



Ethernetwerken en privatisering

Auteur(s):

Buiren, K. van

Driehuis, W.

Velthuisen, J.W.

De auteurs zijn werkzaam bij PwC Economic Advisory Services, Amsterdam. De tweede en derde auteur zijn tevens als hoogleraar toegepaste economie verbonden aan de UvA.

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4370, pagina 560, 26 juli 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

marktwerving

De overheid dient er voor de zorgen dat er voldoende mogelijkheden zijn voor particuliere ondernemingen om op de markt voor ethernetwerken te concurreren.

"The communications revolution is creating a new economic and democratic landscape", is de openingszin van een belangrijk rapport dat vorig jaar door de Engelse regering werd gepubliceerd¹. Kernbegrip in dit rapport is de digitalisering, die in het lopende decennium het mondiale communicatielandschap op drastische wijze verder zal doen veranderen.

Wij staan immers ook op de drempel van een digitale revolutie, hoewel de huidige financiële malaise en de voorzichtigere houding ten aanzien van privatisering hierop wellicht een vertragende invloed zullen uitoefenen. Nozema is een aanbieder van een bepaald soort communicatienetwerk, namelijk een ethernetwerk, en daarmee verwante diensten. Elektronische communicatienetwerken staan internationaal sterk in de belangstelling. Zoals blijkt uit de eu-richtlijn inzake deze netwerken is dit niet in de laatste plaats vanuit reguleringsgezichtspunt. Hierbij gaat het om: "(...) a regulatory framework to cover electronic communications networks and services in the Community, including fixed and mobile telecommunication networks, cable TV networks, networks used for terrestrial broadcasting, satellite networks, Internet networks, whether used for voice, fax, data or images"².

In ons land wordt al een aantal jaren gediscussieerd over privatisering van Nozema als geheel, dan wel een ontvlecht deel daarvan³. Zolang niet is aangetoond dat er sprake is van een gemeenschappelijke oorzaak voor problemen met bijvoorbeeld de Britse spoorwegen en de elektriciteitsvoorziening in Californië, is er geen reden om elke privatisering negatief te beoordelen. Deze ervaringen zouden juist een stimulans moeten zijn om elke privatiseringscasus objectief te analyseren om tot een zorgvuldige beleidsmatige afweging te komen⁴. In het navolgende laten wij een aantal overwegingen de revue passeren die bij de privatisering van Nozema onzes inziens een rol spelen.

Elektronische communicatienetwerken

In deze beschouwing gaat het om elektronische communicatienetwerken, waarbij de term netwerk wordt beschouwd als synoniem voor infrastructuur. Dit wil zeggen, het geheel aan specifieke technische mogelijkheden dat de aanbieder van communicatie-inhoud in staat stelt om deze bij de eindgebruiker te krijgen.

Een snelle blik op het verleden leert dat de Nederlandse overheid in het verleden zowel de enige aanbieder was van deze netwerken en van de hieraan gerelateerde diensten als soms ook de communicatie-inhoud verzorgde⁵. In de praktijk werd een aantal taken via licenties overgelaten aan private organisaties. In de loop der tijd is een geheel andere situatie ontstaan, gevoed door de technologische veranderingen die hebben geleid tot het ontstaan van nieuwe netwerken. Een omvangrijk proces van privatisering en liberalisering is gepaard gegaan met de verdwijning van monopolies en de toetreding van nieuwe aanbieders. Zo zijn er inmiddels meerdere netwerken op het gebied van telecommunicatie, kabel, ether en satelliet, en kent elk netwerk meerdere met elkaar concurrerende aanbieders. Daarnaast is er meer concurrentie ontstaan tussen de netwerken, bijvoorbeeld tussen ether- en kabelnetwerken en tussen kabelnetwerken en satellietnetwerken. Tot slot heeft generieke rechtstreekse overheidsinvloed plaatsgemaakt voor een sectorspecifieke indirecte regulering, via speciale toezichthouders, zoals de opta en het Commissariaat voor de Media.

Uit het bovenstaande komen drie tendenties naar voren:

- » de geleidelijke omzetting van overheidsbedrijven in private ondernemingen, soms in combinatie met de ontbundeling van activiteiten;
- » de toegenomen concurrentie, zowel binnen als tussen netwerken;
- » de toegenomen regulering door sectorspecifieke toezichthouders.

Ethernetwerken

De markt voor ethernetnetwerken heeft in ons land twee aanbieders: Nozema, een verzelfstandigd bedrijf waarvan de overheid meerderheidsaandeelhouder is, en de private onderneming Broadcast Newco Two bv (bnt). Kernactiviteit van Nozema is het beheer en de exploitatie van infrastructuur ten behoeve van de transmissie van (analoge) radio-, televisie- en datasignalen en aanverwante diensten ⁶. Zo draagt Nozema zorg voor de transmissie voor Radio Nederland Wereldomroep, nationale en regionale publieke radiostations en een aantal commerciële radiostations. Nozema verzorgt televisiesignalen voor de nationale en regionale publieke omroepen, maar hier is de kabel het dominante transmissie mechanisme, met een marktaandeel van 91 procent, tegen zes procent voor de satelliet en drie procent voor de ethertransmissie ⁷.

Bnt, sinds 1995 concurrent van Nozema, bedient commerciële fm radiozenders, zoals Yorin en Radio 538. Net als Nozema beheert bnt een eigen onafhankelijk netwerk van opstelpunten en biedt het aanverwante diensten aan. Bnt heeft laten zien dat toetreding tot de markt voor ethertransmissiediensten en ontwikkeling van de daarbij behorende infrastructuur mogelijk en winstgevend is geweest. Ondanks een substantieel verlies van marktaandeel heeft de voormalige monopolist Nozema de komst van de nieuwe toetreders goed doorstaan. De vraag is echter of dat zo zal blijven als Nozema niet wordt geprivatiseerd. Bij de beantwoording van deze vraag spelen de toekomstige ontwikkelingen op de markt voor ethernetnetwerken een grote rol.

Communicatie

In de eerste plaats is er de sterke groei van de behoefte aan communicatie voor allerlei doeleinden, waardoor het noodzakelijk is dat omvang en kwaliteit van de elektronische communicatienetwerken toenemen.

Herschikking

In de tweede plaats wordt verwacht dat de vraag naar mastruimte en zendcapaciteit in Nederland zal toenemen vanwege de herschikkingsoperatie van fm-radiofrequenties voor zend-

gemachtigden ('zero-base proces'). Dit heeft als doel een efficiëntere verdeling van frequenties waardoor een groter aantal zend-gemachtigden over capaciteit kan beschikken.

Concurrentie

In de derde plaats zal digitalisering van de ethertransmissie zich sterk doen gevoelen. De overheid heeft te kennen gegeven digitale televisie via de ether te zien als een welkome concurrent van kabel- en satelliettelevisie ⁸. Recente inspanningen voor de ontwikkeling van digitale televisie hebben geleid tot de oprichting van Digtenne, een joint venture van kpn, nob en

Nozema. Voor de (commerciële) exploitatie van digitale televisie via de ether (dvb-t ⁹) is door middel van een schoonheidswedstrijd in ons land een licentie uitgegeven aan Digtenne. De overheid verwacht van deze exploitant dat de concurrentie wordt aangegaan met de kabelnetwerken ¹⁰.

Privatisering

De afschaffing van de Radio-Omroep-Zenderwet per najaar 2001 maakte de privatisering van Nozema mogelijk ¹¹. De voorbereiding is geschied, maar privatisering heeft (nog) niet plaatsgevonden, wellicht mede tegen de achtergrond van eerder genoemde minder florissante gevolgen van privatiseringen in binnen- en buitenland.

De overwegende reden voor privatisering van een overheidsbedrijf is het gegroeide besef dat de historische taak van dat bedrijf geen echte overheidstaak is. Vanuit economisch perspectief ware het juister om te overwegen dat, indien de collectieve welvaart door privatisering niet daalt, een private onderneming is te prefereren boven een overheidsonderneming.

Het kernargument ten gunste van privatisering is dat een private onderneming is onderworpen aan de discipline van de markt, in het bijzonder de kapitaalmarkt. Het verkrijgen van kapitaal hangt af van de prestaties van de onderneming, die daardoor een prikkel krijgt om een zo hoog mogelijk rendement voor haar aandeelhouders te realiseren door onder andere een optimaal investeringsbeleid te voeren.

Negatieve aspecten

Er kleven echter ook negatieve aspecten aan privatisering, in het bijzonder bij de privatisering van een monopolist. Afwezigheid van concurrentie leidt gemakkelijk tot te hoge prijzen en verkeerde prikkels bij investeringen. Dit kan in beginsel worden ondervangen door adequate regulering. Nozema is echter geen monopolist, want de succesvolle toetreding van bnt heeft laten zien dat er sprake is van een markt met toetredingsmogelijkheden. Daarnaast is het niet vanzelfsprekend dat het management van een overheidsbedrijf ook in staat is om een (beursgenoteerde) private onderneming te leiden die op een vrije markt moet concurreren. Tot slot moet worden geconstateerd dat de resultaten van privatisering zich niet direct manifesteren, maar dat er tijd moet worden gegund om ze tot stand te brengen.

Privaatrechtelijke status

Indien mogelijke negatieve aspecten tijdig worden onderkend en openhartig worden besproken, is het mogelijk om ze te vermijden. Als belangrijke positieve aspecten resteren dan die welke met de marktwerking zijn verbonden. Hierbij dient te worden overwogen dat Nozema thans nog het enige overheidsbedrijf is op de Nederlandse markt voor elektronische communicatienetwerken¹². Uit een oogpunt van (internationale) concurrentie is het daarom wenselijk dat ook Nozema een privaatrechtelijke status krijgt. Los van het feit dat voor de overheid op deze markt geen ondernemersrol meer is weggelegd, is het derhalve duidelijk dat Nozema alleen maar een gelijkwaardige en dus concurrerende aanbieder op de markt voor elektronische communicatie netwerken kan zijn als haar juridische en economische positie dit mogelijk maken en daarmee in overeenstemming zijn.

In dit verband is ook het volgende van belang. In overeenstemming met de relevante Nederlandse en Europese regelgeving hebben Nozema en bnt een overeenkomst gesloten om elkaar wederzijds toegang te verschaffen tot hun infrastructuur. Begrippen als redelijk rendement, kostenoriëntatie, non-discriminatie en transparantie spelen daarbij een belangrijke rol. Inmiddels is tussen partijen een debat ontstaan over de concrete inhoud van deze begrippen, maar dit is oplosbaar indien partijen zich confirmeren aan visies die nationale en Europese regelgevers er op dit punt op na houden. Dit betekent een adequate vaststelling van de gewogen gemiddelde gebruikskosten van kapitaal, de toepassing van een risico-opslag op toegangstarieven en acceptatie van 'forward looking long run incremental costs' als maatstaf voor kostenoriëntatie.

Ontbundeling onwenselijk

Resteert de vraag of het bedrijf zou moeten worden gesplitst in een bedrijf dat de antenne-

infrastructuur bouwt en beheert en een bedrijf dat de hieraan gerelateerde dienstverlening aanbiedt. Hierbij mag niet automatisch worden blindgevaan op de keuzes die elders zijn gemaakt, zoals bijvoorbeeld in Engeland, waarbij in een vergelijkbare situatie niet voor ontbundeling is gekozen¹³. Evenmin kan de traditionele redenering die is toegepast op sommige natuurlijke monopolies in andere netwerksectoren als vanzelfsprekend worden aanvaard. Op grond van onderstaande overwegingen dient naar onze overtuiging in het geval van Nozema niet voor ontbundeling te worden gekozen.

In de eerste plaats is er geen juridische noodzaak tot ontbundeling in elektronische communicatie netwerken. De eu-richtlijnen zijn hier duidelijk over. Mits ervoor wordt gezorgd dat de infrastructuur voor nieuwe toetreders toegankelijk is tegen kostengeoriënteerde tarieven, bestaat er geen dwingende noodzaak tot ontbundeling. Voorts is ontbundeling van infrastructuur en inhoud, zoals in de Telecommunicatiewet bepleit, in het onderhavige geval niet aan de orde, omdat de scheiding van beheer van infrastructuur en content in Nederland reeds aanwezig is.

In de tweede plaats is het zo dat als ontbundeling de bedoeling heeft om een afzonderlijk concurrerend aanbod van infrastructuur te creëren, toetreders op deze markt, vanwege aanzienlijke verzonken kosten, deze exploitatie nauwelijks rendabel kunnen maken, zodat het beoogde doel niet wordt bereikt.

In de derde plaats miskent ontbundeling het zogenoemde 'hold-up' probleem. Opstelpunten en zendapparatuur zijn complementaire activa en het beheer over complementaire activa dient in één hand gehouden te worden teneinde te voorkomen dat de exploitant van het ene deel beducht is om in zijn activa te investeren, omdat hij niet zeker is dat de andere exploitant zijn complementaire investeringsbeslissingen zal uitvoeren.

In de vierde plaats zal een ontbundeld Nozema geen prikkels ondervinden om de opstelpunten op creatieve wijze verder uit te bouwen en uit te baten, bijvoorbeeld voor digitale toepassingen. Juist nu de digitalisering door kabelmaatschappijen wegens geldgebrek onder zware druk is komen te staan, is de samenleving gediend met een slagvaardige nieuwe speler. Digitenne, en derhalve Nozema, kan die rol alleen ongedeeld en in geprivatiseerde vorm vervullen, want alleen dan bezit zij de slagvaardigheid en de toegang tot financiële middelen om de noodzakelijke investeringen te verrichten.

Conclusies

Op grond van het bovenstaande concluderen wij dat een ongedeelde privatisering van Nozema wenselijk is. Aldus wordt een einde gemaakt aan de laatste rechtstreekse invloed van de Nederlandse overheid op elektronische communicatie netwerken. Ooit waren er goede argumenten voor deze overheidszeggenschap, maar in de huidige omstandigheden is deze niet meer op zijn plaats. De overheid dient er thans voor te zorgen dat er voldoende mogelijkheden zijn voor particuliere ondernemingen om op de markt voor deze netwerken te concurreren. Daarbij dient te worden vermeden dat er onrendabele overcapaciteit wordt gecreëerd. Een en ander is in het belang van de (eind)gebruikers van deze netwerken die, om ook met het recente Engelse white paper te eindigen, er recht op hebben om verzekerd te zijn van "...universal access to a choice of diverse (communication) services of the highest quality.

¹ Zie DTi, Communicatons white paper, A new future for communications, hoofdstuk 1, Londen, 2001.

² Zie Europese Commissie, Proposal for a directive on a common regulatory framework for eletronic communications networks and services, Brussel, 2000, blz. 9.

³ Zie bijvoorbeeld het artikel Loopgraven om Lopik in NRC Handelsblad, 20 september 2001.

⁴ Zie ook P. van Delden en M. Veraart, Publieke dienstverlening in de markt, Business Contact, 2001.

⁵ Zie J. Dommering, De Nederlandse kabel: rolwisseling of rolconflict, Computerrecht, blz. 95-101, 1997.

⁶ Andere activiteiten zijn het ontwerpen van infrastructuur, onderzoek, het bouwen en installeren van ontvangst- en zendapparatuur, controle en onderhoud en consultancy op het gebied van telecommunicatie.

⁷ Zie Commissariaat voor de Media, Concentratie en pluriformiteit van de Nederlandse media 2001, Den Haag, 2002, blz. 82.

⁸ Ministerie van OCenW: www.minocw.nl/digitaleomroep/televisie.

⁹ Digital Video Broadcasting - Terrestrial.

10 Ministerie van OCenW: www.minocw.nl/digitaleomroep/televisie. Zie ook OCenW, Nota kabel en consument: marktwerking en digitalisering, Den Haag, 2000.

11 De politieke besluitvorming heeft reeds plaatsgevonden, maar de feitelijke afschaffing van deze wet wacht nog op de ondertekening van het Koninklijk Besluit.