

OPTA geeft KPN boete op innovatie

KPN wil overstappen op glasvezel. Maar OPTA eist dat de oude centrales nog vijf jaar blijven werken. Dat is een innovatieboete, vinden **Joost Poort** en **Sweder van Wijnbergen**.

Eind vorig jaar maakte KPN bekend dat het zijn koper-netwerk tot aan de straatkanten wil vervangen door een glasvezelnet op basis van het Internet Protocol.

KPN krijgt van de toezichthouder OPTA (Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit) het groene licht voor deze *All-IP*-plannen, maar KPN wordt verplicht om zijn oude centrales nog vijf jaar in bedrijf te houden ten behoeve van andere marktpartijen als Tele2/Versatel en Priority.

Zelden kwam het recht van KPN om te innoveren in zijn netwerk zo scherp tegenover het gereguleerde recht op toegang van marktpartijen te staan. KPN moet de oude centrales uitsluitend ten behoeve van zijn concurrenten in bedrijf houden. Wanneer de toegangstarieven niet worden aangepast aan deze nieuwe situatie – en daar ziet het naar uit – komt dit feitelijk neer op een innovatieboete die KPN aan de andere marktpartijen moet betalen.

Is deze boete economisch te rechtvaardigen? De marktpartijen hebben op basis van de geldende toegangsregulering investeringen gedaan in de centrales. Het investeringsklimaat voor deze partijen is erbij gebaat dat de spelregels voor toegang robuust zijn. Het zou niet alleen jammer zijn wanneer hun investeringen ineens waardeloos zijn geworden. Het zou bovenal zijn weerslag hebben op toekomstige investeringen.

Maar daar staat tegenover dat in de telecommunicatie concurrentie in de infrastructuur altijd het streven is geweest. OPTA wijst daar in haar conceptbesluit opnieuw op. Dat houdt in dat toetreders geprikkeld zouden moeten worden om stap voor stap hun eigen netwerk aan te leggen: de zogeheten investeringsladder. Dat is in Nederland – en in de meeste andere EU-landen – onvoldoende gebeurd: nieuwe toetreders vinden het op de onderste sporten van de ladder wel best.

Het regime van toegangsregulering zelf is daar debet aan. De tarieven voor gereguleerde toegang zijn gebaseerd op complexe berekeningen van de kosten die de oude monopolist moet maken om toegang te verlenen. Dat levert echter tal van problemen op.

Een probleem ontstaat doordat KPN ook *downstream* actief is, dat wil zeggen zelf diensten aanbiedt over het netwerk. Economen vinden dat tarieven die alleen de toetredingskosten weerspiegelen, de prikkels voor de netwerkoperaator verstoren, doordat een toetreders ook *downstream* verlies veroorzaakt. Hierdoor krijgt de netwerkoperaator er belang bij om dwars te liggen bij toegang. Op deze manier veroorzaakt OPTA dus eigenlijk het probleem dat ze verondersteld wordt te bestrijden.

De Amerikaanse economen Baumol en Willig hebben aangevoerd dat een meer economisch georiënteerde tariefstelling waarin dit *downstream*conflict wordt meegenomen, hoger uitkomt bij het vaststellen van toegangstarieven. Voorts lokken te lage tarieven toetreding uit van partijen die minder efficiënt zijn dan de oude monopolist en dus geen economisch bestaansrecht hebben.

En dan is er nog een probleem met de optiewaarde, een probleem dat is ontstaan doordat de toegangstarieven uitsluitend zijn gebaseerd op de gemaakte kosten. Optiewaarde ontstaat in een om-

geving die veel verandert, maar in een richting die pas na verloop van tijd duidelijk wordt. Iemand die nu een grote onomkeerbare investering doet, verliest de flexibiliteit om op latere informatie te reageren. Aan de andere kant: investeren is de enige manier om technische vooruitgang naar de consument te brengen. Als het opgeven van die optiewaarde niet in de tarieven mag worden doorberekend, is er dus in feite nóg een belasting op innovatie: wachten wordt de facto door de regulator aangemoedigd, zodat technologische vooruitgang de consument later of zelfs niet bereikt. Calculaties geven aan dat deze impliciete innovatiebelasting de kapitaalkosten van een investering kan verhogen met 20 tot 100 procent.

Al met al zien we een OPTA-beleid dat inefficiënte toetreding in stand houdt, dat marktpartijen beschermt tegen de gevolgen van innovatie en dat een boete oplegt aan partijen die willen innoveren. Hierdoor zijn toetreders in het verleden onvoldoende geprikkeld om hun eigen netwerk op te bouwen en verder te klimmen op de investeringsladder. En nu dreigt KPN op te draaien voor de gevolgen daarvan.

Speciaal in de Nederlandse context zit daar nog een extra schadepost aan vast. Nederland is in Europa uniek door de enorme machtspositie van de kabelsector. In Brussel leeft dat niet zo, omdat in de grote lidstaten de kabel een underdogpositie heeft ten opzichte van de telefoniebedrijven. OPTA ziet dit wel, maar krijgt van Brussel geen ruimte om aan de kabelsector dezelfde eisen voor een

OPTA beschermt concurrenten, niet concurrentie

open netwerk op te leggen als waaraan KPN moet voldoen. Een motie van deze strekking uit de Tweede Kamer werd vorige week met een zeldzaam snel *njet* uit Brussel beantwoord. Hier is dus duidelijk sprake van asymmetrische regelgeving.

Deze asymmetrie nodigt weliswaar toegang op het KPN-netwerk uit, maar door de 'innovatiebelasting' op KPN wordt de werkelijke concurrentie – tussen kabel en KPN – verstoord. KPN is pas serieus met GSM begonnen toen Vodafone op het toneel verscheen. Precies zo kunnen we pas vuurwerk bij digitale tv verwachten, als er serieuze concurrentie voor de kabels komt. Die mogelijkheid komt dichterbij als KPN in zijn netwerk blijft investeren. Maar dat wordt juist weer vertraagd doordat OPTA, met haar te lage toegangstarieven, innovatie in dat netwerk beboet. En de tussenoplossing, waarbij KPN tv-diensten aanbiedt over het kabelnetwerk, wordt door Brussel geblokkeerd.

Brusselse procedures zijn voor partijen met lange adem, maar de OPTA zou in de tussentijd meer aandacht aan de economische effecten van haar regelgeving moeten besteden. De huidige regelgeving is op nauwe juridische argumenten gebaseerd, maar vertraagt innovatie, houdt het dienstenpalet beperkt en houdt de prijzen hoog. Alles evident niet in het belang van de consument.

OPTA beschermt concurrenten, niet concurrentie. Misschien wordt het eens tijd voor een economie in het met juristen volstromende OPTA-bestuur.

Joost Poort is senior-onderzoeker bij SEO Economisch Onderzoek. Sweder van Wijnbergen is hoogleraar economie aan de Universiteit van Amsterdam.