

De hypothese van de betwistbare markt

In het artikel 'De economie van de spoorwegen', dat onlangs in ESB verscheen, werd de z.g. betwistbare markt aangehaald. Deze hypothese geldt echter slechts onder voorwaarden, waaraan bij de spoorwegen niet volledig wordt voldaan. Het is dan ook niet zeker dat liberalisering van het treinverkeer positieve welvaartseffecten zal hebben.

De gedachtegang van de theorie van de 'contestable markets' is dat dreiging van concurrentie even goed tot efficiënt gedrag kan leiden als feitelijke concurrentie. Eén van de voorwaarden hiervoor is dat er geen belemmering van toetreding is in de vorm van verzonken kosten ('sunk costs'). Bij de spoorwegen liggen de verzonken kosten voornamelijk in de spoorlijnen en de stations. De kosten van het rijdend materieel zijn veel minder verzonken omdat men het bij uittreding uit de markt elders kan verkopen. Dit verlaagt het risico van toetreding, waardoor daarvan een dreiging uitgaat die de exploitant van de treinen weerhoudt van een te hoge prijs. Als we derhalve exploitatie van de infrastructuur scheiden van die van de treinen, dan zou de laatste onderworpen kunnen worden aan de drang tot efficiëntie van een betwistbare markt. De eerste blijft onderworpen aan bemoeienis van de staat.

Voorwaarden

Het is interessant dat een toepassing van een moderne economische theorie op een beleidsprobleem ter hand wordt genomen¹. De geldigheid van de theorie van betwistbare markten is echter onderworpen aan enkele stringente eisen, en het is nuttig om nader te bezien in hoeverre daaraan is voldaan. Naast het ontbreken van verzonken kosten gelden nog andere eisen voor een effectieve dreiging van toetreding. Hieronder volgt een meer volledige opsomming:

- geen verzonken kosten;
- gemakkelijke omschakeling van klanten naar de toetreder;
- geen onmiddellijke prijsreactie van de zittende partij;

- geen andere toetredingsbarrières, bij voorbeeld in de vorm van kostenverschillen tussen toetreder en zittende partij;
- geen verleiding om zittende partij en toetreder om samen te spannen in een kartel.

In hoeverre kan, eventueel met aanvullend beleid, aan deze voorwaarden worden voldaan?

Als we ervan uitgaan dat de zittende partij agressief met zijn prijs reageert (dus niet met de toetreder een kartel aangaat), dan is toetreding alleen aantrekkelijk en derhalve geloofwaardig als gedurende de tijd dat de zittende partij niet met zijn prijs kan reageren, de toetreder tenminste de verzonken kosten terugverdient.

Verzonken kosten

Verkoop van rijdend materieel naar elders vergt kosten van transport². Bovendien worden door de infrastructuur en/of de consument in andere landen wellicht andere eisen aan de treinen gesteld. Er zijn dus wel enige verzonken kosten verbonden aan het materieel. Het is echter denkbaar, of waarschijnlijk, dat de potentiële toetreders in feite reeds bestaande buitenlandse maatschappijen zullen zijn. Liberalisering van treinexploitatie zal dan naar verwachting leiden tot standaardisatie van treinen en service in verschillende landen, waardoor het laatstgenoemde effect kan verdwijnen.

Er zijn echter ook verzonken kosten in andere aspecten van exploitatie: know-how ten aanzien van kwaliteit van treinen en de exploitatie ervan; ontwikkeling van know-how t.a.v. de Nederlandse vervoersconsument; de beoordeling van de rentabiliteit van verschillende lijnen en het

opstellen van dienstregelingen; kosten van communicatie naar de consument en ontwikkeling van een reputatie van betrouwbaarheid. Het totaal van deze kosten is niet gering, en zij zijn verzonken: bij het verlaten van de markt heeft men er niets meer aan. Als we wederom veronderstellen dat de meest waarschijnlijke potentiële concurrenten reeds bestaande buitenlandse maatschappijen zijn, dan zijn de verzonken kosten weliswaar lager (meer relevante ervaring), maar niet nihil: kennis en know-how die specifiek zijn voor de Nederlandse markt blijven van belang.

Omschakeling

Het lijkt dat redelijk is voldaan aan de eis van gemakkelijke omschakeling van de klant, als eenmaal bovengenoemde investeringen zijn gedaan: het zal bij gelijke prijs en kwaliteit van trein en dienstregeling de consument niet veel kunnen schelen in welke trein zij stapt. Voor klanten met langlopende abonnementen, reductiekaarten e.d. treden echter omschakelingskosten op. Dit effect kan door de zittende partij worden versterkt door dergelijke tariefconstructies nog aantrekkelijker te maken.

Prijsreacties

De snelheid van een prijsreactie wordt bepaald door twee elementen: de veranderingen van de prijzen zelf en de beschikbaarstelling van extra capaciteit om de door een lagere prijs gegenereerde additionele vraag op te vangen. Dit laatste lijkt tot op zekere hoogte vrij goed mogelijk. Ik improviseer hier, want ik ken de spoorwegen niet beter dan de gemiddelde reiziger, maar het lijkt mij dat men materieel dat normaliter in onderhoud is kan inzetten, om in de tijd die men daarmee wint nieuwe treinen te kopen of te laten maken. Men loopt ver-

1. H.P.C. van Ooststroom en G. Renes, De economie van de spoorwegen, ESB, 29 september 1993, blz 884-888.

2. Mogelijk is er ook het 'lemon' probleem van Akerlof: in de markt van tweedehands goederen is er aanbod van goede kwaliteit en van treinen met mankementen, waardoor ook de prijs van goede treinen omlaag wordt getrokken als de potentiële kopers kwaliteit niet goed kunnen beoordelen. Hier mag men echter aannemen dat buitenlandse treinexploitanten als potentiële kopers eventuele mankementen goed kunnen onderkennen, zodat dit probleem zich wellicht niet voordoet.

volgens wel op tegen de beperkte capaciteit van de sporen, zodat de flexibiliteit niet volledig is. Naarmate de informatisering van boekingen vordert, kan men sneller prijzen veranderen. Het paradoxale is dat de mogelijkheid van snellere prijsverandering de (dreiging van) concurrentie vermindert. De zittende partij kan zich gemakkelijker een hoge prijs permitteren omdat hij sneller bij toetreding zijn prijs kan verlagen. Merk op dat dit een cruciaal punt is. Het eerdere punt van de snelle omschakelmogelijkheid van consumenten heeft geen kracht als de zittende partij nog sneller zijn prijs kan aanpassen aan die van de toetreders.

Deze beschouwing leidt tot de wellicht wat curieus klinkende aanbeveling om een eventuele toetreders onmiddellijk toegang te verlenen tot het netwerk van kassa's met nieuwe prijsaanbiedingen, maar aan de zittende partij slechts met een zekere vertraging prijswijzigingen toe te staan. Die vertraging moet voldoende zijn voor de toetreders om zijn verzonken kosten terug te verdienen.

Overige barrières

Ongetwijfeld treden ook ervaringseffecten op inzake het exploiteren van treinen, waardoor een zittende partij een kostenvoordeel heeft. Echter, bij toetreding door reeds bestaande, buitenlandse maatschappijen kan dit voordeel wellicht beperkt zijn.

Kapitaalkosten kunnen voor een toetreders die zich nog op deze markt moet bewijzen groter zijn, maar ook hier geldt het probleem minder als toetreding geschiedt door reeds bestaande vervoerders uit het buitenland.

Voorts is er een toetredingsbarrière indien produktdifferentiatie moeilijk geïmiteerd kan worden. Ook dat lijkt hier niet het geval.

Bij afsplitsing van de infrastructuur verdwijnen de voornaamste schaafeffecten, maar blijven er dan nog over? Een trein met veel wagons is waarschijnlijk goedkoper dan twee treinen met minder wagons. Hoeveel dat scheelt weet ik niet. Maar het kan er toe leiden dat het doubleren van treinen op hetzelfde traject op vrijwel dezelfde tijd onaantrekkelijk is.

Is het voorts denkbaar dat iemand bij voorbeeld alleen een dienst aanbiedt op de lijn Groningen-Leeuwarden? Een basiscompetentie is nodig inzake kennis van treinstellen, trai-

ning van personeel, instellen van een dienstregeling, onderhoud en reparatie. Op het eerste gezicht is het twijfelachtig of dat rendabel kan zijn bij een laag volume. Op den duur is het denkbaar dat bedrijven ontstaan die leasing van treinstellen bieden, en een service van onderhoud en reparatie, voor verschillende vervoerders, mits er voldoende verschillende vervoerders zijn om voor elk apart deze activiteit onrendabel te maken.

Bij de liberalisering van de luchtvaart in de VS trad na enige deconcentratie een sterke concentratie op. Dit kan verklaard worden op grond van enkele sterke schaafeffecten: bij gelijke beladingsgraad is een groot vliegtuig goedkoper per passagier dan een klein vliegtuig. Voorts kunnen door middel van 'hub and spoke' systemen grote efficiënties behaald worden³. Het schaafeffect van een langere trein lijkt echter wel minder dan dat van een groter vliegtuig. 'Hub and spoke' is bij spoorwegen moeilijk te realiseren, omdat het daar de 'hardware' van rails omvat en aldus tot de infrastructuur behoort, die bovendien niet voor liberalisering in aanmerking komt. De ontwikkeling in de luchtvaart hoeft dus niet per se maatgevend te zijn voor die bij de spoorwegen. Echter, verwant aan het 'hub and spoke'-effect is er vermoedelijk wel een schaafeffect in overstapmogelijkheden. Als men een enkele lijn exploiteert is men voor overstappen afhankelijk van andere exploitanten. En die komen vanwege concurrentie wellicht in de verleiding om overstappen te frustreren door vlak voor aankomst hun aansluitende trein al te laten vertrekken, of overstappen van de ene exploitant naar de andere via de tariefstructuur te ontmoedigen. Men heeft dan een redelijk aantal lijnen nodig voor een goede onderhandelingspositie over aansluitingen. Het is vanwege dit punt dat wellicht zelfs de druk tot een monopolie denkbaar is, om te komen tot een hechte, betrouwbare, goed samenhangende, klantvriendelijke dienstregeling.

Per saldo lijken er voldoende schaafeffecten te resteren om te vermoeden dat op zijn best een oligopolistische structuur zou ontstaan, en daarmee de dreiging van een kartel.

Kartels

De disciplinerende kracht van dreiging van toetreding is beperkt als de

verwachting bestaat dat men een kartel aan zal kunnen gaan met een eventuele toetreders. Aan de voorwaarden voor een kartel lijkt redelijk te kunnen worden voldaan: een klein aantal concurrenten, een homogeen produkt en directe waarneembaarheid van elkaars prijzen en volumes, waardoor ongemerkte en derhalve ongestrafte ontduiking van afspraken slecht mogelijk lijkt. Voorts bevestigt de speltheorie de intuïtie dat langdurige interactie zonder een voorzienbaar einde de geneigdheid tot samenwerking vergroot. De verwachting van het ontstaan van een kartel is dus niet onredelijk.

Conclusie

In de uitgangssituatie hebben we één zittende partij in de exploitatie van het spoorwegennet: de huidige NS. Een eventuele toetreders wordt geconfronteerd met verzonken kosten die weliswaar beperkt maar niet te verwaarlozen zijn: kosten van verplaatsing van materieel en kosten van marketing: het leren kennen van de Nederlandse markt, het ontwikkelen van een dienstregeling en reclame naar de consument.

Een toetreders moet ook redelijk groot zijn vanwege schaafeffecten; met name vanwege de noodzaak van een voldoende aantal lijnen voor een redelijke onderhandelingspositie inzake aansluiting van lijnen op die van de zittende partij, terwille van overstapmogelijkheden voor de klant. We gaan er dan van uit dat toetreding door een reeds bestaande buitenlandse maatschappij in principe mogelijk is. Anders zijn de toetredingsbarrières (veel) hoger.

De zittende partij kan snel met een prijsdaling reageren op eventuele toetreding. Aan de extra vraag vanwege de prijsdaling kan hij tijdelijk voldoen door de inzet van treinen uit onderhoud. Daarmee wint hij tijd voor de aanschaf van nieuwe treinstellen in het geval dat de dreiging van toetreding aanhoudt. Hierdoor is het zeer wel denkbaar dat de toetreders zijn verzonken kosten niet kan terugverdienen, waardoor dreiging van toetreding niet geloofwaardig is. Het is dan voor de zittende partij mogelijk om een hoge monopolieprijs te vragen.

3. J.G. de Wit, Concentratie in de luchtvaart, *ESB*, 4 december 1991, blz.1204-1208.

Deze strategie van de zittende partij kan door de overheid worden geblokkeerd door alleen met vertraging een prijsdaling toe te staan, waardoor bij een hoge prijs de toetreders de kans krijgt zijn verzonken kosten terug te verdienen.

Echter, na eventuele toetreding, met zeg twee à drie partijen in de markt, bestaat een reële mogelijkheid voor een kartel. De prijzen en aangeboden lijnen zijn openbaar en derhalve goed bekend en controleerbaar. Samenwerking in de verdeling van de markt lijkt goed mogelijk. Er is sowieso afstemming nodig voor een samenhangende dienstregeling. Dat is in het belang van de klant met het oog op overstapmogelijkheden en veiligheid (het voorkomen van ongelukken). Het is de vraag of de overheid afstemming *kan* voorkomen, en zelfs of zij het zou *willen* voorkomen, gelet op het belang van een samenhangende dienstregeling. En *als* nu na toetreding een kartel waarschijnlijk zou zijn, dan kan de zittende partij daarop anticiperen. Hij zou dan van het begin af aan toch een hoge prijs kunnen zetten. Als hij toetreding toch niet kan vermijden, vanwege de door de overheid opgelegde vertraging van prijsaanpassing, en na toetreding een kartel verwacht, dan kan hij zo winst incasseren zolang toetreding niet plaats vindt. Na toetreding moet hij dan wel inschikken om ruimte te maken voor deelgenoten in het kartel, maar hij maakt daarna nog steeds winst.

Kortom: de betwistbaarheid van de markt van spoorwegvervoer is onderhevig aan condities waaraan niet volledig is voldaan. Aanvullende maatregelen zijn nodig om een reële dreiging van toetreding te creëren. De kans is groot dat bij nieuwe toetreding na een aanvankelijke prijsenslag een kartel ontstaat. Daarop kan worden geanticipeerd, waardoor de disciplinerende werking van de dreiging van toetreding wordt uitgehold. De welvaartseffecten van liberalisering zijn derhalve niet zo evident als door een naïeve toepassing van de theorie van betwistbare markten wordt gesuggereerd.

B. Nootboom

De auteur is hoogleraar externe organisatie, faculteit Bedrijfskunde, Rijksuniversiteit Groningen.

De aanbevelingen die door de Commissie Wijffels zijn gedaan voor wijziging van de verhouding tussen de overheid en de spoorwegen zijn er op gericht in de toekomst concurrentie op de markt voor treinvervoer mogelijk te maken. De loskoppeling van infrastructuur en exploitatie is een eerste stap om toetredingsbarrières weg te nemen. Een consequente vervolgstap is om stringent aan alle voorwaarden voor betwistbare markten te voldoen. Spoorwegbedrijven moeten ook volgens de EG-richtlijnen onder de tucht van de markt worden gebracht. Daarmee worden volgens de theorie van de betwistbare markten zowel monopoliewinsten als reguleringsfalen voorkomen.

Theorie is echter geen praktijk. Zoals door Nootboom wordt aangegeven is er niet op voorhand voldaan aan de voorwaarden voor een betwistbare markt. Hij verwacht dat er wel degelijk van andere toetredingsbarrières sprake zal zijn. De door hem genoemde standaardisatie van treinen en service in verschillende landen lijkt ons echter een belangrijk kostenvoordeel op te leveren, waardoor op termijn toch een tweedehands markt voor treinen zou kunnen ontstaan.

Ook twijfelt Nootboom aan de monopoliestructuur van het spoorvervoer. De resultaten van onze analyse laten zien dat NS ook schaalvoordelen heeft als de infrastructuur buiten beschouwing wordt gelaten. Dit is een indicatie dat ook na verzelfstandiging de produktie het goedkoopst in een monopolie ondergebracht kan worden. Nootboom gaat in zijn bijdrage voornamelijk in op deze problemen aan de aanbodzijde¹.

Vraag

Wat wij in ons artikel hebben willen aangeven is dat, zelfs wanneer de exploitatie van treinen als een betwistbare markt beschouwd kan worden, de voordelen van concurrentie sterk afhankelijk zijn van de vraagkant. Wanneer de rendabele markt niet groot genoeg is blijven subsidies nodig. Wel kan het spoorvervoer dan via openbare aanbesteding worden geregeld. De concurrentie die daarbij hoort is echter van een iets andere orde. De keuze voor verschillende

vormen van vervoer over eenzelfde traject (b.v. tussen trein en bus) is daarbij immers ook van belang.

Een cruciale rol bij de verzelfstandiging van NS is weggelegd voor het capaciteitsmanagement. NS hanteert uit efficiëntie-overwegingen al sinds het begin van de jaren zeventig een 'hub and spoke'-systeem. In plaats van vele directe verbindingen wordt een dienstregeling ontworpen waarin overstapmogelijkheden een zeer belangrijke rol spelen. De huidige soms belabberde aansluitingen tussen bus en trein illustreren wat Nootboom vreest: de problemen die concurrentie binnen één vorm van openbaar vervoer kan veroorzaken.

Naar onze mening heeft het echter alleen zin om alle eisen van een betwistbare markt te realiseren als er een voldoende gedeelte van de markt rendabel is. Dat is nu niet het geval: op de meeste deelmarkten is de huidige prijs-prestatieverhouding van de trein veel slechter dan die van de auto. Dit maakt dat de omvang van de betwistbare markt voor treinvervoer in Nederland klein is. Grote delen van het NS-vervoersproduct zijn ook na verlaging van de kosten niet rendabel. Door een sterk verkeers- en vervoersbeleid dient de omvang van de markt waar de trein zonder subsidie concurrentiekracht heeft, te worden vergroot.

Wanneer die situatie is bereikt, is een naïeve toepassing van de theorie vanuit welvaarts oogpunt inderdaad gevaarlijk. Maar de praktijk leert dat we nog ver van die situatie zijn verwijderd. Eerst moeten de problemen aan de vraagkant worden aangepakt. Pas als meer duidelijkheid bestaat over de huidige en toekomstige omvang van het rendabele gedeelte van de markt kunnen alle noodzakelijke voorwaarden voor een betwistbare markt en/of het openbaar aanbesteden nader worden uitgewerkt. Met nader onderzoek en discussie is nu een goede start gemaakt.

**Harry van Ooststroom
Gusta Renes**

1. W.J. Baumol (e.a.), *Contestable markets and the theory of industry structure*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1988, geven aan dat ook bij het bestaan van toetredingsdrempels een gedeelte van de monopoliewinst afgeroomd wordt.