

FUSIES SABOTEREN EERLIJKE PRIJZEN OP DRINKWATERMARKT

Momenteel ligt bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel dat de toekomstige structuur van de drinkwatermarkt regelt. In de memorie van toelichting staat dat de tarieven van drinkwaterbedrijven de komende jaren via een systeem van benchmarking gereguleerd zullen gaan worden. Een expliciete vergelijking van kosten van waterbedrijven moet de basis vormen voor de vaststelling van maximumtarieven per bedrijf. Ondertussen leidt het gedrag van waterbedrijven tot ondermijning van dit systeem. De NMa kan te weinig doen om dit te voorkomen.

In een recent besluit van de NMa over de voorgenomen fusie tussen Nuon Water, Waterbedrijf Gelderland en Waterleiding Maatschappij Overijssel wordt aangegeven dat op de drinkwatermarkt sprake is van wettelijke monopolies. Elk waterbedrijf heeft een concessie voor een bepaald gebied en concurrentie op de markt is niet toegestaan. De voorgenomen fusie wordt dan ook goedgekeurd door de NMa. De afname van het aantal spelers leidt volgens de mededingingsautoriteit niet tot een versterking van de machtspositie, omdat toch niet geconcurrereerd wordt op de markt.

Formeel is hier weinig tegen in te brengen. Volgens het huidige wettelijke kader beperkt de NMa-toets zich tot de vraag of de voorgenomen fusie leidt tot het ontstaan of toenemen van een economische machtspositie. Materieel is er echter meer aan de hand. De voorgenomen fusie bemoeilijkt namelijk de enige overgebleven vorm van marktwerking: benchmarking. Bij benchmarking worden de kosten van bedrijven onderling vergeleken waarbij het meest efficiënte bedrijf als maatstaf geldt voor de andere bedrijven. Zoals voorgesteld in de nieuwe Waterleidingwet kunnen deze bedrijven gedwongen worden tot efficiëntieverbetering door maximumtarieven per bedrijf op te leggen die op de onderlinge vergelijking zijn gebaseerd.

Benchmarking is alleen goed mogelijk als bedrijven onderling goed vergeleken kunnen worden. Nu verschillen waterbedrijven op een aantal dimensies. Niet alleen is er een verschil tussen grond- en oppervlaktewaterbedrijven, ook zijn er verschillen in bijvoorbeeld het aantal aansluitingen, mogelijke schaal-effecten, de dichtheid van het netwerk en de ouderdom van de infrastructuur. Een goede benchmark zal bij het vergelijken van de kosten met dit soort verschillen rekening moeten houden. Correctie voor deze verschillen is alleen mogelijk als er voldoende bedrijven zijn die aan de vergelijking meedoen. En daar zit nu juist de pijn.

Waren halverwege de jaren zeventig nog meer dan 100 waterleidingbedrijven in Nederland actief, momenteel wordt de productie en distributie van drinkwater in Nederland door 23 bedrijven verzorgd. Voor een benchmark vallen er echter nog een aantal af. Daardoor blijven er voor een vergelijking momenteel 16 bedrijven over. De voorgenomen fusie brengt dit aantal terug tot maximaal 14. Mogelijk valt het gefuseerde bedrijf zelf helemaal buiten de benchmark, waardoor het aantal bedrijven afneemt tot 13, omdat het gefuseerde bedrijf moeilijk te vergelijken is met de andere.

Het succes van de voorgenomen regulering is afhankelijk van de kwaliteit van de benchmark. De voorgenomen fusie heeft verschillende gevolgen waardoor deze kwaliteit afneemt. Dit betekent dat alle overblijvende drinkwaterbedrijven meer speelruimte krijgen en dus een sterkere machtspositie krijgen. Zodat het eenvoudiger wordt om zich bij kostenstijgingen te beroepen op bijzondere omstandigheden en onvergelijkbaarheid met anderen.

In het NMa-besluit wordt niet expliciet ingegaan op de gevolgen van de fusie voor de invloed en haalbaarheid van benchmarking. Dit is opvallend omdat het besluit wel uitgaat van het voorgenomen overheidsbeleid, en benchmarking daarvan uitdrukkelijk onderdeel uitmaakt. Temeer opvallend is het als bedacht wordt dat in Engeland al sinds begin jaren negentig de negatieve effecten van fusies voor benchmarking een belangrijk aandachtspunt zijn om fusies tussen waterbedrijven al dan niet te verbieden. De enige verklaring voor het gebrek aan aandacht voor regelingsgevolgen van de voorgenomen fusie in genoemd NMa-besluit is dan ook dat de NMa dit aspect, juridisch gezien, niet mee mag nemen. Deze weffout kan hersteld worden via de voorgenomen herziening van de Mededingingswet dan wel via aanpassing van de bij de Kamer liggende Waterleidingwet.

Daarbij is het cruciaal dat de NMa tevens de bevoegdheid krijgt te kijken naar de te verwachten voordelen van voorgenomen fusies. Vanuit het belang van de gebonden gebruiker is de kernvraag of de fusie leidt tot een daling van de maatschappelijke kosten. Voor de watersector is dit maar zeer de vraag. Empirisch onderzoek toont aan dat er geen sprake is van schaalvoordelen voor drinkwaterbedrijven. Synergie-

effecten kunnen bovendien ook behaald worden zonder fusie. Uit onderzoek blijkt dat meer dan de helft van de fusies op een mislukking uitdraait. Het probleem bij niet-concurrerende bedrijven is dat een mislukte fusie niet door de markt wordt afgestraft. Daardoor hebben bedrijven mogelijkheden om vanwege strategische redenen te kiezen voor fusie terwijl het belang van de gebonden gebruiker hier niet mee is gediend. Geef de NMa daarom bevoegdheden te toetsen of de te verwachten voordelen van een fusie aanzienlijk zijn en opwegen tegen het verlies aan reguleringsmogelijkheden. Dat zou wel eens tot heel andere fusiebesluiten kunnen leiden.

Elbert Dijkgraaf
Rob Aalbers
Marco Varkevisser

Elbert Dijkgraaf, Rob Aalbers en Marco Varkevisser zijn onderzoekers bij OCFEB (Erasmus Universiteit Rotterdam).

Gepubliceerd op opinie -pagina Het Financieele Dagblad, 2 juli 2002

Copyright: 2002 Het Financieele Dagblad. All rights reserved