

Terughoudend optreden OPTA bij triple play gewenst

Auteur(s):

R. Hylkema, M. Visser en D. Vrijmoet

Roderik Hylkema en Daan Vrijmoet zijn werkzaam bij de OPTA. Matthijs Visser is werkzaam bij RBB Economics. matthijs.visser@rbbecon.com

Verschenen in:

ESB, 90e jaargang, nr. 4460, pagina 226, 20 mei 2005

Rubriek:

Telecom

Trefwoord(en):

De triple play-strategie van veel telecom- en kabelbedrijven is een vorm van gemengde bundeling. In tegenstelling tot pure bundeling (koppelpverkoop) levert dit veelal welvaartsvoordeel op. Terughoudendheid in het toezicht is daarom op zijn plaats.

Bundeling is een veelgebruikte markt- en marketingstrategie die belangrijke gevolgen kan hebben voor de werking van markten en die de aandacht heeft van mededingingsautoriteiten en sectorspecifieke toezichthouders. Spelers in de markten voor elektronische communicatie bundelen in toenemende mate hun aanbod van diensten op het gebied van internettoegang, telefonie en digitale televisie. Dit wordt vaak aangeduid als triple play. Recentelijk heeft KPN bijvoorbeeld een eigen tv-aanbod in de markt gezet waarbij korting op de abonnementsprijs wordt gegeven als digitale televisie wordt afgenomen in combinatie met internettoegang en telefonie. Kabelexploitanten geven op hun beurt korting op een gecombineerde afname van televisie, internettoegang en telefoniediensten. Omdat omroepdiensten in de toekomst ook via DSL-netwerken kunnen worden aangeboden, ontwikkelen ook deze spelers triple play strategien. Versatel heeft bijvoorbeeld de rechten voor de rechtstreekse verslaggeving van Eredivisie-wedstrijden verworven en biedt deze aan in combinatie met een breedbandinternetabonnement.

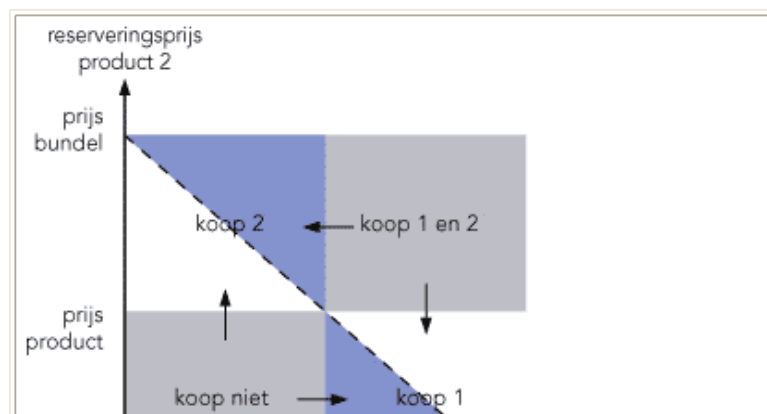
Triple play kan de mate en wijze van concurrentie op de markten voor elektronische communicatie (waaronder breedband internettoegang, telefonie en televisie) beïnvloeden. Daarom is deze ontwikkeling ook voor toezichthouders zoals de OPTA relevant. Voor de uitvoering van de Telecommunicatiewet (Tw) bakent de OPTA relevante markten af, bepaalt de OPTA of een onderneming op de relevante markt een economische machtspositie heeft en kan de OPTA verplichtingen opleggen indien dit noodzakelijk wordt geacht voor het bewerkstelligen van effectieve concurrentie op markten. Dit artikel gaat in op de economische effecten van bundeling op de markten voor elektronische communicatie en de mogelijke gevolgen hiervan op het toezicht door de OPTA.

Welvaartseffecten van bundeling

Er bestaan drie soorten bundeling. Bij pure bundeling worden producten A en B uitsluitend samen, in een vaste verhouding, verkocht. Indien er sprake is van technische (pure) bundeling zijn de producten of diensten in grote mate geïntegreerd, waardoor de vraag relevant wordt in hoeverre nog gesproken kan worden van bundeling (zie ook hieronder). Een voorbeeld hiervan is de bundeling door Microsoft van Windows en Explorer. Bij gemengde bundeling worden producten A en B gebundeld (veelal met korting) en daarnaast apart aangeboden. Bij koppelpverkoop wordt een afnemer van product A verplicht om ook product B af te nemen. Omgekeerd hoeft voor afname van product B product A niet afgenomen te worden. Pure bundeling kan gezien worden als een strenge variant van koppelpverkoop. Overigens is koppelpverkoop door een onderneming met een machtspositie op grond van de Mededingingswet verboden.

Pure bundeling

De welvaartseffecten van bundeling kunnen worden toegelicht aan de hand van onderstaande figuren (Roman Inderst, 2003). De x- en y-as in figuur 1 geven de reserveringsprijzen (betalingsbereidheid van consumenten) weer voor de producten 1 en 2, de daadwerkelijke prijzen van deze producten en de prijs van de bundel. [figuur 1](#)





Figuur 1. Reserveringsprijzen bij losse componenten versus pure bundeling

Indien product 1 en 2 niet gebundeld worden aangeboden, zal de consument product 1 en/of product 2 alleen kopen indien de prijs lager of gelijk is aan de reserveringsprijs. Indien product 1 en 2 slechts als (pure) bundel worden verkocht en als aangenomen wordt dat product 1 en 2 geen substituten of complementen zijn, dan kunnen de reserveringsprijzen voor product 1 en 2 worden opgeteld. De consument zal overgaan tot aankoop van de bundel indien de reserveringsprijs voor de bundel (de optelsom van de reserveringsprijzen voor product 1 en 2) hoger is dan of gelijk is aan de prijs van de bundel (de diagonale lijn in figuur 1). Het uitsluitend aanbieden van een bundel heeft tot gevolg dat een deel van de consumenten die eerst alleen product 1 of alleen product 2 kochten, de bundel niet zal kopen. Een ander deel van de consumenten wordt door een hoge reserveringswaarde voor product 1 of 2 bij bundeling gedwongen om ook het andere product af te nemen, omdat deze nog steeds hoger is dan de prijs van de bundel als geheel. Pure bundeling heeft dan een inefficiënte allocatie tot gevolg, hetgeen tot welvaartsverlies kan leiden. Dit is echter niet altijd het geval, bijvoorbeeld wanneer bundeling wordt gebruikt als een instrument voor prijsdiscriminatie (Bishop & Walker, 1999).

Gemengde bundeling

Bij gemengde bundeling zijn de welvaartseffecten minder ambigue. In figuur 2 is een situatie weergegeven, waarin zowel de bundel als de afzonderlijke producten worden aangeboden en waarbij de bundel tegen een lagere prijs wordt aangeboden dan de gecombineerde prijs van product 1 en 2. Door de korting op de bundel verschuift de diagonale lijn die de prijs van de bundel weergeeft naar beneden. Het effect van de korting is dat een deel van de consumenten die eerder niets kochten, nu de bundel afneemt (driehoek C). Daarnaast wordt de bundel nu ook gekocht door een deel van de consumenten die eerder alleen 1 of 2 kochten (D en E). Driehoeken A en B geven de consumenten weer die in de nieuwe situatie alleen product 1 of 2 afnemen. [figuur 1](#)

Het effect van gemengde bundeling is dat de afgenomen hoeveelheid en daarmee de welvaart toeneemt. Als producten complementair zijn (bijvoorbeeld een mobiele telefoon en belminuten) dan is de reserveringswaarde voor beide producten normaliter positief gecorreleerd en wordt bundeling voor consumenten interessant om andere redenen dan de korting alleen. Bij onafhankelijke producten (de assumptie bij bovenstaande figuren) is er voor consumenten op basis van functionele productkenmerken geen meerwaarde verbonden aan het afnemen van de bundel. Bundeling wordt voor consumenten dan pas interessant als er een korting wordt gegeven ten opzichte van de losse componenten. Ondernemingen gaan hiertoe over als er efficiëntievoordelen met bundeling behaald kunnen worden. Hiervan is sprake in de markten voor elektronische communicatie omdat onafhankelijke producten, zoals bijvoorbeeld internettoegang, telefonie en televisie, over dezelfde infrastructuur worden aangeboden. Hierdoor ontstaan economies of scope. Deze efficiëntievoordelen lijken belangrijke elementen te zijn in de triple play-strategieën.

Rol van de toezichthouder

In een oligopolistische marktstructuur kan bundeling leiden tot meer concurrentie en lagere winsten voor de ondernemingen op de markt. In dergelijke gevallen kunnen de positieve effecten voor de consument aanzienlijk zijn (Economides, 1993; Rey & Tirole 2003). Bundeling kan echter ook gebruikt worden met de intentie om concurrentie op markten te verminderen. De gedachte hierachter is dat een dominante onderneming bundeling kan gebruiken als instrument om een machtspositie in de ene markt over te hevelen naar een andere markt (leveraging) of om zijn huidige machtspositie te beschermen (zie bijvoorbeeld Whinston, 1990). Juist hier ligt voor toezichthouders als de OPTA en de NMa een uitdaging.

De OPTA en de NMa kijken vooral of leveraging van marktmacht leidt tot het uitsluiten van concurrenten. Bij pure bundeling en koppelverkoop is dit sneller het geval dan bij gemengde bundeling.

Bundeling en relevante markt

De NMa kan koppelverkoop (een vorm van pure bundeling) verbieden indien er sprake is van twee afzonderlijke, zelfstandige producten die als (pure) bundel worden verkocht, de onderneming dominant is op de relevante markt en koppelverkoop leidt tot de uitsluiting van concurrenten. Slechts indien aan deze drie voorwaarden is voldaan, kan koppelverkoop worden verboden. Het eerder geformuleerde economische analysekader, waarin ook de positieve aspecten van bundeling aan bod komen, wordt door de NMa in beginsel niet toegepast. Het verbod op koppelverkoop in de Mededingingswet is absoluut, de schade aan de concurrentie wordt door de wetgever op voorhand aangenomen.

Over al deze condities is discussie mogelijk. Zo betoogt Microsoft dat Internet Explorer en Windows Media Player onlosmakelijke onderdelen van Windows en componenten van $\text{Ž}\text{Žn}$ geïntegreerd product zijn. Bovendien kunnen succesvolle vormen van bundeling op de langere termijn tot gevolg hebben dat de vraag van afnemers zich sterk ontwikkelt in de richting van de bundel en het kan voor ondernemingen niet langer efficiënt zijn om producten separaat aan te bieden. Dit kan ertoe leiden, dat bundeling uiteindelijk leidt tot een andere definitie van relevante markten (zie ook Hovenkamp, 1999).

Voor de OPTA is dit van belang, omdat een analyse van relevante markten en de positie van ondernemingen op die markten doorkruist kan worden door succesvolle bundelingsstrategieën, waardoor relevante markten van aard en omvang kunnen veranderen. Triple play lijkt nu nog niet als een geïntegreerd product te worden gezien, (zie bijvoorbeeld EIM, 2004), maar op de langere termijn is dat niet uit te sluiten.

Specifiek toezicht van OPTA

Het verschil tussen het toezicht door de OPTA en de NMa ligt er met name in dat de OPTA tot taak heeft de effectieve concurrentie op markten te bevorderen, terwijl de NMa bestaande concurrentie moet beschermen. Het beoordelingskader ten aanzien van bundeling is

voor de NMa en de OPTA niet wezenlijk anders.

Dit kan echter anders zijn bij gemengde bundeling. Hier heeft de NMa over het algemeen geen aangrijpingspunten of redenen om op te treden. Voor de OPTA kan dat anders liggen. De markten waar de OPTA toezicht op houdt worden gekenmerkt door verticaal geïntegreerde spelers zoals KPN. Daarom moet de OPTA scherper dan de NMa letten op vormen van gemengde bundeling die ervoor kunnen zorgen dat concurrenten van de markt worden uitgesloten door te lage prijzen of die ervoor kunnen zorgen dat prijsregulering wordt omzeild (zie ook Hovenkamp, 1999). Zo schrijft de OPTA op een aantal markten minimumprijzen voor om marge-utholling te voorkomen. Het geven van korting op de prijs van een bundel met een gereguleerd en niet-gereguleerd product zou gebruikt kunnen worden om prijsregulering te ontwijken. Het gevolg van een korting op de bundel kan zijn, dat er een impliciete korting wordt gegeven op de gereguleerde dienst die er alsnog toe kan leiden dat efficiënte nieuwe toetreders worden gedwongen de markt te verlaten. De OPTA zal daarbij onderzoeken of de prijs voor de diensten waaruit de bundel bestaat kostendekkend is. Daarnaast zijn de eventuele efficiëntievoordelen, zoals economies of scope, van belang. De precieze invulling van een dergelijk onderzoek is afhankelijk van het specifieke geval. De OPTA zal bij het beoordelen van bundeling in elk geval moeten kijken naar de:

- » positie van de onderneming die bundelt ten opzichte van zijn concurrenten (dominant of niet);
- » wijze waarop wordt gebundeld (gemengde bundeling of pure bundeling/koppelverkoop);
- » relatie tussen de diensten die worden gebundeld (onafhankelijk, complementair of substituten);
- » waardering (reserveringsprijzen) van consumenten en daarmee de geschatte effecten van bundeling op de vraag;
- » kosten van de gebundelde producten en de invloed van bundeling op deze kosten.

Conclusie

De welvaartseffecten van bundeling kunnen positief zijn. In beginsel houdt een economische benadering van het bundelingsvraagstuk daarom in dat de OPTA terughoudend moet zijn met het reguleren van bundeling. Dit geldt zeker in het geval van gemengde bundeling, waaronder de triple play-strategieën van breedbandinternet, telefonie en televisie geschaard kunnen worden. Bij strikt ex-ante optreden tegen bundeling bestaat het risico dat het kind met het badwater wordt weggegooid.

Roderik Hylkema, Matthijs Visser en Daan Vrijmoet

Literatuur

Bishop & Walker (1999) *The Economics of EC Competition Law: Concepts, Application and Measurement*. London: Sweet & Maxwell.

Economides (1993) *Mixed Bundling in Duopoly*. Working Papers 93-29, New York University, Leonard N. Stern School of Business, Department of Economics.

Economisch Analyse Team OPTA (2004) Bundling, The economic theory and a framework for ex-ante regulatory assessment. *Economic Policy Note 04*.

EIM (2004) *Consumentenonderzoek afname van gebundelde communicatieproducten in Nederland*.

Hovenkamp (1999) *Federal Antitrust Policy, the law of competition and its practice*. Hornbook Series, West Group.

Nalebuff (2003) *Bundling, Tying, and Portfolio Effects part 1 - conceptual issues*. DTI Economics Paper, 1, Yale University.

Nalebuff (2003) *Bundling, Tying, and Portfolio Effects part 2 - case studies*. DTI Economics Paper, 1, Yale University.

Rey & Tirole (2003) *A primer on foreclosure*. IDEI Working Paper.

Inderst (2003) *Course for OFTEL*, London: London School of Economics.

Whinston (1990) Tying, foreclosure and exclusion. *American Economic Review*, 837-859.