

Samenvatting (Summary in Dutch)

De toekomstige ontwikkelingen van telecommunicatie zijn uitermate onzeker. Beleidsmakers worden geconfronteerd met allerlei elkaar in snel tempo opvolgende ontwikkelingen. Hoe kunnen beleidsmakers anticiperen op toekomstige beleidsvragen?

Dit werkdocument levert een analytische bijdrage aan dit probleem. Beleidsmakers staan regelmatig voor het dilemma dat beleidskeuzes goed voor de korte termijn kunnen zijn (statische efficiëntie), maar minder goed voor de langere termijn (dynamische efficiëntie) en omgekeerd. In welke situatie is zo'n dilemma te verwachten en waarom?

Bovenstaande vragen worden geconcretiseerd door drie ontwikkelingen in de markt te bezien die exogeen voor beleidsmakers zijn. De ontwikkelingen genereren allerlei nieuwe beleidsuitdagingen. De gekozen ontwikkelingen zijn: Internet via mobiele telefonie (ontwikkeling I), de toenemende vraag naar breedbandcapaciteit (ontwikkeling II) en consolidering en allianties (ontwikkeling III).

Deze samenvatting is als volgt georganiseerd: eerst beschrijven we de methodologie, daarna bespreken we de drie ontwikkelingen, tot slot trekken we algemene lessen uit de drie ontwikkelingen.

Methodologie

Het is allereerst van belang om te bepalen welke factoren ertoe bijdragen dat een markt zich in een situatie van lage of hoge efficiëntie bevindt. Er blijken vier groepen van zulke factoren ('drivers') te bestaan, te weten:

- marktstructuur en toetreding
- anti-competitieve acties
- regulering en mededingingsbeleid
- technologie

Combinaties van deze drivers kunnen leiden tot een efficiëntieniveau waarop de markt zich bevindt. Een voorbeeld is "lage statische hoge dynamische efficiëntie". Zo kunnen technologische ontwikkelingen in combinatie met anti-competitieve acties ertoe leiden dat bedrijven goed geïnvesteerd hebben in netwerken (hoge dynamische efficiëntie) maar wel hoge tarieven in rekening brengen voor hun diensten (lage statische efficiëntie).

Na het vaststellen van welke driver tot welk efficiëntieniveau leidt, is het zaak te bepalen wat de prikkels van marktspelers zijn om een hoger efficiëntieniveau te bereiken. Indien die prikkels niet of slechts beperkt aanwezig zijn, ontstaat een rol voor beleid om de markt richting een hoger efficiëntieniveau te bewegen.

In de studie worden drie ontwikkelingen bestudeerd, Internet via mobiele telefonie (ontwikkeling I), de toenemende vraag naar breedbandcapaciteit (ontwikkeling II) en consolidering en allianties (ontwikkeling III). Bij elk van deze ontwikkelingen vragen we ons af waar een afruil tussen statische en dynamische efficiëntie dreigt, welke prikkels partijen hebben om een hogere efficiëntie te bereiken en wat de rol van beleid daarbij is.

Internet via mobiele telefonie (ontwikkeling I)

Kenmerkend voor de ontwikkeling van UMTS (in Nederland) is dat de markt nog niet bestaat, dat de spelers die daarop actief zullen zijn dezelfde zijn als in de huidige markt voor mobiele telefonie, dat de verdeling van licenties via een veiling niet bepaald soepel verliep en dat er grote onzekerheden zijn. De startsituatie in de markt is er zeer waarschijnlijk een van lage statische en dynamische efficiëntie.

De vraag is of marktpartijen een prikkel hebben om naar een hoger efficiëntieniveau te gaan. De route die begaan kan worden zonder al te veel overheidssturing loopt via investeringen en innovaties die de markt openbreken. Diensteninnovaties kunnen deze markt concurrerend maken, zonder dat dit al te nadrukkelijke regulering behoeft. Of het zover zal komen is gezien de 'stroeve start van de markt' (de veiling) echter maar de vraag.

De volgende conclusies kunnen uit deze ontwikkeling getrokken worden.

- Omdat de overheid niet kan inschatten wat de toekomstige baten van internet via mobiel zijn en omdat frequenties schaars zijn, is het logisch de licenties te verdelen via een veiling (en niet via een schoonheidswedstrijd).
- De verdeling van licenties heeft ook langere termijn doorwerkingen in de markt. Slecht ontworpen veilingen kunnen toetreders afschrikken en investeringen ontmoedigen, hetgeen dan weer achteraf door regulering gerepareerd moet worden.
- De mate van regulering hangt af van de kwaliteit van de marktopzet. Een goede marktopzet vergemakkelijkt de taak van de toezichthouder en stelt hem in staat meer op de mededingingswet te vertrouwen. Een minder goede marktopzet vergt meer van de toezichthouder.

Zo moet hij met de delicate vraag omspringen welke mate van netwerkcoöperatie gewenst is. Vragen daarbij zijn: (i) Wie is er verantwoordelijk voor congestie op het netwerk? (ii) Kunnen investeringen op het netwerk en onderhoud gecoördineerd worden? (iii) Ontstaat er wel genoeg concurrentie in netwerken zelf? (iv) Beperkt samenwerking concurrentie in diensten?

Een andere belangrijke vraag is in welke mate de toezichthouder concurrentie aan kan wakkeren door spelers toe te laten zonder netwerk.

De toenemende vraag naar breedbandcapaciteit (Ontwikkeling II)

De huidige capaciteit is niet voldoende om de toekomstige vraag naar breedbanddiensten te accommoderen. Er is een aantal mogelijkheden om capaciteit uit te breiden (via telefoonlijnen, kabel of 'fiber to the house'). De vraag is hoe de diverse marktpartijen een optimale prikkel krijgen om de juiste keuzes te maken. Keuzes omtrent de mate van openstelling van netwerken en de voorwaarden daarvoor kunnen een afruil impliceren tussen concurrentie in diensten nu (statische efficiëntie) of netwerkconcurrentie (dynamische efficiëntie).

De volgende conclusies kunnen getrokken worden:

- De overheid weet niet beter dan de markt wat de beste technologische keuze is om breedbandcapaciteit uit te breiden. Beleid dient derhalve in aanleg technologie-neutraal te zijn. Dat is niet altijd makkelijk omdat keuzes voor bijvoorbeeld de toegangsvoorwaarden van netwerken impliciete keuzes tussen de diverse varianten kunnen betekenen. Bij keuzes tussen statische en dynamische efficiëntie ligt de nadruk bij dit beleidsprobleem eerder bij dynamisch dan bij statisch: zelfs een suboptimale uitbreiding van capaciteit kan immers beter zijn dan een stagnatie in investeringen.
- Het bepalen van toegangsvoorwaarden (third party access) is het belangrijkste reguleringsinstrument van de toezichthouder. Een manier om recht te doen aan huidige en toekomstige belangen is om de voorwaarden te laten variëren in de tijd: lage tarieven nu zijn goed voor concurrentie in diensten nu, maar kunnen de prikkel tot investeren verminderen. De toezichthouder kan van te voren aankondigen dat de tarieven in de toekomst stijgen. Dit gaat alleen op voor die delen van het netwerk die dupliceerbaar of vernieuwbaar zijn.
- Het openstellen van de kabel (mandated access) is goed voor de televisie- en internetmarkten. Het heeft hooguit enige nadelen voor breedbandcapaciteit als de kabelexploitanten geen redelijk rendement op toegang krijgen en de kabel de toekomst voor breedband is (hetgeen lang niet zeker is).
- Er moet aandacht zijn voor zogeheten 'prioritization technologies'. Deze technologie stelt netwerkspelers in staat eigen klanten te bevoordelen ten opzichte van andere klanten, bijvoorbeeld met snelheid en toegang. Bezien moet worden of dit de concurrentie niet teveel belemmert.

Consolidering en allianties (ontwikkeling III)

Getriggerd door technologie en internationalisering veranderen marktstructuren snel in telecomland. Een afruil kan bijvoorbeeld ontstaan doordat fusies marktmacht vergroten (lagere statische efficiëntie) maar grootschalige investeringen vergemakkelijken (hogere dynamische efficiëntie). Is dat reden voor beleid?

We trekken drie conclusies:

- Horizontale fusies en allianties zijn in de regel geen reden voor speciale aandacht (anders dan via de Mededingingswet). Er zijn twee uitzonderingen: (i) het is opvallend dat er in Mededingingsland zo weinig aandacht is voor deelnemingen (cross shareholdings). Deelnemingen tussen concurrerende partijen reduceren de intensiteit van concurrentie en verdienen dus aandacht. (ii) Indien fusies leiden tot 'gesloten oligopolies' (tight oligopolies), waarbij een beperkt aantal spelers opereren op een markt die in aanzienlijke mate afgesloten is voor toetreders, is extra waakzaamheid vereist omdat de Mededingingswet niet goed toegerust is op het oplossen van problemen bij dergelijke gesloten oligopolies.
- Bij telecommunicatie is speciale aandacht nodig voor verticale constructies, zoals verticale integratie of verticale afspraken. De Mededingingswet geeft meer ruimte voor verticale acties dan voor horizontale. Daar is op zich een goede reden voor maar in telecomland zijn verticale acties net zo gevaarlijk als horizontale, omdat ze de concurrentie ernstig kunnen beperken. Zo kan het gevaarlijk zijn als één partij zowel het netwerk als de 'content' als de diensten in één hand heeft.
- Bij het beoordelen van gedrag en fusies is het vaak belangrijker naar de gevolgen voor dynamische efficiëntie te kijken dan voor statische efficiëntie.

Conclusie

Deze studie analyseert toekomstige beleidsvragen in telecomland waarbij de afruil tussen statische en dynamische efficiëntie centraal staat.

We trekken vijf algemene beleidsconclusies:

1. De opzet van de markt is van groot belang voor zowel statische als dynamische efficiëntie.
2. Bij keuzes tussen statische en dynamische efficiëntie is het vaak beter de nadruk op dynamische efficiëntie te leggen.
3. Het bepalen van toegangsvoorwaarden is een belangrijk beleidsinstrument. Het geloofwaardig aankondigen dat tarieven in de toekomst gaan stijgen kan goed zijn voor zowel statische als dynamische efficiëntie.
4. Het verlagen van toetredingsdrempels is vaak gemakkelijker en effectiever dan directere vormen van regulering.
5. Speciale mededingingsaandacht is vereist voor deelnemingen tussen concurrerende partijen, verticale relaties en technologieën waarbij een netwerkspeler zijn klanten kan beoordelen.