

Concurrentie in de Telecommunicatie-sector¹

18 februari 2005

Maarten Janssen
Tinbergen Instituut
Erasmus Universiteit Rotterdam
SEOR-ECRi

De telecommunicatie sector is zo sterk aan verandering onderhevig dat een eerste afbakening op zijn plaats lijkt voordat aan een meer inhoudelijke discussie begonnen wordt waarin een perspectief geschetst wordt op de effecten van concurrentie in deze sector. Het is nog niet zolang geleden dat de wereld veel duidelijker 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 als extra goed bij. Bovendien gingen consumenten meer en meer internetten via de koperdraad zodat deze niet alleen meer voor telefonie gebruikt werd. Rond de eeuwwisseling was voornamelijk sprake van drie afzonderlijke goederen en de respectievelijke markten konden ook relatief makkelijk van elkaar onderscheiden worden, waarbij zeker onder jongeren er wellicht sprake was van substitutie van een vaste telefoon door een mobiele telefoon. De laatste maanden is het onderscheid snel aan het afbrokkelen en de verwachting is dat binnen enkele jaren er sprake is van min of meer één markt:²

- De oude koperdraad wordt geschikt gemaakt voor breedbandachtige toepassingen en Versatel wil zelfs televisie via die koperdraad (ADSL) gaan aanbieden;
- de kabelmaatschappijen op haar beurt zijn telefonie over de kabel aan het aanbieden;
- KPN biedt sinds kort digitale televisie via de ether aan.

Naast deze drie ontwikkelingen, zijn de grote gemeenten druk doende te bestuderen of ze de ontwikkelingen rond de glasvezelnetwerken kunnen stimuleren door te investeren in de aansluiting van de laatste meter naar elke woning.

Vanwege al deze ontwikkelingen wil ik de telecommunicatie-sector breed opvatten en alle bovengenoemde segmenten kort bespreken. Ik zal eerst echter de ontwikkelingen van de laatste jaren in de afzonderlijke segmenten kort beschrijven, omdat ik van mening ben dat de “marktintegratie” van een nog te recente datum is om veel invloed te hebben gehad. Daarna zal ik proberen een aantal belangrijke toekomstige uitdagingen met betrekking tot regulering- en mededingingsbeleid te formuleren.

¹ Met dank aan Ewa mendys-Kamphorst voor nuttig commentaar.

² Zie bijvoorbeeld, Volkkrant van 24 december 2004, Versatel wil plek tussen de grote jongens.

Evaluatie in Vogelvlucht

Telefonie over het Vaste Net

Op het vaste telefonie-netwerk is het laatste decennia veel gebeurd. Van een staatsmonopolie met niet altijd de optimale service³ 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.⁴

OPTA, de toezichthouder, heeft via twee kanalen deze situatie weten te bereiken. Allereerst is de zittende partij, KPN, verplicht toegang tegen een vastgesteld tarief tot haar vaste netwerk te geven aan andere telecommunicatiebedrijven die diensten aan consumenten willen aanbieden. Hiertoe is de 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 winstgevende wijze gekopieerd kan worden. KPN mag zelf ook diensten op dit netwerk aanbieden, maar moet verzoeken van andere bedrijven tot 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 korte termijn belangen van consumenten heeft laten meewegen, maar ook oog heeft gehad voor de belangen van startende concurrenten tarieven. 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.⁵ 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 gedaald zijn in de loop van een paar jaar.

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

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

³ Zo kon het weken duren voordat een nieuw telefoonnummer was aangesloten of een verhuizing geregeld was.

⁴ Het gaat te ver om in dit kader met gegevens te schermen. Het algemene beeld is, denk ik, dat tarieven flink verlaagd zijn en service flink verbeterd.

⁵ 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

Televisie via de kabel

De bedrijfskolom voor het versturen en ontvangen van televisieprogramma's is een waarbij vele programmamakers concurreren om hun producten via de kabel bij consumenten te krijgen. Hoewel er weldegelijk formeel 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. Het algemene liberaliseringstraject gekoppeld aan de vraag of de kabel wel een nutsvoorziening betrof⁶ heeft tot een situatie geleid waarin veel gemeenten het netwerk aan private partijen verkocht hebben. 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 vervangen werd. Zeker bij veel Tweede Kamerleden⁷ leeft het idee dat dit een foute ontwikkeling is geweest en ze vragen zich af of via toezicht de tarieven niet verlaagd kunnen worden. Kabelmaatschappijen verdedigen zich door zich te beroepen op het terugverdienen van de grote investeringen die gedaan zijn voor het vernieuwen van het kabelnetwerk.

Los van deze verschillen van inzicht, doet zich wel een interessante vraag voor met betrekking tot het gedrag van consumenten. Indien we vaststellen dat er wel degelijk redelijke alternatieven voor de kabel aanwezig zijn⁸, waarom maken consumenten er dan geen gebruik van? Ik denk dat het antwoord in drie richtingen gevonden moet worden. In de eerste plaats is het voor veel consumenten moeilijk te kiezen tussen heterogene producten zeker als ze ook nog eens zoekkosten⁹ moeten maken. Daarnaast, is het zo dat de onzekerheid rondom marktontwikkelingen consumenten schuw maakt andere opties te kiezen als die opties een bepaalde investering vergen (bijv. een decoder). Tenslotte, is het waarschijnlijk ook zo dat mensen niet continue op een rationele manier de voor- en nadelen van verschillende alternatieven afwegen. Zonder een kiezende consument is elke poging marktwerking te introduceren gedoemd te mislukken.

⁶ Het werd toen al voorzien dat de kabel vele andere toepassingen dan alleen televisie mogelijk zou maken. Voor dergelijke toepassingen zou echter flink in het vernieuwen van het netwerk geïnvesteerd moeten worden. 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.

⁷ 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.

⁸ Volgens een onderzoek van de Consumentenbond in januari 2005. Zie, Consumentengids (2005), Nieuwe Kijk, pp. 30-35.

⁹ Zie bijvoorbeeld, Janssen en Moraga-Gonzalez (2004) voor een analyse van de mogelijke consequenties van de aanwezigheid van zoekkosten.

Een ander interessant verschil met de vaste telefonie is dat het daar gelukt is 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.¹⁰

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 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 geconcurrereerd wordt en dat ook de marktaandelen van mobiele aanbieders nog steeds naar elkaar toe groeien. Een belangrijke factor die het succes van een marktpartij bepaald 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 en kunnen vooral kleine partijen het moeilijk hebben zich tegen de grotere partijen te weren. 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-take-all* markt (Shapiro en Varian (1999)). Aan de vraagkant spelen mogelijk twee zaken. Door prijsdiscriminatie toe te passen kunnen grote bedrijven het aantrekkelijk maken dat consumenten er belang bij hebben dat mensen die zij veel bellen op hetzelfde netwerk aangesloten zitten. Een ander aspect is dat bedrijven eventueel door het vragen van hoge *terminating fees* het ook onaantrekkelijk voor consumenten kunnen maken om zich bij een kleine partij aan te sluiten. Deze netwerkeffecten kunnen door effectieve regulering gemitigeerd worden. Het effect van dit soort beleid in de verschillende Europese landen kan in een empirische studie met behulp van landendummies enigszins in kaart gebracht worden. Het blijkt dat het effect van het Nederlandse regelingsbeleid in de mobiele telefonie-sector op de marktaandelen van kleine partijen zich in de Europese middenmoot bevindt (zie Bijwaard et al. (2005)).

Tenslotte moet hier de vraag gesteld worden of er soms ook niet van *te veel* concurrentie sprake kan zijn. In het Consultatiedocument Interoperabiliteit¹¹ stelde OPTA zich voor mobiele operators te verplichten toegang tot haar netwerk te verlenen aan dienstenaanbieders tegen kostengeoriënteerde tarieven. Dit zou bijvoorbeeld kunnen resulteren in een situatie dat mobiele operator X toegang moet verschaffen aan partij Y zonder eigen netwerk dat 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

¹⁰ NMa (2004), Brief aan DGTP over adviesaanvraag inzake toegang tot de kabel voor KPN. 30 augustus 2004.

¹¹ OPTA (2004) OPTA/IBT/2004/201834, 1 oktober 2004.

concurreren met *Y* om SMS-diensten van eigen klanten te mogen verzorgen. Als een dergelijke lijn doorgetrokken wordt, betekent dat dat marktpartijen nauwelijks een prikkel hebben een eigen netwerk aan te leggen en te onderhouden. Het is om deze reden daarom waarschijnlijk 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. 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 bijv. Church en Ware, 2000, pp. 551-2 en Pepall et al. (2002, pp. 201-10)). Een kernvraag daarbij is in hoeverre dominante marktpartijen hun grootte in een deelmarkt kunnen gebruiken om concurrentie in andere deelmarkten sterk te beperken.¹²

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 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 desbetreffende 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) bepaald is. 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.

Concluderend

¹² Een bekend voorbeeld is de *Microsoft* case.

Met betrekking tot het verleden hebben we geconstateerd dat liberalisering en privatisering hebben geleid tot grote verbeteringen in de (mobiele) telefonie sector, maar dat een soortgelijke ontwikkeling zich niet heeft voorgedaan ten aanzien van televisie waar kabelmaatschappijen voor een belangrijk deel de toegang tot de consument bepalen. 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.

Referenties

- Bijwaard, G., M.C.W. Janssen en E. Maasland. 2005. *Early Mover Advantages*. TI Discussion Paper 05-07/1.
- Church, J. en R. Ware, 2000. *Industrial Organization*. McGraw-Hill.
- Gilbert, R. en D. Newberry, 1982, "Preemptive Patenting and the Persistence of Monopoly", *American Economic Review* 72: 514-526.
- Janssen, M.C.W. en E. Mendys-Kamphorst. 2005. Glasvezelaanleg: Koorts of Gezond Verstand? Mimeo.
- Janssen, M.C.W. en J.L. Moraga-Gonzalez. 2004. 'Strategic Pricing, Consumer Search and the Number of Firms'. *Review of Economic Studies*, 2004 (71:4), pp.1089-1118,
- Pepall, L. D. Rychards en G. Norman. 2002. *Industrial Organization*. Thomson Learning.