



Hordenlopen van monopolie naar markt

Auteur(s):

Bernardt, Y.

Canoy, M.

*De auteurs zijn verbonden aan het Centraal Planbureau. Met dank aan CPB-collega's en Peter van Bergeijk.***Verschenen in:**

ESB, 82e jaargang, nr. 4114, pagina 556, 16 juli 1997

Rubriek:**Trefwoord(en):**

informatie-, communicatietechnologie, marktwerking, regulering

De Nederlandse markt voor vaste en mobiele telecommunicatie bevindt zich in een overgangsfase. Naast de oude monopolist PTT Telecom komen er nieuwe aanbieders: in de afgelopen jaren in de mobiele telefonie, en vanaf 1 juli ook in de vaste telefonie. De weg naar een goed werkende markt is echter met obstakels geplaveid. De overheid zal ervoor moeten zorgen dat oude en nieuwe aanbieders op basis van gelijkwaardigheid met elkaar kunnen concurreren. Met name in de transitieperiode vereist dit actief overheidsoptreden.

Een van de speerpunten van het paarse kabinet is het stimuleren van marktwerking in sectoren die traditioneel een (staats)monopolie kennen: telecommunicatie, post, energie, openbaar vervoer, kabel-exploitatie, enz. De achterliggende gedachte is dat technologische verbeteringen en internationalisatie het natuurlijke-monopolie karakter van deze markten hebben verminderd, zodat het bestaansrecht van een staatsmonopolie is vervallen. Zo zorgen de verbeterde prijs en kwaliteit van mobiele telefonie en de mogelijkheid om telefonie over tv-kabels aan te bieden ervoor dat het PTT-kabelnet niet langer een natuurlijk monopolie is.

Hoewel er goede redenen zijn om markten te liberaliseren, betekent dit niet dat de overgang van een monopolie naar een goed werkende markt een simpele druk op de knop is. In dit artikel beargumenteren wij dat het bereiken van een goed werkende markt zonder overheidsbemoediging paradoxaal genoeg juist een initiële extra overheidsinspanning vergt.

Van monopolie naar mededinging

In het reguleren van een monopolie heb je als overheid maar met een speler te maken, zodat de problemen overzichtelijk blijven. Daarnaast heeft de overheid uitgebreide ervaring met het reguleren van een monopolie en kan zij terugvallen op een solide hoeveelheid literatuur over dit onderwerp¹. Een goed werkende markt behoeft vanzelfsprekend weinig regulering. Er ontbreekt echter een adequaat referentiekader voor de problemen die gepaard gaan met de transitie van een monopolie naar een goed werkende markt. Er is weinig consensus in de literatuur, het ontbreekt aan uitgebreid empirisch materiaal en de problemen zijn van een fundamenteel andere aard.

Wij onderscheiden vijf soorten problemen:

- » De voormalige monopolist heeft vaak een zodanig groot voordeel ten opzichte van de nieuwe toetreders, dat de overheid er voortdurend op toe moet zien dat de marktmacht niet anti-competitief wordt aangewend;
- » de overheid heeft weinig of geen ervaring met het omgaan met markten in transitie;
- » de regulering moet dynamisch van karakter zijn omdat iedere nieuwe fase van concurrentie een andere aanpak vereist;
- » de overheid moet een balans vinden tussen de conflicterende belangen van de voormalige monopolist, de toetreders en de consumenten;
- » het introduceren van concurrentie kan botsen met sociale doelstellingen.

In de telecom-sector speelt nog een extra probleem, namelijk dat de technologische ontwikkelingen elkaar snel opvolgen waardoor specifieke regelgeving snel dreigt te verouderen en derhalve contraproductief kan zijn.

Het is niet eenvoudig om spelregels op te stellen die met al deze problemen rekening houden, terwijl ook nog duidelijk gemaakt moet worden wie de scheidsrechter is en wanneer hij op zijn fluitje zal blazen. Alle spelers hebben behoefte aan een duidelijk, geloofwaardig en consistent beleid, zodat zij niet geconfronteerd worden met onaangename verrassingen en ze de vaak hoge investeringen niet met meer dan het normale risico behoeven te dragen.

Indien we goede marktwerking als de finish zien, is de transitiefase het af te leggen traject. Het traject ligt bezaaid met grote en kleine objecten en ook zijn er enkele serieuze horden te nemen. In dit artikel bespreken we vier van dergelijke horden.

Telecom-markt in transitie

Hoe ziet de markt voor telefonie in Nederland eruit? PTT-Telecom heeft lange tijd het monopolie gehad voor het aanleggen en onderhouden van telefoonlijnen en het exploiteren van telefoondiensten. Met de liberalisering op 1 juli 1997 zijn er twee aanbieders van vaste telefonie bijgekomen (Telfort en Enertel), die een nationaal dekkend netwerk moeten aanleggen. Beide bedrijven zullen bestaande netwerken (van de NS en van de kabel- en electriciteitsbedrijven) gebruiken als uitgangssituatie. Daarnaast zijn er veel toetreders zonder landelijk dekkend netwerk. In de snel groeiende mobiele markt zijn vanaf 1995 twee aanbieders, en binnenkort worden een of meerdere nieuwe licenties geveild.

De eerste horde die zich voordoet bij de liberalisering is: hoe te bepalen wie er mag toetreden? Toetreding moet gereguleerd worden indien er sprake is van schaarse capaciteit. Dit geldt bijvoorbeeld op het spoorwegnet, maar ook bij telecommunicatie.

Eén reden om te willen dat nieuwe bedrijven toetreden, is dat de gebruikers beter kunnen profiteren van de nieuwe mogelijkheden op het gebied van telecommunicatie. Om de concurrentie op gang te brengen moet verhinderd worden dat de zittende speler zijn comparatieve voordeel op een niet toegestane manier uitbuit. Wat zijn zoal de voordelen die PTT-Telecom heeft ten opzichte van toetreders?

» Door haar grote netwerk, lange ervaring en goede contacten heeft PTT-T een groot voordeel aan de onderhandelingstafel met de overheid en andere aanbieders. Zij kan proberen de andere aanbieders ongunstige voorwaarden op te dringen.

» PTT-T heeft op de deelmarkt voor vaste spraaktelefonie voorlopig nog een dominante positie en op de markt voor analoge mobiele telefonie is zelfs nog sprake van een monopolie. De winsten die op deze deelmarkten gemaakt worden zouden kunnen worden aangewend om de concurrentie op competitieve segmenten te beperken.

» Ook zou PTT-T haar huidige positie kunnen gebruiken om 'first mover'-voordelen te realiseren, bijvoorbeeld door informatie omtrent het huidige klantenbestand te gebruiken om nieuwe producten aan te prijzen.

We hebben ons hier beperkt tot voordelen van PTT-T die de mogelijkheid geven tot het misbruik maken van marktmacht. 'Normale' voordelen, zoals 'economies of scope' (lagere kosten door gecombineerde productie), langere marktervaring en (mogelijk) efficiëntere productie, blijven buiten beschouwing.

De laatste horde betreft universele dienstverlening. Als monopolist was de PTT verplicht ook in 'onrendabele' gebieden telefonie aan te bieden, tegen de landelijk geldende prijs. De kosten daarvan konden met kruissubsidies gefinancierd worden. In een competitieve markt zonder kruissubsidies, moet gekeken worden of er een andere oplossing nodig is voor het behoud van universele dienstverlening.

De vier horden zijn illustraties van het algemene transitieprobleem zoals hierboven beschreven. Toetredig confronteert de overheid met haar geringe ervaring en haar vermogen om met conflicterende belangen om te gaan. Interconnectie en kruissubsidies gaan over marktmacht, terwijl universele dienstverlening een mogelijke botsing van marktwerking met sociale doelstellingen illustreert.

Toetreding

Het eerste probleem bij liberaliseren is: wie mag er tot de nieuwe markt toetreden? Dit speelt vooral in de mobiele telefonie, omdat daar een schaarste is aan beschikbare frequentieruimte. Het volledig vrijgeven van frequenties kan chaotische taferelen opleveren. Daarnaast leidt het ertoe dat de overheid de controle over de deelmarkten verliest, zodat de doelstelling om meer marktwerking in de mobiele telefonie te verkrijgen buiten het bereik van de overheid geplaatst wordt. Bij vaste telefonie is hiervan geen sprake. Alleen de overlast die ontstaat door het graven in de openbare grond door allerlei telefoniebedrijven moet door de (lokale) overheid beperkt kunnen worden.

Met twee aanbieders is de concurrentie in de mobiele telefonie al in een verder gevorderd stadium dan bij de vaste telefonie. Tot nu toe heeft de concurrentie al veel nieuwe producten en diensten opgeleverd, maar de prijzen blijven nog aan de hoge kant². Om de concurrentie verder uit te breiden zullen er meer licenties uitgegeven worden.

Bij toetreding in de mobiele telefonie zijn er lastige transitieproblemen. PTT-T heeft destijds een licentie gekregen voor exploitatie van het analoge netwerk alsmede voor het digitale GSM-net. Libertel heeft zijn licentie gekregen via een zogenaamde 'schoonheidswedstrijd' (beauty contest): de partij met de meest aantrekkelijke offerte kreeg de vergunning. De nieuwe aanbieders zullen een licentie krijgen via een veiling, en zullen er dus voor moeten betalen, terwijl PTT-T en Libertel de licentie gratis kregen. Het voorstel om PTT-T en Libertel dan maar een bepaald bedrag te laten betalen stuit op het bezwaar dat in het verleden verkeerde verwachtingen geschapen zijn. De overheid moet ex-ante duidelijkheid verschaffen aan de marktspelers over de regelgeving op korte en middellange termijn, zodat zij daar hun bedrijfsvoering op kunnen afstemmen.

Een ander probleem ontstaat met het organiseren van de veiling zelf. In het recente verleden zijn er enkele beruchte mislukkingen met veilingen opgetreden in Nieuw Zeeland als ook in de Verenigde Staten. In Nieuw Zeeland was het betaalde bedrag veel lager dan redelijkerwijs verwacht kon worden, terwijl in de Verenigde Staten het bedrag juist hoog was, maar de winnende bieder zijn financiële verplichtingen niet kon nakomen³. De overheid moet zich realiseren dat het maximaliseren van de veilingopbrengst slechts een secundaire doelstelling is. De belangrijkste reden om een veiling te organiseren is dat het een efficiënte manier kan zijn om schaarse capaciteit te verdelen. Met een hoge veilingopbrengst hoeft de overheid helemaal niet blij te zijn, enerzijds omdat een hoge prijs een signaal is dat de markt erg winstgevend zal zijn, en derhalve minder competitief dan wellicht gewenst, anderzijds omdat de kans dat de toetreders winst heeft overschat groter is ('winner's curse').

Interconnectie en netwerktoegang

Als toetreding heeft plaatsgevonden, maken de netwerk-kenmerken van de telefonie markt dat er samenwerking nodig is tussen de spelers. Een abonnee van een nieuwe telecom-operator moet immers ook met een PTT-abonnee kunnen telefoneren. De netwerken van

de concurrenten moeten dus op elkaar aangesloten worden, zowel bij vaste telefonie zelf als tussen mobiele netwerken en het vaste net. Omdat het bepalen van interconnectietarieven vaak gezien wordt als het belangrijkste probleem in relatie tot marktwerking in de telefonie, besteden we hieraan de meeste aandacht ⁴.

De interconnectietarieven beïnvloeden de marktwerking op verschillende manieren. Ten eerste zijn concurrerende netwerken niet gelijkwaardig. Nieuwe aanbieders kunnen bijvoorbeeld alleen een basisnetwerk ('backbone') hebben, maar nog geen verbindingen naar de huizen toe (de zogeheten 'local loop'). Voor het bereiken van consumenten is er dan altijd interconnectie nodig met PTT-T. Daarnaast kunnen er ook dienstenaanbieders zonder eigen netwerk toetreden. Hoge interconnectietarieven kunnen er in deze gevallen voor zorgen dat er geen concurrentie ontstaat omdat het niet rendabel is om toe te treden. Merk op dat te lage interconnectietarieven ook schadelijk kunnen zijn, omdat het de toetreders onvoldoende prikkels geeft om te investeren in hun netwerk.

Een tweede invloed van interconnectie ontstaat doordat verschillende aanbieders verschillende groepen consumenten als klant hebben. Nieuwkomers kunnen zich bijvoorbeeld richten op klanten die veel bellen of vooral internationaal bellen. Operators met veel 'veelbellers' maken meer gebruik van andere netwerken dan omgekeerd, en hebben derhalve extra nadeel van hoge interconnectietarieven.

Een derde invloed betreft de gevolgen van interconnectietarieven op de consumentenprijs. Consumenten kunnen niet onmiddellijk switchen van operator ⁵. Dat impliceert dat hoge interconnectietarieven zwaarder wegen voor de kleinere toetreders dan voor de grote PTT.

Hoe wordt een redelijk tarief bepaald?

Voor interconnectie en netwerktoegang zijn EG-richtlijnen opgesteld, die aangeven dat overeenkomsten hierover in onderhandeling tussen partijen moeten ontstaan. Pas wanneer dat niet lukt moet de overheid zich ermee bemoeien. Ook de (interim) Nederlandse wetgeving neemt dit als uitgangspunt. Uit de hierboven genoemde punten blijkt al dat zo'n beleid van "sit back and wait" in de transitiefase te passief is. Zolang de dominante marktpartij capaciteit moet aanbieden aan zijn eigen concurrenten, is het niet te verwachten dat voor elke partij bevredigende afspraken tot stand komen. De kleine marktpartijen zijn afhankelijk van een goede verhouding met de dominante marktpartij, en zullen deze verhouding niet snel op het spel zetten, als niet zeker is dat de kans op effectief overheidsoptreden tegen eventuele klachten groot is. De overheid zal voorbereid moeten zijn op het voeren van een actief beleid, zodat al voordat er daadwerkelijk conflicten ontstaan, duidelijk is welke lijn de overheid zal volgen en machtsmisbruik gestraft zal worden.

De volgende vraag is dan hoe redelijke prijzen voor interconnectie bepaald moeten worden. Het feit dat de prijzen op kosten gebaseerd moeten zijn is duidelijk en staat ook zo in de Europese richtlijnen. Het is hiervoor noodzakelijk dat er bij de regelgever enig inzicht is in de kostenstructuur van de bedrijven, wat lastig is, maar wel mogelijk. Er bestaat echter geen theoretische consensus over de vraag welke kosten meegeteld moeten worden. Zelfs in landen waar de telecommarkt al langer geliberaliseerd is (bijv. het Verenigd Koninkrijk of Australië) en veel ervaring is opgedaan met het bepalen van interconnectietarieven, vindt voortdurend discussie plaats over de gebruikte methode. Behalve dat het niet duidelijk is wat de beste methode is, hangt de effectiviteit van de gebruikte methode ook nog eens af van de fase waarin de markt zich bevindt.

Er is veel voor te zeggen om de tarieven laag te zetten. Toetreders worden niet benadeeld ten opzichte van de voormalige monopolist, waardoor concurrentie vlotter op gang komt. Daarnaast geeft het PTT-T goede prikkels om kosten-efficiënt te opereren. Ook ontstaat er door lage tarieven een druk op de consumentenprijs, doordat de toetreders in staat zijn laag te prijzen.

De vraag is wat lage tarieven zijn. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft besloten dat de tarieven op historische kosten gebaseerd moeten worden (zie <http://www.minvenw.nl>), hetgeen gemakkelijk is omdat deze uit de boekhouding kunnen worden ontleend. Het nadeel is dat de tarieven relatief hoog zullen zijn (wegens het niet incorporeren van efficiëntieverbeteringen), hetgeen de marktwerking belemmert. Om dit te ondervangen moet een taxatie gemaakt worden van efficiëntieverbeteringen. Er is derhalve een afweging tussen rekengemak (historische kosten) en goede marktwerking (toekomstige kosten). De 3,6 cent waar V&W voor gekozen heeft is lager dan eerdere voorstellen van PTT-T, maar er lijkt vooralsnog geen rekening gehouden te zijn met efficiëntieverbeteringen. De nieuwe toetreders zijn van mening dat de tarieven nog aan de hoge kant zijn en zullen de klachtenprocedure voortzetten.

Kruissubsidies

In een situatie waarin een dominante speler meerdere producten aanbiedt met een gemeenschappelijke kostencomponent (bijv. reclame-uitgaven) treedt de mogelijkheid van kruissubsidiëring op. In de oude situatie was PTT-T monopolist en was kruissubsidiëring geen relevant probleem. Op de langere termijn is kruissubsidiëring evenmin een probleem omdat de monopoliepositie (of de sterk dominante positie) dan opgeheven is. In de transitiefase echter ontstaat het probleem dat een bedrijf zowel monopoliewinsten maakt als competitieve diensten aanbiedt met een gemeenschappelijke kostencomponent.

Het toerekenen van kosten in zo'n situatie is tot op zekere hoogte arbitrair. Minister Jorritsma onderzoekt momenteel bijvoorbeeld of PTT-T zich schuldig maakt aan kruissubsidiëring bij het voornemen om e-mail en voice mail tijdelijk onder de kostprijs aan te bieden. Dit is zeer lastig te bepalen. Het dient toegejuicht te worden dat PTT-T in nieuwe diensten investeert. Een (tijdelijk) zeer lage prijs kan zowel geïnterpreteerd worden als een poging de consumenten warm te maken voor de nieuwe dienst, als om de concurrentie buiten de deur te houden.

Om dit tegen te gaan kan een twee-sporen beleid gevolgd worden. Enerzijds kan de mededingingswet gebruikt worden om te verifiëren of er sprake is van marktmachtmisbruik of niet. Anderzijds kan een stringenter prijsbeleid ervoor zorgen dat PTT-T geen onnodig hoge monopoliewinsten behaalt. Dit heeft bovendien als voordeel dat de consumenten ook meeprofiteren. Het prijsbeleid moet versoepeld worden naarmate de concurrentie aan terrein wint.

Het verdient geen aanbeveling het beleid alleen te enten op de nieuwe mededingingswet. Het ex-post verifiëren van marktmachtmisbruik kan wel een pijler van het beleid zijn, maar voorkomen is beter dan genezen. Ex ante helderheid kan ex post regelgeving en juridische procedures verhinderen.

Universele dienstverlening en uniforme prijzen

PTT-T heeft de plicht om iedereen die dit wenst een telefoonaansluiting aan te bieden tegen een uniform en redelijk tarief. De historische reden voor deze plicht ligt in de sfeer van eerlijkheid en het stimuleren van telefoonpenetratie. Opnieuw geldt dat bij een goed werkende markt het probleem minimaal is. Vrijwel ieder marktsegment en iedere regio kan dan winstgevend bediend worden. Zelfs in de huidige situatie zijn de kosten voor universele dienstverlening voor PTT-T zowel absoluut als relatief (ten opzichte van de meeste andere Europese landen) laag⁶. Voor de niet-winstgevende gebieden en/of lage inkomensgroepen kan eventueel een aparte regeling bedacht worden.

Hoe moet men omgaan met deze problematiek in de transitiefase? Het belangrijkste probleem ontstaat door het koppelen van uniforme dienstverlening en uniforme tarieven, hetgeen kan leiden tot 'cream-skimming'. Indien PTT-T de plicht heeft iedereen tegen hetzelfde tarief te bedienen, maar concurrenten deze verplichting niet hebben, kunnen toetreders lucratieve marktsegmenten afromen door een lagere prijs te vragen. Dit lijkt op oneerlijke concurrentie en kan bovendien tot inefficiënte toetreding leiden. Indien PTT-T daarentegen volledige vrijheid van tariefstelling krijgt kan zij haar dominante positie uitbuiten, bijvoorbeeld met kruissubsidies.

De overheid kan daarom het best voor een tussenoplossing kiezen in de transitiefase. Universele dienstverlening kan nog niet afgeschaft worden, maar wel losgekoppeld worden van uniforme tarieven. Er is immers weinig economische grond om uniforme tarieven te handhaven. In andere sectoren, zoals water, woningbouw en energie, lijkt niemand er een probleem mee te hebben dat in verschillende gebieden verschillende prijzen gelden. Het lijkt beter PTT-T meer vrijheidsgraden te geven in het differentiëren van tarieven over verschillende gebieden, zij het dat in acht genomen moet worden dat de prijs niet uitkomt boven een bepaald niveau en dat er geen anti-competitieve kruissubsidies plaatsvinden.

Tot besluit: réguler pour mieux sauter

Uit de voorbeelden blijkt dat er heel wat gevraagd wordt van de overheid bij de overgang van een gereguleerd monopolie naar een vrije markt: zij moet niet alleen kunnen taxeren in welke mate de voormalige monopolist zijn marktmacht kan misbruiken, maar moet tevens een geloofwaardig alternatief aanbieden indien onderhandelingen dreigen te mislukken, hetgeen tijd, specifieke kennis, geld en inspanning kost. Extra overheidsbemoeienis om op termijn minder te hoeven reguleren lijkt paradoxaal en vereist een lange-termijnvisie. Men kan het zien als een noodzakelijke investering als bouwsteen voor uiteindelijke deregulering.

We behandelden vier te nemen horden in de telecom-markt die ontstaan in de transitiefase. Door het vaststellen van adequate spelregels en het creëren van een helder institutioneel kader kan de overheid anticiperen op komende ontwikkelingen en kunnen markspelers zo goed mogelijk hun economische activiteiten ontplooiën. Door snel en adequaat op te treden in de transitiefase kan de overheid deze fase zo kort mogelijk laten duren en zodoende sneller tot een effectief werkende markt komen. Dit bespaart reguleringskosten en kan leiden tot comparatieve voordelen ten opzichte van andere landen

¹ Zie bijvoorbeeld J.-J. Laffont en J. Tirole, *A theory of incentives in procurement and regulation*, MIT Press, 1993.

² OECD, *Communications outlook*, Parijs, 1997.

³ Zie ook E.E.C. van Damme, *Aanbesteding en veilingmechanismen: economische theorie en toepassingen*, Onderzoekreeks directie marktwerking EZ, Ocfieb, 1997.

⁴ Zie bijv. M. Armstrong, *Competition in telecommunications*, *Oxford Review of Economic Policy*, 1997, nr. 1, blz. 64-82.

⁵ Dit wordt aangetoond in Y. Bernardt en M. Canoy, [Competition in communication and information services - analysis and assessment of policy options for the Dutch market](#), CPB, te publiceren, 1997.

⁶ R. Cranston, *Liberalising telecommunications in Western Europe*, *FT Management Report*, FT Telecoms and Media Publishing, Londen, 1995.