktijk verengd zou worden tot het behartigen van het belang van alleen de *home carrier*, staat dit op gespannen voet met het concurrentie- en consumentenbelang.

ACM pleit ervoor dat indien een onderneming wordt geacht tevens een publiek belang te behartigen, deze belangen expliciet en eenduidig worden vastgelegd. Zo wordt bij conflicterende belangen inzichtelijk hoe belangen zich tot elkaar verhouden, en kunnen politieke en beleidsmatige discussies over de rechtmatigheid van activiteiten worden vermeden. Vanzelfsprekend is ook het toezicht hierbij gebaat.

Duidelijke spelregels bij keuze tussen overheid en markt

Duidelijke spelregels zijn ook nodig waar de overheid ruimte laat voor een keuze tussen een overheids- of marktactiviteit. De Wet Markt en Overheid heeft tot doel concurrentievervalsing tussen overheden en bedrijven tegen te gaan. Overheden hebben daarbij de mogelijkheid om een activiteit te kwalificeren als algemeen belang. Als dit gebeurt, valt die activiteit niet onder de werkingssfeer van de wet. Dit proces is weliswaar democratisch gelegitimeerd, maar het leidt er toe dat private partijen bepaalde activiteiten soms wel en soms niet onder gelijke concurrentieverhoudingen kunnen aanbieden.

Dit leidt tot onzekerheid voor bedrijven en kan er voor zorgen dat mogelijkheden onbenut blijven voor ondernemerschap, innovatie, efficiënte besteding van overheidsmiddelen en een betere prijs-kwaliteitverhouding voor consumenten.



Wat ontbreekt is een afweging tussen deze voordelen van een concurrerend speelveld en de eventuele nadelen voor het algemeen belang dat gediend wordt met de overheidsactiviteit.

3. De energiesector

De energiesector staat voor een groot aantal maatschappelijke uitdagingen. ACM geeft hieronder een aantal suggesties om gebruikersbelangen goed tot hun recht te kunnen laten komen bij het vinden van antwoorden op de vraagstukken die er liggen op het gebied van investeringen in energie-infrastructuur, de tariefstelling voor transport en de leveringszekerheid.

Gebruik maatschappelijke kosten-baten analyses om doelmatige keuzes te maken bij de aanleg van nieuwe energie-infrastructuur

De overheid stelt doelen voor een duurzame en betrouwbare energievoorziening. Het Energierapport beschrijft voor welke grote keuzes Nederland daarbij staat. Dat geldt ook voor de keuzes rondom toekomstige investeringen in infrastructuur voor elektriciteit, warmte en gas. Die vergen meer dan in het verleden een integrale benadering, zo stelt het rapport.

Beslissingen over investeringen in infrastructuur voor elektriciteit, warmte en gas zullen in samenhang genomen moeten worden, met oog voor de gevolgen daarvan voor het energiesysteem in zijn geheel, dat bestaat uit de elektriciteits-, gas- en warmtevoorzieningen. Hoe dan ook zullen de investeringskosten hoog zijn en uiteindelijk voor rekening van de gebruiker komen. Daarom is het van belang dat die investeringen worden gedaan op basis van grondige maatschappelijke kosten-batenanalyses. De verschillende keuzemogelijkheden om de maatschappelijke doelen van duurzaamheid en leveringszekerheid te bereiken kunnen daarbij tegen elkaar worden afgewogen. Ook de gevolgen voor de betaalbaarheid kunnen zo goed in beeld worden gebracht.

Geef aandacht aan effecten van herziening van transporttariefstructuur voor gebruikers

Afnemers kunnen in de toekomst een grotere rol gaan spelen in het op elkaar afstemmen van vraag en aanbod op de elektriciteitsmarkt. Het aanbod van duurzame energie uit zon en wind is afhankelijk van de tijd en de weersomstandigheden. Het aanbod wisselt daarom sterk. Slimme meters maken het mogelijk om op verschillende tijden van de dag verschillende prijzen te rekenen voor het gebruik (en het terugleveren) van elektriciteit. Dat kan afnemers stimuleren om hun gebruik te verschuiven van tijden met weinig aanbod (hoge prijzen) naar tijden met veel aanbod (lage prijzen). Dit leidt ook tot lagere totale kosten doordat minder productiecapaciteit nodig is.



Op dezelfde manier zouden flexibele transporttarieven een bijdrage kunnen leveren aan een efficiënter gebruik van het netwerk. Bijvoorbeeld doordat ze onderscheid maken naar het moment van gebruik van het netwerk en/of de locatie in het net. Zo kan in het verlengde van discussies over flexibele leveringstarieven ook de vraag opkomen of het wenselijk is om tevens flexibele transporttarieven of andere financiële prikkels te gaan hanteren om efficiënt gebruik van de infrastructuur te bevorderen.

De transporttarieven worden in Nederland bepaald volgens het cascademodel. Dit houdt in dat afnemers bijdragen aan de kosten van alle netwerken die nodig zijn om elektriciteit van een productiecentrale naar hun aansluiting te transporteren. Het is niet uit te sluiten dat dit model in de toekomst minder goed toepasbaar is wanneer decentrale invoeding van duurzame energie een grotere rol gaat spelen. De keuze voor duurzaamheid kan dus ook op termijn een herziening van het cascademodel noodzakelijk maken.

Belangrijk aandachtspunt bij aanpassingen van de transporttarieven en het cascademodel zijn voor ACM de mogelijke herverdelingseffecten tussen afnemers. Een ander aandachtspunt is de bescherming van aangeslotenen tegen extreme tariefstellingen door netbeheerders. Aangeslotenen hebben immers niet de mogelijkheid van netbeheerder te wisselen.

Streef naar een marktgerichte en Europese aanpak om leveringszekerheid te garanderen

De energietransitie leidt in Europa tot toenemende zorgen over de leveringszekerheid van elektriciteit. Dat is niet alleen een gevolg van de grotere fluctuaties in het aanbod van elektriciteit uit duurzame productiebronnen als wind en zon, maar ook van besluiten in diverse landen om kolencentrales of kerncentrales uit bedrijf te nemen. Daarmee wordt het risico van onvoldoende beschikbaarheid van (back-up) capaciteit vergroot. In verschillende landen om ons heen wordt gewerkt aan de invoering van zogenaamde capaciteitsvergoedingsmechanismen. Daarmee ontvangen elektriciteitscentrales vergoedingen voor de beschikbaarheid van productiecapaciteit, in aanvulling op de vergoedingen voor de daadwerkelijke levering van elektriciteit. Buitenlandse producenten komen daar in de praktijk vaak niet voor in aanmerking.

De Europese Commissie kijkt uiterst kritisch naar zulke capaciteitsmechanismen. De aanvullende vergoedingen beïnvloeden immers de prijsvorming voor elektriciteit op de interne markt. Producenten in lidstaten met zo'n vergoeding hebben zo een voordeel ten opzichte van de concurrenten in lidstaten die het alleen van moet hebben van een vergoeding voor geleverde elektriciteit.



De Commissie geeft de voorkeur aan gecoördineerde verbeteringen van het huidige marktontwerp, dat bekend staat als 'energy only' markt omdat het is gebaseerd op een vergoeding voor alleen de geleverde elektriciteit.

In Nederland voorzien vooral gasgestookte elektriciteitscentrales in de benodigde back-up capaciteit voor situaties waarin weinig of geen elektriciteit wordt geproduceerd door zon of wind. De afgelopen jaren is een aantal van die centrales, al dan niet tijdelijk, buiten gebruik gesteld vanwege bedrijfseconomische redenen. Hoewel van een acuut leveringszekerheidsprobleem nog geen sprake is, dreigt daarmee ook in Nederland belangrijke back-up capaciteit verloren te gaan.

Met de Europese Commissie en het ministerie van Economische Zaken, ziet ACM grote voordelen in een 'energy only' markt, omdat die de concurrentie niet verstoort en leidt tot doelmatiger uitkomsten, dus lagere totale kosten. Het huidige marktontwerp moet wel aangepast worden om de toenemende behoefte aan flexibiliteit een plaats te geven. Dit kan door de introductie van nieuwe standaardproducten die daarin gaan voorzien. Wanneer de prijsvorming voor die producten aan de markt wordt overgelaten, maken periodes van prijsspieken het mogelijk dat partijen die de gewenste flexibiliteit leveren dan hun investeringen terugverdienen. Zo kunnen gasgestookte centrales en elektriciteitsopslagen, maar bijvoorbeeld ook flexibele eindgebruikers, bijdragen aan de leveringszekerheid.

4. De gezondheidszorg

In het Nederlandse zorgstelsel is sprake van gereguleerde marktwerking. Hierin laat de overheid bepaalde activiteiten over aan de markt en bij andere activiteiten kiest zij juist een meer sturende of toezichthoudende rol. Het overheidsbeleid is er op gericht om de publieke belangen in de zorg zeker te stellen. Dit betreft de toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van de zorg.

Marktwerking en zelfregulering in de zorg

ACM bewaakt de concurrentie in de zorgsector met als doel om de publieke belangen te beschermen. ACM ziet toe op gezonde samenwerking tussen zorginstellingen. ACM biedt ruimte voor samenwerking tussen zorgaanbieders in het belang van de consument, bijvoorbeeld als dit goed is voor de betaalbaarheid van de zorg of kwaliteit van behandelingen. Door bescherming van de concurrentie bewaakt ACM ook dat er voldoende onderscheid is in aanbod, zodat de patiënt en de verzekerde goede keuzes kunnen maken. Dit houdt zorgaanbieders en zorgverzekeraars scherp om steeds in het belang van de consument te blijven handelen.



In de praktijk ziet ACM vraagstukken ontstaan die niet door de wetgever zijn voorzien en waarbij de markt niet tot de beste oplossing komt. Bij sommige van deze vraagstukken kiest de overheid voor zelfregulering: marktpartijen dienen in overleg met elkaar tot een oplossing te komen. Dit kan in sommige situaties heel goed werken. Zelfregulering kent echter ook nadelen en leidt daarmee niet vanzelfsprekend tot de beste uitkomst voor patiënten en verzekerden. Zelfregulering betekent namelijk in veel gevallen ook een beperking van de concurrentie. Als zelfregulering betrekking heeft op onderwerpen zoals prijs en kwaliteit kan er een probleem ontstaan. Dit zijn immers onderwerpen waarop marktpartijen zich juist zouden moeten onderscheiden.

Een voorbeeld is de wens van de overheid om tot een herinrichting van het ziekenhuislandschap te komen (zoals vastgelegd in het 'Hoofdlijnenakkoord ziekenhuizen'). Zij stelt hierbij niet zelf de specifieke kaders waarbinnen dat moet gebeuren en welke normen marktpartijen moeten gebruiken. Marktpartijen dienen dit gezamenlijk te doen en daarbij rekening te houden met de Mededingingswet. Zorgverzekeraars stelden op basis van wetenschappelijke inzichten en hun ervaringen een plan op met kwaliteitsnormen en een concentratie van de spoedzorg. Maar ziekenhuizen en wetenschappelijke verenigingen van medisch specialisten betwistten deze plannen. Zij stelden dat de nadelen in de regionale uitvoering groter zijn dan de mogelijke voordelen.

ACM toetst zulke plannen aan de Mededingingswet, bijvoorbeeld als een belanghebbende hierover een klacht bij ACM zou indienen. Op het moment dat diverse partijen het met elkaar oneens zijn over de te hanteren kwaliteitsnormen, is het voor ACM onmogelijk om te bepalen of de mogelijke voordelen voor de patiënt en verzekerde opwegen tegen de mogelijke nadelen (zoals een prijsstijging als gevolg van een vermindering van de concurrentie). Het is immers niet aan ACM om de kwaliteitsnormen te bepalen. Dit zijn medisch-inhoudelijke en politiek-maatschappelijke vraagstukken, en niet (door ACM) te objectiveren keuzes. ACM constateert dat zo een situatie kan ontstaan waarin zij de voordelen – die er misschien wel zijn – niet kan verifiëren en zij een negatief besluit moet nemen in het belang van de 'mededinging'. Dit leidt mogelijk niet tot de beste uitkomst voor de patiënt en verzekerde. Dat is maatschappelijk een onwenselijke situatie.

Duidelijke beleidskaders voor beter startpunt zelfregulering

ACM vindt dat heldere kaders vanuit de overheid belangrijk zijn voor het slagen van zelfregulering in de zorgsector. Zelfregulering is van en voor de sector en dient vooral als aanvulling op of invulling van wetgeving van de overheid. De spelregels en uitgangspunten moeten duidelijk zijn, anders is het voor het veld een onmogelijke opdracht om zelfregulering effectief in te zetten.



Zelfregulering dient logischerwijs in dienst te staan van de publieke belangen die de wetgever beoogt te beschermen. Daarbij dient vaak een afweging plaats te vinden tussen de verschillende publieke (en wellicht ook private) belangen.

ACM vindt dat de wetgever deze beleidskeuzes en deze afweging moet maken. Daarmee geeft de overheid de kaders waarbinnen zelfregulering door marktpartijen kan plaatsvinden en waarmee ACM de voordelen van zelfregulering kan toetsen.

Bekrachtiging uitkomsten van zelfregulering

Het is niet in alle gevallen mogelijk om als overheid op voorhand heldere kaders mee te geven. Hiervoor is het zorgveld te complex en te veel in beweging. In die gevallen vindt ACM het van belang dat uitkomsten van zelfregulering door de overheid worden getoetst en bekrachtigd. In de praktijk ziet ACM voorbeelden voorbij komen waarin de overheid dit doet. Zo heeft het Zorginstituut zijn rol gepakt in het formuleren van de kwaliteitsstandaarden voor de spoedeisende zorg samen met patiëntenorganisaties, zorgaanbieders en zorgverzekeraars. Als die door de overheid bekrachtigde kwaliteitsstandaarden er zijn, kan ACM bij een beoordeling hiervan uitgaan. Hierdoor kan ACM in een specifiek geval bepalen of de voordelen van concentratie van zorg opwegen tegen de nadelen voor de consument, zoals het wegvallen van keuzemogelijkheden.

ACM moedigt dit soort initiatieven van overheidsinstanties aan. Het veld kan dan makkelijker komen tot een doeltreffende en doelmatige vormgeving van zelfregulering. En ACM kan zo efficiënter en effectiever toezicht houden op gezonde samenwerking in de zorg in het belang van de patiënt en verzekerde.

5. Tot slot

ACM vraagt met het Signaal 2016 aandacht voor een aantal dilemma's die van belang zijn voor onze toezichtstaak. Wij zullen actief blijven deelnemen aan het publieke debat en het beleidsproces op deze onderwerpen, maar vanzelfsprekend ook op andere thema's die binnen onze toezichtstaak vallen.