



Literatuurstudie naar de kosten en baten van markttoezichthouders

Hoofdrapport

**In opdracht van:
Ministerie van Economische Zaken**

SEOR-ECRI
www.ecri.nl

Prof.dr. M.C.W. Janssen
Drs. E. Dijkgraaf
Drs. E. Maasland

4 mei 2004

Contactpersoon:
Prof.dr. M.C.W. Janssen
Erasmus Universiteit Rotterdam
Postbus 1738
3000 DR Rotterdam
T 010-4082341
F 010-4089149
E janssen@few.eur.nl

1 Inleiding

In de motie-Heemskerk, die op 8 oktober 2003 tijdens de behandeling van de EZ-begroting 2004 in de Tweede Kamer is aangenomen, constateert de Kamer dat een eenduidige visie op de taken en verantwoordelijkheden van toezichthouders en hun relatie onderling en met de rijksoverheid gewenst is. De Kamer verzoekt de regering een inventarisatie te maken van de positionering, juridische instrumenten en kosten en baten van toezichthouders. Tevens wordt de regering verzocht een helder standpunt in te nemen over de functie en verantwoordelijkheden van een toezichthouder in het algemeen, en voor alle bestaande of in oprichting zijnde toezichthouders of marktmeesters in het bijzonder.

In dit kader heeft het Ministerie van Economische Zaken ECRI gevraagd een overzicht van de beschikbare relevante literatuur te geven naar de kosten en baten van markttoezichthouders. Hierbij wordt bedoeld op markttoezicht waarbij het motief is het bewaken dan wel het bevorderen van marktwerking. Meer specifiek gaat het om de volgende onderzoeksvragen:

- Wat zegt de literatuur over de kosten en baten van markttoezicht en hoe zijn deze verdeeld over consumenten en producenten?
- Is er in de literatuur sprake van verschillende scholen of opvattingen inzake de kosten en baten van toezicht en de toedeling daarvan naar consumenten en producenten?
- Zijn in de literatuur analytische modellen te vinden met betrekking tot de kosten en baten van markttoezicht en zo ja hoe zien die modellen er dan uit.

In dit hoofdrapport geven we op hoofdlijnen antwoord op deze vragen. In het bijbehorende achtergrondrapport (zie blz. 7-39) wordt hier meer gedetailleerd op ingegaan.

2 Kosten en baten van markttoezicht

Ten aanzien van de vraag wat de kosten en baten zijn van markttoezicht zijn ruwweg de volgende kosten en baten van belang:

1. Directe kosten personeel, gebouwen, overige kosten.
2. Indirecte kosten regulatory failure (verkeerd toezicht, inclusief het overnemen van de taak van management en aandeelhouders)
 compliance kosten (administratieve lasten en consultants).
3. Directe baten prijsdaling, kostendaling, kwaliteitsstijging.
4. Indirecte baten afschrikkende effect, betere regulering door meer kennis.

2.1 Directe kosten en baten

De directe kosten en baten zijn het eenvoudigst vast te stellen. De **directe kosten** kunnen rechtstreeks uit de jaarrekeningen van de toezichthouders worden afgeleid. Hierover bestaat geen onzekerheid. De **directe baten** zijn op grond van de beschikbare empirische literatuur in te schatten. Hierbij zij opgemerkt dat de baten van specifiek toezicht gebaseerd kunnen

worden op een aantal wetenschappelijke artikelen. Voor algemeen toezicht is (naast een tweetal evaluatiestudies en een working paper) slechts één wetenschappelijk artikel gevonden alsmede één proefschrift.

Tabel 1. Overzicht literatuur baten toezicht

Referentie	Toezicht	Instrument	Kosten	Prijzen	Kwaliteit
Van Bergeijk e.a. (2003)	Algemeen	Alle NMa-instrumenten		-	
NEI (2002)	Algemeen	Alle NMa-instrumenten		-	
Warzynski (2003)	Algemeen	Misbruik marktmacht		-	
Driffield e.a. (2000)	Algemeen	Onderzoek door MMC		-	
Clarke e.a. (2002)	Algemeen	Karteltoezicht		-	
OFT (2002)	Algemeen	Karteltoezicht		-	
Frank (2003)	Specifiek	RORR	-		
Shen (2003)	Specifiek	PCR	-		-
Ai e.a. (2002)	Specifiek	PCR	-	0	-
Parker (1997)	Specifiek	PCR + P + K	0	-	
Saal e.a. (2000)	Specifiek	PCR + P + K	-	-	-
Shin e.a. (1993)	Specifiek	IR	0	0	
Newbery e.a. (1997)	Specifiek	PCR + P + L	-	-	
Dranove e.a. (2002)	Specifiek	K			-

Noten: RORR: Rate-of-return regulering (vaststellen van de maximale vergoeding op het geïnvesteerd vermogen), PCR: Price-cap regulering (vaststellen van de maximale productprijzen), IR: Incentive regulering (verzamelnaam voor reguleringsinstrumenten gericht op bevordering van efficiëntie), P: privatisering, L: liberalisering, K: kwaliteitsregulering, MMC: Monopolies and Mergers Commission.

Tabel 1 geeft een overzicht van de belangrijkste kwantitatieve studies die in het kader van dit onderzoek gevonden zijn over de directe baten van algemeen en specifiek toezicht. Het algemene beeld is als volgt:

- A. Algemeen toezicht leidt tot een daling van de prijzen (of prijs-kostenmarges). Er is geen studie gevonden die aanleiding geeft te veronderstellen dat algemeen toezicht tot het tegenovergestelde effect leidt.
- B. Specifiek toezicht leidt in het algemeen tot een daling van de kosten. Eén studie, over rate-of-return regulering, geeft aan dat sprake is van een stijging van de kosten. Het betreft hier echter een instrument waarvan een dergelijk effect verwacht mag worden omdat het geen prikkels genereert om de kosten te verminderen.
- C. Twee studies vinden dat de prijzen dalen bij specifiek toezicht. Eén studie vindt het tegenovergestelde effect. Het betreft hier echter price-cap regulering die in dezelfde sector na aanscherping wel effectief bleek.
- D. De effecten van specifiek toezicht op de kwaliteit zijn divers. Twee studies vinden een daling van de kwaliteit, twee studies een stijging. Bij één studie wordt dit eerste veroorzaakt door foute regulering, terwijl de regulering die in de andere studie centraal staat geen kwaliteitsregulering heeft gehad. Hieruit valt af te leiden dat ten

aanzien van de kwaliteit het van belang is dat (i) regulering gericht op kostenefficiëntie gecombineerd wordt met regulering die de kwaliteit waarborgt en (ii) dat de opzet van de kwaliteitsregulering goed moet zijn.

Hieruit mag de conclusie getrokken worden dat specifiek toezicht directe baten heeft kunnen genereren als de regulering goed opgezet is. Voor algemeen toezicht kan een soortgelijke conclusie getrokken worden, al bestaat hier, gezien het gebrek aan wetenschappelijke studies, minder zekerheid over. Dit betekent in ieder geval dat het instrumentarium zo gekozen moet worden dat voldoende prikkels ontstaan om (i) kosten te reduceren en (ii) de kwaliteit te waarborgen.

2.2 Indirecte kosten en baten

De indirecte kosten en baten zijn veel moeilijker in te schatten. Er is nagenoeg geen empirische literatuur voorhanden die deze kosten en baten direct inschat. Toch valt hier meer over te zeggen. Ten aanzien van de **indirecte kosten van regulatory failure** kan in ieder geval gesteld worden dat deze deels het spiegelbeeld zijn van de directe baten van goed ontworpen toezicht. Als bijvoorbeeld de studies 9 en 10 uit tabel 1 vergeleken worden is duidelijk dat aanscherping van de price-cap noodzakelijk was om de gewenste effecten te doen ontstaan op kosten en prijzen. Het niet aanscherpen zou dus tot aanzienlijke indirecte kosten geleid hebben. Studies die in het kader van dit onderzoek gevonden zijn wijzen er verder op dat regulatory failure van belang is omdat het invloed heeft op een aanzienlijk deel van de economie. De gereguleerde sectoren vertegenwoordigen een grote economische waarde. De potentiële kosten bij foutieve regulering zijn dan ook niet gering. Kosten van regulatory failure kunnen ontstaan door foutieve regulering, maar ook door onzekerheid over toekomstige regulering als de tijdshorizon van vastgestelde regulering afwijkt van de levensduur van de activa. Verlenging van deze tijdshorizon leidt dus tot minder onzekerheid en dus tot lagere indirecte kosten. Kosten van regulatory failure kunnen verminderd worden als toezichthouders consistent beleid voeren en op een duidelijke manier gecommitteerd zijn aan hun eigen beslissingen uit het verleden. Verder wordt gesteld dat algemene toezichthouders in dit kader een voordeel hebben omdat ze eerder een goede reputatie kunnen opbouwen.

Empirisch onderzoek leidt tot de conclusie dat regulatory failure inderdaad invloed kan hebben op de kosten van ondernemingen als de verandering van regulering niet geanticipeerd wordt. Dit leidt in een aantal gevallen tot schommelingen in de waarde van de onderneming en tot een risico-opslag op de rentevoet van vreemd vermogen. Dit geldt tevens voor systemen die periodiek leiden tot aanpassingen van de prijzen die bedrijven mogen hanteren (PCR) omdat het herzieningsproces gezien wordt als een onderhandelingsproces met moeilijk te voorspellen uitkomsten. Of de kosten die uit regulatory failure voortkomen opwegen tegen de baten van meer efficiëntie is onduidelijk. Dit varieert per sector, in de tijd en per toezichtregime.

De zoektocht die wij in het kader van dit onderzoek hebben afgelegd leidt tot de conclusie dat om de indirecte kosten van toezichthouders goed in beeld te brengen uiterst weinig kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn. De theoretische literatuur duidt erop dat de indirecte kosten er in ieder geval zijn. Hoe groot de impact is valt op grond van de literatuur echter niet uit te maken. De paar studies die hier iets over zeggen stellen in ieder geval dat dit afhankelijk is van de specifieke situatie.

De kosten van **compliance** zijn moeilijk systematisch in kaart te brengen omdat ze sterk afhankelijk zijn van het precieze toezichtregime dat gekozen wordt. Het is wel duidelijk dat de kosten zowel door de toezichthouders zelf als door de bedrijven gedragen worden. Uit een studie valt af te leiden dat de indirecte kosten van compliance een veelvoud kunnen zijn van de directe kosten van toezicht. Hier staat tegenover dat bijvoorbeeld de kosten van fusiecontrole in absolute termen fors zijn, maar als percentage van de waarde van de gefuseerde bedrijven zeer gering (gemiddeld 0,11% in Nederland). In het algemeen gaat het natuurlijk om de verhouding van kosten en baten. Helaas zijn er geen wetenschappelijk verantwoorde kwantitatieve studies die dit zorgvuldig doen.

Uit de literatuur is in ieder geval duidelijk geworden dat managers uit het bedrijfsleven aangeven dat **indirecte baten** in termen van afschrikeffecten bestaan. Met toezicht zou rekening gehouden worden bij bedrijfsbeslissingen. Niet alleen omdat men bepaalde ingrepen wil voorkomen, maar ook omdat anderen met stappen richting toezichthouder dreigen als men zich niet aan de regels houdt. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat managers prikkels hebben om sociaal wenselijke antwoorden te geven als hen gevraagd wordt naar afschrikeffecten om zodoende aanscherping van het regime te voorkomen. Hoe groot eventuele indirecte baten zijn, is onduidelijk. Hiervoor zijn geen inschattingen bekend.

2.3 Verdeling consumenten en producenten

Algemeen toezicht leidt tot een daling van de prijzen. Dit betekent dat consumenten profiteren van algemeen toezicht. Een aantal studies laat zien dat dit mede voortkomt uit daling van de (over)winsten bij bedrijven. Dit betekent dat producenten in de onderhavige studies een deel van hun winstgevendheid opgeven. De (over)winsten hoeven echter niet altijd te dalen. Immers, door de lagere prijzen zullen de aanbieders geprikkeld worden om doelmatiger te werken met als gevolg dat de kosten zullen afnemen en de overlevingskansen (in internationale context) zullen toenemen. Tegenover een mogelijke druk op de winsten staat dat algemeen toezicht gelijke kansen bevordert voor alle ondernemingen. Hieruit vloeit voort dat bedrijven die voor introductie van algemeen toezicht een machtspositie konden uitbuiten zullen verliezen, terwijl de slachtoffers (dus de bedrijven zonder machtspositie) daarvan kunnen winnen.

Met betrekking tot sectorspecifiek toezicht komen de meeste studies tot het inzicht dat mits er geen sprake is van regulatory failure het vooral consumenten en nieuwe toetreders zijn die

van sectorspecifiek toezicht profiteren. We zijn echter ook enkele gevallen van regulatory failure tegengekomen (o.a. in de zorg- en taximarkt) waarbij door slechte regulering vooral de kwaliteit, in de brede zin van het woord, van het geleverde product verslechterde.

Het moet vermeld worden dat dit op zich geen opzienbarende conclusie is: sectorspecifieke regels zijn in het leven geroepen om de marktmacht van de dominante marktpartij aan banden te leggen en het zijn vooral consumenten en nieuwe marktpartijen die van de marktmacht van de dominante partij te lijden hadden. Als deze partijen niet zouden profiteren, is er eigenlijk per definitie sprake van regulatory failure.

Bovendien moet vermeld worden dat het vaak pas achteraf vastgesteld kan worden dat een bepaalde vorm van regulering niet de gewenste effecten heeft gehad. Omdat het hier gaat om sectorspecifiek toezicht is het echter moeilijk op basis hiervan vruchtbare algemene lessen te trekken om regulatory failure in andere sectoren in de toekomst te voorkomen. Dit komt omdat sectoren dusdanig specifieke eigenschappen hebben dat generieke succes- of faalfactoren vaak moeilijk vast te stellen zijn.

3 Scholen

Ten aanzien van de vraag of er verschillende scholen of opvattingen bestaan inzake de kosten en baten van toezicht en de toedeling daarvan naar consumenten en producenten, komen we tot de volgende conclusies. Er is geen sprake van verschillende scholen in het economisch denken over de kosten en baten van toezicht. Deze conclusie is geheel in lijn met de algemene tendens in de economische wetenschap waarin verschillende scholen langzamerhand verdwijnen en het meer zo is dat verschillende auteurs elkaar deels overlappende vragen bestuderen. Het is aan de andere kant niet zo dat alle auteurs tot dezelfde conclusie komen ten aanzien van de vraag of de baten van toezicht groter zijn dan de kosten. Dit is ook niet verwonderlijk, omdat elke auteur weer andere sectoren en/of andere cases bestudeert. Aangezien vergelijkbare methodologieën worden gebruikt, kunnen anderen zich vaak wel in de specifieke conclusies van een bepaalde auteur vinden.

4 Modellen

Ten aanzien van de vraag welke analytische modellen er in de literatuur met betrekking tot de kosten en baten van markttoezicht te vinden zijn, hebben we een redelijk divers beeld gekregen. Studies die de vraag naar sectorspecifieke versus algemene regels betreffen zijn eerder theoretisch dan empirisch van aard en wijzen op de verschillende theoretische mogelijkheden. Het gaat hier meer om denkrichtingen dan om formele wiskundige modellen. Daar waar het gaat om sectorspecifieke regels bestaat een aantal empirische studies die

econometrische methoden gebruiken om vooral de baten (consumentensurplus) in kaart te brengen. Econometrische studies zijn hier vaak mogelijk omdat de sectorspecifieke toezichthouder over langere tijd relevant datamateriaal voorhanden heeft. De aard van de econometrische technieken die gebruikt worden hangt sterk af van de data die beschikbaar zijn en verschillen zodanig van case tot case dat daar geen algemene conclusies aan te verbinden zijn. Met betrekking tot kosten en batenstudies over de algemene mededingingsregels geldt dat hier vaak een case benadering gekozen wordt, waarbij gepoogd wordt een uitspraak te doen over de kosten en baten van een bepaalde uitspraak. Aangezien het datamateriaal vaak veel beperkter is dan bij sectorspecifiek toezicht, kunnen over het algemeen geen econometrische methoden gebruikt worden.

Opvallend is dat geen van de studies een analytisch model ontwikkelt waarmee alle relevante kosten en baten van toezicht in kaart kunnen worden gebracht. Er wordt ‘slechts’ gefocust op een van de aspecten die hierbij een rol spelen. Daardoor is het niet mogelijk om op grond van de literatuur aan te geven welke modellen het best gebruikt kunnen worden. Opgemerkt zij dat een dergelijke poging wel is gedaan voor andere beleidsvragen, zoals de maatschappelijke kosten-batenanalyse van investeringen in grote infrastructurele projecten, de effecten van privatisering en regulering van netwerksectoren. Ons inziens bieden deze studies voldoende aangrijpingspunten om een goed analytisch model te ontwikkelen voor toezichthouders.

Literatuurstudie naar de kosten en baten van markttoezichthouders

Achtergrondrapport

**In opdracht van:
Ministerie van Economische Zaken**

SEOR-ECRI
www.ecri.nl

Prof.dr. M.C.W. Janssen
Drs. E. Dijkgraaf
Drs. E. Maasland

4 mei 2004

Contactpersoon:
Prof.dr. M.C.W. Janssen
Erasmus Universiteit Rotterdam
Postbus 1738
3000 DR Rotterdam
T 010-4082341
F 010-4089149
E janssen@few.eur.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	9
2	Conceptueel kader.....	10
3	Kosten en baten van Algemeen markttoezicht	12
3.1	Kosten van Algemeen toezicht	12
3.2	Baten van Algemeen toezicht	14
4	Kosten en baten van Sectorspecifiek toezicht.....	17
4.1	Telecommunicatiesector	17
4.2	Watersector	19
4.3	Energiesector.....	20
4.4	Zorgsector	21
4.5	Taximarkt.....	23
4.6	Algemene lessen	25
5	Algemeen versus Sectorspecifiek toezicht	26
6	Scholen en analytische modellen.....	29
7	Conclusies	33
	Executive Summary.....	36
	Referenties	38

1 Inleiding

In de motie-Heemskerk, die op 8 oktober 2003 tijdens de behandeling van de EZ-begroting 2004 in de Tweede Kamer is aangenomen, constateert de Kamer dat een eenduidige visie op de taken en verantwoordelijkheden van toezichthouders en hun relatie onderling en met de rijksoverheid gewenst is. De Kamer verzoekt de regering een inventarisatie te maken van de positionering, juridische instrumenten en kosten en baten van toezichthouders.¹ Tevens wordt de regering verzocht een helder standpunt in te nemen over de functie en verantwoordelijkheden van een toezichthouder in het algemeen, en voor alle bestaande of in oprichting zijnde toezichthouders of marktmeesters in het bijzonder.

In dit kader heeft het Ministerie van Economische Zaken ECRI gevraagd een overzicht van de beschikbare relevante literatuur te geven naar de kosten en baten van markttoezichthouders. Hierbij wordt gedoeld op markttoezicht waarbij het motief is het bewaken dan wel het bevorderen van marktwerking. Meer specifiek gaat het om de volgende onderzoeksvragen:

- Wat zegt de literatuur over de kosten en baten van markttoezicht en hoe zijn deze verdeeld over consumenten en producenten?
- Is er in de literatuur sprake van verschillende scholen of opvattingen inzake de kosten en baten van toezicht en de toedeling daarvan naar consumenten en producenten?
- Zijn in de literatuur analytische modellen te vinden met betrekking tot de kosten en baten van markttoezicht en zo ja hoe zien die modellen er dan uit.

Het is belangrijk een onderscheid te maken tussen algemeen mededingingstoezicht en meer sectorspecifiek mededingingstoezicht. Algemeen mededingingstoezicht is in hoofdlijnen drieledig: (1) concentratiecontrole vooraf (fusiecontrole), (2) misbruik van marktmacht (soms concentratiecontrole achteraf genoemd), en (3) toezien op het kartelverbod (waarbij inbreuk ook pas *ex-post* geconstateerd kan worden). Algemeen mededingingstoezicht is dus vooral achteraf corrigerend van aard en is op alle sectoren van de economie van toepassing. Sectorspecifiek toezicht staat toe dat er handelend wordt opgetreden zelfs voordat eventueel misbruik van marktmacht geconstateerd wordt.

Marktwerking heeft effecten op de prestaties van de Nederlandse economie. In dit onderzoek gaat het echter niet om de algemene effecten van marktwerking op de prestaties van de Nederlandse economie, maar meer specifiek om de effecten van markttoezichthouders. Dit verschil is van belang omdat in sommige gevallen volstaan kan worden met het bevorderen (of juist afremmen) van marktwerking via algemene wetten,² terwijl in andere gevallen markttoezichthouders nodig zijn om de gewenste effecten te bereiken. Het onderzoek besteedt

¹ Deze einddatum is inmiddels verschoven naar 1 juni 2004.

² In een aantal sectoren, zoals de watersector, werkt zelfregulering goed. Een (aparte) toezichthouder is voor deze sectoren niet nodig om de vruchten van marktwerking te plukken.

dan ook slechts in algemene termen aandacht aan de effecten van marktwerking, terwijl de focus ligt op de aanvullende effecten die door markttoezichthouders bereikt worden.

Dit achtergrondrapport is als volgt opgebouwd.³ In Sectie 2 zal eerst een conceptueel kader geschetst worden voor de kosten en baten van markttoezichthouders. In Sectie 3 bekijken we de literatuur met betrekking tot de kosten en baten van algemene toezichthouders. In Sectie 4 bespreken we literatuur over verschillende sectoren, en zullen we enkele algemene conclusies uit deze sectorspecifieke literatuur trekken. Sectie 5 gaat meer specifiek in op de literatuur naar de vraag wanneer algemeen en wanneer sectorspecifiek toezicht het meest geschikt is. Deze vraag is in het kader van dit onderzoek ook van belang omdat een kosten-batenanalyse van sectorspecifiek toezicht minder zinvol is als beter voor algemeen toezicht gekozen kan worden en visa versa. In Sectie 6 gaan we aan de hand van de bestudeerde literatuur in op de scholen inzake de kosten en baten van toezicht en de toedeling daarvan naar consumenten en producenten en op de analytische modellen die gebruikt worden. Sectie 7 sluit af met een conclusie.

2 Conceptueel kader

Voor een goede kosten-batenanalyse van markttoezicht moet inzicht worden verkregen in:⁴

- de directe kosten: hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan personeelskosten en huisvestingskosten;
- de indirecte kosten: hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan compliance kosten (administratieve lasten en inhuur consultants) en regulatory failure (verkeerd toezicht, inclusief het overnemen van de taak van management en aandeelhouders);⁵
- de directe baten: hierbij moet gedacht worden aan de positieve effecten van toezicht op prijzen, kosten en kwaliteit;⁶
- de indirecte baten: hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan het afschrikkende effect van toezicht en het genereren van meer kennis zodat de regulering kan worden verbeterd.

De directe kosten en baten zijn het eenvoudigst vast te stellen. De directe kosten kunnen rechtstreeks uit de jaarrekeningen van de toezichthouders worden afgeleid. Hierover bestaat geen onzekerheid. De directe baten over de afgelopen jaren zijn op grond van beschikbare

³ In het bijbehorende hoofdrapport (zie blz. 1-6) wordt op de verschillende onderzoeksvragen op hoofdlijnen antwoord gegeven.

⁴ Opgemerkt zij dat we ons beperken tot economische kosten en baten.

⁵ Regulatory failure kan ook veroorzaakt worden door slechte wetgeving. Deze indirecte kosten moeten echter niet op het conto van de toezichthouder komen.

⁶ De baten van een specifiek toezichtsinstrument voor de consument kunnen vooral gelegen liggen in lagere prijzen, grotere beschikbaarheid van goederen en betere kwaliteit en/of service. De baten voor de producent zijn vooral te meten in termen van winstgevendheid.

empirische literatuur, vaak met betrekking tot andere landen, in te schatten. De indirecte kosten en baten zijn veel moeilijker in te schatten. Echter, ten aanzien van de indirecte kosten van regulatory failure kan in ieder geval gesteld worden dat deze deels het spiegelbeeld zijn van de directe baten van goed ontworpen toezicht. Kosten van regulatory failure kunnen ontstaan door foutieve regulering, maar ook door onzekerheid over toekomstige regulering als de tijdshorizon van vastgestelde regulering afwijkt van de levensduur van de activa (ook wel regulatory risk genoemd). Verlenging van deze tijdshorizon leidt dus tot minder onzekerheid en dus tot lagere indirecte kosten. Kosten van regulatory failure kunnen verminderd worden als toezichthouders consistent beleid voeren en op een duidelijke manier gecommitteerd zijn aan hun eigen beslissingen uit het verleden. De indirecte kosten van fusiecontrole zijn onder te verdelen in fouten van de eerste en tweede soort. Fouten van de eerste (tweede) soort treden op als fusies onterecht worden geblokkeerd (goedgekeurd).

De kosten van compliance zijn ook moeilijk systematisch in kaart te brengen omdat ze sterk afhankelijk zijn van het precieze toezichtregime dat gekozen wordt. De indirecte baten die betrekking hebben op afschrik-effecten kunnen mogelijk worden ingeschat op basis van de door de theorie voorspelde effecten en op basis van de in andere landen gebruikte inschattingen.

Verder dient nog opgemerkt te worden dat de kosten en baten van algemeen toezicht moeilijker vast te stellen zijn dan van specifiek toezicht. Bij algemeen toezicht mogen in tegenstelling tot specifiek toezicht de uitstralingseffecten naar andere sectoren niet buiten beeld blijven: uit verschillende studies van de Evaluatie Mededingingswet komt naar voren dat algemeen toezicht economy-wide effecten heeft.

Voor de beoordeling van effecten van markttoezicht nemen we de economische notie van welvaart die in een markt gegenereerd wordt als uitgangspunt. De volgende drie componenten zijn van belang bij het bepalen van de welvaart die gegenereerd wordt: statische allocatieve efficiëntie (producenten- en consumentensurplus), kostenefficiëntie en dynamische efficiëntie (de mate waarin productinnovatie en productieprocesinnovatie plaatsvindt). Van statische allocatieve efficiëntie is sprake wanneer een markt tot relatief lage prijzen en hoge productie⁷ leidt of als de productie gepaard gaat met een efficiënte inzet van productiefactoren. Een markt is dynamisch efficiënt als ondernemingen nieuwe producten en diensten introduceren en het productieproces bij de tijd houden.

Deze welvaartscomponenten kunnen door verschillende factoren beïnvloed worden. Het kwaliteitsniveau van het geleverde product speelt, bijvoorbeeld op verschillende niveaus mee. Het bepaalt niet alleen mede de mate waarin consumenten het goed waarderen (consumentensurplus), maar speelt ook een belangrijke rol bij het begrip dynamische

⁷ Dit geldt natuurlijk als er geen sprake is van grote negatieve externaliteiten.

efficiëntie. Daarnaast is het bijvoorbeeld zo dat onzekerheid over toekomstige regelgeving de mate van investeringsbereidheid negatief kan beïnvloeden waardoor de dynamische efficiëntie laag is. Dit kan bijvoorbeeld voortkomen uit de vrees van bedrijven dat een bepaalde vorm van onteigening (expropriation) zal plaatsvinden als in de toekomst regulering aangepast wordt.⁸

3 Kosten en baten van Algemeen markttoezicht

In deze sectie zullen we eerst de literatuur met betrekking tot de kosten van algemeen toezicht in kaart brengen, om vervolgens naar de batenkant te kijken.

3.1 Kosten van Algemeen toezicht

In sectie 2 hebben we reeds aangegeven dat de directe kosten direct uit de jaarrekeningen van de toezichthouders afgeleid kunnen worden.

Het in kaart brengen van de indirecte kosten is minder eenvoudig. Er is nagenoeg geen empirische literatuur voorhanden die deze kosten direct inschat. De weinige studies die wij gevonden hebben zetten wij hieronder uiteen.⁹

NERA (2002) vat de literatuur samen over de kosten van regulatory risk. Zij concludeert dat niet-geanticiperde veranderingen in het toezicht resulteren in grotere schommelingen van de waarde van ondernemingen en een hogere risico-opslag voor het aantrekken van vreemd vermogen. De markt vat dergelijke veranderingen dus op als een groter risico. NERA concludeert dat de kosten die uit regulatory risk voortkomen op kunnen wegen tegen de baten van meer efficiëntie. Volgens deze studie is dan ook het saldo-effect op de kapitaalkosten van toezicht niet van tevoren te voorspellen. Dit varieert per sector, in de tijd en per toezichtregime.

Logischerwijs kunnen de kosten van regulering groot zijn als regulering foutief is opgezet. Dit is bijvoorbeeld het geval als bij fusiecontrole gebruik gemaakt wordt van onjuiste methoden waardoor relevante kosten en baten van eventuele fusies onvoldoende worden

⁸ Onteigening moet hier als breed begrip opgevat worden. Als bijvoorbeeld tariefregulering ingesteld of aangescherpt wordt, kan dit opgevat worden als onteigening in de zin dat inkomsten waarop gerekend werd, afgenomen worden.

⁹ Er bestaan overigens een aantal rapporten die de directe en indirecte kosten van regulering in het algemeen kwantitatief inschatten (zie bijv. Cato (2003)). Vaak gaat het hierbij echter om rapporten waarvan de onderbouwing onduidelijk is, terwijl de instantie die het uitgeeft vaak een duidelijk ideologisch doel heeft. Omdat vertaling naar de kosten van toezichthouders ondoenlijk is en de wetenschappelijke betrouwbaarheid van deze rapporten niet is vast te stellen worden deze studies niet behandeld.

meegewogen (Ivaldi and Verboven, 2002). Er is dan ook veel literatuur beschikbaar die analyseert hoe regulering optimaal moet worden vormgegeven. Dit betekent dat de kosten van foutieve regulering het spiegelbeeld zijn van de directe baten van goed ontworpen toezicht. Daarmee geeft de literatuur die zicht geeft op de baten van bepaalde toezichtmodellen tevens zicht op de kosten van regulatory failure.

De kosten van compliance zijn moeilijk systematisch in kaart te brengen. Het is wel duidelijk dat de kosten zowel door de toezichthouders zelf als door de bedrijven gedragen worden. Uit een studie (Newbery and Pollitt (1997)) valt af te leiden dat de indirecte kosten van compliance een veelvoud kunnen zijn van de directe kosten van toezicht. Algemene studies die analyseren wat de kosten zijn voor bedrijven van regulering in het algemeen komen tot een totaal van zo'n 9 tot 15% van het nationaal inkomen.¹⁰

De administratieve lasten die betrekking hebben op het aanvragen van een ontheffing van het kartelverbod bedragen volgens het EIM circa € 600.000.¹¹ Met name in de aanvraag- en beoordelingsfase worden door bedrijven veel kosten gemaakt. Na aanpassing van de Mededingingswet aan Verordening 1/2003 zullen bedrijven geen ontheffing meer hoeven aan te vragen; artikel 17 vervalt. Dit leidt tot verlaging van de administratieve lasten. Eventuele kosten die ondernemingen moeten maken in het geval de NMa alsnog een onderzoek instelt bij vermoeden van een overtreding van het kartelverbod resulteren (per definitie) niet tot administratieve lasten. Ondernemingen kunnen zelf nagaan of afspraken/overeenkomsten die zij aangaan onder het kartelverbod vallen. Daartoe zijn zij overigens niet wettelijk verplicht. Per saldo wordt de afname van de administratieve lasten door het EIM geraamd op bijna 25%.

PriceWaterhouseCoopers (2003) becijfert de kosten van fusiecontrole. PWC schat de externe kosten voor bedrijven (zoals uitgaven aan juridische adviseurs) in op €3,3 miljoen voor een fusie van gemiddelde complexiteit. De externe kosten voor meer complexere fusies kunnen boven de €10 miljoen uitstijgen. Uit het PWC-onderzoek blijkt dat deze externe kosten ten behoeve van fusiecontrole een significant deel van de totale kosten van een fusie uitmaakt, echter ten opzichte van de totale waarde van een fusie zijn deze uiterst klein. Voor de fusies die PWC heeft onderzocht waren de externe kosten ten behoeve van fusiecontrole gemiddeld 0,11% van de totale waarde van een fusie. Bovenop deze externe kosten komen de interne kosten (kosten die gemaakt worden door eigen personeel). Deze kosten zijn gemiddeld €6 miljoen-plus voor de eenvoudige fusies, en het acht- tot tienvoudige voor meer complexe fusies. Logischerwijs zijn de kosten veel hoger als de procedures langer gaan duren. Deze cijfers zijn overigens niet een op een te vertalen naar de Nederlandse situatie gezien de grote verschillen tussen Nederland en andere landen zoals de VS.

¹⁰ Zie voor een toepassing op de Nederlandse situatie Van Bergeijk et al. (1996). EIM (2003) becijfert de totale administratieve lasten voor het bedrijfsleven in 2002 op tenminste €12,46 miljard.

¹¹ Uit Ministerie van Economische Zaken (2002).

Van Cayseele et al. (2003) laat zien dat er tussen de landen in Europa aanzienlijke verschillen bestaan tussen de voorwaarden waaronder een fusie aangemeld moet worden. In dit paper wordt op een kwantitatieve manier de invloed van de verschillen in voorwaarden op het aantal aangemelde fusies bepaald. Evident is dat door de voorwaarden te veranderen de kosten van fusiecontrole beïnvloed kunnen worden.

OECD (1997) stelt dat er nagenoeg geen kwantitatieve informatie beschikbaar is over de indirecte kosten van regulering. Studies die beschikbaar zijn (o.a. voor Australië, de VS en Nederland) komen tot een inschatting van 9 tot 15% van het nationaal inkomen als de kosten van alle overheidsregulering meegenomen worden.

De zoektocht die wij in het kader van dit onderzoek hebben afgelegd leidt tot de conclusie dat voor de indirecte kosten van toezichthouders uiterst weinig kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn. De theoretische literatuur duidt erop dat de indirecte kosten er in ieder geval zijn. Hoe groot de impact is valt op grond van de literatuur echter niet uit te maken. De paar studies die hier iets over zeggen stellen in ieder geval dat dit afhankelijk is van de specifieke situatie.

3.2 Baten van Algemeen toezicht

Er is veel literatuur beschikbaar over de effecten van marktwerking op de welvaart.¹² Hoewel dergelijke marktwerkingstudies geen directe indicatie geven van het effect van algemeen toezicht (en we deze literatuur daarom niet verder bespreken) zou anderzijds gesteld kunnen worden dat zonder algemeen toezicht de naleving van de mededingingswet minder strikt zal zijn.¹³

Ex-post evaluaties specifiek gericht op algemeen Nederlands toezicht zijn dun gezaaid. Een eerste ex-post evaluatie, waarbij gekeken wordt naar alle drie de taken van de NMa, is gebaseerd op 10 case studies in het kader van de evaluatie van de Mededingingswet. Deze studie, (NEI, 2002), komt tot de conclusie dat lagere prijzen in veel gevallen het resultaat is geweest van ingrepen van de NMa. In ieder geval heeft toezicht van de NMa in geen van de

¹² Zie bijv. Haffner en Van Bergeijk (1997) voor een studie gericht op Nederland. Zij concluderen dat meer marktwerking volgens theoretische inzichten en ex-ante modelsimulaties tot een betekenisvolle winst in termen van productie en werkgelegenheid leidt. Macroanalyses duiden op een stijging van de jaarlijkse groei met 0,3 tot 1,0%-punt. Zie Gonenc et al. (2000) voor een overzicht van internationale empirische studies naar de effecten van liberalisering. Zij concluderen dat liberalisering geleid heeft tot positieve effecten op de groei op macro-niveau, lagere prijzen, meer efficiëntie en een hogere kwaliteit in de luchtvaart, wegtransport, treinvervoer, telecom en elektriciteit. Zie Megginson and Netter (2001) voor een overzicht van de literatuur over privatisering. Zij concluderen dat privatisering een positief welvaartseffect heeft als het gepaard gaat met voldoende concurrentie. Cavelaars (2003) concludeert dat concurrentie leidt tot lagere inflatie.

¹³ OECD (2003) gaat in op de noodzaak van toezicht en of het antwoord op deze vraag afhankelijk is van de grootte van het land.

gevallen tot een prijsstijging geleid. Wel is het zo dat in 3 van de 10 gevallen het NMa-optreden niet tot het gewenste effect heeft geleid. In zijn algemeenheid concludeert het NEI dat een strengere mededingingswet niet wenselijk is.

Berenschot (2002a) (mede gebaseerd op Berenschot (2002b) en EIM (2002)) concludeert in het syntheserapport van de evaluatie van de Mededingingswet dat de hoeveelheid en kwaliteit van het werk dat de NMa heeft afgeleverd indrukwekkend is. Wel worden aanbevelingen gedaan om verbeteringen aan te brengen in de wijze waarop menskracht en tijd worden toegekend aan taken en activiteiten en in de verslaglegging naar buiten.

Een poging is omschreven in Van Bergeijk en Verkoulen (2003) die op grond van een empirische analyse van het afzetprijspeil op sectorniveau laten zien dat de prijzen in Nederland, gecorrigeerd voor kosten- en vraagontwikkelingen, “waarneembaar lager bleken binnen het tijds kader van het nieuwe mededingingsregime, dan ze zouden zijn geweest indien de structurele maatregelen ineffectief waren gebleken”.

Postema (2003) tracht in zijn afstudeerscriptie de effecten van vijf jaar fusiebeleid te kwantificeren, de eerste taak van de NMa. Hij concludeert dat het fusiebeleid van de NMa een positief welvaartseffect gehad heeft omdat volgens zijn simulaties prijsstijgingen verhinderd zijn terwijl hij inschat dat de kosten van toezicht zeer klein zijn. Hierbij merkt hij op dat vooral de consumenten winnen in termen van lagere prijzen, terwijl de producenten verliezen in termen van lagere winsten.

Warzynski (2003) onderzoekt het effect van een toezichthouder op het bestrijden van marktmacht, de tweede taak van de NMa.¹⁴ Hij concludeert op grond van gegevens uit de Verenigde Staten dat toezicht uitmaakt. Scherper toezicht leidde in de VS tot een daling van de prijs-kostenmarge. Wel lijken zijn resultaten erop te duiden dat het effect relatief klein is. Een extra case leidde tot een daling van de marge met 0,5%-punt (wat relatief hoog is ten opzichte van het gemiddelde). Hij wijst er wel op dat voorzichtig met deze conclusie moet worden omgegaan omdat van geaggregeerde data gebruik wordt gemaakt. Mede daarom is tevens zijn analyse van de Belgische en Nederlandse markt van belang omdat hij voor deze markten wel van bedrijfsgegevens gebruik kan maken. Uit deze analyse volgt dat het optreden van de NMa in Nederland geleid heeft tot een significante daling van de prijs-kostenmarge. Deze waren overigens voor 1998 hoger in Nederland dan in België, wat eventueel verklaard kan worden uit het feit dat Nederland als kartelparadijs te boek stond. Deze daling komt met name voort uit de effecten op drie sectoren.¹⁵

¹⁴ Zie ook Konings et al. (2001).

¹⁵ Deze drie sectoren zijn: (i) voedingsmiddelenindustrie, (ii) uitgeverijen, drukkerijen en media, en (iii) basismetalenindustrie.

Driffield and Ioannidis (2000) laten zien dat alleen al het afkondigen van een onderzoek naar marktmacht effectief kan zijn. Op basis van een Engelse dataset voor de benzine-industrie tonen zij aan dat de prijs-kostenmarge daalde zodra bekend werd gemaakt dat er een onderzoek door de Monopolies and Merger Commission zou plaatsvinden naar collusie.

OFT (2002) vat de internationale empirische literatuur samen van karteltoezicht, de derde taak van de NMa. Er is veel literatuur beschikbaar. Samengevat komen de resultaten erop neer dat:

- A. Kartels waarbij te hoge biedingen afgesproken worden bij veilingen leiden tot prijsstijgingen in de orde van 10 tot 20%.
- B. Kartels waarbij marktprijzen voor producten worden afgesproken leiden in het algemeen niet tot grote prijsstijgingen, maar als het voorkomt zijn deze stijgingen groot (meer dan 10%).
- C. Kartels kunnen tot kostenstijgingen leiden doordat inefficiënte bedrijven in stand worden gehouden.
- D. De kans dat een kartel ontdekt wordt is relatief klein en wordt geschat tussen de 13 en 17%. De levensduur van een kartel varieert tussen de 1 en 10 jaar waarbij 5 tot 6 jaar het meest voorkomend lijkt.

In dit kader is ook Clarke and Evenett (2002) over het internationale vitaminekartel relevant.¹⁶ In dit artikel worden de kosten en baten van karteltoezicht in een internationaal comparatief perspectief met elkaar vergeleken. De kernboodschap is dat een strengere wet tot minder prijsopdriving leidt. Verder wordt duidelijk dat met één grote zaak per jaar de directe kosten verbonden met de kartelautoriteit terugverdiend kan worden (zonder naar de boeteopbrengsten te kijken).

Uit bovenstaand literatuuroverzicht volgt dus dat algemeen toezicht tot een daling van de prijzen (of prijs-kostenmarges) leidt. Er is geen studie gevonden die aanleiding geeft te veronderstellen dat algemeen toezicht tot het tegenovergestelde effect leidt.

Een belangrijke opmerking bij de gevonden studies is wel dat alle studies effecten onderzoeken op de statische efficiëntie (i.e. producenten- en consumentensurplus). Vanuit theoretisch oogpunt is de relatie tussen marktwerking en statische efficiëntie vrij eenduidig. Dit geldt veel minder voor dynamische efficiëntie (de mate waarin productinnovatie en productieprocesinnovatie plaatsvindt) en kwaliteit. Meer concurrentie en meer toezicht kunnen dynamische efficiëntie en kwaliteit zowel bevorderen als belemmeren. Juist op deze punten zijn echter geen goed onderbouwde empirische analyses beschikbaar omdat hiervoor in nagenoeg alle gevallen de benodigde informatie ontbreekt.

¹⁶ Het vitaminekartel bestond uit producenten met hoofdvestigingen in België, Canada, Duitsland, Frankrijk, Japan, Nederland, Zwitserland en de Verenigde Staten.

Tenslotte gaan we nog kort in op de indirecte baten van toezicht. Uit het literatuuronderzoek (zie bijv. NEI, 2002) is in ieder geval duidelijk geworden dat managers uit het bedrijfsleven aangeven dat indirecte baten in termen van afschrikeffecten bestaan. Met toezicht zou rekening gehouden worden bij bedrijfsbeslissingen. Niet alleen omdat men bepaalde ingrepen wil voorkomen, maar ook omdat anderen met stappen richting toezichthouder dreigen als men zich niet aan de regels houdt. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat managers prikkels hebben om sociaalwenselijke antwoorden te geven als hen gevraagd wordt naar afschrikeffecten om zodoende aanscherping van het regime te voorkomen. Hoe groot eventuele indirecte baten zijn, is onduidelijk. Hiervoor zijn geen inschattingen bekend.

4 Kosten en baten van Sectorspecifiek toezicht

In deze sectie worden eerst voor een aantal sectoren de kosten en baten van specifiek toezicht in kaart gebracht (zie sectie 4.1 - 4.5) en daarna een aantal algemene lessen getrokken (zie sectie 4.6).¹⁷ We hebben voor de telecommunicatie-, water-, energie, zorg-, en taximarkt gekozen, omdat enerzijds hier literatuur over beschikbaar is en anderzijds dit sectoren zijn waar regulering potentieel een groot effect heeft.

Bij de bepaling van de kosten en baten wordt niet verder gekeken dan de desbetreffende relevante markt of sector. Consequentie is dat hierdoor uitstralingseffecten naar andere sectoren buiten beeld blijven. Uit verschillende publicaties blijkt dat voor sectorspecifieke markttoezichthouders dit een verantwoorde benadering is (zie bijv. Haffner en Van Bergeijk (1997) die dit numeriek aantonen voor de energie- en telecommunicatiesector).

4.1 Telecommunicatiesector

Veel studies hebben de kosten en baten van verschillende vormen van regulering in de telecommunicatiemarkt in kaart gebracht (bijv. Ai and Sappington, 2002; Majumdar, 2000; Resende, 2000). In de meeste studies worden vier vormen van regulering onderscheiden: Price-Cap Regulation (PCR), Earnings Sharing Regulation (ESR), Rate Case Moratoria (RCM), en Rate Of Return Regulation (RORR).¹⁸ De eerst drie genoemde vormen van regulering worden ook wel ‘incentive regulation’ genoemd.¹⁹ De algemene les die uit deze

¹⁷ De focus zal liggen op de directe baten, omdat indirecte kosten/baten enerzijds zeer moeilijk in kaart te brengen zijn, en anderzijds reeds grotendeels beschreven zijn in de vorige sectie.

¹⁸ PCR: vaststellen van maximale productprijzen, ESR: vaststellen van een drempelwaarde waarboven (en waaronder) winsten (en verliezen) van een gereguleerd bedrijf gedeeld moeten worden met de consument, RCM: expliciete afspraken dat tarieven bevroren worden gedurende een bepaalde periode, RORR: vaststellen van de maximale vergoeding op het geïnvesteerd vermogen. Voor een overzicht van verschillende vormen van tariefregulering zie ook IOO (2000).

¹⁹ Incentive regulering is een verzamelnaam voor reguleringsinstrumenten gericht op bevordering van efficiëntie.

studies valt te halen is dat het optimale reguleringsinstrument afhankelijk is van de specifieke marktomstandigheden (is er bijvoorbeeld veel of weinig competitie in de markt) en de doelstelling(en) die nagestreefd wordt(en). Op theoretische gronden mag verwacht worden dat bedrijven kostenefficiënter zijn onder incentive regulation dan onder RORR: immers elke kostenreductie vertaalt zich onmiddellijk in een toename van de winst. Ai and Sappington laten in hun studie voor de telecommunicatiesector in de VS in de periode 1986-1999 inderdaad zien dat dit het geval is. Daarnaast laat dit paper zien dat incentive regulation tot grotere netwerkmodernisering leidt dan RORR.²⁰ Opbrengst, winst en investeringen weken niet noemenswaardig af onder incentive regulation vergeleken met RORR. De andere studies laten over het algemeen soortgelijke effecten zien. In een aantal studies treden bepaalde effecten echter niet op. In de studie van Shin and Ying (1993) bijvoorbeeld zijn de kosten onder incentive regulation niet significant kleiner dan onder RORR. De studie van Schmalensee and Rohlfs (1992) is ook nog vermeldenswaard. Het voornaamste resultaat van hun studie is dat na de introductie van PCR een grote stijging heeft plaatsgevonden in de total factor productivity (TFP) groei.

Van Damme (2003) onderzoekt de vraag tegen welke tarieven “incumbents” toegang moeten bieden op hun netwerk aan nieuwkomers en dan met name de vraag of deze tarieven gebaseerd moeten zijn op historische kosten of op “forward looking” kosten, d.w.z. tegen kosten die gemaakt zouden worden als het netwerk nu, op basis van de huidige inzichten, techniek en informatie, nieuw gecreëerd zou worden. Als van “forward looking” kosten wordt uitgegaan loopt de gevestigde partij verschillende risico’s: (i) als hij teveel blijkt geïnvesteerd te hebben, kan hij de extra kosten niet doorberekenen, en (ii) strategische overwegingen (van het type raising rivals costs) kunnen de toetreders ertoe brengen bij de gevestigde partij in te kopen (en niet zelf een netwerk te bouwen), zelfs als eigen investeringen efficiënter zijn. Van Damme komt daarom tot de conclusie dat tariefregulering gebaseerd op forward looking principes het investeringsrisico vergroot en investeringen kan ontmoedigen.

In 2001 heeft Twijnstra en Gudde de OPTA geëvalueerd. De belangrijkste conclusies luiden dat:

- A. De OPTA de haar toegewezen taken goed vervult en op een juiste manier gebruik maakt van haar bevoegdheden.
- B. De doeltreffendheid en doelmatigheid van het optreden van de OPTA varieert van voldoende (post) tot goed (telecom).
- C. Het optreden van de OPTA in aanzienlijke mate heeft bijgedragen aan het tot stand brengen van meer en betere marktwerking op de telecommarkt, terwijl dit voor de postmarkt gezien de beperkingen van het analysekader niet te beoordelen was door Twijnstra en Gudde.

²⁰ Dit is opnieuw goed te verklaren. Aangezien extra winsten door efficiëntieverbeteringen niet meteen worden afgeroomd door verlagingen van het tarief, hebben bedrijven een grotere prikkel te investeren in nieuwe, kostenbesparende, technologieën.

Deze conclusies zijn voor zover na te gaan niet op kwantitatieve analyse gebaseerd en moeten daarom met de nodige voorzichtigheid behandeld worden.

Van Damme (2002) uit kritiek op het besluit van de OPTA om de tarieven waartegen een mobiel gesprek wordt afgeleverd te gaan reguleren. Zo maakt de OPTA volgens Van Damme niet duidelijk of de hoge tarieven wel een uiting zijn van een gebrek aan concurrentie. Evenmin is duidelijk dat de ingreep van de OPTA het consumentensurplus op de telefonie markt zal vergroten. De vraag welke aflevertarieven welvaarts optimaal zijn, is slechts te beantwoorden op basis van gedetailleerde empirische analyse, die naar het zich laat aanzien niet gedaan is. Van Damme stelt dat de OPTA direct wil ingrijpen in alle prijzen, zonder eerst de kosten en baten van alternatieve reguleringsvormen te onderzoeken en zonder na te gaan welke vorm het meest passend is. Bovendien stelt Van Damme, dat de OPTA niet op een juiste manier gebruik maakt van haar bevoegdheden.²¹ De OPTA mag volgens Van Damme helemaal geen welvaarts optimale aflevertarieven implementeren.

In veel studies komt naar voren dat de kosten dalen en de kwaliteit stijgt als de telecomsector op de juiste manier gereguleerd wordt. Tariefregulering gebaseerd op forward looking kosten heeft (ten minste op economisch-theoretische gronden) een negatieve invloed op investeringsbereidheid. Niet iedereen is onverdeeld positief hoe de OPTA haar taken vervult en van haar bevoegdheden gebruik maakt.

Overigens laat TK (2003) zien dat de administratieve lasten van de huidige telecommunicatiewet zo'n 40 miljoen euro bedragen. Ten opzichte van de vorige wet is dit een daling met 5 miljoen euro.

4.2 Watersector

Een van de weinige studies die naast kosteneffecten ook kwaliteitseffecten van regulering bekijkt, is Saal and Parker (2000). Zij beschouwen de watersector in Engeland en Wales in de periode 1985-1999. Voor de achtergrond van deze studie is relevant te vermelden dat in november 1989 de tien Regional Water Authorities (RWAs) zijn geprivatiseerd. Tegelijkertijd met deze privatiseringsoperatie heeft de sectorspecifieke toezichthouder Ofwat (the Office for Water Services) een nieuw regime van regulering (PCR en kwaliteitsregulering) geïntroduceerd met het doel economische efficiëntie te promoten en de kwaliteit van drinkwater (levering) en het milieu te verbeteren. Als reguleringsvorm heeft Ofwat voor een soort van price-cap systeem gekozen, in 1994/1995 en 1999/2000 heeft Ofwat dit price-cap

²¹ Deze conclusie staat haaks op de conclusie van Twijnstra en Gudde. We moeten echter wel de kanttekening maken dat de studie van Twijnstra en Gudde van eerdere datum is dan die van Van Damme.

systeem aangescherpt.²² Uit de studie van Parker (1997) volgt dat de price-cap van 1989 niet doeltreffend was: het leidde tot hoge winsten en opbrengsten voor aandeelhouders zonder dat er echt werk gemaakt werd van kostenbesparingen. Uit de studie van Saal and Parker (2000) volgt dat de verandering van de price-cap in 1994/1995 wel geleid heeft tot efficiëntiewinsten. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat het middellange effect van de initiële privatisering ook een rol gespeeld kan hebben. Saal and Parker (2000) concluderen verder dat de regulering van de Engelse watersector een positieve invloed heeft gehad op de kwaliteit van het drinkwater. Bovendien zijn milieuproblemen afgenomen.

4.3 Energiesector

Recentelijk zijn veel publicaties verschenen over de herstructureringsoperatie van de elektriciteitssector in verschillende landen (zie bijv. Domah and Pollitt, 2001, Newbery, 2002a en b; Newbery and Pollitt, 1997; Pollitt 1997, 1998; Steiner, 2000). De centrale onderzoeksvraag in deze papers is het inschatten van de invloed van liberalisering en privatisering op verschillende variabelen zoals efficiëntie en prijs en het beoordelen van de relatieve effectiviteit van de verschillende herstructureringsstrategieën.

Het Verenigd Koninkrijk is een ideale testbodem gebleken voor verschillende herstructureringsstrategieën met betrekking tot de elektriciteitssector. In Engeland en Wales is gekozen voor ‘unbundling’, i.e. het scheiden van productie en transport/distributie,²³ en voor het creëren van een groothandelsmarkt.²⁴ Schotland koos ervoor om de twee verticaal geïntegreerde incumbents te privatiseren, echter wel intact te laten. Noord-Ierland koos voor het single buyer model met een transport/distributiebedrijf die lange termijn afnameovereenkomsten had met drie productiebedrijven.

In Engeland/Wales nam de productiviteit bij de productiebedrijven aanzienlijk toe en namen de kosten af. Ten opzichte van de counterfactual (geen herstructurering) kwamen de kosten permanent 6% lager te liggen. In de beginperiode bleven de efficiëntievoordelen bijna geheel bij de bedrijven, echter na ingrijpen van de reguleerder kon ook de consument profiteren. Schotland laat een veel negatiever beeld zien. Hoewel de elektriciteitsprijzen in 1990 (bij de start van herstructureringsoperatie) in Schotland 10% lager lagen dan in Engeland, waren de prijzen door gebrek aan concurrentie in 2000 zo'n 5% hoger. De baten van privatisering werden volledig tenietgedaan door de herstructureringskosten. Noord-Ierland laat een gemengd beeld zien. De lange termijn afnameovereenkomsten zorgden voor een reductie in de kosten, echter de bedrijven behielden de voordelen. Prijsreducties op de elementen die niet

²² De verandering van het price-cap systeem in 1999/2000 ligt echter buiten de onderzoeksperiode van Saal and Parker (2000).

²³ Er ontstonden drie productiebedrijven en twaalf geprivatiseerde distributiebedrijven.

²⁴ Consumenten met een vraag boven 1 MW waren vrij op de groothandelsmarkt in te kopen.

tot de productie behoorden, tezamen met overheidssubsidies, zorgden ervoor dat het prijsverschil met Engeland beperkt bleef.

In veel gevallen zijn de baten van de sectorspecifieke toezichthouder niet meer direct te herleiden omdat gelijktijdig met de introductie van de toezichthouder de markt geliberaliseerd wordt en er op tal van punten andere regulering komt. Gemeten effecten zijn dan ook van toepassing op het totale veranderingspakket en kunnen moeilijk toegeschreven worden naar onderdelen daarvan. Uit het bovenstaande komt wel duidelijk naar voren dat zonder (streng) toezicht consumenten niet profiteren van behaalde efficiëntiewinsten in de zin dat de consumentenprijzen dalen, en dat zonder juiste 'regulatory price controls' überhaupt geen efficiëntiewinsten behaald worden.

Frank (2003) laat voor de VS zien dat voor de introductie van RORR de kosten in de elektriciteitssector daalden door technologische vooruitgang met 1,2% per jaar, terwijl de kosten na introductie van RORR stegen met 0,7% per jaar door technologische achteruitgang. Bedrijven investeerden, in overeenstemming met de theoretische predicties, teveel in kapitaalintensieve technologie en te weinig in kapitaalbesparende technologieën.

In haar binnenkort te verschijnen jaarverslag becijfert de NMa dat de nettarieven elektriciteit in de periode 2001-2006 gemiddeld met 16,7% (exclusief inflatie) en die voor gas in de periode 2002-2007 gemiddeld met 20,5% (exclusief inflatie) zullen dalen als gevolg van price-cap regulering.²⁵ Omgerekend betekent dit dat de gezamenlijke afnemers totaal €1,9 miljard minder zullen betalen dan in de situatie zonder tariefregulering.

Het Britse voorbeeld laat zien dat unbundling in de elektriciteitssector positieve effecten heeft.²⁶ Het scheiden van productie en transport/distributie leidt tot een betere toegang van het netwerk waardoor concurrentie beter tot haar recht kan komen. Privatisering, zonder herstructurering, leidt volgens de gevonden studies niet tot kostenefficiëntie. Uit de Engelse case blijkt dat reguleerders nodig zijn om er voor te zorgen dat ook consumenten profiteren. Efficiëntiewinsten in transport en distributie leiden niet automatisch tot lagere consumentenprijzen. Ook blijkt uit de Engelse case dat PCR te prefereren is boven RORR.

4.4 Zorgsector

Verschillende empirische studies hebben het effect van price-cap regulering op de kwaliteit van de zorg onderzocht. Shen (2003) bijvoorbeeld laat zien dat financiële druk als gevolg van

²⁵ De tarieven zijn gebaseerd op de gemiddelde kosten in de sector. Omdat elke netbeheerder het beter wil doen dan het gemiddelde om winst te maken, daalt het gemiddelde en daarmee het tarief.

²⁶ Dit wordt door op basis van OECD-data bevestigd door Steiner (2000).

price-cap regulering (en HMO penetratiegroei)²⁷ een negatief effect heeft op de kwaliteit van ziekenhuizen in de VS, gemeten naar de gezondheidstoestand van patiënten na een AMI-behandeling.²⁸ Het negatieve effect speelt alleen voor het verschil in sterftecijfer tot een jaar na operatie. Als gevolg van de financiële druk sterven er tot op één jaar na ziekenhuisopname significant meer patiënten dan het geval geweest zou zijn zonder financiële druk. Dit effect daalt over de tijd en verdwijnt na een jaar. Dit duidt erop dat vooral de zware patiënten een negatieve impact ondervinden. Uit de studie volgt ook dat door de financiële druk de ziekenhuizen meer kostenefficiënt gaan werken, bijvoorbeeld door minder snel dure medische handelingen in te zetten en het aantal ziekenhuisdagen per patiënt te verminderen. Shen maakt ook een kosten-batenanalyse. Hiertoe maakt hij onder meer veronderstellingen over de waarde van een levensjaar voor een persoon ouder dan 65 jaar, over het aantal maanden dat hartpatiënten, die binnen een jaar na de operatie overleden zijn, extra geleefd zouden hebben als er geen financiële druk geweest zou zijn, en over de kostenbesparingen. Uit zijn berekeningen volgt dat de baten ver boven de kosten van de ziekenhuizen uitstijgen.²⁹ De financiële druk leidt dus tot een toename in de totale welvaart.

Andere zorgstudies gaan in op kwaliteitsregulering. Uit onderzoek van bijvoorbeeld Dranove et al. (2002) blijkt dat de specifieke vormgeving van een kwaliteitssysteem van groot belang is. Hun onderzoek richt zich op de verplichting die ziekenhuizen in New York en Pennsylvania hebben om de kwaliteit van hun CABG- en dotterbehandelingen te rapporteren.³⁰ Jaarlijks wordt op basis van deze gegevens een overzicht samengesteld waarin voor ieder ziekenhuis en voor iedere specialist is aangegeven hoeveel behandelingen zijn uitgevoerd en wat de kwaliteit daarvan is geweest. Het voor verschillen in exogene factoren (zoals leeftijd en gezondheid van de patiënt) gecorrigeerde sterftecijfer wordt hierbij als indicator voor de kwaliteit gebruikt. Jaarlijks wordt dit overzicht openbaar gemaakt, waarbij de prestaties van ziekenhuizen in New York en Pennsylvania met andere ziekenhuizen in de Verenigde Staten wordt vergeleken (zie bijv. NYS, 2001a en 2001b). Belangrijkste nadeel van dit systeem is dat de aandacht zich specifiek richt op de kwaliteit van CABG- en dotterbehandelingen en niet op de hartpatiënten zelf. Hierdoor hebben ziekenhuizen een prikkel om patiënten met een relatief hoog risico niet te opereren, omdat op die manier de prestaties positief kunnen worden beïnvloed. Wanneer bij de prestatiemeting alle patiënten die bij een ziekenhuis aankloppen in ogenschouw zouden worden genomen, dan is deze prikkel niet aanwezig. Als een ziekenhuis dan zou besluiten om patiënten met een relatief hoog risico niet meer te behandelen, leidt dit tot een stijging van het sterftecijfer en wordt de geobserveerde kwaliteit van het ziekenhuis negatief beïnvloed. Dranove et al. (2002) geven aan dat er Amerikaanse staten zijn die een

²⁷ HMO is een afkorting voor Health Maintenance Organization. De financiële druk van HMOs is vooral gelegen in het feit dat zij prijskortingen (meestal met betrekking tot per diem betalingen voor ziekenhuisverblijven) kunnen bedingen bij ziekenhuizen omdat zij vele patiënten vertegenwoordigen.

²⁸ AMI is een afkorting voor Acute Myocardial Infarction.

²⁹ Afgezien van zeer conservatieve berekeningen (dan zijn de kosten en baten namelijk ongeveer even groot) is het batig saldo honderden miljoenen US dollars groot.

³⁰ CABG is een afkorting voor Coronary Artery Bypass Graft.

nieuw systeem hebben ingevoerd waarbij wel de informatie per populatiegroep openbaar wordt gemaakt. Een evaluatie hiervan is echter (nog) niet voorhanden. Verwacht mag worden dat dit systeem wel de kwaliteit van de zorg voor alle patiënten gunstig beïnvloedt.

De ziekenhuizen in Nederland zullen de komende jaren te maken krijgen met een nieuwe wijze van bekostiging op basis van Diagnose Behandeling Combinaties (DBC's).³¹ Verzekeraars en ziekenhuizen kunnen op basis van DBC's prestatiegerichte en op de werkelijke kosten gebaseerde afspraken maken.³² ACTAL – toezichthouder van het kabinet voor administratieve lasten – voert momenteel een toets uit op de administratieve lasten van DBC's. Deze toets zal voor 1 juli 2004 klaar zijn. De veranderingen die de DBC's in termen van de administratieve lasten met zich meebrengen hebben vooral betrekking op het declaratieproces, de controle en het leveren van informatie aan externen. DBC's zullen volgens het ministerie van VWS (2004), nadat de administratieve omslag is gemaakt en de nieuwe systematiek is ingebed in de organisaties, op termijn tot een afname van de administratieve lasten leiden. Er komt één - uitgebreidere - basisregistratie in de ziekenhuizen, waaruit alle benodigde gegevens worden afgetapt. Hierdoor kan men gegevens gaan gebruiken voor verbetering van planning en logistiek.

Ten aanzien van de kwaliteit in de zorg is het van belang dat (i) regulering gericht op kostenefficiëntie gecombineerd wordt met regulering die de kwaliteit waarborgt en (ii) dat de opzet van de kwaliteitsregulering goed moet zijn. De administratieve lasten van DBC's zullen op termijn dalen voor ziekenhuizen.

4.5 Taximarkt

In OFT (2003) worden de reguleringsinstrumenten die in de Britse taximarkt gebruikt worden geëvalueerd. De reguleringen worden in het algemeen toegepast door lokale autoriteiten, de local licensing authorities (LAs).³³ De toepassing van de reguleringen varieert van regio tot regio. Grofweg zijn er echter drie categorieën van reguleringsinstrumenten te onderscheiden:

- hoeveelheidsregulering (maximum aantal licenties);
- kwaliteits- en veiligheidsregulering (m.b.t. chauffeur en auto);
- tariefregulering (verplichte tarieven of maximumtarieven).

³¹ DBC's zijn beschrijvingen van medische handelingen waar de betrokken partijen een vaste prijs voor hebben afgesproken.

³² Zo spreken zorgverzekeraars bijvoorbeeld voor een knieoperatie een prijs af met ziekenhuizen. Ziekenhuizen kregen tot nog toe jaarlijks een vast budget.

³³ De bevoegdheden en taken van LAs verschillen per regio enigszins vanwege verschil in regelgeving. De vier voornaamste regio's zijn Londen, Engeland en Wales buiten Londen, Schotland en Noord-Ierland.

Op grond van een vergelijkende studie tussen regio's waar wel en waar niet hoeveelheidregulering wordt toegepast, komt het Office of Fair Trading tot de conclusie dat hoeveelheidregulering moet worden opgeheven. Hoeveelheidregulering is zowel nadelig voor consumenten als voor potentiële nieuwkomers. De nadelen voor de consumenten zijn onder andere langere wachttijden (omdat er minder taxi's beschikbaar zijn dan er geweest zouden zijn zonder regulering), meer onveilige taxiriten (bij gebrek aan legale taxi's moet de consument terugvallen op illegale taxi's), en minder keuze (de taxi vervalt soms als mogelijk transportmiddel). OFT heeft berekend dat met het opheffen van de hoeveelheidsregulering het aantal taxi's kan toenemen met gemiddeld 25% en in een aantal gevallen ver daarboven. In Sheffield bijvoorbeeld heeft de opheffing zelfs geleid tot 52% meer taxi's. In heel het VK zou het aantal taxi's kunnen toenemen met wel 15.000. De wachttijden kunnen gemiddeld 10% afnemen (2,5 miljoen uren over heel het VK gemeten).

Het nadeel voor potentiële nieuwkomers ligt voor de hand: met een maximaal aantal licenties is een markt moeilijker te betreden dan met een ongelimiteerd aantal. In een aantal gebieden is het aantal mensen op de wachtlijst voor een licentie zelfs groter dan het aantal taxi's dat rondrijdt.

Het OFT komt verder tot de conclusie dat instrumenten (ii) en (iii) moeten worden aangepast. De voordelen van kwaliteits- en veiligheidsregulering zijn evident. De consument is namelijk niet in staat – wanneer hij een taxi neemt – de veiligheid van de auto en de competentie van de chauffeur te beoordelen. Bovendien kunnen door bijvoorbeeld milieueisen aan de auto te stellen milieubaten bereikt worden. In een aantal regio's wordt echter niet goed gereguleerd: technische eisen die in Londen aan taxi's gesteld worden (maximum draaicirkel, maximum instaphoogte, en rolstoeltoegankelijkheid) worden klakkeloos overgenomen. Als deze eisen buiten Londen niet relevant zijn, dan worden taxiprijzen daar onnodig opgedreven. Kwaliteits- en veiligheidsregulering moet volgens OFT dus regiospecifiek zijn.

Met betrekking tot instrument (iii), tariefregulering, stelt OFT voor om de verplichte tarieven af te schaffen en de maximumtarieven te behouden. Maximumtarieven beschermen de consument, in het bijzonder de consument die op straat een taxi aanhoudt (deze heeft minder onderhandelingsmacht dan de consument die vanuit huis een taxi boekt), toeristen, en gehandicapten die op een taxi aangewezen zijn. OFT stelt voor om de verplichte tarieven af te schaffen om de voordelen van prijscompetitie te behouden.

4.6 Algemene lessen

Het algemene beeld dat uit bovenstaande sectorstudies naar voren komt is als volgt. Specifiek toezicht leidt in het algemeen tot een daling van de kosten. Eén studie (Frank, 2003), over rate-of-return regulering, geeft aan dat sprake is van een stijging van de kosten. Het betreft hier echter een instrument waarvan een dergelijk effect verwacht mag worden omdat het geen prikkels genereert om de kosten te verminderen. Een aantal studies (o.a. Saal and Parker, 2000, Newbery and Pollitt, 1997) vindt dat de prijzen dalen bij specifiek toezicht. Eén studie (Parker, 1997) vindt het tegenovergestelde effect. Het betreft hier echter price-cap regulering die in dezelfde sector na aanscherping wel effectief bleek (zie Saal and Parker, 2000). De effecten van specifiek toezicht op de kwaliteit zijn divers. Twee studies (Shen, 2003, Dranove et al., 2002) vinden een daling van de kwaliteit, twee studies (Ai and Sappington, 2002, Saal and Parker, 2000) een stijging. Bij één studie wordt dit eerste veroorzaakt door foute regulering (Dranove et al., 2002), terwijl de regulering die in de andere studie centraal staat geen kwaliteitsregulering heeft gehad (Shen, 2003). Hieruit valt af te leiden dat ten aanzien van de kwaliteit het van belang is dat (i) regulering gericht op kostenefficiëntie gecombineerd wordt met regulering die de kwaliteit waarborgt en (ii) dat de opzet van de kwaliteitsregulering goed moet zijn.

Hieruit mag de conclusie getrokken worden dat specifiek toezicht directe baten heeft kunnen genereren als de regulering goed opgezet is. Dit betekent in ieder geval dat het instrumentarium zo gekozen moet worden dat voldoende prikkels ontstaan om (i) kosten te reduceren en (ii) de kwaliteit te waarborgen.

Bij bovenstaande conclusie moet nog wel de kanttekening worden gemaakt dat in veel studies het effect van privatisering en regulering niet gesplitst is. Empirische studies gebaseerd op verschillende sectoren in verschillende landen laten inconsistente resultaten zien met betrekking tot de mate waarin privatisering tot hogere economische efficiëntie leidt. Ook uit de theoretische literatuur is niet een eenduidig antwoord te destilleren. Sommige studies suggereren dat concurrentie belangrijker is dan de eigendomsvraag om efficiëntiewinsten te verklaren (zie bijv. Millward and Parker, 1983; Vickers and Yarrow, 1988; NERA, 1996, pp. 24-25). Andere studies laten juist weer een 'naijleffect' dan wel een 'anticipatie-effect' van privatisering op verbeteringen in efficiëntie zien (Martin and Parker, 1997; Fraquelli and Erbetta, 2000).

Ten aanzien van de indirecte kosten van regulatory failure kan gesteld worden dat deze deels het spiegelbeeld zijn van de directe baten van goed ontworpen toezicht. Als bijvoorbeeld de studies Parker (1997) en Saal and Parker (2000) vergeleken worden is duidelijk dat aanscherping van de price-cap noodzakelijk was om de gewenste effecten op kosten en

prijzen te doen ontstaan. Het niet aanscherpen zou dus tot aanzienlijke indirecte kosten geleid hebben.

Empirisch onderzoek (zie bijv. NERA, 2002) leidt verder tot de conclusie dat systemen die periodiek tot aanpassingen van de prijzen die bedrijven mogen hanteren (PCR) leiden invloed kunnen hebben op de kosten van ondernemingen (via een hogere risico-opslag voor het aantrekken van vreemd vermogen) omdat het herzieningsproces gezien wordt als een onderhandelingsproces met moeilijk te voorspellen uitkomsten.

Ergas et al. (2001) laat in zijn studie over regulatory risk zien dat in Australië de waarde van de activa die door de overheid gereguleerd wordt middels toezichthouders gelijk is aan 134 miljard dollar. Het gaat daarbij om de volgende sectoren: elektriciteit, gas, water, telecom, rail, zeehavens en luchthavens. Zij geven hiermee aan dat in ieder geval regulatory risk van belang is omdat het om aanzienlijke bedragen gaat. Regulatory risk wordt door de auteurs gedefinieerd als de invloed van toezicht op de kosten van kapitaal financiering doordat onzekerheid toe kan nemen door niet te voorziene veranderingen in de regulering. Van belang daarbij is dat in Australië de economische levensduur van de activa veel langer is dan de tijdshorizon van regulering. Dit betekent dat investeerders van tevoren niet weten wat er na deze tijdshorizon met de regulering gebeurt. Daardoor kan een suboptimaal niveau van investeringen resulteren, dat te vergelijken is met het in de literatuur bekende ratchet effect (zie, o.a. Janssen, 2004). De aanbevelingen die Ergas et al. (2001) presenteren zijn dat het juiste niveau van investeringen bevorderd kan worden

- A. als toezichthouders consistent beleid voeren en dit ook bekend wordt (reputatie-effect);
- B. als toezicht plaatsvindt bij een algemene toezichthouder omdat die gemakkelijker een goede reputatie op kan bouwen dan specifieke toezichthouders (het reputatie-effect in de ene sector komt ook ten goede van het reputatie-effect in de andere sector bij algemene toezichthouders);
- C. regulering door toezichthouders voor langere periodes wordt afgesproken.

Op basis hiervan kan een voornamelijk kwalitatieve inschatting van de kosten van regulatory risk gemaakt worden door te kijken of het toezichtregime aan deze drie aanbevelingen voldoet. Overigens doen de auteurs zelf geen kwantitatieve uitspraken.

5 Algemeen versus Sectorspecifiek toezicht

In deze sectie zullen we ingaan op de vraag wanneer het verstandig is om sectorspecifieke regels te introduceren en wanneer volstaan kan worden met algemene mededingingsregels.

In van Damme en Eijlander (2000) constateren de auteurs dat de Mededingingswet vooral als doel heeft concurrentie in stand te houden gegeven bestaande marktverhoudingen. Dat wil bijvoorbeeld in geval van concentratiecontrole zeggen dat een aangevraagde fusie alleen wordt toegestaan als het de bestaande concurrentie-verhoudingen niet te veel stoort, of in geval van toezicht op misbruik van marktmacht, dat een bedrijf met een dominante positie in de markt zijn machtspositie niet gebruikt om de concurrentie-verhoudingen te verstoren. In sommige markten is het doel echter om gepaste concurrentie-verhoudingen te scheppen en de Mededingingswet is dan vaak niet voldoende krachtig om dit doel te bewerkstelligen. Markten waar het hier vooral om gaat zijn zogenaamde transitie markten, i.e., markten waarbij van oudsher de overheid een belangrijke (vaak: allesbepalende) rol had bij de totstandkoming van de aanbodzijde van de markt, maar waarbij dezelfde overheid bepaald heeft dat het beter ware dat private marktpartijen deze rol (langzamerhand) overnemen.³⁴ Bekende voorbeelden van dergelijke markten zijn telefonie, post, energie, vervoer en in de toekomst wellicht zorg en (hoger) onderwijs.

Als de algemene regels van de Mededingingswet onvoldoende zijn om concurrentie in transitie markten van de grond te laten komen, dan kan men denken aan het invoeren van sectorspecifieke regels om tot een aanvaardbare ordening van de markt te komen en (meer) concurrentie te realiseren. Het gaat hierbij onder andere om het beschermen van potentiële nieuwe toetreders tegen de gevestigde onderneming(en). Dit geldt des te meer in situaties waarin de gevestigde onderneming(en) zeggenschap heeft (hebben) over de beschikbaarheid van en de toegang tot schaarse infrastructurele voorzieningen (netwerken) - de *essential facilities doctrine*.

De volgende omstandigheden en factoren geven volgens NERA (2000) indicaties voor de wenselijkheid van invoering van sectorspecifieke regels:

- er zijn onvermijdelijke en permanente toetredingsbarrières;
- er is sprake van hoge vaste kosten en een statische sector;
- investeringen worden niet ondersteund met lange termijn contracten;
- er is synergie tussen technische en mededingingsregels;
- er is geen “tegenwerkende” kracht (no countervailing power) van kopers;
- er worden veel disputen verwacht;
- er zijn politieke redenen voor uniforme en maximumprijzen.

Wij lopen de punten die NERA maakt één voor één kort langs. Het eerste punt dat NERA noemt heeft te maken met het feit dat in een statische sector met hoge vaste kosten toetreding moeilijk is. Als investeringen daarbij nog eens niet worden ondersteund door lange termijn contracten, is het voor nieuwkomers erg risicovol tot een sector toe te treden. Het aanwezig zijn van synergie tussen technische en mededingingsregels betekent in de praktijk dat de

³⁴ Zie Janssen (2004) voor een overzicht van enkele vragen rondom transitie markten.

sector zodanig anders van aard is dan andere sectoren (vanwege de specifieke technische kenmerken van de sector) dat van mogelijke spillovers van uitspraken met betrekking tot andere sectoren nauwelijks sprake is. In sectoren waar kopers een “tegenwerkende” kracht hebben, kunnen zij vaak de negatieve gevolgen van monopoliekracht binnen de perken houden. Indien deze “tegenwerkende” kracht niet bestaat, kan een dominante marktpartij veel meer zijn eigen gang gaan. Het vijfde punt lijkt ons minder sterk, al kan het omgekeerde wel het geval zijn als er weinig disputen verwacht worden, terwijl er wel meerdere marktpartijen actief zijn, dan wegen de kosten van het creëren van sectorspecifieke regels waarschijnlijk niet op tegen de lage verwachte baten. Het laatste punt vloeit direct voort uit het feit dat het opleggen van maximumprijzen in het algemene mededingingsrecht niet voorkomt. Hier dient echter ook de vraag gesteld te worden of het opleggen van maximumprijzen niet gewoon bij wet geregeld kan worden (indien wenselijk).

Indien er geen sectorspecifieke regels zijn, kunnen volgens van Damme en Eijlander (2000) de volgende problemen zich voordoen:

- A. Zolang de gevestigde aanbieder geen misbruik maakt van zijn machtspositie en geen ongeoorloofde afspraken (met bijvoorbeeld toeleveranciers) maakt, kan de algemene mededingingsautoriteit niet ingrijpen. Hierdoor ontbreekt de mogelijkheid het concurrentieproces te versnellen. Middels sectorspecifieke regulering kunnen aan de voormalig monopolist beperkingen worden opgelegd, die het voor concurrenten aantrekkelijker maken om tot de markt toe te treden. Indien concurrentie sneller tot stand komt, kunnen de consumenten eerder van de potentiële voordelen profiteren.
- B. Via het algemene mededingingstoezicht kunnen concurrentiebevorderende wijzigingen in de regels van het spel niet afgedwongen worden.
- C. Vaak kost het de mededingingsautoriteit veel tijd alvorens het tot een beargumenteerde conclusie komt dat van misbruik van machtspositie sprake is. Door het verstrijken van de tijd kunnen de marktomstandigheden zodanig veranderd zijn, dat toetreding sowieso niet aantrekkelijk meer is.
- D. Bij veel (voormalige) overheidsbedrijven is er sprake van kruissubsidie bij het aanbieden van meerdere producten: sommige producten worden (ver) onder de kostprijs verkocht, waarbij de verliezen door de (over)winsten op andere producten gedekt worden. (Voorbeelden zijn de beroemde brief die niet kostendekkend voor 39 eurocent van Appelscha naar Zierikzee gebracht kan worden; kruissubsidie komt ook veel voor in de zorg). Tijdens de transitie van het liberaliseren van de markt verdwijnen de mogelijkheden voor kruissubsidie en daardoor kunnen de prijzen voor gebonden consumenten (diegenen in die sectoren waar nog geen of zeer weinig concurrentie is) stijgen. Aan dit ongewenste effect valt op basis van de algemene mededingingsregels echter niets te doen, terwijl sectorspecifieke regulering soelaas kan bieden.

De vier genoemde theoretisch interessante problemen kunnen argumenten zijn voor de keuze voor sectorspecifieke regulering bij de start van een transitieproces. Benadrukt moet echter worden dat het hier vooral gaat om theoretische mogelijk aanwezige problemen, waarbij niet gezegd is dat die problemen zich daadwerkelijk ook voor hebben gedaan of voor zullen doen (in toekomstige transitie markten). Om aan te geven of dergelijke problemen zich ook daadwerkelijk hebben voorgedaan zou meer empirisch onderzoek gedaan moeten worden.³⁵

Tevens dient gezegd te worden dat deze argumenten indien relevant voor een bepaalde sector, anders dan van Damme en Eijlander (2000) ons doen geloven, nog niet impliceren dat een sectorspecifieke toezichthouder nodig is. Eventueel kan volstaan worden met een speciale afdeling binnen de algemene mededingingsautoriteit.

Tenslotte dient opgemerkt te worden dat de aard van sectorspecifieke regels met zich meebrengt dat een potentieel voordeel van algemene mededingingsregels niet uitgebuit kan worden. We denken hierbij vooral aan uitspraken die op algemene regels gebaseerd zijn een positieve uitstraling naar andere sectoren kunnen hebben.³⁶

De NERA (2000) studie noemt veel van de punten die we hiervoor ook al genoemd hebben. Daarnaast merkt NERA nog op dat een potentieel voordeel van algemeen mededingingsrecht is dat het volgens een standaardprocedure toegepast wordt en het zich kan beroepen op wettelijke precedentes. NERA (2000) noteert ook nog een belangrijk additioneel voordeel van sectorspecifieke regelgeving, namelijk dat een stabiel geheel van regels kan ontstaan die het mogelijk maken om met meer zekerheid lange termijn investeringsplannen te ontwikkelen en het gebruik van uitzonderingen voor monopolies waar de toegang wettelijk beperkt is.

6 Scholen en analytische modellen

In deze paragraaf gaan we aan de hand van de bestudeerde literatuur in op de scholen inzake de kosten en baten van toezicht en de toedeling daarvan naar consumenten en producenten en op de analytische modellen die gebruikt worden.

Er is geen sprake van verschillende scholen in het economisch denken over de kosten en baten van toezicht. Deze conclusie is geheel in lijn met de algemene tendens in de economische wetenschap waarin verschillende scholen langzamerhand verdwijnen en het meer zo is dat verschillende auteurs elkaar deels overlappende vragen bestuderen. Het is aan de andere kant niet zo dat alle auteurs tot dezelfde conclusie komen ten aanzien van de vraag

³⁵ Dit kan eventueel in een vervolgtraject plaatsvinden indien relevant datamateriaal voorhanden is.

³⁶ Een ander potentieel voordeel van algemene mededingingsregels zou kunnen zijn dat bedrijven eerder geneigd zijn zich aan de regels te houden of minder snel naar de rechter te stappen als zij weten dat de regels voor alle sectoren gelden.

of de baten van toezicht groter zijn dan de kosten. Dit is ook niet verwonderlijk, omdat elke auteur weer andere sectoren en/of andere cases bestudeert. Aangezien vergelijkbare methodologieën worden gebruikt, kunnen anderen zich vaak wel in de specifieke conclusies van een bepaalde auteur vinden. Bij deze conclusie speelt mee dat de verschillende studies vaak niet vanuit een algemeen welvaartspectief zijn opgezet omdat ze veelal slechts naar een aspect van de welvaart kijken (bijvoorbeeld of prijzen of kosten gedaald zijn).

In het verleden is logischerwijs wel veel discussie geweest over de vraag welke effecten meegewogen moeten worden vanuit welvaartspectief. Zo gaat bijvoorbeeld Fisher (1985) in op de stelling van Posner dat niet alleen het deadweight loss bezien moet worden bij de sociale kosten van monopolies en regulering, maar tevens het producentensurplus. De standaard aanname dat het producentensurplus slechts een herverdeling is tussen consumenten en producten ging volgens Posner niet op omdat monopolisten middelen inzetten om het monopolie te creëren en in stand te houden. Deze middelen zouden aan de marge gelijk zijn aan de winsten die de monopolist behaalt. Het producentensurplus zou daarmee gelijk zijn aan de kosten die de monopolist uitgeeft. Fisher geeft in zijn analyse aan dat dit niet in het algemeen opgaat omdat in de praktijk monopolisten een dusdanige positie kunnen hebben dat ze niet bedreigd worden door potentiële toetreders zodat ze veel minder kosten hoeven te maken om het monopolie in stand te houden dan het monopolie hen oplevert.

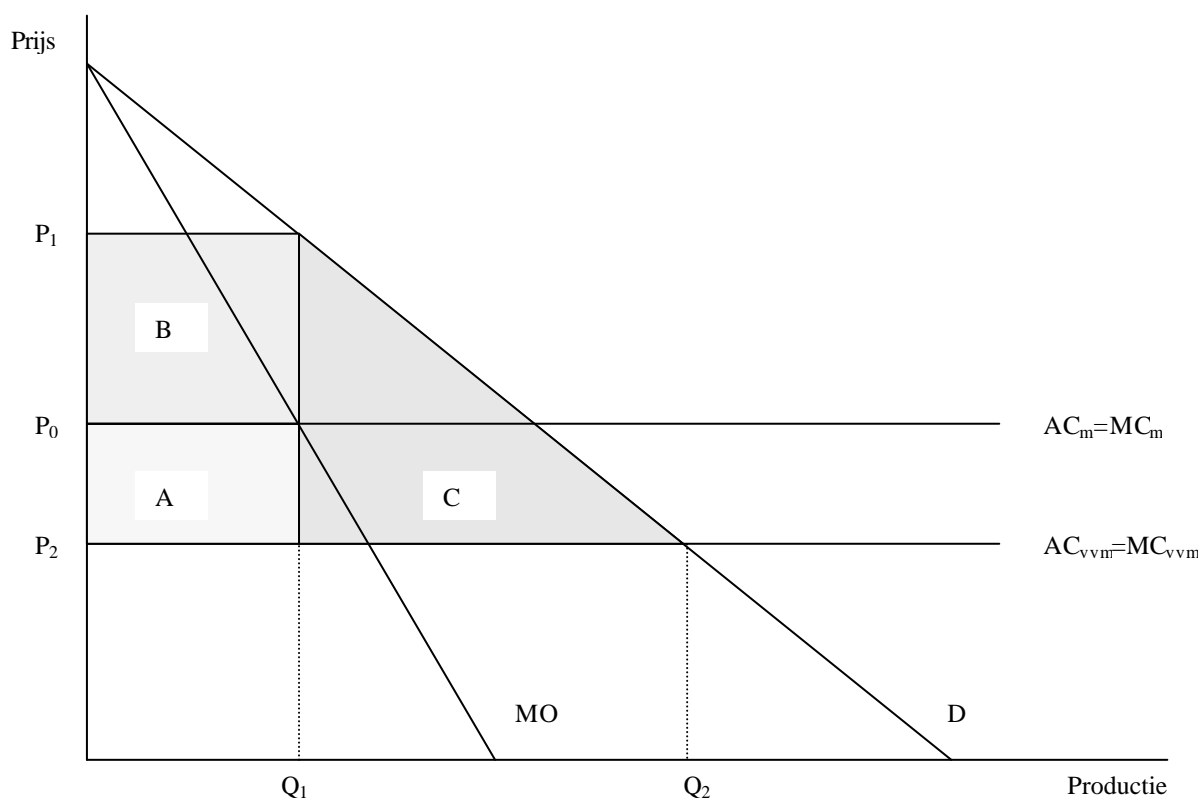
De manier waarop economen heden ten dage de welvaartseffecten van toezicht in kaart brengen kan geïllustreerd worden aan de hand van de standaard analyse van monopolisten. In afbeelding 1 geven we de consequenties weer als bedrijven onder monopolioïde omstandigheden opereren. In een markt van volledig vrije mededinging zal hoeveelheid Q_2 geproduceerd worden tegen prijs P_2 , gegeven vraagcurve D en marginale opbrengsten curve MO . De mogelijke effecten van een monopolie zijn dat bedrijven niet kostenefficiënt produceren door onvoldoende marktprikkels en dat de welvaart herverdeeld wordt. In een inefficiënte markt is het mogelijk dat een bedrijf tegen te hoge gemiddelde kosten (curve AC_1) opereert ten opzichte van een efficiënt werkende markt (AC_2). De productie in een monopolie (Q_1) wordt bepaald door gelijkstelling van marginale kosten en opbrengsten. Het kostenefficiëntieverlies is daarmee gelijk aan oppervlakte A . Een monopolie kan niet alleen leiden tot kosteninefficiënt gedrag, een monopolist kan eveneens de output terugschroeven om zodoende de winst te maximaliseren. Dit heeft twee effecten; een herverdeling tussen consumenten en producenten door een hogere prijs en het optreden van een welvaartsverlies door een lagere productie. Een beperkte concurrentiegraad kan via marktmacht tot herverdeling tussen consumenten en producenten leiden. Wanneer prijzen niet gereguleerd worden kunnen monopolisten winsten genereren, producenten kunnen een hogere prijs vragen (P_1) dan voor kostendekking (inclusief een normaal rendement op geïnvesteerd vermogen) nodig is (P_0). De herverdeling tussen consumenten en producenten is daarmee gelijk aan oppervlakte B .

Zoals gezegd kan de monopolist besluiten minder te produceren om zo de beoogde winstmaximalisatie te bereiken. Dit leidt ertoe dat de consumptie kleiner is dan in een 'optimale' situatie. Consumenten zouden voor additionele productie meer willen betalen dan de benodigde kosten. Hierdoor ontstaat een welvaartsverlies (of verlies aan consumentensurplus). In afbeelding 1 is dit weergegeven door oppervlakte C. Herverdeling tussen consumenten en producenten kan ongewenst zijn vanuit maatschappelijk oogpunt. Het welvaartsverlies is echter zonder meer ongewenst vanuit maatschappelijk oogpunt, dit gaat verloren en wordt daarom ook wel 'deadweight loss' genoemd. De prijsgevoeligheid van de vraag is een belangrijke determinant van zowel kosteninefficiëntie, herverdeling als welvaartsverliezen. Bij een geringe prijselasticiteit kunnen aanbieders gemakkelijker hogere kosten afwentelen op afnemers. De prikkel tot efficiënt gedrag zal daardoor kleiner zijn. Bovendien kan de mark-up op kosten verhoogd worden waardoor de herverdeling tussen consumenten en producenten toeneemt.

Naar analogie van deze monopolie-effecten kunnen de welvaartseffecten van toezicht bepaald worden. Als meer of beter toezicht leidt tot afname van monopoliegedrag wordt in feite bevorderd dat bedrijven zich meer gaan gedragen zoals dat onder volledig vrije mededinging zou plaatsvinden. Als het ontbreken van toezicht tot volledig monopoliegedrag zou leiden en introductie van toezicht tot gedrag volgens volledig vrije mededinging dan zijn de welvaartseffecten aan de hand van afbeelding 1 te bepalen. Daarbij is van belang dat alle relevante kostenveranderingen meegenomen worden. In de redenering van Posner gaat het daarbij bijvoorbeeld om de middelen die voorheen ingezet werden om het monopolie in stand te houden. Daar tegenover staan de kosten die nu voor toezicht gemaakt moeten worden.

Ten aanzien van de vraag welke analytische modellen er in de literatuur met betrekking tot de kosten en baten van markttoezicht te vinden zijn, hebben we een redelijk divers beeld gekregen. Studies die de vraag naar sectorspecifieke versus algemene regels betreffen zijn eerder theoretisch dan empirisch van aard en wijzen op de verschillende theoretische mogelijkheden. Het gaat hier meer om denkrichtingen dan om formele wiskundige modellen. Daar waar het gaat om sectorspecifieke regels bestaat een aantal empirische studies die econometrische methoden gebruiken om vooral de baten in kaart te brengen. Econometrische studies zijn hier vaak mogelijk omdat de sectorspecifieke toezichthouder over langere tijd relevant datamateriaal voorhanden heeft. Er wordt dan bijvoorbeeld gekeken hoe, in termen van afbeelding 1, P_1 en P_2 zich verhouden na introductie van toezicht. Ook zijn er studies die kijken naar de verschuiving in de gemiddelde kostencurves. De aard van de econometrische technieken die gebruikt worden hangt sterk af van de data die beschikbaar zijn en verschillen zodanig van case tot case dat daar geen algemene conclusies aan te verbinden zijn. Met betrekking tot kosten en batenstudies over de algemene mededingingsregels geldt dat hier vaak een case benadering gekozen wordt, waarbij gepoogd wordt een uitspraak te doen over de kosten en baten van een bepaalde uitspraak. Aangezien het datamateriaal vaak veel

beperkter is dan bij sectorspecifiek toezicht, kunnen over het algemeen geen econometrische methoden gebruikt worden.



Afbeelding 1

Over het algemeen worden bij het bepalen van de effecten van specifiek toezicht min of meer vergelijkbare methodes toegepast. Uitgangspunt is dat verandering in variabelen die een deel van het welvaartseffect representeren te meten is in relatie tot veranderingen in het reguleringsregime. Hierbij worden gegevens van bedrijven op bijv. kosten- of winstniveau die voor verschillende jaren en regio's beschikbaar zijn zowel gerelateerd aan exogene factoren die verantwoordelijk zijn voor belangrijke verschillen (bijv. bevolkingsdichtheid en intensiteit van het netwerk) als aan verschillen in regulering. Die verschillen kunnen zowel een tijdsdimensie hebben als een regionale dimensie. Zo kijken sommige studies naar de effecten in de tijd (zie bijv. Newbery and Pollitt, 1997) terwijl andere studies kijken naar verschillen in regulering tussen regio's (zie bijv. Ai and Sappington, 2002).

Studies verschillen wel in de schattingsmethodiek die ze gebruiken. De meest gehanteerde methoden zijn Stochastische Frontier Analyse (SFA), Data Envelopment Analyse (DEA) en Corrected Ordinary Least Squares (COLS). Alle drie de methoden hebben hun eigen voor- en nadelen. Coelli and Perelman (1999) laten (voor de Europese spoorwegen) zien dat door het gemiddelde te nemen van alle drie de methoden inschattingsfouten door specifieke eigenschappen van een methode geminimaliseerd worden. Een eenduidige keus voor een van de methoden is dan ook vaak niet mogelijk.

Opvallend is dat geen van de studies een analytisch model ontwikkelt waarmee alle relevante kosten en baten van toezicht in kaart kunnen worden gebracht. Er wordt ‘slechts’ gefocust op een van de aspecten die hierbij een rol spelen. Daardoor is het niet mogelijk om op grond van de literatuur aan te geven welke modellen het best gebruikt kunnen worden. Opgemerkt zij dat een dergelijke poging wel is gedaan voor andere beleidsvragen, zoals de maatschappelijke kosten-batenanalyse van investeringen in grote infrastructurele projecten (CPB/NEI (2000)), de effecten van privatisering (zie het project van de Wereldbank zoals beschreven in Galal et al. (1994)) en regulering van netwerksectoren (zie Aalbers et al. (2001)). Ons inziens bieden deze studies voldoende aangrijpingspunten om een goed analytisch model te ontwikkelen voor toezichthouders.

7 Conclusies

Het algemene beeld dat uit de literatuur naar de kosten en baten van algemeen en sectorspecifiek toezicht opduikt is dat de kosten en baten van sectorspecifieke regelgeving en sectorspecifiek toezicht beter in kaart te brengen is dan de kosten en baten van algemeen toezicht. Dit is op zich ook niet verwonderlijk: in beide gevallen worden vooral de kosten en baten van toezicht in verschillende specifieke cases onderzocht, waarbij voor sectorspecifiek toezicht geldt dat die case voor een belangrijk deel samenvalt met de sector waarover de sectorspecifieke toezichthouder gaat.

Aan het eind van dit rapport kunnen we de in de inleiding gestelde vragen beantwoorden.

Ten aanzien van de vraag wat de kosten en baten zijn van markttoezicht en hoe deze verdeeld zijn over consumenten en producenten, komen we tot de conclusies dat een onderscheid tussen algemeen en sectorspecifiek toezicht nodig is om deze vraag te bespreken. Algemeen toezicht leidt tot een daling van de prijzen. Dit betekent dat consumenten profiteren van algemeen toezicht. Een aantal studies laat zien dat dit mede voortkomt uit daling van de (over)winsten bij bedrijven. Dit betekent dat producenten in de onderhavige studies een deel van hun winstgevendheid opgeven.³⁷ Hier staat echter tegenover dat algemeen toezicht gelijke kansen bevordert voor alle ondernemingen. Hieruit vloeit voort dat bedrijven die voor introductie van algemeen toezicht een machtspositie konden uitbuiten zullen verliezen, terwijl de slachtoffers (dus de bedrijven zonder machtspositie) daarvan kunnen winnen.

Met betrekking tot sectorspecifiek toezicht komen de meeste studies tot het inzicht dat mits er geen sprake is van regulatory failure het vooral consumenten en nieuwe toetreders zijn die van sectorspecifiek toezicht profiteren. We zijn echter ook enkele gevallen van regulatory

³⁷ De (over)winsten hoeven echter niet altijd te dalen. Immers, door de lagere prijzen zullen de aanbieders geprikkeld worden om doelmatiger te werken met als gevolg dat de kosten zullen afnemen en de overlevingskansen (in internationale context) zullen toenemen.

failure tegengekomen (o.a. in de zorg- en taximarkt) waarbij door slechte regulering vooral de kwaliteit, in de brede zin van het woord, van het geleverde product verslechterde.³⁸

Het moet vermeld worden dat dit op zich geen opzienbarende conclusie is: sectorspecifieke regels zijn in het leven geroepen om de marktmacht van de dominante marktpartij aan banden te leggen en het zijn vooral consumenten en nieuwe marktpartijen die van de marktmacht van de dominante partij te lijden hadden. Als deze partijen niet zouden profiteren, is er eigenlijk per definitie sprake van regulatory failure. Bovendien moet vermeld worden dat het vaak pas achteraf vastgesteld kan worden dat een bepaalde vorm van regulering niet de gewenste effecten heeft gehad. Omdat het hier gaat om sectorspecifiek toezicht is het echter moeilijk op basis hiervan vruchtbare algemene lessen te trekken om regulatory failure in andere sectoren in de toekomst te voorkomen. Dit komt omdat sectoren dusdanig specifieke eigenschappen hebben dat generieke succes- of faalfactoren vaak moeilijk vast te stellen zijn.

Ten aanzien van de vraag of er verschillende scholen of opvattingen bestaan inzake de kosten en baten van toezicht en de toedeling daarvan naar consumenten en producenten, komen we tot de volgende conclusies. Er is geen sprake van verschillende scholen in het economisch denken over de kosten en baten van toezicht. Deze conclusie is geheel in lijn met de algemene tendens in de economische wetenschap waarin verschillende scholen langzamerhand verdwijnen en het meer zo is dat verschillende auteurs elkaar deels overlappende vragen bestuderen. Het is aan de andere kant niet zo dat alle auteurs tot dezelfde conclusie komen ten aanzien van de vraag of de baten van toezicht groter zijn dan de kosten. Dit is ook niet verwonderlijk, omdat elke auteur weer andere sectoren en/of andere cases bestudeert. Aangezien vergelijkbare methodologieën worden gebruikt, kunnen anderen zich vaak wel in de specifieke conclusies van een bepaalde auteur vinden.

Ten aanzien van de vraag welke analytische modellen er in de literatuur met betrekking tot de kosten en baten van markttoezicht te vinden zijn, hebben we een redelijk divers beeld gekregen. Studies die de vraag naar sectorspecifieke versus algemene regels betreffen zijn eerder theoretisch dan empirisch van aard en wijzen op de verschillende theoretische mogelijkheden. Het gaat hier meer om denkrichtingen dan om formele wiskundige modellen. Daar waar het gaat om sectorspecifieke regels bestaat een aantal empirische studies die econometrische methoden gebruiken om vooral de baten (consumentensurplus) in kaart te brengen. Econometrische studies zijn hier vaak mogelijk omdat de sectorspecifieke toezichthouder over langere tijd relevant datamateriaal voorhanden heeft. De aard van de econometrische technieken die gebruikt worden hangt sterk af van de data die beschikbaar zijn en verschillen zodanig van case tot case dat daar geen algemene conclusies aan te verbinden zijn. Met betrekking tot kosten en batenstudies over de algemene

³⁸ Zie Mikkers and Shestalova (2002) voor een theoretische uitwerking hoe kwaliteit meegenomen kan worden bij specifiek toezicht.

mededingingsregels geldt dat hier vaak een case benadering gekozen wordt, waarbij gepoogd wordt een uitspraak te doen over de kosten en baten van een bepaalde uitspraak. Aangezien het datamateriaal vaak veel beperkter is dan bij sectorspecifiek toezicht, kunnen over het algemeen geen econometrische methoden gebruikt worden.

Executive Summary

In this report we give an overview of the existing literature with respect to the costs and benefits of regulators. Roughly speaking the following costs and benefits are relevant: direct costs (personnel, buildings, overhead), indirect costs (regulatory failure costs, compliance costs), direct benefits (price decrease, cost decrease, quality improvement), and indirect benefits (deterrence effect, improved regulation due to better knowledge).

The direct costs and benefits are the easiest to determine. The *direct costs* can directly be derived from the annual accounts of the regulators. The *direct benefits* can be assessed by the available empirical literature. The general picture is as follows. General regulation leads to a decrease of prices (price-cost margins). Sector-specific regulation leads, in general, to a decrease of costs. One study, about rate-of-return regulation, shows an increase of costs. This could however be expected: rate-of-return regulation does not generate incentives to diminish costs. Two studies find that prices decrease in case of specific regulation. One study about price-cap regulation finds the opposite effect. However, this instrument proved effective in the same sector after adjusting the instrument. The effects of specific regulation on quality are diverse. Two studies find a decrease of the quality, two studies an increase. The decrease of quality is either due to regulatory failure or to the absence of quality regulation.

The *indirect cost and benefits* are far more difficult to assess. There is hardly any empirical literature that assesses these costs and benefits directly. Clearly, the indirect cost of regulatory failure is partly the mirror image of the direct benefits of well-designed regulation. Costs of regulatory failure may arise from incorrect regulation, but also from uncertainty about future regulation when the time horizon of the determined regulation departs from the life span of the assets. Extension of the time horizon leads to less uncertainty and to lower indirect costs. Costs of regulatory failure can be diminished when regulators are consistent in their policy and when they are clearly committed to their own decisions in the past. General regulators have an advantage in this respect because for them it is easier to build up a good reputation. Whether the costs of regulatory failure offset the benefits of more efficiency is unclear. This varies per sector, in time, and per regulation regime. The costs of compliance are also difficult to chart systematically: they too are dependent on the precise regulation regime. It is however clear that these costs are carried both by the regulator and the firms. The indirect cost of compliance can be a multiple of the direct costs of regulation. From the literature it has become clear that the indirect benefits in terms of deterrence effects exist. These deterrence effects influence the managers' decisions, not only because they want to prevent certain interventions, but also because others threaten to call in the regulator when the rules are violated.

This report also analyzes how the costs and benefits are divided among the consumers and producers. As general regulation leads to a decrease of prices, consumers evidently profit. A number of studies show that the price decrease arises from a decrease of profits of the firms. On the other hand general regulation promotes equal chances between all firms. Thus firms that had market power before the introduction of the regulation will lose, while the firms without market power can win from regulation. With respect to specific regulation most studies show that primarily consumers and new entrants profit from regulation provided that there is no regulatory failure. However, we came across a number of cases of regulatory failure too (in the health care and taxi market) in which the quality of the product deteriorated.

In our literature survey we have not found different schools of thought with respect to the costs and benefits of regulation and the division of these to consumers and producers. This conclusion is entirely in line with the general tendency in the economic science in which different schools gradually disappear and different authors study overlapping questions. On the other hand it is not the case that all authors come to the same conclusion. This is not surprising, because every author studies different sectors and/or different cases. As comparable methodologies are used, authors usually agree with specific conclusions of a certain author.

The analytical models used in the literature are diverse. Studies that concern the question of specific versus general rules are more theoretical than empirical by nature and point at different theoretical possibilities. Sector-specific studies usually use econometric models primarily to picture the benefits. The nature of the econometric techniques is dependent on the data available. They differ that much from case to case that no general conclusions can be drawn. Cost and benefit studies about general competition rules often use a case approach in order to evaluate the costs and benefits of a certain decision. As data are far more limited than in case of sector specific regulation, in general no econometric methods can be used. No study develops an analytical model by which all relevant costs and benefits can be analyzed. Every study only focuses on one particular aspect that plays a role. For other policy questions, such as the investments in large infrastructural projects, the effects of privatization, and the regulation of network sectors, cost-benefit analyses have however been made. These studies provide a solid basis on which to develop a good analytical cost-benefit model for regulators.

Referenties

- Aalbers, R.F.T., E. Dijkgraaf, M. Varkevisser en H.R.J. Vollebergh (2001), Welvaart en de regulering van netwerksectoren, OCFEB Studies in Economic Policy, Rotterdam
- Ai, C. and D.E.M. Sappington (2002), The impact of state incentive regulation on the US telecommunications industry, *Journal of Regulatory Economics* 22(2), 133-159
- Berenschot (2002a), Berenschot, Syntheserapport evaluatie Mededingingswet, Den Haag
- Berenschot (2002b), Berenschot, Doelmatigheid handhaving Mededingingswet, Den Haag
- Bergeijk, P.A.G., B.J. Sikken en J. van Sinderen (1996), De reguleringswig, *Economisch Statistische Berichten* 81, 504-507.
- Bergeijk, P.A.G. en M. Verkoulen (2003), Heeft de mededingingswet al effect?, *Economisch Statistische Berichten* 88, 172-175
- Cato (2003), Ten Thousand Commandments: An Annual Snapshot of the Federal Regulatory State, The Cato Institute, Washington
- Cavelaars, P. (2003), Does Competition Enhancement Have Permanent Inflation Effects?, *Kyklos*, 69-94
- Clarke, J.L., and S.J. Evenett (2002), The Deterrent Effects of National Anti-Cartel Laws: Evidence from the International Vitamins Cartel, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Working Paper 02-13
- Coelli, T. and S. Perelman (1999), A comparison of parametric and non-parametric distance functions: With application to European railways, *European Journal of Operational Research* 117, 326-339
- CPB/NEI (2000), Evaluatie van infrastructuurprojecten; Leidraad voor kosten-batenanalyse, Sdu: Den Haag
- Damme, E. van (2002), Regulering van de markt voor mobiele telefonie, *Economisch Statistische Berichten* 87, 800-803
- Damme, E. van (2003), Tariefregulering: Economische principes en economische effecten, in *Tarieven: Regelgeving en Toezicht*, H. de Ru (red.), *Monografieën Overheid en Markt*, 3, 53-66, SDU Uitgeverij, Den Haag
- Damme, E. van, en P. Eijlander (2000), Toezicht op marktwerking: Algemeen of specifiek? in *"Toezicht en regulering van nieuwe markten. Opstellen over de juridische aspecten van regulering"*, Special bij *Tijdschrift Privatisering*, prof.mr. H.J. de Ru, Mr. J.A.F. Peters (red.), december 2000, Den Haag
- Domah, P., and M.G. Pollitt (2001), The Restructuring and Privatisation of Electricity Distribution and Supply Businesses in England, *Fiscal Studies* 22(1), 107-147
- Dranove, D., D. Kessler, M. McClellan and M. Satterthwaite (2002), Is more information better? The effects of 'report cards' on health care providers, NBER Working Paper 8697
- Driffield, N. en C. Ioannidis (2000), Effectiveness and effects of attempts to regulate the UK petrol industry, *Energy Economics* 22, 369-381

- EIM (2002), Samenwerking in het MKB en de Mededingingswet, Zoetermeer
- EIM (2003), Monitor Administratieve Lasten Bedrijven 2002, Zoetermeer
- Ergas, H., J. Hornby, I. Little and J. Small (2001), Regulatory risk, paper prepared for the ACCC Regulation and Investment Conference, Manly, 26-27 March 2001
- Fisher, F.M. (1985) The Social Cost of Monopoly and Regulation: Posner Reconsidered, *The Journal of Political Economy* 93(2), 410-416
- Frank, M.W. (2003), An empirical analysis of electricity regulation on technical change in Texas, *Review of Industrial Organization* 22 (4), 313-331
- Fraquelli and Erbetta (2000), Privatisation in Italy: an analysis of factor productivity and technical efficiency, mimeo, CERIS, University of Turin
- Galal, A., L. Jones, P. Tandon en I. Vogelsang (1994), *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Analysis*, Oxford University Press: New York
- Gonenc, R., M. Maher and G. Nicoletti (2000), The implementation and the effects of regulatory reform: past experience and current issues, OECD Economics Department Working Paper no. 251, OECD, Paris
- Haffner, R.C.G. en P.A.G. van Bergeijk (1997), Marktwerking in Nederland: Diagnose en consequenties, *Maandschrift Economie* 61, 308-327
- IOO (2000), Systemen van Tariefregulering, Den Haag
- Ivaldi, M. and F. Verboven (2002), Quantifying the effects from horizontal mergers in European Competition Policy, mimeo
- Janssen, M.C.W. (2004), De wegen naar marktwerking zijn duister en zelden aangenaam, Position paper voor de ENCORE workshop van 4 maart 2004, Den Haag
- Konings, J., P. Van Cayseele and F. Warzynski (2001), The dynamics of industrial mark-ups in two small open economies: does national competition policy matter?, *International Journal of Industrial Organization* 19, 841-859
- Majumdar, S.K. (2000), Incentive regulation and productive efficiency in the U.S. telecommunications industry, *Journal of Business* 70, 547-576
- Martin, S. and D. Parker (1997) *The Impact of Privatisation: Ownership and Corporate Performance in the UK*, London: Routledge
- Meggison, W.L. en J.M. Netter (2001), From state to market: A survey of empirical studies on privatization, *Journal of Economic Literature* 39, 321-389
- Mikkers, M. and V. Shestalova (2002), Yardstick competition and reliability of supply in public utilities, mimeo, DTe and Tilburg University
- Millward, R. and D. Parker (1983), Public and Private Enterprise: Comparative Behaviour and Relative Efficiency, in (eds.) R. Millward, D. Parker, L. Rosenthal, M.T. Summer and N. Topham, *Public Sector Economics*, Longman: London
- Ministerie van Economische Zaken (2002), Meer ondernemerschap met minder regels, rapportage implementatieplannen administratieve lasten EZ-regelgeving, EZ-nota, september 2002
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2003), Gefaseerde invoering van DBC's per 2004, brief aan de Tweede Kamer, CZ/B-2419299

- NEI (2002), Eindrapport evaluatie mededingingswet, Rotterdam
- Nelson, P. and S. Sun (2001), Consumer Savings from Merger Enforcement: a Review of the Antitrust Agencies' Estimates, *Antitrust Law Journal* 69, 921-960
- NERA (1996), The performance of the Privatised Industries: Efficiency, vol. 3, A Report for the Centre for Policy Studies, London
- NERA (2000), Specific competition rules for network utilities, London
- NERA (2002), The implementation of the levy, Consultation paper CP4, London
- Newbery, D.M. (2002a), Issues and Options for Restructuring Electricity Supply Industries, DAE Working Paper: 0210(CMI01) May 2002
- Newbery, D.M. (2002b), Regulated Unbundled Network Utilities, *The Economic and Social Review* 33(1), 23-41
- Newbery, D.M. and M. Pollitt (1997), The Restructuring and Privatisation of the CEBG: Was It Worth It?, *The Journal of Industrial Economics* 45(3), 269-303
- NYS (2001a), Corporate artery bypass surgery in New York State 1996-1998, New York State Department of Health
- NYS (2001b), Percutaneous coronary interventions (angioplasty) in New York State 1995-1997, New York State Department of Health
- OECD (1997), Regulation and industrial competitiveness, A perspective for regulatory reform, GD(97)133
- OECD (2003), Competition Policy and Small Economies: Note by the Secretariat, CCNM/GF/COMP(2003)5
- OFT (2002), The developments of targets for consumer savings in competition policy, Economic Discussion Paper 4, London: Office of Fair Trading
- OFT (2003), The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK, November 2003, OFT676, London: Office of Fair Trading
- Parker, D. (1997) Price cap regulation, profitability and returns to investors in UK regulated industries, *Utilities Policy* 6(4), 303-315
- Pollitt, M.G. (1997), The restructuring and privatization of the Electricity Supply Industry in Northern Ireland – will it be worth it?, University of Cambridge, Department of Applied Economics, Discussion Paper No. 9701
- Pollitt, M.G. (1998), The restructuring and privatization of the Electricity Supply Industry in Scotland, mimeo, University of Cambridge
- Postema, B. (2003), Effecten Concentratiebeleid 1998-2002: Een empirische speltheoretische benadering, afstudeerscriptie, Universiteit van Tilburg
- PriceWaterhouseCoopers (2003), A tax on mergers? Surveying the time and costs to business of multi-jurisdictional merger reviews, A study commissioned by the International Bar Association and the American Bar Association, June 2003
- Resende (2000), Regulatory regimes and efficiency in US local telephony, *Oxford Economic Papers* 52, 447-470

- Saal, D.S. and D. Parker (2000), The impact of privatization and regulation on the water and sewerage industry in England and Wales: a translog cost function model, *Managerial and Decision Economics* 21, 253-268
- Schmalensee, R. and J. Rohlfs (1992), Productivity Gains Resulting from Interstate Price-Caps for AT&T, mimeo, NRRI
- Shen, Y.-C. (2003), The effect of financial pressure on the quality of care in hospitals, *Journal of Health Economics* 22, 243-269
- Shin, R.T. and J.S. Ying (1993), Efficiency in Regulatory Regimes: Evidence from Price Caps, paper presented at the Twenty-First Annual Telecommunications Policy Research Conference, Solomons, MD
- Steiner, F. (2000), Regulation, industry structure and performance in the electricity supply industry, *Economics Department Working Paper*, 238, OECD, Paris
- Twijnstra en Gudde (2001), Rapport evaluatie OPTA, 30 maart 2001
- TK (2003), Wijziging van de Telecommunicatiewet en enkele andere wetten in verband met de implementatie van een nieuw Europees geharmoniseerd regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten en de nieuwe dienstenrichtlijn van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Memorie van Toelichting*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28851 nr. 3
- Van Cayseele, P., J. Konings and J. De Loecker (2003), Merger review: How much of industry is affected in an international perspective?, *Katholieke Universiteit Leuven*, DPS 03.15
- Vickers, J. and G. Yarrow (1988), *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge, Mass.: MIT Press
- Warzynski, J. (2003), The dynamic effect of competition on price cost margins and innovation, Leuven, Ph.D. thesis