

Marktwerving in Engeland: ons voorland of een doodgeboren kindje?

Piet Jonker (oud-directeur Dunea)

In Engeland probeert de regering nu serieus marktwerving bij drinkwater in te voeren door in 2017 de dienstverlening aan niet-huishoudelijke klanten open te stellen voor commerciële bedrijven en vergunningen om water te mogen onttrekken aan te besteden. Het doel is kostenverlaging. Als dit experiment slaagt, dan kon het wel eens ons voorland zijn. Er is echter een flinke kans dat dit een doodgeboren kindje zal blijken te zijn.

Groot-Brittannië is de bakermat van het Europese beleid gericht op marktwerving in de nutssector. De gedachte erachter is dat de sociale welvaart groter wordt als de traditionele nutsbedrijven worden opgesplitst in een commercieel en een niet-commercieel deel. Het commerciële deel zou dan aan de tucht van de markt moeten worden blootgesteld, en het niet-commerciële deel, het deel dat een natuurlijk monopolie is, moet worden onderworpen aan onafhankelijk toezicht. Deze aanpak zou leiden tot meer doelmatigheid, meer aandacht voor de wensen van de klanten en meer innovatie.

Marktwerving is in Europa stapsgewijs ingevoerd in de elektriciteits- en gasector, het openbaar vervoer en de telecomsector. De resultaten daarvan zijn niet onverdeeld positief. Met name bij het railvervoer komt men op zijn schreden terug en in de energiesector zijn de prijzen voor de consument eerder gestegen dan gedaald. Een door de EU betaalde studie [1] wees uit dat de sociale welvaart door de marktwerving juist is gedaald in plaats van gestegen. Dat is overigens nog geen reden geweest om het Europese beleid aan te passen.

De watersector was uitgezonderd van deze aanpak. Water ligt altijd politiek gevoeliger dan de andere nutssectoren en opeenvolgende Europese Commissies hebben er steeds voor teruggedeinsd om marktwerving ook hier in te voeren. De lidstaten mogen het dus nog steeds zelf regelen.

Privatisering in Engeland en Wales

De Britse regering heeft in eigen land de vroegere regionale waterbedrijven van Engeland en Wales (de bedrijven in Schotland en Noord-Ierland bleven in overheidshanden) in 1994 geprivatiseerd. De aandelen in deze bedrijven werden naar de beurs gebracht. De meeste van deze bedrijven hebben hun beursnotering alweer verloren en de aandelen zijn nu in handen van institutionele beleggers en *hedge funds*. Om het winstbejag van deze monopolistische bedrijven in de hand te houden werd een economische toezichthouder ingesteld, de Water Services Regulation Authority, Ofwat. De transactiekosten van dit toezicht zijn hoog. Ofwat heeft ruim 200 mensen in dienst die een grote hoeveelheid gegevens over de waterbedrijven bijhouden. Geschat wordt dat er bij de waterbedrijven permanent 1.000 manjaren mee gemoeid zijn om al deze gegevens te verzamelen. Er is ook een lucratieve markt voor consultants ontstaan om regelgeving te maken én te bestrijden. Er gaan daarom voortdurend stemmen op om te sleutelen aan dit model en meer

marktwerking in te voeren. Vooral de Britse toezichhouder op de economische mededinging, de *Competition and Markets Authority*, pleit hiervoor.

Er zijn twee eerdere pogingen gedaan om meer marktwerking in te voeren. Beiden zijn niet echt aangeslagen. De eerste poging was het mogelijk maken van zogenaamde *inset appointments*, een vergunning voor grote klanten om zelf te mogen bepalen van welk waterbedrijf ze water inkopen. Als die klant wil kiezen voor een ander waterbedrijf dan het regionale bedrijf, dan moet er iets worden geregeld om het water van de leverancier naar de klant te transporteren. Een mogelijkheid is om een eigen transportleiding aan te leggen. Dat is vrijwel altijd te duur. Bovendien had het regionale bedrijf het recht om, als het wel betaalbaar was, dan een korting aan te bieden, waardoor die eigen transportleiding alsnog onrendabel werd. In het systeem van prijsregulering kan de overeengekomen korting dan worden omgeslagen over alle klanten. De hele exercitie van het aanvragen van een *inset appointment* kwam er dus op neer dat in de praktijk alles bij het oude bleef, maar dat de grotere klanten een lager tarief kregen en de overige klanten een hoger. De regeling werd daarop aangepast door *third party access* mogelijk te maken, het doorleveren van water van een ander waterbedrijf over het transportnet van het regionale waterbedrijf naar de grote klanten. Hiervoor werden *access codes* opgesteld die de verantwoordelijkheid voor de waterkwaliteit regelen. Die *access codes* vroegen om veel (dure) metingen. In de praktijk kwam er dan ook heel weinig terecht van het doorleveren van water.

De tweede poging was het uitgeven van *water supply licences* (WSL), een vergunning om als tussenpersoon de levering aan grote klanten in de niet-huishoudelijke sector (met een verbruik van minstens 50.000 m³ per jaar) te mogen verzorgen. Er zijn slechts zeven van deze WSL's tot stand gekomen. In de praktijk ging het daarbij vooral om zogenaamde *gated communities*, nieuw ontwikkelde woonwijken waar de projectontwikkelaar permanent betrokken blijft bij het beheer van de wijk door bewaking, groenbeheer, afvalinzameling en ook het leveren van water en energie. De hele wijk wordt dan beschouwd als één klant van het drinkwaterbedrijf.

Al met al bleven deze twee pogingen om marktwerking voor water in te voeren toch vooral steken in randverschijnselen die de positie van de regionale waterbedrijven niet fundamenteel aantastten.

Regering wil meer concurrentie

De Britse regering besloot in 2011 om grover geschut in te zetten. Het zou immers niet goed zijn om de klanten van waterbedrijven 'de voordelen van concurrentie blijvend te onthouden'. Na een *impact analysis* waarin vijf varianten werden bekeken koos de regering voor de variant waarbij het systeem van *water supply licences* werd uitgebreid tot alle niet-huishoudelijke klanten. Het drinkwaterbedrijf mag niet zelf meer leveren aan deze klanten, maar moet dit overlaten aan tussenpersonen. Ook zou er concurrentie moeten komen bij de waterwinning en –zuivering, aan de productiekant. Een belangrijk argument om niet te kiezen voor een volledige scheiding tussen levering en netbeheer, zoals bij de energiebedrijven, was de vrees dat de overblijvende bedrijven moeilijk financiers zouden kunnen vinden.

In de *impact analysis* werd (de contante waarde van) het maatschappelijk voordeel over een periode van 20 jaar berekend op 190 miljoen pond. De niet-huishoudens zouden er 64 miljoen pond op vooruit gaan doordat de nieuwe tussenpersonen efficiënter zouden werken dan de huidige bedrijven. Vervolgens zal de efficiëntere werkwijze van de nieuwe tussenpersonen aanstekelijk gaan werken voor de levering door de huidige bedrijven aan de huishoudelijke klanten. Geschat werd dat dit voor de (veel grotere) huishoudelijke sector een voordeel van 230 miljoen pond zou opleveren. Verder werd gesteld dat door het uit elkaar halen van netbeheer en levering aan het licht zou komen dat er nu nog veel onnodige kosten worden gemaakt. Dit voordeel werd geschat op 100 miljoen pond en komt ten goede aan alle klanten. Tegenover het totale voordeel van 430 miljoen zouden kosten staan van 240 miljoen. De kosten zijn opgebouwd uit kosten voor de toezichthouder, 75 miljoen, kosten om het wisselen van leverancier mogelijk te maken, 79 miljoen, kosten voor de bestaande drinkwaterbedrijven van 34 miljoen, en marketingkosten voor de nieuwe tussenpersonen van 52 miljoen. Per saldo zouden de voordelen dus 190 miljoen pond hoger zijn dan de kosten.

Opmerkelijk is dat, hoewel er voor de huishoudelijke klanten eigenlijk niets verandert, zij gezien worden als de grote profiteurs van de invoering van concurrentie voor de niet-huishoudens. Het grootste deel van hun voordeel moet echter komen van de aanstekelijke werking van de concurrentie bij de niet-huishoudens. Hier lijkt een flinke dosis scepsis op zijn plaats. Als dit effect niet optreedt, dan wordt de hele operatie een verliesgevende zaak. Maar voor de Britse regering was het duidelijk: concurrentie bij de niet-huishoudens zal goed zijn voor alle klanten, dus moeten ook de huishoudens mee gaan betalen aan alle kosten van het nieuwe systeem.

Hoever zijn ze nu?

We zijn nu vier jaar verder. De plannen voor concurrentie bij waterwinning zijn nog steeds vrij vaag. Men wil het mogelijk maken dat er concurrerende aanbiedingen komen voor het realiseren van nieuwe waterwinningen en de bestaande vergunningen verhandelbaar maken. Het blijkt echter niet eenvoudig om dit te realiseren. In Engeland is dit een zeer controversieel onderwerp. In meerdere delen van het land is er in de zomer sprake van een watertekort en worden er allerlei beperkingen aan het verbruik opgelegd. Ook zijn sommige winningen van tijd tot tijd onbruikbaar door de veelvuldig voorkomende overstromingen. In de huidige milieuvergunningen is vastgelegd dat aan bepaalde klanten beperkingen kunnen worden opgelegd in bijzondere omstandigheden, een soort verdringingsreeks. Hoe passen eigendomsrechten op waterwinning in een geïntegreerd waterbeleid? Heeft een eigenaar het recht om bij schaarste het water aan de meest biedende te verkopen of voor zichzelf te behouden? En hoe ga je om met de bestaande vergunningen? Op dit punt is dan ook nog weinig concrete voortgang geboekt.

Aan de invoering van concurrentie voor de niet-huishoudens wordt echter hard gewerkt. Het doel is om in april 2017 daadwerkelijk van start te gaan. De vijf betrokken regelgevers, vergunningverleners en toezichthouders hebben een stuurgroep gevormd en de regering brengt van tijd tot tijd een voortgangsnota uit onder de titel *Market Architecture Plan*. Wij zijn inmiddels bij MAP3 aangeland.

Er wordt gedacht aan de volgende opzet: de bestaande waterbedrijven moeten de dienstverlening aan niet-huishoudens stopzetten. Er moeten daarna meerdere aanbieders voor deze dienstverlening komen. Het bestaande bedrijf kan zelf een dergelijke tussenpersoon oprichten, maar kan dat ook samen met anderen waterbedrijven doen zodat op een bovenregionale schaal kan worden gewerkt. Bij de nieuwe toetreders wordt ook uitdrukkelijk gekeken naar de leveranciers van energie. Die tussenpersonen gaan water inkopen van het regionale waterbedrijf, maar kunnen ook water inkopen van andere waterbedrijven en dat over het net van het regionale waterbedrijf laten transporteren. Om dit goed te laten verlopen, moeten de huidige waterbedrijven een zelfstandige eenheid inrichten die de verantwoordelijkheid voor de waterstromen door het net op zich gaat nemen. Het spreekt voor zich dat er veel zaken geregeld moeten worden tussen het regionale waterbedrijf en de toekomstige dienstverleners, zoals het maken van nieuwe aansluitingen, de aanleg van transportleidingen, en het beheer van de watermeters. Al deze zaken moet het huidige bedrijf opnemen in de aanvraag voor een *exit permit*. Deze exit-vergunning maakt het mogelijk om de huidige contractuele relatie tussen het regionale drinkwaterbedrijf en de niet-huishoudelijke klanten te verbreken. De planning is dat de waterbedrijven eind 2016 een exit-vergunning aanvragen.

De Engelse waterbedrijven zijn niet enthousiast. De hele operatie gaat ten koste van de eigen organisatie omdat er onderdelen moeten worden afgesplitst. Er moet bovendien veel gebeuren om het nieuwe systeem van start te laten gaan. De regering legt de rekening voor de voorbereidingskosten volledig neer bij de huidige waterbedrijven. In 2011 werden die kosten nog geschat op 26 miljoen pond, de meest recente schatting is al opgelopen tot 42 miljoen.

De grootste vrees van de huidige waterbedrijven is dat de nieuwe dienstverleners zich gaan beperken tot de krenten in de pap en dat ze in de exit-vergunning gedwongen zullen worden om een eigen dochterbedrijf op te richten voor de andere niet-huishoudelijke klanten en dat dit dochterbedrijf dan verliesgevend zal zijn.

Dit werkt als volgt. Het doel van deze hele operatie is om voor de niet-huishoudelijke klanten voordeel te behalen. De huidige drinkwaterbedrijven besteden rond 10% van hun kosten aan het klantproces: aflezen van meterstanden, facturering en advisering/inspectie. Ruim een derde deel daarvan gaat op aan de kosten van wanbetaling. De oorzaak daarvan is dat het in Engeland en Wales niet is toegestaan om huishoudelijke klanten af te sluiten bij wanbetaling. De regering is daarom van mening dat voor niet-huishoudelijke klanten de marge tussen inkoop- en verkoopprijs straks niet meer dan 6% mag bedragen.

De meeste betrokkenen vinden deze marge veel te klein. Loont het wel de moeite om een nieuwe organisatie op te tuigen, inclusief een duur verbruikersinformatiesysteem, voor een dergelijk kleine marge? De Britse energiebedrijven hebben al laten weten alleen belangstelling te hebben voor klanten die, net als bij energie, een *smart meter* hebben, een elektronisch op afstand afleesbare meter. Die *smart meter* is echter alleen voor de hele grote klanten rendabel. Smart meters aanbrengen bij alle niet-huishoudelijke klanten zou leiden tot een kostenexplosie.

Dodgeboren kindje?

De vraag rijst dan ook of dit hele plan niet een doodgeboren kindje zal blijken te zijn. Als er geen of onvoldoende nieuwe toetreders zullen zijn, dan zullen de afgesplitste onderdelen van de drinkwaterbedrijven de dienstverlening aan deze klanten op zich moeten nemen en komt er van kostenbesparingen door concurrentie niets terecht. Waarschijnlijk zullen de afgesplitste dienstverleners de neiging hebben om te fuseren om de IT-kosten te drukken en meer tegenwicht te kunnen bieden tegen de overheid die een maximale marge vaststelt. Dat wordt dan dus meer monopolie in plaats van marktwerking. De klant zal dan weinig merken van de beloofde 'voordelen van concurrentie', en per saldo zal het hele systeem eerder duurder dan goedkoper zijn geworden.

Experimenten kunnen slagen of mislukken. Een geslaagde invoering van marktwerking in Engeland en Wales kon wel eens door andere EU-lidstaten worden gevolgd. Maar een schip op het strand is een baken in zee. De Engelsen en Welshmen betalen nu flink leergeld. Er is alle reden om dit experiment nauwgezet te volgen.

Referenties:

1. Florio, M., *Network Industries and Social Welfare*, 2013, Oxford University Press.