
Mededingingscongres 2021

Prof. dr. Gülbahar Tezel
7 oktober, 2021



Agenda

1. Methodebesluiten
2. Inkoopmacht
3. Economische beoordeling billijkheid

* Op persoonlijke titel



Economische 'highlights' 2021

Mededingingscongres

7 oktober 2021

Theon van Dijk

Chief Economist ACM

Drie economische 'highlights'

1. **Methodebesluiten 2022 - 2026**
2. Inkoopmacht
3. Billijkheid

Introductie

- In methodebesluiten 2022–2026 stelt ACM per netbeheerder de **methodiek** vast waarmee de komende 5 jaar de **toegestane inkomsten** voor de netbeheerders worden bepaald
- Voor **regionale** netbeheerders elektriciteit- en gastransport
- Voor **landelijke** netbeheerders: TenneT transport (landelijk hoogspanningsnet), TenneT Net op Zee, TenneT Systeem en GTS (landelijk gastransport)
- Publicatie methodebesluiten 2022-2026: voor GTS 1 februari 2021; voor andere netbeheerders 20 september 2021

De energietransitie

- Naar verwachting **sterk toenemende investeringen** in elektriciteitsnetwerken
 - Investerings leiden niet meteen tot extra inkomsten
 - Toenemende financieringsbehoefte netbeheerders
- Naar verwachting **afnemend gebruik** gasnetwerken
 - Stijgende tarieven voor latere generatie netgebruikers

Uitgangspunten tariefregulering

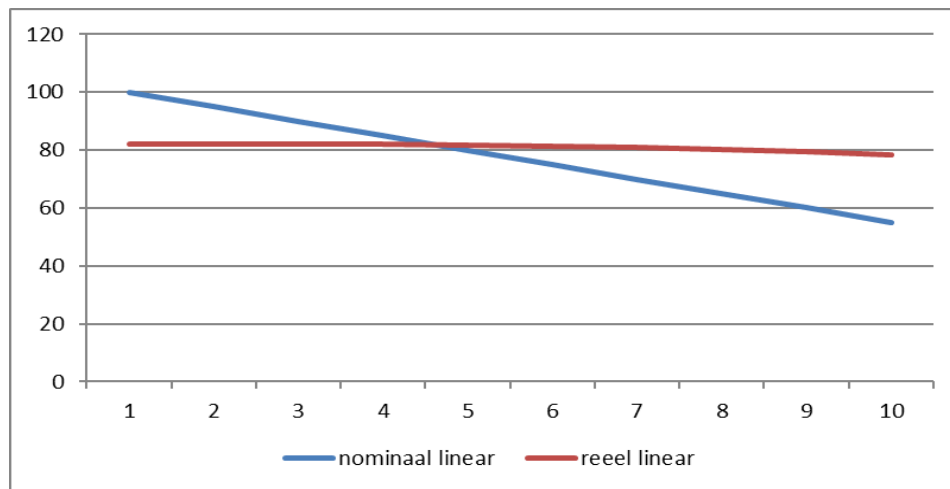
- Methoden vaststellen met inachtneming van het belang ten behoeve van afnemers dat de **doelmatigheid** van de bedrijfsvoering van het transport wordt bevorderd, rekening houdend met belangen van **voorzieningszekerheid** en **duurzaamheid** (ACM mandaat in Elektriciteitswet 1998 en Gaswet 2000)
- Doelmatigheid - ACM bootst uitkomst concurrerende markt na:
 - tarieven die netgebruikers betalen weerspiegelen efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement
 - toerekening van afschrijvings- en vermogenskosten volgt zoveel mogelijk het volgtijdelijke gebruik van productiemiddelen door gebruikers (kostenveroorzakingsprincipe)
- Het voorzien in vermogensbehoefte van netbeheerders is primair een verantwoordelijkheid van aandeelhouders

Discussie over afschrijvingsmethoden

- In voorgaande methodebesluiten werd voor afschrijvings- en vermogenskosten het **reële stelsel** gehanteerd:
 - inflatievergoeding in vermogenskosten (WACC) wordt geactiveerd en later door middel van geïndexeerde afschrijvingen in rekening gebracht aan afnemers
 - relatief constant verloop van afschrijvings- en vermogenskosten gedurende de levensduur van het productiemiddel
- **Gasnetwerken:** tamelijk constant volgtijdelijk patroon van afschrijvingen en vermogenskosten leidt tot stijgende tarieven bij afnemend netgebruik
- **Elektriciteitsnetwerken:** uitstel van inflatievergoeding levert lagere toegestane inkomsten op bij relatief jonge productiemiddelen, leidt tot grotere financieringsbehoefte ten behoeve van investeringen netbeheerders

Discussie over afschrijvingsmethoden

- ACM heeft voor gasnetwerken gekozen voor het nominale stelsel, en voor elektriciteitsnetwerken voor het gedeeltelijk naar voren halen van de inflatievergoeding, waardoor toegestane inkomsten eerder binnenkomen



Voorbeeldweergave verloop toegestane inkomsten bij nominale en reële afschrijvingsmethode met lineair afschrijven

Overige aspecten afschrijvingsmethoden

- Beide aanpassingen zijn, in beginsel, netto contante waarde **neutraal**
 - Bij elektriciteitsnetwerken: monitoring of extra inkomsten daadwerkelijk worden gebruikt voor investeringen in energietransitie
- **Geen afruil** tussen betaalbaarheid en duurzaamheid:
 - Gevolgen voor tarieven consument naar verwachting afwezig of beperkt
 - In ruime zin duurzaamheidsvoordelen door faciliteren investeringen in elektriciteitsnetwerken
- Extra inkomsten in begin periode niet voldoende voor extra investeringsopgave, verantwoordelijkheid bij aandeelhouder
- **Aanvullende maatregelen** naast aanpassing afschrijvingsmethoden

1

Methodebesluiten

Remt de huidige regulering van RNBs energietransitie?

Opiniestukken uit het FD & Energieia

“ ACM mag energietransitie niet langer afremmen

*In de nieuwe werkelijkheid lopen de lasten elk jaar flink op, terwijl de inkomsten achterblijven. Het zorgt dat je als netbeheerder een enorme kapitaalbehoefte krijgt, dat het dividend aan de aandeelhouders onder druk komt te staan en dat je als netbeheerder minder kunt investeren in innovatie om de noodzakelijke energietransitie te faciliteren. **Dit alles voelt als het drinken van zout water en bij elke slok wordt de dorst groter.***

Danny Benima
CFO Stedin

“ Hoezo remt ACM de energietransitie af?

*Weliswaar heeft ACM wat speelruimte bij het vaststellen van de tarief-methodiek, maar ACM's opdracht is om tarieven vast te stellen die de economisch efficiënte kosten reflecteren. Omdat **ACM vaststelt dat de energietransitie geen invloed heeft op de risico's die netbeheerders lopen**, is er dus geen reden om hogere rendementen toe te staan.*

Sjak Lomme
Energy Consultant SLEA

“ Klimaatbeleid is key. Regulering kan coulanter

*Investerings in transitie-infrastructuur worden vooral beperkt door het hoge risico op onderbenutting. **De belangrijkste oplossing is duidelijker en ambitieuzer klimaatbeleid.** De huidige regulering is niet de oorzaak van het risico, maar belemmert risicoverdeling tussen de netbeheerders en de gebruikers. **Voorwaardelijke coulanse op onderbenutting kan overwogen worden.***

Gulbahar Tezel
Econoom

Dat de maatschappij moet veranderen staat vast. Rol van de overheid staat centraal

Lessen IPCC-rapport (VN), rol van de overheid

Belangrijkste lessen

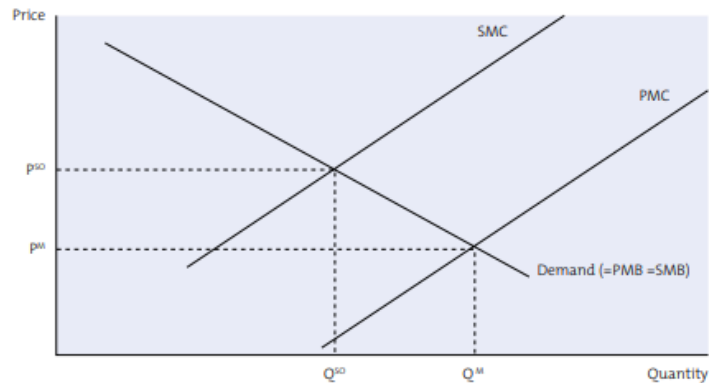
- Wat is de kans dat we de opwarming van de aarde kunnen begrenzen tot 1.5°C in de komende decennia?
- Zonder onmiddellijke, snelle en grootschalige reducties van de broeikasgasuitstoot is zelfs een begrenzing van 2°C niet haalbaar

Klimaatverandering: *“the biggest market failure in human history”*. Te veel vraag voor bruin, te weinig vraag voor groen

Oplossing is overheidsbeleid

- Beprijzing
- Subsidies
- Coördinatie

Uitstoot van broeikasgas: een negatieve productie externaliteit



Source: Author's elaboration based on Common and Stagl (2004: 327).

Helder geformuleerde reductiedoelen, maar nog veel onzekerheid over beleidskeuzes

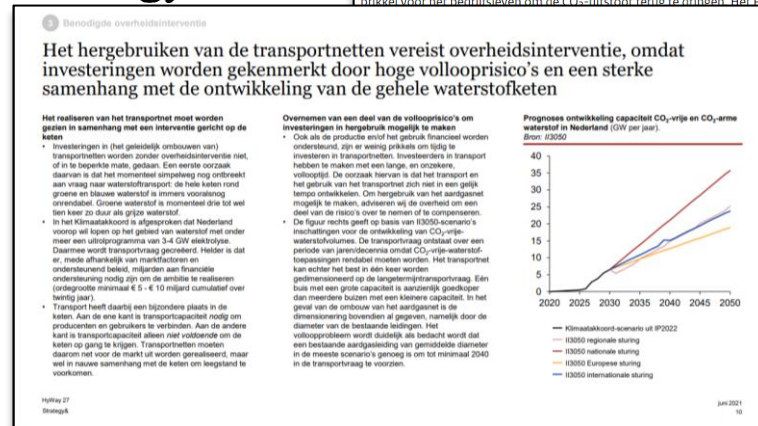
Beleidskeuzes over toekomstige energiemix en de 'sticks en carrots' onzeker

Onzekerheden

- Is er plaats voor nucleaire energie in de toekomstige energiemix?
- Welk deel zal bestaan uit warmte?
- Welke subsidies zijn beschikbaar voor de producenten en gebruikers van groene energie?
- Waar gaat toekomstige productie en gebruik plaatsvinden?
- In hoeverre zijn de subsidies toereikend?
- Hoe gaan we de transitie financieren?
- Zijn de nodige aanpassingen in ruimtelijke orderingsbesluiten (tijdig) gerealiseerd?

Beleidskeuzes nodig

strategy&



Kans groter dat beschikbare subsidies voor CO₂-reducerende maatregelen ontoereikend zijn

Of een hoger heffingsstarief nodig is, hangt onder meer af van de vraag of er voldoende subsidievoorwaarden voor de industrie beschikbaar zijn om CO₂-reducerende maatregelen te ondersteunen. Zijn de subsidievoorwaarden niet toereikend, dan is een hogere heffing nodig als prikkel voor het bedrijfsleven om de CO₂-uitstoot terug te dringen. Het PBL acht de kans op een hogere heffing als groot, met name voor de industriële

Deze onzekerheid leidt tot dilemma's voor de RNB's

Grote risico op onderbenutting, regulering belemmert risicoverdeling met de gebruikers

- De maatschappij verwacht investeringen
- Maar komt de vraag naar groen? Waar, wanneer, hoe groot?
 - Grote onzekerheden door afhankelijkheden van overheidsbeleid. Kortom, hoog risico op onderbenutting!
- Huidige regulering belemmert risicoverdeling met de gebruikers door sturing op benuttingsefficiëntie
 - De tarieven voor een individuele netbeheerder zijn begrensd tot de gemiddelde eenheidskosten van de hele sector (de totale sectorkosten gedeeld door de totale output); yardstick competition
 - Een vooruitstrevende RNB die inspeelt op mogelijke toekomstige vraag doet dat volledig op eigen risico. Zijn kosten stijgen immers veel sneller dan de tarieven (het gemiddelde kosten van de sector)
- Minder principieel maar wel belangrijk: vergelijkbaarheid regio's neemt mogelijk af

Klimaatbeleid is key. Voorwaardelijke coulance op onderbenutting ligt voor de hand

Mogelijke oplossingen vanuit overheid

Oplossing: overheid moet het risico op onderbenutting verlagen door vraag naar groen te creëren

- Duidelijkheid over energiemix,
- Duidelijkheid over sticks en carrots
- Toereikende sticks en carrots
- Duidelijkheid over keuzes m.b.t. ruimtelijke ordening
- Strakkere coördinatie

Mogelijkheden binnen regulering

- Overheid kan risico op onderbenutting niet naar nul regisseren
- Mate van onderbezetting zou voorwaardelijk geaccepteerd kunnen worden
- Al het geval bij TSOs
- Risicoverdeling met de staat ook een optie
- Laatste methodebesluiten: Geen fundamentele economische reflectie op deze vraagstukken of vergelijkbaarheid
- “Ik doe wat ik maximaal kan”
- Wel een geste op gebied van benuttingsefficiëntie voor decentrale elektriciteitsinvoeding. Waarom alleen dat?

2

Inkoopmacht

Aanleiding: meer aandacht voor inkoopmacht

Waar komt aandacht voor inkoopmacht vandaan?

Aanleidingen

- Voorgenomen update visiedocument
- Arbeidsmarkteffecten
- ACM besteedt meer aandacht aan inkoopmacht in fusies
 - Van Drie - Van Dam; aandacht voor inkoopmarkt voor nuchtere kalveren

Mijn stellingen

- Toegenomen aandacht voor inkoopmacht en voornemens om het visiedocument te updaten zijn welkome ontwikkelingen
- Goede ToHs gebaseerd op economische welvaartsbegrippen blijven belangrijk; Big is not always bad!

Visiedocument inkoopmacht erg coulant: schade upstream niet voldoende; er is sprake van een voordeel downstream

Het huidige visiedocument, 2004

Uitgangspunten

- Machtige inkopers kunnen lagere tarieven afdwingen omdat ze grootschalig kunnen inkopen
- Als downstream concurrerend is, worden deze lage tarieven doorgegeven
- Er is geen welvaartsprobleem omdat de consument profiteert

Veel aandacht voor belang van economische context en nadruk op belang van ToH

...de machtige inkoper in staat is om lagere tarieven te verkrijgen door bijvoorbeeld op grotere schaal in te kopen (efficiëntievoordelen). Als dit het geval is, zal de machtige **inkoper de verkregen voordelen en de grotere ingekochte hoeveelheden waarschijnlijk ook doorgeven** op zijn downstream-markten. **Dit is zeer aannemelijk indien de machtige inkoper op zijn downstreammarkten geen machtspositie inneemt.**

Het is heel wel denkbaar dat de machtige inkoper juist door de grotere hoeveelheden die hij inkoopt lagere tarieven kan bedingen. Het zal dan vaak zo zijn dat de consument hiervan profiteert. **De inkoper zal immers de ingekochte hoeveelheden ook verder willen verwerken en afzetten.**

Misbruik van een inkoopmachtspositie is aannemelijk indien afgedwongen, eenzijdig opgelegde, voorwaarden tot voordelen voor de onderneming met inkoopmacht leiden die niet aan consumenten worden doorgegeven

Economische theorie veel minder coulant: schade upstream voldoende; er is ook schade downstream

Economische theorie

Inkoopmacht (Buyer power)

- Inkoopmacht leidt tot een **transfer** van “Ricardian rents”
- Inkoopmacht leidt tot **welvaartsverlies upstream** (bij geen prijsdiscriminatie): er wordt minder ingekocht vergeleken met het competitieve niveau (deadweight loss)
- Dat is ook voldoende! (Werden 2007)
- Inkoopmacht leidt ook tot welvaartsverlies downstream, **ook wanneer downstream concurrerend is!**
 - Monopsonist biedt minder aan
 - Productiviteitsverlies in geval van eventuele compenserend volume van concurrenten
 - Gebied met monopsony: relatief productief land wordt niet meer gebruikt (boeren met een productiviteit tussen het marginale land en het land dat break-even redt met de monopsony prijs gaan niet meer produceren)
 - Andere gebieden: Er wordt meer op marginaal land geproduceerd
- Effect is niet afhankelijk van de aanname over concurrentie

Onderhandelingsmacht (Bargaining power)

- Inkoopkartels/toename inkoopmacht door een fusie kan welvaart verhogen
- Toch weinig coulant: beter om marktmacht upstream aan te pakken

Although some have claimed otherwise, these fundamental results about the **effects of single-price monopsony do not depend** on either **the extent of competition** or the cost structure of other firms in the **downstream** market.

- Noll, 2005.

Gooi het kind niet met het badwater weg: behoud de genuanceerde aanpak uit het visiedocument

Sterke punten visiedocument

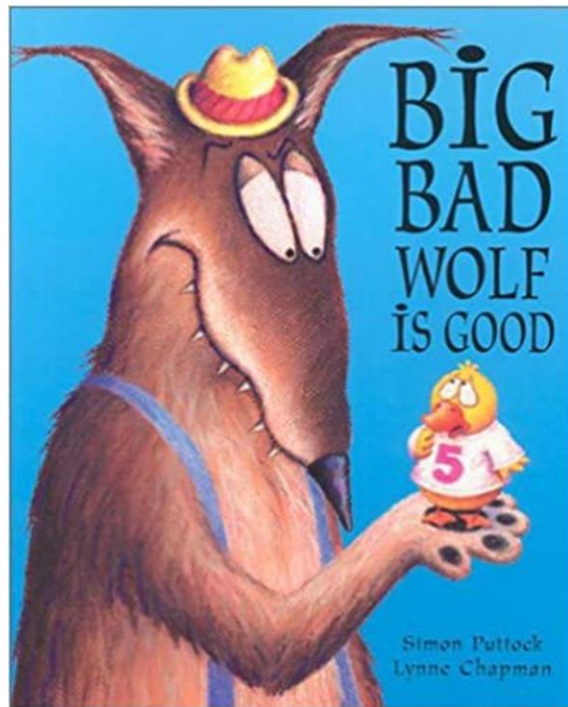
Wat wel sterk is in het visiedocument

- Context doet er toe
- Feiten doen er toe
- Welvaartanalyse doet toe
- ToH doet toe

Big ≠ Bad

Hipster antitrust gebruikt thema om aanval op 'traditionele' antitrust te voeren. Dit is een verkapte pleidooi voor uitgangspunt 'big is bad' ("massive employers") en soms tegen efficiëntie (automatisering)

Traditionele antitrust kan het aan! Maar....big is not always bad.



Drie economische 'highlights'

1. Methodebesluiten 2022 - 2026
- 2. Inkoopmacht**
3. Billijkheid

Inkoopmacht: zaken, onderzoeken en publicaties

- Van Drie/Van Dam (2021)
- Inkoopkartel 'Used Cooking Oil' (2021)
- Lopend onderzoek inkoopkartel agrarische sector
- Lopend onderzoek gecoördineerde loonsverhoging door supermarkten
- Leidraad tariefafspraken zzp'ers (2019)
- Visiedocument Inkoopmacht 2004

Beoordeling inkoopmacht Van Drie / Van Dam

- Toename inkoopmacht beoordeeld met **Buyer Power Index (BPI)** (Blair & Harrison, 1993)
 - Economische benadering van marge tussen inkoopprijs (w) en marginale opbrengst (MP)
 - Analooq aan Lerner index voor verkoopmacht
 - BPI wordt bepaald door inkooptaandeel (s) van de grootste inkoper, de aanbodelasticiteit (ϵ) en de vraagelasticiteit van overige inkopers (η)

$$BPI = \frac{MP - w}{w} = \frac{s}{\epsilon - \eta(1 - s)}$$

- Een verandering in BPI kan gebruikt worden voor een benadering van de verwachte daling van de inkoopprijs
- Elasticiteiten benaderd d.m.v. econometrische schattingen en marktonderzoek

Beoordeling inkoopmacht in Van Drie / Van Dam

- Resultaten **nuchtere kalveren**:
 - Aanbodelasticiteit laag vanwege:
 - Beperkte alternatieve afzetmogelijkheden (verkoop tijd-kritisch, bijproduct, beperkte export)
 - Echter, vraagelasticiteit concurrenten zorgt voor disciplinerend:
 - Grote hoeveelheid nuchtere kalveren geïmporteerd uit buitenland → voldoende capaciteit om meer Nederlandse kalveren in te kopen
- Resultaten **vette kalveren**:
 - Aanbodelasticiteit hoger dankzij export (bv. slachthuizen in België)
 - Toename in inkooptaandeel beperkt
 - Concurrenten hebben capaciteit om Van Drie te disciplineren

Vooruitkijkend

- Sluiten recente beoordelingen aan bij Visiedocument 2004?
- Verschillende economische benaderingen: monopsonie en onderhandelingsmodel
(OECD, Monopsony and Buyer Power, 2008)
- Wellicht meer uitgebreide visie nodig op:
 - Negatieve effecten van lagere inkooprijzen voor leveranciers
 - Mate van doorgifte van inkoopvoordelen aan eindconsumenten
 - Bescherming van de mededinging – afgezien van effecten op eindconsumenten
(VS discussie over standaarden: Shapiro, in Antitrust: Summer 2021)

Drie economische 'highlights'

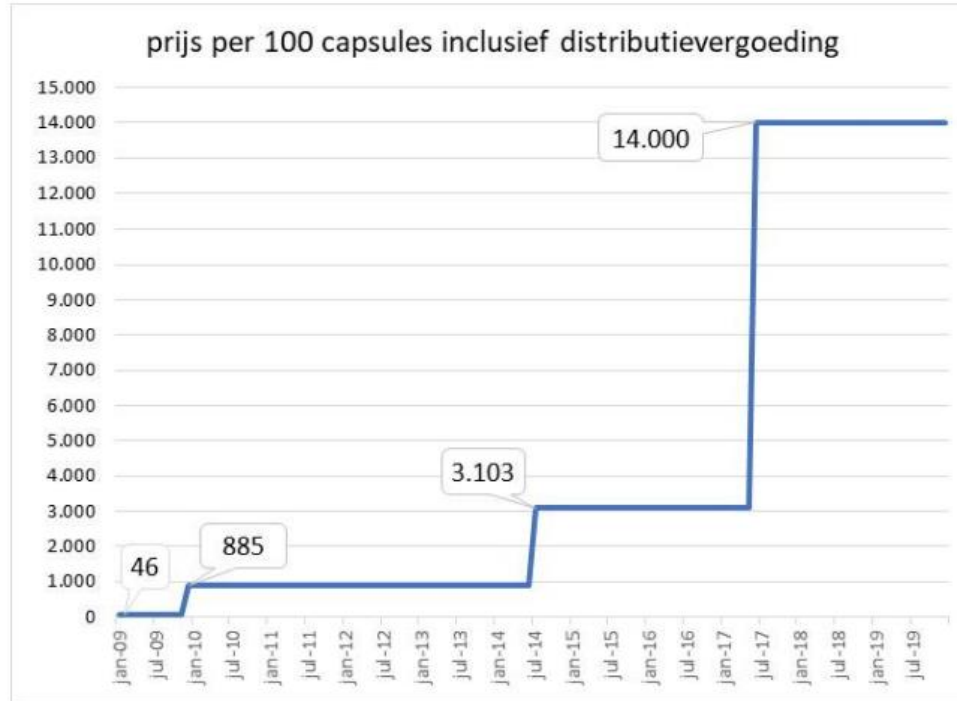
1. Methodebesluiten 2022 - 2026
2. Inkoopmacht
3. **Billijkheid**

Billijkheid in EU mededingingsrecht

- Preambule VWEU
 - “ ... Erkennende ... de **eerlijkheid** van de mededinging te waarborgen. ... ”
- Kartelverbod (artikel 101(1) VWEU) onder voorwaarden in (3) niet van toepassing:
 - “... mits een **billijk** aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen de gebruikers ten goede komt. ... ”
- Verbod misbruik machtspositie, artikel 102 VWEU
 - a) het ... opleggen van **onbillijke** aan- of verkoopprijzen of van andere **onbillijke** contractuele voorwaarden; ... ”

Leadiant (gebaseerd op samenvatting besluit)

Figuur 1: Prijsontwikkeling op CDCA gebaseerde middelen van Leadiant, 2009-2019



Leadiant (gebaseerd op samenvatting besluit)

- Excessieve prijs voor verkoop geneesmiddel CDCA-Leadiant in Nederland in periode juni 2017 tot en met december 2019; boete 19,6 miljoen Euro
- Juridische twee-stappen test uit *United Brands*:
 1. Prijs **buitensporig** want:
 - Zeer hoog vermogensrendement en lage risico's
 2. Prijs ook **onbillijk** want:
 - Geen therapeutische meerwaarde ten opzichte van eerdere middelen
 - Zeer beperkt voordeel op gebied van veiligheid en werkzaamheid
 - Prijs CDCA-Leadiant vele malen hoger dan (eerdere) molecuair dezelfde geneesmiddelen in Nederland

Economische beoordeling van billijkheid

- Moderne economische literatuur kent geen definitie van billijkheid (“fairness”)
- Primair positieve economie in plaats van normatieve economie
 - Welvaartsoptimalisatie is erop gericht “de koek” zo groot mogelijk te maken – verdeling en herverdeling van die koek is aan politiek
 - Normatief: Pareto-efficiënte verdeling – niemand kan erop vooruit zonder dat er iemand op achteruit gaat
- Welvaartseffecten van verdeling van surplus, bv. in bilaterale onderhandelingen

Economische beoordeling van billijkheid

- Verschillende visies op “billijke” prijzen in geschiedenis van het economisch denken
 - Voor Marxistische economen: prijs gelijk aan de waarde van arbeid in productie
 - Voor klassieke economen: prijs gelijk aan kosten
 - Voor neoklassieke economen: competitieve marktprijs
 - Voor ordo-liberale economen: prijs die resulteert bij vrije en eerlijke concurrentie
 - Voor moderne Industriële Organisatie economen: prijzen die zich significant en langdurig boven het competitieve niveau bevinden, zijn onbillijk

O'Donoghue & Padilla, *Law & Economics of Article 102 TFEU*, 3^e editie (2019); Van Damme & Sauter, M&M (2018); Bruggert en anderen, concept working paper (2021)



3

Economische beoordeling billijkheid

Misbruik EMP door Leadiant (1)

ACM: De tarieven zijn buitensporig hoog maar ook onbillijk

Alleen samenvatting van overwegingen beschikbaar

20 miljoen boete, excessieve tarieven voor CDCA-Leadiant (geneesmiddel voor CTX), tussen juni 2017 en december 2019

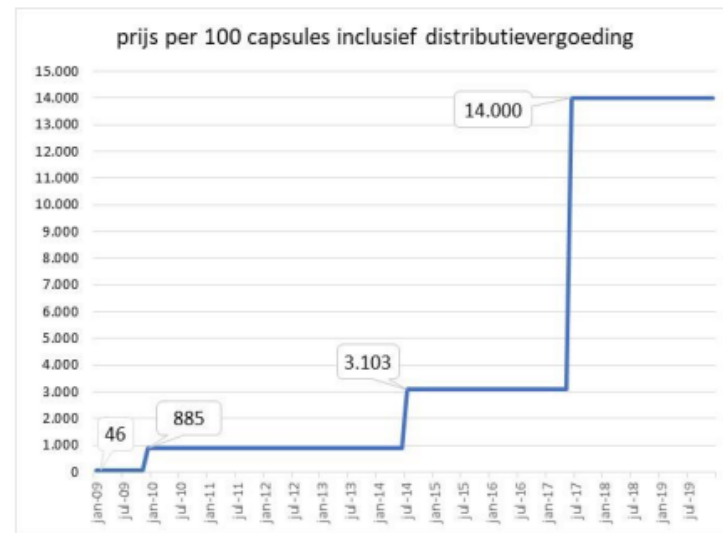
Context

- CTX is een zeldzame, erfelijke stofwisselingsziekte
- CDCA werd oorspronkelijk gebruikt voor galstenen
- Sinds 2008 levert Leadiant een op CDCA gebaseerd middel
- Middel is overgenomen van andere fabrikant
- 2009: prijs stijgt naar 885 €
- 2014: start projectaanvraag weesgeneesmiddelenstatus en handelsvergunning. Prijs stijgt naar 3.103 €
- 2014: toekenning status
- 2017: toekenning handelsvergunning. Prijs stijgt naar 14.000 €, nieuwe naam

Machtspositie

- Marktaandeel 100%. Er is een geregistreerd alternatief maar die wordt niet voorgeschreven in NL voor CTX
- Vanaf 2020 magistrale bereiding door het Amsterdam UMC (eerdere poging belemmerd door Leadiant)

Prijzontwikkeling op CDCA gebaseerde middelen van Leadiant, 2009 - 2019



Misbruik EMP door Leadiant (2)

ACM: De tarieven zijn buitensporig hoog maar ook onbillijk

Positie Leadiant

- Prijs na onderhandelingen lager
- Zorgverzekeraars en VWS hebben onderhandelingen gefrustreerd
- ACM: Leadiant heeft niet serieus onderhandeld; de bedragen zijn gefactureerd. Wel verwijzing naar voorziening in Leadiant's boekhouding

Prijs is buitensporig hoog

- “Niet deze marktexclusiviteit staat ter discussie, maar de manier waarop Leadiant van deze exclusiviteit gebruik maakt”
- Winst > redelijk rendement (15%)
 - Kosten: investeringen vanaf 2014; productie en distributie; het risico dat het project mislukt
 - Opbrengsten: de opbrengsten vanaf 2014
- “Leadiant zou al aanzienlijke winst hebben gemaakt als zij een prijs had gevraagd van minder dan 1/3e van de prijs”

Prijs is ook onbillijk

- “ACM [heeft] de context van de weesgeneesmiddelenstatus ...in aanmerking genomen”. Maar:
 - Geen innovatie
 - Geen therapeutische meerwaarde
 - Voordeel van nieuwe veiligheidseisen zeer beperkt
 - De prijzen waren lager in het verleden
 - De prijs van magistrale bereiding is lager

Even een uitweiding

Is ACM te coulant geweest of is de werkelijkheid genuanceerder?

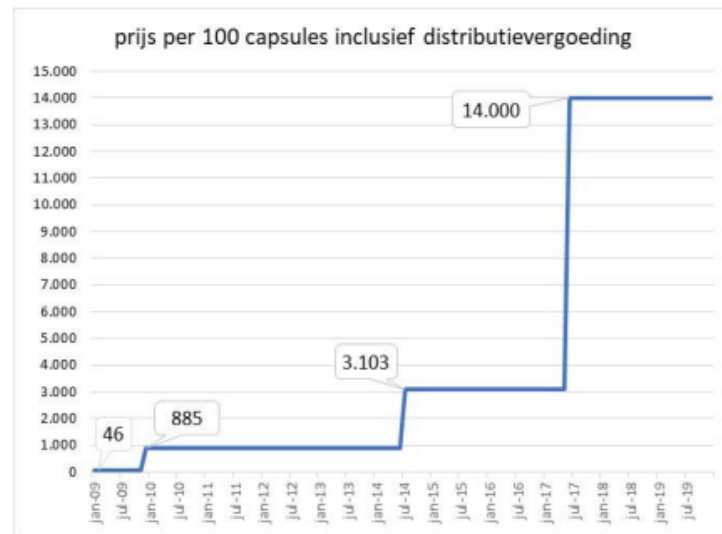
Kritiekpunten

- Weesgeneesmiddel? Het middel was er al!
- De discussie rondom investeringsprikkels lijkt hier niet te spelen; merkexclusiviteit had wellicht wel ter discussie moeten staan?
- Waarom zijn de kosten van “het project” relevant? Laat staan de kosten van een mislukking daarvan?
- Waarom geen overtreding vanaf 2010?
- Opbrengsten en kosten vanaf 2014, overtreding vanaf 2017?
- En als je toch rekening houdt met investeringsprikkels: waarom $P > K$ i.p.v. $P > QALY$?

Wat waren ACM's overwegingen?

- Risico vermijdend?
- Werkelijkheid genuanceerder dan samenvatting?

Prijzontwikkeling op CDCA gebaseerde middelen van Leadiant, 2009 - 2019



ACM's invulling niet zinvol. Is een andere invulling wenselijk?

ACM's invulling van (het verschil tussen) billijkheid (en excessiviteit) niet zinvol

- $P > K$ ook 'onbillijk'
 - Welvaart reducerend
 - Transfer van surplus van patiënten naar producenten
- Onbillijkheidsoverwegingen (geen innovatie / kwaliteitsverbetering, prijsstijging, prijzen alternatieven etc.) zijn welvaart-economische argumenten pur sang

Waarom?

"Societal fairness is a compelling and urgent goal in today's unequal and polarised world, one which 'confers a rhetorical flourish and intrinsic righteousness'. Yet its content remains disputed and elusive, making it an inopportune basis from which to attack the fundamental freedom to conduct a business which prevails even in the vaunted social market economy"
- Dunne, 2020

Het echte debat: Moeten we breder kijken dan economische welvaartargumenten?

Veel vragen nog niet beantwoord:

- Wat is "fair"?
 - Wat de meerderheid van de maatschappij billijk vindt?
 - Gelijke kansen?
 - Gelijke uitkomsten?
 - Het beschermen van de zwakke?
 - Het beschermen van de arme?
 - Het beschermen van de kleine?
 - Het beschermen van de nieuwe? (toetreders)
- Wie bepaalt "fair"?
- Hoe operationaliseer je "fair"?
- Is mededingingsbeleid het juiste instrument?

Thank you
