



## Regulering van de markt voor mobiele telefonie

**Auteur(s):**

Damme, E.E.C. van

*De auteur is werkzaam aan de Universiteit van Tilburg, CentER en Tilburg Law and Economics Center (tilec).*

*Hij bedankt Paul de Bijl, Saskia Lavrijssen en Bart van de Wielle voor hun commentaar op een eerdere versie.*

[Eric.vanDamme@uvt.nl](mailto:Eric.vanDamme@uvt.nl)

**Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4382, pagina 800, 8 november 2002

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

*Opta, de toezichthouder voor de telecommunicatie-branche, wil de tarieven waartegen aan mobiel gesprek wordt afgeleverd reguleren. Opta maakt echter niet duidelijk of de hoge tarieven wel een uiting zijn van gebrek aan concurrentie. Evenmin is duidelijk dat haar ingreep het consumentensurplus op de telefoniemarkt zal vergroten.*

**Met vijf netwerken en meerdere dienstenaanbieders behoort de Nederlandse markt voor mobiele telefonie tot de meest competitieve ter wereld. Tegelijkertijd liggen de 'terminating'- of aflevertarieven - dit zijn de tarieven die operators elkaar in rekening brengen voor het afleveren van gesprekken op elkaars netwerk - van alle mobiele aanbieders hier aanzienlijk boven het laagste niveau dat in Europa te vinden is. Eerder dit jaar besloot opta dat deze tarieven per 1 december met tien à twintig procent omlaag moeten, en per 1 mei 2003 nogmaals met een vergelijkbaar percentage<sup>1</sup>. Dit is geen kattenpis; volgens analisten reduceert dit de omzet en winst van Voda-fone met ongeveer tien procent. Opta zelf schat de totale jaaromzet op de markt voor het afleveren van mobiel verkeer op circa één miljard euro, en zij zou deze graag met € 400 miljoen reduceren. Wat rechtvaardigt het ingrijpen van opta? Doet ze dat op de goede manier en zal haar ingreep tot een tariefverlaging leiden? In deze bijdrage probeer ik deze vragen te beantwoorden.**

**De telecommarkt**

Om de telecommarkt goed te laten functioneren hebben aanbieders het recht en de plicht tot interconnectie: iedereen moet met iedereen kunnen communiceren, onafhankelijk van het netwerk waarbij men is aangesloten. Elk tweetal aanbieders  $x$  en  $y$  heeft daarom de plicht interconnectie-overeenkomsten af te sluiten: in bilaterale onderhandelingen bepalen zij welk aflevertarief  $x$  aan  $y$  moet betalen voor elke gespreksminuut die op netwerk  $x$  begint en op  $y$  eindigt. Het wettelijk kader en de relatieve marktposities van partijen bepalen de onderhandelingsuitkomst, waarbij opta de bevoegdheid heeft geschillen te beslechten: indien de partijen er zelf niet uit komen, kunnen zij hun geschil bij opta voorleggen. Die dan een redelijk tarief vastleggen. Marktpartijen die op bepaalde deelmarkten meer dan 25 procent marktaandeel hebben kunnen door opta als partijen met 'aanmerkelijke marktmacht' (amm) worden aangewezen en zijn dan in hun onderhandelingsvrijheid beknot. Kpn-Telecom, de aanbieder van vaste telefonie, is aangewezen als speler met aanmerkelijke marktmacht op de vaste markt, en moet daarom kostengeoriënteerde aflevertarieven hanteren. Kpn-Mobile heeft aanmerkelijke marktmacht op de mobiele markt en mag daarom haar aflevertarieven niet tussen andere aanbieders differentiëren. Het Europees Parlement heeft er expliciet voor gekozen om mobiele aanbieders zonder aanmerkelijke marktmacht niet te reguleren, zodat alle andere marktpartijen volledig zijn vrijgelaten. In reactie op de door aanbieders voorgelegde conflicten, stelt Opta nu voor de mobiele aanbieders te reguleren, ze wil alle mobiele aanbieders verplichten kostengeoriënteerde aflevertarieven te hanteren<sup>2</sup>.

**Ratio voor ingreep?**

Mobiele aanbieders concurreren met een pakket bestaande uit drie diensten: het toestel, uitgaande gesprekken en inkomende gesprekken. Als gevolg van het in Europa gehanteerde 'calling party pays'-principe, betaalt een abonnee  $y$  van een netwerk  $y$  alleen voor de eerste twee diensten. Zoals de advertenties van aanbieders duidelijk maken, richt de concurrentie zich dan ook vooral op de tarieven voor het zelf bellen. In de praktijk maken de klanten van  $y$  zich nauwelijks druk om het aflevertarief dat hun netwerk hanteert, waardoor dit tarief hoog is. Omdat elk netwerk  $x$  wel gedwongen is de aflevertarieven van  $y$  door te berekenen aan zijn klanten, zijn ook de tarieven voor het bellen naar  $y$  aan de hoge kant. Opta ziet in de hoge aflevertarieven een rechtvaardiging voor ingrijpen. De toezichthouder stelt dat effectieve concurrentie tot kostengeoriënteerde aflevertarieven leidt. Zij concludeert uit de 'tarievenanomalie', het feit dat bellen van vast naar mobiel ongeveer twee keer zo duur is als bellen in omgekeerde richting, dat aan deze voorwaarde niet voldaan is en dat dus van effectieve concurrentie geen sprake is.

Dit is echter te kort door de bocht; de stelling dat effectieve concurrentie tot kostengeoriënteerde tarieven leidt is onjuist. Vanwege het calling party pays-principe leidt concurrentie op de mobiele markt tot een neerwaartse druk op de tarieven voor het toestel en voor het zelf bellen, en omdat de operator wel winst moet maken, moet het derde tariefelement (voor het gebeld worden) dus wel omhoog. In een eenvoudig model laat Mark Armstrong zien dat volkomen concurrentie ertoe zou leiden dat mobiele telefoons, om klanten te trekken, onder de kostprijs worden aangeboden, uitgaande gesprekken tegen marginale kosten, dat de verliezen via hoge aflevertarieven worden goedgemaakt en dat uiteindelijk voor alle aanbieders een winst van nul resulteert, modeleigenschappen die redelijk in overeenstemming zijn met wat we in de praktijk waarnemen<sup>3</sup>. Een hoog aflevertarief duidt dus niet op gebrek aan concurrentie en vormt op zich geen rechtvaardiging voor ingrijpen.

## Tarieven-anomalie

Analoog is ook de 'tarieven-anomalie' geen anomalie maar een logisch gevolg van concurrentie op de mobiele markt. Sterker nog, hoe intensiever de concurrentie op de mobiele markt, hoe groter het prijs-verschil tussen vast-mobiel en mobiel-vast zal zijn. Een gesprek van vast naar mobiel is inderdaad relatief duur vanwege het hoge aflevertarief. Een gesprek in omgekeerde richting is goedkoop vanwege de concurrentie op de mobiele markt en vanwege het feit dat de aflevertarieven van kpn-Telecom kostengeoriënteerd moeten zijn. De 'tarieven-anomalie' vormt geen bewijs dat er geen effectieve concurrentie op de mobiele markt is en is op zich geen reden voor ingrijpen.

## Monopolie op de relevante markt

Niettemin lijkt regulering eenvoudig te verdedigen. Het lijkt immers duidelijk dat elke aanbieder een monopolie heeft op het verkeer dat op zijn netwerk termineert: als uw gesprekspartner aangesloten is bij netwerk  $y$  kunt u hem mobiel alleen via dat netwerk bereiken. Er zijn wel alternatieven (sms, e-mail, call-back, het vaste net), maar deze lijken (vooralsnog) alle zeer imperfecte substituten. Recent kwam de NMa inderdaad tot de conclusie dat gespreksaflevering op een individueel netwerk een aparte relevante markt vormt en dat iedere aanbieder dus een monopoliepositie bezit<sup>4</sup>. Reeds eerder waren de Europese Commissie en de Britse toezichthouder oftewel tot deze conclusie gekomen<sup>5,6</sup>.

Toch ligt de zaak niet zo eenvoudig. De toezichthouder in Australië, accc, heeft geconcludeerd dat de terminating-markt niet losgezien kan worden van de overige segmenten van de markt en dat 'gespreks-

aflevering op netwerk  $x$ ' dus geen aparte relevante markt vormt<sup>7</sup>. Ook voor deze positie is iets te zeggen: zou u monopoliewinsten kunnen maken indien u alleen de dienst gespreksaflevering zou aanbieden? Monopolies op deelmarkten vormen onvoldoende reden voor regulering. Beschouw ter vergelijking de markten voor printers en inktcartridges. Op het moment dat men een printer gekocht heeft, is men gebonden en de printerproducenten maken (vermoedelijk) substantiële winsten op de cartridges. Die opbrengsten brengen hen ertoe printers goedkoop aan te bieden om zo een grote klantenbasis te creëren. Bij effectieve concurrentie geldt dat hoe meer winst op de inkt gemaakt wordt, hoe goedkoper de printers zullen zijn. Omdat concurrentie de producenten dwingt een pakket aan te bieden dat het consumentensurplus maximaliseert, onder de nevenvoorwaarde dat er geen verliezen gemaakt worden, is er niet automatisch reden tot ingrijpen.

## Macht positie en misbruik?

Zelfs als men concludeert dat afleveren van verkeer op een netwerk een aparte relevante markt vormt, is overigens nog niet duidelijk dat van een machtspositie, laat staan van misbruik, gesproken kan worden. De Britse Competition Commission worstelt al driekwart jaar met deze vragen. Tot op dit moment heeft de NMa zich nog niet uitgesproken over de vraag of aanbieders een machtspositie hebben en of de hoge aflevertarieven mogelijk misbruik inhouden. Wel neigt zij naar een bevestigend antwoord op de eerste vraag. Men kan het met de NMa eens zijn dat aanbieders vermoedelijk weinig concurrentiedruk op hun aflevertarieven ondervinden. Vanwege de intransparantie van de markt (men weet niet bij welk netwerk de gesprekspartner is aangesloten en is slecht geïnformeerd over de kosten) zal het aantal gesprekken naar netwerk  $y$  niet sterk afnemen wanneer deze aanbieder zijn aflevertarief verhoogt. Ook de kans dat nieuwe abonnees afgeschrikt worden als het duur wordt om op netwerk  $y$  gebeld te worden, is gering: het boven vermelde onderzoek van oftewel laat zien dat slechts ongeveer dertien procent van de mobiele bellers zich bij de aankoopbeslissing mede laat leiden door de kosten om gebeld te worden.  $y$  heeft verder iets te winnen bij de tariefverhoging omdat het zijn concurrenten minder aantrekkelijk maakt. Als  $y$  zijn aflevertarieven verhoogt, worden de kosten van een concurrerend netwerk  $x$  hoger en als  $x$  zijn marge op peil wil houden, zal het zijn tarieven van  $x$  naar  $y$  moeten verhogen. Dit maakt  $x$  duurder, hetgeen nieuwe abonnees kan doen besluiten geen abonnement bij  $x$  (maar bijvoorbeeld wel bij  $y$ ) af te sluiten. Ervaringen uit het verleden bevestigen dat de concurrentiedruk gering is. In de zomer van 2000 verlaagde kpn-m haar tarieven van  $f$  0,50 tot  $f$  0,35 per minuut en moest vaststellen dat de concurrenten niet in dezelfde richting volgden, integendeel o2 verhoogde haar aflevertarieven zelfs, waarna kpn-m zich genoodzaakt zag om de tariefverlaging terug te draaien.

## Meer welvaart door ingreep?

De NMa laat het bewijs van misbruik voorlopig aan Opta over, en deze toezichthouder heeft wel al de conclusie getrokken dat de aflevermonopolies tot ongewenste verstoringen leiden en dat regulering dus gerechtvaardigd is. Zoals boven betoogd heeft Opta niet aangetoond dat niet van effectieve concurrentie sprake is, maar dit wil nog niet zeggen dat regulering niet gerechtvaardigd zou kunnen zijn. Kan men argumenteren dat, in dit geval, concurrentie niet tot een welvaarts optimum zal leiden?

Effectieve concurrentie dwingt mobiele aanbieders 'Ramsey-prijzen' te hanteren, prijzen die het surplus van de mobiele bellers maximaliseren, onder de voorwaarde dat kosten terugverdiend worden. Dergelijke Ramsey-prijzen impliceren een hogere prijsopslag daar waar de elasticiteit van de vraag geringer is; ze impliceren de tarieven-anomalie. Opvallend is dat, hoewel Ramsey-prijzen het uitgangspunt voor de analyse zouden moeten vormen, deze prijzen in de argumentatie van de opta geen enkele rol spelen. In reactie op opta hebben aanbieders het Ramsey-idee naar voren gebracht. Hun argumenten zijn door opta terzijde geschoven met het argument dat aanbieders niet aannemelijk gemaakt hebben dat de aflevertarieven op het Ramsey-niveau zijn vastgesteld<sup>8</sup>. Naar mijn mening legt opta hier onterecht de bewijslast bij de aanbieders, het is immers aan opta om haar ingrijpen te rechtvaardigen, om aannemelijk te maken dat haar ingreep de welvaart verhoogt.

## Kruissubsidies

Wat zou de ingreep van opta kunnen rechtvaardigen? Het antwoord ligt in een externaliteit: de hoge aflevertarieven op mobiele netwerken worden niet alleen door mobiele bellers, maar ook door gebruikers van het vaste net betaald. De Ramsey-prijzen maximaliseren wel het surplus van de mobiele bellers, maar daarmee nog niet automatisch het totale consumentensurplus (dat van vaste en mobiele bellers samen) of de welvaart. De rechtvaardiging voor ingrijpen moet uiteindelijk in deze externaliteit, in de kruissubsidie van de vaste markt naar de mobiele, gevonden worden<sup>9</sup>. Hierbij moet overigens ook met een positieve netwerkexternaliteit rekening worden gehouden. Als gevolg van het calling party pays-principe hebben velen een mobieltje aangeschaft en heeft de mobiele markt in Europa een hoge vlucht genomen. Bellers op het vaste net profiteren daarvan, ze kunnen gesprekspartners eenvoudiger bereiken, en het is

logisch dat ze daarvoor, via een opslag op de aflevertarieven moeten betalen. Bovendien, als veel vaste bellers ook mobiel actief zijn, is het verschil tussen het surplus van mobiele bellers en van alle bellers mogelijk gering. In het eerdergenoemde artikel berekent Armstrong welke mobiele tarieven het totale consumentensurplus maximaliseren. Hij laat zien dat deze tarieven beneden de Ramsey-prijzen kunnen liggen, dat kostenoriëntatie onder bepaalde omstandigheden gewenst is, maar dat in andere situaties de gewenste aflevertarieven beduidend hoger dan de kosten kunnen zijn. De intuïtie is simpel: als de vaste bellers overeenstemming vinden met de mobiele, worden alle externaliteiten geïnternaliseerd en levert een ongereguleerde mobiele markt het welvaartsoptimum. In dit geval verlaagt regulering de welvaart: een verhoging van de aflevertarieven leidt immers (vanwege de 'zero profit constraint') automatisch tot een verhoging van de tarieven om zelf te bellen. Naarmate meer mobiel gebeld wordt is de noodzaak van regulering geringer, toen nog weinigen een mobielte hadden was de ingreep beter te rechtvaardigen. Alleen gedetailleerd empirisch onderzoek kan uitsluitsel geven of kostengeoriënteerde tarieven meer welvaart opleveren dan de huidige tarieven. De opta-documenten refereren niet aan dergelijk onderzoek. Het is bijgevolg voor mij onmogelijk om te beoordelen hoe ver de markt zich nu ontwikkeld heeft en of, en welke vorm van, regulering gewenst is.

## De bevoegdheden van opta

Marktpartijen betwisten dat opta de bevoegdheid heeft de aflevertarieven te reguleren. De Telecomwet verplicht partijen interconnectieovereenkomsten af te sluiten tegen tarieven die de toets der redelijkheid kunnen doorstaan en zij geeft opta slechts de bevoegdheid om, op aanvraag van partijen, conflicten te beslechten. De partijen stellen dat opta haar bevoegdheid tot conflictbeslechting niet tot ex ante regulering van de aflevertarieven mag oprekken. Zij argumenteren tevens dat opta het redelijkheidsbegrip onjuist invult. Het standpunt dat alleen kostengeoriënteerde tarieven redelijk zijn, is alleen vanuit het belang van de vaste bellers te rechtvaardigen. Vermoedelijk hadden de opstellers van de Telecomwet een nauwer redelijkheidsbegrip voor ogen, dat alleen toeziet op de belangen van de partijen die bij het conflict betrokken zijn. In lijn met de Europese Richtlijnen, die aanbieders van mobiele diensten bewust weinig beperkingen opleggen, gaat de Telecomwet uit van commerciële onderhandelingen tussen partijen. In bilaterale onderhandelingen worden partijen normaal gesproken niet geacht de belangen van derden mee te nemen, het is daarom ook niet te zien waarom een scheidsrechter in een resulterend conflict dat wel zou moeten doen. De rechter zal zich moeten uitspreken of opta zijn boekje te buiten is gedaan.

Vanuit welvaartseconomisch oogpunt is de vraag of de Europese Richtlijnen en de Nederlandse Telecomwet wel goed doordacht zijn en of opta wel genoeg bevoegdheden heeft. Indien regulering inderdaad gewenst is, zou de toezichthouder immers de mogelijkheid moeten hebben welvaartsoptimale prijzen af te dwingen. Partijen op de mobiele markt hebben de rechter verzocht het besluit van opta te vernietigen, de uitspraak is voor eind november gepland. Zelfs als de rechter het niet met partijen eens is, hebben deze nog ruim de tijd om hun conflicten bij te leggen en het eens te worden over substantieel hogere aflevertarieven. In het geval er geen conflicten meer zijn, kan opta niet in actie komen en blijven de hoge aflevertarieven in stand, ook in het geval deze niet gewenst zouden zijn.

## Het opta-voorstel

Onafhankelijk van wat men denkt over de wenselijkheid van regulering, kan men het met marktpartijen eens zijn dat de door opta voorgestelde regulering om drie redenen te ingrijpend is.

Ten eerste wil Opta globaal reguleren, zij wil de aflevertarieven van elk netwerk  $y$  aan een plafond binden voor alle verkeer, onafhankelijk van waar dat verkeer ontspringt. Gegeven dat opta vooral problemen van kruissubsidie ziet, vraagt men zich af waarom opta niet, net zoals bijvoorbeeld de Australische toezichthouder, heeft willen volstaan met het reguleren van alleen het vast-mobiele verkeer. In het voorbeeld van Armstrong volstaat vast-mobiele regulering ook om het welvaartsoptimum te garanderen. Voor het zuiver mobiele verkeer had opta ook naar lichtere instrumenten kunnen grijpen; door aanbieders te verplichten bij het begin van een gesprek het terminating netwerk en de gesprekskosten op het display te tonen, wordt de transparantie vergroot; dit confronteert de beller direct met de kosten en verhoogt de prijselasticiteit van termination, hetgeen tot lagere tarieven leidt.

Het opta-ideaal is een kostengeoriënteerd tariefplafond voor elk mobiel netwerk  $y$ , gebaseerd op de kosten van een netwerk dat nu efficiënt gebouwd wordt. Opta is hiermee strenger dan de NMa, die een plafond op basis van historische kosten hanteert. Opta is ook strikter dan andere toezichthouders, zoals de Australische, die volstaat met benchmarking.

Omdat het berekenen van zo'n plafond veel tijd vergt, volstaat opta voorlopig met het benchmarken van de Nederlandse tarieven aan de Europese 'best practice'. Hierbij maakt opta een onderscheid tussen de twee grote aanbieders, kpn-m en Vodafone, en de drie kleine, Ben, o2 en Dutchtone. Opta rechtvaardigt de asymmetrische regelgeving door te stellen dat de grote aanbieders lagere kosten hebben dan de kleine: zij kunnen van schaalvoordelen profiteren, en ze hebben hun frequenties destijds gratis gekregen, terwijl de anderen daar in een veiling voor hebben moeten betalen. Deze argumenten zijn niet erg overtuigend. Ten eerste heeft een vaste beller net zoveel last van de hoge tarieven van de ene mobiele aanbieder als van de ander. Ten tweede: als men de verschillen serieus neemt, zou men ook tussen kpn-m en Vodafone en tussen Ben en Dutchtone moeten differentiëren. Tenslotte verstoort asymmetrische regulering de concurrentie op de markt, het impliceert dat de twee grote aanbieders hun kleine broertjes moeten subsidiëren. Bij 1,5 miljard gespreksminuten van mobiel naar mobiel per jaar, een marktaandeel van tweederde voor kpn-m en Vodafone samen, een uitgebalanceerd belpatroon en een prijsverschil van 3,5 cent per minuut zoals opta voorstaat, komt dit neer op een subsidie van € 117 miljoen per jaar van de grote aanbieders aan hun drie kleine concurrenten <sup>10</sup>.

## Conclusies

Opta heeft niet aangetoond dat regulering noodzakelijk en wenselijk (welvaartverhogend) is. Opta's eerste uitgangspunt - effectieve concurrentie leidt tot kostengeoriënteerde tarieven - is onjuist; haar tweede - kostengeoriënteerde tarieven zijn gewenst - geldt alleen onder bepaalde omstandigheden, waarvan niet bewezen is dat ze de Nederlandse markt karakteriseren. De vraag welke aflevertarieven welvaartsoptimaal zijn, is slechts te beantwoorden op basis van gedetailleerde empirische analyse, die naar het zich laat aanzien niet gedaan is. Uit de geringe rol die Ramsey-prijzen spelen, blijkt dat opta niet onderzocht heeft welke manier van ingrijpen vanuit welvaartsoogpunt gewenst is. Opta wil direct ingrijpen in alle prijzen, zonder eerst de kosten en baten van alternatieve reguleringsvormen te onderzoeken en zonder na te gaan welke vorm het meest passend is. Hierbij kiest zij voor asymmetrische regulering en verstoort daarmee de concurrentie. Overigens lijkt opta niet over de bevoegdheid te beschikken om welvaartsoptimale aflevertarieven te implementeren, zodat ook de wetgever ernstige steken heeft laten vallen

---

**1** 1. OPTA, Beleidsregels inzake de regulering van mobiele terminating tarieven, 28 maart 2002, [http://www.opta.nl/download/Beleid\\_regulering\\_bijlagen\\_290302.pdf](http://www.opta.nl/download/Beleid_regulering_bijlagen_290302.pdf).

**2** Zie OPTA: Beslissing op bezwaar d.d. 4-9-2002 inzake het niet aanwijzen van een aanbieder met AMM op de markt voor vaste en mobiele telefonie tezamen, [http://www.opta.nl/download/besl\\_amm\\_vastmobiel\\_011002.pdf](http://www.opta.nl/download/besl_amm_vastmobiel_011002.pdf)

**3** The theory of access pricing and interconnection. Hoofdstuk 8 in M. Cave et al. (red.), Handbook of telecommunications economics, vol. 1, Elsevier, 2002.

**4** NMa Rapportage over de marktdefinitie van het afwickelen van gesprekken op mobiele netten, Den Haag, 1 augustus 2002, <http://www.nma-org.nl/>

**5** Europese Commissie, Commissie verdenkt KPN ervan misbruik te maken van haar machtspositie bij de afwikkeling van gesprekken op haar mobiele netwerk, persbericht IP/02/483, 27 maart 2002.

**6** OFTEL, Review of the charge controls on calls to mobiles a statement issued by the Director General of Telecommunications, 26 september 2001, <http://www.oftel.gov.uk/publications/mobile/ctm0901.htm>

**7** ACCC, Pricing methodology for the GSM termination service, 2001. [http://www.accc.gov.au/telco/access/meth\\_gsm\\_cdma.PDF](http://www.accc.gov.au/telco/access/meth_gsm_cdma.PDF)

**8** Zie OPTA: Bijlage met juridisch kader en overwegingen bij besluiten inzake geschillen met betrekking tot MTA-tarieven, 19 september 2002.

**9** OPTA ziet nog een tweede reden: de mobiele aanbieders zouden hun monopoliewinsten kunnen gebruiken om op andere segmenten aanbieders van vaste telecomdiensten uit de markt te drukken. Dit argument is niet overtuigend, de "overwinsten" worden immers op de mobiele markt zelf weggeconcentreerd.

**10** Prijs- en volumegegevens zijn ruw geschat op basis van cijfers uit het OPTA Beleidsregels-document (voetnoot 4). Als gesprekken willekeurig over de netwerken verdeeld zijn, geldt dat van elke honderd gesprekken die gevoerd worden er 22 van de grote aanbieders naar de kleine gaan en eveneens 22 in omgekeerde richting, met als gevolg een subsidiestroom van  $22 \cdot 3,5$  cent per honderd gesprekken.