



Regulering met oog voor dynamiek

Auteur(s):

Meijers, H.H.M.

Soete, L.L.G.

*Verbonden aan het merit, Universiteit Maastricht. Met dank aan Eric van Damme voor zijn commentaar.***Verschenen in:**

ESB, 84e jaargang, nr. 4188, pagina 88, 5 februari 1999

Rubriek:**Trefwoord(en):**

telecom

Regulering van de telecommarkt moet de prikkels voor bedrijven om efficiënt te werken, zo veel mogelijk in tact laten. Maximumprijzen werken dan beter dan vaste winstmarges, maar dat moet de OPTA nog leren.

Het leek zo mooi, begin september vorig jaar. De OPTA (Onafhankelijke Post-en Telecommunicatie Autoriteit) zou het rendement, en daarmee ook het tarief, per telefoondienst aangeven. Dankzij OPTA zouden eindelijk de tarieven voor binnenlands telefoonverkeer via de vaste lijnen sterk dalen. De lokale telefoontarieven met zo'n 25% ; de interlokale tarieven met 30% in drie jaar; de tarieven voor het bellen van een vast naar een mobiel toestel met tien tot vijftien procent. Tegelijkertijd zouden de isdn-abonnementen met 25% verhoogd worden. De OPTA eiste van KPN volledig op kosten georiënteerde tarieven.

Drie maanden later kwam OPTA echter met een sterk afwijkend definitief besluit: de lokale telefoontarieven behoeven enkel op zondag met 33% te dalen, de interlokale tarieven dalen met tien procent, de tarieven voor het bellen van vast naar mobiel met vijf procent en het tarief voor een isdn-abonnement blijft gelijk. De OPTA slikt de argumenten die KPN aandroeg: omvangrijke investeringen en een grote reorganisatie zouden ervoor zorgen dat de, op kosten georiënteerde tarieven per 1 juli al weer zouden moeten stijgen. Zo'n 'jo-jo effect' van tariefdaling en -stijging wilde de opta voorkomen¹. Uiteindelijk heeft de strategie van OPTA om op basis van de kosten van KPN maximumtarieven vast te stellen, niet geleid tot substantieel lagere prijzen voor de consument.

Betekent dit nu dat regulering zinloos en overbodig is? Of heeft OPTA gewoon de verkeerde methode gehanteerd? In dit artikel analyseren we de effecten van twee vormen van directe regulering. Beide vormen van regulering blijken er niet in te slagen voor dynamische efficiëntie te zorgen. Op de langere termijn is het daarom wenselijk dat de telecom onder het 'gewone' mededingingsbeleid gaat vallen.

Twee reguleringsvormen

Omdat KPN nog geen echte, volwaardige concurrentie heeft op de markt voor vaste telefoonverbindingen, is OPTA in het leven geroepen om voor regulering te zorgen. De vraag voor OPTA is nu: op welke manier moet er gereguleerd worden: strikt interventiegericht zoals bijvoorbeeld door het vaststellen van maximumprijzen per product of eerder op afstand en globaal, voor het volledige product- of dienstenpakket? Deze twee vormen staan in de literatuur bekend als een zogenaamd rendementsplafond ('rate-of-return cap') waarbij een plafond wordt vastgesteld voor het rendement op ieder product, en een prijsplafond ('price-cap') waarbij voor een pakket van diensten maximumprijzen worden vastgesteld, geïndexeerd met verwachte inflatie en productiviteitsstijging.

Rendementsplafond

Vaststelling van het rendementsplafond is ongetwijfeld de oudste vorm van prijsregulering en werd (en wordt nog steeds) veel in de Verenigde Staten toegepast bij nutsbedrijven. Bij een rendementsregeling wordt een acceptabele winstvoet vastgesteld, zoals bijvoorbeeld de acht procent (na belasting) die de OPTA in haar eerste advies hanteerde. Het maximumtarief wordt bepaald op basis van de verwachte variabele kosten en de verwachte vraag naar de betreffende dienst. Voor ieder product of iedere dienst wordt een afzonderlijk tarief vastgesteld.

Het meest kenmerkende voordeel van rendementsregulering is dat de tarieven per geleverde dienst vrij nauwkeurig bepaald kunnen worden op basis van de kosten en het gewenste rendement. De tarieven worden met een hoge frequentie herzien. Omdat het verwachte rendement nauwkeurig vastgesteld en gevolgd kan worden, is het investeringsrisico gering en hierdoor kunnen de kapitaalkosten dalen.

Er kleven echter ook grote nadelen aan deze wijze van reguleren. De belangrijkste zijn:

» doordat alle variaties in de kosten direct worden doorberekend aan de consumenten, heeft de gereguleerde monopolist uiteindelijk geen enkele motivatie om efficiënt te produceren of te investeren in kostenbesparende technologieën;

» voor het bepalen van de tarieven is kennis van de kostenstructuur van het te reguleren bedrijf noodzakelijk. Informatie-asymmetrie geeft de monopolist een prikkel om de kosten anders voor te stellen dan ze in werkelijkheid zijn;

» omdat de monopolist regelmatig per product/dienst een gedetailleerd overzicht moet geven van omzet en kosten en omdat de regulator uit deze gegevens maximale prijzen moet berekenen, is dit systeem relatief arbeidsintensief;

» vaak komt het voor dat een bedrijf, zoals KPN, meerdere producten levert waarvan een aantal op een gereguleerde markt. Het bedrijf heeft dan een prikkel om vaste en gemeenschappelijke kosten van de niet-gereguleerde producten over te hevelen naar de gereguleerde producten, om zo tot een hogere toegestane prijs te komen;

» omdat het toegestane rendement gebaseerd is op de hoeveelheid geïnvesteerd kapitaal, heeft de monopolist een prikkel om die hoger te doen lijken en zelfs om teveel te investeren. De aangedragen argumenten van de KPN - grote investeringen en de kosten van reorganisaties - zijn een goede illustratie van dit argument;

» mogelijke kruiselingse subsidies, tenslotte, waarbij een ondernemer een extra winst op het ene product gebruikt om een nieuw product te ontwikkelen of te promoten, zijn moeilijk te realiseren omdat hiervoor ontheffing aangevraagd moet worden bij de regulator. Hierdoor wordt innovatie geremd.

Prijsp plafond

In tegenstelling tot de rendementsregulering waarbij maximale prijzen voor individuele producten of diensten wordt vastgesteld, gaat het prijsplafond uit van een prijsindex voor een pakket van diensten. Een gewogen gemiddelde van de werkelijke prijzen mag deze index niet overstijgen. De wegingsfactoren worden door de regulator vastgesteld, bijvoorbeeld aan de hand van de verkoop. Er is geen directe koppeling van de index aan de kostenstructuur van het bedrijf. Een maat voor de algemene prijsstijging (bijvoorbeeld de detailhandels-prijsindex) plus een correctiefactor voor de verwachte stijging van de productiviteit, bepalen de waarde van deze index². Kenmerkend voor een prijsplafond is de langere termijn waarbinnen het plafond niet wijzigt.

Ten opzichte van rendementsregulering heeft een prijsplafond een aantal voordelen:

» de veronderstelde productiviteitsstijging wordt voor een langere tijd vastgesteld zodat de gereguleerde onderneming er baat bij heeft om efficiënt te produceren. Extra winsten door versnelde kostendalingen worden niet meteen afgeroomd door verlagingen van het tarief;

» om dezelfde reden blijft de prikkel bestaan om te investeren in nieuwe, kostenbesparende, technologieën;

» de prijsregulering is niet gebaseerd op de kostenstructuur zodat er voor de gereguleerde onderneming geen mogelijkheid is een verkeerde voorstelling van zaken te geven;

» omdat niet individuele prijzen worden vastgesteld, maar een gewogen pakket, heeft de ondernemer de mogelijkheid om door middel van kruissubsidiëring nieuwe producten te ontwikkelen en te introduceren;

» de kosten van prijsregulering zijn, vergeleken met rendementsregulering, lager. De onderneming hoeft niet te rapporteren, en de regulator hoeft minder te controleren.

Naast deze voordelen van prijs- boven rendementsregulering, zijn er echter ook nadelen. Een daling van de kosten wordt niet direct doorberekend in consumentenprijzen, maar zal de winst van de onderneming verhogen. Voor een telecom-bedrijf, waar de kosten voornamelijk uit kapitaal- en arbeidskosten bestaan, en dus niet uit kosten voor intermediaire goederen of grondstoffen zoals energie, is het echter aannemelijk dat er geen sterke fluctuaties in de prijzen voorkomen zodat dit nadeel minder relevant is.

Een ander en meer relevant nadeel van het prijsplafond, dat samenhangt met het feit dat het prijsmaximum voor een pakket diensten geldt, is het feit dat een onderneming in staat is om prijzen op deelmarkten, waar bijvoorbeeld potentiële concurrentie aanwezig is, kunstmatig te verlagen om zodoende deze concurrenten buiten de deur te houden (roofprijzen). Deze verlaging kan dan gecompenseerd worden door een verhoging van de prijzen op een andere deelmarkt. Het feit dat OPTA in haar eerste voorstel de prijzen voor het gebruik van isdn wilde verhogen, wijst op een mogelijke subsidiëring door KPN van isdn, om concurrentie van bijvoorbeeld kabelmaatschappijen op de Internet-markt te weren. Wellicht dat KPN deze strategie probeert vast te houden totdat nieuwe technieken voldoende zijn ontwikkeld om het voortouw van isdn over te nemen³.

Naar meer dynamische regulering

Ongetwijfeld is de eerste conclusie dat, zeker in de telecommarkt, prijsregulering te prefereren valt boven een winstplafond. In de oorspronkelijke rendementsregulering van OPTA wordt de zittende telecom-monopolist uiteindelijk praktisch alles afgenomen: de eigen kosten- en winstplaatjes, de strategische plannetjes om nieuwe netwerkdiensten op te zetten (uiteeraard gefinancierd uit kruiselingse subsidies - in een netwerkeconomie kost nu eenmaal de eerste versie ontzaglijk veel en zijn de reproductiekosten laag), zelfs succes - het behaalde rendement - wordt slechts als uiting van te hoge prijzen geïnterpreteerd. De monopolist kan in de ogen van de regulator, eenvoudig niet efficiënt zijn.

OPTA heeft ook kenbaar gemaakt in de toekomst meer van prijsregulering gebruik te zullen gaan maken. Echter, ook prijsregulering heeft nadelen. Een gebrek aan aandacht voor dynamische aspecten is daarvan wellicht het belangrijkste. Prijsregulering houdt weliswaar de prikkels voor de monopolist in stand om te investeren in nieuwe technologieën, maar dit houdt ook in dat de monopolist in staat is tot kruissubsidiëring. Dit houdt een groot probleem in: enerzijds kan het de dynamische efficiëntie verhogen door nieuwe producten of productieprocessen tijdelijk te financieren uit de winst van bestaande producten en anderzijds kan het gebruik van dit instrument potentiële concurrentie ontmoedigen doordat het roofprijzen mogelijk maakt.

De werkelijkheid is nog veel complexer. Onder druk van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën zullen de telecommunicatie en andere mediavormen en -kanalen steeds verder integreren. De 'één op één'-communicatievorm van telefonie wordt onderdeel van een

veelvoud van individuele tot collectieve communicatievormen. Juist hier ontwikkelen zich talloze nieuwe marktmogelijkheden. Allianties, acquisities van kabelnetwerken, mediabedrijven en telecom-operatoren zijn dan ook op dit ogenblik schering en inslag. Het Directoraat Generaal IV in Brussel, dat zich met mededinging bezighoudt, heeft tegenwoordig meer 'zaken' in deze convergerende sector dan in alle industriële sectoren samen. Voor de nationale gevestigde ondernemingen op telecomgebied is het vanuit deze technologisch gedreven convergentietendens essentieel om snel nationaal en internationaal nieuwe groeimarkten te kunnen betreden.

OPTA of NMa?

Momenteel is de regulering voor telecom en media gescheiden, net als het toezicht erop. Zo kijkt niet de OPTA, maar de nma naar de kabelmaatschappijen, die met het aanbieden van Internet via de kabel een concurrent zijn van de isdn-lijnen van KPN⁴. Zou OPTA bij het ingrijpen in de isdn-markt niet tegelijkertijd de kabelmaatschappijen, voor zover deze een concurrerende technologie aanbieden, moeten doorlichten? Zo niet, dan bestaat het gevaar dat OPTA aan de KPN veel strengere normen oplegt dan die waar de kabelbedrijven mee geconfronteerd worden.

Maar dan dient zich ook de vraag aan in hoeverre er daadwerkelijk behoefte is aan een aparte regulator voor de telecom, naast de nationale concurrentietoezichthouder: de nma (en het Europese dg iv). Een mogelijke reden daarvoor is te vinden in de traditionele, publieke taken die aan de telecom-sector worden toegedicht: het garanderen van universele dienstverlening (een betaalbare telefoonaansluiting in Lutjebroek net zo goed als in Amsterdam), gratis alarmnummers, enzovoort. Het lijkt echter goed mogelijk om deze taken in een competitieve markt te garanderen met het verlenen van gerichte subsidies aan de goedkoopste aanbieder van deze diensten⁵.

De enige serieuze bestaansgrond van OPTA is dus een tijdelijke: OPTA moet de marktmacht van KPN in toom houden op het moment dat er nog niet voldoende concurrentie is. Bestaat er eenmaal een competitieve telecom-sector, dan verdwijnt OPTA. Overigens is dit door de wetgever ook zo voorzien. Op de eerste OPTA-voorstellen werd door kpn dan ook cynisch gereageerd door te stellen dat deze ingegeven werden door het lange termijn behoud van OPTA. Immers, het wegnemen van de monopoliewinsten van het gevestigde bedrijf, nog voordat de concurrentie op dreef gekomen was, zou dodelijk kunnen zijn voor nieuwe concurrentie. Als geen winst kan worden gemaakt, is toetreding immers niet aantrekkelijk⁶. Zo bezien, heeft niet alleen KPN een regulator nodig, maar de OPTA ook.

Conclusie

Uit het bovenstaande blijkt dat een prijsplafond-systeem op korte termijn de meest wenselijke vorm van - noodzakelijke - regulering van de telecomsector is. Deze vorm van tariefstelling is goedkoper uit te voeren en biedt meer mogelijkheden voor dynamische efficiëntie dan de nu door OPTA toegepaste rendementsregulering.

Op iets langere termijn lijken de dagen van OPTA als regulerende instantie echter geteld. Het keurslijf dat OPTA de telecomsector oplegt, is te strak om mee te gaan in de convergentie tussen telecom en andere media. Na al die jaren wachten op liberalisering is wellicht de ultieme paradox dat de manier van rechtstreekse prijscontrole, die de consument onmiddellijk zijn lang verwachte prijsdaling oplevert, uiteindelijk niet de beste manier lijkt voor lange-termijn concurrentie en dynamiek in telecommunicatie-dienstverlening.

Prijsregulering werkt in de VS en het VK

In de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, waar de telecomsector al veel eerder geliberaliseerd is, heeft men ook al eerder de voordelen van prijsregulering ontdekt.

British Telecom is in 1984 geprivatiseerd en oftel, de Britse pendant van opta, heeft toen een prijsplafond ingesteld. De prijsstijging van telecomdiensten moest drie procent achterblijven bij de algemene stijging van detailhandelsprijzen. Tussen 1984 en 1988 was zo een prijsstijging van 8,6% toegestaan, terwijl de werkelijke prijsstijging van Britisch Telecom in deze periode vijftien procent bedroeg⁷. British Telecom is dus duidelijk beneden het geoorloofde plafond gebleven.

In de Verenigde Staten is in eerste instantie massaal gebruik gemaakt van rendementsregulering. Echter, in de jaren tachtig werd in een groot aantal staten overgestapt naar prijsregulering. Uit een vergelijkend onderzoek in 39 staten, waarbij in 28 staten een prijsplafond is ingesteld, bleek dat de tarieven in de staten met een prijsplafond significant lager waren⁸. Dat de kosten van het reguleren zelf ook kunnen dalen met een prijsplafond blijkt uit een voorbeeld uit Michigan waar na invoering van een prijsplafond: "the number of witnesses fell from 50 to 2, days of hearing from 57 to 1/2, months between hearing and interim rate relief from 6 to 0, and necessary pages of transcript from 8400 to 66"⁹.

¹ KPN mag telefoontarieven in twee stappen aanpassen, *OPTA Connecties*, nr. 9, november 1998, blz. 5.

² Als indicator van de inflatie wordt vaak de detailhandels-prijsindex gebruikt, zodat de prijsregulering vaak wordt aangeduid met de term 'PRI-X' regulering. Hierbij geeft de factor X de verwachte (of vereiste) productiviteitsstijging weer. Zie bijvoorbeeld J.I. Bernstein en D.E.M. Sappington, *Setting the X factor in price cap regulation plans*, NBER working paper, nr. 622, 1998, NBER, Cambridge, Mass.

³ Asymmetric Digital Subscriber Line (ADSL) is zo'n nieuwe techniek die de telefoon kabel geschikt maakt voor zeer snelle digitale verbindingen.

⁴ OPTA heeft alleen een taak bij het bepalen van de toegangstarieven die programma-aanbieders moeten betalen voor doorgifte via de kabel.

5 E.E.C. van Damme, J. Jansen, J. Potters, Th. ten Raa en V. Verouden, *Universele dienstverlening, marktwerking ten bate van iedereen*, Onderzoekreeks directie Marktwerking, ministerie van Economische Zaken, 1998.

6 Zie ook M. Haan, [De moord op KPN](#), *ESB*, 11 september 1998, blz. 679.

7 M.A. Einhorn (red.), *Price caps and incentive regulation in telecommunications*, Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/Londen, 1990, blz. 4.

8 Zie A.D. Mathios en R.P. Rogers, The impact of alternative forms of state regulation of AT&T on direct-dial, long-distance telephone rates, *Rand Journal of Economics*, 1989, blz. 437-453.

9 M.A. Einhorn op.cit., blz. 5