



## Afspraken en voorkennis in UMTS-veiling

### Auteur(s):

Damme, E.E.C., van

*De auteur is hoogleraar bij CentER for Economic Research, KUB, Tilburg. Hij dankt Emiel Maasland en Jean-Jacques Herings voor commentaar op een eerder versie. De auteur heeft voor en tijdens de veiling een van de deelnemers, KPN, geadviseerd. Op het moment dat de gebeurtenissen speelden die hier beschreven worden, was hij op vakantie in de Pyreneeën. Er geldt de gebruikelijke disclaimer van het colofon.*

### Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4270, pagina 680, 8 september 2000

### Rubriek:

### Trefwoord(en):

*Hoewel Versatel meedeed aan de recente Nederlandse veiling van UMTS-frequenties, was van tevoren duidelijk dat dit bedrijf geen kavel zou kunnen bemachtigen. Het deed uitsluitend mee om concessies van gevestigde aanbieders los te krijgen. De 'dreigbrief' van Telfort moet gezien worden als een aanbod aan Versatel. Door de veiling na de briefwisseling tussen beide partijen door te laten gaan, kon Telfort met voorkennis bieden en waren de andere aanbieders vele miljoenen duurder uit.*

**Premier Kok heeft toegezegd begin september "uitgebreid uitleg" te zullen geven over de gang van zaken rond de Nederlandse UMTS-veiling. Een kamermeerderheid van PvdA, CDA, D66 en GroenLinks wil een eigen onderzoek naar de gang van zaken. Eén van de meest opvallende aspecten van die veiling was het tumultueuze slot. In dit artikel bespreek ik een theorie die de gebeurtenissen verklaart. Ik ga in op de motieven en de strategie van Versatel, de 'dreigbrief' van Telfort en het tekortschieten van de overheid.**

### Meebieden als spel

Veronderstel dat u interesse heeft in een uniek schilderij. U heeft er 70 voor over en u weet dat de verkoper bereid is met elke prijs genoeg te nemen. U weet ook dat er één andere geïnteresseerde is. Deze heeft er 100 voor over. Hoe kunt u uw zwakke onderhandelingspositie uitbuiten en toch winst uit deze situatie halen?

Het antwoord is simpel. Aannemende dat de partijen gelijke onderhandelingsmacht hebben zullen ze, in een bilateraal monopolie, het surplus eerlijk delen. De prijs is dus 50 als u zich niet als geïnteresseerde meldt. Als u zich wel meldt, is de prijs 70, dit als gevolg van het zogenaamde 'outside option principle'<sup>1</sup>. De verkoper profiteert dus als u meedoet en is dus bereid u voor dat meedoen te betalen, terwijl de koper juist schade ondervindt als u mee onderhandelt en daarom bereid zal zijn u te betalen om u afzijdig te houden. U organiseert daarom vóór de onderhandelingen een competitie tussen verkoper en koper: diegene die het meest betaalt krijgt zijn zin. Beiden zijn bereid u 20 te betalen en het maakt u natuurlijk niet uit van wie u die 20 aanpakt. De uiteindelijke verdeling van het surplus is: 50 voor verkoper, 30 voor koper, 20 voor u.

Het voorbeeld is ontleend aan het boek *Coopetition* van Adam Brandenburger en Barry Nalebuff<sup>2</sup>. De laatste is adviseur van Versatel. In de Nederlandse UMTS-veiling bevond Versatel zich in een vergelijkbare zwakke positie en paste het een analoge strategie toe om deze toch in winst om te zetten. Versatel deed niet mee om de veiling te winnen, maar om andere partijen tot concessies te dwingen.

### De rol van Versatel

In Nederland werden vijf UMTS-licenties geveild. Met UMTS wordt onder andere snel mobiel internetten mogelijk, waarmee de twee belangrijkste trends van de jaren negentig bij elkaar komen. Het is logisch dat een dergelijke licentie een aanzienlijke waarde heeft, ook voor een nieuwkomer. Voor een bestaande aanbieder is de waarde echter hoger. Aan de ene kant moeten de 'incumbents'(de zittende partijen) immers minder kosten maken om hun netwerk uit te rollen, aan de andere kant verliezen ze niet alleen nieuwe 'business' maar ook bestaande klanten als ze er niet in slagen een UMTS-licentie in de wacht te slepen. Hun opportuniteitskosten van het verliezen zijn dus groter. Bij een veiling bij opbod komen de licenties terecht bij die partijen die er de meeste waarde aan toekennen. Omdat in Nederland vijf gsm-aanbieders actief zijn, kon van te voren beredeneerd worden dat alleen zij licenties zouden winnen, dat nieuwkomers weinig interesse zouden tonen en dat de opbrengst van de veiling laag zou zijn<sup>3</sup>.

Versatel was zich zeer wel bewust van het feit dat het in de veiling nagenoeg kansloos was, zoals blijkt uit het persbericht 'Versatel pursues UMTS courtcase against Dutch government' dat het bedrijf op 4 juli uitgaaf en dat op hun website (<http://www.versatel.nl>) na te lezen is. Het bericht maakt melding van klachten van Versatel tegen het "5 to 5 or closed shop arrangement", zowel bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat als bij de Europese Commissie. De resulterende publiciteit maakt ook aan concurrenten duidelijk dat Versatel zelf wist dat het kansloos was. Een persbericht van 5 juli maakt duidelijk waarom Versatel, zoals uit het recente halfjaarbericht blijkt, toch 1,5 miljoen Euro uitgaaf om aan de veiling deel te nemen.

*"We would however not like to see that we end up with nothing whilst other players get their licenses for free. Versatel invites the incumbent mobile operators to immediately start negotiations for access to their existing 2G networks as well as entry to the 3G market either as a part owner of a license or as a Mobile Virtual Network Operator"<sup>4</sup>.*

Tevens kondigde Versatel aan alleen aan de veiling deel te nemen als het een partner zou kunnen vinden. Dit vormt een integraal onderdeel van de strategie. Op deze manier houdt men aan de ene kant voldoende flexibiliteit om toch mee te bieden en heeft men aan de andere kant een goede dekmantel als men, om wat voor reden dan ook, uit de veiling stapt.

### *De Nederlandse situatie*

De Nederlandse veiling is in een aantal opzichten complexer dan het voorbeeld waar dit artikel mee opent. Zo is het niet duidelijk of de Nederlandse overheid, als 'verkoper', bereid zal zijn compensatie te geven. Men mag vermoeden van niet, Versatel moet zich dus tot de kopers richten. Een complicatie is ook dat betalen van een afkoopsom door de bidders vermoedelijk tegen de mededingingsregels indruist. Compensatie moet dus indirect geboden worden. Hier ligt overigens een zeer interessant mededingingsrechtelijk probleem. Stel dat een van de partijen het volgende aanbod doet: "wij bieden tegen die en die condities toegang op voorwaarde dat wij in de Nederlandse UMTS-veiling een licentie voor een prijs lager dan 400 miljoen gulden kunnen bemachtigen". Is hier sprake van een overtreding van de mededingingsregels?

Bovendien is er niet één koper, maar zijn er vijf en is er dus een potentieel 'free rider'-probleem: alle 2G-aanbieders profiteren van de lage prijs als Versatel uitstapt, maar alleen diegene die Versatel op zijn netwerk toelaat betaalt de kosten. Wie van de 'incumbents' moet de handschoen oppakken?

Gegeven dat alle partijen in gelijke mate van het opstappen van Versatel profiteren, ligt het voor de hand dat diegene waarvoor het compenseren van Versatel de geringste kosten veroorzaakt het 'publieke goed' beschikbaar stelt. Delen van het netwerk is kostbaar als de zittende partij zelf veel verkeer genereert en nauwelijks overcapaciteit heeft. Hoe meer klanten, hoe minder overcapaciteit en partijen met een klein marktaandeel moeten zich bijgevolg als eerste aangesproken voelen. Het betreft hier dus Ben, Dutchtone en Telfort. Op de eerste veilingdag suggereerde de leider van Dutchtone's veilingsteam op tv inderdaad dat Versatel beter uit zou kunnen stappen: men had in de toekomst de andere aanbieders immers nodig <sup>5</sup>. Op 17 juli bood het kleine Versatel onverwacht op de grote kavels van vijftien MHz waarvan algemeen werd aangenomen dat deze door de grote aanbieders KPN-Mobile en Libertel gewonnen zouden worden. Was dit een signaal aan deze spelers dat ook zij zouden profiteren als Versatel uit zou stappen en dat Versatel ook voor hun aanbiedingen open stond? Of wilde Versatel aan de 'kleintjes' signaleren dat men een groot budget had en de prijs dus nog verder kon opdrijven, met andere woorden dat het zaak was snel tot zaken te komen?

### **Heimelijke verstandhouding**

In de eerste twee weken van de veiling gebeurt weinig bijzonders. Op theoretische gronden zou men mogen verwachten dat achter de schermen onderhandeld wordt <sup>6</sup>. Immers, partijen hebben niet alleen in de veiling met elkaar te maken, maar ook op andere markten. Contacten tussen partijen zijn dus niet zonder meer in strijd met de mededingingsregels. Vanuit ondernemersperspectief is het efficiënt als deze onderhandelingen zo snel mogelijk tot resultaat leiden. De koek die tussen marktpartijen te verdelen is, is immers het grootst als dat gedeelte dat naar de overheid gaat (de veilingopbrengst) het kleinst is. Vanwege transactiekosten (risico op betrappen, onzekerheid over het budget van Versatel, het bovengenoemde free rider- probleem) is het begrijpelijk dat dergelijke onderhandelingen niet meteen tot resultaat leiden.

### *Een brief als aanbod*

Op vrijdag 21 juli stuurt Telfort een brief naar Versatel met daarin de mededeling dat Telfort berekend heeft dat Versatel zijn biedlimiet bijna bereikt heeft, dat indien Versatel hoger biedt zij niet in het belang van haar aandeelhouders handelt en dat zij bovendien onrechtmatig handelt ten opzichte van Telfort <sup>7, 8</sup>. Telfort wijst Versatel er fijntjes op dat bestuurders door de aandeelhouders voor dergelijk gedrag aansprakelijk gesteld kunnen worden. De brief verwijst naar Versatels persbericht van 5 juli, hetgeen duidelijk maakt dat Telfort de motieven van Versatel begrepen heeft. Als Telfort de motieven begrijpt, weet het dus ook wat nodig is om Versatel te doen stoppen met bieden. Telfort kan dus weten dat alleen compensatie (financieel of via gunstige toegang) voldoende is en door de brief vertrouwelijk aan Versatel te richten laadt Telfort op zijn minst de verdenking op zich onderhandelingen met Versatel aan te willen vangen. Als de brief van Telfort, zoals Telfort claimt, inderdaad alleen als doel had Versatel op de risico's van haar gedrag te wijzen en schade voor Telfort te voorkomen, dan had men de brief beter aan de overheid gericht ("wij willen u erop wijzen dat Versatel mogelijk op het punt staat in strijd met het veilingreglement te handelen") of via de media kunnen verspreiden ("Telfort wil er op wijzen dat elke partij die haar biedlimiet overschrijdt aansprakelijk gesteld zal worden voor de aan Telfort toegebrachte schade").

We weten niet wat in het weekend van 22 en 23 juli gebeurd is. Wel weten we dat om ongeveer 17.30 uur vrijdagmiddag Versatel aan Telfort laat weten dat zij de brief als een overtreding van het veilingreglement beschouwt en dat zij overweegt de minister over de brief te informeren en haar te verzoeken de noodzakelijke acties te nemen. Versatel gebruikt de brief om Telfort in gijzeling te nemen en zij versterkt haar onderhandelingspositie door alvast aan te kondigen wat men zal doen als de onderhandelingen niet tot overeenkomst leiden. Klaarblijkelijk zijn eventuele onderhandelingen niet succesvol. Op zondagavond 23 juli om ongeveer 22.40 stuurt Versatel een fax naar veilingmeester en minister met daarin het verzoek Telfort van de veiling uit te sluiten wegens ernstige overtreding van het veilingreglement.

### *Een geloofwaardige dreiging?*

Versatel's analyse van Telfort's brief laat niets aan duidelijkheid over: "Kort samengevat komt de brief erop neer dat Telfort aan Versatel de boodschap geeft: vertrekt U nu maar uit de veiling, anders staat U nog een hoop ellende te wachten". Versatel ziet Telfort's brief dus als een dreigbrief en men geeft ook aan de dreiging zeer serieus te nemen: "Versatel (...) acht zich door deze brief van Telfort zodanig bedreigd dat niet meer van een vrije mededinging in de veiling sprake kan zijn. Versatel worden immers represaillemaatregelen in het vooruitzicht gesteld als zij verder biedt". De boodschap van Versatel aan minister en veilingmeester is dus "Ofwel stuurt u Telfort eruit, of wij stappen eruit".

Het is terecht Telfort's brief als dreigbrief te bestempelen. De dreiging "indien u uw biedlimiet overschrijdt zullen wij sancties ondernemen" is echter niet geloofwaardig, omdat immers door een buitenstaander niet geverifieerd kan worden wanneer Versatel zijn

biedlimiet overschrijdt. Versatel had Telforts brief daarom eenvoudig naast zich neer kunnen leggen. Dit is echter niet in het belang van Versatel; het is beter te pretenderen de brief juist uiterst serieus te nemen. Als Telfort namelijk wordt uitgesloten, zijn er slechts vijf bidders over en wint Versatel een zeer waardevolle licentie. Met haar brief heeft Telfort zich als gijzelaar aan Versatel uitgeleverd en Versatel mag zich deze kans natuurlijk niet laten ontlopen.

### Voorkennis

Op het ministerie van Verkeer en Waterstaat neemt het veilingsteam op maandagochtend om ongeveer acht uur kennis van de fax van Versatel. Men besluit de veiling om negen uur gewoon verder te laten gaan. Even na tien uur laat de directeur-generaal telecommunicatie en post, namens de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat weten dat naar zijn oordeel artikel 7.1 van het veilingreglement niet overtreden is: "De door u overlegde brief van Telfort betreft een eenzijdig optreden van Telfort dat de handelingsvrijheid van Versatel tijdens de veiling onverlet laat". Versatel dient vervolgens verzoeken in bij staatssecretaris en veilingmeester om de veiling op te schorten, maar geen van hen gaat op dat verzoek in. Om ongeveer 13.35 overbiedt Telfort Versatel op kavel D, waarna Versatel afziet van het uitbrengen van een bod. De veiling is daarmee beëindigd.

Naar mijn mening werd door veilingmeester en staatssecretaris te snel geconcludeerd dat er niets aan de hand was en dat de veiling gewoon door kon gaan. Het moge dan wel zo zijn dat Telfort's dreiging niet geloofwaardig was en dat de handelingsvrijheid van Versatel tijdens de veiling dus onbelemmerd was, een goed en ordelijk verloop van de veiling was op de laatste veilingdag niet mogelijk omdat twee partijen, Versatel en Telfort, op dat moment beter geïnformeerd waren dan de andere bidders. Zij beschikten namelijk over de essentiële informatie dat Versatel niet meer zou bieden<sup>9</sup>. Tijdens de laatste veilingdag kon Telfort met voorkennis bieden. De overheid had deze informatie-asymmetrie moeten voorkomen door de veiling op te schorten.

### Telforts spel, andermans knikkers

Op het eind van vrijdagmiddag waren 297 rondes gespeeld en was de situatie zoals beschreven in [tabel 1](#). Het verloop van het biedproces op maandag is af te lezen in [tabel 2](#).

**Tabel 1. De situatie op vrijdagmiddag**

Kavel	hoogste bidder	hoogste bod (mln.)
A	Libertel	1312
B	KPN Mobile	1307
C	Ben	789
D	Versatel	862
E	Dutchtone	791

**Tabel 2. Het verloop van het biedproces op maandag**

Ronde	bieder	kavel	bod (mln.)
298	Telfort	C	868
299	Ben	E	870
300	Dutchtone	C	960
301	Telfort	B	1437
302	KPN	A	1443
303	Libertel	A	1573
304	KPN	B	1567
305	Telfort	D	948

Op het eind van de veiling hadden partijen in totaal  $f$  857 miljoen meer uitgegeven dan vrijdagmiddag op het eind van de dag. Libertel had  $f$  261 miljoen meer geboden, KPN-Mobile  $f$  260 miljoen meer, Dutchtone  $f$  169 miljoen meer en Ben  $f$  81 miljoen meer. Zoals de tabel laat zien bood Telfort op maandagochtend eerst op kavel C. Dit bod is logisch, op dat moment was kavel C immers het goedkoopste van de kleine kavels. In ronde 301 was Telfort weer aan de beurt. Telfort had op dat moment op de kavel waar Versatel stond kunnen bieden, dat was op dat moment de goedkoopste van de kleine kavels, en zou de veiling kunnen beëindigen. Telfort besloot echter op het grote kavel B te bieden.

De reden is als volgt. Telfort wist dat, vanwege hun grotere marktaandeel, Libertel en KPN-Mobile een voorkeur voor de grote kavels hadden. Er was bij het bieden op de grote kavels A en B geen neerwaarts risico voor Telfort, kavel D was als 'outside option' immers altijd voor 948 mln. (tien procent meer dan 862) te krijgen. Aan de andere kant was er wel 'upside potential': als Libertel uit zou wijken naar een van de kleine kavels (hetgeen deze speler ook eerder in de veiling gedaan had) dan zou, voor Libertel onverwacht, de veiling eindigen en zou Telfort een grote kavel voor een relatief lage prijs bemachtigen. Telfort bood dus op B om ofwel de prijs op te drijven voor KPN en Libertel of om zichzelf een goede uitgangspositie te verschaffen voor latere heronderhandelingen met een van deze. Telfort maakt zich bijgevolg zelf schuldig aan het gedrag waarvan het Versatel beticht en dat men als onrechtmatig bestempelt<sup>10</sup>.

### Inschattingfout

Zoals uit bovenstaande analyse blijkt werd door minister en veilingmeester op maandagochtend een kapitale inschattingfout gemaakt. Door de veiling niet op te schorten, werd Telfort op de laatste veilingdag in een bevoorrechte positie geplaatst, deze partij kon bieden met de voorkennis dat Versatel niet meer hoger zou bieden. Andere partijen hadden minder informatie, maar zij werden door de bevoorrechte partij wel op substantieel hogere kosten gejaagd. Ik laat in het midden of het de Nederlandse overheid of Telfort is die onrechtmatig jegens deze partijen gehandeld heeft.

## Conclusie

Mijn analyse van de Nederlandse UMTS-veiling laat de volgende conclusies toe:

- » Het was 'common knowledge' bij deelnemende partijen dat de licenties door de gevestigde GSM-aanbieders gewonnen zouden worden;
- » Versatel deed mee aan de veiling om concessies van de gevestigde aanbieders, in het bijzonder goedkope toegang tot hun netwerken, los te peuten;
- » Telforts dreiging aan Versatel was niet geloofwaardig, de brief van Telfort aan Versatel kan beter geïnterpreteerd worden als een aanbod onderhandelingen over toegang tot Telforts netwerk aan te vangen;
- » De brief van Versatel aan de minister en de veilingmeester bevat de geloofwaardige boodschap dat Versatel niet meer zal bieden als Telfort niet van het veilingproces wordt uitgesloten. De boodschap is geloofwaardig omdat Versatel haar eigen zorgvuldig opgebouwde positie volledige ondergraaft als men daarna toch verder biedt. Omdat Telfort over deze brief beschikt kan Telfort op de laatste veilingdag met voorkennis bieden;
- » Door de veiling niet op te schorten en de overige partijen niet te informeren over de briefwisseling tussen Telfort en Versatel, creëren veilingmeester en minister op de laatste veilingdag de situatie waarin Telfort met voorkennis kan bieden. Omdat deze voorkennis een ordelijk verloop in de weg staat had de veiling op de slotdag opgeschort moeten worden. Dit had er wellicht ook toe geleid dat Ben, Dutchtone, KPN-Mobile en Libertel niet f 771 miljoen extra hadden uitgegeven

---

1 Zie K. Binmore, A. Rubinstein, A. Wolinsky, The Nash bargaining solution in economic modelling, *Rand Journal of Economics*, 1986, blz. 176-188, waarin dit resultaat wordt afgeleid uit een natuurlijk onderhandelingsmodel à la 'Rubinstein'. Zij leggen ook uit waarom de prijs niet 85 zal zijn. De exacte hoogte van de prijs is voor het argument overigens niet van belang.

2 Zie ook P. de Bijl en E. van Damme, Ondernemen als spel, *ESB*, 4 oktober 1995, blz. 886.

3 E. Maasland, [Veilingmiljarden zijn een fictie](#), *ESB*, 9 juni 2000, blz. 479.

4 2G Netwerken zijn die van de tweede generatie: digitale mobiele telefonie. 3G-netwerken zijn derde generatie netwerken waarmee snel dataverkeer mogelijk is. Zie de tv-advertentie van Siemens over wat met UMTS mogelijk is.

5 Versatel heeft tot dit moment geïnvesteerd in het aanleggen van een breedbandig 'backbone' netwerk. Groot-zakelijke gebruikers zijn direct op dit netwerk aangesloten, maar voor andere gebruikers moet Versatel gebruik maken van netwerken van andere aanbieders om de verbinding tot stand te brengen.

6 Ik heb geen indicaties dat dergelijke onderhandelingen daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Medewerkers van KPN-Mobile hebben mij verzekerd dat KPN-Mobile zich niet met dit soort acties heeft ingelaten. Zij vertelden ook dat, vanwege het risico dat aan dergelijke onderhandelingen verbonden is, zij er van uitgaan dat ook andere partijen niet onderhandeld hebben.

7 De correspondentie is op te vragen bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

8 De vraag of een bepaalde handeling als onrechtmatig bestempeld moet worden is een juridische. Het is bovendien een lastige, zoals uit de juridische literatuur blijkt. Ik laat het oordeel graag aan de experts over.

9 Zou Versatel nu namelijk nog bieden, dan geeft het aan de dreiging niet te geloven en wordt de eigen positie in de rechtzaal, na de veiling, ondergraven. Versatel zal daarom alles doen om te pogen in te brengen dat de dreiging wel geloofwaardig was.

10 De veilingregels stipuleerden dat het minimum biedbedrag in de volgende ronde maximaal tien procent hoger lag dan in de vorige ronde. Het 'increment' werd door de veilingmeester bepaald en deze hanteerde gedurende de gehele veiling een percentage van exact tien procent.