

# Over asymmetrie en regulering in de mobiele gespreksafgiftemarkt

M.C.W. Janssen en E. Mendys-Kamphorst

*Beide auteurs zijn verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Janssen is hoogleraar Micro-economie en directeur van het Tinbergen Instituut; Mendys is verbonden aan SEOR-ECRI.*  
janssen@few.eur.nl

OPTA heeft besloten mobiele gespreksafgiftetarieven te reguleren. Dit artikel presenteert argumenten die de wenselijkheid van de voorgestelde regulering bestrijden. Asymmetrische regulering verdient de voorkeur of moet overwogen worden, als al gereguleerd moet worden.

In november 2005 heeft OPTA een serie besluiten uitgebracht die de gespreksafgiftetarieven (ook wel *terminating* of afleverertarieven genoemd) van alle Nederlandse mobiele aanbieders onderwerpen aan tariefregulering op basis van kostenoriëntatie (OPTA, 2005b). Het gespreksafgiftetarief is de prijs die mobiele aanbieder A aan B moet betalen ter compensatie voor het feit dat B zijn netwerk ter beschikking stelt als een klant van A naar een klant van B belt. Op 1 juli 2008 moeten, aldus het besluit van OPTA, de gespreksafgiftetarieven het kostenniveau van een potentiële efficiënte toetredere bereiken. Het is volgens het besluit in principe ook de bedoeling (al gaat OPTA het nog nader onderzoeken) dat het nu nog bestaande verschil tussen de gespreksafgiftetarieven van KPN Mobile en Vodafone (twee mobiele aanbieders die van 900 MHz-frequenties gebruikmaken en samen bijna drie kwart van alle mobiele klanten bedienen) aan de ene kant en die van T-Mobile en Orange (die van de duurdere 1800 MHz-frequenties gebruikmaken) aan de andere kant verdwijnt (OPTA, 2005b, Annex 1B, nr. 18-19 en 47).

Het is niet de eerste keer dat OPTA de mobiele gespreksafgiftetarieven wil reguleren. Al in 2002 heeft OPTA een poging tot regulering gewaagd (OPTA, 2002). Deze poging strandde toen omdat OPTA niet bevoegd verklaard werd om in de tarieven in te grijpen. Ook toen stond er een artikel in ESB, waarin de noodzaak van regulering werd bestreden (Van Damme, 2002).

Volgens de Europese Commissie had in 2004 95 procent van de Nederlandse huishoudens een mobiele telefoon

Inmiddels is de telecommunicatiewetgeving ingrijpend gewijzigd en maakt OPTA gebruik van nieuwe wettelijke instrumenten door nu alsnog te proberen kostengeoriënteerde

gespreksafgiftetarieven af te dwingen. In dit artikel geven we een aantal argumenten waarom het OPTA-besluit haar doel voorbij kan schieten en de (mobiele) telefoniemarkt minder efficiënt maakt dan ze nu is. Eerst schetsen we echter een aantal belangrijke, recente marktontwikkelingen. Daarna presenteren we enkele details over de plaats van de markt voor mobiele gespreksafgifte in de grotere markt voor mobiele telefonie. De argumenten die we vervolgens presenteren vallen in twee categorieën uiteen. Eerst geven we argumenten die de noodzaak tot regulering in het licht van de recente ontwikkelingen ontcrachten. Ten slotte geven we aan dat als er toch gereguleerd zou moeten worden dit, gegeven de karakteristieken van de Nederlandse markt, eerder een vorm van asymmetrische regulering zou moeten zijn. Dit artikel maakt gedeeltelijk gebruik van onderzoek dat eerder voor een mobiele operator is uitgevoerd.

## Marktontwikkelingen in de afgelopen jaren

De mobiele penetratie, gemeten als het aantal uitgegeven SIM-kaarten in verhouding tot de bevolkingsgrootte, is in Nederland tussen 2002 en 2005 van ongeveer 72 procent naar ongeveer 100 procent gestegen (OPTA, 2005c, nr. 198; *de Volkskrant*, 2005 en eigen berekeningen op basis van jaarverslagen van mobiele aanbieders en CBS-bevolkingscijfers). Het rapport van de Europese Commissie, waaruit elders geciteerd wordt, geeft een iets lager cijfer, namelijk 94 procent (European Commission, 2005). Het percentage huishoudens dat over een mobiele telefoon beschikt is moeilijker in te schatten. Volgens de Europese Commissie had in 2004 95 procent van de Nederlandse huishoudens een mobiele telefoon. De groeiende mobiele penetratie gaat samen met een dalend gebruik van vaste telefonie. Tussen 2003 en 2004 is het aantal huishoudens met een vaste aansluiting gedaald van 93 procent naar ongeveer 91 procent (EC, 2005). Volgens het marktonderzoeksbureau Heliview overweegt een vijfde van de huishoudens die een mobiele en een vaste telefoon hebben (ongeveer 900.000 huishoudens) het om hun vaste aansluiting op te zeggen (Heliview, 2006). Bovendien ondervindt de grootste vaste aanbieder, KPN, steeds meer concurrentie van kabelmaatschappijen en vanuit internettelefonie.

Een andere ontwikkeling die voor de onderhavige reguleringsskwestie relevant is, is een neerwaartse trend in de afgiftetarieven. In 2003 hebben de mobiele aanbieders een convenant gesloten, waarin een daling van gespreksafgiffetarieven in drie jaarlijkse stappen werd afgesproken. Na de laatste stap, die per 1 december 2005 inging, zijn deze aflevertarieven van KPN Mobile en Vodafone tot 0,110 euro per minuut gedaald. Van de andere twee aanbieders zijn ze tot 0,124 euro gedaald (OPTA, 2005b). Ter vergelijking: in oktober 2005 waren de gemiddelde gespreksafgiffetarieven in de vijftien oude EU-lidstaten gelijk aan ongeveer 0,123 euro (aanbieders met aanmerkelijke marktmacht) en 0,14 euro (aanbieders zonder aanmerkelijke marktmacht) (EC, 2006, Figure 28). Tussen 2002 en 2005 zijn de Nederlandse gespreksafgiffetarieven met ongeveer 43 procent gedaald: in 2002 waren ze nog gelijk aan 0,19 euro per minuut voor KPN Mobile en 0,22 euro voor overige aanbieders (EC, 2003, Chart 38). De Europese gespreksafgiffetarieven zijn ook gedaald, zij het minder (namelijk met ongeveer 35 procent, respectievelijk 26 procent): in 2002 was het EU-gemiddelde gelijk aan 0,189 euro voor alle aanbieders en 0,184 euro voor aanbieders met aanmerkelijke marktmacht.

De ontwikkelingen van marktaandeelen in Nederland in de afgelopen jaren is weergegeven in tabel 1. Deze laat zien dat de asymmetrie tussen grote en kleine marktpartijen tot ongeveer 2002 duidelijk aan het verminderen was, maar dat deze trend voorbij is. Het marktaandeel van de grootste partij, KPN Mobile is sinds 2003 niet meer gedaald. Na de overname van Telfort door KPN Mobile in 2005 is de asymmetrie in de marktaandeelen zelfs toegenomen: de grootste partij heeft nu vijftig procent van de markt. Deze trendwijziging valt samen met de daling van de gespreksafgiffetarieven en het kleiner wordende verschil tussen het gespreksafgiffetarief van KPN Mobile en andere operators als gevolg van het convenant van december 2003.

Een laatste belangrijk gegeven is dat in de laatste jaren zowel de NMa als OPTA herhaaldelijk hebben laten weten dat de mobiele markt als geheel een sterk concurrerende markt is (NMa, 2005; OPTA, 2005c).

Tabel 1. Marktaandeel in aansluitingen in procenten

mobiele aanbieder	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
KPN Mobile (sinds 2005 incl. Telfort)	64,3	51,5	46,8	43,5	41,8	39	39	50
Telfort (O2)	1,5	6,6	8,5	10,7	10,7	12,1	11,6	-
Vodafone (Libertel)	34,2	32,2	29,9	26,9	27,1	24,4	23,9	24,1
T-Mobile (Ben)	0	4,4	6,0	9,2	10,7	15,1	15,2	14,2
Orange (Dutchtone)	0	5,3	8,9	9,6	8,5	9,3	10,4	11,7

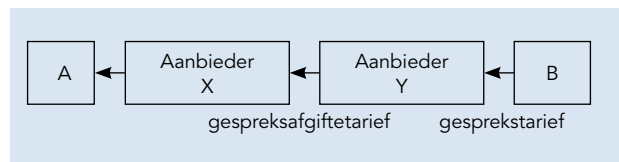
Bron: 1998-2000 OPTA Visie op de markt 2001; 2001-2004 OPTA Jaarverslag 2004; 2005 – eigen berekeningen op basis van jaarverslagen van mobiele aanbieders).

### Markt voor mobiele gespreksafgifte

De markt voor mobiele telefonie kan worden beschreven als een ‘markt met twee kanten’ (*two-sided market*) (Armstrong, 2004). Mobiele operators brengen eindgebruikers bij elkaar die met elkaar willen communiceren. Om aan beller B een gespreksdienst naar A aan te kunnen bieden, koopt aanbieder Y

bij aanbieder X gespreksafgiffediensten in tegen een afgesproken gespreksafgiffetarief (zie ook figuur 1). Vanwege het *calling party pays* (CPP) principe hoeft A voor deze gespreksafgiffedienst niets aan X te betalen. De afnemers van de gespreksafgiffediensten van netwerk X zijn dus andere netwerken, mobiel en vast, maar niet direct andere eindgebruikers. De mobiele aanbieders bepalen zelf in welke mate zij deze aflevertarieven naar hun eindgebruikers doorberekenen als een onderdeel van de gesprekskosten. Zij hebben de mogelijkheid om bijvoorbeeld een gesprekstarifief te kiezen dat lager is dan de kosten (voornamelijk het gespreksafgiffetarief) die zij zelf moeten maken om het gesprek tot stand te laten komen. Dit kan (anders dan in de meeste marktomstandigheden) winstgevend, of winstmaximerend, zijn als de mobiele aanbieder hierdoor veel extra klanten trekt en zijn eigen afleverinkomsten hoog genoeg zijn (de grootste vaste aanbieder – KPN – is op grond van huidige regulering verplicht om de gespreksafgiffetarieven naar zijn eindgebruikers door te rekenen). Mede als gevolg hiervan is het niet het geval dat het sociale optimum voor de mobiele telefoniemarkt als geheel daar ligt waar de prijs van elke afzonderlijke dienst (gespreksafgifte, gespreksopbouw etc.) gelijk is aan de marginale kosten van deze dienst.

Figuur 1. Schematische weergave van een gesprek van A naar B



De klanten van X, zoals A, kunnen alleen door klanten van andere netwerken gebeld worden als X daarmee instemt. Daarom wordt aangenomen dat operator X in de *wholesale*-markt 100 procent marktaandeel heeft voor gespreksafgifte bij klanten die op zijn telecommunicatienetwerk aangesloten zijn.

### Is er een noodzaak voor regulering?

Uit het feit dat elke mobiele aanbieder 100 procent marktaandeel heeft in de markt voor gespreksafgifte op het eigen netwerk wordt vaak (ook door OPTA) de conclusie getrokken dat er sprake is van monopolie (OPTA, 2005b, nr. 155-173). De behoefte aan regulering is vanuit dit perspectief te begrijpen. Dit perspectief geeft echter een scheef beeld van de situatie. Zoals we hiervoor al hebben betoogd, worden de gespreksafgiffediensten door andere telefonieaanbieders afgenomen en deze aanbieders zijn zelf ook grote spelers die op hun beurt de gespreksafgifte op hun eigen netwerk controleren. Dit betekent dat de gespreksafgiffemarkt op twee cruciale punten verschilt van een klassieke monopolistische markt. Ten eerste is het in de markt voor mobiele gespreksafgifte zo dat er naast een aanbieder (‘monopolie’) ook slechts een beperkt aantal vragers (‘oligopsonie’) actief is. Ten tweede is iedere aanbieder van gespreksafgifte tegelijkertijd ook vrager van gespreksafgiffediensten van andere mobiele aanbieders, waardoor er sprake is van een soort ‘wederzijds monopolie’. De monopolie is dus sterk gereduceerd omdat gespreksafgiffetarieven niet eenzijdig door mobiele aanbieders gekozen worden, maar in bilaterale (zoals in Nederland voor 2003) of multilaterale (zoals in Nederland in 2003) onderhandelingen

totstandkomen. Bij een dergelijke coöperatieve vaststelling van gespreksafgiftetarieven bestaan er voor mobiele aanbieders weinig prikkels om gebruik te maken van deze (theoretische) monopoliepositie en (te) hoge gespreksafgiftetarieven te vragen (Gans & King, 2001). Hoge gespreksafgiftetarieven leiden namelijk tot intensieve concurrentie om de mobiele beller (omdat elke aangesloten beller hoge gespreksafgifteopbrengsten genereert), wat uiteindelijk in zeer lage gesprekstarieven en lage winsten kan resulteren.

## De Relatie Vast-Mobiel

Deze prikkels om in onderhandelingen relatief lage gespreksafgiftetarieven af te spreken worden enigszins verzwakt door de aanwezigheid van een vaste, gereguleerde telefonieaanbieder. Doordat het gespreksafgiftetarief van een dergelijke aanbieder gereguleerd is, heeft deze aanbieder weinig onderhandelingsmacht. Mobiele aanbieders zouden deze situatie collectief kunnen misbruiken door hun gespreksafgifte-opbrengsten ten koste van de vaste aanbieder te verhogen (Armstrong, 2002).

## De mobiele penetratie (...) is in Nederland tussen 2002 en 2005 van ongeveer 72 procent naar ongeveer honderd procent gestegen

Het is daarbij wel zo dat hoe sterker de concurrentie in de mobiele retailmarkt is, hoe lager de prikkels zijn om dat te doen. Vanwege sterke concurrentie is het deel van deze extra opbrengsten die de aanbieders zelf kunnen vasthouden klein. De rest wordt aan (potentiële) mobiele bellers teruggegeven in de vorm van lagere gesprekstarieven, handsetsubsiëring, lage abonnementskosten in het eerste jaar, innovatieve diensten etcetera. Bovendien geldt in de Nederlandse situatie dat KPN Mobile in de onderhandelingen over aflevertarieven waarschijnlijk ook de belangen van het vaste net van haar moeder in acht neemt. Om de bovenstaande discussie samen te vatten: het is niet duidelijk dat de mobiele aanbieders in Nederland prikkels hebben om afgiftetarieven te vragen die hoger zijn dan het sociaal wenselijke niveau.

De vaste aanbieder – KPN – is verplicht om de gespreksafgiftekosten aan zijn klanten volledig door te rekenen. Dit is één van de redenen waarom het gesprekstarief van vast naar mobiel hoger is dan de tarieven voor mobiele telefonie. Bij een concurrerende mobiele markt worden deze gespreksafgifte-inkomsten weggeconcurrereerd om de gunst van de mobiele beller. Er is sprake van een transfer van de vaste beller naar de mobiele beller, als het hoge gesprekstarief van vast naar mobiel uiteindelijk in de vorm van subsidies bij de mobiele beller terecht komt. Dit betekent echter niet dat er daadwerkelijk sprake is van een transfer tussen verschillende groepen consumenten. Uit de gegevens over vaste en mobiele penetratie die wij eerder geciteerd hebben, blijkt dat de groep huishoudens die alleen een vaste en geen mobiele telefoon hebben vrij klein is (ongeveer vijf procent) en steeds kleiner wordt. Eventuele transfers tussen

vaste en mobiele bellers zijn dus voor het leeuwendeel een kwestie van vestzak - broekzak van hetzelfde huishouden.

Bovendien is het mogelijk dat de transfer tussen vaste en mobiele bellers ook de welvaart van vaste bellers verhoogt. De transfer heeft een hoge mobiele penetratie mogelijk gemaakt, waarvan de vaste beller ook profiteert omdat hij veel mensen in veel omstandigheden kan bereiken (netwerkexternaliteit). Een significante verlaging van mobiele gespreksafgiftetarieven kan ertoe leiden dat de aanbieders het niet meer de moeite waard vinden om klanten die nu veel gespreksafgifte-inkomsten genereren (vooral prepaid) aan te trekken of vast te houden. Zelfs een kleine afname in de mobiele penetratie als gevolg daarvan kan tot een aanzienlijk welvaartsverlies voor vaste bellers leiden, als hun waardering voor de mogelijkheid om veel mensen in veel omstandigheden te kunnen bereiken relatief hoog is.

Samenvattend, er zijn nauwelijks serieuze redenen te noemen die er op wijzen dat veel consumenten door de regulering van gespreksafgiftetarieven op korte termijn beter af worden. Gegeven de directe kosten van regulering is het zeer de vraag of de voorgestelde regulering wel de moeite waard is.

## Asymmetrische regulering als alternatief

Een belangrijke eigenschap van de mobiele telefoniemarkt is de aanwezigheid van schaalvoordelen, dat wil zeggen inherente kostenvoordelen voor grote aanbieders. Dit komt omdat er in de mobiele telefonie sprake is van relatief hoge vaste kosten. Grote aanbieders kunnen deze kosten over meer klanten uitsmeren waardoor hun gemiddelde kosten lager zijn.

Grote aanbieders zijn verder in staat een deel van de lagere gemiddelde kosten aan consumenten door te geven in de vorm van lagere prijzen of betere diensten, waardoor ze nog meer klanten kunnen trekken. Dit versterkt de asymmetrie in de marktposities nog verder en daarom neigen markten met schaalvoordelen naar een monopolistische structuur (de 'winner takes all') (Shapiro & Varian, 1999; Janssen, 2005) wat uiteindelijk ongunstig is voor de consumenten. Deze neiging kan in de mobiele markt gedeeltelijk geneutraliseerd worden door de aanwezigheid van asymmetrische tarieven, waarbij kleinere partijen hogere gemiddelde gespreksafgiftetarieven bij grote partijen in rekening brengen dan andersom. Dit verhoogt de kosten van de grote aanbieders ten opzichte van die van de kleine aanbieders

## Er zijn nauwelijks serieuze redenen te noemen die er op wijzen dat veel consumenten door de regulering van gesprekstarieven op korte termijn beter af worden

en zodoende vermindert het de kostenasymmetrie. Het is in dit kader frappant dat de convergerende marktaandeelen van de jaren 1998-2002 samenvallen met een periode van ongelijke aflevertarieven en dat nu de aflevertarieven dichter bij elkaar liggen

(maar nog steeds niet aan elkaar gelijk zijn), de marktaandelen niet langer naar elkaar toegroeien. Het valt te vrezen dat bij gelijke aflevertarieven de marktaandelen weer verder divergeren, zodat uiteindelijk de 'winner takes all' bewaarheid wordt.

De kans dat vrije onderhandelingen tussen mobiele aanbidders over gespreksafgiftetarieven tot grotere ongelijkheid in aflevertarieven leiden, is vrij klein. De grootste aanbidders hebben namelijk een grotere onderhandelingsmacht, omdat zij voor hun inkomsten minder afhankelijk zijn van het afleveren van gesprekken bij andere aanbidders. Dit kan als volgt worden ingezien. Als een kleine partij een aflevertarief vraagt dat de grote partij niet zint, kan de grote partij dreigen met een weigering om de gespreksafgiftedienst af te nemen of om daarvoor te betalen. Ze kan ook dreigen met een verhoging van het eigen gespreksafgiftetarief of verslechtering van andere interconnectievoorwaarden. Met dergelijke dreigingen kan de grote aanbieder een verlaging van gespreksafgiftetarieven op de kleine aanbieder afdwingen, maar andersom zal dit niet het geval zijn. Dit komt omdat de winstgevendheid van een kleine marktpartij erg afhankelijk is van zowel de gespreksafgifteopbrengsten die zij van de grote partij ontvangt alsmede van het gespreksafgiftetarief dat zij aan de grote partij betaalt, aangezien een groot deel van zijn verkeer naar de grote marktpartij gaat. Het gevolg van deze beperkte onderhandelingsruimte van de kleine partij is dat het onwaarschijnlijk is dat haar gespreksafgiftetarief voldoende boven dat van de grote partij komt te liggen.

Om asymmetrische gespreksafgiftetarieven te waarborgen teneinde een *level playing field* tussen grote en kleine aanbidders te creëren, zou deze asymmetrie dus door een asymmetrische regulering moeten ontstaan (of gehandhaafd blijven). Hiervan zijn twee varianten mogelijk: a. regulering van alle tarieven op verschillende niveaus, of b. regulering van enkel de grote aanbidders. Deze laatste optie verdient de voorkeur in zoverre als het de bedoeling is om de kleine aanbidders een voordeel te geven (om hun positie in de markt meer recht te trekken met die van de grote aanbidders). Het is immers zo dat de kleine aanbidders zelf beter kunnen bepalen welke gespreksafgiftetarieven voor hen het meest gunstig zijn. Bovendien zullen de ongereguleerde kleine aanbidders waarschijnlijk op een gepaste afstand de afgiftetarieven van de grote aanbidders volgen en geen onredelijk hoge tarieven vragen, omdat ze anders een risico zouden lopen dat de grote partijen hun afleverdiensten weigeren af te nemen. Verder brengt dit soort asymmetrische regulering minder directe kosten met zich mee, omdat er minder tariefniveaus bepaald hoeven te worden (bijvoorbeeld één in plaats van ten minste twee als één partij als grote aangewezen wordt).

## Conclusies

Uit ons betoog volgen twee belangrijke conclusies met betrekking tot regulering van mobiele gespreksafgiftetarieven. Ten eerste is het onwaarschijnlijk dat de vaste beller op korte termijn profiteert van regulering van gespreksafgiftetarieven. Voor zover de gespreksafgifteopbrengsten van mobiele aanbidders aan de hoge kant zijn, worden ze in de concurrentiestrijd teruggegeven aan de mobiele bellers en daarmee ook aan vaste bellers, die tenslotte bijna allemaal ook mobiele bellers zijn. Ten tweede, onder symmetrische regulering zullen op termijn de grootste aanbidders verder groeien, ten koste van de kleinere aanbidders. Als er al gereguleerd 'moet' worden, dan is asym-

metrische regulering gunstiger voor de langetermijnconcurrentie. Deze vorm van regulering verdient nader onderzoek, iets wat OPTA in haar laatste besluiten nagelaten heeft.

**Maarten Janssen en Ewa Mendys-Kamphorst**

### Literatuur

- Armstrong, M. (2004) *Two-sided markets: Economic Theory and Policy Implications*. Paper for an ENCORE workshop on competition issues in two-sided markets. Londen: University College London, mimeo.
- Armstrong, M. (2002) The Theory of Access Pricing and Interconnection. In: *Handbook of Telecommunications Economics, vol. 1: Structure, regulation and competition*. Amsterdam: Elsevier Science, 295-384.
- Gans, J.S. & S.P. King (2001) Using 'bill and keep' interconnect arrangements to soften price competition. *Economics Letters*, 71, 413-420.
- EC (2006) *11th Report on European Electronic Communications Regulation and Markets*. Brussel: Europese Commissie, Annex 2.
- EC (2005) *Commission Staff Working Paper, Annex to the Review of Scope of Universal Service in Accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC*. Brussel: Europese Commissie.
- EC (2002) *Commission Staff Working Paper, Technical Annexes of the Eight Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package, Corrigendum, SEC(2002) 1329*. Brussel: Europese Commissie.
- Heliview (2006), persbericht van 11.04.2006, [www.heliview.nl](http://www.heliview.nl).
- Janssen, M.C.W. (2005) Telecommunicatie: the winner takes it all? *ESB Dossier Tien jaar mededingings- en reguleringsbeleid*, 30 juni, D12-D14.
- NMa (2005) Besluit inzake overname van Telfort door KPN, zaak 5104, 30 augustus. Den Haag: Nederlandse Mededingingsautoriteit.
- OPTA (2002) Beleidsregels inzake de regulering van mobiele terminating tarieven, 28 maart. Den Haag: Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit.
- OPTA (2005a) Jaarverslag 2004 en visie op de markt 2005. Den Haag: Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit.
- OPTA (2005b) 'De markt voor gespreksafgifte op het mobiele netwerk van T-Mobile Netherlands Holding B.V.', 14 november (OPTA/TN/2005/203190). Den Haag: Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit.
- OPTA (2005c) 'De markt voor toegang en gespreksopbouw op openbare mobiele telefoonnetwerken', 14 november (OPTA/TN/2005/203186). Den Haag: Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit.
- Shapiro, C. & H. Varian (1999) *Information Rules*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Van Damme, E.E.C. (2002) Regulering van de markt voor de mobiele telefonie. *ESB*, 87, 800.
- De Volkskrant (2005) Nederland telt meer bellers dan burgers, 1 juni.