

# Op zoek naar relevantie in de mobiele markt

F. Jaspers en W. Hulsink

*De auteurs zijn verbonden aan RSM Erasmus University. Hulsink is tevens werkzaam bij Wageningen University & Research. [fjaspers@rsm.nl](mailto:fjaspers@rsm.nl)*

Met de beoogde overname van Telfort door KPN dreigt marktwerking op de groothandelsmarkt voor mobiele telecommunicatie in het gedrang te komen. Dit is ongunstig voor de zogenoemde mobiele virtuele-netwerkoperators en de consument.

Vanwege de verdeling van de schaarse frequentieruimte voor mobiele telecommunicatie door de overheid telt Nederland momenteel vijf bedrijven met een eigen gsm netwerk. Deze netwerkbeheerders bieden zelf mobiele telecommunicatiediensten aan op de markt voor eindgebruikers. Bedrijven zonder een netwerk die ook mobiele diensten willen aanbieden, hebben hiervoor toegang nodig tot minimaal een van deze netwerken. Daartoe kopen ze netwerkcapaciteit in op de groothandelsmarkt. Voor eindgebruikers kan vrije toe- en uittreding en marktwerking op groothandelniveau belangrijke voordelen opleveren: prijskortingen, meer diensten op maat, meer innovatieve diensten en integratie met bestaande diensten en producten van de virtuele netwerkbeheerders. Een mogelijk nadeel van nieuwe aanbieders is dat de transparantie in de markt verder afneemt.

## Overname

Op 28 juni 2005 kondigde KPN aan dat het de Nederlandse concurrent Telfort overneemt. Deze acquisitie behoeft nog goedkeuring van de NMa. Met deze beoogde overname door marktleider KPN ontstaat op de Nederlandse markt voor eindgebruikers van mobiele telecommunicatie een combinatie met een marktaandeel van meer dan vijftig procent. Een belangrijke vraag voor de NMa bij het beoordelen van deze overname betreft de gevolgen voor de concurrentie met de overige drie mobiele netwerkbeheerders, te weten Vodafone, T-Mobile en Orange. Een ander aspect aan de overname van Telfort door KPN betreft de groothandelsmarkt voor mobiele telecommunicatie. Op deze markt leveren vooral KPN en Telfort netwerktoegang aan bedrijven zonder een eigen netwerk (bijvoorbeeld Tele2), zodat deze mobiele virtuele-netwerkoperators (MVNO's) onder hun eigen merknaam mobiele diensten kunnen aanbieden aan eindgebruikers. Hoewel de laatste jaren verschillende MVNO's op de markt zijn gekomen middels commerciële overeenkomsten met een of meer netwerkleveranciers, blijft regulering van de mobiele telecommunicatiesector nodig (Jaspers, Hulsink & Theeuwes, 2005). In dit artikel presenteren we enkele overwegingen met betrekking tot de markt voor virtuele aanbieders die bij de beoordeling van deze overname een rol spelen.

## Tegengestelde prikkels

Op de grootverbruikersmarkt bestaan conflicterende belangen tussen de aanbieders van netwerkdiensten (de netwerkbeheerders) en de vragers van netwerkdiensten (de bedrijven zonder een eigen netwerk). Wanneer een netwerkbeheerder netwerktoegang

verleent aan een toetredster, ontstaat voor die netwerkbeheerder enerzijds een klant (op netwerkniveau ofwel de 'groothandelsmarkt'), maar anderzijds een mogelijke concurrent (op diensteniveau ofwel de 'retailmarkt'). Als klant kunnen grootverbruikers extra mobiele bellers aantrekken en zo voor een betere netwerkbenutting zorgen. Dit doen ze door onder de eigen merknaam diensten aan te bieden en zich te richten op een specifieke doelgroep. Virtuele aanbieders lijken dan ook vooral interessant voor netwerkbeheerders met aanzienlijke overcapaciteit en een klein klantenbestand (Fors & Hansen, 2001). Voor deze netwerkbeheerders vormen virtuele aanbieders een kans om met weinig marketingkosten nieuwe klanten aan te trekken, zodat de investeringen in netwerken en frequentieruimte kunnen worden terugverdiend.

Daarnaast beschouwen veel netwerkbeheerders toegangsvragers als profiteurs van de grote en risicovolle investeringen in netwerken en licenties. Deze toetredsters zonder netwerk zijn een concurrent op de consumentenmarkt ingeval ze (potentiële) klanten weggapen van de eigen netwerkleverancier. Hierbij verliest de netwerkbeheerder de prijsmarge tussen de retail- en de groothandeltarieven. Door deze tegengestelde prikkels komt vrije toetreding tot de grootverbruikersmarkt maar moeizaam tot stand. Er is namelijk geen regulering die verticaal geïntegreerde netwerkbeheerders verplicht om derden toegang te verlenen. Netwerkbeheerders hebben nu de mogelijkheid om de concurrentie (collectief) te beperken door de toegang van virtuele aanbieders tot de mobiele infrastructuur (de zogenoemde *bottleneck facilities*) te bemoeilijken dan wel te weigeren. Bovendien hebben de netwerkbeheerders de marktmacht om de prijsmarge van de volledig afhankelijke toetredsters niet alleen zwaar onder druk te zetten, maar hen zelfs uit de consumentenmarkt te drukken. Dit kunnen ze doen door enerzijds de tarieven voor netwerktoegang te verhogen en anderzijds een meedogenloze prijzenoorlog op de consumentenmarkt te ontketenen. Een verschuiving in de Nederlandse mobiele markt als gevolg van de overname van Telfort door KPN kan dus kartelgedrag onder mobiele netwerkoperators in de hand werken en leiden tot misbruik van de economische machtspositie door KPN. Een scherpe en evenwichtige analyse door de OPTA en NMa is derhalve gewenst.

## Toetreding via Telfort en KPN

Sinds de afsplitsing van mmO2 opereert Telfort onafhankelijk van een groot, internationaal telecomconcern. Vanwege overca-

paciteit op zijn netwerk en financiële problemen heeft Telfort zijn netwerk toegankelijk gemaakt voor virtuele aanbieders. Telfort was van mening dat de distributie- en marketingkracht van derde partijen zou kunnen bijdragen aan een optimale netwerkbenutting en aan verdere groei. Vanwege de hierboven vermelde redenen hebben de andere netwerkbeheerders deze stap nog helemaal niet of uiterst aarzelend gemaakt. Inmiddels bieden talloze bedrijven onder eigen merknaam mobiele diensten aan via het netwerk van Telfort. Voorbeelden zijn Tele2, Versatel, Albert Heijn en ID&T. In een korte tijd hebben de grootverbruikers van Telfort gezamenlijk een klantenbestand opgebouwd dat grofweg een derde deel omvat van de ruim twee miljoen aansluitingen op het netwerk van Telfort. Het Telfort-netwerk wordt nu beter benut door de indirecte toegang tot de klantenbestanden en distributiekanaalen van bedrijven zoals Tele2 en Albert Heijn.

Tot het moment dat Telfort zich actief op de groothandelsmarkt begaf, was netwerktoegang moeilijk te verkrijgen in Nederland. Enkele dienstleveranciers waren al sinds de introductie van gsm via de netwerken van KPN en Libertel (Vodafone) actief, maar vanwege de grote concurrentie en de dominante positie van de netwerkbeheerders is Debitel de enig overgebleven speler van betekenis. In latere jaren is KPN erg terughoudend geweest met het aanbieden van diensten via de groothandel. KPN was op basis van zijn grote marktaandeel onder de oude telecommunicatiewet door toezichthouder Opta aangewezen als aanbieder met aanmerkelijke marktmacht. Hierdoor was KPN onderworpen aan extra reguleringsverplichtingen. Een van die verplichtingen betrof het voldoen aan redelijke verzoeken voor bijzondere toegang. Op basis hiervan was het voor toegangsvragers in principe mogelijk om toegang af te dwingen (SEO, 2001). Het verkrijgen van toegang via deze regulering is in de praktijk onhaalbaar gebleken. Om deze lange weg van juridische processen, bezwaarschriften en hoorzittingen succesvol te bewandelen ontbreekt het vooral kleine toetreders aan tijd en financiële middelen (Jaspers, Hulsink & Theeuwes, 2005). Met de implementatie van de nieuwe Telecomwet in 2004 beschikt KPN niet langer over aanmerkelijke marktmacht, zodat deze verplichting is komen te vervallen.

De laatste jaren heeft KPN wel onder commerciële voorwaarden toegang verleend aan enkele grootverbruikers, zoals ook aan Albert Heijn. Dit betreft echter een zeer basale vorm van toegang die niet onder de telecommunicatiewet valt. Bij deze vorm van toegang heeft de netwerkbeheerder sterke controle op de netwerktoegang en de te hanteren tarieven. Wellicht heeft KPN deze stap genomen om de toezichthouder gunstig te stemmen in de hoop onaantrekkelijke regulering te voorkomen. Ironisch genoeg heeft Albert Heijn recentelijk zijn samenwerking met KPN opgezegd, omdat KPN te hoge tarieven vroeg voor de netwerktoegang. Albert Heijn biedt nu alleen nog mobiele telefonie aan via het goedkopere Telfort.

### Bedreigingen voor MVNO's

Recentelijk heeft ook Orange voor het eerst enkele aanbieders op zijn netwerk toegelaten, maar Telfort en KPN faciliteren samen bijna de hele grootverbruikersmarkt. Vraag is nu in hoeverre KPN de groothandelsactiviteiten van Telfort gaat bepalen. De huidige MVNO's op het netwerk van Telfort hebben nog doorlopende contracten, maar KPN verkrijgt met deze overname de volledige controle over contractverlengingen en nieuwe toetredingen. De huidige grootverbruikers van Telfort kunnen niet makkelijk overstappen naar een andere netwerkleverancier, omdat zij dan

behoorlijke overstapkosten moeten maken (Ulset, 2002). Zo moet in dat geval elke telefoon van een eindgebruiker worden voorzien van een sim-kaart van de nieuwe netwerkleverancier.

Bovendien speelt bij de overname van Telfort niet alleen toetreding tot de huidige gsm-markt een rol, maar ook toetreding tot de markt voor mobiele breedbandverbindingen. Waar Telfort ook breedbanddiensten toegankelijk maakt voor MVNO's is het maar de vraag of dit beleid na de overname door KPN wordt voortgezet. Er is KPN veel aan gelegen om UMTS tot een succes te maken. Prijsconcurrentie van een onafhankelijk Telfort en van partners zoals Tele2 en Versatel lijkt erg ongunstig voor KPN zelf en ook voor de andere drie eigenaren van UMTS-licenties. Nu de marktwerking op de groothandelsmarkt met de verzelfstandiging van Telfort goed van de grond is gekomen, is het zaak ervoor te zorgen dat deze voor de consument gunstige ontwikkeling in stand wordt gehouden.

### Overwegingen voor de NMa

Voor netwerkbeheerders vormen potentiële toetreders meer een concurrent dan een klant. Alleen voor een kleine operator zoals Telfort is de grootverbruikersmarkt interessant. Nu toetreding via deze aanbieder goed op gang was gekomen, dreigen met de overname door KPN de bewegingsvrijheid van bestaande MVNO's en de toetredingskansen van potentiële aanbieders af te nemen. Niet alleen voor KPN zelf, maar ook voor de andere netwerkbeheerders lijkt dit een gunstige uitwerking te hebben. Dit geldt wellicht vooral voor de markt voor mobiele breedbandverbindingen.

Zeker als de NMa de dynamische efficiëntie op de mobiele telecommunicatiemarkt wenst te waarborgen dan dient de grootverbruikersmarkt een belangrijke rol te spelen in de beoordeling van deze overname. In het extreemste geval heeft de NMa de mogelijkheid om de overname te verbieden.

Een minder rigoureuze, maar uiterst controversiële optie betreft het invorderen van de UMTS-licentie van Telfort. Aangezien de overheid bij de UMTS-veiling in 2000 de draad even kwijt was (Janssen, Ros & van der Windt, 2001), zou dit een ideaal moment zijn om de draad van die veiling weer op te pakken en de Telfort-licentie aan geïnteresseerde marktpartijen aan te bieden. Zo zou Versatel alsnog ongehinderd kunnen meedingen naar een UMTS-licentie. Het is echter nog maar de vraag of er daadwerkelijk belangstelling zal zijn voor deze licentie. Daarnaast valt nog te bezien of een eventuele koper deze 'mobiele virtuele-netwerkoperators' op zijn netwerk wenst toe te laten. Wordt derhalve vervolgd. ■

**Ferdinand Jaspers en Wim Hulsink**

### Literatuur

- Foros, Ø. & B. Hansen (2001) Connecting customers and disconnecting competitors: The facility-based firms' strategy towards virtual operators. *Journal of Network Industries*, 2(2), 207-230.
- Janssen, M.C.W., A.P. Ros & N. van der Windt (2001) *De draad kwijt? Onderzoek naar de gang van zaken rond de Nederlandse UMTS-veiling*. Rotterdam: EUR/SEOR.
- Jaspers, F., W. Hulsink & J. Theeuwes (2005) *Virtual Enterprises, Mobile Markets and Volatile Customers*, ERIM Report Series Research in Management, ERS-2005-039 ORG, Rotterdam.
- SEO (2001) *Toegang tot mobiele netwerken; onderzoek in opdracht van OPTA*, 12 september, Amsterdam.
- Ulset, S. (2002) Mobile virtual network operators: a strategic transaction cost analysis of preliminary experiences. *Telecommunications Policy*, 26, 537-549.