

Rapport

Marktregulering

Overzicht van concepten en instrumenten

24 juni 2008

Inhoud

1.	Inleiding.....	4
1.1.	Context.....	4
1.2.	Doel van deze nota	6
1.3.	Opbouw van deze nota.....	6
2.	Marktregulering: wat, hoe en waarom	7
2.1.	Wat is marktregulering?	7
2.2.	Mededingingsbeleid	7
2.3.	Marktordening.....	10
2.4.	Publieke belangen.....	14
2.5.	Instrumenten van marktregulering	15
3.	Instrumenten van marktregulering (1): mededingingsbeleid	17
3.1.	Kartelverbod	17
3.2.	Anticompetitief gedrag en misbruik van economische machtspositie	19
3.3.	Concentratietoezicht	22
3.4.	Staatssteun.....	24
3.5.	Concurrentieanalyse van regelgeving	26
4.	Instrumenten van marktregulering (2): liberalisering en regulering in nutssectoren	32
4.1.	Concurrentie in de markt	32
4.2.	Concurrentie voor de markt	34
4.3.	Informatie en transparantie.....	36
4.4.	Benchmarking of maatstafvergelijking.....	36
4.5.	Prijsregulering.....	37
5.	Instrumenten van marktregulering (3): publieke belangen	40
5.1.	Kwaliteit, veiligheid en leveringszekerheid	40
5.2.	Milieubescherming	40
5.3.	Universele dienstverlening	40
5.4.	Sociale maatregelen	41
5.5.	Consumentenbeleid	41
6.	Instrumenten van marktregulering (4): markttoezicht en sectorale regulering	43
6.1.	Mededingingsautoriteiten	43
6.2.	Andere centrale overheidsdiensten.....	44
6.3.	Sectorale regulatoren.....	45
6.4.	Toezicht op de marktwerking	48
6.5.	Institutionele inbedding van regulatoren.....	49
7.	Marktregulering: enkele voorbeelden.....	58
7.1.	Een uitgewerkt voorbeeld: Elektriciteit	58
7.2.	Gas	71
7.3.	Telecom.....	71



7.4.	Post.....	76
7.5.	Media	80
7.6.	Spoor.....	84
7.7.	Water.....	88
7.8.	Afval	91
8.	Literatuurlijst.....	93

1. Inleiding

1.1. Context

Het concurrentievermogen van een land of regio is van centraal belang om te voorzien in een hoge en toenemende levensstandaard en een hoge werkgelegenheid. In het Sociaal-Economisch Rapport 2008 (SERA 2008) heeft de SERV een kader gepresenteerd waarin de meest relevante factoren die daartoe bijdragen in hun onderling verband worden gesitueerd. Een *eerste laag* bevat factoren die de randvoorwaarden voor de economische groei bepalen: de macro-economische condities, de sociaal-maatschappelijke context, het functioneren van de overheid en de kwaliteit van de infrastructuur. Een *tweede laag* betreft factoren die gelden als aanjagers van economische groei: inzet van fysiek en menselijk kapitaal, innovatie, ondernemerschap, marktwerking en de impact van internationalisering. De *derde laag* geeft de resultante van de onderliggende factoren weer, met name de economische groei.

Het bevorderen van de concurrentie en de marktwerking geldt in deze lijst als een van de 'aanjagers' van economische groei. Bovendien zijn er diverse linken met andere factoren. *Innovatie* ligt aan de basis van de introductie van nieuwe producten, diensten en productieprocessen. Dat gebeurt enkel als gevestigde bedrijven worden uitgedaagd om zich aan te passen en te innoveren. Daarvoor is gezonde concurrentie essentieel. Ook *ondernemerschap* speelt een cruciale rol bij economische groei. (Nieuwe) bedrijven zorgen voor dynamiek. Die dynamiek is er enkel als nieuwe bedrijvigheden een eerlijke kans krijgen om te starten en te groeien, en dus te concurreren met reeds gevestigde bedrijven. Er zijn tot slot ook linken met de component *infrastructuur*. Een goede infrastructuur is een cruciale voorwaarde voor een goede economische omgeving en is een belangrijke vestigingsfactor. Daarbij speelt zowel de kwaliteit van die infrastructuur als de hoeveelheid en de prijs een rol. Dikwijls gaat het om netwerkindustrieën waar lang sprake is geweest van monopolies en waar men via vrijmaking en regulering van de markt de efficiëntie en klantgerichtheid wil vergroten met respect voor publieke belangen.

Samengevat vormen efficiënte markten een van de belangrijkste motors voor het concurrentievermogen en de sociaal-economische prestaties van een economie. Concurrentie tussen aanbieders is in de meeste gevallen gunstig voor innovatie, ondernemerschap en economische groei en is vaak een efficiënt middel om een gediversifieerd aanbod aan goederen en diensten tegen lagere prijzen te bekomen. Belemmering van de concurrentie heeft in de meeste gevallen een sociale en economische kostprijs onder de vorm van hogere prijzen, verminderde koopkracht, verschraling van het aanbod en minder kwaliteitsvolle dienstverlening. De bevordering van de marktwerking en de concurrentie is om al die redenen een centraal onderdeel van overheidsbeleid in westerse landen.

Binnen de Europese Unie is het mededingingsbeleid al ongeveer 50 jaar oud. Al van bij het EG-Verdrag van 1957 wordt – in de context van de gemeenschappelijke interne markt – versterkte concurrentie gezien als een prikkel tot grotere efficiëntie en productiviteitsverhoging en tot modernisering en innovatie. Inzake mededingingsrecht speelt de Europese Commissie een grote rol en heeft zij dikwijls exclusieve bevoegdheden. Meestal gaat het om verordeningen die directe werking hebben en die rechtstreeks van toepassing zijn zonder door de Lidstaten te moeten worden omgezet in eigen wetgeving. Tegelijk werd op Europees niveau gewerkt aan een reeks grote markthervormingen waarbij vroegere (staats)monopolies

werden afgebouwd. Dit wordt per sector geregeld in daarop toegesneden Europese richtlijnen (o.a. energie, telecom, post, spoorvervoer...).

Ook vandaag staat een sterk mededingingsbeleid op de Europese agenda en maakt het deel uit van de Lissabonstrategie. Volgens de Europese Commissie “blijven concurrerende markten het beste instrument om kennis en innovatie te bevorderen” en “kunnen een inefficiënte regelgeving, een moeilijke markttoegang en onvoldoende concurrentiedruk innovaties in sectoren met een groot groeipotentieel belemmeren en de voordelen voor de consument verminderen”. De Commissie heeft recent sectorale evaluaties gelanceerd om belemmeringen voor groei en innovatie in belangrijke sectoren op te sporen, nieuwe voorschriften inzake staatssteun uitgevaardigd, de mededingingswetgeving gemoderniseerd en een reeks maatregelen genomen om specifieke markten of marktsegmenten open te stellen voor concurrentie.

In België en Vlaanderen is er lange tijd vrij weinig aandacht geweest voor mededingingsbeleid. Dat blijkt indirect ook uit de cijfers in SERA 2008. België scoort op een aantal indexen die de marktwerking meten rond of onder het Europese gemiddelde. Hetzelfde geldt voor de vijf indicatoren in het scorebord van de Europese Commissie voor de consumentenmarkten (klachten, prijsniveau, tevredenheid, omschakelen van leverancier en veiligheid). Zo blijkt België op één land na uit 25 lidstaten de hoogste tarieven voor telecommunicatie te hebben, en ook voor bijvoorbeeld elektriciteit, brood en granen liggen de prijzen in ons land merkelijk boven het Europese gemiddelde. Hieraan kunnen verschillende redenen ten grondslag liggen, maar de Commissie geeft zelf aan dat dit een signaal kan zijn dat de markt minder efficiënt is als gevolg van de concurrentiesituatie en het regelgevend kader. De Belgische mededingingswetgeving trad in elk geval pas laat in werking (1993) en was in grote mate een kopie van de Europese mededingingsregels. De uitvoering ervan bleef bovendien in grote mate achterwege door een gebrek aan middelen voor de bevoegde instanties.

Recent is er in België evenwel aan meer aandacht voor marktwerking en mededinging. In het nationaal hervormingsprogramma 2005-2008 in uitvoering van de Europese Lissabonstrategie zijn de verbetering van de marktwerking en de versterking van het mededingingsbeleid als actiepunten opgenomen, onder andere in het hoofdstuk “creatie van nieuwe activiteiten: het stimuleren van ondernemerschap en industrieel concurrentievermogen”. De Belgische mededingingswet werd intussen vernieuwd, de Raad voor de Mededinging werd hervormd en er vinden meer sectorale onderzoeken van de regelgeving en de praktijken plaats.

Ook in Vlaanderen is er meer aandacht dan vroeger voor marktwerking, markttoezicht en concurrentiebeleid. De bevoegdheden inzake mededinging, consumentenrechten en verbintenissenrecht zijn weliswaar federaal, maar marktwerking en markttoezicht winnen als beleidsthema's ook op Vlaams niveau aan belang. In een aantal sectoren is Vlaanderen terzake al actief (bv. elektriciteitssector) of staat het op de agenda (bv. economisch toezicht in de watersector). Ook is in het Vlaams hervormingsprogramma 2005-2008 in uitvoering van de Europese Lissabonstrategie een doelstelling gericht op mededinging opgenomen en worden enkele acties in het vooruitzicht gesteld. In ‘Vlaanderen in Actie’ wordt gesteld dat concurrentie en regulering, in tegenstelling tot monopolies of oligopolies, kunnen bijdragen tot een verlaging van de kosten en een daling van de prijzen.

Die toenemende aandacht heeft verschillende verklaringen. De Europese Commissie werkt sinds enige tijd selectiever en vertrouwt vandaag het gros van de mededingingsdossiers toe aan de nationale overheden. Ook politici zijn gevoeliger geworden voor het mededingingsbeleid. In Nederland werd mededingingsrecht populair door het ontdekken van een fietsenkartel. In België haalt de problematiek van marktwerking en concurrentie meer en meer de pers met dossiers die ook de consument aanspreken, zoals de klacht van de horeca

tegen het grotere Jupilerglas, het voetbalcontract, de frietprijs, de broodprijs, de positie van Electrabel op de Belgische elektriciteitsmarkt en van Belgacom/Proximus op de Belgische telecommarkt. Tot slot is er het huidige klimaat van stijgende prijzen. Dat zorgt voor toenemende aandacht voor mechanismen waardoor de prijsstijgingen kunnen worden beperkt of vermeden en voor een grotere alertheid voor misbruiken.

Gekoppeld aan de toenemende belangstelling voor marktwerking en mededinging, zijn er in andere landen maar ook in België en Vlaanderen het laatste decennium meer toezichthouders op markten gekomen en is hun positie belangrijker geworden. De al bestaande algemene mededingingsautoriteiten werden versterkt en een hele reeks sectorspecifieke toezichthouders werd opgericht. Deze kregen als taak de marktwerking te reguleren op terreinen waar monopolies werden beëindigd.

1.2. Doel van deze nota

De geschetste ontwikkelingen roepen een aantal vragen op:

...

Tegen deze achtergrond voorziet het werkprogramma 2008 van de SERV een verbreding van de SERV-werking door thema's aan te snijden op het gebied van marktregulering, prijsregulering en mededingingsbeleid.

Dat terrein is vrij nieuw voor de SERV. Daarom ...

Het doel van deze nota is een bijdrage te leveren aan de discussie tussen sociale partners over marktregulering en markttoezicht en de relatie tot beleid en politiek.

1.3. Opbouw van deze nota

Pm

2. Marktregulering: wat, hoe en waarom

2.1. Wat is marktregulering?

Er bestaat geen eenduidige begripsomschrijving van 'marktregulering'. Vandaag wordt het begrip in zeer uiteenlopende contexten gebruikt.

De omschrijving die wij eraan zouden willen geven, is dat marktregulering de verschillende manieren omvat waarop overheden markten beter willen doen werken en zo een hogere mate van economische efficiëntie en sociale welvaart willen realiseren en tegelijk andere publieke doelen willen realiseren of beschermen.

Het eerste doel van marktregulering is dus om het marktmechanisme behoorlijk te laten werken. Als een markt goed functioneert, zal deze producten en diensten leveren die zowel in prijs en kwaliteit als in hoeveelheid aansluiten bij de behoefte van vragers (allocatieve efficiëntie). De producten en diensten worden tegen zo laag mogelijk kosten geproduceerd (statische efficiëntie). Goederen en diensten passen zich voortdurend aan de wensen van consumenten aan en er worden ook steeds efficiëntere manieren van produceren uitgevonden (dynamische efficiëntie).

Het tweede niet minder belangrijk doel van marktregulering is de realisatie en bewaking van publieke belangen die niet automatisch worden verzekerd door een goede marktwerking, bijvoorbeeld dat elektriciteit veilig, continu en aan iedereen wordt geleverd of milieuvriendelijk wordt opgewekt.

Marktregulering omvat dan de volgende drie taken:

1. Controle op de mededinging en voorkomen van misbruik van economische machtpositie door regelgeving en het organiseren van adequaat en onafhankelijk markttoezicht (**mededingingsbeleid**);
2. De regulering van monopolies, van markttoegang, van toegang tot (infrastructuur)netwerken, van prijzen, van informatieasymmetrieën, enz. (**marktordening**);
3. Het inventariseren van de publieke belangen zoals universele dienstverlening, bescherming van (gebonden) klanten, leveringszekerheid, kwaliteit, milieu, veiligheid en volksgezondheid enz. en het vertalen van deze **publieke belangen** in randvoorwaarden die door de betrokken bedrijven in acht moeten worden genomen (bv. normstelling in regelgeving en/of contracten met de aanbieders).

We bespreken deze drie taken hierna meer in detail.

2.2. Mededingingsbeleid

Mededingingsbeleid is het beleid dat er op gericht is om vraag en aanbod effectiever op elkaar te laten reageren, met het doel dat de gebruiker van de goederen of diensten profiteert van een toegenomen keuzevrijheid en/of de verbeterde prijs-kwaliteit verhouding en/of meer en betere producten.

Zulk **beleid is nodig** omdat goed functionerende markten in de praktijk niet vanzelfsprekend zijn (zie kader). Zo kan sprake zijn van hoge toetredingsdrempels of prijsafspraken. Bedrijven kunnen hun winst immers niet enkel vergroten door een beter of goedkoper product aan te bieden dan de concurrenten, maar ook door samenspanning met diezelfde concurrenten of door de markt af te schermen voor nieuwkomers. In zulke gevallen is dikwijls sprake van te hoge prijzen en zijn er weinig prikkels om de kosten te verlagen via innovatieve investeringen. Mededinging kan ook 'doorslagen' en leiden tot een prijzenoorlog. De markt kan dan lijken op volledige mededinging (prijzen zijn laag), maar in feite kunnen ondernemingen niet meer goed investeren in nieuwe technologie en komen zij in de verleiding om de 'grenzen van de wet te verkennen'. Een derde voorbeeld zijn netwerksectoren waar de dominante infrastructuur in de regel in handen is van de zittende speler. De ervaringen hebben geleerd dat concurrentie niet automatisch tot stand komt en dat adequate marktordening essentieel is. Veelal is het wenselijk toegang te forceren tot het netwerk, hetgeen tot allerlei uitdagingen leidt: wie bepaalt de tarieven, hoe hoog moeten die zijn, tot welke investeringsprikkels leidt dat, hoe vermijden dat prikkels ontstaan om op kwaliteit in te boeten, hoe opvangen dat investeringen riskanter en daarmee minder aantrekkelijk worden, hoe publieke belangen veiligstellen...? Overheidsproductie is vaak geen aantrekkelijk alternatief voor de geschetste problemen, omdat een overheidsorganisatie in principe minder geprikkeld wordt om klantgericht, efficiënt en innovatief te produceren.

Voorbeelden van concurrentiebeperkende praktijken en instrumenten van marktwerking

Hewitt (2003) maakt de volgende analyse: "Assume there is a monopoly running the country's electricity transmission and distribution grids, and it has been permitted to keep the bulk of the country's generating capacity. Assume that entry into generation is permitted and at least the larger customers are permitted to choose their generator. Any such independent generators must of course purchase access to the transmission and distribution grids in order to supply their customers.

Under these assumptions there are basically two things that can go wrong. First, as monopoly owner of the transmission and distribution grids, the vertically integrated Electricity company, I'll call it "Universal Electric" or "Universal" for short, will probably charge a great deal for the electricity it sells to final consumers. Second, Universal may adopt all kinds of practices designed to stop independent generating companies from competing with it. Among the most obvious such practices are:

- charging discriminatorily high access prices, i.e. higher prices to competitors than it implicitly charges to itself;
- requiring higher quality standards for independent generators than it applies to itself or than are necessary;
- tying up necessary inputs by various exclusive arrangements, e.g. agreeing to buy natural gas to make electricity only if the sellers enter into very long term contracts or explicitly agree to sell only to Universal;
- targeted predatory pricing – to make new entrants suffer such severe losses that they are driven out of business before they can become well enough rooted to win financial support from investors willing to back new more efficient competitors;
- making price setting agreements with independent generators, or dividing up the market for example by agreeing that only Universal will sell to the largest companies while its competitors exclusively sell to the smaller ones;
- reinforcing the anti-competitive agreements just described by building and always maintaining excess generating capacity, including meeting competition clauses and most favoured purchaser clauses in its sales contracts, and/or organising an industry association to discuss matters of mutual interest; and
- merging with any particularly challenging, i.e. efficient, new generating company.

This list could be lengthened or made more specific but it suffices to show how difficult it will be to assure competition and a good deal for consumers in an industry where there is substantial market

power and the firm having such power is vertically integrated so that its competitors are dependent on it.

To offset the market power inherent in monopoly ownership of the electricity network and to prevent various anti-competitive practices, the government might resort to four basic policies:

1. “retail price regulation” – capping the retail price of electricity;
2. “access regulation” – ensuring non-discriminatory access to the transmission and distribution network, and setting access prices so that generators which are at least as efficient as Universal are not squeezed out of business – note – only access regulation will be needed if the network alone enjoys significant market power, i.e. with reasonably free entry into electricity generation, there will be no need for supplemental “retail price regulation”;
3. “technical regulation” – setting and monitoring standards so as to assure the network’s integrity as well as to address various safety, and environmental protection concerns; and
4. “competition protection”- controlling anti-competitive conduct and mergers.

Er is daarom in alle landen een marktwerkings- of mededingingsbeleid, met regelgeving en procedures om kartelafspraken te verbieden, om negatieve prijsspiralen te vermijden of te doorbreken, om markten open te stellen voor nieuwe toetreders, om waarborgen in te bouwen voor kwaliteit, om de juiste balans te zoeken tussen de belangen van zittende partijen, toetreders en consumenten, enz.

Het **doel van mededingingsbeleid** is om markten beter te doen werken en bij te dragen aan een hogere efficiëntie en competitiviteit van de economie, die op hun beurt moeten leiden tot een groter concurrentievermogen, meer werkgelegenheid en een hogere levensstandaard.

Op micro-niveau zijn kerndoelstellingen van mededingingsbeleid:

1. voldoende keuzemogelijkheid voor de consument;
2. hoge kwaliteit van goederen en diensten tegen scherpe prijzen (prijs-kwaliteitverhouding);
3. innovatie.

Men wil met andere woorden een groot aanbod aan ondernemingen of economische activiteiten die efficiënt werken en innovatief zijn, en zorgen voor lagere prijzen, meer klantgerichtheid en meer keuze voor de consument.

Belangrijk is dat er situaties bestaan waarin concurrentie niet het beste middel is om de voormelde doelstellingen te bereiken. *Concurrentie is dus geen doel maar een middel.* Mededinging zal enkel een gunstig effect op de prijzen en de kwaliteit veroorzaken als er voldaan is aan een aantal voorwaarden waaronder dit inderdaad gebeurt. Zo kan er sprake zijn van grote schaalvoordelen. Nieuwe ondernemingen kunnen dan proberen een positie op de markt te verwerven, maar dat kan ten koste gaan van de schaalvoordelen en om die reden soms zelfs een prijsverhoging impliceren in plaats van de gehoopte verlaging. In die context kan worden verwezen naar de theorie van “workable competition” of *werkzame mededinging*. Dit houdt in dat concurrentiebepurende maatregelen aangewezen kunnen zijn en er wordt gestreefd naar een mate van mededinging die noodzakelijk is voor het efficiënt bereiken van beleidsdoelstellingen.

Het niet voldaan zijn van die voorwaarden wordt doorgaans aangeduid met het begrip ‘*marktfalen*’. Indien er sprake is van marktfalen is niet vanzelfsprekend dat meer mededinging goed is voor de welvaart. De volgende vormen van marktfalen kunnen worden onderscheiden:

- (i) ontbrekende markten, waardoor bepaalde goederen niet geprijsd worden of sommige wederzijds voordelige transacties niet tot stand kunnen komen,
- (ii) marktmacht bij ondernemingen,

- (iii) begrensde rationaliteit bij consumenten,
- (iv) informatieasymmetrie (intransparantie van de markt),
- (v) externaliteiten verbonden aan beslissingen, en
- (vi) publieke goederen (niet-rivaliteit in consumptie).

Daarnaast geldt dat een markt wel tot een efficiënte uitkomst kan leiden, maar dat de *verdeling* niet sociaal gewenst geacht kan worden.

In de traditionele opvatting van het mededingingsbeleid is de rol ervan (en die van een mededingingswet of een mededingingsautoriteit) beperkt tot het beteugelen van marktmacht. Maar meer en meer wordt ook ingezet om andere vormen van marktfalen te corrigeren, waarbij de taak van zulke **marktordening** ligt bij de overheid.

Relatie met consumentenbeleid

Vanuit de beschreven doelstellingen van mededinging en de lijst van marktvalingen is het duidelijk dat consumentenbeleid en mededingingsbeleid nauw met elkaar verweven zijn. Concurrentiebeleid komt immers ten goede aan de consument. Een centrale doelstelling van het concurrentiebeleid is immers zorgen voor meer keuze voor de consument, lagere prijzen en dus een grotere consumentenwelvaart. Omgekeerd komt consumentenbeleid de concurrentie ten goede. Een markt kan immers alleen goed werken als de consument goed geïnformeerd is en goede keuzes maakt. Ook dit vergt een actieve overheid omdat de zuiver privaatrechtelijke weg (bij een conflict moesten aanbieder en consument er zelf maar zien uit te komen, en bij een overtreding moet de consument naar de rechter stappen) niet voldoet. Ten eerste zijn consumenten in het nadeel omdat bedrijven het juridisch gevecht langer vol kunnen houden. Ten tweede hebben veel inbreuken op het consumentenrecht een collectief karakter, zodat het free rider probleem speelt. Als de ene consument door reclame misleid wordt, zal dat wellicht ook bij een andere het geval zijn en elk van hen kan dan denken: 'laat de ander de misstand maar aan het licht brengen'. Ten derde is sprake van 'consumentenfalen' door de kosten van informatieverzameling en van het maken van keuzes (o.a. 'tijdskosten'), en doordat mensen begrensd rationeel zijn.

2.3. Marktordening

Terwijl mededingingsbeleid in hoofdzaak reactief beleid is om belemmeringen voor de marktwerking op te sporen en weg te werken, speelt de overheid bij **marktordening** een actieve rol om de werking van markten te organiseren en te sturen. Dat gebeurt in hoofdzaak door het reguleren van monopolies, van markttoegang, van prijzen en van informatieasymmetrieën, veelal in zogenaamde netwerksectoren.

Netwerksectoren zijn economische sectoren waarvan de activiteit bestaat uit het verplaatsen van personen, goederen en informatie over een fysiek netwerk. Voorbeelden zijn transportnetwerken (wegen, spoorwegen, enz.), informatienetwerken (post, telefoon) en openbaar nut (elektriciteit, gas, water).

Netwerkindustrieën worden doorgaans gekenmerkt door volgende eigenschappen:

- stroomopwaartse, infrastructuur en stroomafwaartse activiteiten. Stroomopwaartse activiteiten bestaan uit het vervaardigen van kernproducten zoals voertuigen, gas, elektriciteit... Infrastructuur activiteiten bestaan uit de ontwikkeling, het onderhoud en het beheer van het netwerk zelf. Stroomafwaartse activiteiten bestaan uit de dienstverlening aan de finale gebruiker;

- een productie/distributienetwerk met hoge vaste kosten, hoge investeringslasten, grote schaalvoordelen en een lange levensduur; Hierdoor is duplicering van het netwerk of delen ervan meestal niet efficiënt en is sprake van een **natuurlijk monopolie in de infrastructuur**: gelet op schaalvoordelen en een minimum aan schaalgrootte die moet worden bereikt, is het moeilijk of onwenselijk om een tweede infrastructuur aan te leggen.
- een asymmetrische marktstructuur met gewoonlijk één of een beperkte aantal machtige spelers aan de aanbodzijde en een groot aantal niet georganiseerde spelers aan de vraagzijde.
- een zeer groot belang van de onderliggende infrastructuur voor de economische ontwikkeling (elektriciteit, gas, water, spoor en communicatie). Ook vanuit sociaal oogpunt worden de diensten vaak beschouwd als basisbehoeften voor iedereen (bv. water, telefonie, internet, vervoer, post en elektriciteit):
- De aanwezigheid van netwerkeexternaliteiten. Hierbij is het nut voor een gebruiker afhankelijk van het totaal aantal aangesloten gebruikers¹.
- Een afgeleide, veeleer dan een intrinsieke vraag naar netwerkdiensten;

Als gevolg van deze kenmerken hebben overheden een **specifieke institutionele benadering** gevolgd om netwerkindustrieën te reguleren. Aanvankelijk werden deze netwerkdiensten geleverd door de overheid zelf of door monopolistische bedrijven met de overheid die als eigenaar of belangrijkste aandeelhouder een grote invloed heeft op de operationele en commerciële beslissingen. Achterliggende redenen om de private sector buiten netwerkindustrieën te houden waren de wens van een snelle uitbouw van de infrastructuur en universele toegang tot die infrastructuur tegen lage prijzen. In enkele landen of sectoren was ook sprake van lange termijn franchise- of concessieovereenkomsten met private monopolies. Dikwijls was eenzelfde overheid of overheidsdienst verantwoordelijk voor zowel de beleidsbepaling, de dienstverlening als de regulering voor een bepaalde sector. De activiteiten werden veelal geïntegreerd uitgevoerd. Stroomopwaartse, infrastructuur en stroomafwaartse activiteiten waren gebundeld bij één producent die de hele productieketen beheert.

In de jaren '80 van de vorige eeuw kwam dit model in meerdere landen onder druk te staan en heeft er een verandering plaatsgevonden in het denken over de economische organisatie van netwerkindustrieën. Hiervoor waren er vier belangrijke redenen. Ten eerste werden op sommige terreinen minder positieve effecten van overheidsbedrijven en publieke monopolies zichtbaar onder de vorm van bureaucrativering, een beperkte efficiëntie, een gering innovatievermogen en weinig klantgerichtheid. Ten tweede was er een privatiseringsgolf in een poging om de overheidsfinanciën te saneren. Ten derde zorgden technologische ontwikkelingen ervoor dat de rechtvaardiging van het vroegere natuurlijke monopolie in vraag kon worden gesteld, bijvoorbeeld doordat die wel een efficiënte duplicering van de infrastructuur mogelijk maakte (bv. telecomsector). Tot slot kwam het voortbestaan van nationale monopolies onder druk te staan door het streven binnen Europa naar een interne markt en een groter concurrentievermogen van de Europese economie.

De eerste bewuste afwijking van het beleidsmaker/aandeelhouder/regulator-model van overheidsbetrokkenheid in netwerkindustrieën gebeurde in het Verenigd Koninkrijk, waar de inmenging en het eigenaarschap van de overheid in operationele taken en dienstverlening werd afgebouwd en afgescheiden van de rol van de overheid als beleidsmaker. Tegelijk werd er reeks onafhankelijke reguleringsinstanties opgericht om de nieuwe geprivatiseerde

¹ Zgn. clubexternaliteiten werken positief door, bijvoorbeeld in het bereik van communicatienetwerken. Congestie-externaliteiten werken negatief door, bijvoorbeeld in geval van overvolle wegen en treinen.

monopolies te reguleren en te controleren. Gedurende de twee decennia die daarop volgden, zouden veel landen een soortgelijk model introduceren. In de eerste jaren ging het dikwijls om privatisering van monopolies, gedreven door budgettaire motieven en de oplopende kosten voor de overheid in het beheer en de uitvoering van allerlei netwerkdiensten. Later kwam de stimulans voor hervormingen meer van liberalisering of vrijmaking van markten gebaseerd op mededingingsprincipes en de afbouw van monopolies waar mogelijk. Het belangrijkste element hierbinnen was de introductie van toetreding en concurrentie in de segmenten waar dat mogelijk geacht werd (veelal de stroomopwaartse en stroomafwaartse activiteiten). Daarnaast moesten de hervormingen leiden tot een adequate regulering van de segmenten (meestal de infrastructuur activiteiten) waar het natuurlijk monopolie van toepassing bleef, en moest het algemeen belang gegarandeerd blijven.

Die ontwikkelingen gingen gepaard met **nieuwe regelgeving en instituties**. De reden is dat het openstellen van de markt zonder bijkomende maatregelen lang niet altijd effectief is. Er kunnen nog andere barrières zijn die concurrentie en goede marktwerking in de weg staan en complicaties opduiken die om regulering vragen. Voorbeelden zijn:

- de ex-monopolist is veruit de grootste speler en kan misbruik maken van zijn dominante positie;
- de ex-monopolist heeft het netwerk nog in handen en kan ervoor zorgen dat toetreders onder minder gunstige voorwaarden toegang tot het netwerk krijgen dan de ex-monopolist zelf (die bv. een lagere gebruiksvergoeding krijgt aangerekend, voorrang krijgt bij de verdeling van de capaciteit, of voordeel haalt uit kruissubsidiëring).
- de ex-monopolist hanteert uniforme prijzen als opdracht van openbare dienst, en bij openstelling van de markt bestaat het gevaar dat de toetreders zich dan met aantrekkelijke prijzen richten op de winstgevende segmenten. De monopolist wordt daar verdrongen of moet ook lagere prijzen gaan rekenen. Hierdoor worden de verliezen in de niet-winstgevende segmenten niet meer gecompenseerd en komt de openbare dienstverlening onder druk te staan.
- er treedt kartelvorming op tussen de producenten
- ...

Daarom is in de meeste gevallen bijkomende marktregulering noodzakelijk gebleken. Dat gebeurt in de praktijk onder andere door het toepassen van maximumprijzen, het voorkomen van kruissubsidiëring en het tegengaan van andere vormen van discriminerend gedrag, door maatregelen om de onafhankelijkheid tussen infrastructuur en stroomafwaartse dienstverlening te realiseren en af te dwingen, door te bepalen welke activiteiten onder de universele dienstverlening vallen, wat de verliezen daarop zijn, en hoe deze gefinancierd worden (uit algemene middelen of uit bijzondere heffingen op het gebruik van het netwerk), enz. Veelal werd deze vorm van regulering gezien als tijdelijk, en zouden voor de sector na verloop van tijd de algemene regels en instrumenten van het mededingingsbeleid kunnen volstaan. In de praktijk is dat lang niet zeker, omdat veel markten evolueren van monopolies naar oligopolies met slechts een beperkt aantal aanbieders waardoor specifieke marktregulering aangewezen blijft. Regulators hebben bovendien dikwijls ook andere, meer administratieve taken of taken in relatie tot publieke belangen die niet noodzakelijk verminderen in de tijd. In de praktijk zijn er dan ook weinig voorbeelden van regulators die ophouden te bestaan. Het gaat veeleer om werkzaamheden op specifieke deelmarkten die wegvallen of om regulators waarvan de opdrachten worden samengevoegd.

In elk geval blijft er blijvend regulering nodig voor het segment dat eventueel niet wordt opengesteld voor concurrentie en waar het natuurlijk (infrastructuur-) monopolie behouden

blijft. Dat gebeurt in de praktijk onder andere door prijszetting door de overheid op basis van kostenmodellen, door winstplafonnering en plafonnering van prijsstijgingen, door prijscontroles en alternatieve vormen van regulering zoals maatstafconcurrentie en veiling van licenties.

Meer algemeen kan hier worden verwezen naar de theorie van de *gecontesteerde markten*. Die stelt dat zelfs bij volkomen monopolies welvaartseconomisch gezien optimale resultaten worden bereikt op voorwaarde dat de markt contesteerbaar is. Contesteerbare markten zijn markten waar de mogelijkheid tot toetreding en uittreding volkomen vrij is. De afwezigheid van zgn. 'barriers to entry' (toetredingsbelemmeringen) en van 'sunk costs' (uittredingsbelemmeringen) oefent een sterk disciplinerend effect uit op aanbieders op de markt. Op een contesteerbare markt kan een monopolist geen superwinsten realiseren, omdat dit toetreding van nieuwkomers zal uitlokken. Een marktorderingsbeleid moet in deze visie de contesteerbaarheid van de markt verzekeren door vooral toetredingsbarrières af te bouwen.

Markregulering, liberalisering en privatisering

Met liberalisering wordt doorgaans de vrijmaking van markten bedoeld door de invoering van concurrentieprikkels, meestal in voorheen monopolistische markten. Meestal gaat het om monopolies in netwerkindustrieën. De liberalisering is er dan op gericht om de concurrentie te bevorderen tussen de diensten die via die infrastructuur worden geleverd aan de klanten, en dus om monopolies op dat punt open te breken. De infrastructuurmonopolist moet tegelijk eerlijke en gelijke voorwaarden aan andere spelers toegang tot zijn netwerk verlenen.

Privatisering is niet hetzelfde als liberalisering. Privatisering is kort gezegd de afstoting van het overheidseigendom: het juridische eigendom van een onderneming komt in private handen. In feite liggen daaraan andere motieven ten grondslag dan voor liberalisering, waaronder budgettaire (c. Maastrichtnormen), financieel-economische (de omvang van de investeringen, cf. bijvoorbeeld Aquafin) en politiek-bestuurlijke motieven (cf. kerntakendebat). Vandaag geldt in veel sectoren dat publiek eigendom (en daardoor 'speler' zijn in een markt) niet noodzakelijk het meest passende instrument is om publieke belangen te dienen. Publieke belangen kunnen ook gewaarborgd worden door heldere regels en strikt toezicht. De regels moeten dan wel expliciet zijn omschreven in wetgeving of contracten en vervolgens met onafhankelijk toezicht worden gehandhaafd.

De ervaring heeft dus geleerd dat de overheid zich niet geheel kan terugtrekken, noch bij liberalisering noch bij privatisering van markten. Zowel voor het corrigeren van marktperfecties als voor het waarborgen van publieke belangen is een sterke overheid nodig. Introductie van concurrentie ging en gaat dus vaak gepaard met meer en andere regelgeving en met een actievere overheid die ook een andere rol krijgt: die van regisseur of opdrachtgever (Cf. T. Blair en G. Schröder, *The Third Way/Die neue Mitte*, 1999). Regelgeving moet daarom niet gezien worden als substituut, maar als complement van marktwerking. Markten functioneren immers niet goed zonder een adequaat institutioneel kader.

De ervaring wijst tevens uit dat goede normstelling en onafhankelijk toezicht uiteindelijk belangrijker zijn dan de vraag wie het eigendom van de onderneming heeft. Immers, de drijfveren van zowel private als publieke bedrijven kunnen afwijken van de doelstellingen die de overheid wenst te realiseren op een bepaalde markt. Private bedrijven willen wellicht hun winsten vergroten, hetgeen - zoals al vermeld - zonder regulering niet verenigbaar kan zijn met overheidsdoelstellingen op het vlak van universele dienstverlening of lage prijzen in het geval bijvoorbeeld sprake is van marktmacht. Drijfveren van publieke bedrijven kunnen partijpolitiek zijn, gericht zijn op overheidstewerkstelling of grotere budgetten enz. hetgeen zonder regulering eveneens kan leiden tot ongewenste effecten zoals inefficiënte bedrijfsvoering, hoge consumentenprijzen, lage klantgerichtheid en gebrek aan innovatie.

Wanneer een markt eenmaal voldoende concurrerend is; kan overheidseigendom of bezit van meerderheidsaandelen nadelen hebben op het vlak van prestatieverbeteringen (slecht presteren wordt niet op de kapitaalmarkt afgestraft want eventuele verliezen kunnen op op de overheid worden

afgewenteld) en de (perceptie) van ongelijke concurrentievoorwaarden tussen publieke en private partijen (de dubbele pet-problematiek waardoor de oude monopolist riskeert te worden bevoordeeld of minder scherp in de gaten gehouden te worden door de regulator). Anderzijds blijkt uit studies in uiteenlopende sectoren dat in (segmenten van de) netwerksectoren waarin (nog) geen noemenswaardige concurrentie is, private monopolies niet altijd efficiënter zijn dan publieke monopolies. Private monopolies hebben in tegenstelling tot publieke een doelstelling om de aandeelhouderswaarde te maximaliseren, waardoor er meer neiging kan zijn voor misbruik van economische machtsposities waarvan de gebonden afnemer de dupe is. Dergelijk monopolistisch gedrag valt met effectief mededingingstoezicht tegen te gaan. Bovendien kan het enige tijd zal duren voordat een toezichthouder in staat is de netwerkfunctie van een sector op effectieve wijze te reguleren en aldus effectief tegenspel te bieden aan een monopolist. In dergelijke situaties kan het aangewezen zijn om als overheid tijdelijk via het aandeelhouderschap (gaande van 100%-eigendom, over een meerderheidsbelang tot een 'gouden aandeel') de vinger aan de pols te houden tot de regels en het toezicht voor de netwerkfunctie zich voldoende hebben bewezen aangezien de stap naar privatisering niet eenvoudig terug te draaien is. Overigens biedt het in overheidshanden houden van een onderneming op zich geen garanties dat het algemeen belang wordt gediend. Indien de overheidsonderneming een structuur NV is - wat bij nutsbedrijven vaak het geval is - heeft de overheid uit hoofde van zijn aandeelhouderschap geen zeggenschap om met dat oogmerk de beslissingen van het management van die onderneming te beïnvloeden. De effectiviteit van aandeelhouderschap als instrument voor de overheid om publieke belangen te behartigen is dus beperkt. Dit vertaalt zich in de praktijk om publieke belangen zoveel mogelijk te waarborgen via publiekrechtelijke weg (wet- en regelgeving; onafhankelijk overheidstoezicht) of via privaatrechtelijke contracten (concessies, beheersovereenkomsten) waarin afspraken over te behalen prestaties afdwingbaar worden neergelegd.

2.4. Publieke belangen

Aspecten zoals kwaliteit, toegankelijkheid en milieubehoud zijn belangrijke **publieke belangen**, die niet altijd goed door de markt worden geleverd. Daarom komt het vaak voor dat de overheid besluit om een bepaald (minimum) niveau van kwaliteit te vereisen en daarop toe te zien (bv. veiligheid, service, klachtenbehandeling...). Ook vereisen overheden soms dat bepaalde diensten voor iedereen beschikbaar en betaalbaar moeten zijn. Als marktwerking geïntroduceerd wordt, is het soms niet meer aantrekkelijk voor bedrijven om de dienst aan bepaalde groepen mensen te leveren (bv. chronisch zieken, mensen met lagere inkomens, mensen woonachtig in afgelegen gebieden). Diensten komen dan niet, of tegen relatief te hoge prijzen, tot stand.

In de context van **netwerksectoren**² worden dikwijls de volgende publieke belangen onderscheiden:

- universele dienstverlening;
- bescherming van de gebonden afnemers;
- leveringszekerheid;
- kwaliteit, milieu, veiligheid en volksgezondheid;

Via het opleggen van universele dienstverlening wordt beoogd om goederen en diensten van nutsbedrijven tegen min of meer gelijke prijzen en voorwaarden beschikbaar te stellen voor consumenten. Bescherming van gebonden afnemers (klanten die niet zelf hun leverancier kunnen kiezen) tegen mogelijk misbruik van de machtspositie door de aanbieder van diensten

² Netwerksectoren zijn economische sectoren waarvan de activiteit bestaat uit het verplaatsen van personen, goederen en informatie over een fysiek netwerk. Voorbeelden zijn transport netwerken (wegen, spoorwegen, enz.), informatie netwerken (post, telefoon) en openbaar nut (elektriciteit, gas, water).

die via een netwerk geleverd worden, kan gebeuren via de mededingingsregelgeving of via extra mededingingsregels die de (gedeeltelijke) monopolist dwingt om efficiëntieverbeteringen door te geven aan de gebonden afnemers. Leveringszekerheid betekent dat een bedrijf onder voorzienbare omstandigheden (storingen, calamiteiten) de levering van water, stroom, gas e.d. moet kunnen waarborgen. Eisen waaraan de dienstverlening en/of het product van bijvoorbeeld een nutsbedrijf dient te voldoen op het vlak van kwaliteit, milieu, veiligheid en gezondheid worden doorgaans opgelegd via consumentenrecht en in specifieke regelgeving via normstelling en verboden, verhandelbare rechten, heffingen, contracten, certificatie enz. (ten minste zoveel procent postbezorging binnen 24 uur, zoveel procent treinen zonder vertraging, maximaal zoveel milligram van stof x per liter drinkwater...).

2.5. Instrumenten van marktregulering

In de voorgaande paragrafen zijn al vele **instrumenten** van marktregulering vermeld. In de volgende delen worden ze meer in detail besproken. Daarbij kunnen verschillende indelingen worden gebruikt. Een mogelijke indeling is het onderscheid naar instrumenten die aansluiten bij de aanbodzijde van de markt, bij de vraagzijde of bij de prijsvorming (zie tabel):

- Wanneer de overheid aansluit bij de aanbodzijde kan concurrentie op de markt worden bevorderd door het verlagen van toetredingsdrempels voor nieuwe toetreders (liberalisering). Concurrentie om de markt kan worden bevorderd door veilingen, aanbestedingen, concessieverlening en /of managementaanbestedingen.
- Wanneer overheidsbeleid aansluit bij de vraagzijde kan sprake zijn van het financieel mondig maken van, c.q. budgetverantwoordelijkheid geven aan, cliënten/consumenten door het verstrekken van vouchers of persoonsgebonden of persoonsvolgende budgetten. Ook kan de cliënt/consument op een niet-financiële manier bewust of mondig worden gemaakt, bijvoorbeeld door transparantie te vergroten of overstapkosten te verlagen.
- Bij het aansluiten bij de prijsvorming valt te denken aan het vrijmaken van prijzen, het instellen van minimum- of maximumprijzen of het gebruik van maatstafconcurrentie of benchmarking (regulering).

Aansluitingsmogelijkheden van marktwerkingsbeleid	Voorbeelden	
Aanbodzijde	Concurrentie op de markt	Verlaging toetredingsdrempels
	Concurrentie om de markt	Veiling, aanbestedingen, concessieverlening
Vraagzijde	Financieel	Budgetverantwoordelijkheden, vouchers
	Niet financieel	Transparantie bevorderen, overstapkosten verlagen
Prijsvorming	Liberalisering	Vrije prijzen
	Regulering	Minimumprijzen, maximumprijzen, benchmarking

Een alternatieve indeling gaat uit van de drie aangrijpingspunten die de overheid heeft voor haar interventies in een markt: de voorwaarden voor de marktwerking; het proces van de marktwerking zelf; de uitkomsten van de marktwerking (zie tabel).

Aangrijpingspunt	Aspect marktwerking	Aard interventie	Voorbeelden
Voorwaarden voor	Marktmacht	Voorkomen	Toetsing concentraties Vergunningen

marktwerking			Concessies
	Informatieasymmetrie	Voorkomen	Vergunningen Registraties Contractvoorwaarden
Proces van marktwerking	Marktmacht	Tegengaan	Toezicht machtsmisbruik Scheiding netbeheer/levering Tegengaan kruissubsidiëring
	Informatieasymmetrie	Tegengaan	Publicaties Voorlichting
Uitkomsten van marktwerking	Prijs	Beïnvloeden	Tarieven en tariefstructuren
	Hoedanigheid / kwaliteit van het product	Beïnvloeden	Leveringsvergunningen Leveringszekerheid Universele dienstverlening

Hierna gebruiken wij evenwel een iets andere indeling die teruggrijpt naar de hiervoor gegeven omschrijving van het begrip 'marktregulering'. Met name maken we een onderscheid tussen:

- Instrumenten van het eerder traditionele mededingingsbeleid;
- Instrumenten van liberalisering en regulering van nutssectoren;
- Instrumenten voor de bescherming van publieke belangen;
- Instrumenten van markttoezicht.

3. Instrumenten van marktregulering (1): mededingingsbeleid

De drie traditionele pijlers van het mededingingsbeleid zijn:

- *het kartelverbod;*
- *het verbod op anticompetitief gedrag en misbruik van een machtspositie;*
- *het concentratietoezicht.*

Tegelijk is het (Europese) mededingingsbeleid tevens gericht op:

- *het regelen van staatssteun*

Meer recent, is er in het mededingingsbeleid ook aandacht voor

- *de (toetsing van de) impact van regelgeving op de marktwerking en mededinging (concurrentietoets).*

We overlopen deze instrumenten van het mededingingsbeleid hierna.

3.1. Kartelverbod

Een **kartel** is een overeenkomst tussen twee of meer juridisch zelfstandige ondernemingen om de onderlinge concurrentie te beperken. Daarbij kan worden gedacht aan: horizontale of verticale overeenkomsten waarin direct of indirect de prijzen worden vastgesteld; overeenkomsten over de verkoopvoorwaarden; overeenkomsten die beogen marktsegmenten te isoleren of die beogen de invoer of uitvoer te verbieden, te beperken of te bevorderen; overeenkomsten over de productie- of leveringsquota; overeenkomsten over investeringen; overeenkomsten over gemeenschappelijke verkoopkantoren; overeenkomsten over de marktverdeling; overeenkomsten die leiden tot discriminatie van handelspartners; enz.

Het eerste lid van artikel 85 van het **EG-Verdrag** verbiedt alle concurrentiebeperkende afspraken, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen die de handel tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden. Overeenkomsten van geringe betekenis (minder dan 5% van de relevante markt en een omzet lager dan 200 miljoen €) vallen hier niet onder. Artikel 85 lid 3 regelt de mogelijkheden van een ontheffing.

In navolging van het EU-beleid geldt ook in België een kartelverbod, dat werd vastgelegd in de **Mededingingswet**. Het gaat om afspraken tussen ondernemingen of onderling afgestemde feitelijke gedragingen die de concurrentie op (een deel van) de markt beperken.

Art. 2. § 1 van de Belgische mededingingswet stelt: *“zijn verboden, zonder dat hiertoe een voorafgaande beslissing vereist is, alle overeenkomsten tussen ondernemingen, alle besluiten van ondernemingsverenigingen en alle onderling afgestemde feitelijke gedragingen welke ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging op de Belgische betrokken markt of op een wezenlijk deel ervan merkbaar wordt verhinderd, beperkt of vervalst en met name die welke bestaan in :*

1° het rechtstreeks of zijdelings bepalen van de aan- of verkoopprijzen of van andere contractuele voorwaarden;

2° het beperken of controleren van de productie, de afzet, de technische ontwikkeling of de investeringen;

3° het verdelen van de markten of van de voorzieningsbronnen;

4° het ten opzichte van handelspartners toepassen van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, hen daarmee nadeel berokkenend bij de mededinging;
5° het afhankelijk stellen van het sluiten van overeenkomsten, van de aanvaarding door de handelspartners van bijkomende prestaties welke naar hun aard of volgens het handelsgebruik geen verband houden met het onderwerp van deze overeenkomsten.”

De krachtens dat artikel verboden overeenkomsten of besluiten zijn van rechtswege nietig (al zijn er enkele uitzonderingen, zie art. 2 § 3 en art. 5 van de mededingingswet).

De mededingingswet bevat ook een clementieregeling. Wie als eerste een kartelinbreuk opbiecht, krijgt vrijstelling van de boetes. Bij de tweede spijtoptant is dat alleen een korting op de boete. Hierdoor loont het om sneller te melden dan de concurrentie en hoopt men kartels sneller op het spoor te komen.

Voorbeelden van kartelafspraken³

De **Vlaamse bakersvereniging VEBIC** is door de Raad voor Mededinging veroordeeld. Volgens de Raad handelde VEBIC in strijd met het kartelverbod door sinds de liberalisering van de broodprijs in 2004 een kostenschema en een broodprijsindex uit te werken en te verspreiden. Daardoor werden de leden aangespoord om hun prijzen te verhogen. Toenmalig economie-minister Fientje Moerman maakte op 1 juli 2004 een einde aan de vaste broodprijs. Bakkers hadden zich 64 jaar lang aan vaste prijzen moeten houden, een idee dat dateerde uit de Tweede Wereldoorlog en waarmee de overheid brood betaalbaar wilde houden voor alle burgers. De bakkers moeten vanaf 1 juli 2004 zelf de prijs van hun brood berekenen aan de hand van hun kosten. De Raad voor Mededinging erkent dat verenigingen hun leden mogen informeren over kostenevoluties om hen zo bij te staan in de berekening van hun eigen kostprijsstructuur. Het systeem dat VEBIC had uitgewerkt, ging echter te ver, aldus de Raad. Hij meent dat er sprake is van beïnvloeding en harmonisering van de prijspolitiek van de leden van de vereniging, die een groot deel van de Vlaamse bakkers vertegenwoordigt. Van belang daarbij is dat volgens de Raad aangetoond is dat VEBIC de bedoeling had de bakkers te stimuleren hun prijzen te verhogen door de gemiddelde kostenverhogingen door te rekenen in hun verkoopprijs. De Raad stelt vast dat VEBIC dat prijseffect bewust nastreefde en daarmee handelde in strijd met de mededingingsregels. De praktijk druist ook in tegen het belang van de consument.

In april 2008 voerde de Dienst voor de Mededinging een reeks huiszoeken uit bij verschillende **industriële maalderijen** in België. De onderzoekers zochten bewijzen van inbreuken op de mededingingswetgeving. “Het gaat onder meer over het afstemmen van prijzen, prijsverhogingsafspraken en klanten- en/of marktverdeling”, zo luidt het. De Dienst voor de Mededinging startte het onderzoek op eigen initiatief, op basis van indicaties vanuit de sector.

Als er inderdaad sprake is van prijsafspraken, kan dat een verklaring zijn voor de snel stijgende broodprijs. De Nationale Bank van België sprak in een studie van een abnormale stijging van de broodprijs in de afgelopen jaren. Het was al gebleken dat afspraken tussen bakkers daar deels verantwoordelijk voor zijn. De Raad voor de Mededinging legde op 25 januari 2008 de Vlaamse beroepsvereniging voor brood- en banketbakkers, ijsbereiders en chocoladebewaterkers (Vebic) reeds een boete op van 29.121 euro. Een ander deel van de prijsverhogingen wordt mogelijk veroorzaakt door prijsafspraken tussen de producenten van grondstoffen. “Het terecht vrijmaken van de broodprijzen mag niet worden aangewend voor prijsafspraken en prijsmonopolies. Daarom moet er ook op worden toegezien dat de leveranciers van bakgrondstoffen de regel van vraag en aanbod en de vrije concurrentie respecteren”, aldus de federale overheid in een mededeling.

De Raad voor de Mededinging heeft vier bedrijven uit de **chemiesector** veroordeeld voor prijsafspraken. Het gaat om het Duitse Bayer - dat als eerste het kartel heeft aangemeld en dus

³ Het betreft citaten uit krantenartikels

vrijgesteld is van boete, Ferro, Solutia en het Italiaanse Lonza (Polynt). Die laatste drie moeten samen 487.755 euro boete betalen. De vier bedrijven hebben tussen 1994 en 2002 prijsafspraken gemaakt over het chemische product BBP. BBP (butylbenzylftalaat) is een weekmaker die vooral gebruikt wordt bij de productie van linoleum voor vloerbekleding, maar die eveneens verwerkt wordt in drukinkt en voegen van metselwerk. De vier ondernemingen, drie fabrikanten en één distributeur, maakten afspraken om hun marktaandelen vast te leggen. "Op hun vergaderingen wisselden ze informatie uit over prijzen en klanten met het oog op de verdeling van de Europese markt voor BBP en de belangrijkste klanten. Ook werden richtprijzen afgesproken en verkoopquota bepaald", zegt de Raad voor de Mededinging. De vergaderingen tussen de vier zouden op regelmatige basis hebben plaatsgevonden. Een van de karteldeelneemers gaat vrijuit. De Raad legde Bayer geen boete op omdat het al eerste het kartel heeft gemeld. De drie andere bedrijven, Ferro, Solutia en Lonza (sinds augustus 2006 Poynt), konden ook rekenen op enige clementie omdat ze de voorbije jaren volledig hebben meegewerkt om het kartel in kaart te brengen en de gevolgen van de illegale samenwerkingspraktijken in te schatten.

De Raad voor de Mededinging heeft de **Orde der Dierenartsen** veroordeeld wegens het opleggen van minimumtarieven. Tot 1998 verspreidde de orde een boekje met minimumtarieven onder haar leden. Wie die niet respecteerde, kon worden geschorst. De Raad stelt die praktijken gelijk met prijsafspraken, bedoeld om de mededinging tussen de dierenartsen te beperken. Het gaat om 'een zeer ernstige inbreuk op de Belgische en Europese mededingingswet', oordeelt de Raad. De Orde der Dierenartsen moet de veroordeling aan alle dierenartsen meedelen.

Vijf **aannemers** en twee ambtenaren van de Regie der Gebouwen hebben bekentenissen afgelegd over een jarenlang corruptiesysteem en prijsafspraken bij contracten voor bouwwerken in opdracht van de Regie der Gebouwen in het arrondissement Leuven. Ambtenaren van de Leuvense buitendienst van de Regie der Gebouwen zouden zich door aannemers hebben laten omkopen in ruil voor opdrachten en streken zelf een percentage van de kostprijs op. Behalve van actieve corruptie worden ze ook beticht van valsheid in geschrifte en "belemmering van de vrijheid van opbod" of concurrentievervalsing. Ze zouden prijsafspraken hebben gemaakt en valse prijsoffertes hebben opgesteld.

De Europese Commissie bestrafte de vijf belangrijkste **producenten van sorbinezuur**, een bewaarmiddel voor voeding, met een boete van in totaal 138,4 miljoen EUR. De vijf kwamen in de praktijk tweemaal per jaar bijeen om de prijzen voor de verschillende landen vast te leggen en af te spreken hoeveel elk mocht verdelen. Zij hebben m.a.w. de mededinging op de markt beperkt door afspraken te maken over de prijs en de verdeling van de afzet/markt. Dergelijke overeenkomsten zijn verboden op grond van het kartelverbod. De producenten van sorbinezuur hebben een boete gekregen.

Eurocommissaris voor Mededinging Neelie Kroes heeft vier internationale **vlakglasbedrijven** een boete gegeven van in totaal 487 miljoen euro voor het maken van verboden prijsafspraken. Het Japanse Asahi, eigenaar van het Belgische Glaverbel, krijgt een boete van 65 miljoen euro en komt daarmee het best weg. Het Amerikaanse Guardian moet de hoogste boete betalen: 148 miljoen euro. Het Britse Pilkington moet 140 miljoen euro ophoesten en het Franse Saint-Gobain bijna 134 miljoen euro. De bedrijven hadden tussen het begin van 2004 en het begin van 2005 gezamenlijk prijsverhogingen afgesproken voor vlakglas voor ramen, glazen deuren en spiegels. De producten zijn voornamelijk bedoeld voor grote kantoorgebouwen, maar ook voor particuliere woningen en appartementen.

3.2. Anticompetitief gedrag en misbruik van economische machtspositie

Een onderneming die zo machtig is dat deze zich weinig hoeft aan te trekken van overige marktpartijen kan een bedreiging vormen voor een goed werkende markt als zij misbruik maakt van haar **economische machtspositie**. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een

onderneming extreem hoge prijzen aanrekent, onredelijke leveringsvoorwaarden hanteert, bepaalde afnemers uitsluit van levering, verschillende prijzen rekent voor gelijke prestaties, concurrenten uit de markt drukt of voorkomt dat nieuwe ondernemingen tot de markt toetreden door bijvoorbeeld het hanteren van extreem lage prijzen (zgn. 'predatory pricing' of roofprijzen⁴; een variant is 'price squeeze' of wurgprijzen⁵, eventueel gefinancierd door kruissubsidiëring⁶), verticale prijsbinding (een situatie waarbij een producent aan een winkelier voor schrijft tegen welke prijs deze zijn product moet verkopen), exclusiviteitscontracten met dealers (waardoor hen wordt verboden om andere merken te verkopen of waardoor zij het alleenrecht op levering krijgen in een bepaalde regio), enz.

Artikel 86 van het **EG-Verdrag** verbiedt ondernemingen die beschikken over een economische machtspositie deze te misbruiken voor zover dat een ongunstige invloed heeft op de handel tussen de Lidstaten. Voorbeelden zijn het opleggen van onbillijke aan- of verkoopprijzen of andere onbillijke contractuele voorwaarden; het beperken van de productie, de afzet of de technische ontwikkeling ten nadele van de gebruikers.

Art. 3. van de Belgische **mededingingswet** bepaalt: *"het is verboden, zonder dat hiertoe een voorafgaande beslissing nodig is, dat één of meer ondernemingen misbruik maken van een machtspositie op de betrokken Belgische markt of op een wezenlijk deel daarvan.*

Dit misbruik kan met name bestaan in :

1° het rechtstreeks of zijdelings opleggen van onbillijke aan- of verkoopprijzen of van andere onbillijke contractuele voorwaarden;

2° het beperken van de productie, de afzet of de technische ontwikkeling ten nadele van de gebruikers;

3° het toepassen ten opzichte van handelspartners van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, hun daarmee nadeel berokkenend bij de mededinging;

4° het feit dat het sluiten van overeenkomsten afhankelijk wordt gesteld van het aanvaarden door de handelspartners van bijkomende prestaties, welke naar hun aard of volgens het handelsgebruik geen verband houden met het onderwerp van deze overeenkomsten."

Het hebben van een dominante positie is dus niet strafbaar; alleen het misbruik maken van een dominante positie. De Mededingingswetgeving wordt pas overtreden als een onderneming haar machtspositie misbruikt. Dit betekent dat bedrijven grote marktaandelen kunnen verwerven zonder dat dit tot sancties via de mededingingswet hoeft te leiden.

Voorbeelden van machtsmisbruik⁷

De telefoonmaatschappij Colt, één van de concurrenten van de nationale telefoonmaatschappij, beweert dat **Belgacom** de concurrentie vervalst. Eén van de klanten van Colt kreeg van Belgacom namelijk een voorstel van tarieven die zelfs onder de huidige interconnectiekosten liggen. Dat zijn de tarieven die de alternatieve operatoren aan Belgacom moeten betalen voor het gebruik van het netwerk. Daar komen nog eens collecting- en terminating-kosten bij, die eveneens aan Belgacom

⁴ Bij zgn. 'predatory pricing' of roofprijzen zijn de prijzen zo laag dat niet alle kosten worden gedekt en worden ze kortstondig door de gevestigde onderneming gehanteerd om nieuwkomers uit de markt te drijven.

⁵ Bij een zgn. 'price squeeze' of het gebruik van wurgprijzen is het verschil tussen de tarieven die de netbeheerder/tevens operator voor zijn klanten toepast en de tarieven voor toegang tot het netwerk die hij aan de andere operatoren factureert te klein, waardoor de andere operatoren niet in staat zijn concurrentiële en rendabele tarieven aan te rekenen aan hun klanten.

⁶ Kruissubsidiëring houdt in dat een bedrijf de kosten die het draagt voor een bepaald product of geografische markt volledig of ten delen gaat toewijzen aan een andere product- of geografische markt.

⁷ Het betreft citaten uit krantenartikels

moeten worden betaald. Bij nader inzien ging het aanbod van Belgacom zelfs onder die prijzen. "Dit is regelrechte predatory pricing", zegt Colt. Het aanbod van Belgacom gaat zelfs onder de nieuwe tarieven voor interconnectie, die vanaf 1 oktober 15 procent lager liggen dan de huidige interconnectietarieven. Volgens Colt druist die praktijk in tegen de regels van vrije concurrentie en liberalisering en tegen de wet over dominantie marktposities. Het bedrijf diende klacht in bij het BIPT.

De Raad voor de Mededinging gaat zich buigen over de vraag of **Proximus** zich in de periode 2002-2005 schuldig heeft gemaakt aan misbruik van zijn machtspositie. De zaak ging aan het rollen na een klacht van BASE in oktober 2005 bij de Raad voor de Mededinging. 'We raakten destijds niet binnen op de zakelijke markt omdat onze tarieven, hoe laag we ze ook hielden, toch nog te hoog bleken in vergelijking met die van Proximus', legt de woordvoerder van BASE, uit. De operator had indirecte aanwijzingen dat iets niet pluis was met de tariefpolitiek van zijn concurrent. De auditeur bij de Raad voor de Mededinging kwam hij tot de conclusie dat Proximus in de periode 2002-2005 'misbruik van machtspositie heeft begaan'. Vooreerst stelt de auditeur dat Proximus excessieve tarieven heeft aangerekend aan andere telecombedrijven om oproepen naar zijn net af te handelen. 'Het BIPT, de telecomregulator, legde die tarieven wel vast en Proximus paste ze toe, maar wij zijn tot het besluit gekomen dat ze de reële kosten ver overstegen', valt te horen bij het auditoraat. Ten tweede waren die tarieven volgens het verslag discriminerend: Proximus vroeg andere operatoren veel hogere groothandelsprijzen dan de eigen organisatie. Daardoor kon Proximus - het derde punt - zijn eigen zakelijke klanten erg lage kleinhandelstarieven aanrekenen, terwijl de concurrentie hoge groothandelsprijzen moest betalen om oproepen naar het Proximus-net te sturen. In het jargon heet zo'n effect 'price squeeze' (wurgprijzen). Ten slotte ging Proximus in de fout door zijn professionele klanten 'getrouwheidskortingen zonder economische verantwoording' toe te kennen.

Het kernkabinet heeft beslist dat de Raad voor de Mededinging tegen 15 september een eerste rapport moet geven in zijn onderzoek naar de vraag of sprake is van 'predatory pricing' door **Electrabel** en 'price squeezing' of 'excessieve pricing' door **Distrigas**. In een reactie op de fusie van GDF en Suez gaven de koepel van de christelijke werknemersorganisaties ACW en de vakbond ACV het paarse energiebeleid een onvoldoende. De nieuwe regering moet het energiebeleid drastisch bijsturen. ACW en ACV vinden dat de vrijmaking van de energiemarkt heeft gefaald. Er is geen druk op de prijzen, de dienstverlening laat te wensen over en investeringen worden uitgesteld.

In maart 2004 oordeelde de Europese Commissie dat **Microsoft** zich schuldig maakte aan concurrentievervalsing en verplichte Microsoft tot het ter beschikking stellen van technische informatie over het besturingssysteem Windows aan softwareontwikkelaars. Door de technische informatie vrij te geven kunnen producenten van software hun producten optimaal compatibel maken met Windows. Dat werkt de interoperabiliteit in de hand en bezorgt de eindgebruikers beter werkende producten. Maar de monsterboete voor Microsoft kondigt lang niet het einde aan van de strijd van de Europese Commissie tegen de Amerikaanse computergigant. In januari opende de Europese Commissie immers twee nieuwe fronten tegen Microsoft. Het eerste nieuwe onderzoek gaat over de binding van producten. Microsoft zou de internetzoekmachine Internet Explorer en andere softwareproducten in de praktijk koppelen aan het eigen besturingssysteem. In 2004 werd Windows veroordeeld omdat het de multimediasoftware Mediaplayer samen verkocht met het besturingssysteem Windows. Het tweede onderzoek draait om de inzage in technische informatie die nodig is om softwareproducten als het populaire Office op andere servers te kunnen draaien. In 2004 werd Microsoft veroordeeld omdat het onvoldoende technische informatie verschaftte om de interoperabiliteit van het besturingssysteem Windows te garanderen.

Mastercard moet van Europa zijn internationale tarieven tegenover handelaars verlagen. De Europese Commissie vindt dat Mastercard de concurrentieregels schendt. Unizo zegt dit al jaren en onderzoekt of het teveel betaalde kan terugvorderen. 'De consumenten betalen twee keer voor hun betaalkaarten: een keer via hun jaarlijkse bijdrage aan de bank en een tweede keer doordat de handelaars hun kosten doorrekenen', zegt Europees commissaris voor Mededinging, Neelie Kroes. Daar moet een einde aan komen: Mastercard krijgt van Kroes zes maanden om zijn tariefstructuren aan te passen voor de kredietkaarten. De huidige zogenaamde interchange fees zijn een inbreuk op de concurrentieregels. Ook Visa krijgt een tik op de vingers en moet lagere tarieven hanteren. Kroes bedreigt hen met boetes tot 3,5procent van hun omzet. Mastercard liet gisteren al weten dat het van plan is in beroep te gaan.

Maar handelaarsorganisaties als Fedis en Unizo reageren verheugd op de Europese beslissing. 'Kroes zegt dat wij al jaren te veel betalen aan Mastercard. Wij zullen nagaan of we daarvan een deel kunnen recupereren', zegt juridisch specialist Gijs Kooken van Unizo. 'De beslissing van vandaag is van heel grote betekenis: ze handelt in eerste instantie over kredietkaarten, maar ze zal ook gevolgen hebben voor de prijzen die aangerekend worden voor betaalkaarten. Die zouden zonder ons protest echt fors gestegen zijn voor de handelaars, die ze vanzelfsprekend doorrekenen aan de consumenten.' Fedis, de beroepsorganisatie van de distributieketens, wijst erop dat elk Europees gezin nu gemiddeld 139 euro ophoest voor de kaartbetalingen: winkeliers dragen per aankoop met een kredietkaart 1,5 tot 3% af. Fedis verwacht dat de Belgische raad voor mededinging deze tarieven nu ook naar beneden haalt.

De Europese Commissie heeft Topps, een groep ondernemingen die **Pokémon**producten produceert, een boete opgelegd van 1,59 miljoen EUR. Pokémonkaarten en -stickers beelden stripfiguurtjes af en waren de jongste jaren erg populair bij kinderen. In 2000, het topjaar voor de Pokémon-verkoop was de Europese markt goed voor 600 miljoen EUR. Topps maakte met zijn verdelers in Groot-Brittannië, Frankrijk, Duitsland, Italië, Finland en Spanje afspraken om de parallelinvoer van Pokémon-producten te verhinderen. Dat moest voorkomen dat producten vanuit landen met lage prijzen werden verscheept naar landen met hoge prijzen. Volgens de Commissie heeft Topps de Europese mededingingswet overtreden. Topps heeft de commerciële vrijheid van de verdelers van Pokémonproducten beperkt door hen te verbieden deze producten aan te kopen in landen waar de prijzen van deze producten lager zijn. Onderneming Topps heeft dus misbruik gemaakt van een economische machtspositie.

3.3. Concentratietoezicht

Concentraties van ondernemingen kunnen resulteren in machtige ondernemingen die dominant genoeg zijn om op een bepaalde markt de concurrentie significant te beïnvloeden of uit te schakelen. Om dit te voorkomen is er een systeem van *preventieve toetsing* van concentraties van ondernemingen die bepaalde omzeldrempels overschrijden. Dit houdt in dat voorgenomen concentraties moeten worden gemeld. De overheid kan indien nodig waarborgen eisen om concurrentievervalsing te voorkomen. Zo kan het gefuseerde bedrijf gedwongen worden om bepaalde activiteiten af te stoten of kan men de fusie verbieden. Soms spreekt men ook van **antitrust** maatregelen. Een 'trust' is een groep zelfstandige ondernemingen, die met elkaar verbonden zijn, doordat één bedrijf de aandelen in handen heeft.

De **Europese concentratieverordening** voorziet de mogelijkheid van preventief toezicht op concentraties die tot ingrijpende veranderingen in de mededingingsstructuur kunnen leiden. Wanneer ondernemingen een fusie willen aangaan en hun gezamenlijke omzet meer bedraagt dan 250 miljoen euro en hun wereldwijde omzet meer dan 5 miljard euro, zijn zij verplicht toestemming te vragen aan de Europese Commissie. Wanneer de ondernemingen meer dan twee derde van hun omzet in één EU-land behalen, is het de nationale mededingingsautoriteit die bepaalt of de fusie doorgaat of niet.

De Belgische **mededingingswet** bepaalt: "Art. 6 § 1. Voor de toepassing van deze wet komt een concentratie tot stand indien er een duurzame wijziging van zeggenschap voortvloeit uit :
1° de fusie van twee of meer voorheen onafhankelijke ondernemingen of delen van ondernemingen, of
2° het verkrijgen, door één of meer personen die reeds de zeggenschap over ten minste één onderneming bezitten of door één of meer ondernemingen, van de zeggenschap - door de verwerving van participaties in het kapitaal of vermogensbestanddelen, bij overeenkomst of op elke andere wijze -, rechtstreeks of onrechtstreeks, over één of meer andere ondernemingen of delen daarvan.

§ 2. De oprichting van een gemeenschappelijke onderneming die duurzaam alle functies van een zelfstandige economische eenheid vervult, vormt een concentratie in de zin van § 1, 2° (...)"

Art. 7. § 1. De bepalingen van deze afdeling zijn slechts van toepassing wanneer de betrokken ondernemingen samen in België een omzet, bepaald volgens de in artikel 86 bedoelde criteria, van meer dan 100 miljoen euro totaliseren en minstens twee van de betrokken ondernemingen elk in België een omzet realiseren van minstens 40 miljoen euro. § 2. De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, en na raadpleging van de algemene vergadering van de Raad en de Commissie voor de Mededinging, de drempels bedoeld in § 1 verhogen.

Art. 8. § 1. Voor de concentraties is de voorafgaande goedkeuring nodig van (...)de Raad voor de Mededinging die gevat werd, die vaststelt of ze al of niet toelaatbaar zijn.

Art. 9. § 1. De concentraties worden bij het Auditoraat aangemeld vóór hun totstandbrenging en na de sluiting van de overeenkomst, de openbaarmaking van het aanbod tot aankoop of ruil, of de verwerving van een zeggenschapsdeelneming. (...) § 3. De modaliteiten van de aanmeldingen bedoeld bij § 1 worden bepaald door de Koning. De algemene vergadering van de Raad kan de nadere regels voor een vereenvoudigde aanmelding bepalen. § 4. Tot de kamer van de Raad een beslissing neemt betreffende de toelaatbaarheid van de concentratie, mogen de betrokken ondernemingen de concentratie niet tot uitvoering brengen."

Via Koninklijk Besluit van 3 juli 2005 werd inderdaad een verhoging van de aanmeldingsdrempels doorgevoerd zodat een voorafgaande aanmelding enkel nog vereist is indien de totale omzet in België hoger is dan 100 miljoen euro (in plaats van 40 miljoen vroeger) of indien de fusie of overname betrekking heeft op twee ondernemingen waarvan de individuele omzet hoger is dan 40 miljoen euro (tegenover 15 miljoen euro vroeger). Deze beslissing zou moeten leiden tot een vermindering met 60% van de aanmeldingen en een verandering van de werklast die zich vertaalt in minder richtlijnen en beslissingen m.b.t. concentraties die niet riskant zijn voor de economie en meer ruimte voor de strijd tegen restrictieve mededingingspraktijken (prijzafspraken, kartelvorming,...).

Voorbeelden van een fusie⁸

Vanuit mededingingsrechtelijk oogpunt bestaan 'ernstige twijfels' over de toelaatbaarheid van de overname van het telecombedrijf **Scarlet** door zijn concurrent **Belgacom**. Dat schrijft de auditeur-generaal bij de Raad voor de Mededinging in zijn verslag aan de Raad. Die houdt een hoorzitting over het dossier en neemt daarna een beslissing. Midden februari meldde Belgacom dat het 185 miljoen euro veil heeft voor het Nederlandse Scarlet, dat vooral in ons land actief is. Meteen dook de kritiek op dat Belgacom te dominant zou worden, zeker in breedband. De auditeur-generaal blijkt nu die mening te delen. 'Belgacom heeft al een dominante positie in verschillende marktsegmenten. In dat kader is het verdwijnen van een alternatieve operator problematisch', zei hij gisteren. Het is nu aan de Raad om uit te maken of er een diepgaand onderzoek moet komen naar de operatie. Zo'n onderzoek kan in het slechtste geval leiden tot het verbieden van de deal.

De EU-commissaris voor Concurrentiebeleid heeft de plannen van **Sony en Bertelsmann** om hun muziekdevisies samen te voegen, goedgekeurd. Hij kon geen voldoende bewijs vinden dat de fusie schadelijk is voor de consument. Door de fusie blijven er vier grote muzieklabels over (SonyBMG, EMI, Warner, Universal) die samen 80 procent van de in handen hebben. De kleinere onafhankelijke muzieklabels hebben zich verzet tegen de fusie. Zij hebben aangevoerd dat de fusie leidt tot hogere prijzen en minder diversiteit in het aanbod.

⁸ Het betreft citaten uit krantenartikels

De Europese Commissie keurde de joint venture goed tussen de twee Nederlandse **baggeraars** Van Oord en Ballast Ham Dredging. Ballast Ham is een onderdeel van de Nederlandse bouwgroep BAM. Volgens de Commissie leidt de samenvoeging van Ballast Ham Dredging en Van Oord niet tot een machtspositie. De Commissie wijst erop dat in de baggersector contracten tot stand komen via openbare aanbestedingen. Daar komt bij dat op de Nederlandse markt, waar het nieuwe bedrijf de grootste aanbieder zal zijn op het gebied van kleine projecten, zeker drie gelijkwaardige concurrenten overblijven. Het samenvoeging van Ballast Ham Dredging en Van Oord leidt volgens de Europese Commissie dus niet tot een economische machtspositie.

De Europese Commissie heeft de vooropgestelde fusie tussen **Hewlett-Packard en Compaq** goedgekeurd. De Europese Commissie heeft die bevoegdheid om de fusie tussen twee Amerikaanse bedrijven goed te keuren of af te wijzen, omdat de fusie voldoet aan de Europese dimensie: de betrokken bedrijven hadden een gezamenlijke omzet die groter is dan 5 miljard euro en bovendien hadden ze elk afzonderlijk meer dan 250 miljoen euro aan omzet binnen de Europese Unie.

3.4. Staatssteun

Een bedrijf kan profiteren van **overheidssubsidies**. Dergelijke steun kan echter de marktwerking verstoren: een bedrijf uit eigen land zou door overheidssteun een opdracht goedkoper kunnen uitvoeren dan een buitenlandse concurrent. Controle op overheidssteun aan ondernemingen is daarom een van de belangrijkste onderdelen van het mededingingsbeleid binnen de Europese Unie.

De regels over staatssteun vloeien voort uit artikel 87, 88 en 89 van het **EG-Verdrag** waarin onverenigbaar met de interne markt worden verklaard: "steunmaatregelen van de staten of in welke vorm dan ook door de staatsmiddelen bekostigd die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt." De Europese Commissie heeft de exclusieve bevoegdheid om staatssteun te controleren en alsnog goed te keuren dan wel afwijzen. Daarom zijn de lidstaten verplicht om de voorgenomen steunmaatregelen ter goedkeuring bij de Commissie aan te melden.

Het begrip staatssteun moet hier breed worden opgevat. In artikel 87 lid 1 van het EG-Verdrag wordt bepaald er sprake van staatssteun als er aan de volgende cumulatieve criteria is voldaan:

- de steun wordt door de overheid verleend of met overheidsmiddelen bekostigd;
- de steun verschaft een economisch voordeel aan onderneming(en) die zij niet langs de normale commerciële weg zouden hebben verkregen;
- dit voordeel is selectief, wat inhoudt dat het ten goede komt aan bepaalde onderneming(en);
- het voordeel moet de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en een (potentiële) invloed op de tussenstaatse handel hebben.

Van staatssteun is dus niet alleen sprake bij het verstrekken van directe overheidssubsidies aan ondernemingen. Ook kunnen als staatssteun worden aangemerkt: verstrekte garanties of middelen tegen niet-marktconforme voorwaarden; verlichting van financiële lasten voor specifieke bedrijven; door decentrale overheden uitgevoerde werkzaamheden zoals het bouwen van infrastructurele voorzieningen, waarvan het directe openbare belang discutabel is en die een voordeel opleveren voor bepaalde bedrijven. Het kan ook gaan om verkoop van grond of gebouwen voor lagere prijzen dan de marktprijs en nog veel meer. De vorm, de reden

en het doel van de toegekende steun zijn niet van primair belang, wel de uitwerking daarvan op de concurrentie.

Het staatssteunverbod betekent echter niet dat een overheid nooit steun aan een onderneming mag geven. Als de overheid ervoor kiest om bepaalde beleidsprioriteiten te steunen, bijvoorbeeld bestrijding van werkloosheid of stimulering van innovatie en investeringen in bepaalde sectoren waar de marktwerking alléén onvoldoende vooruitgang biedt, wordt dat vaker toegestaan dan verboden. De steunverlening moet uiteraard wel gebeuren in overeenstemming met de staatssteunbepalingen van het EG-Verdrag. Daarbij past de Commissie een dubbele toetsing toe: is de steun in het belang van de hele Europese Unie en zou een particuliere investeerder op dezelfde voorwaarden financiële middelen verstrekken? De Commissie heeft de uitzonderingen op het steunverbod uitgewerkt in **kaderregelingen, mededelingen en richtsnoeren**. Voorbeelden zijn steun aan onderzoeksactiviteiten, steun aan KMO's en milieusteun. Ook voor regionale steun is aparte regelgeving ontwikkeld. Voor maatregelen die gericht zijn op specifieke sectoren van de economie (o.a. vervoer, landbouw, openbare omroepen) bestaan sectorspecifieke regelingen en richtsnoeren. Aan deze regels toetst zij de aangemelde steunmaatregelen.

De **Commissie** kan haar goedkeuring verlenen, weigeren of vragen dat een voorgenomen steunmaatregel wordt aangepast. Om concurrentievervalsing door staatssteun te beperken, tracht de Commissie in haar staatssteunbeleid van de afgelopen jaren de horizontale steunmaatregelen te stimuleren ten koste van sectorale regelingen en andere meer marktversturende vormen van overheidsinterventies zoals reddingssteun aan noodlijdende ondernemingen.

De Commissie heeft in een mededeling van 15 juli 2005 tevens de beginselen uiteengezet die gelden wanneer overheden compensaties toekennen aan ondernemingen die diensten van algemeen belang verrichten. Meer bepaald dienen deze maatregelen ervoor te zorgen dat de compensatie die de overheid geeft aan ondernemingen die openbare dienstverplichtingen vervullen, door die ondernemingen niet kan worden aangewend voor deloyale concurrentie met andere ondernemingen op de markt.

Voorbeelden van staatssteun⁹

Door de aanslagen van 11 september 2001, de oorlog in Irak in 2003 en de longziekte Sars (Severe Acute Respiratory Syndrome) in het voorjaar van 2003 werd de **luchtvaartsector** zwaar getroffen. Als uitzondering ontving de luchtvaartsector na '11 september' overheidssteun. Het Europese mededingingsbeleid voorziet in principe een verbod op overheidssteun. Het gevaar van het verstrekken van overheidssteun is dat er oneerlijke concurrentie ontstaat. Wanneer er verschillen ontstaan tussen de lidstaten van de EU op het terrein van staatssteun zal dit de concurrentie beïnvloeden, waardoor spanningen ontstaan tussen de lidstaten. Door overheidssteun worden vaak ook inefficiënte bedrijven die tegen te hoge kosten en prijzen goederen en diensten leveren aan de consument, in leven gehouden. Dat is nadelig voor de consument.

⁹ Het betreft citaten uit krantenartikels

De Europese Commissie opende een onderzoek naar concurrentievervalsing door de Franse autoproducent **PSA Peugeot Citroën**. Het concern heeft van de Franse regering 96 miljoen euro subsidie gekregen voor de ontwikkeling van een hybride dieselmotor. De Commissie is van mening dat die ontwikkelingssteun PSA een oneerlijk verkregen concurrentievoordeel biedt. PSA heeft afgelopen najaar een hybride dieselmotor gepresenteerd die tegen 2010 op de markt moet komen.

3.5. Concurrentieanalyse van regelgeving

Wetgeving heeft vaak een belangrijke impact op de concurrentie in een markt. Tegen die achtergrond nemen verschillende landen stilaan maatregelen om via zgn. **concurrentieanalyse** vooraf de verwachte effecten van wetgeving op de concurrentie in kaart te brengen, zodat de nadelen en voordelen van meer of minder concurrentie in een bepaalde markt beter zichtbaar worden en kunnen worden afgewogen ten opzichte van mekaar. Dat gebeurt onder andere maar niet uitsluitend als onderdeel van reguleringsimpactanalyses (RIA).

Het gaat echter om een vrij nieuw instrument. Tot dusver beschouwen de meeste mededingingsautoriteiten (tussenkomen in) "content regulation" immers niet als hun taak. Bijgevolg werkten ze weinig preventief naar de kwaliteit van wetgeving toe om verwachte effecten op de marktwerking en mededinging te inventariseren en indien nodig te evalueren.

Op federaal niveau in België vonden recent de eerste sectorale analyses van regelgeving plaats. Dat gebeurde met name voor de beroepen en regelgeving inzake bedrijfsrevisoren, gerechtsdeurwaarders, advocaten notarissen en geneesheren. Verder werd gewerkt aan de aanpassingen van een aantal concurrentiestorende regels in de wet op de handelsvestigingen, de wet inzake toegang tot het uitoefenen van een handelsberoep en de wet op de openingsuren. In Vlaanderen is er vandaag geen enkele instantie die zich daar echt op toelegt en zijn er geen voorbeelden bekend van regelgeving die specifiek met het oog op de mededinging werd doorgelicht.

De voorbeelden en ervaringen in de OESO-landen met concurrentieanalyse werden recent geïnventariseerd door de OESO. Die inventarisatie heeft geleid tot een eerste versie van het "OECD Competition Impact Assessment Handbook". Dat handboek is bedoeld om op een systematische en praktische wijze een reeks "rode vlaggen" in ontwerpwetgeving aan te geven die dan verder kunnen of moeten worden bekeken. Met name komen de onderstaande drie situaties aan bod:

1. Beperking van het aanbod
2. Beperking van de mogelijkheden van aanbieders om te concurreren
3. Beperking van de prikkels voor aanbieders om te concurreren

OECD Competition Checklist for the conduct of competition assessments

A competition assessment should be conducted if the proposal has any of the following 3 effects:

(1) Limits the number or range of suppliers

This is likely to be the case if the proposal:

- Grants exclusive rights for a supplier to provide goods or services
- Establishes a license, permit or authorisation process as a requirement of operation
- Limits the ability of some types of suppliers to provide a good or service

- Significantly raises cost of entry or exit by a supplier
- Creates a geographical barrier to the ability of companies to supply goods or services, invest capital or supply labour

(2) Limits the ability of suppliers to compete

This is likely to be the case if the proposal:

- Controls or substantially influences the prices for goods or services
- Limits freedom of suppliers to advertise or market their goods or services
- Sets standards for product quality that provide an advantage to some suppliers over others or that are above the level that many well-informed customers would choose
- Significantly raises costs of production for some suppliers relative to others (especially by treating incumbents differently from new entrants)

(3) Reduces the incentive of suppliers to compete vigorously

This may be the case if the proposal:

- Creates a self-regulatory or co-regulatory regime
- Requires or encourages information on supplier outputs, prices, sales or costs to be published
- Exempts the activity of a particular industry or group of suppliers from the operation of general competition law
- Reduces mobility of customers between suppliers of goods or services by increasing the explicit or implicit costs of changing suppliers

Beperking van het aanbod

Een beperking van het aantal aanbieders kan leiden tot het risico dat er marktmacht ontstaat en competitieve rivaliteit wordt gereduceerd. Onder marktmacht van aanbieders wordt verstaan de mogelijkheid om prijzen te vergroten, kwaliteit te verminderen of inspanningen in innovatie te verminderen in vergelijking met de situatie op een competitieve markt. Hoewel er soms goede redenen kunnen zijn om het aantal aanbieders te beperken, lijkt het aangewezen om die af te wege tegen het feit dat nieuwe toetreders kunnen beletten dat marktmacht ontstaat of wordt uitgeoefend¹⁰.

'Rode vlaggen' in dat verband betreft regelgeving die:

- *Exclusieve rechten toekent om een bepaald product of dienst te leveren* (cf. natuurlijke monopolies). Exclusieve rechten leiden vaak tot monopolistische prijszetting, lage klantengerichtheid en andere problemen verbonden met marktmacht;
- *Onnodig verregaande erkennings- of vergunningsvereisten bevat*. Erkenningen of vergunningen vormen hoedanook een belemmering voor potentiële toetreders. In veel gevallen zijn die erkennings- of vergunningsvereisten (bv. waarborgen qua diploma, opleiding, ervaring, goed gedrag en zeden...) gewenst, maar ze gaan soms ook verder dan nodig om de belangen van consumenten te beschermen waardoor er een artificiële schaarste wordt gecreëerd die de prijzen verhoogt en diversiteit van het aanbod vermindert.
- *De mogelijkheid om goederen en diensten beperkt tot bepaalde aanbieders*. In sommige gevallen bevat regelgeving voorwaarden of bepalingen die het aanbod beperken tot

¹⁰ Regulators gebruiken hulpmiddelen om marktmacht te detecteren. Bekend zijn de Herfindahl-Hirschman Index (HHI) en de Lerner Index. De HHI is een index van het aantal ondernemingen in een markt en hun marktaandeel. De Lerner-index meet de mate waarin prijzen afwijken van de marginale kosten.

- bedrijven uit een bepaalde regio of van een bepaald type. Ook dit zorgt veelal voor hogere prijzen of minder gunstige contracten in openbare aanbestedingen.
- *De kosten van toetreding of uittreding aanzienlijk verhoogt.* Regelgeving die leidt tot hoge kosten voor aanbieders om toe te treden tot een bepaalde markt (of eruit te treden) ontmoedigt het ontstaan of de groei van nieuwe bedrijven. Voorbeelden zijn technische vereisten die hoge investeringen vergen, opleidingsvereisten die veel tijd in beslag nemen, enz. Ook hier zijn de vereisten dikwijls gerechtvaardigd op andere gronden, maar kunnen ze ook verder gaan dan nodig of zijn er betere alternatieven.
 - *Het internationale verkeer van goederen en diensten beperkt.* Regelgeving beperkt soms het geografische gebied waarbinnen de concurrentie in een markt kan spelen. Dezelfde overwegingen als hiervoor gelden.

Voorbeeld waar de mogelijkheid om goederen en diensten (niet werd) beperkt tot bepaalde aanbieders

De NMBS heeft geoordeeld dat de Duitsers van Siemens de enige valabele kandidaten zijn voor een bestelling van nieuwe treinstellen. Door die beslissing van de NMBS dreigen achthonderd jobs verloren te gaan, en nog eens vijfhonderd bij toeleveranciers. In dat opzicht is het protest gerechtvaardigd. Maar stelt u zich voor dat de NMBS wél voor Bombardier Transportation in Brugge had gekozen, terwijl de voorwaarden van Siemens - of van het Franse Alstom of het Spaanse CAF - veel beter waren. Zou iemand daarmee gediend zijn? We leven ondertussen in een Europese Unie, waar specifieke verordeningen op een democratische manier zijn aangenomen om protectionisme en concurrentievervalsing uit te sluiten. We herinneren ons nog hoe scherp de commentaren waren toen de voormalige minister van Defensie André Flahaut flodderende obussen bestelde bij een bevriend Waals bedrijf. Uit protectionisme. Toen was iedereen het er roerend over eens dat zulks hoogst onbetamelijk is. Het is duidelijk dat Bombardier niet mag bevoordeeld worden. Het is de taak van de NMBS om ervoor te zorgen dat de beste treinstellen tegen de beste prijs door de beste bouwer worden gemaakt. Iets anders mogen we niet verwachten van een bedrijf dat voor 70 procent in handen is van de overheid. Zeker niet als het gaat om een bestelling van 1,4 miljard euro. Met zo'n bedrag is het logisch dat moet onderzocht worden of de procedures correct gevolgd zijn en de verschillende kandidaat-bouwers gelijk behandeld zijn. Maar ondertussen zou iedereen zich beter van commentaar onthouden, zodat de NMBS de gesprekken met de nieuwe treinbouwer in alle rust en sereniteit kan voeren. Daar heeft de belastingbetaler, die af en toe de trein neemt, óók recht op.

Beperking van de mogelijkheden van aanbieders om te concurreren

Regelgeving kan de mogelijkheden van aanbieders om te concurreren beperken, door bijvoorbeeld beperkingen op reclame en advertenties, normen voor producten of diensten, of bepaalde types van prijsregulering. Deze beperkingen kunnen de intensiteit en omvang van de concurrentie verminderen, en leiden tot hogere prijzen en een minder gediversifieerd aanbod.

'Rode vlaggen' in dat verband betreft regelgeving die:

- *De prijzen regelt waartegen goederen en diensten worden verkocht.* In een aantal sectoren reguleert de overheid de prijzen. Frequent wordt daarbij gebruikt gemaakt van maximum- en minimumprijzen. Wanneer gebruik wordt gemaakt van minimumprijzen, heeft dit vaak het effect dat bedrijven die tegen lagere kosten kunnen werken verhinderd worden om marktaandeel te winnen. Maximumprijzen hebben het nadeel dat er minder prikkels zijn tot innoveren door nieuwe of verbeterde producten op de markt te brengen, en dat ze in de praktijk op dezelfde manier functioneren als een prijsafspraken tussen aanbieders. In meerdere gevallen zijn er betere alternatieven om de beoogde doelstellingen te realiseren (zie voorbeeld voor de tabaksmarkt).

- *Te verregaande beperkingen oplegt voor adverteerders en marketing.* Beperkingen voor adverteerders en marketing hebben meestal tot doel valse of misleidende reclame te vermijden, reclame te beperken voor producten waarvan men de consumptie wil beperken (bv. rookwaren, alcohol...) of bepaalde doelgroepen te beschermen (bv. kinderen). In een aantal gevallen kunnen die beperkingen ook onnodig strikt zijn, en bemoeilijken ze dat nieuwe producten en diensten kunnen doorbreken.
- *Onnodig hoge productnormen of specifieke kwaliteitseisen oplegt.* Regelgeving die productnormen of specifieke kwaliteitseisen oplegt, is in de meeste gevallen in het voordeel van de consument. Een voorbeeld is standaardisering, waardoor producten van verschillende producenten onderling compatibel zijn. Maar normen kunnen ook bepaalde bedrijven of technieken bevoordelen waardoor de vraag naar nieuwe activiteiten en technieken worden belemmerd. Een voorbeeld is het gebruik van middelvoorschriften in de milieuwetgeving, of het opleggen van zware eisen die enkel door vermogende ondernemingen kunnen worden nageleefd. Ook hier zijn er vaak alternatieven die dezelfde doelstellingen kunnen behalen met minder negatieve gevolgen voor de intensiteit van de concurrentie en de innovatie.
- *De kosten van sommige aanbieders verhogen en van andere niet.* Sommige regelgeving heeft het onbedoelde neveneffect dat het de kosten van enkele aanbieders verhoogt en andere bevoordeelt. Een voorbeeld is het onnodig opleggen van een bepaalde technologie of productiemethode. Een ander voorbeeld zijn allerlei vormen van 'grandfathering' waarbij bestaande ondernemingen worden vrijgesteld van een nieuwe verplichting die wel geldt voor nieuwkomers. Zulke bepalingen belemmeren dikwijls de concurrentie en innovatie in belangrijke mate.

Voorbeelden van concurrentie-effecten van maximum – en minimumprijzen

België moet concurrentie op de tabaksmarkt laten spelen. Overheden in heel Europa trachten hun burgers te beschermen tegen de gevaren van tabaksrook. Om de toegang tot goedkope sigaretten af te sluiten, heeft ons land een minimumprijs voor tabaksproducten geïntroduceerd. Zo is de overheid er zeker van dat ook goedkope sigaretten in ons land duur worden verkocht. Maar dat gaat een brug te ver voor Europa, want via het systeem van minimumprijzen bevoordeelt de Belgische overheid ongewild de mondiale tabaksreuzen, die de prijzen van hun merksigaretten dan minder moeten laten zakken om hun marktaandeel te beschermen tegen de prijsvechters. In feite houden minimumprijzen alleen maar de winstmarges van de tabaksmultinationals in stand. Ook het argument van de volksgezondheid gaat volgens de Europese Commissie niet op. Het staat België immers vrij om de accijnzen op tabak verder te verhogen. Het is zelfs perfect mogelijk om goedkope sigaretten via het fiscale beleid harder aan te pakken dan merksigaretten.

Electrabel deelde voor de zomer mee dat de gasprijzen vanaf 1 september met 13 tot 20 procent zouden stijgen 'wegens de evolutie op de internationale markten'. Vanuit politieke hoek en bij verbruikers kwam massaal kritiek op die aankondiging. Maandag ging de prijsverhoging bijna geruisloos in, ondanks maandenlang protest van enkele regeringspartijen. Die drongen er op aan maximumprijzen in te voeren. Prijsblokkering doodt evenwel de concurrentie. Dat werd beklemtoond door onder meer de verbruikersorganisatie Test-Aankoop en de CREG - de regulator - tijdens een hoorzitting in de commissie Bedrijfsleven in de Kamer. In de Kamer liggen twee wetsvoorstellen op tafel die het opleggen van maximumprijzen voor elektriciteit en gas mogelijk moeten maken. Test-Aankoop vreest dat een prijsblokkering voor stroom en gas in ons land alle concurrentie zal doden. De CREG schetste de twee scenario's. Ofwel wordt de maximumprijs gebaseerd op de productieprijs die Electrabel aanrekent, ofwel wordt uitgegaan van een prijspeil waarbij ook rekening wordt gehouden met de hogere productiekosten bij de concurrenten van Electrabel. In het eerste geval gaan de concurrenten van Electrabel failliet, in het tweede scenario zal de maximumprijs weinig of niets verschillen van het huidige prijspeil en is de kans groot dat sommige producenten excessieve winsten zullen maken, waarschuwde de CREG. Zowel de CREG, Test-Aankoop als de Raad voor de

Mededinging wezen erop dat een prijsblokkering niet de kwaal maar enkel de symptomen van de mank lopende concurrentiewerking in de Belgische elektriciteits- en gasmarkt bestrijdt.

Voorbeeld van beperking van de concurrentie door zelfregulering en regels inzake reclame

De Orde van Apothekers heeft haar leden onverantwoorde beperkingen opgelegd over hun openingsuren, het voeren van reclame of het verlenen van kortingen. Dat besliste de Raad voor de Mededinging naar aanleiding van een reeks klachten van apothekers. Die waren tuchtrechtelijk gestraft omdat ze de regels van de Orde genegeerd hadden, door bijvoorbeeld tijdens een weekend open te blijven. Volgens de Orde doorkruisten ze daarmee de afspraken over wachtdiensten. Maar volgens de Raad voor de Mededinging waren de beperkingen niet nodig om een goede wachtdienst te garanderen. 'De Raad voor de Mededinging is van oordeel dat het beperken van de vrijheid van de apothekers om zelf hun openingsuren te bepalen een ernstige beperking van de mededinging is', zo luidt het in een mededeling. Ook de beperkingen inzake reclame en kortingen fnuikten de concurrentie, aldus de Raad. De veroordeling slaat op de periode tot 31 maart 2005. Toen trad een nieuwe deontologische code voor de apothekers in werking en die maakte geen voorwerp uit van het onderzoek door de Raad.

Voorbeeld van een alternatief voor middelvoorschriften

De verbods- en afstandsregels uit Vlareem zijn meer dan 15 jaar oud. Ze zijn vooral ingegeven vanuit de bekommernis voor stof, geluids- en geurhinder. Precies op deze domeinen zijn de beschikbare en betaalbare technieken voor hinderpreventie sterk geëvolueerd. Daarom stellen SERV en Minaraad voor om een algemene bepaling in Vlareem op te nemen dat bij gebruik van middelvoorschriften er steeds ruimte is voor de toepassing van gelijkwaardige alternatieven zodat de creativiteit en technologische innovatie op milieuvlak niet worden belemmerd. Dat zou de gelijkvormigheid en efficiëntie van de reglementering vergroten en de naar verhouding zware procedure voor individuele of sectorale afwijkingen terzake vermijden. Het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid bevat daartoe reeds een concreet tekstvoorstel.

Voorbeeld van kostenverhogingen voor bepaalde aanbieders

"Men is de kleine brandstofhandelaars aan het afmaken", zegt directeur Johan Mattart van de Belgische Brandstoffenfederatie (Brafco). Het principe van de gespreide, maandelijkse betalingen stuit op veel verzet. "Onze leden, die vaak familiebedrijfjes zijn, beschikken niet over de financiële middelen om de facturen voor te financieren. Zij moeten de grote olieconcerns contant of uiterlijk binnen de 14 dagen betalen, en tegelijk gaan de klanten hun facturen mogen spreiden. Dat is onhoudbaar", aldus Mattart.

NMBS nog te dominant in spoorwegvervoer

Posted by marc on May 3rd, 2007

De Belgische overheid moet het spoorweganet sneller liberaliseren. Dat stelden de nieuwkomers op de markt tijdens een studiedag van de Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer. In België zijn er naast de NMBS nu vijf spoorwegmaatschappijen die vrachtactiviteiten mogen uitvoeren. De nieuwkomers vinden echter dat de vroegere nationale spoorwegmaatschappij nog te vaak de hand boven het hoofd wordt gehouden.

Zo klaagt vervoerder Dillen & Le Jeune Cargo aan dat NMBS als enige treinbestuurders mag opleiden en dominant aanwezig is in de goederenstations en de vormingstations. "De NMBS wordt nog steeds beschermd," aldus zaakvoerder Ronny Dillen. Ook ERS, een dochter van Maersk, stelt dat de liberalisering van de Belgische spoormarkt nog ver van voltooid is. Volgens ERS lijkt de inbreng van de NMBS in de wet- en regelgeving erg groot lijkt. ERS wil dat tankplaatsen openbaar worden en niet langer exclusief zijn in handen van de NMBS.

Beperking van de prikkels voor aanbieders om te concurreren

Regelgeving kan niet enkel de mogelijkheden van aanbieders om te concurreren beperken, maar ook de drijfveer om met elkaar in concurrentie te treden verminderen. Belangrijke oorzaken waarom aanbieders minder geneigd kunnen zijn om te concurreren zijn dat sommige regelgeving de samenwerking tussen bedrijven vergemakkelijkt of stimuleert, de bereidheid, mogelijkheid of drijfveren voor consumenten vermindert om van aanbieder te veranderen of de winst en het marktaandeel beperkt.

'Rode vlaggen' in dat verband betreft regelgeving die:

- *De vorm heeft van zelfregulering of coregulering.* Zelfregulering – wanneer een bedrijfstak of bedrijfstakorganisatie interne regels opstelt voor de bedrijven in de sector zonder tussenkomst van de overheid – of coregulering – wanneer de overheid regels vastlegt in wetgeving die ten minste voor een deel door de sector zelf zijn opgesteld -, kunnen belangrijke voordelen hebben voor consumenten maar ook negatieve gevolgen. Er zijn meerdere voorbeelden van anticompetitief gedrag te wijten aan zulke regels die (mee) worden opgesteld door de reeds aanwezige bedrijven op een markt.
- *Onnodig de transparantie over prijzen, productie, verkopen en investeringen vergroot.* Wetgeving die de verspreiding van informatie over prijzen, productie, verkopen en investeringen verplicht, kan in het voordeel zijn van de consument en de efficiëntie van de markt, maar wanneer er neiging is tot kartelvorming of kartelgedrag is het netto-effect in veel gevallen negatief omdat het de monitoring van concurrenten vergemakkelijkt. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer er weinig aanbieders zijn, toetredingsbarrières groot zijn, producten relatief homogeen zijn en informatie over veranderingen in prijzen en outputs beschikbaar komt voor of kort na de prijs- en outputveranderingen.
- *Sectoren vrijstelt van de mededingingswetgeving.* In sommige landen worden bepaalde sectoren uitgezonderd van de toepassing van de mededingingswetgeving. Soms gelden dan andere concurrentieregels of zijn er andere sectorspecifieke maatregelen die van toepassing. In elk geval is er in die sectoren dikwijls een verhoogd risico op kartelvorming, misbruik van marktmacht en vanuit concurrentieoogpunt ongeoorloofde fusies.
- *De verandering van aanbieder door consumenten belemmert door de kosten van switchgedrag te vergroten.* Veranderen van leverancier of producent heeft expliciete en impliciete kosten. Het kan gaan om opzegtermijnen en –procedures, informatiekosten en andere vormen van 'klantenbinding' (bv. geen overdraagbaarheid van een telefoonnummer waardoor die gebonden blijft aan een bepaalde operator). Producenten gebruiken dergelijke technieken vaak om klanten langer te behouden of hogere prijzen in stand te kunnen houden.

De OESO-checklist is hier eerder beknopt toegelicht. Soortgelijke lijsten zijn gangbaar in verschillende landen om wetgeving te screenen, zowel ex ante als ex post. Niet met de bedoeling om wetgeving altijd en overal aan te passen en in overeenstemming te brengen met principes van het mededingingsbeleid, maar om meer reflectie te bevorderen over de gevolgen van bepaalde keuzes in vergelijking met alternatieven.

4. Instrumenten van marktregulering (2): liberalisering en regulering in nutssectoren

In nutssectoren functioneerde de overheid in het verleden meestal zelf als aanbieder, via een monopolie. Vaak was sprake van een '**natuurlijk monopolie**' of van belangrijke schaalvoordelen waardoor het werken met meerdere aanbieders een verspilling van middelen zou betekenen. Thans worden deze markten in toenemende mate blootgesteld aan **concurrentie**.

Er zijn grofweg vier **ontwikkelingen** die deze trend verklaren en die concurrentie in netwerksectoren met een nutskarakter versterkt hebben:

- de toenemende aandacht voor de (soms achterblijvende) productiviteit van publieke ondernemingen;
- technologische ontwikkelingen waardoor de kernmerken van de vroegere natuurlijke monopolies verdwijnen en er meerdere infrastructuurnetwerken naast mekaar ontstaan (bijvoorbeeld in de telecomsector);
- de ervaringen met nieuwe instrumenten om markten te reguleren;
- het groter belang dat wordt gehecht aan de kwaliteit en de beheersing van de kosten van netwerksectoren met een nutskarakter vanwege de toenemende internationale concurrentie in markten waar deze sectoren input voor leveren.

Er zijn meerdere **basisstrategieën** die (al dan niet in combinatie) worden gebruikt om de marktwerking in nutssectoren aan te zwengelen:

1. Zorgen voor concurrentie in de markt, dwz dat meerdere ondernemingen op de markt actief zijn en met elkaar in concurrentie treden om klanten te winnen;
2. Zorgen voor concurrentie voor de markt, dwz dat ondernemingen kunnen bieden om op de markt actief te mogen zijn;
3. Zorgen voor maatstafconcurrentie en benchmarking
4. Verzamelen en verspreiden van informatie over de markt;
5. Gebruik maken van 'incentive' regulering (vnl. prijsregulering).

Gewoonlijk wordt regulering van marktgedrag (vnl. prijsregulering) gezien als een minderwaardig alternatief voor regulering van de marktstructuur (beperking van toetredingsbarrières, van marktconcentraties, van verticale integratie...). Regulering van marktgedrag vergt namelijk heel wat specifieke informatie en specifieke deskundigheid die niet altijd voldoende aanwezig is waardoor het risico op '**overheidsfalen**' vrij groot is. Bovendien is de prijsvorming en prijsstructuur doorgaans een essentieel onderdeel van het concurrentiespel en is een zekere mate van flexibiliteit meestal aangewezen om ondernemingen toe te laten om snel en adequaat in te spelen op de vraag van consumenten of te experimenteren met nieuwe ideeën en daarvoor beloond te worden.

4.1. Concurrentie in de markt

Er zijn verschillende methoden om de **concurrentie in de markt** te bevorderen. Wanneer alle onderdelen van de markt aan concurrentie blootgesteld worden, bestaat de strategie er meestal in om de **barrières** voor toetreding of voor daadwerkelijke concurrentie zoveel mogelijk te verwijderen. Dat gebeurt typisch via het elimineren van te verregaande

vergunningstelsels of wettelijke vereisten om op de markt actief te kunnen zijn, door overstapkosten te verlagen, de e gelijke toegang tot essentiële inputs te verzekeren enz.

Voorbeelden van stimulering van concurrentie in de markt¹¹

Een recent voorbeeld van deze strategie is de Europese **dienstenrichtlijn**. Die is bedoeld om voor bepaalde diensten de belemmeringen die de ontwikkeling van die diensten verhinderen of afremmen te screenen en om ze waar nodig en aangewezen af te bouwen, zodat er tegen 2010 een echte Europese interne dienstenmarkt tot stand komen. Concreet wil de dienstenrichtlijn daartoe de beperkingen op de vrijheid van vestiging (zoals vastgelegd in artikel 43 EG-verdrag) reduceren om het voor dienstverleners makkelijker te maken zich in een andere lidstaat te vestigen, de belemmeringen voor het recht op vrije dienstverlening verminderen (zoals neergelegd in artikel 49 en artikel 50 van het EG-verdrag) en de administratieve procedures vereenvoudigen.

De Europese Commissie keurde een nieuwe verordening goed over de autoverkoop en het onderhoud en de herstelling van voertuigen. De **autodealers en –herstellers** krijgen meer autonomie ten opzichte van de autoproducenten. Het nieuwe regime maakt komaf met het huidige stelsel van selectieve en exclusieve verkoopnetwerken. Dat geeft fabrikanten het recht per regio één exclusieve verkoper aan te wijzen. Autoverkopers mogen niet buiten die regio actief zijn. In de plaats daarvan krijgen de fabrikanten de keuze tussen twee minder restrictieve systemen. In het exclusieve systeem krijgen dealers wel nog een regio toegewezen, maar die dealers mogen ook auto's verkopen aan onafhankelijke wederverkopers die niet tot het officiële dealernetwerk behoren. Het kan bijvoorbeeld gaan om supermarkten of wederverkopers via het internet. In het selectieve systeem krijgt een autoverkoper geen exclusieve regio toegewezen. Hij mag overal in de EU toonzalen en leveringspunten openen en mag actief klanten werven in heel de Europese Unie. In het nieuwe systeem is het ook makkelijker verscheidene merken te verkopen. Het nieuwe systeem schaft voor een verkoper ook de verplichting af onderhouds- en hersteldiensten aan te bieden. De autofabrikant mag evenmin langer een beperking opleggen aan het aantal of de vestigingsplaats van erkende herstellende. Onafhankelijke autoherstellers, die niet door een autofabrikant erkend zijn, krijgen meer mogelijkheden dan nu het geval is. Ze moeten bijvoorbeeld op niet-discriminerende wijze toegang krijgen tot technische informatie, opleiding en de nodige uitrusting. Bovendien moet de consument bij erkende herstellende de keuze krijgen tussen originele reserveonderdelen of gelijkwaardige reservestukken van een andere producent. De bedoeling van de Europese Commissie met deze nieuwe regels voor de verkoop (het recht om verschillende merken te verkopen in de showroom, het recht om buiten de regio een nevenvestiging te openen ...) en de reparatie en het onderhoud van auto's is de concurrentie meer te laten spelen, zodat de consumenten meer keuze hebben en tegen betere prijzen een auto kunnen kopen of deze kunnen laten herstellen.

Wanneer bepaalde onderdelen van de markt kenmerken vertonen van een natuurlijk monopolie en andere onderdelen in principe wel in aanmerking komen voor openstelling voor concurrentie, wordt marktwerking vaak nagestreefd door twee ingrepen: (1) het **segmenteren** van de markt in een competitieve deelmarkt en een niet-competitieve deelmarkt, en (2) het **opstellen** van het gebruik van de infrastructuur voor derden. Tegelijk moet men dan vermijden dat de eigenaar van de infrastructuur misbruik maakt van zijn economische machtspositie door bijvoorbeeld onredelijke tarieven of eisen voor toegang op te leggen. Regulering kan ook noodzakelijk zijn om ordelijk verkeer op de infrastructuur mogelijk te maken (zgn. **access regulation**).

In dergelijke gevallen bestaat de strategie meestal uit structurele scheiding of ontbundeling. Bij **structurele scheiding** worden de diensten die opengesteld worden voor concurrentie strikt gescheiden van de '**essentiële faciliteiten**' die economisch gezien slechts door één

¹¹ Het betreft citaten uit krantenartikels

aanbieder nuttig en efficiënt kunnen worden geleverd, en is voor die aanbieder verboden om op beide deelmarkten (de concurrentiële en de niet-concurrentiële) actief te zijn. **Ontbundeling** gaat minder ver, omdat het in dat geval nog wel toegelaten is voor operatoren om diensten op de concurrentiële en de niet-concurrentiële te combineren, voor zover zij hun concurrenten tegelijk gelijke voorwaarden als voor de eigen diensten toegang verschaffen tot de essentiële faciliteiten (netwerkdiensten).

Structurele scheiding of ontbundeling gaat meestal gepaard met specifieke vereisten op het vlak van boekhoudkundige transparantie en scheiding van rekeningen zodat er (gecontroleerd kan worden dat er) geen kruissubsidiëring gebeurt tussen de 'beschermde' en de 'opengestelde' deelmarkten. Dit omvat meestal een verplichting om aparte rekeningen op te stellen voor alle activiteiten en regels voor de toewijzing van overheadkosten of andere niet onmiddellijk aan één dienst toewijsbare kosten.

De scheiding van marktsegmenten in de bedrijfskolom kan dus op drie manieren gebeuren: juridisch (afsplitsen in verschillende bedrijven), organisatorisch (onderbrengen in verschillende bedrijfseenheden) en boekhoudkundig (kosten juist toerekenen).

Een belangrijk instrument bij concurrentie in de markt is **tariefregulering** ('access pricing') of het verzekeren van juiste en eerlijke prijzen voor de toegang tot het netwerk onafhankelijk van wie ervan gebruik maakt. Globaal gezien zijn er drie basisvormen van toegang tot een netwerk: (1) exclusief gebruik door één marktpartij, (2) eenzijdige toegang, waarbij de beheerder van het netwerk toegang tot het netwerk verleent aan ten opzichte van mekaar in concurrentie staande marktpartijen, (3) tweezijdige toegang, waarbij sprake is van concurrerende netwerken en de operatoren van die netwerken toegang verlenen tot elkaars netwerk (bv. telecom). De wijze van prijsregulering hangt mee af van de vorm van toegang (zie verder).

Bij de overgang van een monopoliemarkt naar een vrijgemaakte markt is een wekerend vraagstuk de uitkoop van de oude monopolist. In dat verband zijn de zgn. '**stranded costs**' relevant. Stranded costs zijn verantwoorde kosten die de operator maakte maar die hij normaalwijze niet meer kan recupereren gelet op de invoering van concurrentie. Zij worden berekend als het verschil tussen de verzonken kosten (sunk costs) en de inkomsten uit 'sunk assets'. Zij worden betaald uit belastingsgeld, of door aandeelhouders, klanten of concurrenten. Verder is er ook de problematiek van de overstapkosten ('**switching costs**') van de consumenten.

4.2. Concurrentie voor de markt

Bij **concurrentie voor de markt** beconcurreren de operatoren elkaar door voor een vooraf bepaalde dienstverlening en periode een exclusiviteitsrecht in de wacht te slepen. De markt wordt m.a.w. opengesteld via **aanbestedingen**, meestal in voor segmenten waar geen concurrentie in de markt mogelijk is. Bedrijven kunnen dan meedingen om contracten binnen te halen. De concurrentie wordt dus geconcentreerd op één moment: het moment van aanbesteding. De 'winnaar' behoudt eens het contract is toegekend een monopoliepositie, maar wordt 'gereguleerd' door de bij de aanbesteding gestelde concessievoorwaarden. Het feit dat hij na een bepaalde periode opnieuw moet concurreren om de concessie te verkrijgen werkt voor de concessiehouder als prikkel om een goede reputatie op te bouwen en zijn efficiëntie te verbeteren (bv. de vervoersmaatschappij De Lijn, die werkt via aanbesteding van (regionale) concessies aan private vervoerbedrijven). Aanbesteding heeft tevens het voordeel

dat potentiële kandidaten worden gestimuleerd om private informatie vrij te geven en dat de monopoliewinsten kunnen worden afgeroomd en kunnen gaan naar de consumenten.

Concessieverlening is dus een vorm van publiek-private samenwerking. Bij een concessie is de overheid niet zelf aanbieder, maar vraagt zij een dienst. De aanbieder ontvangt een vergoeding wanneer de dienst geleverd wordt met de vooraf afgesproken kwaliteit. Globaal kunnen de volgende **varianten** worden onderscheiden:

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

Er bestaan verschillende **manieren om aan te besteden**:

- de normale aanbestedingsprocedure met gesloten enveloppes, waarbij de beste bieder wint;
- een 'Vickrey auction' waarbij alle kandidaten hun aanbod opsturen en de aanbieder met de laagste prijs wint, maar tegen de prijs van de tweede laagste bieder.
- een 'English auction', vergelijkbaar met een veiling, waarbij de aanbesteder begint met een hoge prijs. Alle aanbieders die bereid zijn om de dienst te verlenen tegen deze prijs, kunnen zich dan kenbaar maken. Als er meer dan één kandidaat is, verlaagt de aanbesteder de prijs en kunnen aanbieders uit de eerste ronde die bereid zijn om de dienst te verlenen tegen deze prijs, zich kenbaar maken. Deze procedure wordt doorlopen tot slechts één kandidaat over blijft.

Welke manier men ook gebruikt, een aanbesteding moet goed worden voorbereid en uitgevoerd. Dat betekent in elk geval transparant en gebruik makend van objectieve criteria. De voorwaarden, rechten, plichten, risico's en vergoedingen worden best zoveel mogelijk vooraf uitgeklaard en vastgelegd, zodat substantiële heronderhandelingen naar aanleiding van het daadwerkelijk sluiten van het contract kunnen worden vermeden. Omdat de toekomst altijd onzeker is, is er echter dikwijls ook na het toewijzen van de concessie regulering en heronderhandeling nodig. Dit kan ten delen worden vermeden door concessies met niet al te lange termijnen. Contracten zouden in elk geval duidelijk moeten zijn over de overdracht van de infrastructuur of dienstverlening naar een andere operator naar aanleiding van een volgende aanbestedingsprocedure.

Voorbeelden van stimulering van concurrentie voor de markt

Bij concurrentie voor de markt wordt de **watermarkt** opengesteld via aanbestedingen. Waterbedrijven kunnen meedingen om contracten binnen te halen. Deze vorm van competitie is gebruikelijk in Frankrijk, waar de lokale overheden blijven instaan voor de watervoorzieningen, maar wel contracten voor de levering van drinkwater of zuivering van afvalwater afsluiten met derden. De infrastructuur van de leidingen en de installaties blijft in publieke handen, maar de exploitatie van drinkwaterwinnings- in afvalwaterzuiveringsinstallaties, de verzorging van het watertransport alsook het onderhoud van de installaties en van de leidingen wordt uitbesteed, meestal aan privé bedrijven.

4.3. Informatie en transparantie

Een goed werkende markt genereert zelf **informatie en transparantie** over de bedrijfsvoering, de kosten- en prijsstructuur enz. waardoor producenten die ondermaats presteren verliezen. Als de markt door gebrek aan marktwerking die informatie niet uit zichzelf levert, kan marktwerking gesimuleerd worden door het openbaar maken van informatie over bedrijfsvoering en prijzen. Bedrijven die minder efficiënt produceren of in vergelijking met andere bedrijven uit dezelfde sector te hoge prijzen aanrekenen kunnen hierop aangesproken worden door de consumenten en toezichthouders. Op die manier worden deze bedrijven dan aangezet om efficiënter te produceren en hun prijzen te verlagen. Financiële informatie is voor regulatoren tevens noodzakelijk om adequaat prijzen te kunnen reguleren.

De meest voorkomende aanpak zijn regels die operatoren verplichten om bepaalde informatie volgens vooropgestelde werkwijzen, accountingregels en formats te bezorgen aan de regulatoren (prijzen, kosten, verkopen, aantal klanten, kwaliteit van de diensten, balans, resultatenrekening...). Daarbij is een gedetailleerde opsplitsing van deze informatie nodig tussen de netwerkdiensten van de operator, de niet-netwerkdiensten en de eventuele holding die de bedrijfsactiviteiten overkoepelt, en indien relevant ook een regionale opsplitsing (bv. binnenland-buitenland). Zulke boekhoudkundige opsplitsingen en waardering van al dan niet gemeenschappelijke activa en kapitaal is zelden eenvoudig. Er bestaan nl. verschillende waarderingstechnieken (bv. tegen historische kosten of vervangingskosten) en vraagstukken die een antwoord behoeven (welke kosten zijn verantwoord en kunnen worden meegenomen? Welke afschrijvingstermijn en –methode? Wat met 'lekverliezen' of onbetaalde facturen?...). In sommige gevallen gebruiken regulatoren dan ook audits of vergelijkende analyses. In andere gevallen, waar de niet-gereguleerde activiteiten van een operator klein zijn ten opzichte van de gereguleerde activiteiten, wordt er soms geen opsplitsing van de informatie gevraagd. In elk geval is het gevaar reëel dat regulatoren niet voldoende kennis, middelen of macht hebben om de noodzakelijke financiële informatie van de ondernemingen die ze moeten controleren los te krijgen en adequaat te analyseren.

Voorbeelden van stimulering van concurrentie door informatie

In Nederland publiceert VEWIN, de Vereniging van Waterbedrijven, reeds sinds haar oprichting in 1961 jaarlijks een overzicht van de **drinkwatertarieven**.

Op de website van de VREG is een rekenmodule beschikbaar waarop consumenten de **elektriciteitstarieven** van leveranciers kunnen vergelijken en simulaties kunnen doen.

4.4. Benchmarking of maatstafvergelijking

Een stap verder om de informatie en transparantie in een markt te vergroten, is het uitvoeren van een **benchmarking of maatstafvergelijking**.

De essentie van benchmarking is dat de prestaties van een organisatie worden vergeleken met de prestaties van vergelijkbare organisaties om aanknopingspunten te vinden voor het verbeteren van het eigen functioneren. Bij regionale monopolies bijvoorbeeld, kan een toezichthouder de prestaties van de regionale monopolisten onderling vergelijken en kan zij maatregelen nemen voor aanbieders die relatief slecht presteren. Bij landelijke monopolisten

kan de toezichthouder vergelijken met prestaties van buitenlandse aanbieders, of voor bepaalde aspecten van de dienstverlening (bijvoorbeeld klantvriendelijkheid) met aanbieders in vergelijkbare sectoren.

Bij deze concurrentiemodaliteit worden dus 'maatstaven' aangelegd voor de prestaties van de producent en creëert de toezichthouder een mechanisme waarmee de prestaties op basis van deze maatstaf afgerekend kunnen worden, bijvoorbeeld door een maximumprijs vast te stellen, maar meestal door publicatie van de vergeleken prestaties ("naming and shaming").

Voorbeelden van stimulering van concurrentie door benchmarking

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

Vooruitlopend op de herziening van de Waterleidingwet heeft de VEWIN (koepelorganisatie van waterleidingbedrijven) in 1998 een eerste benchmarkstudie verricht naar de onderlinge prestaties van de Nederlandse waterleidingbedrijven. VEWIN (1999), Water in Zicht. Benchmarking in de drinkwatersector. De bedrijven presteren goed op het gebied van kwaliteit en service. Het gemiddelde tarief voor huishoudens is vergelijkbaar met andere landen in Europa, maar vertoont een behoorlijke variatie: van 1,62 tot 4,16 Hfl m³/jr. Een belangrijk deel van dit verschil kan verklaard worden door onderscheid te maken tussen oppervlakte- en grondwaterbedrijven. Oppervlaktewaterbedrijven hebben namelijk hogere productiekosten. De verschillen in kosten duiden echter ook op verschillen in efficiency. De studie laat zien dat er bij de operationele kosten en investeringen nog verbeteringen mogelijk zijn (personeel, bedrijfsondersteunende activiteiten, inkoop).

Engeland en Wales hebben reeds enkele jaren ervaring met een systeem van maatstafconcurrentie. In een onderzoek van het Ocf¹² zijn de prestaties van de Nederlandse watersector vergeleken met het Verenigd Koninkrijk. Uit de studie blijkt dat de introductie van deze specifieke vorm van concurrentiestelling kan bijdragen aan efficiencyverbeteringen van 6,2% tot 15% voor drinkwaterbedrijven.

4.5. Prijsregulering

Prijsregulering vormt een belangrijk instrument van marktregulering en gebeurt doorgaans op verschillende niveaus (netwerk, eindprijzen; tariefniveau, tariefstructuur...), via verschillende methoden en vanuit meerdere doelstellingen (tegengaan van monopolieprijzen en marktmisbruik, sociale rechtvaardigheid...).

Grosso modo bestaan er voor regulering van de prijzen voor toegang tot het netwerk twee **opties**:

- In geval van *Negotiated (Third Party) Access* bepalen de marktpartijen zelf de tarieven waarop producenten gebruik kunnen maken van het netwerk. Eventueel geldt wel een publicatieverplichting en/of de verplichting om voor alle gebruikers een zelfde op kosten gebaseerd nettatarief te rekenen. Indien de netwerkbeheerder en de dienstenaanbieder er in een bepaald geval onderling niet uitkomen kan de toezichthouder het geschil

¹² Ocf¹² (1997), Mogelijkheden tot marktwerking in de Nederlandse watersector, Erasmus Universiteit Rotterdam.

beslechten. Over het algemeen weegt zo'n uitspraak van een toezichthouder zwaar bij het vaststellen van de tarieven die marktpartijen in een later stadium onderling vaststellen.

- In geval van *Regulated (Third Party) Access* beïnvloedt de overheid direct de tarieven die producenten moeten betalen om gebruik te kunnen maken van het netwerk.

Er worden meerdere methoden gebruikt door overheden en toezichthouders om het **prijsniveau** te reguleren. De **vier basismethoden** zijn:

- '*Rate of return*' regulering is een relatief eenvoudige vorm van prijstoezicht. Er wordt bepaald welk rendement op het kapitaal de monopolist mag behalen. Een variant is het '*cost plus*'-systeem, waarbij de tarieven gebaseerd moeten worden op de kosten, met daar bovenop een billijke winstmarge. Als permanente vorm van prijstoezicht is deze optie doorgaans minder geschikt, omdat de onderneming in kwestie alle kosten kan doorberekenen en bijgevolg geen prijsprikkel heeft om efficiënter te gaan werken. Bovendien wordt de monopolist niet geremd in het uitbreiden en oppoetsen van zijn netwerk («gold plating»), ongeacht of de markt hier om vraagt.
- Een tweede methode is '*price cap*' regulering of *RPI-X regulering*. Bij een price cap worden de maximale tarieven per dienst of dienstenpakket vastgelegd door de prijzen te indexeren op het inflatieniveau (I) min een X-factor die het verschil reflecteert tussen de betrokken onderneming en een gemiddelde onderneming op het vlak van mogelijkheden om de efficiëntie van de bedrijfsvoering te verbeteren en op het vlak van veranderingen in inputprijzen. Een price cap beloont een meer efficiënte netwerkbeheerder met een hogere winst, hetgeen prikkelt om te investeren in efficiëntieverbeteringen.
- De derde werkwijze noemt men '*revenue cap*' regulering. Hier gaat het om hetzelfde als bij 'price cap' regulering met dit verschil dat de inflatie min X formule slaat op inkomsten (omzet) in plaats van op prijzen. Deze vorm van regulering wordt gebruikt wanneer de kosten niet sterk samenhangen met de verkochte hoeveelheden. Het voordeel t.o.v. 'price cap' regulering is dat regulatoren zich niet moeten inlaten met prijzen en complexe prijsstructuren
- De vierde vorm van prijsregulering is gebaseerd op benchmarking of '*yardstick*' regulering (cf. supra). De twee meest voorkomende vormen van statistische analyse van de informatie zijn data envelope analysis (DEA, waarbij men op zoek gaat naar een efficiëntiecurve die een theoretisch efficiënte onderneming voorstelt) en regressieanalyse (waarbij men op zoek gaat naar de gemiddelde efficiëntie). Meer en meer worden ook simulatiemodellen van 'virtuele ondernemingen' gebruikt.

In de praktijk worden **ook hybride varianten** gebruikt. Een voorbeeld is zgn. '*earnings sharing*', waarbij de operator een deel van de winsten mag behouden maar de rest moet terugsluizen naar de klanten, via tariefdalings, kortingen of additionele investeringen.

Drie specifieke vraagstukken komen voor in vele vormen van prijsregulering: de behandeling van buitengewone gebeurtenissen, de behandeling van kosten die de operatoren niet kunnen beïnvloeden (bv. brandstofprijzen bij de opwekking van elektriciteit), en de inschatting van de toekomstige vraag. Bovendien is er soms een spanningsveld tussen het streven naar lagere prijzen voor de consumenten en naar voldoende winstgevendheid zodat de noodzakelijke investeringen in capaciteit, kwaliteit en dienstverlening mogelijk blijven.

Prijsregulering vergt **intensieve financiële analyses** waardoor een zicht wordt verkregen in de kapitaalkosten, afschrijvingstermijnen, operationele kosten, historische kosten, toekomstige kosten enz. Een te hoge prijs geeft monopoliewinsten voor de netwerkeigenaar, een te lage prijs kan technische vernieuwingen tegenhouden. In beide gevallen gaat de welvaart voor de

samenleving achteruit. In feite moet de toezichthouder de hele bedrijfsvoering van de marktpartij doorlichten om de prijszetting goed te kunnen bepalen. Dat vraagt veel deskundigheid en kennis van de toezichthouder. De benodigde informatie wordt gehaald uit de financiële rekeningen, de financiële markt en financiële modellen. Voor prijsregulering worden dan normaliter enkel de kosten in rekening gebracht die daadwerkelijk worden gemaakt voor de betrokken dienstverlening (ook hier is m.a.w. het boekhoudkundig scheiden van rekeningen belangrijk) én die noodzakelijk zijn (geen 'doorrekening' van overmatige kosten die bv. te wijten zijn aan het feit dat de onderneming te veel betaalde voor sommige inputs, of een vermijdbare fout maakte in een investeringsbeslissing enz.).

Procedureel omvat prijsregulering vier stappen: bepalen wat met wil reguleren, de bestaande prijsregulering evalueren, een nieuwe vorm van prijsregulering bepalen, en de nieuwe regeling implementeren. Dit vergt doorgaans heel wat tijd en voorbereidend werk, in het VK typisch twee jaar. In de meeste gevallen omvat dat proces ook meerdere momenten waarop stakeholders worden geïnformeerd en betrokken. In het VK bijvoorbeeld volgt OFWAT (de regulator voor de watersector) een procedure waarbij stakeholders input kunnen geven tijdens de fasen van de planning, dataverzameling, modellering, analyse en besluitvorming. In elke fase publiceert OFWAT voorlopige conclusies en de argumentatie en worden reacties gevraagd.

Naast het reguleren van het prijsniveau, is er soms ook regulering van de **prijsstructuur** ('rate design'). Regulering van de prijsstructuur is niet altijd nodig, maar kan wenselijk zijn indien de doelstellingen van de overheid verschillen van die van de marktpartijen (bv. sociale doelstellingen, vermijden van onwenselijke prijsdiscriminatie...). Met het oog op economische efficiëntie beoogt een goede prijsstructuur meestal om de totale (aanvaarde) kosten te dekken én prijzen af te stemmen op de marginale kosten (d.w.z. de additionele kapitaal- en operationele kosten van één extra eenheid output). *Marginale prijszetting* is echter moeilijk in geval van schaaleffecten omdat marginale prijzen in dat geval niet alle kosten dekken. In die gevallen wordt gewoonlijk geopteerd voor een meervoudige prijszetting. Bij *meervoudige prijszetting* ('multipart prices') worden afzonderlijke tarieven gehanteerd voor verschillende onderdelen van de dienstverlening (bv. een tweevoudig tarief bestaande uit een variabele component die aanleunt bij de marginale kosten en een vaste component die dient om de overige kosten te dekken). Een alternatief is zgn. '*Ramsey-pricing*' waarbij hogere prijzen worden gevraagd aan klanten met een relatief prijsongevoelige vraag (prijsinelastische vraag) en lagere tarieven aan klanten die prijsgevoeliger zijn (hoge prijselasticiteit, d.w.z. een grote procentuele verandering in gevraagd volume bij een prijswijziging van 1%).

Verder wordt in sommige sectoren ook gebruik gemaakt van zgn. optionele tarieven, niet-lineaire prijzen en 'peak load pricing'. Bij *optionele tarieven* krijgt de consument de keuze om uit verschillende tariefmenu's het tariefplan te selecteren dat het best past bij zijn of haar gebruikersprofiel. Bij *niet-lineaire prijzen* variëren de eenheidsprijzen afhankelijk van de omvang van het verbruik. Zij kunnen progressief (stijgende eenheidsprijzen bij oplopend verbruik) en degressief zijn (dalende eenheidsprijzen bij oplopend verbruik). Bij '*peak load pricing*' variëren de eenheidsprijzen afhankelijk van het moment van verbruik. Aangezien de netwerkkosten worden bepaald door het verbruik in piekperiodes, liggen de prijzen in die periode hoger dan tijdens de 'daluren'. Peak load pricing veronderstelt meestal gesofistikeerde meetapparatuur voor de registratie van het verbruik.

Daarnaast gebeurt er ook vaak ene regulering van de prijsstructuur vanuit sociale of ecologische overwegingen. Zij worden verder behandeld bij regulering van publieke belangen.

5. Instrumenten van marktregulering (3): publieke belangen

Marktregulering omvat in vele gevallen niet enkel marktordening en prijsregulering, maar ook regulering van publieke belangen zoals kwaliteit, milieubescherming, universele dienstverlening en sociale maatregelen. Het ontwikkelen van spelregels voor het behartigen van publieke belangen gaat in de praktijk best tenminste gelijk op met het vormgeven van de wetgeving voor de marktordening.

5.1. Kwaliteit, veiligheid en leveringszekerheid

Een bedrijf met marktmacht kan in de verleiding komen om op de kwaliteit in te boeten als daardoor de winsten vergroten, of om de **kwaliteit** van de dienstverlening aan andere bedrijven uit de sector te verlagen als daardoor de concurrentie vermindert. Daarom maakt regulering van de kwaliteit dikwijls onderdeel uit van marktregulering door het opleggen van minimale kwaliteitseisen, mechanismen om de kwaliteit te monitoren, en sancties wanneer de kwaliteitsstandaarden niet worden gehaald.

Ook regulering van **veiligheidsaspecten** komt vaak voor. Zo kan het gemeenschappelijk gebruik van de infrastructuur uit een oogpunt van veiligheid het stellen van specifieke regels bij de toegang tot het netwerk noodzakelijk maken (bijvoorbeeld in de gasector).

Ook om **leveringszekerheid** te garanderen kan aanvullende regulering nodig zijn, aangezien het beheer van de infrastructuur vaak een monopolie blijft. Zo vereist gemeenschappelijk gebruik van schaarse infrastructuur regels over toedeling en uitbreiding van capaciteit.

5.2. Milieubescherming

Marktregulering met het oog op **milieubescherming** is vergelijkbaar met regulering van kwaliteit en veiligheid in de zin dat ook hier meestal eisen worden opgelegd, die worden gecontroleerd en indien nodig gesanctioneerd.

De linken tussen marktregulering en milieubescherming zijn evenwel toegenomen de laatste jaren. Milieumaatregelen zijn in sommige sectoren een belangrijke determinant geworden in investeringsprogramma's, er worden meer en meer markten gecreëerd of prijzen gereguleerd om milieudoelstellingen te behalen (bijvoorbeeld verhandelbare certificaten, progressieve tarieven...), en economische regulatoren nemen in sommige gevallen ook de ecologische regulering voor hun rekening.

5.3. Universele dienstverlening

Met het vaststellen van een niveau van **universele dienstverlening** in een bepaalde sector geeft de overheid aan welke aanbod zij in elk geval gegarandeerd wenst te zien en dat niet noodzakelijk vanzelf door de markt tot stand komt. Dit gebeurt in de praktijk op verschillende manieren:

- de *overheid* sticht een bedrijf dat de dienst voor iedereen tegen gelijke voorwaarden (waaronder de prijs) beschikbaar stelt; verlieslatende aansluitingen worden door de winstgevende gesubsidieerd (kruissubsidiëring). Ter voorkoming van «cherry picking» (alleen winstgevende aansluitingen beleveren) mogen andere (particuliere) bedrijven de dienst niet leveren;
- een *privaat* bedrijf krijgt (via *aanbesteding*) een concessie om voor een beperkte tijd en een afgebakend (bijvoorbeeld geografisch) gebied te beleveren, met daaraan gekoppeld een universele dienstverlening-verplichting. Dat bedrijf zorgt vervolgens intern voor de benodigde verevening (bv. bij busvervoer);
- toetreding tot de markt is vrij en het bedienen van de onrendabele aansluitingen wordt aan *één deelnemer* opgedragen en zonodig gefinancierd uit een heffing op alle overige marktdeelnemers. Dit is bijvoorbeeld een mogelijkheid die in de wetgeving voor de telecommunicatiesector is opgenomen;
- de overheid legt zodanige eisen aan *alle aanbieders* op, dat klanten daardoor een bepaald aanbod gegarandeerd wordt. Dit is bijvoorbeeld het gevolg van de «must carry»-verplichting, een verplichting voor de eigenaar/beheerder van de kabelinfrastructuur om een minimum aantal zenders als basispakket zonder decoder aan te bieden.

5.4. Sociale maatregelen

Sociale maatregelen bestaan – naast instrumenten van universele dienstverlening - gewoonlijk uit een combinatie van drie types voorzieningen: maatregelen gericht op meer concurrentie en vermijden van machtsmisbruik (met het oog op lagere prijzen, meer klantgerichtheid en betere dienstverlening), specifieke kwaliteitseisen of andere waarborgen voor minder welgestelde bevolkingsgroepen en subsidies (of vormen van sociale prijsregulering).

Zo heeft de concurrentie in sommige markten ertoe geleid dat er specifieke producten op de markt zijn gekomen voor bepaalde bevolkingsgroepen waarvan ook minder gegoede bevolkingsklassen gebruik maken (bv. prepaid diensten in de telecomsector i.p.v. de traditionele postpaid diensten).

Vanuit sociaal oogpunt zijn zowel het prijsniveau als de betalingsmodaliteiten van belang. Soms kunnen consumenten wel de gebruiksvergoeding betalen maar niet de vaste aansluitingskosten en worden die laatste voor de betrokken bevolkingsgroep doorberekend via de gebruiksvergoeding of wordt toegelaten om de betalingen te spreiden. In gevallen waar het prijsniveau op zich een probleem is, worden subsidies veelvuldig ingezet voor sociale doeleinden (bv. gratis minimumleveringen, vrijstellingen, sociale tarieven...). De ervaring leert dat ruim geformuleerde subsidiemechanismen in veel gevallen sociaal weinig effectief zijn. Meer doelgerichte regelingen hebben dan weer dikwijls te kampen met hoge administratieve kosten en de moeilijkheid om geschikte criteria en modaliteiten te vinden. Ze zouden ook de neiging hebben om te blijven bestaan, ook als de noodzaak minder groot geworden is. Dat betekent dat zulke subsidies best regelmatig worden geëvalueerd op hun sociale doeltreffendheid en neveneffecten.

5.5. Consumentenbeleid

De consumentenwetgeving verbiedt **oneerlijke handelspraktijken** die de consument misleiden of hem belemmeren een goede keuze te maken. Consumentenbeleid omvat de

bescherming van consumenten tegen risico's (bv. door veiligheidseisen te stellen aan bepaalde producten) en het vergroten van de rationaliteit van consumenten ('leren rationeel te zijn') zodat ze zich bewust worden van hun beperkingen, en de kosten die daaraan verbonden zijn, en ze zelf zullen proberen hun fouten te corrigeren.

Het **Europees consumentenbeleid** heeft sinds het eerste programma voor de bescherming en de voorlichting van de consument in 1975 een lange weg afgelegd. Er zijn tal van maatregelen getroffen om de algemene belangen van de consument te beschermen, op gebieden zoals eerlijke handelspraktijken, misleidende en vergelijkende reclame, prijsaanduidingen, oneerlijke contractbepalingen, verkoop op afstand of aan huis, reizigersrechten enz.

Het bereik van het consumentenbeschermingsbeleid van de EU is intussen breder geworden. Nieuwe wetgeving stelt bijvoorbeeld strengere geharmoniseerde veiligheids- en gezondheidsnormen op EU-niveau vast en in december 2006 heeft de EU een nieuw programma voor consumentenbescherming vastgesteld voor de periode 2007-2013 en in maart 2007 heeft de Europese Commissie haar strategie voor de uitvoering van het nieuwe programma geformuleerd. Hierin streeft de Commissie drie doelstellingen na:

- de consumenten in de EU mondig maken door juiste informatie te verstrekken en de markt transparant te maken en hun door middel van een doeltreffende consumentenbescherming vertrouwen te geven;
- het consumentenwelzijn verbeteren op het gebied van prijzen, keuzemogelijkheden, kwaliteit en veiligheid. Het consumentenwelzijn wordt gezien als de hoeksteen van goed werkende markten;
- consumenten doeltreffend tegen ernstige risico's en bedreigingen beschermen.

Daartoe zijn vijf prioriteiten gelegd: 1. Betere monitoring van de consumentenmarkten en het consumentenbeleid van de lidstaten; 2. Betere regelgeving inzake consumentenbescherming; 3. Betere handhaving en verhaalsmogelijkheden; 4. Beter geïnformeerde en onderlegde consumenten; 5 De consument centraal stellen in andere beleidsonderdelen en regelgeving van de EU.

In België is vooral de **wet betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument** van belang. Zij heeft een dubbele doelstelling. Ten eerste beoogt zij het waarborgen van eerlijke mededinging en handelsrelaties. Ten tweede wil ze de bescherming van de consument waarborgen en erop toezien dat hij voldoende en adequate informatie krijgt. De wet heeft betrekking op onder andere prijsaanduiding en handelspromoties aangekondigd met prijsverminderingen (uitverkopen, opruiming of solden, waardebonnen), hoeveelheidsaanduidingen, gezamenlijke aanbiedingen (een gezamenlijk aanbod waarbij een of ander voordeel gebonden is aan de verkrijging van een ander product of van een andere dienst is in principe verboden), reclame (o.a. verbod op misleidende of bedrieglijke reclame en op afbrekende reclame ten aanzien van een andere verkoper), bepaalde handelspraktijken (openbare verkopen, verkopen aan de consument buiten de onderneming, verkopen op afstand), en daden die strijdig zijn met de eerlijke handelspraktijken.

Daarnaast is er **specifieke wetgeving** op het vlak van het consumentenkrediet, de reiscontracten, de huwelijksbureaus, de veiligheid van producten, enz.

6. Instrumenten van marktregulering (4): markttoezicht en sectorale regulering

Een laatste categorie instrumenten van marktregulering is institutioneel. Het betreft instanties die belast zijn met de uitvoering van het mededingingsbeleid en de prijsregulering en die toezicht houden op de marktwerking. Naast de mededingingsautoriteiten en enkele andere overheidsdiensten met een horizontale bevoegdheid voor alle sectoren, zijn er ook sectorale regulatoren en toezichthouders voor specifieke markten (bv. elektriciteit, telecom, media...). We bespreken hierna de belangrijkste taken, bevoegdheden en kenmerken van dergelijke instanties.

6.1. Mededingingsautoriteiten

Met het oog op de bewaking van het mededingingsrecht en de uitvoering van de voormelde instrumenten van het mededingingsbeleid, werden zowel op Europees niveau als in de lidstaten **mededingingsautoriteiten** opgericht met een algemene en ruime bevoegdheden over alle bedrijfstakken heen. In onze buurlanden gaat het om de Nationale Mededingingsautoriteit, het Bundeskartellamt, de Conseil de la Concurrence, en de UK Competition Authority (de gewezen Monopolies and Mergers Commission). In België is er de Dienst/Raad voor de Mededinging.

De **Belgische mededingingsautoriteit** is samengesteld uit twee organen: de Dienst voor de Mededinging en de Raad voor de Mededinging. Het is hun taak om een effectieve mededinging op het Belgische grondgebied te waarborgen. Hiertoe passen zij de wet tot bescherming van de economische mededinging toe, alsmede de Europese mededingingsregels. De mededingingsautoriteit neemt eveneens deel aan de uitvoering van het Europese mededingingsbeleid. Ze werkt samen met de andere mededingingsautoriteiten en maakt deel uit van het European Competition Network (ECN), de European Competition Authorities (ECA), en het International Competition Network (ICN).

De **Dienst voor de Mededinging** hangt af van de Algemene Directie «Mededinging» die in 2007 werd opgericht binnen de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie. Zijn hoofdopdracht is het onderzoek van de restrictieve mededingingspraktijken en van de concentratiehandelingen die binnen het toepassingsgebied van de Belgische wet (art. 2 tot 10) vallen. Hij is bevoegd om alle onderzoeksmaatregelen te nemen (marktondervraging, huiszoeking, concurrentieanalyse, enz.), de auditeur te assisteren bij diverse taken (verhoor, zittingen voor de Raad, enz.) en voor het uitvoeren van sectorale en algemene onderzoeken. De Dienst voor de Mededinging draagt eveneens bij tot de uitvoering van het mededingingsbeleid. Hij neemt deel aan wetgevende activiteiten en formuleert adviezen en antwoorden op de vragen die uitgaan van de overheid. De Dienst voor de Mededinging neemt deel aan het Europese mededingingsbeleid door het communautaire mededingingsrecht toe te passen; deel te nemen aan de adviescomités van de Europese Commissie; samen te werken met de Europese Commissie en de mededingingsinstanties van de lidstaten in de schoot van het European Competition Network (ECN) en het vertegenwoordigen van België in de diverse Europese en internationale organisaties (ECA, OESO en UNCTAD).

De **Raad voor de Mededinging** is een administratief rechtscollege, samengesteld uit de algemene vergadering van de Raad, het Auditoraat en de griffie. De Raad neemt beslissingen op basis van gemotiveerde verslagen opgesteld door het Auditoraat in samenwerking met de

Dienst voor de Mededinging. Hij dient tevens uitspraak te doen over beroepen tegen beslissingen van de sectorale regulatoren. Het Auditoraat heeft onder andere de volgende opdrachten: het ontvangen van klachten en verzoeken om voorlopige maatregelen te nemen met betrekking tot restrictieve mededingingspraktijken en aanmeldingen van concentraties, het ambtshalve openen van onderzoeksdossiers, het overgaan tot algemene of sectorale onderzoeken; het afgeven aan de Dienst voor de Mededinging van de opdrachtbevelen en de huiszoekingsbevelen; het opstellen van het gemotiveerde verslag (onderzoeksverslag, punten van bezwaar en voorstel van beslissing) en het verdedigen ervan tijdens de zitting voor de Raad voor de Mededinging, het nemen van beslissingen inzake concentraties binnen het kader van de vereenvoudigde procedure, het beslissen tot seponeren in het kader van restrictieve praktijken en het toezicht op de uitvoering van de beslissingen die door de Raad voor de Mededinging werden genomen. De griffie behartigt het secretariaat van de Raad voor de Mededinging.

6.2. Andere centrale overheidsdiensten

Binnen de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie is er ook een **Algemene Directie Regulering en Organisatie van de Markt**. Die heeft als missie een wettelijk en reglementair kader te scheppen en te handhaven dat een harmonieuze functionering van de markt van goederen en diensten in al zijn onderdelen (ondernemingen - grote en kleine - en consumenten) bevordert. De Algemene Directie Regulering en Organisatie van de Markt heeft dan ook voornamelijk een normatieve opdracht op het vlak van de handel. Zij beoogt een wettelijk en reglementair kader te scheppen dat gunstig is voor de bedrijven, en een effectieve en eerlijke concurrentie te bevorderen. Door de voorlichting en de bescherming van de consument verder te verbeteren, zorgt zij er tevens voor dat de consument een actieve rol kan spelen op de markt.

Onderdeel van deze directie is de **Prijzendienst**. Hij is bevoegd om prijzenaanvragen en prijsverhogingaanvragen in de economische sectoren nog onderworpen aan de prijscontrole, te behandelen. Het gaat om sectoren waar de mededinging niet optimaal kan functioneren of die gekenmerkt worden door een uitgesproken sociale dimensie:

- de geneesmiddelen voor menselijk gebruik
- de implantaten waaronder voornamelijk hartstimulatoren, inplanteerbare defibrillatoren, antitachycardie stimulatoren, neurostimulatoren, hartkleppen, intraoculaire lenzen voor grauwe staar, beender- en gewrichtsprothesen
- de instellingen voor bejaardenopvang
- de afvalverwerking
- de teledistributie
- de waterdistributie
- het vervoer met taxi's
- de verplichte arbeidsongevallenverzekeringen.

Voor deze sectoren voorziet de wet betreffende de economische reglementering en de prijzen dat de Minister van Economie kan tussenkomen in de prijsbepaling van goederen en diensten, via het afsluiten van programmaovereenkomsten, het vaststellen van maximumprijzen en -marges en de prijsverhogingsaanvraag en de kennisgeving van de prijsverhoging. Via het afsluiten van *programmaovereenkomsten* wordt in feite een stelsel van "contractueel" prijsbeleid georganiseerd. Het best gekende voorbeeld van programmaovereenkomst is deze over de aardolieproducten.

Daarnaast kan de **Minister van Economie** *maximumprijzen of -marges* bepalen. Een maximumprijs kan algemeen zijn voor een bepaalde sector (bv. taxivervoer) of geïndividualiseerd zijn (bv. instellingen voor bejaardenopvang, de teledistributie, de waterdistributie, de afvalverwerking). De vastgestelde maximumprijzen of -marges zijn dwingend. Ze mogen niet worden overschreden, maar omgekeerd staat het een onderneming vrij onder deze maxima te blijven. Ze kunnen op verschillende manieren worden opgelegd : in absolute waarde, in percentage, door verwijzing naar een situatie op een bepaald ogenblik, enz. Ze kunnen tevens worden opgelegd in de diverse stadia van de economie (fabrikant, invoerder, groothandel, kleinhandel).

Tot slot kan een stelsel van *prijsverhogingsaangifte* worden georganiseerd. In een dergelijk systeem moet de onderneming elke voorgenomen prijsverhoging ter kennis brengen van de Minister van Economie die zich bij wijze van aanbevelingen hierover uitsprekt. Deze aanbevelingen hebben geen bindend karakter zodat de onderneming juridisch in de mogelijkheid is ze naast zich neer te leggen en er geen rekening mee te houden. Er bestaat ook een stelsel van *prijsverhogingsaanvraag*. In een dergelijk systeem moet de onderneming bij de Prijzdienst een prijsverhogingsaanvraag indienen op basis van een dossier met bewijsstukken. De Minister van Economie spreekt zich uit over de aanvraag bij wijze van beslissingen. Deze beslissingen hebben een bindend karakter zodat de onderneming juridisch gezien ertoe gehouden is rekening te houden met de beslissing van de Minister.

Wat betreft de prijzen, houdt de Prijzdienst zich niet bezig met de problematiek van petroleumproducten noch van gas en elektriciteit. De **Algemene Directie Energie** is bevoegd voor het gehele pakket van de energieproducten, en meer bepaald de Afdeling Energiebeleid die zich bezig houdt met de prijzen van de aardolieproducten, elektriciteit en gas.

Verder kent de wet van 22 januari 1945 betreffende de economische reglementering en de prijzen als algemeen principe het stelsel van de "normale prijs". Anders gezegd, ook bij afwezigheid van een tussenkomst door de Minister van Economie, is het verboden te verkopen aan prijzen die een abnormaal (hoog) karakter hebben. Het komt aan de rechterlijke macht toe zich hierover uit te spreken, rekening houdend met de staat van de markt, de uitbatingskosten en de winst. Abnormale prijzen worden opgespoord en gecontroleerd door de **Algemene Directie Controle en Bemiddeling**.

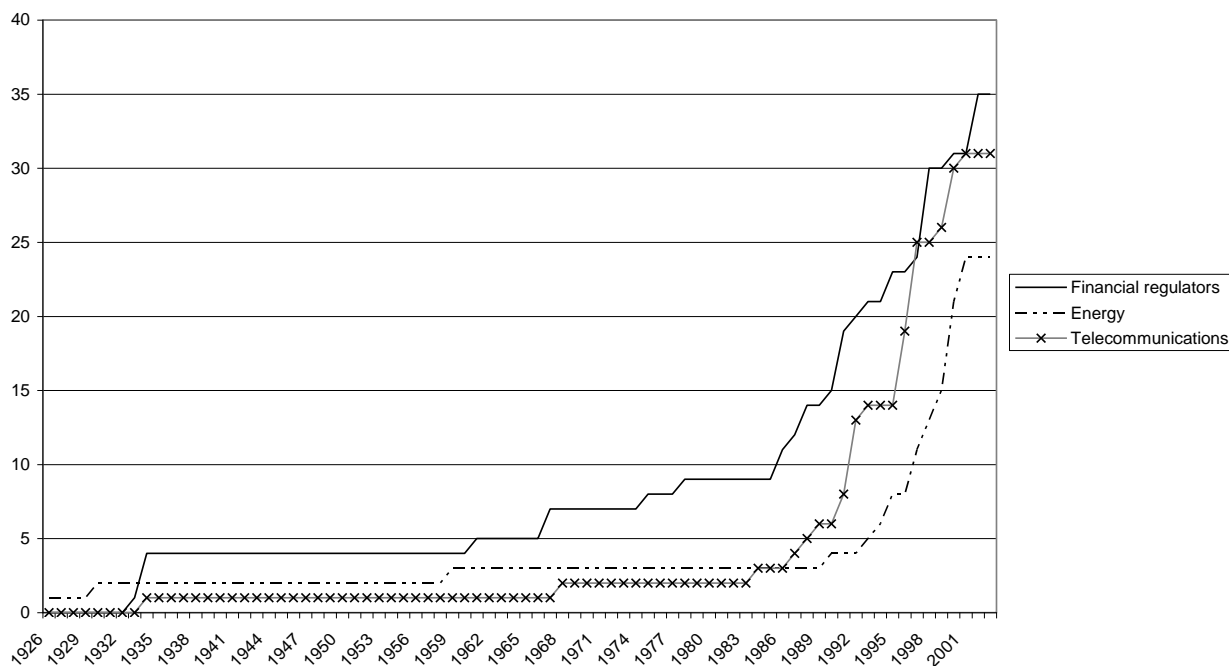
Naast de mededingingsautoriteit, is bij de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven de **Commissie voor de Mededinging** opgericht, een paritair raadgevend orgaan waarin de standpunten zijn vertegenwoordigd van de werknemers, het bedrijfsleven, de landbouwsector, de handel, de ambachten en de consumenten. Zij heeft adviesbevoegdheid over het algemeen mededingingsbeleid. De *Raad voor het Verbruik* is het adviesorgaan voor het consumentenbeleid. Zijn hoofdopdracht bestaat erin om adviezen uit te brengen over problemen die de consumenten aanbelangen, en fungeren als plaats van dialoog tussen de consumenten en het bedrijfsleven.

6.3. Sectorale regulatoren

Naast mededingingsautoriteiten met algemene en ruime bevoegdheden over alle bedrijfstakken heen, zijn er in België de afgelopen jaren, zoals in de meeste andere Europese landen, voor specifieke sectoren sectorale regulatoren of reguleringsinstanties opgericht. Dergelijke **sectorale regulatoren** spelen een belangrijke rol in geliberaliseerde markten en/of nutssectoren zoals energie, water, telecom, transport, Soms wordt er voor elke markt een afzonderlijke regulator voorzien, maar er zijn vaak ook regulatoren die meerdere markten

combineren, vooral wanneer markten sterk verweven zijn (vandaar in België bv. het BIPT voor telecom en postdiensten, de CREG voor elektriciteit en gas) of wanneer de markten relatief klein zijn (bv. het Luxemburgs Reguleringsinstituut¹³).

Chart 1. Trends in independent regulatory Authorities in OECD Countries



Algemeen geldt dat sectorale regulatoren worden opgericht in markten waarvoor beleidsmakers van oordeel zijn dat de algemene regels niet volstaan om de marktwerking te verzekeren en/of de belangen van de consumenten te beschermen. De meeste mededingingsautoriteiten en –instrumenten werken bovendien ex post en treden pas op als er zich bepaalde feiten hebben voorgedaan, terwijl sectorale regulatoren ook **ex ante** marktperfectionen trachten te vermijden en proberen om marktwerking te faciliteren, te imiteren of te versterken, via regelgeving inzake prijzen, kwaliteit en betrouwbaarheid, markttoetreding en –uittreding, investeringen in infrastructuur... Sectorale regulatoren hebben dikwijls ook een **ruimere opdracht** dan mededingingsautoriteiten, die niet enkel concurrentie omvat maar ook sociale doelstellingen op het vlak van universele dienstverlening, openbare dienstverplichtingen of inkomensherverdeling.

Het is duidelijk dat sommige van deze taken (kunnen) worden opgenomen door de traditionele mededingingsautoriteiten of bestaande diensten die al verantwoordelijk waren voor prijscontrole en prijsbeleid, maar in veel gevallen werd niettemin gekozen voor **afzonderlijke en onafhankelijke regulatoren**, dat wil zeggen voor instanties die organisatorisch afgescheiden zijn van de regering en geleid worden door niet-verkozenen, en die gecontroleerd worden door verkozen politici en rechters.

¹³ In Luxemburg bijvoorbeeld was er aanvankelijk het Luxemburgs Telecommunicatie-Instituut (ILT) als nationale regulator voor de telecomsector, waaraan vervolgens ook toezichtsfuncties werden toegevoegd voor de elektriciteitsmarkt, de gasmarkt, en de postdiensten en de naam intussen werd veranderd in het Luxemburgs Reguleringsinstituut (ILR).

- Een eerste reden is dat economische regulering van een sector vaak zeer technische en specifieke deskundigheid vereist die niet noodzakelijk aanwezig is bij de mededingingsautoriteiten.
- Een tweede reden is de behoefte aan een neutrale scheidsrechter om een eerlijk speelveld te creëren tussen de al bestaande en de nieuwe spelers op de geliberaliseerde markten. Gewoonlijk wordt gesteld dat de regulering van deze markten onafhankelijk moet kunnen gebeuren van de belangen van de overheid als eigenaar/hoofdaandeelhouder van de vroegere monopoliehouder (aangezien dit aandeelhouderschap in veel gevallen behouden bleef). Voor een goed functionerende markt is immers vertrouwen van (potentiële) nieuwe toetreders in de eerlijke werking ervan noodzakelijk. Men wil zo belangenconflicten en de perceptie van belangenvermenging door de overheid vermijden. Regulators passen dus in de transitie van de “Owner state” naar de “Regulatory State” waarin het noodzakelijk is om de verschillende functies van de overheid te verduidelijken.
- Een derde reden is de behoefte aan stabiliteit en voorspelbaarheid van de marktvoorwaarden in sleutelinfrastructuren en –sectoren. Veel waarnemers vinden dit de belangrijkste reden. *“Even if some of the older justifications – such as the need of expertise and specialization – do not conclusively prove the advantages of independence, (...) credibility and a long term horizon in policymaking are considered so important in an integrating world economy that the independence of regulators is increasingly seen as a necessary condition of good economic governance. The growing realization of the importance of policy credibility is the reason why the model of the independent central bank – the prototype of the independent agency – became so popular in the 1990s. The crucial lesson of this model is that policy credibility cannot be achieved unless the delegate is truly independent: not an agent, but a fiduciary whose policy preferences may, and in some cases should, differ from the (short-term) preferences of the government”*¹⁴. Onafhankelijkheid is dan geen doel op zich, maar een manier om doelstellingen op het vlak van beleidscoherentie, geloofwaardigheid en vertrouwen in de overheid te realiseren.
- Ten vierde kan in een beperkt aantal gevallen de oprichting van afzonderlijke sectorale reguleringsinstanties ook verklaard worden door rigiditeiten in het recruterings- en verloningsbeleid binnen overheidsministeries waardoor men koos voor een afzonderlijke, nieuw op te richten instantie.

¹⁴ Majone (2004) vervolgt: *“The current political support for central bank independence in practically all industrialized and in many developing countries suggests that politicians are beginning to appreciate the advantages of handing over some important policy decisions to non-majoritarian institutions. From a short-term perspective, it is of course tempting for the current majority to control as closely as possible the exercise of the powers which voters have entrusted to them. But responsible political leaders realize that their “ownership” of the power to exercise public authority is only temporary, since the next majority could pursue completely different policy objectives. How to avoid the worst consequences of this alternation of political leadership, which is, at the same time, the very essence of the democratic method? In the case of monetary policy, the solution has been found in delegating powers to a central banker who is more “conservative” than the government. (...) At any rate a complete transfer of policymaking authority as in the case of central banks, is hardly possible, or even desirable, in the case of economic regulation—especially the regulation of privatized utilities, where economic, political and social considerations are so closely intertwined. A political justification of agency independence is still possible, however. (...) An independent regulatory agency provides assurance both to the current majority and to future parties that their policies will be implemented impartially, as well as in a technically and economically competent way. The assumption that the agency operates at arm’s length from government is of course essential. The agency’s insulation from government means, inter alia, that if the new majority wants to change policy priorities, it must do so in an explicit way, rather than by subterfuge as it often happens with bureaucracies under direct ministerial control.”*

Over het algemeen hebben sectorale regulatoren vandaag een viertal **taken**:

1. concurrentie op gang brengen waar concurrentie mogelijk is, en vervolgens de mededinging bevorderen;
2. regulering van de toegang tot de netwerken en vermijden van discriminatie op het vlak van toegang tot de infrastructuur;
3. economische regulering onder de vorm van prijscontrole en toezicht op de tarifieringspolitiek van de overblijvende monopolist;
4. technische regulering, onder andere op het vlak van standaardisering, stabiliteit, kwaliteit, veiligheid, privacy, enz.

Daar komen geleidelijk aan nieuwe of andere taken bij, bv. op het vlak van regulering van netwerkkrisico's.

6.4. Toezicht op de marktwerking

Regulatoren hebben als onderdeel van hun reguleringstaak vrijwel steeds een belangrijke **toezichtsovername**. Dat toezicht valt in twee soorten uiteen:

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

Voor dat toezicht is een goede informatievoorziening vanuit de sector naar de toezichthouder om te voorkomen dat **informatiescheefheid** is. Een onvoldoende geïnformeerde toezichthouder dreigt immers een 'gevangene' te worden van de organisaties waar deze toezicht op moet houden (zgn. 'regulatory capture').

Naast voldoende informatie dient de regulator over instrumenten te beschikken om de naleving van de regelgeving, concessie- en vergunningsvoorwaarden te kunnen **handhaven**. De instrumenten kunnen worden onderverdeeld in preventief toezicht (vooraf) en repressief toezicht (achteraf). Instrumenten van preventief toezicht zijn overleg, vergunningsplicht, goedkeuring, aanwijzing... enz.; instrumenten van repressief toezicht zijn: vernietiging, intrekking, schorsing, bestuursdwang en last onder dwangsom, bestuurlijke boete... De trend is dat men aan repressief toezicht in het algemeen de voorkeur geeft boven preventief toezicht en men vergunningenstelsels enkel wil behouden waar noodzakelijk (vgl. met de principes van de Europese Dienstenrichtlijn).

Het toezicht kan uiteraard ook door andere overheidsdiensten dan de regulator worden opgenomen. Meestal is men terughoudend met het creëren van sectorspecifieke mededingingsregels. vanwege het bestaan van mogelijke overlap of inconsistenties met de algemene mededingingswetgeving en het risico van 'shopping' bij verschillende toezichthouders.

6.5. Institutionele inbedding van regulatoren

Een uiterst belangrijk aspect voor de goede werking van regulatoren, en daardoor ook voor een goede marktregulering, blijkt de wijze waarop ze **institutioneel** zijn ingebed en functioneren. Er zijn immers verschillende problemen of vragen die opduiken bij de oprichting en het functioneren van regulatoren:

- Meerdere regulatoren zijn destijds eerder ad hoc tot stand gekomen, vaak in uitvoering van een internationale verplichting of verbintenis, zonder dat hun rol en relatie ten opzichte van andere overheidsinstanties steeds duidelijk is;
- De meeste opgerichte regulatoren zijn sectoraal van aard, eerder dan multisectoraal. Dit creëert transparantie- en coördinatieproblemen (naast mogelijk dubbelwerk en suboptimale inzet van middelen), zeker als ten gevolge van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen de grenzen tussen markten vervagen (bv. elektriciteitsleidingen die fungeren als telecomnetwerk, spoorlocomotieven die ingezet worden voor elektriciteitsproductie...).
- Reguleringsinstanties hebben, zoals elke instantie, een natuurlijke neiging tot zelfbehoud en groei. Dit kan – wanneer er geen duidelijke ‘exitstrategie’ is – zorgen voor rigiditeiten en onnodige regulering in het geval door technologische- en marktontwikkelingen de behoefte aan een specifieke sectorale regulator verdwijnt.
- Er is vrij veel discussie over de vraag in hoeverre regulatoren ‘onafhankelijk’ zijn of moeten zijn ten opzichte van politici en stakeholders, wat dat concreet inhoudt, en hoe die onafhankelijkheid kan worden gegarandeerd. Een te grote onafhankelijkheid kan leiden tot een te grote macht voor een regulator terwijl een te grote afhankelijkheid kan leiden tot ‘capture’ door particuliere politieke of marktbelangen en instabiele regulering.
- Regulatoren kampen soms met moeilijkheden om geschikt personeel aan te trekken en te behouden. Er is soms een gebrek aan middelen, expertise en opleiding.
- Regelgeving en besluitvorming door regulatoren ontsnappen soms aan de regels en kwaliteitscriteria die gelden voor de besluitvorming binnen de overheid (bv. consultatie, transparantie, onderbouwing door RIA...).
- De relaties met mededigingsauthoriteiten en rechters zijn soms troebel omdat die er in veel gevallen een andere logica of andere principes op nahouden dan sectorale regulatoren. Zo zijn rechtbanken doorgaans minder vertrouwd met marktanalyses van sectorale regulatoren en leggen ze meer klemtoon op de eigendomsrechten van reeds aanwezige marktpartijen.
- ...

Voor de institutionele inbedding van regulatoren zijn er verschillende richtlijnen of criteria¹⁵. Daarin komen vaak dezelfde onderstaande aandachtspunten en vereisten terug (zie kader). We bespreken hierna de belangrijkste meer in detail:

1. Onafhankelijkheid en onpartijdigheid
2. Publieke verantwoording
3. Coherentie
4. Normen en criteria
5. Deskundigheid

¹⁵ Wereldbank, OESO, IEA, BRTF, INTOSAI, UK Parlement, Nederlandse Algemene Rekenkamer,

6.5.1 Onafhankelijkheid en onpartijdigheid

Vaak wordt gesteld dat regulatoren **onafhankelijk** moeten zijn, d.w.z. functioneren op afstand van de private belangen van bedrijven en andere stakeholders en van de politici en beleidsmakers, en structureel, functioneel, financieel en organisatorisch in grote mate **autonoom** moeten kunnen zijn (bv. op het vlak van personeelsbeleid)¹⁶.

De reden is dat regulering veel spelers treft in de markt en de bredere samenleving. Stakeholders hebben daarbij vaak verschillende belangen die ze verdedigen. Zittende bedrijven willen typisch hun marktaandeel behouden, nieuwe ondernemingen willen tegen lage kosten kunnen toetreden tot een markt of netwerk, werknemers willen hun job behouden, aandeelhouders willen rendement op hun investering, klanten willen hoge kwaliteit en lage prijzen, politici willen herverkozen worden en zullen vooral hun kiespubliek of achterban willen dienen, burgers willen goede voorzieningen en lage belastingen. Elk van die belangen is legitiem en die belangen verdedigen in het reguleringsdebat is niet onwenselijk. Er ontstaat pas een probleem wanneer regulering beïnvloed wordt op een intransparante manier en particuliere belangen van één groep de voorrang krijgen op het 'algemeen belang'. Maatregelen om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van regulatoren te verzekeren zijn dan ook vooral bedoeld om hen te beschermen tegen 'regulatory capture' door stakeholders of politici.

De onafhankelijkheid geldt ten aanzien van zowel bedrijven en andere stakeholders en van de politici en beleidsmakers als ten aanzien van bedrijven uit de sector en andere stakeholders.

Tegenover politici en beleidsmakers geldt doorgaans als uitgangspunt dat de toezichtfunctie op de marktregulering een afzonderlijke en onafhankelijke functie moet zijn, die gescheiden is van andere functies als beleid en regelgeving. Daarvoor zijn er verschillende redenen. Een eerste is dat het vanuit democratische overwegingen de wetgever of de regering moet zijn die regelgeving en beleidskaders vaststelt. Toezichthouders behoren in principe uitsluitend regelgevende bevoegdheden te hebben voor organisatorische of technische onderwerpen. Ten tweede beoogt men met een scheiding meer stabiliteit in de marktvoorwaarden en het investeringsklimaat, wat van groot belang is in sectoren met een zeer kapitaalintensieve netwerkinfrastructuur met een lange levensduur. De veronderstelling is dat apolitieke regulatoren daarin beter slagen dan politici die doorgaans meer op kortere termijn denken en handelen. Een derde reden is dat in markten waar de overheid actief is, als marktspeler of als belangrijke aandeelhouder van een marktspeler, een neutrale scheidsrechter wenselijk is om elke perceptie van belangenvermenging door de overheid te vermijden en het vertrouwen van andere marktpartijen in de eerlijke werking van een markt te verzekeren. Soms komt het beschikken over een onafhankelijke regulator ook goed uit voor politici, met name in het geval er onpopulaire maatregelen moeten worden genomen (bv. aan banden leggen van de voormalige monopolist, prijsverhogingen voor uitbreiding van investeringen... vgl. met de rol van centrale banken).

Om te zorgen voor onafhankelijkheid van politici en beleidsmakers worden verschillende **mechanismen** gebruikt:

¹⁶ Gilardi (2002) ontwikkelde een index om de graad van onafhankelijk van regulatoren te meten. De index onderscheidt vijf dimensies: (1) de status van de leidinggevende van de regulator, (2) de status van het beheersorgaan van de regulator, (3) de relatie met de regering en het parlement, (4) de financiële en organisatorische autonomie en (5) de inhoudelijke bevoegdheden.

- *Wettelijke*: de opdracht en taken van de regulator worden in wetgeving vastgelegd, liefst door de wetgevende macht, en sommige van de onderstaande waarborgen of mechanismen worden soms vastgelegd in de regelgeving.
- *Organisatorische*: opties gaan in de praktijk en afhankelijk van het land en de sector van een dienst binnen een overheidsadministratie over een bestaand agentschap en een nieuwe specifieke daartoe opgerichte instantie tot zelfregulering door de sector. De regulator wordt dus niet altijd in een zelfstandige organisatie ondergebracht (zie kader). Indien er voldoende andere waarborgen zijn, kan het ook een onafhankelijke functie binnen een organisatorisch geheel zijn. De trend is alleszins in de richting van afzonderlijke agentschappen met rechtspersoonlijkheid en formele waarborgen waarbij een minister de beslissingen van een regulator niet ongedaan kan maken, tenzij via de rechtbank.
- *Financiële*: hier gaat het om een zekere financiële onafhankelijkheid, in de zin dat de financiering van de regulator structureel is voorzien zodat er enige zekerheid en stabiliteit is en de financiering niet afhangt van jaarlijkse begrotingsbesprekingen en ad hoc regeringsbeslissingen. In veel gevallen werden financieringssystemen uitgewerkt op basis van wettelijk vastgelegde financieringsheffingen die moeten worden betaald door de gereguleerde sector, eventueel in combinatie met een vaste dotatie uit de overheidsbegroting.
- *Beheersmatige*: vooral de organisatie van de *beheersorganen* van de regulator zijn hier van belang. Er lijkt consensus te bestaan over het feit dat een bestuursorgaan te verkiezen is boven een individuele persoon aan het hoofd van een regulator. Het bestuursorgaan is dan meestal samengesteld op basis van expertise en bestaat uit zowel afgevaardigde bestuurders werkzaam voor de regulator ('executive') als onafhankelijke bestuurders ('non executive' en zonder banden met de gereguleerde bedrijven of activiteiten) waarbij de functie van voorzitter van de raad van bestuur niet samenvalt met de dagelijkse leiding van de regulator. Een sterke raad van bestuur kan een tegengewicht vormen tegen te verregaande politieke beïnvloeding en de kwaliteit en 'drive' van een regulator stimuleren. Om die reden is ook de procedure voor de aanduiding van de bestuurders belangrijk. Dit gebeurt ofwel rechtstreeks op basis van technische competentie (Engels en Duits model), ofwel door vast te leggen wie bestuurders mag voordragen (Frans model)¹⁷.
- *Procedurele*: Ook het personeelsbeleid is van belang, en specifiek de regels die gelden voor aanwerving, verloning, vervanging en ontslag van medewerkers van regulatoren. De richtlijnen terzake omvatten onder andere de wenselijkheid van vaste, hernieuwbare termijnen voor bestuurders (van 6 tot 8 jaar, en die dus langer zijn dan een politieke cyclus waardoor de politieke invloed enigszins wordt beperkt), van onherroepbare mandaten (d.w.z. bestuurders kunnen niet worden afgezet, of enkel in geval van mentale ongeschiktheid of bewezen corruptie), en van specifieke regels qua verloning indien de normale barema's niet voldoen.
- *Operationele*: regulatoren zouden moeten kunnen functioneren binnen duidelijke doelstellingen en criteria die door de regering of het parlement zijn vastgesteld, en

¹⁷ "The French rules don't give professional or technical requirements that the regulator must have but rather who precisely has the power to appoint the regulators. Generally, the members are appointed by presidents of political bodies, such as the president of the *Assemblée Nationale*, the président of the *Sénat* (Senate), or the président of the *Conseil économique et social* (Economics and social counsel); often, the chairman of the regulatory Authority is appointed by the *Président de la République* himself. The idea is the regulator obtains legitimacy and independence because the people who appointed the members expressed a political will and have no interest in the regulated firms". Frison-Roche (2003).

daarbinnen in grote mate onafhankelijk moeten kunnen opereren. In de praktijk worden daartoe soms managementverklaringen of –overeenkomsten opgesteld, waarin de doelstellingen voor de regulator worden vastgelegd, de regels en richtlijnen die moeten worden gevolgd bij de uitoefening van de bevoegdheden van de regulator en de manier waarop de regulator verantwoording moet afleggen.

- *Culturele*: de bedrijfscultuur en identiteit van regulatoren kunnen een belangrijke factor zijn in het realiseren en versterken van de onafhankelijke positie. In die zin dragen maatregelen die de professionaliteit versterken, zoals de creatie en het lidmaatschap van een internationale associatie van regulatoren, bij tot de onafhankelijkheid¹⁸.
- *Ethische*: gedragsregels voor het personeel (zie verder).
- *Zelfs infrastructurale*: In sommige landen wordt de regulator niet alleen qua werking maar bewust ook fysiek op zekere afstand geplaatst van de beleidsmakers, bijvoorbeeld door de regulator buiten de hoofdstad van het land te vestigen.

Types of Regulatory Agencies

1. **Ministerial department**: Bodies that are part of the central government and do not have the status of a separate corporate body. They are headed by or report directly to a Minister in Cabinet. They are typically and largely funded from tax revenue, and are part of the civil service. They can have statutory independence in carrying out some regulatory functions, and can have considerable administrative autonomy from Ministers.

2. **Ministerial agency**: Executive bodies, set at arm's length from central government, which may or may not have a separate budget and autonomous management. They may be subject to different legal frameworks (civil service regulations may not apply). They may have a range of powers, but are ultimately subordinate to a ministry and subject to ministerial intervention.

3. **Independent advisory body**: Agencies with the power to provide official and expert advice to government, lawmakers, and firms on specific regulations and aspects of the industry. The agency may also have the power to publish its recommendations. The scope for public decisions to depart from this advice or recommendations may vary.

4. **Independent regulatory authority**: Public bodies charged with the regulating specific aspects of an industry. They are typically under autonomous management, and their budget may be under a Ministry. However, there is no scope for political or ministerial intervention with the body's activities, or intervention is limited to providing advice on general policy matters rather than specific cases. These bodies have a varying range of powers.

Tegelijkertijd is het belangrijk om de betekenis van onafhankelijk enigszins te **nuanceren**. Meestal is het ook van belang dat er, ondanks de functiescheiding, een duidelijke samenhang blijft tussen beleid, uitvoering en regulering/toezicht. Regulatoren moeten daarom voldoende voeling houden met de beleids- en uitvoeringsinstanties en gelet op hun specialistische kennis en informatie kunnen bijdragen tot de vormgeving van beleid en regelgeving¹⁹ (zie ook verder).

¹⁸ Majone (2004) schrijft in dat verband: "The executives of an "institutionalized" agency have strong incentives to maintain their reputation in the eyes of their staff. Unprofessional or politically motivated decisions would compromise their reputation and make cooperation more difficult to achieve in the future. (...) Professionals are oriented by goals, standards of conduct, and career opportunities that derive from their professional community, giving them strong reasons for resisting interference and direction from political outsiders; and their specialized information and expertise give them formidable resources for resisting with some measure of success. Hence, any measure to increase the professionalisation of regulators – such as the creation of international associations of public utilities regulators, on the U.S. and Canadian model—contributes to enhance their independence".

¹⁹ In dat verband wordt soms vastgesteld dat regulatoren omwille van hun expertise en de informatie waarover ze beschikken en omwille van de natuurlijke drang van organisaties om hun macht en belang te vergroten, sleutelfiguren worden in het beleidsproces en zich als een 'politiek' actor gaan gedragen.

Bovendien heeft een te grote onafhankelijkheid ook gevaren op het vlak van publieke verantwoording (niet of minder democratisch) en zijn er risico's op rigiditeiten (een regulator kan op zich een barrière gaan vormen voor structurele veranderingen, of blijven bestaan terwijl de noodzaak aan sectorale regulering weggevallen is), en incoherentie (zie verder). In elk geval is een duidelijke taakomschrijving nuttig, zodat duidelijk is waar de bevoegdheid van beleidsmakers stopt en die van regulatoren start. De algemene regel is dat beleidsmakers de beleidsdoelstellingen en parameters vastleggen, en niet zouden mogen tussenkomen in de operationele beslissingen van de regulatoren ter uitvoering van dat beleid: "*Responsibilities should be clearly and appropriately delineated. The policy objectives remain government's responsibility. These should be explicit and the government should not hide behind the regulators. Nor should it intervene in the operational decisions through which the policy is implemented*"²⁰.

Tegenover bedrijven uit de sector en andere stakeholders is onafhankelijkheid van de regulator eveneens belangrijk. Ook hier is het een soms delicate evenwichtsoefening, omdat veel van de technische en economische informatie die de regulator nodig heeft enkel beschikbaar is bij de gereguleerde ondernemingen zelf. Die ondernemingen hebben er niet altijd belang bij om correcte en volledige informatie te geven. De informatieasymmetrie en informatieafhankelijkheid kunnen dus gemakkelijk leiden tot gebreken in het functioneren van een regulator.

Om te zorgen voor onafhankelijkheid van de sector en andere stakeholders worden eveneens verschillende **mechanismen** gebruikt. Het belangrijkste zijn hier regels inzake integriteit en onpartijdigheid: om onpartijdig en integer te werken heeft de regulator regels en procedures nodig om beïnvloeding, uit welke hoek dan ook, te weerstaan. Zo worden bepaalde activiteiten voor de medewerkers veelal verboden, zoals aandelen houden in bedrijven die onder toezicht staan, voor eigen rekening werkzaamheden verrichten die gelieerd zijn aan bedrijven die onder het toezicht van de toezichthouder vallen, recent gewerkt hebben of kort na een vrijwillig ontslag gaan werken voor een bedrijf uit de sector (tenzij mits expliciete toelating) (d.i. vermijden van het zgn. '*revolving doors*' fenomeen, enz. Een ander voorbeeld om vereenzelviging met stakeholders te vermijden, zijn strikte kaders en procedures voor consultatie van marktpartijen en andere groepen en organisaties (met bv. opleiding in consultatie- en onderhandelingstechnieken, een verplichting om elke bijeenkomst of contact te registreren en te rapporteren). Ook hier is het personeelsbeleid van belang (met name criteria, voorwaarden en procedures voor aanwerving, evaluatie, ontslag, type arbeidscontract, verloning enz.) en worden om die reden voor regulatoren ook vaak uitzonderingen gemaakt op de geldende personeelsstatuten voor ambtenaren.

6.5.2 Publieke verantwoording

Publieke verantwoording ('**accountability**') is uitermate belangrijke voor de werking van regulatoren. Volledige transparantie cruciaal om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van regulatoren te verzekeren. Tegelijk is publieke verantwoording een tegengewicht voor de hiervoor vermelde risico's van een al te grote onafhankelijkheid. Regulatoren behoren m.a.w. zowel het recht als de plicht te hebben om publiek verantwoording af te leggen.

²⁰ BRTF (2001).

In de meeste gevallen vereist dit **specifieke regels, voorzieningen of praktijken** omdat de traditionele instrumenten en procedures hier minder geschikt zijn of de onafhankelijkheid kunnen ondermijnen. Zo moeten regulatoren bijvoorbeeld zelf toelichting en verantwoording kunnen geven aan het Parlement over hun activiteiten, de marktsituatie en de marktregulering, en niet via de omweg of filter van het ministerie of de minister. De verantwoording moet publiek zijn, d.w.z. niet enkel ten aanzien van de regering of het parlement, maar ook tegenover de sector, de klanten/consumenten en andere stakeholders.

Toch kunnen er ook **spanningen** zijn tussen verantwoording en onafhankelijkheid. Zo is er de ministeriële verantwoordelijkheid voor diensten die onder zijn of haar bevoegdheid ressorteren, hetgeen veronderstelt dat een minister ook bevoegdheden heeft om te kunnen sturen en bij te sturen. Het vergt dan een afweging om de relatie tussen de minister en de regulator vorm te geven: in welke mate moet sprake zijn van goedkeuring, schorsing of vernietiging van bepaalde besluiten of instemming met (bepaalde) bestuurshandelingen door een minister? Op welke manier kan een minister de regulator controleren en zo nodig ingrijpen? Enz. Een andere spanning is die tussen enerzijds de geheimhoudingsplicht die regulatoren hebben grond van wettelijke bepalingen en EU-richtlijnen voor bedrijfsgegevens die tot individuele organisaties herleidbaar zijn en anderzijds de informatieverstrekking door regulatoren aan de minister en anderen mede gelet op de mogelijke aansprakelijkheid van de regulator en de minister voor de gevolgen van beslissingen van de regulator.

Publieke verantwoording door regulatoren wordt in de praktijk verzekerd door **maatregelen** zoals:

- Publicatie van een jaarplan waarin regulatoren aangeven welke activiteiten zij in de komende periode zullen verrichten;
- Publicatie van een jaarverslag of periodiek werkingsverslag ter verantwoording van de middelen, activiteiten en resultaten;
- Regelmatige verplichte zelfevaluatie met publicatie van de bevindingen en verbeterpunten;
- Verantwoording van technische regelgeving of richtlijnen die de regulator uitvaardigt aan de hand van regels en procedures die ook gelden voor andere vormen van regelgeving (typisch gaat het om principes die deel uitmaken van een systeem van impactanalyse of RIA: goede risicoanalyse en probleemdefiniëring, inventarisatie van mogelijke opties, afweging van kosten en baten en beperking van neveneffecten zoals administratieve lasten, analyse van verdelingseffecten, voorafgaandelijke evaluatie van de wettigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid enz.)
- Transparante consultatie van alle belanghebbenden bij de voorbereiding van beslissingen, technische regelgeving of richtlijnen, met inbegrip van relevante overheidsdiensten en andere regulatoren;
- Publicatie van alle individuele beslissingen samen met de bijbehorende argumentatie, zodat ook andere bedrijven en actoren de beweegredenen van de toezichthouder kunnen volgen om hun strategie te ontwikkelen (rekening houdend met de vertrouwelijkheid van sommige bedrijfsgegevens);
- 'Eerste lijns' beroepsmogelijkheden tegen beslissingen van de regulator, zonder meteen een rechterlijke procedure op te starten;
- Periodieke publieke zelfevaluatie op basis van de taakstelling van de regulator en een benchmarking met andere regulatoren in binnen- en buitenland;
- Periodieke controle door een externe auditinstantie met publicatie van de bevindingen (in Nederland bijvoorbeeld gebeurt dit verplicht om de vijf jaar);

- Actieve (en in elk geval passieve) openbaarheid van de resultaten van marktgegevens, studies en marktanalyses die de regulator heeft, uitvoert of laat uitvoeren (rekening houdend met de vertrouwelijkheid van sommige bedrijfsgegevens);
- Regelmatige toelichting en bespreking door de regulator van de marktsituatie en van de werking van de regulator in de bevoegde parlementaire commissie(s);
- Organisatie van een jaarlijkse open 'algemene vergadering' waaraan alle stakeholders kunnen deelnemen en vragen kunnen stellen aan het beheersorgaan van de regulator.
- Ex post monitoring, via regelmatige externe beoordeling van de performantie van regulatoren, analyse van klachten en peer reviews.

6.5.3 Coherentie

Onafhankelijkheid van regulatoren creëert nog een ander risico, namelijk dat van fragmentatie en incoherentie in het beleid en het optreden van de overheid. Met name worden vier gebieden van **fragmentatie** onderscheiden:

- Tussen de regulator en het beleid (regering, minister, administratie...);
- Tussen de regulator en andere sectorale regulatoren (in markten die elkaar deels overlappen);
- Tussen de regulator en de mededingingsautoriteit;
- Tussen de regulator en regulatoren op hetzelfde terrein maar op andere bestuursniveaus (subnationaal, nationaal, Europees, internationaal);
- Tussen de regulator en de rechterlijke macht.

Coördinatie gebeurt typisch via 'hiërarchie', 'netwerken' of 'markt':

- '*Hiërarchie*' betekent dat coördinatie van buitenaf wordt opgelegd en afgedwongen. Dat gebeurt bijvoorbeeld door regulatoren bevoegd te maken voor meer dan één markt of door fusies van sectorale regulatoren in zgn. multisectorale regulatoren²¹, door onderlinge coöptatie van bestuurders, door een hiërarchie vast te leggen in de relatie tussen sectorale regulatoren enerzijds en de mededingingsinstantie anderzijds (bv. samenwerkingsprotocollen of convenanten, verplichte adviesverlening, beroep tegen een beslissing van een sectorale regulator bij de mededingingsinstantie...), door de bevoegdheden tegenover de rechtbanken te regelen enz.
- '*Netwerken*' betekent dat coördinatie gebeurt door informele uitwisseling van visies en informatie. Zo bestaan er vandaag voor alle markten waarop regulatoren actief zijn Europese koepelorganisaties of werkgroepen waarop informatie en praktijken worden uitgewisseld, wordt gewerkt aan gemeenschappelijke regels en richtlijnen en zelfs wordt meegewerkt aan nieuwe Europese regelgeving. Ook op internationaal niveau zijn er netwerken van regulatoren (bv. Wereldbank, OESO...). Andere voorbeelden zijn regelmatige vergaderingen, gezamenlijke hoorzittingen, wederzijdse adviesverlening enz.

²¹ Hewitt (2003) vat de voordelen van multi-sector regulatoren als volgt samen: "a. lower risk of capture by regulated entities since more must be captured; b. no need to define jurisdictional boundaries – such boundaries could lead to a good deal of legal uncertainty insofar as different rules apply within each or are at least differently applied; c. greater chance that competitors will be subject to consistent regulation – as where electricity and gas are combined within the same regulator. This point could become more important if technological convergence such as what is occurring in telecommunications and broadcasting spreads to other sectors; d. greater probability that the work of the regulator will attract academic and other critical attention; e. synergies including those of an administrative nature are more thoroughly reaped; f. perhaps a better chance that regulation will be rolled back to make room for competition as soon as that is viable – at least the winding up of regulation will not mean death for the whole organization".

- ‘Markt’ betekent dat coördinatie wordt verzekerd door marktmechanismen. Dit komt veel minder voor bij regulatoren, waarbij kan gedacht worden aan concurrentie tussen regulatoren, mededingingsautoriteiten en rechtbanken in de zin dat actoren een zekere keuze hebben waar ze een klacht indienen of procedure aanspannen.

Wat specifiek de relatie tussen de regulator en het beleid betreft, luidt de standaardredenering dat de regering/minister/administratie verantwoordelijk moet zijn voor de formulering van het beleid, en de regulatoren (samen met agentschappen) voor de uitvoering daarvan. Vanuit de praktijk is het evenwel duidelijk dat dergelijke opdeling nogal artificieel is omdat beleid doorgaans niet het welomlijnde pad van de bekende beleidscyclus volgt. Regulatoren beschikken bovendien vaak over belangrijke informatie en expertise die ook bij de beleidsontwikkeling van belang is. De standaardredenering luidt verder dat regulatoren enkel relevante technische en markteconomische informatie en deskundigheid hebben, en geen informatie, expertise hebben of belangstelling mogen hebben voor effecten op sociaal of ecologisch vlak. Ook dit blijkt in de praktijk lang niet altijd op te gaan, aangezien heel wat maatregelen effecten hebben op meerdere vlakken (bv. elektriciteitsmeters). De nieuwe trend is dan ook dat regulatoren de scope van hun werking verruimen en zich in hun adviestaak in de fase van de beleidsontwikkeling actiever opstellen.

6.5.4 Normen en criteria

Van groot belang is het dat de regulator over een duidelijk **normenkader** met duidelijke **criteria** beschikt om vast te stellen wanneer er een goede marktwerking is en wanneer de andere publieke belangen zijn gewaarborgd. Dat voorkomt dat hij willekeurig oordeelt en ongericht informatie verzamelt (met klachten van actoren over de vele informatie die de toezichthouder bij hen opvraagt zonder dat hun duidelijk is waarom).

Met is dus wenselijk dat de regulator zgn. ‘open normen’ zoals een goede marktwerking of een juiste prijszetting operationaliseert en de weerhouden criteria bekend maakt (bv. ingeval van pricecap regulering: welke kosten zijn aanvaardbaar?).

Specifiek ten aanzien van interventies en sancties geldt dat die effectief en proportioneel moeten zijn en is het een goede praktijk dat “sancties opleggen” (zoals bestuurlijke boetes) en “oordeelsvorming” gescheiden functies zijn.

6.5.5 Deskundigheid

Deskundig zijn, d.w.z. beschikken over specifieke en **specialistische kennis en informatie** kunnen beschikken die toelaat de markt te reguleren, is misschien wel de belangrijkste voorwaarde om goed te kunnen functioneren als regulator.

Marktregulering en markttoezicht kan in juridisch, economisch en technologisch opzicht zeer complex zijn. Het personeel van de regulator heeft economische, juridische en (vak)technische deskundigheid nodig om het terrein te kunnen beoordelen waarop ze toezicht houden. Marktregulering en toezicht op marktwerking vraagt met name **gesofistikeerde economische kennis en technieken**. Zo vergt een goede prijsregulering bij netwerken een diepgaand inzicht in en grondige informatie over de (financiële en economische) bedrijfsvoering bij het



gereguleerde bedrijf. Als toezichthouders informatie gebruiken die de marktpartijen leveren, moet deze bovendien worden gevalideerd.

Ook hier is het personeelsbeleid in ruime zin cruciaal. De markttoezichthouders zijn jonge, snel groeiende organisaties die in korte tijd hun personeelsbestand moeten opbouwen en hun personeel aan zich moeten zien te binden. Verder kan de vereiste deskundigheid evolueren zodat permanente en specifieke vorming noodzakelijk is. Voor uitbesteding van specifieke vragen zou een voldoende ruim onderzoeksbudget beschikbaar moeten zijn.

7. Marktregulering: enkele voorbeelden

Bij wijze van illustratie van marktregulering in nutssectoren, wordt hierna een uitgewerkt voorbeeld, namelijk in de Belgische elektriciteitssector, toegelicht. Economische regulering en regulatoren in andere (nuts)sectoren zijn in grote lijnen analoog aan wat hiervoor is toegelicht voor de elektriciteitssector. Dat wordt vervolgens geconcretiseerd voor enkele nutssectoren.

Opgemerkt wordt dat er ook in sommige andere sectoren sprake is van economische regulering en onafhankelijke toezichthouders en regulatoren, bijvoorbeeld in de financiële sector met de Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen (een fusie van de vroegere Commissie voor het Bank- en Financiewezen (CBF) en de Controledienst der Verzekeringen (CDV)), en in de transportsector (regulering personenvervoer over de weg, regulering luchtvaartmaatschappijen en luchthavens, ...).

Verder is er een relatie tussen dergelijke regulatoren en de Raad voor de Mededinging die deels dezelfde taken vervult. Zo is de Raad voor de Mededinging recent de beroepsinstantie geworden tegen de beslissingen genomen door de sectorale regulatoren (art. 79 van de WBEM). De Raad voor de Mededinging geeft ook geregeld advies over ontwerpbesluiten van sectorale regulatoren. Een voorbeeld is het advies van de Raad voor de Mededinging van 7 april 2007 over het ontwerpbesluit van de Raad van het BIPT tot vaststelling van richtsnoeren met betrekking tot de beoordeling van pricesqueeze.

7.1. Een uitgewerkt voorbeeld: Elektriciteit

In de tijdsspanne van de vorige eeuw is de elektriciteitsproductie technologisch geëvolueerd van decentraal (binnen elk bedrijf) naar grootschalig met een sterke centralisatie. De productie van elektriciteit afgesplitst als een aparte industriële activiteit, waardoor een elektriciteitssector ontstond die nadien een reeks schaalvergrotingen en fusies heeft doorgemaakt. In België heeft dit geleid tot de oprichting van één groot bedrijf (Electrabel vanuit Ebes, Intercom en Unerg) en tot een centralisatie van de nucleaire productiemiddelen in twee parken (Doel en Tihange). Tegelijk een fijnmazig transmissie- en distributienet uitgebouwd om elektriciteit vanuit slechts een beperkt aantal productiepunten tot bij alle klanten te verdelen.

De elektriciteitssector is daardoor thans een **netwerkindustrie** met een verticale structuur die uit **3 segmenten** bestaat:

- segment 1: de opwekking of *productie* (stroomopwaartse activiteit);
- segment 2: de *infrastructuur*, die het hoogspanningsnet (of transmissienet) omvat dat in handen is van een transmissienetbeheerder (TNB of TSO Transport System Operator) en het midden- en laagspanningsdistributienet dat door de distributienetbeheerders wordt beheerd (DNB of DSO, Distribution System Operators).
- segment 3: de *levering* aan eindgebruikers (stroomafwaartse activiteit).

De hervorming van de elektriciteitssector in Europa is gebaseerd op richtlijn 96/92, die later vervangen is door richtlijn 2003/54²². De markthervorming beoogt een verticale opsplitsing

²² In 1992 deed de Commissie een eerste voorstel tot het realiseren van een interne markt voor elektriciteit. Het duurde nog tot 1996 vooraleer de Elektriciteitsrichtlijn 96/92/EG werd goedgekeurd om de elektriciteitsmarkten binnen de Europese Unie open te stellen voor mededinging. Deze richtlijn voorzag in een geleidelijke

('unbundling') van de geïntegreerde productieketen en op de marktopening van de segmenten wanneer dat mogelijk is.

Concreet moeten de drie bovenvermelde segmenten juridisch gescheiden entiteiten worden. De elektriciteitsrichtlijn van 1996 eiste enkel de boekhoudkundige ontvlechting bedoeld, teneinde binnen verticaal geïntegreerde elektriciteitsbedrijven discriminatie, kruissubsidies en andere vormen van concurrentievervalsing tegen te gaan. De nieuwe Elektriciteitsrichtlijn uit 2003 gaat verder. De transport- en distributienetbeheerders, wanneer zij deel uitmaken van een verticaal geïntegreerd bedrijf, moeten met betrekking tot hun rechtsvorm, organisatie en besluitvorming, onafhankelijk zijn van andere, niet met transmissie respectievelijk distributie verband houdende activiteiten. Dit houdt evenwel nog niet de verplichting in om de eigendom van de activa van het net af te scheiden van het verticaal geïntegreerd bedrijf.

De richtlijn voert ten tweede ook een effectieve concurrentie in tussen de producenten van segment 1 en tussen de leveranciers van segment 3 door het opleggen van een niet-discriminerende toegang tot het transmissienet en het distributienet: zowel de nieuwkomers als de gevestigde onderneming moeten onder dezelfde voorwaarden kunnen toetreden tot het transmissienet en de leveranciers moeten onder dezelfde voorwaarden toegang hebben tot de distributienetten (principes van Open Network en Third Party Access).

In tegenstelling tot de segmenten 1 en 3, zal segment 2 een natuurlijk monopolie blijven. Het hervormingsproces in de elektriciteitssector omvat daarom ook de regulering van segment 2. In de toegangstarieven tot de netwerken moeten alle kosten vervat zitten, ook de infrastructuurkosten. Bovendien mogen die tarieven niet discriminerend zijn en moeten ze door de regulator worden gecontroleerd (Regulated Third Party Access, afgekort rtpa). De regulator dient ex ante te controleren en het moet een sectorale regulator zijn. De richtlijn van 2003 versnelt ook het tijdschema voor de vrijmaking van de markt: de vrije keuze van leverancier moet al op 1 juli 2004 zijn ingevoerd voor niet-huishoudelijke afnemers en in juli 2007 voor alle afnemers. De richtlijn bekrachtigt ook de verplichtingen inzake groene energie en voorziet in verplichtingen van openbare dienst om ervoor te zorgen dat het aantal stroomonderbrekingen zoveel mogelijk beperkt wordt (de plicht tot universele dienstverlening).

De EU stuurt er tevens op aan om een toenemend aandeel elektriciteit via hernieuwbare energiebronnen te produceren. Daarom zijn er allerlei stimuli uitgebouwd terwijl op het technologische vlak decentrale elektriciteitsproductie met netkoppeling aan belang wint. Bij dergelijke toepassingen wordt de elektriciteit via de laag- of middenspanning op het elektriciteitsnet wordt gebracht. Dit kan zowel door een warmte-kracht-koppeling unit op een industriële site, als door windturbines, fotovoltaïsche panelen op de daken van gebouwen.

De omzetting in België moest rekening houden met de staatsstructuur. De federale overheid is bevoegd voor de elektriciteits- en aardgastarieven, het hoogspanningsnet van elektriciteit met een spanning van meer dan 70 kilovolt (kV), de opslag en het vervoer van aardgas, de productie van elektriciteit (met uitzondering van de productie van milieuvriendelijke energie) en de kernenergie. Ook de bevoegdheden inzake mededinging, consumentenrechten en verbintenissenrecht zijn federaal. De gewesten zijn bevoegd voor de distributie van elektriciteit via netten met een spanning van minder dan of gelijk aan 70 kilovolt (kV), de distributie van aardgas, de milieuvriendelijke energie en elektriciteit uit warmtekrachtkoppeling en het

openstelling van de elektriciteitsmarkt, waarbij lidstaten de vrijmaking in fases konden laten geschieden. Slechts een minderheid van de lidstaten realiseerde de openstelling op een geleidelijke manier. De meeste wisten duidelijk zo snel mogelijk de verhoopte voordelen van de liberalisering te realiseren en openden hun markten sneller dan door de Richtlijn werd vereist. Gevolg was dat op een bepaald ogenblik sommige lidstaten reeds wel openstonden voor volledige mededinging, tegenover een minderheid van staten waar de nationale monopolies nog in stand werden gehouden. Dit onderscheid was in de praktijk problematisch, waardoor er een nieuwe Elektriciteitsrichtlijn 2003/54/EG werd uitgevaardigd die de eerste heeft vervangen. Deze Tweede Elektriciteitsrichtlijn voorzorg naast een aantal andere aanpassingen in een *versnelde opening* van de markt.

rationeel energiegebruik. De omzetting gebeurde daarom via enerzijds de federale Wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en anderzijds via gewestelijke decreten²³.

In België is de vrijmaking van de energiemarkt in de drie gewesten (Vlaanderen, Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) uiteindelijk volgens een verschillend scenario verlopen. In Vlaanderen zijn zowel de elektriciteits- als gasmarkt sedert juli 2003 volledig vrijgemaakt, terwijl in de andere gewesten nagenoeg alle niethuishoudelijke klanten sedert juli 2004 hun gas- en elektriciteitsleverancier vrij kunnen kiezen. De huishoudelijke afnemers kunnen er vanaf 1 juli 2007 hun leverancier vrij kiezen.

7.1.1 Marktregulering

In België waren er vòòr de liberalisering 3 marktspelers, namelijk de CPTÉ (Electrabel en SPE) voor de productie en transmissie van de elektriciteit, de distributienetbeheerders voor het vervoer van elektriciteit langs de midden- en laagspanningsnetten en voor de levering van elektriciteit, en de afnemers van de elektriciteit. Bij de vrijmaking van de markt diende er een opsplitsing te komen van de netten enerzijds en de activiteiten levering en productie anderzijds. Van drie marktspelers is de markt dus geëvolueerd naar vijf spelers: De producenten, de transmissienetbeheerder, de distributienetbeheerder, de leverancier en de afnemer. Die ontwikkeling werd gerealiseerd en bewaakt via een reeks maatregelen van economische regulering die hierna in grote lijnen worden besproken uitgaande van de vijf vermelde marktspelers.

Productie

Door de jaren heen was concentratie binnen de Belgische elektriciteitsmarkt op het vlak van de productie sterk toegenomen, zodat er eind jaren '70 van de vorige eeuw nog slechts drie grote privé-ondernemingen overbleven (Ebes, Unerg en Intercom) die vervolgens in 1990 samensmolten tot Electrabel. Naast deze grote privé-maatschappij was er nog één overheidsbedrijf actief binnen de sector, met name SPE. In 1995 sloten die twee overblijvers een overeenkomst waardoor hun centrales en hoogspanningsnetwerk onderbrachten in een nieuwe maatschappij CPTÉ (de Maatschappij voor de Coördinatie van de Productie en het Transport van Elektrische Energie).

De Europese Elektriciteitsrichtlijn stelt dat de producent onafhankelijk moet zijn ten aanzien van de transmissie en distributie van elektriciteit op het grondgebied dat wordt bestreken door het net waarop hij is aangesloten (hierover verder meer). Opsplitsing van productie en levering wordt dus niet vereist. In de praktijk worden de beide functies, levering en productie, door dezelfde organisatie worden verricht, maar altijd (Luminus bijvoorbeeld is uitsluitend leverancier, geen producent).

De productie van elektriciteit moet volgens Europa gebeuren volgens de regels van de vrije concurrentie. De Elektriciteitsrichtlijn bepaalt dat lidstaten kunnen kiezen voor een vergunningsstelsel en/of een aanbestedingsstelsel. België opteerde voor het vergunningsstelsel. Zulke productievergunning was nieuw en komt naast de al vereiste bouw- en milieuvergunningen. De toekenningscriteria en –procedure voor productievergunningen zijn uitgewerkt in een KB van 11 oktober 2000 dat tevens voorziet in een vrijstelling van de

²³ Vlaams Decreet van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt; Brusselse Ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest; Waals Decreet van 12 april 2001 betreffende de organisatie van de gewestelijke elektriciteitsmarkt.

vergunningplicht voor kleinere installaties (netto ontwikkelbaar vermogen ten hoogste 25 elektrische MW). De toekenning van de vergunningen gebeurt door de Minister bevoegd voor Energie, op voorstel van de CREG.

Al geruime tijd is er kritiek op de dominante positie van Electrabel als producent (en de banden met andere marktspelers, zie verder) en vraag naar meer ruimte voor nieuwe spelers via prijscontroles, de opsplitsing van Electrabel of een drastische verhoging van de te veilen productie. De Raad voor de Mededinging, legde begin 2004 reeds een aantal verbintenissen met Electrabel vast om de marktwerking te bevorderen en concreet om:

- vrijwillig de industriële samenwerking met SPE te beëindigen : die operatie moet ertoe bijdragen dat er meer duidelijkheid en transparantie komt op de markt door de aanstelling van een operator, die onafhankelijk is van Electrabel en die onmiddellijk beschikt over 10 % van het geïnstalleerd vermogen in ons land;
- geen bijkomende jaarlijkse capaciteit aan de zuidgrens te verwerven;
- de oprichting van een elektriciteitsbeurs actief te ondersteunen;
- de beperking van de duur van de contracten afgesloten met de klanten;
- gedurende een overgangperiode tot 2008, 1 200 MW ter beschikking te stellen door de veiling van virtuele capaciteit.

Een studie van London Economics in opdracht van de CREG kwam tot de conclusie dat niet alleen op vlak van de elektriciteitsproductie, maar ook op het niveau van « trading » en levering, de markt grondig verstoord wordt door een concentratie in handen van Electrabel . Volgens de studie bestaan er een aantal te zware toetredingsdrempels: de dominante positie van Electrabel en de verticale integratie van Electrabel inzake productie, transmissie, distributie en levering van elektriciteit, alsook inzake elektriciteit en aardgas. Daaraan voegen zich nog een aantal andere problemen, zoals problemen inzake het netbeheer, het reguleringsrisico, de voordelen uit de pre-liberaliseringsregulering en de *boom-and-bust*-cyclus²⁴. De kern van bijna al deze problemen situeert zich op het vlak van de dominante positie van Electrabel op de productiemarkt.

Electrabel heeft zich er intussen toe verbonden de liquiditeit van de beurs te verzekeren door dagelijks 100 MW bij aan- en verkoop aan te bieden zodra de beurs zou zijn opgericht, en om via een veilingssysteem virtuele productiecapaciteit beschikbaar te stellen voor zijn concurrenten tijdens periodes van 6, 12, 24 en 36 maanden tot en met 31 december 2008.

In het kader van de afspraken tussen Suez en de Belgische regering verbond Suez er zich toe 30 % van de Belgische productiecapaciteit van elektriciteit af te staan. Na de fusie tussen Suez en Gaz de France werden deze engagementen bevestigd.

Transmissie

²⁴ Normaliter trekken prijsstijgingen nieuwe investeringen aan. Wanneer er echter hoge toetredingsdrempels zijn die nieuwe investeerders de toegang tot markt ontzeggen, bestaat het risico dat de zittende producent zich voldoende afgeschermd voelt om strategisch te onderinvesteren om zo zijn winst op te drijven. Daarbij komt dat het investeren in piekeenheden een zeer risicovolle onderneming is. Immers de kost hiervan kan enkel en alleen gecompenseerd worden gedurende periodes van prijsspieken welke bij een voldoende hoge capaciteitsmarge en zeker bij overcapaciteit moeilijk voorspelbaar en dus zeer onzeker zijn. Dit leidt er toe dat alleen wanneer zeer hoge prijzen zich voldoende frequent en lang voordoen nieuwe investeringen plaatsvinden. Het gevolg kan zijn dat investeringen dan in overvloedige mate zodat er uiteindelijk een groot overaanbod zich manifesteert en de prijzen weer sterk dalen. Deze cyclus wordt een *boom-and-bust*-cyclus genoemd, en leidt tot grote prijsfluctuaties welke economisch niet wenselijk zijn.

Transmissie of 'transport' betreft het vervoer van elektriciteit langs het extrahoogspannings- en hoogspanningskoppelnets (70.000 Volt of meer) met het oog op de levering ervan aan eindafnemers of distributiemaatschappijen. In de transmissie is de levering zelf van de elektriciteit niet begrepen.

De opsplitsing van transmissie en productie is één van de belangrijkste stappen teneinde de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt te realiseren. In een geliberaliseerde markt moet het een afnemer immers vrijstaan om zijn leverancier te kiezen zonder dat transportbeperkingen deze keuze zouden kunnen belemmeren. Aangezien de bouw van een tweede transmissienet economisch gezien geen haalbare optie is, moest de mogelijkheid worden gecreëerd dat elke afnemer steeds toegang zou krijgen tot de reeds bestaande netten, zelfs indien hij elektriciteit zou kopen bij een concurrent van de exploitant van die netten.

Om mogelijke belangenvermenging tegen te gaan, eist de Elektriciteitsrichtlijn de aanstelling van een onafhankelijke transmissienetbeheerder (TNB) die instaat voor de exploitatie, het onderhoud en de ontwikkeling van het transmissienet, en die voor aansluiting op het transmissienet objectief en niet-discriminatoire werkt. De TNB heeft als tweede taak de energiestromen op het net te beheren met het oog op een veilig, betrouwbaar en efficiënt elektriciteitsnet. Ten derde moet de TNB aan de beheerder van een ander net waaraan zijn net is gekoppeld voldoende gegevens verschaffen om een veilige en efficiënte exploitatie, een gecoördineerde ontwikkeling en de interoperabiliteit van het koppelnets dat transmissie en distributie verbindt te waarborgen.

De Belgische wetgever heeft deze regels omgezet in de federale Wet van 1999. In de praktijk werd de hoogspanningsinfrastructuur van CPTe ondergebracht bij Elia, een vennootschap die op 28 juni 2001 werd opgericht. Op 20 december 2001 werd de NV Elia System Operator, ESO opgericht en het oorspronkelijke Elia kreeg de naam NV Elia Asset Owner. Beide naamloze vennootschappen functioneren echter als één economische entiteit onder de merknaam Elia. De aanwijzing van Elia als onafhankelijk TNB werd afhankelijk gemaakt van een herschikking van het aandeelhouderschap waarbij van Elia. Uiteindelijk werd via MB van 13 september 2002, de NV Elia System Operator aangewezen als TNB voor een periode van 20 jaar. Elia Asset Owner werd eigenaar van het transmissienet.

Verder werden maatregelen genomen om de onafhankelijkheid ook in de praktijk te waarborgen. Zo dient de netbeheerder te worden bestuurd door een Raad van Bestuur waarvan de meerderheid van de leden niet-uitvoerende bestuurders en ten minste de helft onafhankelijke bestuurders zijn (in de praktijk: 3 vertegenwoordigers van Electrabel, 3 vertegenwoordigers van Publi-T en 6 onafhankelijke bestuurders). Binnen de Raad van Bestuur werden ook drie comités opgericht (een Corporate Governance Comité, een Auditcomité en een Vergoedingscomité) en het operationele beheer werd toevertrouwd aan een Directiecomité.

Overeenkomstig de Elektriciteitsrichtlijn moeten de TNB toegang tot het net verlenen op basis van vooraf bekendgemaakte en goedgekeurde tarieven die voor alle in aanmerking komende afnemers gelden en die objectief worden toegepast. Deze tarieven of de aan de berekening daarvan ten grondslag liggende methodes moeten voorafgaandelijk worden goedgekeurd door de regelgevende instantie (CREG) en worden gepubliceerd. Dit heeft al herhaaldelijk tussen discussies geleid tussen Elia en de CREG naar aanleiding van concrete tariefvoorstellen. De TNB kan de toegang tot de netten weigeren wanneer hij niet over de nodige capaciteit beschikt. Een weigering moet naar behoren met redenen worden omkleed.

De Elektriciteitsrichtlijn voorziet tevens in de mogelijkheid dat de TNB elektriciteit zou kopen die zij kunnen gebruiken om energieverliezen te dekken om aldus in reservecapaciteit voor hun net te voorzien. Dit technisch evenwicht tussen geïnjecteerde en afgenomen stroom veronderstelt een contact tussen de producenten en de leveranciers enerzijds en de netbeheerders anderzijds. Aangezien productie- en leveringsactiviteiten enerzijds en transportactiviteiten anderzijds gescheiden zijn, werd dit contact formeel geregeld in lijvige en ingewikkelde technische reglementen. Elia sluit met op elk toegangspunt toegangsverantwoordelijke-overeenkomsten (zgn. ARP-contracten, Acces Responsible Party). Wanneer de evenwichtsverantwoordelijke tekort schiet er een onevenwicht ontstaat, bijvoorbeeld door een panne bij een industriële klant of een productie-eenheid, dan dient de toegangsverantwoordelijke hiervoor de prijs voor onevenwicht te betalen die is vastgesteld door de TNB.

Distributie

Distributie betreft het transport van elektriciteit langs midden- en laagspanningsdistributienetten met het oog op de levering aan afnemers. De levering zelf is niet in de distributie begrepen. De distributie moet volgens de Europese regelgeving worden toevertrouwd aan een distributienetbeheerder die in een bepaald gebied verantwoordelijk is voor de exploitatie, het onderhoud en de ontwikkeling van het distributienet en de koppeling met andere netten. Ook de distributienetbeheerder dient zich te onthouden van iedere vorm van discriminatie. Net zoals het transmissienetbeheer, is ook het beheer van de laag- en middenspanningsnetten voor elektriciteitsdistributie een natuurlijk monopolie.

Voor het Vlaams gewest regelt het Vlaamse Elektriciteitsdecreet de aanstelling van de distributienetbeheerders en hun taken. Voor de toegang tot het distributienet gelden dezelfde regels als voor de toegang tot het transmissienet. De Vlaamse Regering kan tevens openbaredienstverplichtingen (odv's) opleggen aan de distributienetbeheerders om te vermijden dat de vrijmaking ten koste zou gaan van andere beleidsprioriteiten, zoals milieu- of sociale doelstellingen. De sociale ODV's hebben onder andere betrekking op de levering van gratis elektriciteit, het plaatsen van een budgetmeter en het leveren van elektriciteit en aardgas aan afnemers die geen leverancier vinden. Onder de universele dienstverlening valt onder andere het recht op aansluiting op het elektriciteitsnet en de regeling van de noodleverancier. Tenslotte zijn er de ecologische ODV's die betrekking hebben op het bevorderen van het rationeel energieverbruik, het gebruik van hernieuwbare energiebronnen en kwalitatieve warmtekrachtkoppeling.

Voor de liberalisering werd de elektriciteitsmarkt gekenmerkt door gemeentelijke monopolies die elk instonden voor de distributie en de verkoop van elektriciteit (en gas) binnen hun gemeente. Deze monopolies waren wettelijk vastgelegd in de oude Wet van 1925. Een aantal gemeenten kozen ervoor zelf "in regie" de distributie te verzorgen binnen hun grondgebied, maar gelet op de schaalvoordelen kozen de meeste gemeenten ervoor om zich voor de distributie en verkoop van elektriciteit te verenigen in intercommunales. Afnemers waren voor de levering van elektriciteit gebonden aan deze regieën of intercommunales en beschikten niet over keuzevrijheid.

Er bestond een onderscheid tussen de gemengde intercommunales (waarbij gemeentes ervoor kozen samen te werken met een privé-partner, Electrabel die hen voorzag van elektriciteit) en de zuivere intercommunales (waarbij een gemeente haar elektriciteit aankocht bij derden). De gemengde intercommunales stonden in voor 80 % van de markt en de zuivere intercommunales leverden aan de overige 20 %. Dit samengaan van distributie en verkoop was evenmin verenigbaar met de door de Elektriciteitsrichtlijn vereiste unbundling of

ontvlechting. Er moest een scheiding worden doorgevoerd tussen distributie en levering van elektriciteit.

Langs de kant van de *gemengde intercommunales* werden de activiteiten inzake netbeheer voortgezet. De commerciële activiteit van de intercommunales (levering van elektriciteit) werd toevertrouwd aan Electrabel Customer Solutions (ECS), dochteronderneming voor 100% van Electrabel, die fungeerde als standaardleverancier. Dit betekent dat ECS het vrije cliënteel overnam, voor zover die niet zelf zouden beslissen een contract met een andere leverancier af te sluiten.

In ruil kregen de gemeentelijke aandeelhouders in die intercommunales een verhoging van hun participatie en kregen ze tevens de mogelijkheid om in het kapitaal van ECS te participeren, evenwel beperkt tot 5 % en ten slotte ook een deelname te bekomen in de resultaten van ECS ten belope van 40 %. In 2003 kwamen aldus acht operaties tussen Electrabel en een aantal intercommunales tot stand (Interest, IEH, Iveka, Imewo, Intergem, Iverlek, IGAO en Gaselwest).

Deze concentratieoperaties vielen onder de bevoegdheid van de Commissie wegens de grootte van de intercommunales. Teneinde de samenhang tussen de besluiten over soortgelijke operaties te waarborgen, verzocht het Belgisch Ministerie van Economische Zaken dat deze operaties zouden worden verwezen naar de Belgische Mededingingsautoriteiten, zoals voorzien in de Concentratieverordening. Het verzoek werd ingewilligd en het onderzoek werd dus gevoerd door de Belgische autoriteiten. De Raad voor de Mededinging stelde na onderzoek dat Electrabel rechtstreeks of onrechtstreeks via haar dochterondernemingen aanwezig was op verschillende gas- en elektriciteitsmarkten en er een machtspositie bekleedde. De Raad was van mening dat de aanduiding van ECS als standaardleverancier die machtspositie van Electrabel alleen nog meer zou versterken en op die manier de effectieve mededinging op de markten voor de levering aan de in aanmerking komende afnemers in België significant zou belemmeren. Omwille van die reden had de Raad reeds voordien in vier besluiten verklaard dat de aanduiding van ECS als standaardleverancier door vier andere intercommunales (Sedilec, Simogel, Interrosane en Imea) niet toelaatbaar was.

Met de bedoeling de geplande transacties toch toelaatbaar te laten verklaren, hebben de acht intercommunales en ECS bijkomende verplichtingen aanvaard om de versterking van hun machtspositie op de energiemarkt te compenseren en de mededinging in de sector te bevorderen. Aldus deed de Raad voor de Mededinging om 4 juli 2004 8 uitspraken (één per intercommunale) waarbij de aanduiding van ECS als standaardleverancier voor de in aanmerking komende afnemers werd toegelaten mits naleving van een aantal concrete voorwaarden.

Het betrof ten eerste voorwaarden over de contractuele betrekkingen met de afnemers (oa. soepele opzeggingsprocedure om snel en zonder betaling van enige schadevergoeding te kunnen veranderen van leverancier). Ten tweede ging het om voorwaarden inzake de elektriciteitsproductie of elektriciteitsvoorziening ((met name de ontbinding van de in 1995 gesloten samenwerking tussen Electrabel en SPE waardoor CPTe instond voor bijna 100% van de productie op de Belgische elektriciteitsmarkt). Ten derde eiste de Raad voor de Mededinging dat er een elektriciteitsbeurs tot stand zou komen en dat er voldoende productiecapaciteit ter beschikking zou komen van nieuwe toetreders (cf. supra). Tot slot werden ook een aantal voorwaarden opgelegd rond de distributie en transmissie van elektriciteit teneinde volledig in overeenstemming te zijn met de vereiste ontbundeling.

De splitsing tussen netbeheer en levering bracht het probleem met zich mee dat de intercommunales nu geen beroep meer konden doen op het personeel van de privé-partner Electrabel voor de technische exploitatie van de netten. Daarom werd het mogelijk gemaakt dat dezelfde mensen van Electrabel hetzelfde werk toch zouden kunnen blijven doen, weliswaar onder een van de leverancier Electrabel te onderscheiden naam (Electrabel Net Management Flanders of Electrabel Netten Vlaanderen), waar het technisch personeel van Electrabel werd ondergebracht. Zij zorgen via een soort onderaanneming voor het technische beheer van het distributienet.

In de beslissingen van de Raad voor de Mededinging werd hieromtrent als voorwaarde gesteld dat de intercommunales geen melding mag maken van de naam en het logo van Electrabel. Ook mag geen enkele verwijzing worden gemaakt naar de technische exploitatie van het net in reclame voor de Belgische leveringsactiviteiten en omgekeerd en dienden de gebouwen en telefooncentrales gescheiden te worden.

Verder werd naar aanleiding van de opsplitsing van levering en distributie binnen de intercommunales ook Indexis opgericht, een onderneming die gespecialiseerd is in het verzamelen van de verbruiksgegevens en GeDis, dat met name belast is met de boekhouding en de contacten met de gewestelijke reguleringsinstantie (de VREG).

Nadien is Eandis ontstaan uit de samenvoeging van de voormalige operatoren GeDIS, Electrabel Netten Vlaanderen en het Vlaams platform van Indexis. De bouw, het beheer en het onderhoud van de distributienetten voor elektriciteit worden uitgevoerd door Eandis voor rekening van de distributienetbeheerders. Dit omvat werken aan de distributienetten uitvoeren, aansluitingen doen, storingen en defecten oplossen, meterstanden opnemen en verbruiksgegevens beheren. Daarnaast voert Eandis de zogenaamde openbaardienstverplichtingen uit die aan de distributienetbeheerders in Vlaanderen zijn opgelegd.

Binnen de *zuivere intercommunales* waren uitsluitend de gemeentes actief (Interelectra, Pligas, IVEG, PBE, VEM, WVEM) en werd beslist dat ze zelf de distributie voor hun rekening zouden nemen, en dat ze voor de elektriciteitslevering een nieuwe maatschappij (Luminus) zou worden opgericht. Luminus werd aangeduid als standaardleverancier. Later brachten de drie overblijvende zuivere intercommunales (Interelectra, Iveg en WVEM) hun operationele activiteiten onder in een nieuwe maatschappij (Infrax). Infrax verzorgt voor hun rekening de exploitatie, het onderhoud en de ontwikkeling van alle leidinggebonden nutsvoorzieningen (aardgas, elektriciteit, kabeltelevisie en / of riolering).

Levering

De levering van elektriciteit betreft de aflevering en/of verkoop of wederverkoop van elektriciteit aan afnemers. De leveranciers vallen net als de distributienetbeheerders onder de bevoegdheid van de Gewesten.

Alle afnemers in Vlaanderen zijn sinds 1 juli 2003 volledig vrij hun leverancier te kiezen. Leveranciers kunnen echter enkel elektriciteit leveren wanneer zij houders zijn van een leveringsvergunning toegekend door de VREG. Om te vermijden dat er klanten zonder elektriciteit zouden vallen, voorzag de wetgeving in een automatische toewijzing van alle afnemers die geen expliciete leverancierskeuze maakten bij de opening van de energiemarkt aan de standaardleverancier. Deze toewijzing gebeurde door de distributienetbeheerders. Wanneer een leverancier failliet gaat of zijn vergunning verliest komen afnemers automatisch

terecht bij een andere leverancier, eveneens aangeduid door de netbeheerder, de 'noodleverancier'.

De Elektriciteitsrichtlijn legt aan de leverancier een aantal verplichtingen op met het oog op een betere consumentenbescherming. Zo moet ervoor worden gezorgd dat het contract van de leverancier met zijn afnemer voldoet aan een aantal vereisten, moet de afnemer op toereikende wijze in kennis worden gesteld van ieder voornemen van de leverancier om de contractvoorwaarden te wijzigen en moet hij tevens worden ingelicht over zijn recht op opzegging wanneer hij van dergelijk voornemen tot wijziging in kennis wordt gesteld, moet de afnemer transparante informatie ontvangen over geldende prijzen en tarieven en over standaardvoorwaarden met betrekking tot de toegang en tot het gebruik van de elektriciteitsdiensten, mogen aan de afnemer geen kosten in rekening worden gebracht indien zij van leverancier wensen te veranderen, moet de afnemer transparante, eenvoudige en goedkope procedures ter beschikking krijgen voor het afhandelen van klachten en moet de afnemer toegang hebben tot de universele dienstverlening.

Naar de consument toe werden initiatieven ondernomen die bijdragen tot meer mededinging, zoals de tariefsimulatoren opgesteld door de gewestelijke regulatoren, de klanteninlichtingendienst "Hermes" en de gedragscode voor leveranciers.

Onder andere in het kader van deze Europese bepalingen werd een Vlaams ODV-Besluit uitgevaardigd waardoor leveranciers verplicht worden een bepaalde opzeggingsprocedure te volgen, de afnemer recht krijgt op een minimale levering van elektriciteit, de afschakeling van een huishoudelijke afnemer aan bijzondere voorwaarden is onderworpen en een aantal eisen worden gesteld met betrekking tot de facturen.

In dit besluit wordt een onderscheid gemaakt tussen drie soorten Vlaamse afnemers. De huishoudelijke afnemers, de beschermde afnemers (huishoudelijke afnemers met een aansluiting waarbij op het adres van de aansluiting op het distributienet minstens een persoon gedomicilieerd is die een sociale toelage of een vervangingsinkomen geniet) en niet-huishoudelijke afnemers. Enkel de eerste twee vallen onder het toepassingsgebied van de openbardienstverplichtingen met sociaal oogmerk. De niet-huishoudelijke afnemers genieten enkel meer formele rechten zoals de vermelding van bepaalde informatie op de factuur.

7.1.2 Regulatoren: CREG en VREG

In België zijn meerdere sectorale regulatoren voor de elektriciteitsmarkt aangewezen de CREG op federaal niveau en een regulator per gewest (de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteit en het Gas (VREG) in het Vlaamse Gewest, de Commission wallonne pour l'énergie (CWAPE) in het Waalse Gewest en de Reguleringscommissie voor Energie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BRUGEL) in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Zij hebben ook contacten met overkoepelende instanties zoals de ERGEG (European Regulators Group for Electricity and Gas, een onafhankelijke adviesgroep voor de elektriciteits- en gasector die op 11 november 2003 werd opgericht bij besluit 2003/796/EG van de Europese Commissie om deze laatste te adviseren en te assisteren bij de consolidering van de interne energiemarkt), en de CEER (Council of European Energy Regulators, een vereniging die op 7 maart 2000 door de Europese regulatoren werd opgericht onder de vorm van een vzw).

Ook voordien was er al een soort regulator. Sedert de naoorlogse periode was er immers het Controlecomité voor de Elektriciteit en het Gas. In 1955 werd een akkoord gesloten om in onderling overleg tussen vakorganisaties en werkgevers de elektriciteitssector te gaan beheren, in het belang van het hele land. Het ging om een doorgedreven sociaal overleg waarin de overheid niet werd betrokken. De overheid wilde echter meer zicht krijgen op de activiteiten van het Comité en daarom werd de instelling in 1964 naar aanleiding van een nieuwe overeenkomst geofficialiseerd. Het Controlecomité werd omgevormd tot een openbare instelling onder de voogdij van de federale Minister van Economische Zaken. De organisatie en structuur van het Controlecomité werden vastgelegd in een K.B.

Het Controlecomité had tot taak erover te waken dat de technische, economische en tarifaire toestand en ontwikkeling van de elektriciteits (en gas-) sector op het algemeen belang gericht zouden zijn. Zij stond er onder andere voor in erover te waken dat de tarieven en leveringsvoorwaarden voor alle afnemers in elektriciteit zouden worden vastgesteld in functie van het algemeen belang. Er bestond immers geen concurrentie, wat tot gevolg kon hebben dat eenzijdig te hoge energieprijzen werden aangerekend aan de consument. Voorts moest het Controlecomité ervoor zorgen dat een éénvormig nationaal boekhoudplan werd opgesteld, dat door de elektriciteitsbedrijven moest worden toegepast. Ook diende het Comité na te gaan welke gevolgen er moesten worden gegeven aan iedere bij hem ingediende klacht in verband met iedere levering van elektriciteit.

De Europese Elektriciteitsrichtlijnen eisten dat de lidstaten een onafhankelijke bevoegde instantie zouden aanwijzen of creëren. Zij zijn verantwoordelijk voor het garanderen van non-discriminatie, daadwerkelijke mededinging en doeltreffende marktwerking, en voor de vaststelling of voorafgaande goedkeuring van de methoden voor het berekenen of vastleggen van de voorwaarden voor de aansluiting op en de toegang tot de netwerken, inclusief de transmissie- en distributietarieven en de verstrekking van balanceringsdiensten.

De nauwe verwevenheid van overheid en energiebedrijven binnen het Controlecomité maakten het onmogelijk dat dit Comité de taak van toezichhoudende instantie op zich zou nemen. Daarom creëerde de Belgische Elektriciteitswet een tweede regulator: de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG). Aanvankelijk bleven het Controlecomité en de CREG gewoon naast elkaar bestaan. De CREG was bevoegd voor het geliberaliseerde deel van de energiemarkt, terwijl het Controlecomité verantwoordelijk was voor het marktgedeelte dat betrekking had op de nog gebonden afnemers. Op 1 juli 2003 werd het Controlecomité afgeschaft. Het merendeel van haar taken werd overgeheveld naar de CREG.

De CREG

De Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) is het federaal organisme voor de regulering van de elektriciteits- en aardgasmarkt in België. Ze is een autonoom organisme met rechtspersoonlijkheid. De CREG telt op dit ogenblik 1 voorzitter, 3 directeurs en 61 personeelsleden. De werkingskosten van de CREG worden gefinancierd door de federale bijdrage en verrekend in de elektriciteitstarieven.

De CREG bestaat uit twee organen: het Directiecomité en de Algemene Raad. Het Directiecomité staat in voor het operationeel bestuur van de CREG en is belast met een dubbele taak: een raadgevende taak ten behoeve van de overheid inzake de organisatie en werking van de elektriciteits- en aardgasmarkt en een algemene taak van toezicht en controle op de toepassing van de betreffende wetten en reglementen. De Algemene Raad heeft als taak richtsnoeren te bepalen voor de toepassing van de elektriciteitswet, adviezen te

formuleren aan de Minister en het Directiecomité en een discussieforum te zijn over de doelstellingen en strategieën van het energiebeleid. De Algemene Raad bestaat uit vertegenwoordigers van de overheid, zowel federaal als gewestelijk, afgevaardigden van de werknemersorganisaties en vertegenwoordigers van producenten, distributienetbeheerders, leveranciers en milieuverenigingen.

Tot de concrete taken van de CREG behoren:

1. de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het beheer van het transmissienet controleren en garanderen.
2. de vergunningsaanvragen onderzoeken voor de bouw van nieuwe productie-installaties. De voorwaarden voor de toekenning van vergunningen mag niet tot een belemmering of beperking van de mededinging leiden. Daarom werd de procedure zo eenvoudig mogelijk gehouden en kunnen er uitsluitend voorwaarden worden opgelegd die daadwerkelijk relevant zijn voor het toekennen van een vergunning. Sinds de Wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie, kunnen nieuwe nucleaire installaties niet meer het voorwerp uitmaken van een vergunning.
3. het indicatief programma van de middelen voor de productie van elektriciteit opstellen en indien nodig aanpassen. Om de bevoorradingzekerheid veilig te stellen is een planning op lange termijn van de investeringen in productiemiddelen noodzakelijk. De CREG is belast met het opmaken van een indicatief programma voor de productiemiddelen, dat ter goedkeuring aan de Minister wordt voorgelegd. Dit programma is een tienjarenprogramma dat om de drie jaar moet worden geactualiseerd. Het werd een eerste maal opgemaakt in januari 2002. Het indicatief programma bepaalt de behoefte aan productiemiddelen om aan de verwachte elektriciteitsvraag in België te voldoen gedurende de periode 2002-2011. Indien de CREG vaststelt dat er een risico bestaat dat de geplande productiecapaciteit niet zal voldoen aan de verwachte elektriciteitsvraag, kan zij een oproep doen tot het indienen van aanvragen voor productievergunningen.
4. jaarlijks de tarieven goedkeuren voor aansluitingen op het transmissienet en het gebruik ervan, en van de ondersteunende diensten die de transmissienetbeheerder levert. Elk jaar moet Elia de tarieven voor aansluiting op het transmissienet en het gebruik ervan, alsmede de tarieven voor de ondersteunende diensten die hij levert, aan de CREG ter goedkeuring voorleggen in de vorm van een tariefvoorstel. Deze tarieven moeten niet-discriminatoire en transparant zijn en bepaald worden in functie van de kosten. Ze moeten het de netbeheerder mogelijk maken om het geheel van zijn reële exploitatiekosten te dekken en mogen bovendien een billijke winstmarge inhouden ter vergoeding van het kapitaal geïnvesteerd in het transmissienet om de optimale ontwikkeling ervan op lange termijn te waarborgen. Bij de vaststelling van de tarieven moet de algemene tariefstructuur die door de federale regering wordt bepaald, in acht worden genomen, alsook de basisprincipes die de netbeheerder moet toepassen voor de boekhoudkundige verwerking van de kosten en de doelstellingen die de netbeheerder moet nastreven inzake kostenbeheersing. Die tariefstructuur onderscheidt vier tarieven, namelijk de tarieven voor aansluiting op het transmissienet, de tarieven voor het gebruik van het transmissienet, de tarieven voor de ondersteunende diensten en de tarieven voor de belastingen, heffingen, toeslagen en bijdragen. De tarieven worden bepaald per klantengroep. In de mate dat deze tarieven van toepassing zijn op de netgebruiker moeten zij hem afzonderlijk worden gefactureerd. De transmissienetbeheerder dient, naast de wettelijk voorgeschreven boekhouding ook een analytische boekhouding te voeren om voor de nodige transparantie in de opbouw van de tarieven te zorgen.
5. Jaarlijks de tarieven goedkeuren voor aansluiting op de distributienetten en het gebruik ervan, alsook tot de tarieven voor de ondersteunende diensten geleverd door de beheerders van deze netten. De CREG is inderdaad ook voor de tarificatie van de

distributienetten bevoegd. Vermits er echter meerdere distributienetbeheerders zijn, moet de CREG voor elke distributienetbeheerder afzonderlijk, individuele distributienettarieven goedkeuren.

6. Voorstellen doen voor een technisch reglement. Dit technisch reglement bepaalt ondermeer de technische minimumvereisten voor aansluitingen op het transmissienet zowel van productie-installaties als van distributienetten evenals de uitrusting van direct op het transmissienet aangesloten afnemers en operationele regels waaraan de netbeheerder onderworpen is bij het technisch beheer van de elektriciteitsstromen.
7. toezicht en controle op de mededinging op de Belgische elektriciteitsmarkt. Terzake moet de CREG samenwerken met de Dienst voor de Mededingingen de Raad voor de Mededinging en werden binnen de CREG een aantal nieuwe instanties opgericht, namelijk de Geschillenkamer en de Bemiddelings- en Arbitragedienst. Deze instanties moeten meewerken aan het vrijwaren van de mededinging op de elektriciteitsmarkt. De Geschillenkamer is een administratief rechtscollege dat buitencontractuele geschillen tussen de beheerder van het transmissienet en de gebruikers ervan betreffende de toegang tot de infrastructuur beslecht en voor dewelke een partij eenzijdig een procedure kan opstarten. De Bemiddelings- en Arbitragedienst bemiddelen in geschillen met betrekking tot de toegang tot het transmissienet, het technisch reglement en de transmissietoegangs- en gebruikstarieven of doen er een scheidsrechtelijke uitspraak over. De Bemiddelings- en Arbitragedienst kan enkel tussenkomen wanneer partijen in de overeenkomst een arbitrageclausule hebben opgenomen of een ad hoc arbitrageovereenkomst sluiten.

Via de recente programmawet zou de CREG meer bevoegdheden krijgen en bevoegd worden voor alle onderdelen van de energieprijzen, en niet enkel voor transport- en distributienettarieven. "De CREG zou zo een algemene toezichtsrol krijgen over het niveau van transparantie en mededinging op de energiemarkt. De regulator zal dus elke vorm van anticoncurrentieel gedrag en/of oneerlijke handelspraktijken kunnen opsporen, die een invloed zouden kunnen hebben op de goede werking van de energiemarkt. De CREG moet onder andere nagaan of de energieprijzen objectief gerechtvaardigd zijn in vergelijking met de kosten van de onderneming die ze produceren".

8. fungeren als ombudsdienst. Deze dienst binnen de CREG is bevoegd voor alle geschillen tussen een eindafnemer en een producent, distributeur, leverancier of tussenpersoon. In dit kader moet zij klachten van eindafnemers onderzoeken, bemiddelen om gemakkelijker tot een minnelijke schikking te komen, aanbevelingen overmaken aan de producent, distributeur of leverancier wanneer geen minnelijke schikking wordt bereikt, een uitspraak doen als scheidsrechter voor elk geschil, doch met uitzondering van de geschillen waarvoor de Bemiddelings- en Arbitragedienst of de Geschillenkamer bevoegd is, eindgebruikers voorlichten over hun belangen en tenslotte ook adviezen uitbrengen op eigen initiatief of op verzoek van de Minister of de CREG.

De VREG

De VREG is publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap dat instaat voor de regulering, de controle en de transparantie van de Vlaamse elektriciteits- en gasmarkt. De VREG stelt zelf als missie "ervoor te willen zorgen dat de Vlaamse elektriciteits- en aardgasmarkt efficiënt georganiseerd wordt en werkt. Daartoe verstrekt zij advies aan de Vlaamse overheid en controleert en reguleert zij de energiemarkt. Bovendien informeert zij de gebruiker - particulier, zelfstandige of industrieel - en geeft zij antwoord op zijn vragen, zodat hij zelf kan oordelen welke energieleverancier het beste bij hem past". "De VREG maakt de vrije energiemarkt betrouwbaar: ze controleert en reguleert, ze zorgt voor overzichtelijkheid van de markt (transparantie), ze stelt de nodige informatie ter beschikking van het publiek, ze stimuleert het gebruik van de mogelijkheden van de vrije markt.

Het oprichtingsdecreet van de VREG stelt dat de VREG passende en doelmatige mechanismen moet ontwikkelen voor de regulering, controle en transparantie van de Vlaamse elektriciteitsmarkt. Hieruit kunnen drie algemene taken worden afgeleid:

- De VREG heeft een regulerende en raadgevende taak ten behoeve van de Vlaamse Regering inzake de organisatie en de werking van de Vlaamse elektriciteitsmarkt. Met 'regulering' wordt bedoeld 'het ordelijk laten verlopen van de markt'. De VREG stelt daartoe de nadere technische regels vast, onder meer in het technisch reglement voor de toegang tot het elektriciteitsnet en het beheer en de uitbreiding daarvan. Ze wijst de netbeheerders aan en reikt leveringsvergunningen uit aan de leveranciers. Haar adviesfunctie komt het duidelijkste naar voren bij het ontwerpen van en adviseren over uitvoeringsbesluiten in het kader van het elektriciteitsdecreet.
- De VREG is belast met het toezicht en de controle op de toepassing van de toepasselijke wetgeving. Ze controleert of de distributienetbeheerders en leveranciers de wettelijke en reglementaire verplichtingen nakomen (bv. openbare dienstverplichtingen). Ze behandelt geschillen die betrekking hebben op de toegang tot het distributienet of op de toepassing van het technisch reglement.
- De VREG heeft een informerende taak naar de marktactoren toe over de werking van de elektriciteitsmarkt en over de prijzen en voorwaarden die de verschillende leveranciers van elektriciteit hanteren, met inbegrip van het aanbieden van een objectieve prijs- en voorwaardenvergelijking.

De VREG is niet bevoegd om bindende uitspraken te doen over de contractuele en commerciële aspecten tussen leveranciers en energieafnemers. De VREG is ook niet bevoegd voor tariefgerelateerde aangelegenheden zoals de sociale maximumprijs, de distributienettarieven, de heffingen, ...

Tot de concrete werkzaamheden van de VREG behoren volgende opdrachten:

- Aanduiding en opvolging van netbeheerders voor de elektriciteitsmarkt. De VREG wijst na een procedure voor elk distributienet de netbeheerder aan voor een hernieuwbare termijn van 12 jaar.
- Aflevering en opvolging van leveringsvergunningen aan leveranciers (reguleren van de toegang tot en het gebruik van het distributienet). Wie elektriciteit wil leveren moet houder zijn van een leveringsvergunning. De aflevering van deze leveringsvergunningen na een procedure is een bevoegdheid van de VREG. De VREG kan ook toegekende vergunningen intrekken (wat bv. gebeurd is bij SourcePower).
- Uitreiken en ontvangen van groenestroomcertificaten en warmtekrachtcertificaten. De elektriciteitsleveranciers moeten als onderdeel van hun ecologische openbare dienstverplichtingen jaarlijks een minimumaandeel aan elektriciteit leveren die uit hernieuwbare energiebronnen wordt opgewekt. Daartoe werd een systeem van groenestroomcertificaten in het leven geroepen. Groenestroomcertificaten worden toegekend aan producenten van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen. Het systeem van groenestroomcertificaten bestaat uit twee delen, namelijk enerzijds de toekenning na een procedure van groenestroomcertificaten door de VREG aan de producenten en de registratie en het beheer ervan in een centrale databank, en anderzijds een verplichting voor de elektriciteitsleveranciers om jaarlijks een bepaald quotum groenestroomcertificaten in te leveren bij de VREG. Een soortgelijk systeem bestaat voor warmtekrachtcertificaten voor elektriciteit uit kwalitatieve warmtekrachtinstallaties.
- Bevordering van rationeel energiegebruik. De VREG heeft de taak gekregen om toe te zien op een aantal REG-openbare dienstverplichtingen van de leveranciers en

netbeheerders. Zo moeten zij programma's ter bevordering van het rationeel energiegebruik opstellen, minimumnormen inzake het rationeel energiegebruik bij hun eindafnemers behalen en informatie verstrekken over het elektriciteitsverbruik en de –kosten van de eindafnemers teneinde hen hieromtrent bewust te maken.

- Klachtenbehandeling, geschillenbeslechting en bemiddeling in geschillen.
- Marktmonitoring.
- Communicatie en informatieverlening over de elektriciteitsmarkt in het Vlaams Gewest.

Voorbeelden van marktregulering

In de elektriciteitssector bestaan er van oudsher prijscontroles (bv. door het vroegere controlecomité voor de elektriciteit en het gas) en bepaalt de overheid mee het investeringsprogramma. Dit zijn voorbeelden van *regulering van monopolies*. Sinds de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt is er heel wat regelgeving gemaakt om de dominante positie van Electrabel op de Belgische markt te doorbreken door de toegang tot de markt te bevorderen en voldoende marktspelers en voldoende concurrentie te stimuleren (*regulering van markttransities*). Op de website van de VREG is tevens de rekenmodule beschikbaar waarop consumenten prijzen van leveranciers kunnen vergelijken en simulaties kunnen doen (*regulering van informatieassymetrieën*). In de financiële markt (banken, verzekeringen...) is economische regulering niet zozeer gericht op mededinging en de bescherming van de consument, maar op het vrijwaren van de integriteit van het financieel systeem en het beheersen van financiële risico's (*Regulering van externaliteiten*).

7.2. Gas

De gas- en elektriciteitsmarkten hebben veel met elkaar gemeen, aangezien veel van de spelers op de beide markten actief zijn en zowel de Europese als de federale en Vlaamse de regelgeving zijn gestoeld op dezelfde principes en inhoudelijk in grote mate analoog is aan de elektriciteitswetgeving. Ook de regulatoren zijn op federaal en Vlaams niveau dezelfde. Er kan voor de grote lijnen dan ook worden verwezen naar de bespreking van de economische regulering en sectorale regulators in de elektriciteitssector.

7.3. Telecom

7.3.1 Marktregulering

Elektronische communicatienetwerken en -diensten behoren tot het fundament van de economische en sociale structuur van westerse landen. De algemene beschikbaarheid van betaalbare en veilige breedbandcommunicatienetwerken is een cruciale voorwaarde om de mogelijkheden voor groei en het creëren van werkgelegenheid te realiseren.

Oorspronkelijk was de markt van de telecomdiensten in handen van staatsmonopolies. Deze nutsector vertoonde door de netwerkinfrastructuur en de hoge vaste kosten die daarmee gepaard gaan, kenmerken van een natuurlijk monopolie. Naarmate de communicatiebehoeften van bedrijven en particulieren evenwel complexer werden, bleek dat de monopolies niet altijd in staat waren om die uitdaging aan te gaan. Bovendien hebben mobiele telecommunicatie en het gebruik van alternatieve infrastructuur zoals bv. kabelnetwerk ervoor gezorgd dat het natuurlijk monopolie doorbroken werd.

Met de publicatie van een oriëntatiedocument over de toekomst van de telecommunicatie in Europa zette de Europese Unie in 1984 de vrijmaking van de markt op de rails. In juli 1987 bracht de Commissie een Groenboek uit over de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt voor telecommunicatiediensten en -apparatuur. In 1993 en 1994 keurde de Raad van Ministers van de Europese Unie twee resoluties goed die de vrijmaking van de Europese telecommarkten tegen 1 januari 1998 beoogden. De belangrijkste doelstellingen waren bevordering van concurrentie, consolidatie van de interne markt en behartiging van de belangen van de burger. Op internationaal niveau ondertekenden in 1997 ondertekenden 69 lidstaten van de Wereldhandelsorganisatie (WHO) de akkoorden over de vrijmaking van de sector.

Die openstelling van de markt vergde een heel wat complexer en uitgebreider reglementering dan voor een monopolie om ervoor te zorgen dat concurrenten hun diensten op voet van gelijkheid zouden kunnen aanbieden en geen misbruik van hun marktpositie zouden kunnen maken. Er werd dus wetgeving gemaakt die tot doel had een billijke omgeving voor alle mededingers te creëren, en erop toe te zien dat de rechten van de consumenten worden gevrijwaard en dat de marktspelers de regels naleven.

Die missie van marktregulering en -toezicht werd toevertrouwd aan instanties die niet aan politieke of marktinvloeden onderhevig mochten zijn. Het regelgevingsmodel beruste m.a.w. voornamelijk op de uitvoering van een gemeenschappelijk pakket EU-voorschriften door verschillende nationale regelgevende instanties die zijn belast met het toezicht op de markt.

Een belangrijk instrument bij die regulering zijn de **marktanalyses** die moet uitgevoerd worden door de nationale regulatoren. Die marktanalyses omvatten verschillende verplichte stappen:

- de bepaling van de relevante markt,
- de analyse van de concurrentiesituatie op die markt,
- de eventuele identificatie van operatoren met een sterke machtspositie,
- het opleggen van correctiemaatregelen aan die dominante operator(en) om ervoor te zorgen dat de overige spelers zich kunnen ontwikkelen op een markt waarop concurrentie heerst.

De resulterende regelgeving wordt in het jargon regelgeving ex ante genoemd. De Europese Commissie heeft de markten vastgelegd waarvoor dergelijke marktanalyses kunnen gebeuren en waarvoor door de lidstaten regelgeving ex ante kunnen uitvaardigen.

In de eerste aanbeveling van de Commissie uit 2003 werden 18 te analyseren markten vastgelegd, die betrekking hebben op de vaste en de mobiele telefonie, waaronder ook internationale roaming, op toegang, op huurlijnen en op omroepnetten. Op al deze markten dienden de regulatoren in te grijpen door de ondernemingen verplichtingen op te leggen wanneer er op de markten geen daadwerkelijke mededinging bestaat als gevolg van het feit dat de betrokken ondernemingen in een positie verkeren die kan worden gelijkgesteld met een machtspositie in de zin van artikel 82 van het EG-Verdrag (een situatie waarin een bedrijf een economische kracht bezit die haar in staat stelt zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten te gedragen). Daarbij was voorzien dat de bepaling van relevante markten mettertijd zou veranderen, naarmate de kenmerken van producten en diensten zich ontwikkelen en de mogelijkheden voor vraag- en aanbodsubstitutie veranderen.

In uitvoering van haar recente hervormingsvoorstellen, heeft de Commissie in 2007 de lijst met markten teruggebracht van 18 tot 7 en wil men de verplichtingen ex ante die werden opgelegd aan de operatoren met een sterke machtspositie opnieuw afschaffen van zodra er op een markt sprake is van voldoende en daadwerkelijke concurrentie. Ook de criteria die de regulatoren moeten gebruiken in hun marktanalyses werden geactualiseerd. Bij de aanwijzing van de markten die aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen, dienen drie cumulatieve criteria te worden gehanteerd. Het eerste criterium is de aanwezigheid van hoge toegangsbelemmeringen die niet van voorbijgaande aard zijn. Dat gebeurt aan de hand van indicatoren van toegangsbelemmeringen zoals omvang van de initiële investeringen, marktstructuur, marktontwikkeling en marktdynamiek, marktaandeel, marktprijzen, reikwijdte en dekkinggraad van concurrerende netwerken of infrastructuren... Die toegangsbelemmeringen moeten ofwel een structureel ofwel een regelgevend karakter hebben²⁵. Het tweede criterium staat slechts de aanwijzing toe van markten waarvan de structuur niet neigt naar een daadwerkelijke mededinging binnen de relevante tijdshorizon. De toepassing van dit criterium houdt in dat moet worden nagegaan wat de stand van zaken op concurrentiegebied is achter de toegangsbelemmeringen. Het derde criterium is dat toepassing van het mededingingsrecht alleen het marktfalen in kwestie niet voldoende zou verhelpen.

Elke markt die bij afwezigheid van regelgeving ex ante aan de drie criteria voldoet, komt voor regelgeving ex ante in aanmerking. Doel van het opleggen van ex ante-verplichtingen aan ondernemingen die zijn aangemerkt als ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht, is ervoor te zorgen dat deze marktmacht niet kan worden gebruikt om de mededinging op de relevante markt te beperken of te verstoren of om door hefboomwerking marktmacht op naburige markten te verkrijgen. De Commissie heeft met het oog op een eenduidige aanpak in de lidstaten tevens richtsnoeren uitgewerkt voor de nationale regulatoren.

De 7 markten²⁶ zijn aangewezen op basis van de bovenbeschreven drie cumulatieve criteria. De nationale regelgevende instanties moeten deze 7 producten- en dienstenmarkten analyseren. Zij dienen de overige markten aan de drie criteria te toetsen en indien nodig regulerende maatregelen te nemen.

²⁵ Structurele toegangsbelemmeringen zijn het gevolg van oorspronkelijke kosten- of vraagomstandigheden die leiden tot zodanig asymmetrische voorwaarden voor gevestigde exploitanten en voor nieuwkomers dat de markttoegang van die laatste wordt belemmerd of verhinderd. Zo kan er van hoge structurele belemmeringen sprake zijn wanneer de markt wordt gekenmerkt door absolute kostenvoordelen, aanzienlijke schaal- en/of synergievoordelen, capaciteitsbeperkingen en grote initiële investeringen. Belemmeringen van wettelijke of regelgevende aard zijn het gevolg van wetgevende, administratieve of andere overheidsmaatregelen die directe gevolgen hebben voor de voorwaarden voor de toegang tot en/of de positie van exploitanten op de relevante markt. Een voorbeeld is een beperking van het aantal ondernemingen dat toegang heeft tot het spectrum voor de levering van onderliggende diensten. Andere voorbeelden van wettelijke of regelgevende belemmeringen zijn prijscontroles of andere op de prijs betrekking hebbende maatregelen van overheidswege die aan de ondernemingen worden opgelegd en die niet alleen gevolgen hebben voor de markttoegang, maar ook voor de positie van ondernemingen op de markt.

²⁶ Deze 7 markten zijn:

1. Toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie voor particuliere en niet-particuliere gebruikers.
2. Gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie.
3. Gespreksafgifte op afzonderlijke openbare telefoonnetwerken, verzorgd op een vaste locatie.
4. (Fysieke) toegang tot netwerkinfrastructuur op wholesaleniveau (inclusief gedeelde of volledig ontbundelde toegang) op een vaste locatie.
5. Wholesalebreedbandtoegang
6. Afgevend segmenten van huurlijnen op wholesaleniveau, ongeacht van welke technologie gebruik wordt gemaakt om gehuurde of toepassings specifieke capaciteit te leveren.
7. Gespreksafgifte op afzonderlijke mobiele netwerken.

Naast verplichtingen ex ante afschaffen van zodra er op een markt sprake is van daadwerkelijke concurrentie en de mogelijkheid van gedwongen scheiding van activiteiten van operatoren, heeft de Europese Commissie nog andere wijzigingen opgenomen in haar hervormingsvoorstellen van 2007.

Zo beoogt de Commissie een onafhankelijke Europese Autoriteit voor de elektronischemarket in te stellen om de bestaande coördinatiemechanismen te verbeteren. Die schieten vandaag tekort volgens de Commissie omdat het perspectief van de nationale regulatoren grotendeels beperkt is gebleven tot de nationale grenzen. Dit heeft geleid tot inconsistentie in de regelgeving en concurrentievervalsing, waardoor de ontwikkeling van één Europese markt wordt belemmerd. Tegelijkertijd wordt voorgesteld de onafhankelijkheid en handhavingbevoegdheden van de nationale instanties op te voeren.

Tot slot wil de Commissie de beveiliging en de bescherming van de privacy opvoeren, om nummeroverdraagbaarheid sneller en efficiënter te maken en om een hoge kwaliteit van de dienst en een onbelemmerde toegang tot digitale en online-inhoud te bevorderen. De hervormingsvoorstellen willen er ook voor zorgen dat gebruikers met een handicap, oudere gebruikers en mensen met speciale behoeften een betere toegang tot elektronische communicatiediensten krijgen.

7.3.2 Regulatoren: BIPT en Regulator voor de media

De regulator is op federaal niveau het BIPT (Belgisch Instituut voor Postdiensten en telecommunicatie). Het BIPT staat onder leiding van een Raad. Het BIPT is bevoegd voor twee economische sectoren (de post en de telecommunicatie) en heeft twee soorten bevoegdheden.

- De regulering van de geliberaliseerde telecommunicatiemarkten. Het BIPT neemt maatregelen opdat het regelgevingskader wordt nageleefd, de concurrentie zich ten volle en billijk kan ontplooiën, sommige opdrachten van openbaar nut worden vervuld en de consumentenbelangen worden gevrijwaard.
- Uitoefening van een soeverein gezag op specifieke technische gebieden. Sommige hulpmiddelen, zoals het elektromagnetisch spectrum of de nummervoorraad, zijn schaars: er is een regulator nodig om het gebruik nauwkeurig te verdelen, te reglementeren en te controleren. Het Instituut vervult nog andere technische opdrachten van openbaar belang.

Naast zijn opdrachten inzake regulering en controle is het BIPT ook belast met het voorbereidende werk voor de Belgische regelgeving die van toepassing is op de post- en de telecommunicatiesector. Het Instituut draagt meer in het bijzonder bij tot de omzetting van de Europese richtlijnen.

De regulering door het BIPT heeft tot doel de reglementering en de controle te organiseren om een billijke concurrentie te bevorderen die alle gebruikers ten goede komt.

Een hulpmiddel bij die regulering is de marktanalyse (cf. supra). Voor die analyse en de regulering van de markten zijn hulpmiddelen inzake economische regulering nodig, zoals kostenmodellen van de operatoren die ontwikkeld zijn voor de vaste telefonie en de mobiele telefonie om onder andere de voorwaarden van de referentietarieven te bepalen, wurgprijzen te vermijden of de kosten van de universele dienst te berekenen. Na raadpleging van de betrokken spelers neemt het BIPT besluiten die concrete vorm geven aan de

verplichtingen die in het kader van de marktanalyses worden opgelegd of die erop gericht zijn meer specifieke problemen op te lossen om de werking van de markt te verbeteren.

Gebieden waarop het BIPT economische regulering uitvaardigt of toepast zijn:

- Toegang en interconnectie
- Transparantie, publicatie van informatie, referentieoffertes en gescheiden boekhouding
- Prijscontrole en kostentoerekening

Een specifiek pakket regulering, zowel op Europees als federaal niveau, betreft de universele dienstverlening. De universele telecommunicatiedienst omvat :

- de beschikbaarstelling op het hele grondgebied aan elke persoon die erom verzoekt van de basisdienst inzake spraaktelefonie en van de toegang tot het vaste openbare basisnet;
- het kosteloze versturen van noodoproepen;
- de beschikbaarstelling van een hulpdienst aan de abonnees;
- de beschikbaarstelling van een dienst inlichtingen aan de abonnees;
- instelling van de minimumdienst gedurende een zekere periode in geval van niet-betaling van de telefoonfactuur (mogelijkheid om door een andere abonnee te worden opgeroepen, met uitzondering van oproepen met betaling van de gesprekskosten door de opgeroepene, en de mogelijkheid om nummers van nooddiensten te vormen);
- de aanleg, het onderhoud en de werking van de openbare betaaltelefoons;
- de uitgave van de universele telefoongids (witte gids) in gebieden waar niemand een dergelijke telefoongids uitgeeft;
- de levering van een basisdienst inzake spraaktelefonie tegen tarieven die de toegang tot die dienst vergemakkelijken voor de personen bepaald in de wet (sociale tarieven).

Het BIPT verwijst op zijn website naar de websites van de operatoren zelf voor informatie over de aard van hun diensten en de geldende tarieven en naar de website van de Europese vereniging van mobiele operatoren (GSM-Europe) en van de Europese Commissie.

Wat de controletaken van het BIPT betreft, zijn twee diensten met die opdracht belast. Enerzijds de dienst voor de controle van de operatoren, die bijvoorbeeld nagaat of de voorschriften inzake universele dienst correct worden nagekomen of feitelijke vaststellingen doet om het Instituut te helpen bij het nemen van besluiten die op bepaalde operatoren gericht zijn. Anderzijds de nationale dienst voor de controle op het spectrum (NCS) die controleert of alle gebruikers van golven de voorschriften naleven die aan hen zijn opgelegd.

Tot slot is er de dienst Frequenties die belast is met het beheer van het Belgische radiospectrum. Die opdracht omvat zowel de dagelijkse frequentietoewijzingen en -coördinaties voor het Belgische spectrum als de langetermijnpolitiek inzake frequentieplannen en -herschikkingen. De dienst waakt ook over de correcte toepassing van de verschillende internationale overeenkomsten die door België zijn ondertekend in verband met het gebruik van het elektromagnetisch spectrum.

Sedert de lancering van de liberalisering van de telecommunicatie in de eerste helft van de jaren '90 is er een specifieke instantie – de Ombudsdienst – in het leven geroepen om de klachten van consumenten ten aanzien van de operatoren in de sector te behandelen. De onafhankelijkheid van die dienst is wettelijk verankerd. De tussenkomst van het Instituut beperkt zich tot de beschikbaarstelling van personeel aan de leidinggevenden.

De wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector heeft aan de Raad voor de Mededinging de zorg toevertrouwd om bepaalde geschillen tussen operatoren te beslechten, zowel op het stuk van elektronische communicatie als op postgebied. Om die zaken te onderzoeken vaardigt het Instituut een vertegenwoordiger af om de ambtenaren van de mededingingsautoriteit in hun werk bij te staan.

Bovendien voorziet de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie in de tussenkomst van de Raad voor de Mededinging bij de voorbereiding van de besluiten die het Instituut moet nemen in het kader van de analyse van markten die opgelegd is door het nieuwe Europese regelgevingskader. Afhankelijk van het geval is het advies dat daarbij door de Raad voor de Mededinging wordt verstrekt al dan niet bindend voor het Instituut.

Verder hebben de arresten van het Arbitragehof van 14 juli 2004 en van 13 juli 2005 wegens de steeds grotere technologische convergentie van de telecommunicatie en de audiovisuele diensten, de noodzakelijke samenwerking tussen de federale staat en de gemeenschappen bevestigd om bepaalde delen van het domein van de elektronische communicatie te beheren. De omvang van die materies en de praktische werkwijze voor het beheer ervan moeten nog worden vastgelegd in een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gemeenschappen. Krachtens dat samenwerkingsakkoord zal het Instituut moeten samenwerken met de overeenstemmende regulatoren van de drie gemeenschappen:

- de Vlaamse Regulator voor de Media voor de Vlaamse Gemeenschap;
- de Conseil supérieur de l'audiovisuel voor de Franse Gemeenschap;
- de Medienrat voor de Duitstalige Gemeenschap.

Op de Vlaamse Regulator voor de Media voor de Vlaamse Gemeenschap wordt ingegaan in het deel betreffende media.

7.4. Post

7.4.1 Marktregulering

De postmarkt wordt vaak geassocieerd met de rode brievenbus, de postzegel en de postbode die dagelijks met zijn fiets door de straat komt. In werkelijkheid omvat de postmarkt veel meer, en ook de behandeling van exprespost, pakjes, kranten en huis-aan-huis bezorging. Postdiensten omvatten de diensten met betrekking tot geadresseerde zendingen, die uit één van de volgende verrichtingen of uit een combinatie ervan bestaan: de ophaling - lichter, het sorteren, het vervoer, de distributie.

Al tientallen jaren terug zagen de eerste «time sensitive» producten het licht met de eerste ondernemingen voor snelpostdiensten per vliegtuig. Men zag de eerste «re mailing»-markten verschijnen, waarbij sommige ondernemingen er de voorkeur aan gaven om hun post rechtstreeks in het land van bestemming te laten afdrucken. Plots werden de traditionele posterijen geconfronteerd met concurrentie voor het transport van grensoverschrijdende post.

Het monopolie in België en andere landen omvatte uitsluitend het basisproduct briefpost. Expresverkeer, pakjes, kranten en ongeadresseerde zendingen vielen daarbuiten. Het is dat

segment van de postmarkt dat lange tijd een wettelijk beschermd monopolie is geweest, en waarvan sinds eind jaren '80 een hervorming aan de orde is.

Ten opzichte van andere netwerksectoren hebben de postdiensten specifieke kenmerken. De bedrijfskolom van netwerkindustrieën wordt doorgaans gekenmerkt door een fysieke infrastructuur, waarlangs de kernproducten verplaatst worden naar de eindgebruiker. De bouw van de infrastructuur vraagt grote investeringen zodat het economisch niet verantwoord is om meerdere, concurrerende netwerken naast elkaar te hebben. Bij de postdiensten bestaat geen fysiek netwerk zoals bij andere netwerkindustrieën. De postdiensten worden gekenmerkt door een

geïntegreerde verticale structuur waarbij gebruik gemaakt wordt van het fysieke netwerk van andere sectoren, zoals het wegvervoer en de luchtvaart. Hierdoor zijn er minder verzonken investeringskosten die aanleiding geven tot regulering van de toegang tot het netwerk. Bij de postdiensten vindt daarom geen verticale opsplitsing plaats, omdat daar om economische redenen minder behoefte aan is. Wel komt er (stapsgewijs) een volledige marktopening.

Dit startte met de «Postal Green Paper» van de Europese Commissie die in juni 1992 werd aangenomen. In dat document werd een definitie voorgesteld van de minimale postdienst, de liberalisering van de grensoverschrijdende post en van direct mail, alsook de oprichting van een onafhankelijke postregulator in elke lidstaat die zou worden belast met het opleggen van kwaliteitsnormen voor de universele dienst. Al die voorstellen pasten in het kader van de eenheidsmarkt. Het voorwerp van de hervormingen beperkt zich tot het basisproduct brieven en pakjes. In andere segmenten, zoals exprespost, kranten en huis-aan-huisreclame is al langere tijd concurrentie mogelijk.

In december 1997 werd Richtlijn 97/67 aangenomen. Die maakte een einde aan het klassiek postmonopolie dat op dat ogenblik alle postdiensten aan de enige staatsoperator toebedeelde. De richtlijn voerde een gefaseerde liberalisering in om de historische actoren de mogelijkheid te bieden zich geleidelijk aan dit nieuwe beleid van openstelling van de postmarkt aan te passen. De bedoeling is dat de consument er beter van wordt door bijvoorbeeld meerkeuzetarieven en efficiëntere bezorging, maar ook door uitbreiding van de dienstverlening via elektronische post. Behalve de verplichtingen tot omzetting (die België heeft nagekomen met het koninklijk besluit van 9 juni 1999, dat de wet van 31 maart 1991 aanpast) legde de richtlijn ook criteria op inzake definiëring van “voorbehouden diensten”, toegang tot het postnetwerk, tariefprincipes en een harmonisatie van de technische normen.

De Europese Unie opteerde voor een geleidelijke vrijmaking van de postmarkt. Daartoe werd in 2002 de richtlijn van 1997 gewijzigd om de voorbehouden sector in 2003 en 2006 in te perken. In 1997 gold namelijk nog een monopolie voor brieven tot 350 gram. In 2003 werd dat teruggebracht tot 100 gram of gefrankeerd met meer dan 3x het basistarief en sinds 2006 vallen alleen nog brieven beneden de 50 gram of 2½x het basistarief onder dat monopolie. De regels van Richtlijn 97/67/EG verplichten de leveranciers van de universele dienst om in hun interne boekhouding, althans voor alle diensten die tot de voorbehouden sector behoren enerzijds, en voor de niet-voorbehouden diensten anderzijds, afzonderlijke rekeningen bij te houden. De rekeningen voor de niet-voorbehouden diensten moeten een duidelijk onderscheid maken tussen de diensten die onder de universele dienst vallen en de diensten die er niet onder vallen.

Van de huidige 27 lidstaten hebben drie landen (Zweden, Finland, Verenigd Koninkrijk) hun postmarkt volledig geliberaliseerd. Nederland en Duitsland volgen in 2008 en Bulgarije,

Roemenië en mogelijk Tsjechië willen hun markt in 2009 volledig vrijgeven. In de overige landen is er nog een monopolie in de markt voor post tot 50 gram.

Volgens de Europese Commissie moet er een volledige vrijmaking van de markt komen. Zij stelt dat er met de geleidelijke openstelling van de markt, de snelle groei en dalende kosten van vervangende elektronische media, nieuwe automatiseringstechnologie en nieuwe eigendomsstructuren momenteel belangrijke veranderingen gaande zijn in de EUpostsector. Bij de aanvang van de 21e eeuw wordt De Post geconfronteerd met twee onvermijdelijke ontwikkelingen die raken aan de kern van haar activiteiten en invloed hebben op de toekomstperspectieven. Enerzijds krimpt de klassieke markt en anderzijds daalt het postvolume (cf. groeiend aantal spelers op de markt, nieuwe informatiekanaal die de plaats innemen van de traditionele brievenpost zoals e-mail, sms-berichten en internet voor marketing en onlinereclame en elektronische facturering). "Daarmee neemt de druk op de sector toe om concurrerender en efficiënter te werken, omdat anders de werkgelegenheid en de duurzaamheid van de dienstverlening nadelig beïnvloed kunnen worden. Door de uiteenlopende juridische en marktomstandigheden waarin Europese postexploitanten opereren, wordt de mededinging verstoord en worden verdere hervormingen ontmoedigd. Voorts bestaan er een reeks belemmeringen voor een effectieve concurrentie op de postmarkt, in de vorm van bijvoorbeeld nog bestaande monopolies of diverse machtigingen en vergunningsstelsels. De verplichting om een universele postdienst aan te bieden, mag dan wel in een aantal regio's van bepaalde landen economisch onverantwoorde kosten meebrengen, toch is het voor de burger en het bedrijfsleven van de EU van essentieel belang dat de universele dienst in alle geografische regio's blijft bestaan."

Bovendien is er de vervalclausule van artikel 27 van de postrichtlijn, waardoor de richtlijn op 31 december 2008 wordt ingetrokken wanneer er voor deze datum geen nieuw voorstel van de Commissie is goedgekeurd. De sector zou dan onderworpen worden aan bepaalde voorschriften van het EG-Verdrag (met name artikel 86 – verbod op misbruik economische machtspositie), en er zou meer divergentie komen in het juridisch kader en in de universele-dienstnormen.

De Commissie stelde in haar voorstel dat de markt met bepaalde waarborgen in 2009 in alle lidstaten volledig kan worden opengesteld. In het Europees Parlement werd een compromis bereikt dat die datum uitstelt tot 2011 en voor een aantal landen tot 2013. Postoperatoren uit landen waar de liberalisering nog niet volledig is, mogen hun diensten niet aanbieden in landen waar de postmarkt al wel volledig vrij is, en dit om oneerlijke concurrentie te vermijden.

Naast de verdere inperking en eventuele afschaffing van de voorbehouden sector was er discussie over de volgende kwesties:

- 1) Omvang universele dienst (de vraag welke postproducten blijvend en verplicht aan de universele dienst moeten worden onderworpen).
- 2) Normen universele dienst (specifieke normen zoals: de post die ten minste vijfmaal per week op alle punten op het grondgebied van een lidstaat moet worden opgehaald en bezorgd; diensten moeten betaalbaar en toegankelijk zijn, toelating om uniforme tarieven te gebruiken...).
- 3) Financieringsmechanismen als alternatief voor een monopolie (vraag naar vormen van alternatieve financiering van de universele dienst, zoals uitschrijving van overheidsopdrachten voor dienstverlening, staatssteun, een sectorale bijdrage en een kostendelingsfonds als alternatieven voor de voorbehouden sector).
- 4) Toegang tot bepaalde faciliteiten/middelen van de postinfrastructuur (wegwerken van talrijke juridische beperkingen op nationaal niveau op het gebruik van (ofwel de "toegang"

- tot) bepaalde onderdelen van de postinfrastructuur, zoals bussen voor de ophaling en bestelling van zendingen en gegevensbanken met postcodes en adreswijzigingen).
- 5) De rol van de lidstaten of van nationale regelgevende instanties (regulators), specifiek wat betreft het toezicht op en/of het verplichtstellen van de toegang tot dergelijke faciliteiten en wat betreft de vaststelling van procedures die de integriteit en het vertrouwen van de gebruiker waarborgen.
 - 6) "Downstream"-toegang (de toegang van derden tot de infrastructuur van een gevestigde exploitant, en met name diens sorteer- en bestelfaciliteiten).
 - 7) De gevolgen op de werkvoorwaarden (maximale werktijd, rustperiodes, minimumloon, gezondheid en veiligheid op het werk);

In de meeste landen van de Europese unie:

- is gezorgd voor de vrijwaring van de universele dienst;
- zijn er voorwaarden inzake netwerktoegang vastgesteld;
- is een boekhoudsysteem ingesteld dat de rekeningen scheidt;
- zijn er kwaliteitsdoelstellingen vastgelegd voor de nationale en internationale post;
- is er een harmonisering van de geschillenbehandeling.
- is er een onafhankelijke regulator.

In België wordt de universele postdienst in België uitgevoerd door de oorspronkelijke leverancier De Post. De artikelen 129 tot 154ter van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven specificeren het kader waarin de Belgische postsector evolueert. In die artikelen worden onder meer de begrippen postdiensten, openbaar postnetwerk, postzending, direct mail, enz. gedefinieerd.

Daarin worden ook de bevoegdheden van het BIPT (de regulator, cf. supra onder telecom) beschreven inzake postaangelegenheden, het doel en de opdrachten van openbare dienst van De Post, de inhoud en de vereisten die verband houden met de universele postdienst, de algemene bepalingen over de verstrekking van de postdiensten, de voorwaarden voor de verstrekking van postdiensten die niet tot de universele dienst behoren ... Bovendien schrijft een beheerscontract tussen de Staat en De Post de regels en de uitvoeringsbepalingen voor van de taken die deze laatste op zich neemt met het oog op de uitvoering van haar opdrachten van openbare dienst alsook met het oog op de financiële tegemoetkoming van de Staat die bestemd is om de opdrachten van openbare dienst te dekken op basis van de werkelijke kosten.

De diensten die momenteel uitsluitend voorbehouden zijn aan De Post zijn:

- het ophalen, het sorteren, het vervoer en de distributie van binnenlandse brievenpost, al dan niet per spoedbestelling met een prijs van minder dan 2,5 maal het openbaar tarief van brievenpost van de laagste gewichtsklasse van de snelste standaardcategorie, voor zover het gewicht lager is dan 50 gram;
- inkomende grensoverschrijdende post en direct mail, binnen dezelfde prijs- en gewichtsgrenzen.

De natuurlijke of rechtspersonen die een universele postdienst willen verstrekken, hebben daarvoor een vergunning nodig. De universele postdienst omvat de volgende verrichtingen:

- het ophalen, het sorteren, het vervoer en de distributie van postzendingen tot 2 kg;
- het ophalen, het sorteren, het vervoer en de distributie van postpakketten tot 10 kg;
- de distributie van de postpakketten ontvangen vanuit andere lidstaten tot 20 kg;

- de diensten in verband met aangetekende zendingen en zendingen met aangegeven waarde.

De vergunning wordt verleend op voorwaarde dat de aanvrager de verbintenis aangaat om een reeks voorwaarden na te leven en te laten naleven door zijn onderaannemers, en in voorkomend geval, door alle personen die hem personeel bezorgen (o.a. verzendingsduur, regelmaat, naleving van het geografische gebied, betrouwbaarheid van de diensten, vertrouwelijkheid en bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tariefprincipes...).

Verder is er een aangifteplicht voor elke natuurlijke of rechtspersoon die een postdienst die geen deel uitmaakt van de universele postdienst, verstrekt of wenst te verstrekken. De aangifte houdt eveneens de verbintenis van de aangever in om een aantal verplichtingen na te komen of te laten nakomen.

De tarieven van elke dienst die deel uitmaakt van de universeledienstverlening worden vastgesteld volgens de onderstaande principes:

- de prijzen moeten betaalbaar zijn en van die aard dat alle gebruikers toegang hebben tot de aangeboden diensten;
- de prijzen moeten op de kosten van de universele dienst gebaseerd zijn;
- de tarieven moeten transparant en niet-discriminerend zijn;
- de tarieven zijn identiek over het gehele grondgebied van het Rijk, ongeacht de plaats van ophaling en distributie.

De Belgische wet legt bovendien aan het BIPT de taak op om elk jaar de kosten te berekenen van de universele postdienst die door de aangewezen leverancier wordt verstrekt, namelijk De Post. Hiertoe werd een model ontwikkeld, waarin elk jaar de nodige gegevens moeten worden ingevoerd, die hoofdzakelijk uit de analytische boekhouding van De Post komen. De kostprijs van de universele dienst betreft de "onevenredige last" die kan worden veroorzaakt door de verplichtingen om die universele dienst te leveren. De onevenredige last voor de leverancier van de universele dienst wordt berekend door de som te maken van de last (verliezen) die voortvloeit uit de universeledienstverplichtingen enerzijds en de winst uit de voorbehouden diensten anderzijds. Als het resultaat positief is, wordt de last beschouwd als volledig gecompenseerd door de voorbehouden diensten. Als het resultaat van die operatie negatief is, dan vormt deze de onevenredige last waarvoor een beroep kan worden gedaan op het "Compensatiefonds voor de universele postdienst". Het CFUD wordt niet automatisch ingeschakeld; dit moet officieel worden aangevraagd en gerechtvaardigd door De Post en vervolgens door het BIPT worden goedgekeurd.

7.4.2 Regulator

Cf. supra: BIPT

7.5. Media

7.5.1 Marktregulering

De mediemarkt omvat grosso modo zes deelmarkten:

1. De markt voor kabeltransmissie

2. De televisiemarkt
3. De internetmarkt
4. De film distributie markt
5. De markt voor de uitoefening van auteursrechten (copyrights)
6. De uitgeversmarkt

Het mediabeleid is in de afgelopen decennia steeds meer bepaald door wet- en regelgeving in Europees verband. Zo gelden er vanuit de EU regels voor grensoverschrijvende televisie, voor telecommunicatie, mededinging (antitrust, fusiecontrole), staatssteun en elektronische diensten. Zij werden oorspronkelijk – vanaf eind jaren tachtig - opgesteld om de omroepwetgeving in de EU-lidstaten te harmoniseren en een gemeenschappelijke markt te creëren.

De hoeksteen van de audiovisuele wetgeving van de EU is de richtlijn "Televisie zonder grenzen" (Television Without Frontiers, TWF), die de voorwaarden bepaalt voor televisie-uitzendingen binnen de interne markt. De richtlijn dateert uit 1989 en is in 1997 en 2007 herzien. De richtlijn verplicht de lidstaten hun nationale wetgeving op elkaar af te stemmen, om ervoor te zorgen dat:

- het vrije verkeer van televisieprogramma's binnen de interne markt niet wordt belemmerd;
- de productie en verspreiding van Europese televisieprogramma's worden bevorderd (o.a. door te bepalen dat ten minste de helft van de zendtijd van televisiekanalen, voor zover haalbaar, wordt gereserveerd voor films en programma's die in Europa zijn geproduceerd);
- de consumenten worden beschermd op het terrein van reclame, sponsoring en telewinkelen, met name in verband met oneerlijke handelspraktijken;
- bepaalde waarden van algemeen belang, zoals culturele diversiteit, worden beschermd;
- regeringen maatregelen treffen om een breed publiek toegang te geven tot belangrijke evenementen (bv. Olympische Spelen of wereldkampioenschap voetbal), die niet uitsluitend via betaaltelevisie mogen worden uitgezonden;
- regeringen maatregelen treffen voor het beschermen van minderjarigen en de openbare orde;

Het snelle tempo waarmee technologische innovaties elkaar opvolgen, heeft geleid tot convergentie van uitzend- en telecomtechnologieën. Daarom heeft de EU in 2003 omroep- en telecomdiensten onder dezelfde regelgeving gebracht. Zo worden voor iedereen gelijke voorwaarden gecreëerd in een "geconvergeerde omgeving" waarin consumenten via de kabel toegang tot internet en zelfs telefoondiensten krijgen, en via vaste en mobiele telecommunicatienetwerken tot online video- en omroepdiensten

De huidige TWF-richtlijn werd eind 2007 vernieuwd omwille van ontwikkelingen zoals digitalisering en convergentie (waardoor verschillende communicatiediensten steeds meer gebruik van dezelfde netwerken). De recente aanpassing laat de grondbeginselen van de richtlijn onaangetast, maar:

- breidt de richtlijn uit tot nieuwe mediadiensten, zoals televisie-op-aanvraag of diensten die via internet of mobiele telefoons worden aangeboden;
- bouwt de beperkingen voor de uitzendtijd en de inhoud van TV-reclame af;
- staat onder bepaalde voorwaarden indirecte reclame door "product placement" toe (productplaatsing verwijst naar het expliciete gebruik van een merkproduct door filmpersonages);
- Bevat maatregelen om het pluralisme in de media en de culturele diversiteit te bevorderen

De nieuwe wettelijke regeling voor de audiovisuele media zou tegen eind 2009 moeten omgezet zijn door alle lidstaten.

De Europese regels verplichten de EU-lidstaten tevens om publieke omroepen te ondersteunen, omdat deze een belangrijke rol spelen bij het vervullen van de democratische, sociale en culturele behoeften van iedere samenleving, en pluralisme in de media in stand houden ondanks de trend naar mediaconcentratie. Elke lidstaat kan zelf de structuur van zijn publieke omroep bepalen en de taken van die omroep afstemmen op het algemeen belang. Hij kan de publieke omroep ook financieel ondersteunen, voor zover deze financiering wordt gebruikt voor het vervullen van een publieke opdracht en niet het normale handelsverkeer belemmert of de concurrentie tussen omroepen verstoort.

De tweede hoeksteen van het audiovisuele beleid van de EU is het MEDIA-programma,. Het financiert de productie van Europese films en televisieprogramma's van hoge kwaliteit en de distributie hiervan in en buiten Europa. Het heeft ook tot doel het concurrentievermogen van de lokale industrie op de internationale markt te verbeteren.

Niet enkel de ondersteuningsmechanismen (MEDIA-programma) en de communautaire regelgeving inzake inhoud (richtlijn "Televisie zonder grenzen") zijn van invloed op de Europese audiovisuele sector, maar ook een groot aantal andere beleidsterreinen heeft een aanzienlijk effect op mediaondernemingen.

- Mededinging: de voorschriften op dit terrein hebben tot doel te verhinderen dat de mededinging op illegale wijze beperkt wordt en om een gezonde concurrentie te waarborgen zonder verstoring van de interne markt. Het EG-Verdrag verbiedt vormen van overheidssteun die de concurrentie vervalsen doordat bepaalde ondernemingen een voorkeursbehandeling krijgen. Staatssteun ten behoeve van "diensten van algemeen economisch belang" - waaronder publieke omroepdiensten - is echter toegestaan. Een mededeling van de Commissie van november 2001 heeft in dit verband de mogelijkheid geboden de criteria voor de toepassing van de mededingingsregels binnen de openbare omroepen te verduidelijken. Door de goedkeuring van de mededeling over film in september 2001 heeft de Commissie de criteria uiteengezet, op grond waarvan staatssteun voor film- en televisieproducties verenigbaar is met het EG-Verdrag.
- Mediapluralisme: maatregelen ter bescherming van het pluralisme van de media stellen in de regel een limiet vast voor het maximale aantal participaties in mediabedrijven en belemmeren een gelijktijdige cumulatie van zeggenschap over of deelname in mediabedrijven. Beoogd wordt hierdoor de vrijheid van meningsuiting te beschermen en te garanderen dat de media een breed scala aan standpunten en opinies uitdragen. In het Groenboek over diensten van algemeen belang van de Commissie van mei 2003 wordt er op gewezen dat de bescherming van het pluralisme in de media in eerste instantie een taak voor de lidstaten is. Op het ogenblik bevat het communautaire recht geen enkele bepaling op dit gebied. Een aantal communautaire wettelijke instrumenten levert echter een directe of indirecte bijdrage tot de doelstelling van het behoud van het mediapluralisme.
- Auteursrecht: het wettelijke kader voor de vastlegging van deze rechten wordt uiteengezet in Richtlijn 2001/29/EG betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij. Meer recent werd een richtlijn goedgekeurd betreffende de maatregelen en procedures om de handhaving van de intellectuele eigendomsrechten te waarborgen . Doel van de richtlijn is de harmonisatie van de wetgeving van de lidstaten inzake de middelen tot handhaving van de intellectuele

eigendomsrechten en de vaststelling van een algemeen kader voor de uitwisseling van informatie tussen de bevoegde instanties van de lidstaten.

- Elektronische communicatienetwerken en -diensten: in 1999 nam de Commissie het initiatief tot een omvangrijke herziening van het bestaande regelgevende kader voor de telecommunicatie om de sector beter in staat te stellen te concurreren en aan te passen aan de technologische vooruitgang en de eisen van de markt. Dit resulteerde in 2002 in de goedkeuring van een nieuw regelgevend kader voor elektronische communicatie.
- Consumentenbescherming: evenals voor de andere sectoren gelden alle communautaire regels inzake consumentenbescherming ook voor de audiovisuele sector. Hiertoe behoren met name de algemene bepalingen inzake oneerlijke en misleidende reclame en het recente voorstel voor een kaderrichtlijn betreffende oneerlijke "business-to-consumer"-handelspraktijken.

7.5.2 Regulator: de Vlaamse Regulator voor de Media

De Europese regelgeving bepaalt dat elke lidstaat een onafhankelijk reguleringsorgaan voor de media moet hebben. Gelet op de bevoegdheidsverdeling binnen België gaat het om regulatoren binnen de drie gemeenschappen (de Vlaamse Regulator voor de Media, de Conseil supérieur de l'audiovisuel en de Medienrat) waarbij er vrij veel interferentie is met de bevoegdheden van het BIPT.

De Vlaamse Regulator voor de Media is de opvolger van het Vlaams Commissariaat voor de Media die belast was met het toezicht op de commerciële uitzendingen, de verdeling van de kabel-TV capaciteit tussen de individuele operatoren en het uitreiken van radio- en TV-licenties.

De Vlaamse Regulator voor de Media heeft als opdrachten de handhaving van de mediaregelgeving binnen de Vlaamse Gemeenschap, het beslechten van geschillen in verband met de mediaregelgeving en het uitreiken van de media-erkenningen en -vergunningen.

Binnen de Vlaamse Regulator voor de Media bestaan twee kamers :

- een algemene kamer;
- een kamer voor onpartijdigheid en bescherming van minderjarigen.

De algemene kamer heeft de volgende taken :

- het toezicht op de naleving van en de beteugeling van de inbreuken op de bepalingen van de wetgeving met inbegrip van het toezicht op de naleving door de openbare omroep en de beteugeling van de inbreuken door de openbare omroep;
- het verlenen, het schorsen en het intrekken van de omroeperkenningen, met uitzondering van de erkenningen van de landelijke, regionale en lokale radio-omroepen, die verleend worden door de Vlaamse Regering op advies van de algemene kamer met betrekking tot de conformiteit;
- het verlenen van adviezen met betrekking tot de conformiteit met de Vlaamse Regering voor de erkenningen van de landelijke, regionale en lokale radio-omroepen;
- het uitreiken, wijzigen, schorsen en intrekken van zend- en transportvergunningen aan de erkende omroepen en de radio- en televisieomroepnetwerken;
- het geven en intrekken van de toestemming aan aanbieders van een kabelnetwerk, radio-omroepnetwerk en televisieomroepnetwerk om omroepprogramma's door te geven;

- het ontvangen van kennisgevingen van aanbieders van kabelnetwerken, zoals bedoeld in artikel 126, § 1, van het mediadecreet, van radiodiensten zoals bedoeld in artikel 54, § 2, en van televisiediensten zoals bedoeld in artikel 90, § 2;
- het bepalen van de relevante markten en de geografische omvang ervan voor producten en diensten in de sector van de elektronische communicatienetwerken, en het analyseren van deze markten om te bepalen of ze daadwerkelijk concurrerend zijn;
- het identificeren van ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht op de geanalyseerde markten, en het opleggen, indien nodig van maatregelen;
- het in kaart brengen van concentraties in de Vlaamse mediasector;
- het toezicht op de naleving door de openbare omroep van de beheersovereenkomst met de Vlaamse Gemeenschap, en het jaarlijks rapporteren hierover aan de Vlaamse Regering;

De algemene kamer is samengesteld uit vijf leden, twee magistraten, waaronder de voorzitter, en drie mediadeskundigen. De leden van de kamers worden aangesteld bij besluit van de Vlaamse Regering voor een hernieuwbare termijn van vijf jaar. De voorzitter en de ondervoorzitter van de beide kamers worden benoemd bij besluit van de Vlaamse Regering.

De Regulator wordt ondersteund door een administratie die momenteel 19 personeelsleden omvat.

De arresten van het Arbitragehof van 14 juli 2004 en van 13 juli 2005 hebben wegens de steeds grotere technologische convergentie van de telecommunicatie en de audiovisuele diensten, de noodzakelijke samenwerking tussen de federale staat en de gemeenschappen bevestigd om bepaalde delen van het domein van de elektronische communicatie te beheren. De omvang van die materies en de praktische werkwijze voor het beheer ervan moeten nog worden vastgelegd in een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gemeenschappen. Krachtens dat samenwerkingsakkoord zal de Vlaamse Regulator voor de Media moeten samenwerken met het BIPT.

7.6. Spoor

7.6.1 Marktregulering

De Europese spoorwegsector werd in het verleden gekenmerkt door staatsmonopolies waarbij de staat verantwoordelijk was voor zowel het netwerk als de exploitatie. Het netwerk in België werd in de 19de eeuw echter in eerste instantie gepland, gefinancierd en gebouwd door de private sector. Vanaf het laatste decennium van de 19de eeuw begon de Belgische Staat aan een grote terugkoopactie en in 1926 ging men over tot de oprichting van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS). Men vreesde namelijk dat een te groot deel van het spoornet in buitenlandse handen zou komen. Op economisch vlak gaf de zeer vrije wetgeving op de concessies niet het gewenste resultaat: dubbele uitbatingen, gebrek aan eenheid in de tarieven en moeilijkheden in de organisatie van het spoorverkeer.

De markthervormingen in de spoorwegsector zijn gebaseerd op negen richtlijnen, uitgevaardigd tussen 1991 en 2004. Deze hebben tot doel de consumentengerichtheid en de efficiëntie te verbeteren.

Gedurende de jaren 90 zijn er op Europees niveau drie belangrijke richtlijnen uitgevaardigd. Deze hadden niet zozeer een onmiddellijke opening van de markt tot doel maar creëerden de voorwaarden om in een latere fase tot marktopening over te gaan.

De Richtlijn 91/440/EEG voorzag men onder meer een scheiding tussen het netwerk en de exploitatie van dit netwerk. Een tweede doelstelling was een grotere transparantie in het gebruik van overheidsmiddelen tot stand te brengen en de schuldenlast van spoorwegondernemingen te verlichten. Ondernemingen moesten onafhankelijk van de staat worden, en moesten de beschikking krijgen over een budget en een boekhoudsysteem. Tot slot voorzag de richtlijn in toegangs- en doorgangsrechten voor internationale samenwerkingsverbanden om personenvervoersdiensten te leveren.

In 1995 werd een richtlijn vastgesteld die betrekking had op de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen en het toewijzen van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de tarifiering voor infrastructuurkosten.

In 1996 formuleerde de Commissie een strategie voor het verder openstellen van de spoorweginfrastructuur voor internationale goederenvervoerdiensten en werden in 2001 drie nieuwe richtlijnen aangenomen. Ze openden de markt van het internationale goederenvervoer op meer dan 50.000km spoorlijnen van het Trans-Europees Netwerk voor Goederenvervoer per Spoor (TENGS) in maart 2003 en voorzagen een verdere marktopening van het internationaal goederenvervoer in 2008. Zij hadden daarnaast betrekking op de volgende zaken:

- Toegang tot infrastructuur, met een scheiding tussen vervoersoperaties en aspecten van het infrastructuurbeheer zoals toewijzing van spoorcapaciteit, tarifiering en het toewijzen van vergunningen.
- gemeenschappelijke normen voor het verlenen van vergunningen aan spoorwegondernemingen .
- Capaciteitstoewijzing en tarifiering van infrastructuurkosten, via een organisatie die onafhankelijk is van elke spoorwegonderneming. Wat het in rekening brengen van het gebruik van de infrastructuur betreft, dienen de lidstaten een mechanisme voor prijsstelling toe te passen dat betrekking heeft op ten minste de marginale kosten van het gebruik van de infrastructuur. Lidstaten behouden de mogelijkheid de tarieven voor het gebruik van de infrastructuur op een zodanig peil te houden dat eerlijke concurrentie met andere vervoersmodaliteiten en een efficiënt gebruik van spoorwegen mogelijk blijft. Hiermee wordt voorkomen dat potentiële gebruikers uit de markt worden geprijsd.

Vervolgens deed de Commissie in 2002 vijf voorstellen om tot een geïntegreerde Europese spoorverkeersruimte te komen. Het gaat om (1) het voorstel voor een richtlijn betreffende de veiligheid, (2) wijzigingen van de richtlijnen ten aanzien van de interoperabiliteit van het hogesnelheidsspoor en het conventionele spoor, (3) voorstel voor een verordening inzake het Europees bureau voor de veiligheid en interoperabiliteit van de spoorwegen, (4) een voorstel voor een aanbeveling voor een besluit van de raad houdende machtiging van de Commissie te onderhandelen over de voorwaarden voor de toetreding van de Gemeenschap tot het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF) en (5) wijziging van richtlijn 91/440 om de toegangsrechten tot de spoorweginfrastructuur uit te breiden naar de binnenlandse vrachtdiensten.

Om het marktaandeel van het spoorverkeer te vergroten stelde de Europese in 2004 voor om het internationale personenvervoer per spoor open te stellen voor concurrentie. Volgens de plannen van de Commissie moeten alle spoormaatschappijen die daarvoor de nodige vergunningen hebben vanaf 1 januari 2010 internationale spoorverbindingen voor reizigers

kunnen aanbieden. Dit voorstel zorgt ook voor concurrentie op het binnenlandse spoornet want maatschappijen moeten langs hun internationaal traject ook reizigers kunnen vervoeren tussen twee steden in eenzelfde land. De EU-lidstaten kunnen die mogelijkheid wel wettelijk inperken. Daarnaast werden minimumregels vastgelegd voor de compensatie van passagiers en klanten bij vertragingen of schade, werd een vergunningssysteem voor treinbestuurders voorgesteld (Europees certificaat), en werden de uiteenlopende nationale veiligheidsreglementen voor het spoorverkeer vervangen door een set Europese regels waarop toegekeken wordt door een Europees spooragentschap en de Commissie.

Ook nu nog werd Europa aan verdere hervormingen in de spoorwegsector. Zo wil men een bij de toewijzing van rijpaden een betere coördinatie en voorrang voor het internationaal goederenverkeer realiseren. De beslissingen over de toewijzing van rijpaden worden momenteel immers nog door elke infrastructuurbeheerder afzonderlijk genomen volgens de regels van zijn lidstaat. Er komt ook meer aandacht voor spoorwegdiensten zoals terminals en rangeerstations. Er zijn investeringen nodig in capaciteitsvergroting van de terminals en rangeerstations en de toegang tot deze faciliteiten moet transparanter en gemakkelijker worden gemaakt voor alle spoorwegexploitanten die gebruik maken van de corridors. De Commissie wil tevens de bevoegdheden van de regelgevende instanties voor het internationale spoorwegverkeer expliciet vastleggen en hen aanmoedigen om intensiever samen te werken.

België heeft zich beperkt tot een strikte naleving van de EU-richtlijnen. Zo kwam er een opsplitsing in de boekhouding tussen het netwerk en de exploitatie en werd de markt voor goederentransport geopend voor een reeks grensoverschrijdende spoorlijnen. De Belgische wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, legt de bestuurlijke en wettelijke onafhankelijkheid van de NMBS vast ten opzichte van de overheid. Deze onafhankelijkheid wordt in deze wet echter beperkt vermits aan de NMBS een aantal verplichtingen worden opgelegd in verband met openbare dienstverlening, met name het binnenlands reizigersvervoer en het onderhoud en de instandhouding van het spoorwegnet. De regelgeving en voorwaarden waaronder de NMBS zijn publieke dienstverlening moet uitvoeren, worden vastgelegd in een beheerscontract tussen de NMBS en de Belgische staat.

Na het vrijmaken van het grensoverschrijdend goederenvervoer in 2006 is in 2007 ook het binnenlands goederenvervoer per spoor vrijgemaakt. Het nationale reizigersverkeer en het binnenlandse goederenverkeer zijn nog niet opengesteld waardoor de NMBS de enige speler blijft. Het samenvallen van infrastructuur en operator onder dezelfde holding kan aanleiding geven tot discriminatie ten opzichte van nieuwe operators die hun diensten wensen aan te bieden. De Belgische mededingingsautoriteiten en overheid dienen er dan ook op toe te zien dat enerzijds de voorwaarden die worden opgelegd aan toetreders aanvaardbaar zijn en anderzijds dat de NMBS haar marktdominantie niet misbruikt.

Sinds januari 2005 bestaat de structuur van de Belgische spoorwegsector uit drie overheidsbedrijven: een moederbedrijf (de holding NMBS) en twee dochterondernemingen, Infrabel verantwoordelijk voor het beheer van de infrastructuur van de spoorwegen en NMBS bevoegd voor het vervoer en de exploitatie. Infrabel is belast met het onderhoud en het beheer van de spoorweginfrastructuur, het beheer van de regelings- en veiligheidssystemen van deze infrastructuur, het verschaffen aan de spoorwegondernemingen van de diensten, de toewijzing van de beschikbare spoorweginfrastructuurcapaciteit en de tarifiering, de certificering van het personeel en van het rollend materieel van de spoorwegondernemingen. De 7,4 miljard euro historische schuldenlast van de NMBS werd geparkeerd in een Fonds voor

Spoorweginfrastructuur (FSI) dat tot doel heeft de spoorweginfrastructuur te verwerven, aan te leggen en te vernieuwen. Daarin komen ook de infrastructuuractiva van de NMBS. Nu de NMBS in drie werd gesplitst, worden voortaan drie beheersovereenkomsten opgemaakt.

Er werd voorzien dat Infrabel autonoom kan functioneren in haar betrekkingen met de spoorwegondernemingen en onafhankelijk van de NMBS-Holding, onder andere door onverenigbaarheden op het vlak van de samenstelling van de beheersorganen. Aangepaste tarifiering- en verdelingsystemen van de spoorweginfrastructuurcapaciteiten moeten ervoor zorgen dat alle spoorwegondernemingen een gelijke en niet discriminerende toegang krijgen tot de spoorweginfrastructuur, aan de behoeften van de gebruikers beantwoorden en een billijke concurrentie toelaten bij het leveren van spoorwegdiensten.

7.6.2 Regulator: Dienst Regulering van het Spoorvervoer en de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal

Daartoe werd een gespecialiseerde regulator opgericht die toezicht houdt op de naleving van de reglementaire bepalingen, en in het bijzonder op de wijze waarop Infrabel omgaat met de tarifiering en het toekennen van treinpaden met het oog op een niet discriminerend gebruik van de spoorweginfrastructuur: de Dienst Regulering van het Spoorvervoer en de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal

De Dienst is opgericht als een onafhankelijke dienst onder de directe en onmiddellijke autoriteit van de minister van Mobiliteit. De voornaamste opdrachten van de regulator zijn het toezicht houden op en controleren van:

- 1) De redactie van het referentiedocument voor het netwerk van Infrabel, de beheerder van het Belgische spoornet.
- (2) De verdeling van de spoorlijnen tussen de verschillende kandidaten voor het gebruik van het spoor, wakend over het optimale, niet-discriminerende karakter en volgens de principes en procedures vastgelegd door de Koning.
- (3) De inning van de bijdragen voor het gebruik van de spoorinfrastructuur door de beheerder die infrastructuur met als aandachtspunt of de bijdragen werkelijk gefactureerd werden en volgens de vastgelegde procedure.

Concreet heeft de dienst de volgende opdrachten:

- Studie en advisering van het beleid: advies geven, voorstellen doen, onderzoeken en studies uitvoeren met betrekking tot de spoorwegmarkt, inlichtingen vertrekken om de regels op te stellen inzake de vergunningen, de tarifiering en de toewijzing van de infrastructuurcapaciteit, samenwerken met de toezichthoudende organen van de andere lidstaten van de Europese Unie.
- Controle op de naleving van de wetgeving: netverklaring, heffingen, toewijzing van de infrastructuurcapaciteit, de mededinging op de markt voor spoorvervoerdiensten.
- Administratief afhandelen van geschillen: onderzoek en nemen van individuele beslissingen.
- Behandeling van klachten en administratief beroep: opleggen bewarende maatregelen en administratieve boetes om een einde te stellen aan de inbreuken op de netverklaring, de toewijzing van de capaciteit, de infrastructuurheffing enz.

De werkings- en personeelskosten van de regulator worden betaald door de spoorwegondernemingen die aan de spoorweginfrastructuurbeheerder een retributie betalen in

verhouding tot het aantal treinkilometers. De spoorweginfrastructuurbeheerder stort deze retributie door.

Voor de luchtvaartsector is de dienst in zijn hoedanigheid van economische regulator verantwoordelijk voor het afleveren van licenties voor de uitbating van luchthaveninstellingen en over de controle van de verplichtingen die een houder van deze licentie heeft. (tarieven, gebruiksvoorwaarden, kwaliteitshandvesten voor de service aan de gebruikers en passagiers, controle en vaststelling van gebreken, administratieve sancties)

Verder werd er binnen de FOD Mobiliteit en vervoer een afzonderlijke Dienst Veiligheid en Interoperabiliteit van de Spoorwegen opgericht. Deze dienst werkt onafhankelijk van de infrastructuurbeheerder, spoorwegondernemingen aanvrager of aanbestedende diensten en heeft volgende taken : (1) het verlenen van de toelating tot in gebruikneming van de subsystemen (infrastructuur en rollend materieel) van het spoorwegsysteem; (2) de afgifte, vernieuwing, wijziging en intrekking van de veiligheidscertificaten en veiligheidsvergunningen; (3) de ontwikkeling en de handhaving van het regelgevingskader van nationale veiligheidsvoorschriften; (4) de registratie van het rollend materieel; (5) het toezicht op de naleving van de veiligheidsvoorschriften en (6) het toezicht op de naleving van de Europese voorschriften inzake interoperabiliteit.

Er is ook een onafhankelijk onderzoeksorgaan voor ongevallen op het spoor. Dit onderzoeksorgaan heeft als opdracht om volledig autonoom onderzoek in te stellen naar ernstige ongevallen of ongevallen/incidenten die in licht gewijzigde omstandigheden tot een ernstig ongeval had kunnen leiden. Deze onderzoeken moeten toelaten de oorzaken van deze ongevallen te achterhalen en daarop aansluitend aanbevelingen te formuleren met het oog op de verbetering van de spoorwegveiligheid. Deze aanbevelingen zijn op de eerste plaats bestemd voor de Dienst Veiligheid en Interoperabiliteit van de Spoorwegen.

Tot slot is er de Directie Spoorvervoer van de FOD Mobiliteit en vervoer. Die heeft doel het spoorwegaanbod en de investeringen in deze sector te ondersteunen. Zij waakt onder andere over de naleving van de beheerscontracten die afgesloten werden tussen de Staat en de drie entiteiten van de NMBS-Groep: NMBS Holding, NMBS en Infrabel. Zij controleert de uitvoering van het jaarlijks investeringsprogramma en is bevoegd voor de uitwerking van de wetgeving, in het bijzonder de omzetting in Belgisch recht van de Europese wetgeving. Ze zorgt voor de uitreiking van vergunningen aan spoorwegondernemingen met een maatschappelijke zetel in België overeenkomstig de regels betreffende de toegang tot het beroep en tot de markt.

7.7. Water

7.7.1 Marktregulering

Tot dusver is er geen Europees beleid gericht op regulering van de watersector. Marktwerving in de watermarkt is blijkbaar een controversieel debat. In het kader van de GATS onderhandelingen binnen de WTO pleiten heel wat landen, vooral die met grote private waterbedrijven, voor toepassing van het GATS voor de watersector. De watermarkt zou hierdoor de facto volledig geliberaliseerd worden. Tegenstanders vrezen dat een liberalisering van de watermarkt meteen ook een verregaande privatisering van de drinkwatervoorziening met zich zal meebrengen. Dit zou volgens hen leiden tot prijsstijgingen en de garantie van

levering voor iedereen in het gedrang brengen. Zij pleiten er dan ook voor om water als een recht te beschouwen en niet als economisch goed te laten verhandelen.

Hoedanook is er in de praktijk duidelijk een tendens naar meer aandacht voor marktregulering in de watersector omdat het gaat om nutsbedrijven met een natuurlijk (regionaal) monopolie.

Vaak worden hierbij mechanismen gehanteerd die marktwerking simuleren: (1) informatie en transparantie over bedrijfsvoering, kosten- en prijzenstructuur (2) benchmarking (3) concurrentie voor de markt en (4) concurrentie in de markt.

- Informatie. Consumenten moeten goed geïnformeerd zijn over de kwaliteit en de prijs van wat er op de markt wordt aangeboden om op grond daarvan de beste keuze te kunnen maken. Als de markt uit zichzelf die informatie niet levert, kan marktwerking gesimuleerd worden door het openbaar maken van informatie over bedrijfsvoering en prijzen. Bedrijven die minder efficiënt produceren of in vergelijking met andere bedrijven uit dezelfde sector te hoge prijzen aanrekenen kunnen hierop aangesproken worden. In Nederland bijvoorbeeld publiceert VEWIN, de Vereniging van Waterbedrijven, reeds sinds haar oprichting in 1961 jaarlijks een overzicht van de drinkwatertarieven.
- Benchmarking of maatstafvergelijking. De essentie van benchmarking is dat de prestaties van een organisatie worden vergeleken met de prestaties van vergelijkbare organisaties om aanknopingspunten te vinden voor het verbeteren van haar eigen functioneren. Benchmarking gebeurt in de watersector zowel verplicht als vrijwillig. Engeland en Wales kennen een systeem van verplichte benchmarking. De regulator, het Office of Waterservices (OFWAT), legt op basis van benchmarking maximale prijsstijgingen op aan de waterdistributeurs. In Nederland voert VEWIN periodiek vrijwillige bedrijfsvergelijkingen uit.
- Concurrentie voor de markt. Bij concurrentie voor de markt wordt de markt opengesteld via aanbestedingen. Waterbedrijven kunnen meedingen om contracten binnen te halen. Zij behouden eens het contract is toegekend een monopoliepositie. Deze vorm van competitie is gebruikelijk in Frankrijk, waar de lokale overheden blijven instaan voor de watervoorzieningen, maar wel contracten voor de levering van drinkwater of zuivering van afvalwater afsluiten met derden. De infrastructuur van de leidingen en de installaties blijft in publieke handen, maar de exploitatie van drinkwaterwinnings- in afvalwaterzuiveringsinstallaties, de verzorging van het watertransport alsook het onderhoud van de installaties en van de leidingen wordt uitbesteed, meestal aan privé bedrijven.
- Concurrentie in de markt. Bij concurrentie in de markt kunnen de klanten kiezen bij wie ze drinkwater kopen of wie hun afvalwater zuivert. Deze vorm van competitie is niet gebruikelijk in de watermarkt. De reden hiervoor zijn de hoge transportkosten in de waterproductie en -distributie. Wel bestaan er ook mechanismen om dit te ondervangen en toch concurrentie in de markt toe te laten. Zo is het mogelijk dat klanten die op de grens liggen van twee gebieden voor drinkwaterdistributie kunnen kiezen van welk waterbedrijf ze drinkwater afnemen. Het betreft hier concurrentie aan de grenzen van een monopoliegebied, men spreekt in dit geval van cross border contracten. Een ander mechanisme is "common carriage". Dit houdt in dat de levering zowel gebeurt via de leidingen van het bedrijf in de eigen regio als via de leiding van andere bedrijven in de andere regio. In Engeland werd dit systeem na enkele jaren experimenteren definitief ingevoerd op 1 december 2005. Industriële watergebruikers die minstens 50.000 m³ water per jaar afnemen kunnen via common carriage water afnemen bij andere drinkwaterproducenten dan het bedrijf dat het monopolie heeft in hun regio. Via het Water Supply Licensing (WSL) kan de reguleringsinstantie OFWAT bedrijven toestaan om te

concurreren voor drinkwatercontracten voor grote watergebruikers. Zij moeten hiervoor overeenkomsten inzake “access pricing” afsluiten met andere waterbedrijven over de toegang tot leidingen en de overdracht van klanten.

Ook in Vlaanderen gaat om nutsbedrijven met een natuurlijk (regionaal) monopolie (drinkwater) en is er een wettelijk monopolie voor de uitbouw en de exploitatie van de bovengemeentelijke zuiveringsinfrastructuur (Aquafin), waarvan de voorwaarden worden geregeld in een contract tussen het Vlaams gewest en Aquafin. Om aan hun bovengemeentelijke saneringsplicht te voldoen, hebben de drinkwaterbedrijven in Vlaanderen collectief een overeenkomst met Aquafin ondertekend. Bedrijven kunnen ook contracten afsluiten met Aquafin voor de zuivering van hun bedrijfsafvalwater afkomstig van een eigen waterwinning. Bedrijven die hun bedrijfsafvalwaterlozen in oppervlaktewater komen niet in aanmerking voor deze contractaanpak. Zij kunnen eventueel wel een contract afsluiten met Aquafin voor de aanleg en de exploitatie van een afvoerleiding.

Door de gemeentelijke saneringsplicht van de drinkwaterbedrijven hebben de gemeenten niet langer het monopolie voor het beheer van rioleringen en het inzamelen en afvoeren van afvalwater. Zij behouden wel de autonomie om te bepalen wie deze taken op zich moet nemen op hun grondgebied: ofwel blijven ze zelf instaan voor het beheer van de rioleringen ofwel dragen ze dat over. Bij overdracht zijn er verschillende mogelijkheden: overdragen aan de drinkwaterbedrijf, aan een intercommunale, aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband of aan een derde entiteit na marktbevraging. In de praktijk bieden alle drinkwaterbedrijven hun diensten aan de gemeenten aan, met bedrijven zoals Ri-ant, Aquario, Hidrorio/Hidrosan en Rio-act. Niet alleen actoren uit de watersector maar ook uit de energiemarkt hebben het rioolbeheer overgenomen van de gemeenten, met name Interelectra in Limburg en de provinciale Brabantse Energiemaatschappij (PBE) in Vlaams Brabant. Heel wat gemeenten houden het beheer van hun rioleringen in eigen handen, maar besteden een aantal deeltaken uit, o.a. aan Aquafin.

7.7.2 Regulator: de Vlaamse Milieumaatschappij

Vlaanderen heeft er aanvankelijk voor geopteerd om het toezicht voor drinkwater en afvalwater aan verschillende instanties toe te kennen.

Concreet voorzag het drinkwaterdecreet de oprichting van een reguleringsinstantie, binnen het jaar na de inwerkingtreding van het decreet (d.w.z. uiterlijk op 23 juli 2003). Deze reguleringsinstantie kreeg als opdracht te inventariseren, te evalueren, te adviseren en te rapporteren over alle aangelegenheden met betrekking tot drinkwater, meer bepaald over de transparantie van de sector, de dienstverplichtingen, de investeringen, het waterverkoopreglement, de kostenstructuur en de boekhouding met daaraan gekoppelde maatstafconcurrentie. Op 5 december 2003 legde de Vlaamse regering de nadere regels vast voor de aanwerving van de leden van het dagelijks bestuur van deze reguleringsinstantie. Tot dusver is dit besluit nog niet uitgevoerd en is de reguleringsinstantie nog niet in werking.

Als economisch toezichthouder op de afvalwatersector werd eind 2004 de Vlaamse Milieumaatschappij aangeduid. Voordien werd het economisch toezicht op de bovengemeentelijke zuiveringsinfrastructuur uitgevoerd door verschillende instanties: een deel door de VMM, een deel door AMINAL(LNE) en een deel door de bijzonder gevolmachtigde aangesteld bij Aquafin. Als economisch toezichthouder oefent de VMM ook toezicht uit op de exploitanten van openbare waterdistributienetwerken met betrekking tot de doorrekening van de kosten verbonden aan de saneringsverplichting. De VMM oefent eveneens toezicht uit op

de contracten die bedrijven kunnen afsluiten met Aquafin voor de zuivering van bedrijfsafvalwater.

Door een recente wijziging van het drinkwaterdecreet zal de reguleringsinstantie voor de drinkwatersector worden opgericht als subentiteit binnen de Vlaamse Milieumaatschappij. De memorie stelt dat er garanties ingebouwd zullen worden om de onafhankelijkheid van de reguleringsinstantie en de betrouwbaarheid van de gegevens te garanderen. De personeelsleden van de reguleringsinstantie zullen geen taken of functies vervullen die niet verenigbaar zijn met het uitoefenen van hun taken en functie bij de reguleringsinstantie.

De kerntaak van de reguleringsinstantie zal in eerste fase worden beperkt tot de prestatievergelijking van exploitanten van een openbaar distributienetwerk, met de bedoeling om via de prestatievergelijking tot een correcte prijs te komen.

Aan de hand van een visienota zal de Vlaams minister bevoegd voor Leefmilieu aangeven hoe men de verdere evolutie ziet van de taken van de reguleringsinstantie. De rapportering over de werkzaamheden van de reguleringsinstantie zal een duidelijk herkenbaar onderdeel binnen de rapporteringsverplichtingen van de VMM vormen en zal worden meegedeeld aan het Vlaams parlement, de SERV en de Minaraad.

7.8. Afval

7.8.1 Marktregulering

Het afvalstoffenbeleid wordt voor een groot deel gekenmerkt door een streven naar fysieke efficiëntie en milieuresultaat via capaciteitsplanning, vergunningen en andere instrumenten. Met economische efficiëntie en marktwerking is de overheid nog weinig expliciet bezig geweest.

Wel is sprake van een eerder sluipende vrijmaking. Heel wat gemeentes en intercommunales hebben doorheen de jaren de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval verzelfstandigd of uitbesteed aan particuliere bedrijven via lange termijn concessies. Wat de recyclage betreft werden er in België verschillende nieuwe bedrijven en beheersorganismen opgericht zoals VALIPAC, FOST Plus, BEBAT, RECUPEL en RECYTYRE die in zekere zin over een monopoliepositie beschikken voor de inzameling, sortering en recyclage van specifieke afvalstromen. Er zijn ook klachten over het gebrek aan een gelijk speelveld tussen publieke en private bedrijven (inzake fiscale behandeling, sociale aspecten...). Verder is er ook in de afvalverwerking een proces van internationalisering op gang gekomen. Er ontstaat een Europese en zelfs internationale markt voor het nuttig gebruik van afvalstoffen, vooralsnog (gebrekkig) gereguleerd door de Conventie van Basel en de Europese regels voor internationaal transport van afvalstoffen. Ten derde is de invloed van het energiebeleid ook sterk voelbaar op de afvalmarkt, en heeft dit een invloed op de prijzen.

7.8.2 Regulator?

Zowel omwille van het publieke belang van de dienstverlening als omwille van de monopolieacht die verbonden is of kan zijn aan delen van de afvalmarkt, is er in Vlaanderen al herhaaldelijk door verschillende organisaties gepleit voor een onafhankelijke reguleringsinstantie voor de afvalmarkt die over de nodige deskundigheid en operationele

diensten kan beschikken. Zulke regulator zou dan moeten toekijken op de prestaties en kosten van de ondernemingen, de tarieven van verwerkingsinstallaties, de vergoedingen van beheersorganismen, de dienstverlening en eerlijke mededinging.

In de vorige legislatuur werd door de bevoegde minister de oprichting van een Vlaamse reguleringsinstantie voor de nutssectoren in het milieubeleid in het vooruitzicht gesteld, die ook bevoegd zou worden voor het afvalbeleid. De reguleringsinstantie zou bevoegdheid krijgen voor de overheidsregulering van de nutsactiviteiten en aanverwante activiteiten die in de milieunutssectoren afvalwater, de watervoorziening en afvalstoffen plaatsvinden, ongeacht de onderneming die de uitvoering verzorgt van het publieke, gemengde of privé-type is. Het uitgangspunt daarbij was dat de plicht heeft scherp te waken over de efficiëntie van de collectieve dienstverlening (toezicht op investeringen, werking en kosten) en over de toewijzing van de kosten aan de diverse gebruikers(groepen) van de collectieve diensten (tarieven, prijzen, kwaliteit van de dienstverlening). Een deskundige en bemiddelde reguleringsinstantie werd daarbij een noodzakelijk instrument geacht. Om de oprichting van zulke instantie voor te bereiden werd een studieopdracht uitgeschreven en in 2001 een decreetstekst voorbereid, maar het initiatief is een stille dood gestorven.

8. Literatuurlijst

- Algemene Raad van de CREG (2005). *Advies van de Algemene Raad van de CREG betreffende de werking van de Belgische elektriciteitsmarkt op basis van de studie van London Economics over de structuur en de werking van de elektriciteitsmarkt in België in een Europees perspectief: 04 / 2005*, Advies ARCG270405-020
- Algemene Rekenkamer (2005). *Toezicht op markten* Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 960, nrs. 1–2
- Aşçıoğlu Öz Gamze (2006). *The Role Of Competition Authorities And Sectoral Regulators: Regional Experiences* UNCTAD's Seventh Session of the Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy, Geneva, 30 October to 2 November 2006.
- Asian Development Bank (2001). *Regulatory Systems And Networking Of Water Utilities And Regulatory Bodies*. Proceedings Of The Regional Forum Manila, 26 - 28 March 2001 Asian Development Bank
- Bartle I. & Vass P. (2007). Independent economic regulation: a reassessment of its role in sustainable development', *Utilities Policy*. 15 (4): 261-269.
- Bertolini, Lorenzo (2006). *How to improve regulatory transparency. Emerging lessons from an international assessment*. PPIAF noTE NO. 11 – JUNE 2006 Grid Lines - The World Bank
- Better Regulation Task Force (2001). *Economic Regulators*, Cabinet Office, UK, July 2001
- Better Regulation Task Force (2003). *Independent Regulators*; Cabinet Office, UK, October 2003
- Bouckaert, Jan & Frank Verboven (2004). *Price Squeezes in a Regulatory Environment* 29 March 2004 University of Antwerp, Catholic University of Leuven and C.E.P.R.
- Bowman G (2004), *Evidence to the Constitution Committee*, House of Lords, 23 June 2004, Q353. (17)
- Brown, A. (1966): "Transparency in Regulated Industries: Elements and Importance". *Harvard Electricity Policy Group discussion paper*, <http://ksgwww.harvard.edu/hepg>
- Building Credible Regulators For Liberalized Utility Sectors Scott Jacobs, Managing Director Jacobs and Associates www.regulatoryreform.com ©Scott Jacobs, 2001 Presented At the First Workshop of The APEC-OECD Co-operative Initiative on Regulatory Reform 19–20 September 2001, Beijing, China
- Centraal Planbureau (2001). 'Met een helikopter over mededingingsland'. *Economische Verkenning* 2003-2006, 27 november 2001.
- Coen, David, Adrienne Héritier, Dominik Böllhoff (2002). *Regulating the Utilities: Business and Regulator Perspectives in the UK and Germany: Law, Politics and Economics*, Bonn October 2002 Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society
- Comas Xavier, Evamaria Uribe, Vivien Foster & Jaime Millán (1996). *Public Utilities Policy*. Divisions of Finance and Basic Infrastructure (FI) and Environment and Natural Resources Management (EN), Divisions of Operational Policy (DPP/POL) and Infrastructure and Financial Markets (SDS/IFM), July 1996
- Commission of the European Communities (2004). *Communication From The Commission A pro-active Competition Policy for a Competitive Europe*. Brussels, 20.4.2004 COM(2004) 293 final .
- Commission of the European Communities (2006). *Commission Staff Working Document Accompanying Document To The Communication From The Commission Economic Reforms And Competitiveness: Key Messages From The European Competitiveness Report 2006* {COM(2006) 697 final}. Brussels, 14.11.2006 SEC(2006) 1467/2
- Commission of the European Communities Brussels (2007). Draft Proposal For A Directive Of The European Parliament And Of The Council Amending Directive 2003/54/Ec Of The European Parliament And Of The Council Of 26 June 2003 Concerning Common Rules For *The Internal Market In Electricity*

For A Directive Of The European Parliament And Of The Council Amending Directive 2003/55/Ec Of The European Parliament And Of The Council Of 26 June 2003 Concerning Common Rules For *The Internal Market In Natural Gas* For A Regulation Of The European Parliament And Of The Council Establishing *An Agency For The Cooperation Of Energy Regulators*.

Cordova-Novion Cesar & Deirdre Hanlon (2003). *Regulatory Governance: Improving The Institutional Basis For Sectoral Regulators: Key Issues In The Design Of Economic Regulatory Institutions* OECD *Journal on Budgeting*, 2(3), Paris 2003.

CREG (2004). *Studie over het rapport 'Structure and Functioning of the Electricity Market in Belgium in a European Perspective' van oktober 2004 opgesteld door London Economics*. Studie (F)060515-CDC-479 :

De Witte, Kristof & David Saal (2006). *The regulators fault? On the effects of regulatory changes on profits, productivity and prices in the Dutch drinking water sector*. Centre for Economic Studies Department of Economics, University of Leuven (KU Leuven), Belgium / Aston University, Birmingham, UK.

Deconinck Els & Wendy Gillard (2005). *Liberalisering van de elektriciteitsmarkt in België* / in *Jura Falconis*, jg. 41, 2004-2005, nummer 3

Department of Trade and Industry (2006). *Concurrent Competition Powers In Sectoral Regulation*. A report by the Department of Trade and Industry and HM Treasury MAY 2006

Dijkgraaf, E. (2002). *Doeltreffend afvalsturen* 4 oktober 2002 OCFEB Research Memorandum 0206 Erasmus Universiteit Rotterdam

Dijkgraaf, E., R. de Jong, E.G. v.d. Mortel, A. Nentjes, M. Varkevisser and D. Wiersma (1997). *Mogelijkheden tot marktwerking in de Nederlandse Watersector*. Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 1997, 1-87.

Dijkgraaf, E., S.A. van der Geest and M. Varkevisser (2007). *The efficiency gains of benchmarking Dutch water companies*. Working paper Erasmus University Rotterdam.

ESC/CRB/FBP (2006). *Reforming network industries: experiences in Europe and Belgium Highlights Of Conference "The Lisbon Strategy: A Motor For Market Reforms Of The Network Industries"* Jointly Organised By The European Economic And Social Committee, The Belgian Central Economic Council And The Belgian Federal Planning Bureau. 2006

Frison-Roche, Marie-Anne (2003). *Legal and Financial Conditions for an Effective Independence of Regulatory Authorities: The French Experience*, OECD, 2003

Green, R. (1999): "Checks and Balances in Utility Regulation—The UK Experience". *Public Policy for the Private Sector Viewpoints on Competition and Regulation*. World Bank. No. 185.
<http://www.worldbank.org/html/fpd/notes/competition.htm>.

Gusbin, Dominique, Chantal Kegels, Jan van der Linden, Mary Van Overbeke, Patrick Vandenhove (2003). *Network industries in Belgium - Economic significance and reform*. Federaal Planbureau, Working Paper 01-03

Hamada Ana-Mari, Eduard Interwies, Andreas Kraemer ea. (2003). *Social issues in the Provision and Pricing of Water Services*, Paris, OECD.

Hewitt, Gary (2003). *Regulators and Competition Authorities*, OECD, 2003

Hocepied, Christian (2003). *How the EU Monitors and Improved Regulatory Governance by the Independent Telecommunications Regulators*. EC, competition DG/ OECD, 2003

House of Lords (2004a). Select Committee on the Constitution, *The Regulatory State: Ensuring its Accountability*, 6th Report, Session 2003-04, Vol. I: Report, HL Paper 68-I. (1)
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldconst/68/68.pdf>

- House of Lords (2004b). Select Committee on the Constitution, *The Regulatory State: Ensuring its Accountability*, 6th Report, Session 2003-04, Vol. II: Oral Evidence, HL Paper 68-II. (7)
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldconst/68/3110501.htm>
- House of Lords (2004c). Select Committee on the Constitution *The Regulatory State: Ensuring its Accountability*, 6th Report, Session 2003-04, Vol. III: Written Evidence, HL Paper 68-III. (5)
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldconst/68/68we25.htm>
- House of Lords (2004d). Select Committee on the Constitution, *The Regulatory State: Ensuring its Accountability - The Government's Response*, 12th Report, Session 2003-04, HL Paper 150. (12)
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldconst/150/150.pdf>
- House of Lords (2006). *Select Committee on Regulators Call for Evidence on UK Economic Regulators*, 2006
- House Of Lords (2007). Select Committee on Regulators 1st Report of Session 2006–07 *UK Economic Regulators Volume I: Report Ordered to be printed 23 October 2007 and published 13 November 2007*.
- Humpherson, Edward, Simon Banner & Peter Langham (2004). *Accountability in the regulatory State: the role of the National Audit Office in the UK*. National Audit Office 2004.
- Huveneers Christian (2005). *Réforme du marché de l'électricité en Belgique. Leçons de l'Espagne, de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne*. Federaal Planbureau Working Paper 09-05
- Huveneers, Christian, Chantal Kegels, Peter Mistiaen, Jan van der Linden, Joost Verlinden (2005). *Prijnsregulering in België - met een toepassing op de sectoren van OTC-geneesmiddelen en rusthuizen*. Federaal Planbureau Working Paper 19-05
- IEA (2001). International Energy Agency: "*Regulatory Institutions in Liberalised Electricity Markets*". IEA/OECD. IEA/SLT(2000)20
- INTOSAI (2001). International Organisation of Supreme Audit Institutions. *Guidelines on Best Practice for the Audit of Economic Regulation*. www.nao.org.uk/intosai/wgap/ecregguidelines.htm. Seoel, October 2001.
- Jacobzone Stéphane & Cesar Cordova-Novion (2003). *Independent Regulators, Political Challenges And Institutional Design* SG/SGR(2003)3
- Jacobzone, Stéphane (2003). *Setting up Independent Regulators: Political challenges and institutional design Lessons from the OECD experience*, OECD, 2003
- Jamison; Mark, Farid Gasmi, José I. Távora (2004). *The Regulation Of Utility Infrastructure And Services An Annotated Reading List*. Developed for: The World Bank and The Public Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) by: October 29, 2004
- Janssen M.C.W., E. Dijkgraaf & E. Maasland (2004). *Literatuurstudie naar de kosten en baten van markttoezichthouders*. In opdracht van: Ministerie van Economische Zaken SEOR-ECRI www.ecri.nl 4 mei 2004.
- KPMG (2004). *Peer Review of Competition Policy*, 17 May 2004 Department of Trade and Industry
- KPMG (2007). *Peer Review of Competition Policy*, 06 June 2007, Department of Trade and Industry
- London Economics (2004). *Studie van London Economics met betrekking tot de structuur en werking van de elektriciteitsmarkt in België in Europees perspectief*. Een studie uitgevoerd op vraag van de Algemene Raad van de CREG. 10 / 2004. Studie ARCG-LE102004 :
- Lord Norton of Louth (2004). *Who Regulates The Regulators?* House of Lords Constitution Committee and Professor of Government, University of Hull A CRI occasional lecture held on 8th September 2004 University College London.
- Majone, Giandomenico (2004). *The Political Economy Of Agency Independence*. Public Governance And Territorial Development Directorate Public Governance Committee Working Party On Regulatory

Management And Reform Regulatory Authorities Annex 2, Strategy And Structure, GOV/PGC/REG(2004)5/ANN2

McIntosh, Arthur (2001). *Regulatory Systems and Networking of Water Utilities and Regulatory Bodies*, Public Awareness and Transparency Senior Project Engineer, AWWU/AWD Asian Development Bank.

Ministerie van Economische Zaken (2002). Onderzoek Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit: *Afvalverwijdering*. IBO Interdepartementaal beleidsonderzoek MDW, juni 2002, Nederlands Ministerie van Economische Zaken.

Ministerie van Economische Zaken (2004). *Nationale en internationale inventarisatie markttoezichthouders en EUtoezichtsbeleid*. Amstelveen/Rotterdam, 18 mei 2004

Ministerie van Economische Zaken (2008). *Onderzoek Marktwerkingsbeleid*. Februari 2008, Nederlands Ministerie van Economische Zaken

Mistiaen, Peter (2005). *Hervorming van de spoorwegsector in België. Lessen uit Groot-Brittannië, Duitsland en Zweden*. Federaal Planbureau Working Paper 10-05

Naert, Frank (2006). *Competition authorities and regulators: the birth of a Belgian model?* Doctor in Economic Sciences Department of business studies and public administration Hogeschool Gent, April 2006

Nash Chris & Bryan Matthews (pm). European conference of ministers of transport committee of deputies committee of deputies group on railways independent regulation and competitive tendering -- the state of play in European rail systems. Draft Paper prepared for ECMT (Institute for Transport Studies - Univerisyt of Leeds)

Nederlandse regering (2003). *Notitie - Publieke belangen en marktordering - Liberalisering en privatisering in netwerksectoren*.

Nederlandse regering (2004). *Visie op markttoezicht*. Beantwoording van de Motie Heemsker c.s. Tweede kamer, 2003-2004, 29200 XIII, nr. 5

Norton P (2004), *Regulating the Regulatory State*, Parliamentary Affairs, Vol 57 (4), October. (2)

Ocana, Carlos (2003). *Trends In The Management Of Regulation: A Comparison of Energy Regulators in OECD Member Countries*. Energy Diversification Division of the IEA, OECD.

OECD (1999). *Relations between Regulators and Competition Agencies*, Competition Policy Roundtables No. 22, Paris.

OECD (2000). *Regulatory Governance: Improving the Institutional Basis for Sectoral Regulation*, PUMA/REG(2000)13, Paris, 26 October.

OECD (2000). *Regulatory governance: improving the institutional basis for sectoral regulation*. PUMA/REG(2000)13

OECD (2001). *Flagship Report On Regulatory Quality*. Meeting of the Regulatory Management and Reform Group, Public Management Committee JULY 5-6 PUMA/REG(2001)1

OECD (2001). *Key Issues in the Design of Economic Regulatory Institutions*. Meeting of the Regulatory Management and Reform Working Party, Public Management Committee 6/7 December 2001, OECD Headquarters, Paris PUMA/REG(2001)12

OECD (2001). *Price Transparency*. DAF/CLP(2001)22

OECD (2002-2006). *OECD Reviews Of Regulatory Reform Regulatory Reform: The Role Of Competition Policy In Regulatory Reform*.

OECD (2004). *Regulating market activities by the public sector*; DAF/COMP(2004)36

OECD (2004). *Regulatory Authorities in OECD Countries*. Public Governance And Territorial Development Directorate Public Governance Committee Working Party on Regulatory Management and Reform, 27-28 September 2004

- OECD (2004). *Taking Stock of Regulatory Reform: A Multi-Disciplinary Synthesis*. September 2004 Special Group on Regulatory Policy SG/SGR(2004)1/REV1
- OECD (2005). *Barriers to entry*. DAF/COMP(2005)42
- OECD (2005). *Evaluation of actions and resources of competition authorities*. DAF/COMP(2005)30
- OECD (2005). *Methods of including competition as part of regulatory impact analysis -- note by the secretariat -- 17 october 2005 Directorate for financial and enterprise affairs competition committee working party no. 2 on competition and regulation DAF/COMP/WP2(2005)5/REV1*
- OECD (2005). *Modernising Government*. OECD, Paris
- OECD (2005). *Regulatory Authorities: Summary and Conclusions of the Expert Meeting held in London on 10-11 January 2005*. Public Governance And Territorial Development Directorate Public Governance Committee Working Party on Regulatory Management and Reform GOV/PGC/REG(2005)5
- OECD (2005). *Telecommunication Regulatory Institutional Structures And Responsibilities*. Directorate For Science, Technology And Industry Committee For Information, Computer And Communications Policy Working Party on Telecommunication and Information Services Policies DSTI/ICCP/TISP(2005)6/FINAL
- OECD (2006). *Competition Assessment: Brief For Policy Officials: Competition assessment toolkit*. Group On Regulatory Policy SG/GRP(2006)4/ANN2
- OECD (2006). *Competition Assessment: Guidance -- Note by the Secretariat - SG/GRP(2006)4/ANN1* Group On Regulatory Policy
- OECD (2006). *Environmental Regulation and Competition* DAF/COMP(2006)30 DAF/COMP(2006)15
- OECD (2006). *Institutional Options For Competition Assessment -- Note By The Secretariat -- 7-8 December 2006 Group On Regulatory Policy SG/GRP(2006)5*
- OECD (2006). *Integrating Competition Assessment Into Regulatory Impact Analysis -- Note by the Secretariat -- 7-8 December 2006 Group On Regulatory Policy. SG/GRP(2006)4 .*
- OECD (2006). *Methods Of Including Competition as part of Regulatory Impact Analysis* DAF/CMF(2006)30
- OECD (2006). *Water Governance & Private Sector Participation in OECD Countries* Final Report
- OECD (2007). *Competition and Barriers to Entry*, OECD Policy brief, January 2007
- OECD (2007). *Competition assessment toolkit*. Directorate For Financial And Enterprise Affairs Competition Committee. DAF/COMP(2007)32
- OECD (2007). *Initial Experiences with use of the Competition Assessment Toolkit* SG/GRP(2007)7
- Office of Fair Trade (2002). *Guidelines for competition assessment A guide for policy makers completing Regulatory Impact Assessments* February 2002
- Office of Fair Trade (2007). *Completing competition assessments in Impact Assessments Guideline for policy makers* August 2007 OFT876
- Office of Fair Trade (2007). *Guidance on how to assess the competition effects of subsidies* January 2007 OFT829
- OXERA (2004). *Costs and Benefits of Market Regulators*, October 2004, Nederlands Ministerie van Economische Zaken/Oxford Economic Research Associates,.
- PWC (2001). *Peer Review of the UK Competition Policy Regime*. A report to the Department of Trade and Industry 18 April 2001
- Rommel Jan & Koen Verhoest (2007). *A note on external pressure and strategic behaviour of regulatory agencies*. NIG annual work conference. Nederland: Tilburg University. 8 november 2007. Panel: From government to regulatory governance? 17 p.

Smith, Bill (2006). *Improving the Regulation of Water and Sanitation Services Preliminary Review to Categorize, Describe and Assess Incentive Provisions in Management Contracts* 22 February 2006 Prepared for the World Bank

Stevens, David & Peggy Valcke (2001). "Basisbegrippen van Europees Telecommunicatierecht", *Mediarecht, Telecommunicatie en Telematica*, 2001, afl. 16.

Thirion, Nicolas (2008). Esquisse pour une genealogie des rapports entre droit en regulation. Du monopole à la concurrence: quelle régulation? - From monopoly to competition: which regulation? - Van monopolie naar mededinging: welke regulering? 16/05/2008

van der Linden, Jan (2005) *Markthervorming in netwerkindustrieën in België* , Federaal Planbureau Planning Paper 98

van der Linden, Jan (2005). *Hervorming van de posterijen in België. Lessen uit Zweden en Nederland*. Federaal Planbureau Working Paper 11-05

van der Linden, Jan (2005). *Hervorming van netwerkindustrieën: theoretisch kader* , Federaal Planbureau Working Paper 08-05

van der Linden, Jan (2006). *Hervorming van netwerkindustrieën in België: de macro-economische effecten* , Federaal Planbureau Working Paper 08-06

van der Linden, Jan (2006). *Network Industry Reform in Belgium: Macroeconometric versus General-Equilibrium Analyses* , Federaal Planbureau Working Paper 10-06

Vermeir, Tim (pm). *Belgische kader inzake de vrijmaking van de elektriciteits- en gasmarkt*. Instituut voor Milieu- en Energerecht K.U.Leuven

Vermeir, Tim (pm). *Verticale eigendomsbegrenzing door nutsvoorzieningen*. Instituut voor Milieu- en Energerecht K.U.Leuven

Weeds, Helen (2003). *Concurrency between OFT and Regulators*. Department of Economics, University of Essex 9 October 2003

Winsor T (2004), *The Future of the Railway Industry Through Effective Independent Regulation*, CRI Occasional Lecture 10, Centre for the study of Regulated Industries (CRI), University of Bath. (3)