



Telecommunicatie: the winner takes it all?

Auteur(s):

M.C.W. Janssen

De auteur is hoogleraar economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en directeur van het Tinbergen Instituut. Hij is tevens verbonden aan SEOR-ECRI. Met dank aan Ewa Mendys-Kamphorst en Maarten-Pieter Schinkel voor nuttig commentaar. janssen@few.eur.nl

Verschenen in:

ESB, 90e jaargang, nr. 4464, pagina D12, 30 juni 2005

Rubriek:

consumentengedrag

Trefwoord(en):

De liberalisering van de telecommunicatiemarkt is succesvol. De prijzen zijn gedaald en het aantal aanbieders is gestegen.

Integratie van netwerken en producten luidt de volgende fase van deze markt in. De belangrijkste uitdaging voor de autoriteiten is om te voorkomen dat een winner-takes-all-situatie ontstaat.

De laatste jaren is in de telecommunicatiesector niet alleen het aantal spelers duidelijk toegenomen, ook technologische vernieuwing zorgt voor een snel veranderend landschap. Voordat een perspectief wordt geschetst op de effecten van concurrentie in deze sector, is eerst een afbakening op zijn plaats. Het is immers nog niet zo lang geleden dat de telecommunicatiesector veel overzichtelijker was: een koperdraad voor de (vaste) telefoon en een kabel voor televisie en eventueel radio. Tegen het einde van de vorige eeuw kwam daar mobiele telefonie bij. Daarnaast gingen consumenten meer en meer internetten via de koperdraad. Rond de eeuwwisseling was voornamelijk sprake van drie afzonderlijke goederen en de respectievelijke markten konden relatief makkelijk van elkaar worden onderscheiden. Onder vooral jongeren was er wellicht sprake van substitutie van een vaste telefoon door een mobiele telefoon. De laatste maanden is het onderscheid snel aan het afbrokkelen. Veel bedrijven lanceren een zogenoemde triple-play-strategie waarbij telefoon, televisie en internet in één product worden gecombineerd. De distributie geschiedt zowel over de kabel als over koperdraad. Sommige aanbieders bieden digitale televisie via de ether aan. De verwachting is dat binnen enkele jaren sprake is van min of meer één markt (de Volkskrant, 2004).

Naast deze ontwikkelingen studeren de grote gemeenten op de vraag of ze glasvezelnetwerken kunnen stimuleren door te investeren in de aansluiting van de laatste meter naar elke woning.

Vanwege al deze ontwikkelingen vat ik de telecommunicatiesector breed op en zal ik alle bovengenoemde segmenten kort bespreken. Ik zal eerst de ontwikkelingen van de laatste jaren in de afzonderlijke segmenten kort beschrijven. De "marktintegratie" is van een te recente datum om veel invloed te hebben gehad, maar genereert wel uitdagingen met betrekking tot mededingings- en reguleringsbeleid.

Evaluatie in vogelvlucht

Vaste telefonie

Op het vaste telefonienetwerk is het laatste decennium veel gebeurd. Van een staatsmonopolie met niet altijd de optimale service en relatief hoge prijzen - zeker voor internationaal telefoonverkeer - zijn we overgegaan naar een situatie waarin de consument kan kiezen voor verschillende aanbieders die elkaar flink beconcurreren.¹ OPTA, de toezichthouder, heeft via twee kanalen deze situatie weten te bereiken. Allereerst is de zittende partij, KPN, de verplichting opgelegd om toegang tot haar vaste netwerk te geven aan andere telecommunicatiebedrijven tegen een vastgesteld tarief. Hiertoe is het eigendom van het netwerk gescheiden van het aanbieden van telecommunicatiediensten. Het netwerk wordt als een essential facility gezien dat niet door een ander bedrijf op winstgevendende wijze kan worden gekopieerd. KPN mag zelf ook diensten op dit netwerk aanbieden, maar moet verzoeken van andere bedrijven om toegang tot haar netwerk onder vastgestelde tarieven inwilligen.

Daarnaast heeft OPTA via tariefregulering KPN als dominante aanbieder een tariefstructuur voorgelegd die zij aan haar klanten in rekening moet brengen. Opmerkelijk hierbij is dat OPTA in haar overwegingen niet alleen de kortetermijnbelangen van consumenten heeft laten meewegen, maar ook oog heeft gehad voor de belangen van startende concurrenten. In de praktijk betekent dit dat op sommige deelmarkten, zoals nationaal bellen van vast naar vast, hogere tarieven zijn vastgesteld om zo beginnende concurrentie niet in de kiem te smoren.² Feit is dat mede door deze maatregel er veel marktpartijen zijn, zeker voor het internationale telefoonverkeer, die hun diensten aanbieden en dat de tarieven zeker meer dan de helft zijn gedaald in de loop van een paar jaar.³

Het lijkt er dan ook op dat OPTA het op het vaste net redelijk goed heeft gedaan: de prijzen zijn flink verlaagd en de service is verbeterd. Twee vragen kunnen echter bij de OPTA regelgeving gesteld worden:

» Zou, indachtig de theorie van de contestable markets, een continue dreiging van toetreding niet voldoende moeten zijn om er voor te zorgen dat een zittende partij blijvend lage prijzen vraagt? Met andere woorden, zouden we niet tevreden moeten zijn met de lage prijzen

die KPN in eerste instantie zelf had vastgesteld? Bij het soort toegang dat KPN aan derden moet leveren, hoeven derden nauwelijks kosten te maken, behalve wellicht reclame-uitgaven, om op de markt toe te treden. Dit maakt dat aan de condities voor een contestable markt in hoge mate voldaan is.

» Zijn de opbrengsten die de zittende partij, in dit geval KPN, genereert wel voldoende om haar netwerk te onderhouden en om in innovatie in dat netwerk te investeren? Met andere woorden, is er niet sprake van te veel concurrentie?

Televisie via de kabel

De bedrijfskolom voor het versturen en ontvangen van televisieprogramma's is er één waarbij vele programmamakers concurreren met als doel hun producten via de kabel bij consumenten te krijgen. Hoewel er alternatieven zijn (satelliet, digitale etherverbindingen) is het nog steeds zo dat verreweg de meeste consumenten televisie via hun kabelaansluiting ontvangen. In veel gebieden in Nederland heeft de kabel een marktaandeel van meer dan 90%.

De eigendomsverhoudingen rond de kabel hebben zich snel ontwikkeld. Tot het midden van de jaren negentig was het lokale kabelnetwerk voornamelijk in handen van de gemeenten. Ook toen al was bekend dat de kabel vele andere toepassingen dan alleen televisie mogelijk zou maken. Voor dergelijke toepassingen zou echter flink in het vernieuwen van het netwerk moeten worden geïnvesteerd. Omdat de gemeenten niet over de benodigde fondsen beschikten en de nieuwere toepassingen niet als een nutsvoorziening beschouwd konden worden, werd vaak tot privatisering over gegaan. Afhankelijk van de vraag of de verkoopcondities het toestonden, hebben kabelmaatschappijen de afgelopen jaren de tarieven voor het ontvangen van televisiepakketten flink verhoogd. Dit is goed te begrijpen vanuit het idee dat een publiek monopolie door een privaat monopolie werd vervangen. Bij politici leeft het idee dat de prijsverhogingen een foute ontwikkeling is geweest. Zij willen via toezicht de tarieven verlagen.⁴ Kabelmaatschappijen verdedigen zich door zich te beroepen op het terugverdienen van de grote investeringen die zijn gedaan voor het vernieuwen van het kabelnetwerk.

Los van deze verschillen van inzicht, doet zich een interessante vraag voor met betrekking tot het gedrag van consumenten. Indien we vaststellen dat er wel degelijk redelijke alternatieven voor de kabel aanwezig zijn, waarom maken consumenten er dan geen gebruik van?⁵ Ik denk dat het antwoord in twee richtingen moet worden gevonden. In de eerste plaats is het voor veel consumenten moeilijk te kiezen tussen heterogene producten zeker als ze ook nog eens zoekkosten moeten maken.⁶ Daarnaast is het zo dat de onzekerheid rondom marktontwikkelingen consumenten schuw maakt andere opties te kiezen als die opties een bepaalde investering vergen (bijvoorbeeld een decoder).

Een ander interessant verschil met de vaste telefonie is dat het daar is gelukt om de zittende monopolist te verplichten nieuwe dienstenaanbieders op haar netwerk toe te laten. Een dergelijk beleid ten aanzien van kabelmaatschappijen is nooit goed van de grond gekomen en zal waarschijnlijk ook niet echt meer van de grond komen gezien het feit dat de NMa geoordeeld heeft dat de kabel geen essential facility (meer) is (NMa, 2004).

Al met al kan worden gesteld dat de liberalisering van kabelnetwerken niet goed is gelukt. De weinige alternatieven die er misschien op papier wel zijn, worden door consumenten niet als zodanig erkend en daardoor ondervinden kabelbedrijven in het gebied waar ze een monopolie-positie op de kabel hebben weinig druk van alternatieve aanbieders. Vanuit een economische optiek zou er veel voor te zeggen zijn kabelbedrijven te verplichten, net als KPN met haar vaste net, toegang te verschaffen.

Mobiele telefonie

De situatie rond de mobiele telefonie ligt geheel anders. Omdat de kosten van het aanleggen en onderhouden van een mobiel netwerk vele malen lager liggen dan de vergelijkbare kosten ten aanzien van het vaste netwerk (maar nog steeds niet onaanzienlijk zijn), is in veel landen gekozen voor een model waarin verschillende partijen, ieder met een eigen netwerk, met elkaar concurreren. Het aantal partijen dat in deze markt opereert is afhankelijk van internationale afspraken over hoeveel frequentieruimte voor dit doel beschikbaar te stellen en de keuzen die de nationale overheden binnen het kader van deze afspraken maken. Het algemene beeld in Europa is dat er in de mobiele telefoniesector stevig wordt geconcurrereerd en dat ook de marktaandelen van mobiele aanbieders nog steeds naar elkaar toe groeien. Een belangrijke factor die het succes van een marktpartij bepaalt, is de penetratiegraad op het moment van introductie (zie Bijwaard et al, 2005).

Ook in de mobiele telefonie komt concurrentie echter niet zo maar van de grond. Vooral kleine partijen kunnen zich soms moeilijk wren tegen de grotere partijen. Aan de aanbodkant speelt het probleem dat de vaste kosten van aanleg en onderhoud van het netwerk zorgen voor economies of scale en het gevaar van een winner-takes-all markt (Shapiro & Varian, 1999), dat wil zeggen een markt waarin concurrentie tussen bedrijven uiteindelijk leidt tot een situatie waarin slechts één partij over blijft. Aan de vraagkant spelen twee zaken. Door prijsdiscriminatie kunnen grote bedrijven het voor consumenten aantrekkelijk maken om veel te bellen met mensen op hetzelfde netwerk en onaantrekkelijk om mensen op een ander (kleiner) netwerk te bellen. Daarnaast kunnen bedrijven het onaantrekkelijk maken voor consumenten om zich bij een kleine partij aan te sluiten door hoge terminating fees te vragen.⁷ Deze netwerkeffecten kunnen door effectieve regulering worden gemitigeerd. Het effect van dit soort beleid is voor verschillende Europese landen in een empirische studie met behulp van landendummies enigszins in kaart gebracht. Het blijkt dat het effect van het Nederlandse reguleringsbeleid in de mobiele telefonie-sector op de marktaandelen van kleine partijen zich in de Europese middenmoot bevindt (zie Bijwaard et al, 2005). Een paar factoren die de Nederlandse situatie beïnvloeden zijn dat kleine partijen in Nederland, in tegenstelling tot KPN en Vodafone, voor hun gsm-licenties hebben moeten betalen en daardoor later minder kapitaalkrachtig waren en dat de UMTS-veiling in Nederland zodanig was ingericht dat kleine partijen weinig kans hadden een groter kavel te bemachtigen (zie onder andere Janssen et al., 2001)

Ten slotte moet hier de vraag worden gesteld of er niet van te veel concurrentie sprake is. In het Consultatiedocument Interoperabiliteit stelde OPTA zich voor mobiele operators te verplichten toegang tot haar netwerk te verlenen aan dienstenaanbieders tegen kostengeoriënteerde tarieven.⁸ Dit zou bijvoorbeeld kunnen resulteren in een situatie waarin mobiele operator X toegang moet verschaffen aan partij Y zonder eigen netwerk die sms-diensten wil verschaffen aan de klanten van X. Het inwilligen van een dergelijk verzoek leidt tot de situatie dat X op haar eigen netwerk moet concurreren met Y om sms-diensten van eigen klanten te mogen verzorgen.

Als een dergelijke lijn doorgetrokken wordt, betekent het dat marktpartijen nauwelijks een prikkel hebben een eigen netwerk aan te leggen en te onderhouden. Het is om deze reden verstandig dat OPTA het consultatiedocument heeft ingetrokken naar aanleiding van een uitspraak van het College voor het Beroep van het Bedrijfsleven.

Toekomstige issues

Zoals in de inleiding al gesteld, zal in de nabije toekomst veel meer sprake zijn van één markt waarbij kabel, koper en draadloos elkaar beconcurreren. Bovenop deze drie technologieën voor communicatie komt nog het alternatief van glasvezel tot aan de meterkast, een technologie die door velen als superieur wordt gekenschetst, en eventueel de elektriciteitsnetwerken die voor internet gebruiksklaar gemaakt zouden kunnen worden (zie Baarsma et al, 2005). Doordat één kanaal voor meerdere doelen gebruikt kan worden (telefonie, televisie, internet, video on demand, etc.) zal de economische theorie rond bundling erg belangrijk worden (zie bijvoorbeeld Church & Ware, 2000, en Pepall et al. (2002)). Een kernvraag daarbij is in hoeverre dominante marktpartijen hun grootte in een deelmarkt kunnen gebruiken om concurrentie in andere deelmarkten sterk te beperken.⁹ Deze ontwikkelingen zijn dusdanig van belang dat partijen zich nu al sterk aan het opmaken zijn om de toekomstige strijd aan te gaan. Voor het beleid ten aanzien van de telecommunicatiesector zijn daarom twee issues van cruciaal belang:

» OPTA en DGTP doen er goed aan zich nu al af te vragen hoe de sector zich in de toekomst zou moeten ontwikkelen: is het verstandig om concurrentie tussen verschillende netwerken te hebben zoals dat nu al het geval is bij de mobiele telefonie, waar ieder van de belangrijke spelers een eigen netwerk hebben, of is een model met een netwerk met gereguleerde toegang van meerdere aanbieders te prefereren?

» OPTA is op dit moment verschillende studies aan het afronden naar marktafbakening en dominantie. De beslissingen die nu worden genomen bepalen in belangrijke mate hoe partijen de toekomstige concurrentie tussen netwerken aangaan. Het zou verstandig zijn dat OPTA-effecten van haar huidige beslissingen op toekomstige marktontwikkelingen meeneemt in haar overwegingen.

Het ligt erg voor de hand dat niet alle bestaande technologieën overeind zullen blijven. Concurrentie tussen technologieën zal er toe leiden dat de meest inefficiënte technologieën (in termen van kosten/kwaliteit) zullen verdwijnen, omdat de bedrijven de vaste kosten die gemoeid zijn met onderhoud en verbetering van het netwerk niet meer kunnen betalen. Aan deze ontwikkeling zit een positieve en een negatieve kant. Positief is dat we als maatschappij waarschijnlijk niet al die verschillende technologieën met bijkomende vaste kosten nodig hebben. De verschillende eigenaren van infrastructuur beweren dat de concurrentie niet zodanig moet zijn dat er geen middelen over blijven om te investeren. Vanuit maatschappelijk oogpunt geldt dit echter alleen als de technologie ook echt overeind moet blijven. Een mogelijk negatief aspect van een dergelijke ontwikkeling is dat vanwege de toenemende schaalopbrengsten in de kostenstructuur er een gevaar is van een winner-takes-all-markt, waarin uiteindelijk alleen de sterkste partij/technologie overblijft.

Het is natuurlijk ook de vraag of uiteindelijk de beste(n) van de bestaande technologieën de overhand krijgen of ook de beste van alle mogelijke technologieën. Ik denk dat het belangrijk is te constateren dat technologische ontwikkeling vooral exogeen (namelijk buiten Nederland) is bepaald. De vraag doet zich dan voor of bestaande bedrijven altijd de juiste prikkel hebben nieuwe technologieën te omarmen. Dat dit lang niet altijd het geval is blijkt wel uit Gilbert en Newbery (1982) die hebben laten zien dat het rationeel kan zijn voor zittende bedrijven een patent aan te vragen en het vervolgens niet te gebruiken. De belangrijkste reden is dat een nieuwe technologie met de bestaande, eigen, technologie concurreert. Deze overweging is natuurlijk ook relevant met betrekking tot de vraag of KPN of kabelmaatschappijen voldoende prikkels hebben over te gaan op glasvezel als dit inderdaad de meest efficiënte technologie is.

Conclusie

Liberalisering en privatisering hebben geleid tot grote verbeteringen in de (mobiele) telefoniesector, maar een soortgelijke ontwikkeling heeft zich niet voorgedaan ten aanzien van televisie. Kabelmaatschappijen bepalen voor een belangrijk deel de toegang tot de consument. In de toekomst zal er naar alle waarschijnlijkheid veel minder sprake zijn van separate markten. Concurrentie lijkt dus, zeker op de korte termijn, gegarandeerd. Op langere termijn zullen waarschijnlijk niet alle netwerken winstgevend kunnen blijven bestaan. Dit hoeft op zich geen probleem te zijn als het niet leidt tot een winner-takes-all-situatie waarin uiteindelijk één marktpartij/technologie de toegang tot alle consumenten beheerst. Regulering zou dan een uitkomst kunnen brengen, maar uit de regulering literatuur weten we dat aan regulering ook veel problemen en kosten kleven.

Maarten Janssen

Literatuur

Bijwaard, G., M.C.W. Janssen & E. Maasland (2005) *Early Mover Advantages*. TI Discussion Paper 05-07/1.

Caffarra, C., R. Stillman & K.-U. Kühn (2005) Economic Theories of Bundling and their Policy Implications in Abuse Cases: An Assessment in Light of the Microsoft Case. *European Competition Journal*, 1 (1), 205-40.

Church, J. & R. Ware, 2000. *Industrial Organization*. McGraw-Hill.

De Volkskrant (2004) Versatel wil plek tussen de grote jongens. 24 december.

Gilbert, R. & D. Newberry (1982) Preemptive Patenting and the Persistence of Monopoly, *American Economic Review* 72: 514-526.

Hylkema, R., M. Visser & D. Vrijmoet (2005) Terughoudendheid optreden OPTA bij triple play gewenst. *ESB*, 20 mei, 226-228.

Janssen, M.C.W., A. Ros & N. van der Windt (2001) *De Draad Kwijt?* Onderzoek naar de Gang van Zaken rond de Nederlandse UMTS-veiling. Rotterdam.

Janssen, M.C.W. & E. Mendys-Kamphorst (2005) *Glasvezelaanleg: Koorts of Gezond Verstand?* Mimeo.

Janssen, M.C.W. & J.L. Moraga-Gonzalez (2004) Strategic Pricing, Consumer Search and the Number of Firms. *Review of Economic Studies*, 2004 (71:4), 1089-1118.

Laffont, J.J. & J. Tirole (2004) *Competition in telecommunications*. Cambridge (Mass.): MIT Press.

NMa (2004) Brief aan DGTP over adviesaanvraag inzake toegang tot de kabel voor KPN. 30 augustus 2004.

Pepall, L. D. Rychards & G. Norman (2002) *Industrial Organization*. Thomson Learning.

Pindyck, R.S. (2004) *Mandatory unbundling and irreversible investment in telecomnetworks*. NBER Working Paper 10287.

Dossier: Tien jaar mededinging- en reguleringsbeleid

L.J. Brinkhorst: [Sterke markt, sterke overheid](#)

P.A.G. van Bergeijk en S. Bremer: [Modern markttoezicht in Nederland](#)

E.E.C. van Damme: [Kosten-batenanalyse liberalisering elektriciteitsmarkt gewenst](#)

V. Shestalova en J.M. Pomp: [Overstapkosten en welvaart](#)

M.C.W. Janssen: [Telecommunicatie: te winner takes it all? >D90312](#)

H.A. van Gent en P. Rietveld: [Deregulering railvervoer duldt geen zigzagbeleid](#)

M.P. Schinkel: [Operatie MCW: een tussenstand](#)

H.A.Keuzenkamp: [Marktwerking in de zorg](#)

A.W.A. Boot: [Financiële sector en concurrentie](#)

S. van Wijnberge: [Staat op privaat: wat misgegaan is en waarom](#)

J. Hinloopen en J.J.M. Theeuwes: [Opwinding over marktwerking](#)

Marcel Canoy: [10 jaar marktordening](#)

1 Het gaat te ver om in dit kader met gegevens te schermen. Het algemene beeld is dat tarieven flink zijn verlaagd en de service flink is verbeterd.

2 Zie OPTA (1998) Oordeel van het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit over de mate van kostengeoriënteerdheid van de door KPN voorgestelde tarieven voor de spraaktelefoondienst. OPTA/E/98/2190, 2 september 1998.

3 Zie voor meer gedetailleerde cijfermatige informatie het artikel van P.A.G. van Bergeijk en S. Bremer in dit Dossier.

4 Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer der Staten-Generaal (2003-4). Kabel en Consument: Marktwerking en Digitalisering. Vergaderstuk 27.088. Algemeen Overleg met Vaste Commissie voor Economische Zaken en die voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op 10 juni en 12 juli 2004.

5 Volgens een onderzoek van de Consumentenbond in januari 2005. Zie Consumentengids (2005), Nieuwe Kijk, 30-35.

6 Zie bijvoorbeeld Janssen en Moraga-Gonzalez (2004) voor een analyse van de mogelijke consequenties van de aanwezigheid van zoekkosten. Zie ook de bijdrage van Pomp & Shestalova in dit dossier.

7 Zie bijvoorbeeld Laffont en Tirole (2004) Een terminating fee, of aflevertarief, is een prijs die operator A aan operator B moet betalen als iemand van A's netwerk naar het netwerk van B wil bellen.

8 OPTA (2004) OPTA/IBT/2004/201834, 1 oktober 2004.