



## Het leergeld van de 3G-veilingen

**Auteur(s):**

Abbink Spaik, H.  
Meuleman, A.J.J.

*De auteurs zijn werkzaam bij OX Auction Experts, een dochteronderneming van de Rabobank.*

**Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4319, pagina 606, 27 juli 2001

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

veilingen

*De umts-veiling is al breed bekritiseerd. Aan de hand van deze ervaring kunnen diverse lessen worden getrokken die bruikbaar zijn voor toekomstige veilingen.*

**De recente umts-veilingen blijven de gemoederen bezighouden. Direct na afloop van de umts-veiling in Nederland bestond de indruk dat de opbrengsten in Nederland veel hoger hadden moeten zijn. De Tweede Kamer heeft om die reden een team van de Erasmus Universiteit (Ocfb) de opdracht verstrekt om de Nederlandse veiling te onderzoeken. De bevindingen van het Ocfb zijn eind juni 2001 openbaar gemaakt<sup>1</sup>. Het Ocfb betwijfelt of de opbrengsten veel hoger hadden kunnen worden, maar stelt wel dat de overheid kansen heeft laten liggen door onvoldoende aandacht te besteden aan de positie van nieuwkomers.**

Inmiddels is echter ook twijfel ontstaan over de hoge veilingopbrengsten. Blijkens de sterke koersdalingen in de telecomsector lijken aandeelhouders niet overtuigd van de meerwaarde van 3G-systemen<sup>2</sup>. In veel landen buiten Europa beschouwt men de veilingen als een fiasco, waarbij vooral wordt verwezen naar de hoge opbrengsten in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland.

Helaas beperkt de discussie zich doorgaans tot de veiling en de bijbehorende opbrengst en gaat deze voorbij aan de bredere context. Dit kan aanleiding geven tot acties waarvoor geldt dat het middel erger is dan de kwaal. In dit artikel willen wij aan de hand van een zestal vragen ingaan op kernthema's bij veilingen om daarmee de veiling in een breder kader te plaatsen.

### Leidt een veiling automatisch tot de selectie van de 'sterkste' partij?

In de veilingtheorie wordt uitgegaan van de gedachte dat de partij die de hoogste waarde aan een vergunning toekent, over het grootste budget kan beschikken, aangezien hij met een sterk projectplan zijn financiers weet te overtuigen, en daarmee de veiling kan 'winnen'. Deze theorie is van toepassing zolang alle deelnemers vergelijkbare uitgangspunten hebben en de waarde met een voldoende mate van betrouwbaarheid te bepalen is. Dit is lang niet altijd het geval. We willen hier nader ingaan op twee aspecten die in de discussie tot nog toe weinig aandacht hebben gekregen: de toegang tot kapitaal en de toepasbaarheid van veilingen bij onbekende systemen.

#### Financieringsruimte

Bij de umts-veilingen lijken de aandeelhouders niet overtuigd van de meerwaarde van de verworven vergunningen. Hoe is het mogelijk dat bedrijven financiering kunnen vinden terwijl zij naar de mening van aandeelhouders waarde hebben vernietigd?

Het antwoord is waarschijnlijk gelegen in het verschil in belangen tussen financiers en aandeelhouders: voor de financier speelt vooral de vraag in hoeverre hij een risico loopt dat de lening uiteindelijk niet wordt terugbetaald. Feitelijk gaat dit om de kredietwaardigheid van het bedrijf in zijn geheel en niet zozeer om de kwaliteit van project, in casu het op te zetten 3G-systeem. In dit opzicht zouden de 'oude' staatsbedrijven wel eens een voordelige positie kunnen hebben ten opzichte van nieuwkomers: de meeste hebben de overheid nog als grootaandeelhouder en een financier loopt een beperkt kredietrisico. Daardoor zouden reeds actieve aanbieders ('incumbents'), veelal voormalige staatsbedrijven, wel eens over grotere budgetten kunnen beschikken dan de nieuw toetredende operators. In dit licht bezien is het dan ook niet verwonderlijk dat de klappen van koersdaling en verlaagde kredietbeoordelingen het hardste bij de reeds actieve aanbieders zijn aangekomen.

#### Voorzichtig bij onbekende systemen

Fundamenteel is de vraag of een veiling waarbij de deelnemers het gehele bedrag direct moeten betalen ('cash-auction') een geschikt toewijzingsinstrument is bij onbekende systemen. In dergelijke gevallen is de waardering behept met grote onzekerheden, omdat voor de bedrijfsmodellen zeer veel aannames gemaakt moeten worden. Natuurlijk heeft men bij elke waardering te maken met onzekerheden, maar in het geval van nieuwe, onbekende systemen kan de onzekerheid de waarde overtreffen. Afhankelijk van de voor het project gemaakte aannames, vooral ten aanzien van de snelheid waarmee de dienst kan worden geïntroduceerd, de markt vraag en de omzet per abonnee, kan het project variëren van zwaar verliesgevend tot zeer lucratief. De veiling gaat in dit geval meer over de inschatting van de onzekerheden dan over de kwaliteit van het project: een partij met een sterk plan, maar een voorzichtige aanpak kan het verliezen van een zwakkere partij die meer bereid is 'een gok te wagen'. Het is heel goed denkbaar dat de deelnemers aan het veilingproces zich gaandeweg

minder bekommeren om de negatieve zijde van de onzekerheden, aangezien zij merken dat hun concurrenten blijven doorbieden. Dit kan hen ertoe brengen te concluderen dat ze kennelijk zijn uitgegaan van te sombere aannames. Dit proces resulteert uiteindelijk in een 'winner's curse': de 'winnaar' realiseert zich na afloop van de veiling dat hij wellicht aanmerkelijk teveel heeft betaald. De umts-veilingen in Europa lijken een voorbeeld van dit effect gezien de sterke koersdalingen en het beroep dat de telecomaanbieders nu op overheden doen om hen te helpen.

Samenvattend: het is niet altijd zeker dat een veiling leidt tot een toewijzing aan het 'sterkste' projectvoorstel. Men dient in het veilingontwerp te voorkomen dat factoren als kredietwaardigheid van het bedrijf of risicogedrag de uitkomst gaan domineren. Nader onderzoek op dit punt is wenselijk.

### **Hoe verhoudt zich de Nederlandse veiling binnen de Europese context?**

In de EU is slechts afgesproken dat de 3G-vergunningverlening vóór 1 januari 2002 afgerond diende te zijn. Verder heeft geen Europese coördinatie plaatsgevonden. Dit heeft ertoe geleid dat de vergunningvoorwaarden en de gehanteerde vergunningverleningprocedures grote onderlinge verschillen vertonen. De telecomaanbieders handelden daarentegen vanuit een Europees perspectief. Dit betekende onder meer dat men binnen Europa verdelingen maakte in A-, B- en C-markten. Afhankelijk van de strategie, de beschikbare budgetten en menskracht hebben de operators prioriteiten gesteld binnen Europa.

Door de nationale aanpak van de overheden waren de Europese 3G-veilingen een voorbeeld van een sequentiële veiling. Hierbij heeft de volgorde waarin de kavels worden geveild een belangrijke invloed op de uitkomst. Om te komen tot een optimale uitkomst voor Europa als geheel was een afstemming over de volgorde van veilingen zeer wenselijk geweest. Dat is niet gebeurd: de lidstaten raakten eerder verward in een soort onderlinge concurrentiestrijd.

De periode tussen twee veilingen was evenmin afgestemd. Het einde van de Nederlandse veiling kon bijvoorbeeld gemakkelijk samenvallen met de start van de Duitse veiling. Mede doordat de internationale spelers beschikten over een klein team van veilingexperts, dwong dit hen tot een keuze met betrekking tot deelname aan de Nederlandse veiling.

### **Is apart beleid voor nieuwkomers nodig?**

In het Ocfb-rapport wordt gesteld dat de overheid onvoldoende aandacht heeft besteed aan het creëren van ruimte voor nieuwkomers. Nieuwkomers zouden kunnen zorgen voor meer concurrentie op de veiling zelf en voor meer innoverende diensten dan wel lagere prijzen in de toekomstige markt. Ook Paul Klempner, een van de speltheoretici die betrokken is geweest bij het ontwerp van de recente Britse veilingen, heeft herhaaldelijk gesteld dat het ontwerp van de Nederlandse veiling verkeerd was omdat er geen ruimte werd geboden voor nieuwkomers: vijf 3G-vergunningen in een markt waarin reeds vijf gsm-operators actief waren.

De argumenten klinken aantrekkelijk, maar men kan wel enige kanttekeningen plaatsen:

» in het Verenigd Koninkrijk was sprake van een minder concurrerende uitgangssituatie (vier gsm-aanbieders in een grotere markt);

» het reserveren van één van de vijf kavels voor een nieuwkomer zou de bestaande gsm-markt verstoren en leiden tot een asymmetrische markt in de toekomst: vier operators met twee vergunningen, één operator met alleen een gsm-vergunning en één operator met alleen een 3G-vergunning. Het is te verwachten dat dan slechts vier aanbieders overblijven, zodat de concurrentie afneemt ten opzichte van de huidige situatie;

» het was mogelijk geweest om zes kavels te veilen in plaats van vijf. Het is echter de vraag of deze situatie een grote aantrekkingskracht op nieuwkomers zou hebben gehad, aangezien de nieuwkomer dan als enige niet zou beschikken over een gsm-vergunning en de daarmee samenhangende voordelen zoals een bestaande inkomstenstroom, toegang tot opstelpunten voor antennes en naamsbekendheid. Bovendien zou een verdeling in zes kavels vanwege frequentietechnische beperkingen hebben geleid tot één kavel dat aanmerkelijk slechter was, doordat de omvang ervan kleiner was. Zonder aanvullende maatregelen zou dit kavel waarschijnlijk bij de nieuwkomer terecht zijn gekomen;

» de voorgaande problemen zouden kunnen worden gereduceerd door de bestaande aanbieders te verplichten nieuwkomers op hun eigen netwerken toe te laten ('roaming'). Deze verplichting zou echter gemakkelijk kunnen leiden tot de introductie van andere 'virtuele operators' en de projecten van de bestaande aanbieders drastisch veranderen. Drie van deze aanbieders hebben hun vergunning pas in 1998 op een veiling verworven. Als de vergunningvoorwaarden en de daarmee samenhangende concurrentiekracht binnen twee jaar drastisch kunnen veranderen, dan komt de betrouwbaarheid van de overheid op de tocht te staan. Dit heeft een drukkend effect op de veilingprijs;

» een associatie van een nieuwkomer met een avonturier die via een zeer innovatieve aanpak de markt gaat veroveren is voor de Nederlandse situatie niet terecht. Vanuit een Europees perspectief is immers nauwelijks sprake van echte nieuwkomers. De markt is feitelijk verdeeld tussen enkele giganten: France Telecom (in Nederland: Dutchtone), Deutsche Telekom (Ben), British Telecom (Telfort), Vodafone (Libertel), Telefónica (niet actief in Nederland) en Hutchison (idem). Een nieuwkomer in Nederland komt waarschijnlijk neer op een grote internationale speler die de markt wil binnendringen door gebruik te maken van kennis die hij in andere markten heeft opgedaan.

Het is derhalve lang niet zeker dat een apart beleid voor nieuwkomers in Nederland veel zoden aan de dijk zou hebben gezet.

### **Hoe belangrijk zijn de opbrengsten?**

De umts-veiling heeft gezorgd voor een omslag in het politieke denken. Bestond er voor de veiling een grote bezorgdheid over mogelijke schade die hoge veilingopbrengsten zouden kunnen toebrengen aan de ontwikkeling van de telecomsector, na de veiling voelde men zich bekocht omdat de opbrengsten beneden verwachting waren gebleven. De opbrengst is nu een hoofdthema geworden. Zelfs bij een

vergelijkende toets dient een minimumopbrengst te worden gerealiseerd <sup>3</sup>.

De basisgedachte hierbij is dat een vergunning een intrinsieke waarde heeft en dat de samenleving recht heeft op een aanzienlijk deel van deze waarde. De waarde van een vergunning is echter een zeer relatief begrip en is bovendien afhankelijk van diverse (externe) factoren. Het idee achter de veiling is dat marktpartijen beter dan overheden in staat zijn om de waarde van een vergunning te bepalen, omdat zij goede toegang kunnen hebben tot de relevante informatie. In Frankrijk en Polen hebben de overheden geprobeerd om een minimumprijs vast te stellen, waarschijnlijk op basis van de uitkomsten van de veiling in het Verenigd Koninkrijk. In Polen leidde dit aanvankelijk tot een complete vraaguitval, terwijl in Frankrijk de overheid uiteindelijk slechts twee van de vier vergunningen kon 'verkopen' en een serie rechtszaken tegemoet kan zien. Het is ook zeer de vraag welke prijs de Britse overheid voor de uitsluitingsvergunningen had gevraagd als ze deze niet had geveild en er geen veilinginformatie vanuit andere landen beschikbaar was geweest. De discussie over minimumprijzen heeft echter weinig te maken met de allocatie van de vergunningen en meer met afroeping van (toekomstige) winsten.

### *Ongewenste nevenverschijnselen*

Een grote aandacht voor de opbrengst heeft als risico dat deze kan leiden tot ongewenste nevenverschijnselen, bijvoorbeeld:

» een overheid kan in de verleiding komen om de prijs op te drijven door het aanbod te beperken. Dit zorgt voor een verminderde concurrentie en is daardoor op lange termijn schadelijk voor de consument;

» in Italië had de overheid een 'noodprocedure' geïntroduceerd: het aantal vergunningen op de veiling zou altijd één minder zijn dan het aantal partijen dat zich had aangemeld. Hierbij wordt de toekomstige marktstructuur dus opgeofferd aan het kortetermijnbelang van een hoge veilingopbrengst;

» met het oog op hogere opbrengsten worden veilingprocedures steeds minder transparant: in Denemarken en Griekenland worden gesloten ('sealed bid') veilingen georganiseerd. Dergelijke veilingen geven geen enkele mogelijkheid tot informatie-uitwisseling tussen bidders. In Nederland wordt een gesloten veiling voorgesteld als noodprocedure bij de voorgenomen veiling van de commerciële omroepvergunningen. Met zulke maatregelen worden alle voordelen van de veiling tenietgedaan ten gunste van een maximale opbrengst.

### **Waarom zoveel netwerken?**

In alle landen in Europa is gewerkt vanuit het concept dat iedere vergunninghouder een eigen netwerk moet opzetten. De technische dekkingseisen zijn overal zeer rigide. Dit is opmerkelijk, aangezien de vernieuwing bij 3G niet zozeer voortkomt uit de techniek als wel uit de diensten die de techniek mogelijk maakt. Vanwaar die nadruk op afzonderlijke infrastructuren? Bij de spoorwegen gaat men bij de invoering van concurrentie toch niet vijf verschillende spoorlijnen naast elkaar aanleggen? Bij de mobiele telecommunicatie kennelijk wel.

Ook in de telecomsector leidt concurrentie tussen infrastructuren tot maatschappelijk minder wenselijke verschijnselen, zoals extra veel opstelpunten voor antennes, meer elektromagnetische straling en een verveelvoudiging van investeringen voor de aanbieders.

### *Capaciteit delen*

In tegenstelling tot de Europese overheden heeft de overheid in Hong Kong voorgesteld om slechts vier 3G-vergunningen uit te geven, terwijl in Hong Kong thans zes mobiele operators actief zijn. De netwerkoperators zijn in de nieuwe situatie verplicht ten minste dertig procent van hun netwerkcapaciteit open te stellen voor Mobile Virtual Network Operators (mvno's): mobiele operators die niet zelf over een netwerk beschikken.

Het lijkt erop dat dit aspect in Europa onvoldoende is doordacht. Door het aantal infrastructuren te beperken (maar met de verplichting om mvno's toe te laten) had men in ieder geval kunnen zorgen voor een sterkere concurrentie op de veiling. De toelating van mvno's naast de gewone netwerkoperators had tot een grote concurrentie op dienstenniveau kunnen leiden; dit is gunstig voor de eindgebruikers <sup>4</sup>. De algemene les luidt dan ook: bij de vergunningverlening dient men goed stil te staan bij de vraag wát men gaat aanbieden.

### **Zijn herstelwerkzaamheden nodig?**

De veilingen lijken een belangrijke bijdrage te hebben geleverd aan een verslechtering van de positie van de telecomaanbieders. In verschillende Europese landen dringen operators aan op verzachtende maatregelen. Daarbij wordt gedacht aan een teruggave van een deel van de opbrengst aan de sector, een gespreide betaling of mogelijkheden om gezamenlijk netwerken te ontwikkelen. Ook de Europese Commissie heeft gepleit voor een milde aanpak van de 'winnaars'.

Dit is een uiterst complexe en delicate kwestie. Het is de vraag of men binnen één jaar na afloop van de (meeste) veilingen al kan spreken van grote, onvoorziene problemen. Wellicht ontstaat een duidelijker beeld over circa drie jaar. Ook andere ontwikkelingen, zoals een reeks van fusies en overnames zijn debet aan de zorgwekkende positie van diverse aanbieders.

Belangrijk in deze context is ook de vraag in hoeverre de telecombedrijven zelf schuld hebben aan de ontstane problemen. Het lijkt dat ze zich in 2000 hebben laten meeslepen in een juichstemming over alles dat met internet en mobiele communicatie te maken had. Illustratief in dit opzicht is een uitspraak van oud-kpn-bestuurslid Patrick Morley <sup>5</sup>: "...binnen telecombedrijven is ook geen goede afstemming geweest tussen marketingafdelingen (die gretig waren) en de wetenschappers (die realistisch wilden zijn)."

De huidige ontwikkelingen kunnen ook niet echt als verrassend worden beschouwd: bij iedere nieuwe technologie doen zich belangrijke aanloopproblemen voor en de kosten van de netwerkontwikkeling moeten bekend zijn vanuit de ontwikkeling van de projecten.

Niettemin kan men de huidige problemen als gegeven aanvaarden en maatregelen proberen te nemen die zijn gericht op het versterken van de Europese telecomsector. Het is alleen de vraag of dit moet gebeuren via een wijziging van de regels na afloop van de veiling. Dit is in het algemeen onwenselijk, omdat het kan leiden tot een 'loser's curse': partijen die hebben besloten om uit de veiling te stappen, kunnen dit betreuren, omdat het project met de nieuwe regels wel haalbaar was geweest. De beleidsaanpassing heeft ook gevolgen voor de toekomst: wanneer een grote kans bestaat op een wijziging van de regels na afloop van een veiling, loopt de overheid een groot risico dat de veiling niet langer de partij met het beste plan selecteert, maar de partij die er het sterkste van overtuigd is dat hij het overheidsbeleid na afloop van de veiling in zijn voordeel kan beïnvloeden. Het verdient dan ook aanbeveling om de oplossing meer te zoeken in aanvullend beleid voor (alle) operators, dan in het wijzigen van de vergunningvoorwaarden.

## **Conclusie**

De voorgaande discussie illustreert de complexiteit van het proces dat leidt tot een veilingresultaat. Een veiling vergt een zorgvuldige voorbereiding van zowel de overheden als de bidders. Dit lijkt in onvoldoende mate te zijn gebeurd. Bij het zoeken van oplossingen voor de problemen dienen overheden echter goed te waken voor de consistentie in het beleid.

---

1 Ocfeb, *De draad kwijt? - Onderzoek naar de gang van zaken rond de Nederlandse umts-veiling*, Rotterdam, juni 2001.

2 De termen 3G-systeem en umts (universal mobile telecommunications system) zijn min of meer synoniemen van elkaar en worden in dit artikel door elkaar gebruikt.

3 Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 607, nr. 7, en Kamerstukken Eerste Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 607, nr. 296 betreffende het wetsvoorstel 'Financieel instrument'.

4 Eventuele zorgen over de machtspositie die de netwerkkoperators in dit concept zouden krijgen, lijken niet terecht aangezien de mededingingswet en de telecommunicatiewet voldoende waarborgen kunnen bieden.

5 S. Alonso, Patrick Morley's geloof in KPN, *NRC Handelsblad*, 7 juni 2001.