

# Politieke inmenging in veiling telecomfrequenties

Net als bij vorige veilingen in 2000 en 2010, wordt er nu door de politiek weer op het laatste moment ingegrepen in het ontwerp van een veiling van telecomfrequenties. De ingreep lijkt averechts te werken en het onmogelijk te maken de doelstellingen van de veiling te realiseren.

**A**ls het om veilingen gaat, zit succes versholven in de details (Klemperer, 2002). Dit geldt ook voor de veiling van telecomfrequenties. Relatief klein geachte veranderingen in het veilingontwerp kunnen grote gevolgen hebben voor het functioneren van de veiling. Het is daarom verstandig veranderingen in een ontwerp pas door te voeren als de gevolgen goed onderzocht zijn. Voor de beleidsmakers in Nederland zou dit geen nieuw inzicht moeten zijn, want Nederland presteerde in het begin van dit millennium op veilinggebied slecht ten opzichte van andere landen in Europa. In deze periode hadden Duitsland en het Verenigd Koninkrijk bij de veiling van telecomfrequenties een veilingopbrengst per hoofd van de bevolking die zo'n vier tot vijf keer hoger lag dan in Nederland. Een onafhankelijk onderzoek voor de Tweede Kamer (Janssen *et al.*, 2001) concludeerde na afloop dat een van de belangrijkste redenen voor het mislukken van de UMTS-veiling in 2000 was dat het ministerie op het laatste moment het veilingontwerp had aangepast zonder dat die veranderingen door experts opnieuw beoordeeld waren. Maasland (2000) had er in ESB vóór de veiling al op gewezen dat het veilingontwerp ongeschikt was. Bij de 2.6 GHz-veiling van 2010 stond de Tweede Kamer erop dat het veilingontwerp werd aangepast zodat er ruimte voor maar liefst drie nieuwkomers zou komen. Ook deze veiling mislukte, omdat er slechts twee nieuwe partijen (Ziggo IV en Tele2) aan de veiling deelnamen en de veiling na de eerste biedronde al klaar was.

Volgend jaar wordt een grote veiling gehouden waarin niet alleen de nu al gebruikte frequenties opnieuw geveild worden omdat de vergunningstermijn binnenkort afloopt, maar ook het digitale dividend, ofwel het zeer waardevolle spectrum in de 800 MHz-band. Hiermee kan met relatief weinig zendmasten toch een goede dekking in landelijke gebieden verkregen worden en is ook de ontvangst van het signaal binnenshuis veel beter. De hoofddoelstelling van de veiling is het bevorderen van een concurrerende en innoverende markt. Een goede opbrengst is een belangrijke neven doelstelling. Op basis van de opbrengsten in Duitsland kan verwacht worden dat

de frequenties in Nederland ruwweg één miljard euro waard moeten zijn.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft zijn plannen voor de veiling in een conceptreglement ontvouwd. Deze regeling is al in februari 2011 gepubliceerd, tezamen met een aantal onderzoeken dat het ministerie door CREED, Dotecon, PA Consulting Group, PWC, Stratix en de Universiteit Twente heeft laten uitvoeren (Rijksoverheid.nl, 2011).

De kern van deze plannen en het ingewonnen advies was dat om de doelstellingen van de veiling te realiseren het beste 2x10 MHz aan frequentieruimte voor tenminste één nieuwkomer gereserveerd zou worden in de belangrijkste 800 MHz-band. Het plan was verder niet ingericht op een reservering voor een nieuwkomer in een van de andere banden. Op basis van de onderliggende adviezen werd in de conceptregeling beargumenteerd dat een reservering in de 900 MHz-band niet nodig was voor een nieuwkomer en ook ongewenst, omdat het tot inefficiënt spectrumgebruik zou leiden. De 900 MHz-band is nu vooral bestemd voor verkeer dat gebruikmaakt van de GSM-technologie, terwijl voor nieuwkomers met het oog op de toekomst de zogenaamde LTE-technologie veel aantrekkelijker is. De 800 MHz-band is beter geschikt voor deze nieuwe breedbandtechnologie.

## Marktstructuur

Op dit moment zijn er drie *Mobile Network Operators* (MNO's), te weten KPN, Vodafone en T-Mobile, die alle drie een eigen netwerk onderhouden en meer dan vijftig *Mobile Virtual Network Operators* (MVNO's) die vaak dezelfde soort diensten aanbieden, maar gebruikmaken van het netwerk van anderen. Het aanleggen, onderhouden en verbeteren van een landelijk dekkend netwerk vergt veel investeringen. Naast geld voor licenties moeten zendmasten en zendapparatuur opgesteld – en later vervangen en gemoderniseerd – worden. Van de oorspronkelijke vijf aanbieders met een eigen netwerk in Nederland bleken Telfort en Orange onvoldoende rendement te behalen en zijn overgenomen door respectievelijk KPN en T-Mobile.

Met het publiceren van de conceptregeling leek de minister een balans te zoeken tussen enerzijds de overweging dat concurrentie in de markt gebaat is bij een reservering voor een nieuwkomer, en anderzijds de ontwikkelingsmogelijkheden van de drie MNO's die voor verdere innovatie met mobiel breedband ook 800 MHz-spectrum nodig hebben en voor

MAARTEN JANSSEN  
Hoogleraar aan de  
Universiteit Wenen

continueren van hun huidige dienstverlening het 900 MHz-spectrum moeten gebruiken.

## Veilingontwerp

De Tweede Kamer heeft gemeend zich in een Algemeen Overleg van de relevante Kamercommissie op 15 september jongstleden – weer op het laatste moment – te moeten bemoeien met de details van de veilingopzet. Er bleek een politiek akkoord bereikt te kunnen worden dat er naast de reservering van 2x10 MHz in de 800-band ook nog eens 2x5 MHz in de 900-band voor een nieuwkomer gereserveerd wordt. Bovendien werd de eis geformuleerd dat dit waardevolle spectrum in de handen van maar liefst twee nieuwkomers zou moeten komen. Met dit politiek akkoord werd het advies van deskundigen genegeerd. Er is geen advies ingewonnen met betrekking tot de vraag of er ruimte is voor tegelijkertijd twee nieuwkomers en hoe dat dan gerealiseerd zou moeten worden.

Met de politieke ingreep lijkt het behalen van de doelstellingen verder weg te raken. In de eerste plaats is het voor elke nieuwkomer op zich al moeilijk de benodigde investeringen terug te verdienen. Bijwaard *et al.* (2008) laten op basis van empirisch onderzoek onder zestien Europese landen zien dat in de mobiele-telefonie markt partijen die vroeg toetreden een groot, blijvend voordeel hebben ten opzichte van latere toetreders. Vanwege het bestaan van overstapkosten is de penetratiegraad van de markt op het moment van toetreden een belangrijke factor die de gebleken *first-mover advantages* verklaart. Overstapkosten zijn de objectieve en subjectieve kosten in termen van tijd en geld die consumenten moeten maken om van aanbieder te wisselen. Indien de resultaten van de studie van Bijwaard *et al.* (2008) nu toegepast worden op Nederland anno 2011, dan kan een succesvolle nieuwkomer op termijn op slechts zo'n vijf procent marktaandeel rekenen. Een recente studie van Muck en Heimeshoff (2011) komt tot soortgelijke conclusies. Gegeven de benodigde investeringen is het zeer de vraag of het voor een nieuwkomer rendabel is de gereserveerde licenties te kopen als hij slechts vijf procent marktaandeel kan verwerven.

Ten tweede, en als uitvloeisel van het vorige punt, is het erg onwaarschijnlijk dat er twee nieuwe partijen zijn die ieder interesse hebben om voor veel geld frequenties in een veiling te kopen. Vanwege de gebrekkige kwaliteit van hun netwerk in de eerste jaren en vanwege het feit dat overstapkosten sterk verschillen tussen verschillende groepen consumenten, trekken nieuwkomers vooral prijsbewuste consumenten aan. Dit zijn voornamelijk consumenten die gemiddeld gezien weinig te besteden hebben. Uit onderzoek van Coughlan en Soberman (2005) en Janssen en Non (2009) blijkt dat verschillen in overstapkosten tussen consumenten tot marktsegmentatie kan leiden, met een segment waar sterk op prijs geconcentreerd wordt en een segment waar kwaliteit een doorslaggevende rol speelt. In de praktijk blijkt dat de twee langst zittende aanbieders van mobiele telefonie in de Nederlandse markt (KPN en Vodafone) tezamen zo'n 85 procent van de meer aantrekkelijke zakelijke markt in handen hebben (Profnews.nl, 2008). Marktsegmentatie lijkt dus ook in Nederland relevant en het is moeilijk voor nieuwe partijen door te dringen tot de zakelijke markt.

De uitkomst van het reserveren van frequenties voor twee nieuwkomers zou wel eens kunnen zijn dat als er al twee nieuwkomers frequenties kopen in de veiling, zij over een paar jaar niet levensvatbaar blijken te zijn, omdat ze voornamelijk prijsbewuste, weinig loyale, consumenten aantrekken. Een alternatieve uitkomst is dat waardevol spectrum op de plank blijft liggen, omdat slechts één nieuwkomer interesse toont. Welk alternatief zich ook voordoet, de doelstelling van de veiling lijkt met dit politieke akkoord moeilijk te realiseren: of er is geen sprake van een stabiele, concurrerende markt of er is sprake van inefficiënt gebruik van spectrum en een lagere opbrengst.

Ten derde gaat het reserveren van spectrum voor nieuwkomers ten koste van het beschikbare spectrum voor zittende partijen. Zij hebben ook voldoende spectrum nodig om kwalitatief hoogwaardige diensten te kunnen blijven verzorgen. De Kamer lijkt alleen oog te hebben voor de rol van nieuwkomers. Concurrentie tussen goed uitgeruste zittende partijen is echter ook belangrijk, met wellicht een lastige nieuwkomer ernaast.

Ten vierde, concurrentie in de markt komt niet alleen tot stand indien nieuwko-

mers over een eigen infrastructuur beschikken. De meer dan vijftig MVNO's zonder eigen infrastructuur spelen ook een belangrijke rol (Shin en Bartolacci, 2007). Het is onnodig dat iedereen een eigen infrastructuur heeft.

## Netneutraliteit

Ten slotte lijkt de Tweede Kamer te veel gedreven door het feit dat de drie zittende MNO's in een korte periode de prijzen voor mobiel dataverkeer verhoogd hebben. Het Tweede Kamerlid Van Dam suggereert in Kamervragen dat dit een duidelijk teken is dat de markt niet concurrerend is en dat er daarom ruimte voor maar liefst twee nieuwkomers moet komen. Echter, aanbieders werden tegelijkertijd geconfronteerd met nieuw beleid rond netneutraliteit waarmee een belangrijke bron van inkomsten om gedane investeringen terug te verdienen wegviel. Dat partijen op een soortgelijke manier reageren op een beleidsmaatregel die hen alle op dezelfde manier treft, mag juist ook in een concurrerende markt niet verwonderlijk zijn.

## Conclusie

Het overhaast sluiten van een politiek akkoord brengt het gevaar met zich mee dat de consequenties van het akkoord, zeker in een relevante complexe aanleggenheid als het veilen van telecomfrequenties, niet goed overzien worden. De minister was in zijn conceptregeling al ver gegaan in het reserveren van waardevol spectrum voor nieuwkomers. Elke stap verder is niet goed te verantwoorden, zeker niet zonder de gevolgen goed te laten onderzoeken.

### LITERATUUR

- Bijwaard, G.E., M.C.W. Janssen en E. Maasland (2008) Early mover advantages; an empirical analysis of European mobile phone markets. *Telecommunication Policy*, 32(3-4), 246-261.
- Coughlan, A.T. en D.A. Soberman (2005) Strategic segmentation using outlet malls. *International Journal of Research in Marketing*, 22(1), 61-86.
- Janssen, M.W.C., A.P. Ros en N. van der Windt (2001) *De draad kwijt? Onderzoek naar de gang van zaken rond de Nederlandse UMTS-veiling*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Janssen, M.C.W. en M. Non (2009) Going where the ad leads you: on high advertised prices and searching where to buy. *Marketing Science*, 28(1), 87-98.
- Klemperer, P. (2002) What really matters in auction design. *Journal of Economic Perspectives*, 16(1), 169-189.
- Maasland, E. (2000) Veilingmiljarden zijn een fictie? *ESB*, 85(4259), 479.
- Muck, J. en U. Heimeshoff (2011) *First mover advantages in mobile telecommunications: evidence from OECD countries*. Düsseldorf: Mimeo.
- Profnews.nl (2008) *KPN blijft grootste in zakelijke mobiele markt*. Nieuwsbericht op [www.profnews.nl](http://www.profnews.nl), juli.
- Rijksoverheid.nl (2011) *Ontwerp-regeling aanvraag- en veiling-procedure vergunningen 800, 900 en 1800 MHz en de bijbehorende ontwerp-vergunningen*. Publicatie op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl), 11 februari.
- Shin, D. en M. Bartolacci (2007) A study of MVNO diffusion and market structure in the EU, US, Hong Kong, and Singapore. *Telematics and Informatics* 24(2), 86-100.