

## De markt is geen doel op zich

10 september 2002 | Het Financieele Dagblad

Door: Boot, A.

Arnoud W.A. Boot

Minister Heinsbroek van Economische Zaken heeft afgelopen week voorgesteld de privatisering van regionale energiebedrijven op te schorten, en wel tot 2004 mits dan nieuwe regelgeving klaar is die het publieke belang ('het licht moet blijven branden') veiligstelt. Heinsbroek onderkent dat de elektriciteitsnetwerken natuurlijke monopolies zijn. Er is er maar een, en het opzetten van een nieuw (alternatief) netwerk is prohibitief duur. Je hoeft geen econoom te zijn om te zien dat privatisering van een dergelijk essentieel netwerk grote problemen geeft. Iedereen heeft elektriciteit nodig, en als jij de enige bent die het kan aanleveren, waarom zou je goede service verlenen? En als het even kan maak je toegang tot dat netwerk heel duur, er is immers toch geen alternatief... Dus?

Een snelle conclusie is misschien wel aardig voor een column, maar het dossier privatisering met vele halve toezeggingen vraagt om een gedegen analyse. Wat nodig is, is dat in detail wordt geanalyseerd hoe de betreffende markt eruit zal gaan zien. Precies weten we dingen nooit, maar gedegen scenario's kunnen worden gemaakt.

Scenario's op basis van vragen als: Waar zou de concurrentie vandaan moeten komen? Hoe gaat die markt, met eventueel het elektriciteitsnetwerk in private handen, functioneren? Wat zijn de prikkels voor de verschillende partijen? Hoe zullen ze zich gaan gedragen? En waar ligt het belang van de consument?

Maar eerst moeten we bekijken welke ervaringen er al in het dossier privatisering zitten.

Neem het geval van telefonie, daar speelde een vergelijkbaar probleem. Het vaste netwerk dat alle huishoudens in Nederland van telefoon voorziet is in handen van een private aanbieder (KPN). Wat zorgt ervoor dat zij hiervoor niet te hoge tarieven hanteert? Inderdaad, regulering en toezicht. In het geval van telefonie wordt gehoopt op pressie van concurrerende netwerken: tot op zekere hoogte is mobiele telefonie met een eigen netwerk een alternatief. Echter verre van perfect, vooralsnog houdt het vaste netwerk een zeer sterke en slechts gedeeltelijk bedreigde positie.

Er zijn nog andere complicaties. Bepaalde netwerken vereisen een hoge mate van innovatie, maar wie gaat dit doen? En wie heeft de kennis?

In het geval van de railinfrastructuur valt dit nog wel mee. Het netwerk is redelijk statisch. Maar het vaste netwerk van KPN heeft mogelijk baat bij voortdurende innovaties. In een dergelijk geval zijn er prikkels nodig om die innovatie erin te krijgen. Maar hoe? Privatiseren? In het algemeen is een monopolist weinig geneigd tot innovatie. Tegelijkertijd is een bedrijf in staatshanden ook niet een bron van innovatie. Buitengewoon complex dus. Misschien was dat daarom bij KPN de reden om toch te privatiseren en zelfs het netwerk in handen te geven van een partij die tevens gebruiker ervan is (en andere moet toelaten). Deze zou meer kennis hebben, en bij daadwerkelijke concurrentie van andere netwerken ook een belang hebben om te innoveren.

De mogelijke innovatie in het elektriciteitsnetwerk lijkt mij niet bijster groot, dus dat probleem is minder. Maar ongetwijfeld heeft een elektriciteitsnetwerk zijn eigen eigenaardigheden. Er loopt nu eenmaal een hoeveelheid stroom door de draden en die is niet echt op te splitsen tussen verschillende concurrerende aanbieders van diensten over dat netwerk. Dus enige nuance is nodig: het ene netwerk is het andere niet.

Wat echter het belangrijkste is, is dat bij privatisering moet worden nagedacht hoe marktordening is ná privatisering. Hoe gaat die markt eruitzien?

Hier komen mijn eerdergenoemde scenario's om de hoek kijken. Dit is allemaal verre van triviaal. Grote fouten zijn in het verleden gemaakt bij privatisering, juist op dit punt, en trouwens ook bij allerlei andere maatregelen die een markt 'opengooien'. De marktordening is cruciaal. Hoe komt de concurrentie tot stand nadat toegangsbarrières zijn geslecht? En hoe vertaalt deze grotere concurrentie zich in een betere prijs-kwaliteitverhouding? Het voorbeeld van de taxibranche is illustratief: veel meer taxi's, maar een verslechtering van het product. Het openstellen van de railinfrastructuur was een ander voorbeeld. Concurrentie op het spoor kwam niet tot stand. Lovers moest het onderspit delven.

Een probleem is dat de kapitaalkrachtige, bestaande aanbieders, die notabene ook al een vast klantenbestand hebben, vaak een onoverkomelijke voorsprong hebben op nieuwkomers. Nieuwkomers hebben dus enige bescherming nodig. In het geval van telecom is het allemaal wat raar gelopen. De bestaande spelers, zoals KPN, France Télécom enzovoort hadden hun eigen mogelijkheden dramatisch overschat, en uiteindelijk de cash cow van het vaste telefoonnetwerk nodig om zonder expliciete staatssteun te kunnen overleven. Dit is trouwens een andere reden om een slapende geldmachine zoals het vaste elektriciteitsnetwerk niet zomaar aan een private partij te geven. De ambities om met al dat binnenstromende geld grote dingen te gaan doen zijn haast onstuitbaar.

En dan zijn we er nog niet. Zelfs met al langer bestaande, meer volwassen markten, bestaan er allerlei problemen. Oligopolistisch gedrag met stilzwijgende prijsafspraken, verdeling van werk (zie de bouwenquête), en niet-aanvalsverdragen (bierbrouwerijen) kunnen een dramatische invloed hebben op de prijzen die op de markt totstandkomen. Vaak is het ook een 'bedrijfstakcultuur'. De levensverzekeraars, op zich met vele, dus concurrentie zou je zeggen, hebben jarenlang via verborgen kostenstructuren en het introduceren van ondoorzichtige, en onvergelykbare producten gezorgd voor een markt die voor aanbieders buitengewoon lucratief was, en voor de consument dramatisch slecht. Als we iets geleerd hebben, dan is het dat marktfalen eerder regel is dan uitzondering.

En moeten we nu de elektriciteitsnetwerken privatiseren? Als we inderdaad heel goed nadenken, zijn de economische argumenten voor daadwerkelijke privatiseren niet bepaald overtuigend.

Prof. dr Arnoud W.A. Boot is hoogleraar financiële markten aan de Universiteit van Amsterdam en directeur van het Amsterdam Center for Corporate Finance.

#### **Metadata**

Publicatie Datum	dinsdag, 10 september 2002 0:00
Auteurs	Boot, A.
Bron	Het Financieele Dagblad
Copyright Jaar	2002
Categorie	Optiek
Pagina Nummer	9