



## Verdeel de ether niet luchthartig!

**Auteur(s):**

Abbink Spaik, H.

*De auteur is werkzaam bij Auction Strategy Consultants bv, een dochteronderneming van de Rabobank.*

**Verschenen in:**

ESB, 85e jaargang, nr. 4276, pagina 831, 20 oktober 2000

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

veilen

*Het ongeclausuleerd veilen van radiofrequenties leidt in veel gevallen tot gedeeltelijke radiostiltes.*

**Het jaar 2000 zal veel Europese telecom-operators bijblijven als het jaar van de UMTS-veilingen. Ondanks nationale verschillen zijn de opbrengsten hoger dan aanvankelijk verwacht. In de nabeschouwingen van de veilingen gaat de aandacht vooral uit naar de opbrengsten. De veiling is in Nederland echter nooit ingevoerd met de bedoeling grote inkomstenstromen voor de staat te genereren. Het primaire doel van de veiling is steeds geweest vergunningen op een transparante en objectieve wijze toe te wijzen aan de best gekwalificeerde partijen. In de beoordeling van veilingprocedures dient dan ook voorop te staan in welke mate aan deze doelstelling wordt voldaan. De opbrengst is van secundair belang.**

Het is redelijk om te veronderstellen dat de hoogste waardering van een vergunning door de private partijen zal samenvallen met het creëren van de hoogste maatschappelijke waarde. Kortom, het hoogste bod valt samen met het hoogste verwachte maatschappelijke nut. Het is deze eigenschap die de veiling voor de Nederlandse overheid tot een interessant toewijzingsinstrument maakt.

Een veilingprocedure leidt echter niet automatisch tot een toewijzing die zorgt voor het hoogste maatschappelijke nut. In het bijzonder het ontwerp van de veilingprocedure en de inrichting van de vergunningen hebben een grote invloed op het al dan niet realiseren van de maatschappelijke doelstellingen. Tot voor kort kreeg het veilingontwerp weinig aandacht. De perikelen rond de recente UMTS-veiling hebben daarin verandering aangebracht.

### *Commerciële radio*

In het bijzonder bij vergunningen waarbij grote verschillen in de aard van de dienstverlening kunnen ontstaan en waarbij de diensten niet of nauwelijks onderling substitueerbaar zijn, is extra aandacht voor het veilingontwerp vereist. Dit is onder meer het geval bij de vergunningen voor commerciële radio-omroepen die in 2001 zullen worden geveild: technisch gezien gaat het om nagenoeg identieke vergunningen maar door het programma-aanbod zullen significante verschillen ontstaan.

Voor de vergunningverlening is een belangrijke vraag in hoeverre programmatische verschillen in ogenschouw moeten worden genomen. Bij de discussie in de Tweede Kamer over de commerciële omroepvergunningen is gesproken over de mogelijkheid de vergunningen te clausuleren (koppelen van inhoudelijke programma-eisen aan de frequentievergunning). Blijkens het in mei gepubliceerde kabinetsstandpunt is gekozen voor een beperkte clausulering: één vergunning wordt gereserveerd voor een nieuwszender. De invulling van de overige vergunningen wordt vrijgelaten<sup>1</sup>. De keuze voor de nieuwszender lijkt ingegeven door cultuurpolitieke overwegingen: zo'n zender zou moeten kunnen concurreren met Radio 1<sup>2</sup>. Tevens is in het Kabinetsstandpunt bepaald dat de vergunninghouders onafhankelijk van elkaar moeten opereren. Daarmee wordt uitgesloten dat een bedrijf meer dan één vergunning kan verwerven<sup>3</sup>.

In de discussie is weinig aandacht geschonken aan de ontwerptechnische aspecten van de veiling. Dit artikel gaat in op de vraag in hoeverre een ongeclausuleerde veiling van verschillende diensten leidt tot het realiseren van de doelstelling van het maximaliseren van het maatschappelijke nut. Aan de hand van een fictief voorbeeld van de veiling van omroepvergunningen kan worden aangetoond dat een groot risico op een suboptimaal resultaat aanwezig is.

### *Bod en maatschappelijk nut*

De redenering dat het hoogste maatschappelijke nut samenvalt met het hoogste bod is aannemelijk in het geval van enkelvoudige vergunningen. De situatie wordt lastiger in het geval van een simultane veiling van gelijksoortige vergunningen zoals bij de UMTS-vergunningen het geval was. De partijen moeten dan een inschatting maken van het marktaandeel dat zij denken te behalen. Ongetwijfeld zullen alle partijen hun financiers weten te overtuigen met een goed onderbouwd plan waarin zij aannemelijk maken dat ze de concurrenten ver achter zich laten. In het geval van vier gelijkwaardige vergunningen bijvoorbeeld zullen de partijen die de hoogste financiering weten te krijgen waarschijnlijk elk een marktaandeel van meer dan 25 procent voorspellen. Daardoor kunnen zij financiers bewegen een hoger bedrag te geven. Helaas is de totale markt niet groter dan honderd procent. Bij kleine verschillen hoeft dit geen problemen op te leveren maar als de veilinguitkomst overeen zou komen met een onrealistisch grote marktomvang, zal minstens één aanbieder in financiële problemen komen. Het is de vraag of het maatschappelijk nut daarmee wordt gediend. Opmerkelijk is hierbij dat er

in totaal teveel is geboden maar dat het probleem niet aan een individuele partij is toe te rekenen. *Homogeen of complementair?*

In het geval van 'homogene' vergunningen hoeft een faillissement of overname van één van de partijen niet tot grote maatschappelijke knelpunten te leiden: de abonnees kunnen in principe zonder noemenswaardige problemen overstappen naar een andere dienstverlener.

In het geval van complementaire vergunningen ligt de zaak genuanceerder<sup>4</sup>. Onder complementaire vergunningen wordt hier verstaan: vergunningen waarbij het maatschappelijke nut in belangrijke mate afhangt van de diversiteit van de aangeboden diensten en waarbij de diensten niet onderling substitueerbaar zijn<sup>5</sup>.

## Een voorbeeld

Aan de hand van een voorbeeld kunnen de mogelijke knelpunten bij complementaire vergunningen worden verduidelijkt:

Te verdelen zijn drie omroepvergunningen met spectrumtechnisch dezelfde eigenschappen.

Uit marktonderzoek is de volgende verdeling voor het bereik naar voren gekomen:

» popzender: anderhalf miljoen luisteraars

» klassieke zender: 750.000 luisteraars

» nieuwszender: 500.000 luisteraars

Voorts is gebleken dat de potentiële luisteraars van de klassieke zender niet naar de pop- of nieuwszender zullen luisteren. Ook de pop- en nieuwszender hebben een exclusief bereik. Het maatschappelijk nut wordt gedefinieerd als het totaal aantal luisteraars.

Voor de popzender hebben zich vijf gegadigden aangediend, voor de klassieke zender drie en voor de nieuwszender twee.

In het model is voor de eenvoud aangenomen dat de waarde van de vergunning direct evenredig is met het bereik (dus niet afhankelijk van het type luisteraar) en met de looptijd van de vergunning. Voor de onderhavige vergunningen is uitgegaan van een vaste waarde van  $f$  4 per luisteraar per jaar<sup>6</sup>.

Wanneer de looptijd van de vergunningen vijf jaar is, betekent dat voor de waarderingen:

» popzender  $f$  30 mln.

» klassieke zender  $f$  15 mln.

» nieuwszender  $f$  10 mln.

Nu zijn de volgende scenario's denkbaar:

1. Een geclausuleerde veiling: hierbij worden aparte vergunningen geveild voor een popzender, een klassieke zender en een nieuwszender;

2. Een ongeclausuleerde veiling: alle partijen mogen op alle vergunningen bieden.

In het geval van een geclausuleerde veiling zullen per categorie de gegadigden voor die categorie tegen elkaar gaan opbieden. Men kan dan een opbrengst van circa 55 miljoen gulden verwachten.

De uitkomst van de ongeclausuleerde veiling laat zich moeilijker voorspellen en is mede afhankelijk van de regels die worden toegepast. Belangrijk voor het veilingverloop is dat het marktbeeld en daarmee de waardering van de vergunningen gaandeweg de veiling verandert: zolang voor een popzender de mogelijkheid blijft bestaan dat hij de enige popzender zal zijn, kan de vergunning nog een waarde van dertig miljoen gulden vertegenwoordigen. Zodra bijvoorbeeld de nieuwszender uit de veiling stapt, blijft in theorie de mogelijkheid bestaan dat de popzender alleen overblijft naast twee klassieke zenders, maar de waarschijnlijkheid van dit scenario is zeer gering; de waarde van de vergunning vermindert dus als de prijs stijgt en een bepaalde categorie bidders het strijdtonel verlaat. In [tabel 1](#) wordt het mogelijke verloop geïllustreerd.

**Tabel 1. Verloop van de ongeclausuleerde veiling**

Prijs	actieve bidders <sub>a</sub>			marktmogelijkheden <sub>b</sub>
	P	K	N	
$x$ $f$ 1 mln.				
7,5	+	+	+	P+K+N, 3P, 2P+K, P+2K
10	+	+	?	P+K+N, 3P, 2P+K, P+2K
12,5	+	+	-	3P, 2P+K, P+2K
15	+	?	-	3P, 2P+K, P+2K
17,5	+	-	-	3P

- a. P = popzender, K = klassieke zender, N = nieuwszender
- b. De marktmogelijkheden veranderen steeds als de veilingprijs uitstijgt boven de waardering van een zendercategorie.

Bij het begin van de veiling liggen alle marktmogelijkheden nog open. Daarbij zullen de deelnemende partijen een inschatting hebben gemaakt van de meest waarschijnlijke scenario's<sup>7</sup>. De mogelijke uitkomsten zijn in de kolom 'marktmogelijkheden' van de tabel opgenomen met uitzondering van uitkomsten die op grond van hun lage waarderingen (en dus met minder krachtige spelers) zeer onwaarschijnlijk zijn, bijvoorbeeld drie nieuwszenders.

De eerste keer dat het marktbeeld verandert vindt plaats bij een prijsniveau boven de tien miljoen gulden. De nieuwszenders zullen zich terugtrekken. De overgebleven partijen moeten rekening houden met concurrentie binnen de eigen categorie. Dit geldt zeker voor de popzenders maar het is in theorie ook mogelijk dat de kandidaat-popzenders zich terugtrekken als het niveau net boven de tien miljoen gulden is gekomen (omdat men het 3P-scenario voor het meest waarschijnlijk heeft gehouden); in dat geval zouden twee klassieke zenders de veiling winnen<sup>8</sup>. Wanneer de prijs boven vijftien miljoen gulden komt, is een waarschijnlijke uitkomst dat één klassieke zender overblijft en de resterende vergunningen naar twee popzenders gaan. Boven een prijs van vijftien miljoen gulden zal de biedruimte voor de popzenders snel afnemen: als ze alle drie een vergunning zouden winnen, zou de werkelijke waarde van de vergunningen in de buurt van tien miljoen gulden liggen, terwijl de prijs boven vijftien miljoen gulden is gestegen. Niettemin blijft het mogelijk dat onderlinge concurrentie tussen de popzenders zorgt voor een uitkomst volgens het 3P-scenario. In dat geval is sprake van een 'winner's curse': de 'winnaars' van de veiling hebben de vergunning tegen een te hoge prijs verworven en lopen daarmee een groot financieel risico.

### Lager maatschappelijk nut

In het geval van de ongeclausuleerde veiling zal in ieder geval geen van de nieuwszenders een vergunning verwerven. Ook bestaat de mogelijkheid dat de klassieke zenders evenmin een vergunning weten te bemachtigen. Het totale bereik van de diensten die na de veiling ontstaan blijft daardoor steken op 2,25 miljoen, respectievelijk 1,5 miljoen tegen 2,75 miljoen bij de geclausuleerde veiling. Hoewel over de precieze definitie van het maatschappelijk nut de nodige discussies mogelijk zijn, is in het gegeven voorbeeld duidelijk sprake van een lager maatschappelijk nut bij de ongeclausuleerde veiling. Ook geldt dat een deel van de reclamemarkt onbenut blijft ten gevolge van een 'vertrouws-effect' door de veiling: alle partijen kopiëren een succesformule die samenhangt met de voorkeur van een breed publiek en laten daarmee een deel van de markt liggen.

Het voorbeeld toont aan dat een ongeclausuleerde veiling kan zorgen voor een verdringing van lager gewaardeerde opties uit het biedproces. De strijd gaat tussen de populairste concepten en resulteert gemakkelijk in een uitkomst van het type 'meer van hetzelfde'. Vrij eenvoudig kan worden afgeleid dat deze constatering een algemene geldigheid heeft. De concurrentie binnen één categorie leidt tot vermindering van de waarde per vergunning voor de bidders binnen die categorie. De waarde voor de categorie in zijn geheel (de waarde in het geval van een monopoliesituatie) bepaalt de ruimte voor mededingers.

### De kleintjes vallen af

Wanneer wordt aangenomen dat het maatschappelijk nut groter is naarmate de vergunningen meer in verschillende categorieën terecht komen, is duidelijk dat de ongeclausuleerde veiling tot een lager maatschappelijk nut leidt, omdat de categorieën met een lagere waarde kansloos zijn. De ongeclausuleerde veiling zorgt vooral voor een verdeling van de markt in porties van ongeveer dezelfde waarde. De verdringing van lager gewaardeerde vergunningen kan worden versterkt doordat de kans op 'doorschieten' bij de hoogst gewaardeerde vergunning groter is dan bij de laagst gewaardeerde vergunning (de waarde per vergunning daalt minder snel bij een overgang van vijf naar zes aanbieders dan bij een overgang van één aanbieder naar twee aanbieders). (zie ook [tabel 2](#))

**Tabel 2. Verwachte uitkomsten van ongeclausuleerde veiling in het voorbeeld**

Uitkomst	opbrengst	bereik
	x f 1 mln.	mln.
3P	> 45	1,5
2P+K	ca. 45	2,25
P+2K	> 30	2,25

### Slot

De problemen met complementaire vergunningen lijken op twee manieren te kunnen worden aangepakt:

» via een clausulering van de veiling. De indeling van de verschillende vergunningscategorieën zou moeten worden gebaseerd op marktonderzoek. Een nadeel is hierbij dat de verdeling voor lange tijd wordt vastgelegd en het moeilijk wordt om flexibel op een veranderende vraag in de markt in te spelen;

» door de vergunningen te bundelen en als pakketten op de markt te brengen. Hierbij kan een omroepexploitant zendtijd verhuren aan omroeporganisaties. De exploitant zal de frequenties en zendtijd zo proberen te verdelen dat zijn opbrengsten maximaal worden. Dit kan zelfs betekenen dat dezelfde frequenties gedurende de dag door verschillende omroepen worden gebruikt. In essentie komt dit concept overeen met de situatie bij de publieke omroepen. Het belangrijkste nadeel van deze aanpak is een risico op machtsconcentratie.

Om te komen tot het hoogste maatschappelijke nut is een duidelijke keuze nodig: clausuleren of concentreren. Die keuze lijkt niet te

worden gemaakt. Zoals uit het voorgaande blijkt is een eigen geluid voor het beleid wellicht nog belangrijker dan voor de omroepen zelf

---

1 Tweede Kamer der Staten Generaal, *Kamerstukken II*, 1999-2000, 24 095, nr. 43

2 Tweede Kamer, *Handelingen 1999-2000*, nr. 31, Tweede Kamer, Den Haag, blz. 2362.

3 Wel hebben de Kamerleden Nicolai, Wagenaar en Bakker een motie ingediend waarmee de mogelijkheid wordt geïntroduceerd dat een instelling twee (maar ook niet meer dan twee) zenders kan krijgen.

4 Zie ook H. Abbink Spink, *Veilingen in de telecommunicatie*, Jaarbericht 1999, Andersson Elffers Felix, blz. 15-21.

5 Ook bij andere vergunningen kan sprake zijn van complementariteit: bijvoorbeeld in het geval van digitale radio of televisie zal de verhouding tussen informatiediensten en 'reguliere omroepprogramma's' voor verschillende zenderprofielen zorgen

6 In werkelijkheid zal de waarde snel stijgen met het bereik van de zender: de kosten voor een omroep zijn in hoge mate vast. Een dichtbeluisterde zender zal meer advertentie-inkomsten genereren, terwijl daartegenover nauwelijks extra kosten staan. Bovendien beschikt hij over een sterkere onderhandelingspositie bij het vaststellen van de advertentietarieven. Dit betekent dat de waarde in werkelijkheid meer dan lineair stijgt met het marktaandeel.

7 Dit kan er ook toe leiden dat men besluit niet aan de veiling deel te nemen. Dit scenario is in het voorbeeld buiten beschouwing gelaten.

8 Het veilingontwerp bepaalt in hoge mate het resultaat: kunnen de partijen alleen op specifieke kavels bieden of bieden ze op een willekeurig kavel (de drie kavels waren immers identiek verondersteld)? In het laatste geval specificeren de deelnemers bij elke ronde een nieuw financieel bod en worden de kavels bij iedere ronde toegewezen aan de drie hoogste bidders. De veiling gaat door tot drie partijen zijn overgebleven. Als op specifieke kavels (A, B en C) wordt geboden, kunnen de partijen zelf voor een structurering zorgen. Alle klassieke zenders kunnen bijvoorbeeld uitsluitend op kavel C gaan bieden om de ongewenste uitkomst van twee klassieke zenders te vermijden. Dan is een uitkomst met twee klassieke zenders onwaarschijnlijk.