

Wat levert kabelregulering per saldo op?

M.B.A.G.M. de Valois Turk

De auteur is als principal manager Economics werkzaam bij PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. Met dank aan Jan-Willem Velthuisen voor nuttig commentaar, en Leticia Ramos Martinez en Karlijn Klinkenberg voor onderzoeksassistentie. maurice.de.valois.turk@nl.pwc.com

De OPTA wil de kabeltarieven voor Nederlandse consumenten reguleren om ervoor te zorgen dat de kabelbedrijven geen misbruik (kunnen) maken van hun marktpositie door te hoge tarieven in rekening te brengen. De voorgestelde prijsregulering van kabeltarieven door de OPTA is op korte termijn voordelig voor de consument. Op lange termijn is er echter sprake van welvaartsverlies doordat prijsregulering toetreding en innovatie weerhoudt.

De OPTA heeft in haar ontwerpbesluit voor de eindgebruikersmarkt voor doorgifte van vrije radio- en televisiesignalen via de kabel geconcludeerd dat de kabelmaatschappijen in Nederland ieder een dominante positie vervullen in hun eigen verzorgingsgebied (OPTA, 2005a).¹ De OPTA ziet als mogelijk gevaar dat de kabelbedrijven hun dominante positie misbruiken door excessieve tarieven in rekening te brengen voor doorgifte van pakketten van radio- en televisiekanalen. De OPTA heeft daarom in haar ontwerpbesluit voorgesteld de kabeltarieven voor eindgebruikers van de kabelbedrijven UPC, Essent Kabelcom, Casema, Multikabel en Delta Kabelcomfort te reguleren.

Achtergrond en aanleiding

Het juridische kader van het ontwerpbesluit van de OPTA zijn de nieuwe Europese richtlijnen voor Elektronische Communicatie, die in Nederland in de nieuwe Telecommunicatiewet zijn overgenomen. Eén van de doelstellingen van deze richtlijnen is het bevorderen van competitie tussen aanbieders van elektronische communicatiediensten via hun eigen netwerk (netwerkconcurrentie of *facilities based competition*) door het faciliteren van toetreding door nieuwe aanbieders. Het doel van netwerkconcurrentie is dat ondernemingen voldoende prikkels ondervinden om zonder regulering op prijs en kwaliteit te letten. De rol van de toezichthouder wordt overgenomen door de 'tucht van de markt'. Vanuit dit perspectief zou regulering van prijzen op de Nederlandse kabelmarkt twee doelstellingen moe-

ten verenigen: ten eerste het beschermen van de consument en ten tweede het bevorderen van netwerkconcurrentie.

Op 12 december 2005 heeft de OPTA bekendgemaakt dat zij heeft besloten om het ontwerpbesluit te herzien (OPTA, 2005b). Dit herziene ontwerpbesluit heeft een looptijd van één jaar en stelt dat de OPTA in 2006 niet ingrijpt in de kabeltarieven als de maximale tariefstijging kleiner of gelijk is aan de inflatie.² De OPTA houdt de mogelijkheid om de Nederlandse consumentenmarkt voor televisie in 2007 en in de jaren daarna (alsnog) te reguleren.

In deze bijdrage betoog ik dat prijsregulering van de Nederlandse kabeltarieven zowel positieve als negatieve effecten voor de consument tot gevolg heeft. Op de korte termijn heeft prijsregulering een positief effect op de prijs, maar op de lange termijn kan het een negatief effect hebben, doordat de ontwikkeling van concurrentie op het netwerk belemmerd wordt. Het beleidsvoornemen van de OPTA om consumenten te beschermen, heeft een verstoringseffect op een andere doelstelling van de OPTA namelijk markten voor elektronische communicatiediensten meer concurrerend te maken.

Dit is een nieuwe situatie voor de OPTA. Tot een aantal maanden geleden heeft de OPTA geen uitspraken hoeven doen over de regulering van consumentenmarkten, waarin nieuwe aanbieders actief zijn of worden. Het besluit van OPTA over de tarieven van internetbellen (VoIP) door KPN is een eerste

¹ Feitelijk is er sprake van meerdere ontwerpbesluiten. Omdat de OPTA concludeerde dat alle kabelmaatschappijen op een andere regionale markt opereren heeft zij voor een aantal kabelmaatschappijen een apart ontwerpbesluit opgesteld.

² Alle andere toezichthouders van de lidstaten van de Europese Unie zijn verplicht om ontwerpbesluiten aan te melden bij de Europese Commissie. De Europese Commissie heeft de mogelijkheid deze ontwerpbesluiten te becommentariëren of, in het uiterste geval, een veto uit te spreken. Op 21 december 2005 heeft de Europese Commissie bekend gemaakt dat zij het herziene ontwerpbesluit van de OPTA heeft goedgekeurd.

voorbeeld van een situatie waarin deze beleidsdoelstellingen en effecten tegen elkaar afgewogen moesten worden. Het verschil tussen de consumentenmarkt voor internetbellen en de consumentenmarkt voor televisie is dat de laatste door de OPTA wel is aangemerkt als zelfstandige (relevante) productmarkt en geen onderdeel uitmaakt van een grotere productmarkt. Dit maakt dat de discussie over de weging van de twee doelstellingen een centrale rol inneemt in het geval van de Nederlandse kabeltarieven.

Negatieve effecten van prijsregulering

Bij het bevorderen van netwerkconcurrentie, speelt de aantrekkelijkheid van toetreding een centrale rol. Immers, zonder toetreders kan netwerkconcurrentie zich niet ontwikkelen en partijen betreden alleen een markt wanneer zij verwachten een marktconform rendement op hun investeringen te kunnen verdienen. Prijsregulering heeft echter een negatieve invloed op het prijsniveau in de markt en daarmee de rendementen, die toetreders kunnen behalen. Prijsregulering heeft daarmee een negatief effect op de aantrekkelijkheid van toetreding en kan leiden tot vertraagde of geen toetreding. Dit heeft gevolgen voor partijen als KPN en Versatel als potentiële aanbieders van digitale televisie via breedband en Digitenne als aanbieder van digitale televisie via de ether.

Prijsregulering heeft naast een negatief effect op de aantrekkelijkheid van toetreding ook een effect op innovatie en de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten. Kabelmaatschappijen zijn op dit moment actief met de introductie van digitale televisie. Dit leidt tot de introductie van hogere beeldkwaliteit en nieuwe diensten zoals de elektronische programmagids (EPG). De conversie van analoge naar digitale televisie heeft bovendien als voordeel dat digitale signalen ongeveer zes keer minder beslag leggen op de capaciteit van het netwerk. Deze ruimte komt bij omzetting van alle aansluitingen vrij voor nieuwe kanalen en diensten.

Er kleven dus twee belangrijke negatieve effecten aan prijsregulering. In de eerste plaats kan prijsregulering leiden tot een vertraging in de ontwikkeling van concurrentie op de televisiemarkt. In de tweede plaats kan deze vertraagde ontwikkeling van concurrentie vervolgens leiden tot een vertraging in de introductie van nieuwe diensten.

De afweging tussen lagere prijzen en nieuwe producten

De OPTA illustreert in haar *Economic Policy Note* van april 2005 dat lage prijzen (statische efficiëntie) en de introductie van nieuwe diensten (dynamische efficiëntie) twee alternatieve routes vormen om het consumentensurplus te vergroten (OPTA, 2005c). Het consumentensurplus is het verschil tussen de prijs van een goed en de maximale prijs die iedere individuele consument bereid is te betalen (waarde of *willingness-to-pay* voor alle consumenten tezamen).

In de volgende opzet kunnen de positieve en negatieve effecten van prijsregulering afgewogen worden met het consumentensurplus als criterium. Een positief effect van prijsregulering is lagere prijzen, wat een hoger consumentensurplus betekent. Dit wordt afgewogen tegen vertraging van netwerkconcurrentie als negatief effect van prijsregulering. De verschillende mogelijke uitkomsten worden geïllustreerd aan de hand van voorbeelden uit de literatuur.

Positieve effect prijsregulering op consumentensurplus

Lagere prijzen leiden tot een groter verschil tussen de bereidheid te betalen van consumenten³ en de nieuwe prijzen en daarmee tot een stijging van het consumentensurplus. Het positieve effect van prijsregulering op het consumentensurplus kan worden vastgesteld aan de hand van informatie over de duur van de regulering en het effect van prijsregulering op de tarieven van Nederlandse kabelmaatschappijen. De toename van het consumentensurplus is voor een groot deel gelijk aan de tariefverlaging vermenigvuldigd met het aantal aansluitingen.

Omdat er bij kabeltelevisie sprake is van een abonnement, en daarmee van herhaalde aankoopbeslissingen, is de duur van de voorgenomen prijsregulering relevant. Deze looptijd kan worden gebaseerd op de termijn voor de looptijd van de maatregelen. In haar oorspronkelijke ontwerpbesluit ging de OPTA uit van drie jaar, de gehele periode tussen de marktanalyses.

Het effect van de prijsregulering op de kabeltarieven kan als volgt in economische termen worden verwoord. Binnen het vakgebied industriële organisatie zijn verschillende modellen ontwikkeld voor het schatten van prijzen. In dit artikel verwijs ik naar een aantal onderzoeken, die gebruikmaken van zogenaamde *dominant firm/competitive fringe*-modellen (DFCF-modellen).⁴

Savage & Wirth (2005) is één van de eerste publicaties dat een DFCF-model empirisch test in de markt voor (kabel)televisie. Hun model analyseert het verband tussen de dreiging en de waarschijnlijkheid van toetreding door alternatieve infrastructures, zoals breedband, in Amerikaanse regionale markten voor kabeltelevisie en werkt in twee stappen. De eerste stap bestaat uit het bepalen van de waarschijnlijkheid van toetreding bepaald als een functie van onder meer demografische en geografische factoren. De waarschijnlijkheid van toetreding wordt hoger naarmate deze demografische en geografische factoren een positief effect hebben op het rendement van een investering in een (alternatief) netwerk. In de tweede stap wordt deze waarschijnlijkheid gebruikt als verklarende variabele voor het gedrag van de dominante aanbieder in een DFCF-model. Hun schattingen laten zien dat de gevestigde marktpartij in ieder van de markten meer kanalen aanbiedt en de prijs per kanaal tot 14 procent afneemt wanneer de waarschijnlijkheid van toetreding stijgt. Verder tonen de auteurs aan dat er geen (direct) effect op de totale prijs voor een abonnement waarneembaar is.

Deze bevindingen zijn in lijn met eerder onderzoek in een andere netwerksector, namelijk de Amerikaanse markt voor regionale telefonie (Blank et al., 1991). Het onderzoek kijkt naar toetreders met een marktaandeel van hoogstens tien procent. Wanneer de resultaten van beide onderzoeken naar de Nederlandse markt worden vertaald, betekent dit dat alleen al de dreiging van toetreding of een beperkte aanwezigheid van partijen⁴ met een breedbandnetwerk zoals KPN en Versatel een positief effect hebben op het aanbod (prijs per kanaal) van Nederlandse kabelbedrijven.

3 De waarde van het product ligt per definitie hoger dan de prijs. Wanneer de prijs voor een product hoger zou liggen dan de waarde zou het product immers niet worden geconsumeerd.

4 Deze DFCF-modellen beschrijven het effect van kleine marktpartijen op het prijsgedrag van de dominante marktpartij. Zie bijvoorbeeld Church & Ware (2000) voor verdere informatie.

Als onderdeel van haar marktanalyse heeft de OPTA door Dialogic onderzoek laten doen naar opkomst van alternatieve distributienetwerken voor kabeltelevisie en de invloed van alternatieve infrastructures. Hieruit komt naar voren dat in 2009 het verwachte marktaandeel van alternatieve netwerken gezamenlijk circa 22 procent zal bedragen (Dialogic, 2005). De OPTA stelt vervolgens dat de concurrentie op korte termijn niet genoeg zal toenemen en dat regulering nodig is. Deze conclusie weerspiegelt een verband tussen het marktaandeel van alternatieve infrastructures en het gedrag van de kabelmaatschappijen, dat niet in lijn is met de bevindingen van de onderzoeken van Savage & Wirth en Blank et al. Zij tonen aan dat het bestaan van potentiële toetreders of toetreders met een marktaandeel lager dan 22 procent wel degelijk invloed kan hebben op het aanbod van gevestigde marktpartijen.

Deze conclusie is belangrijk voor de afweging waar de OPTA voor staat. Wanneer deze invloed van toetreders inderdaad bestaat, zullen de tarieven voor kabeltelevisie dichterbij de kostprijs liggen en zal prijsregulering een kleinere prijsverlaging opleveren en daarmee tot een kleinere stijging van het consumentensurplus leiden. Dat betekent voor de beleidsdoelstellingen van de OPTA dat het effect van prijsregulering als consumentenbescherming minder groot is dan is aangenomen. Dit is ook in lijn met de bevindingen van het onderzoek van de NMa naar de hoogte van de kabeltarieven (NMa, 2005).

Negatieve effect van uitstel van concurrentie en innovatie

Tegenover het positieve effect van prijsregulering op het consumentensurplus staat het negatieve effect in de vorm van vertraagde ontwikkeling van netwerkconcurrentie (en de daarmee gepaard gaande vertraging in lagere prijzen en nieuwe diensten). Om een afweging te kunnen maken tussen beide effecten dient ook het negatieve effect van prijsregulering te worden gemeten in termen van consumentensurplus. Het effect van netwerkconcurrentie kan worden gekwantificeerd aan de hand van verwachte prijsdalingen en/of de waarde, die consumenten hechten aan nieuwe diensten als onderdeel van het bestaande tarief of als individueel product met een eigen prijs.

De Nederlandse markt voor breedbandinternet kan worden gezien als een goed voorbeeld van de effecten van netwerkconcurrentie tussen enerzijds de telefoonnetwerken en anderzijds de kabelnetwerken. Deze concurrentie heeft geleid tot lagere prijzen en hogere snelheden voor dezelfde prijs (ministerie van Economische Zaken, 2005).

Onderzoek op basis van Amerikaanse data onderschrijft eveneens het positieve effect van netwerkconcurrentie en kwantificeert dit effect. Hazlett & Spitzer (1997) tonen aan dat de tarieven voor kabel op de eindgebruikersmarkt 8 procent tot 34 procent lager zijn wanneer er twee concurrerende aanbieders van televisie via vaste netwerken aanwezig zijn in een markt. Netwerkconcurrentie kan naast een effect op de prijs ook een effect op het aanbod hebben. Beard et al. (2001) citeren onderzoek van Fearing en Lubinsky. Laatstgenoemde onderzoekers concluderen dat de aanwezigheid van één of meerdere concurrerende netwerken ertoe leidt dat het standaardabonnement in gebieden met netwerkconcurrentie voor dezelfde prijs gemiddeld vier kanalen meer bevat ten opzichte van gebieden met één kabelnetwerk.

Beard et al. (2001) onderzoeken de gevolgen van deregulering van de kabeltarieven in de Verenigde Staten en constateren dat het aantal kanalen per abonnement toeneemt en dat abonnementsprijzen stijgen. Verder concluderen zij dat de toevoeging van een extra kanaal aan het abonnement een positief effect heeft op consumentensurplus en dat dit effect gelijk is aan het negatieve effect van de prijsstijging op het consumentensurplus. Voorzover ik weet bestaan er geen voor het publiek beschikbare onderzoeken naar de omvang van het effect van nieuwe televisiediensten, zoals digitale beeld- en geluidskwaliteit, de EPG of Video-on-Demand, op het consumentensurplus.

Uit bovenstaande onderzoeken blijkt dat consumenten waarde hechten aan de uitbreiding van het aantal kanalen voor dezelfde prijs. Uitbreiding is dan een indicatie voor kwaliteitsverbetering.

Conclusie

In dit artikel signaleer ik een aantal effecten van regulering van de tarieven van Nederlandse kabelbedrijven voor televisie door de OPTA. Daarmee is er sprake van strijdigheid tussen twee beleidsdoelstellingen van de OPTA: het beschermen van consumentenbelang enerzijds en het bevorderen van netwerkconcurrentie anderzijds.

Prijsregulering maakt toetreding tot de televisiemarkt minder aantrekkelijk met negatieve gevolgen voor de ontwikkeling van netwerkconcurrentie. Daarmee wordt de tweede beleidsdoelstelling van de OPTA niet gediend. De besproken onderzoeken laten zien dat het een reële mogelijkheid is dat het negatieve effect van prijsregulering groter is dan het positieve effect en dat kabelregulering per saldo niets positiefs oplevert voor de Nederlandse consument.

De belangrijkste vragen om een compleet beeld te kunnen vormen, zijn op dit moment nog onbeantwoord en hangen samen met omvang en causaliteit: Welke prijsverlagingen of productintroducties zullen in welke mate worden uitgesteld of afgelast als gevolg van de regulering? Dit zijn relevante vragen voor de beleidsafweging van de OPTA. ■

Maurice de Valois Turk

Literatuur

- Beard, T.R., J.R.B. Ekelund, G.S. Ford & R.S. Saba (2001) Price-Quality Tradeoffs and Welfare Effects in Cable Television Markets. *Journal of Regulatory Economics*, 20(2), 107-123.
- Blank, L., D.L. Kaserman & J.W. Mayo (1998) Dominant Firm Pricing with Competitive Entry and Regulation: The Case of IntraLATA Toll. *Journal of Regulatory Economics*, 14(1), 35-53.
- Church, J.R. & R. Ware (2000) *Industrial organization*, International edition, Mc Graw-Hill.
- Dialogic (2005) *Schakelen we om? – verwachte ontwikkeling van alternatieve kanalen voor televisieverspreiding 2006-2008*; quick scan, Utrecht.
- Hazlett, T.W. & M.L. Spitzer (1997) Public Policy toward Cable Television Volume I: *The Economics of Rate Controls*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Ministerie van Economische Zaken (2005) *Nederland topt met breedband-internet*, 6 december.
- NMa (2005) Besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit om geen toepassing te geven aan zijn bevoegdheid zoals beschreven in artikel 56, eerste lid, van de Mededingingswet; nummer 3588/201, Den Haag.
- OPTA (2005a) De markt voor doorgifte & ontvangst van omroepsignalen – verzorgingsgebied UPC Nederland B.V. – *Ontwerpbesluit*, Den Haag.
- OPTA (2005b) Brief aan Directoraat Generaal Information Society, Den Haag.
- OPTA (2005c) Regulating emerging markets?, *Economic policy note* nr. 5, Den Haag.
- Savage, S.J. & M. Wirth (2005) Price, Programming and Potential Competition in US Cable Television Markets. *Journal of Regulatory Economics*, 27(1), 25-46.