

De draad kwijt?

Onderzoek naar de gang van zaken rond de
Nederlandse UMTS-veiling

Juni 2001

Eindredactie:

M.C.W. Janssen

A.P. Ros

N. van der Windt

© Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2001

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

ISBN 90 5539-112-3

Ontwerp omslag en digitale fotografie: Young Design, www.young-design.nl
Druk: ISO-Groep, Hardinxveld-Giessendam, www.isodrukkerij.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	7
Voorwoord.....	21
1 Inleiding.....	23
2 Verantwoording.....	25
2.1 Team.....	25
2.2 Aanpak.....	26
2.3 Informatie.....	29
2.4 Voorbehoud.....	31
3 Procesbeschrijving.....	33
3.1 Achtergrond.....	33
3.2 Voorbereiding vergunningverlening.....	34
3.3 De veiling.....	39
3.4 Na afloop van de veiling.....	40
3.5 Financiële problemen telecombedrijven.....	42
3.6 Internationale vergelijking.....	43
4 Achtergronden.....	51
4.1 Technische achtergrond.....	51
4.2 Economische achtergrond.....	59
4.3 Juridische achtergrond.....	74
5 Doelstellingen.....	85
5.1 Doelstellingen van het frequentiebeleid.....	85
5.2 De keuze voor veilen.....	88
5.3 Doelstellingen van de UMTS-veiling.....	94
5.4 Conclusie.....	101
6 Voorbereiding van de veiling.....	103
6.1 Het aantal kavels.....	103
6.2 Reserveren van een kavel voor een nieuwkomer.....	115
6.3 Roaming.....	122
6.4 Type veiling.....	136
6.5 Conclusie.....	144

7	Uitvoering van de veiling.....	149
7.1	Voorafgaand aan de veiling.....	149
7.2	De eerste veilingronden.....	152
7.3	Versatel en Telfort.....	153
7.4	Conclusie	169
8	Evaluatie van de veilinguitkomsten	171
8.1	Overzicht van verschillende evaluaties.....	171
8.2	Informatievoorziening aan de Tweede Kamer	177
8.3	Analyse	181
9	Conclusies en aanbevelingen.....	189
9.1	Conclusies	189
9.2	Aanbevelingen	196
	Referenties.....	201
Bijlage 1	Gebruikte afkortingen	207
Bijlage 2	Geïnterviewde personen.....	208
Bijlage 3	Chronologisch overzicht.....	210
Bijlage 4	Deelnemers aan het OPT.....	221
Bijlage 5	Overzicht biedproces	222
Bijlage 6	Enquête over roamingverplichtingen in het buitenland.....	223

Samenvatting

In opdracht van de Tweede Kamer heeft een groep onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam, aangevuld met technische expertise van TNO en met buitenlandse experts, de gang van zaken rond de Nederlandse veiling van UMTS-frequenties onderzocht. Deze samenvatting zet de analyse en de belangrijkste conclusies op een rij. De conclusies zijn gerangschikt naar de onderwerpen zoals die in het rapport aan de orde komen: doelstellingen van de toewijzing en keuze voor het veilingmechanisme, voorbereiding van de veiling, uitvoering van de veiling en evaluatie van de veilinguitkomsten. Deze samenvatting wordt afgesloten met een algehele evaluatie. Voor de analyse van de achtergronden die aan deze samenvatting ten grondslag liggen wordt verwezen naar de desbetreffende hoofdstukken in het rapport. In hoofdstuk 2 is de verantwoording van het onderzoek te vinden.

1. Allereerst worden hier kort de belangrijkste conclusies van het onderzoek op een rij gezet.
 - De doelstellingen van de veiling zijn nooit duidelijk geformuleerd. Dit had belangrijke gevolgen voor de zorgvuldigheid waarmee de voorbereiding en de evaluatie van de veiling heeft plaatsgevonden.
 - Het veilingontwerp gaf nieuwkomers weinig kans. Dit kwam onder andere door het feit dat geen additionele maatregelen ten aanzien van roaming zijn genomen en door de keuze van een simultane meerrondenveiling. Dit ondanks het feit dat het belang van nieuwkomers eerder door het ministerie van V&W in het Consultatiedocument duidelijk was aangegeven.
 - Op cruciale onderdelen heeft het ministerie van V&W onafhankelijk advies niet opgevolgd (het advies van de OPTA met betrekking tot roaming), dan wel niet gevraagd (de beslissing om vijf *ongelijke* kavels te veilen).
 - Het uiteindelijke veilingontwerp is nooit in zijn geheel ter advies voorgelegd aan de NMa, de OPTA of externe deskundigen.

- Het ministerie van V&W heeft niet de relevante conclusies getrokken uit haar ervaring met de DCS-1800-veiling.
- In toekomstige veilingreglementen zou de mededingingsautoriteit een belangrijke plaats moeten krijgen.
- Gegeven de vormgeving van de veiling, het tijdstip (tussen die van het Verenigd Koninkrijk en die van Duitsland) en het turbulente einde ervan, alsmede de door het onderzoeksteam verkregen informatie dat een aantal marktpartijen hun biedlimiet nog lang niet had bereikt, kan worden betwijfeld of de veilingopbrengst optimaal was.
- De evaluatie van de regering zoals die in de brief van 4 september 2000 is vastgelegd, onderbouwt onvoldoende dat de doelstellingen van de veiling zijn gerealiseerd.

Doelstellingen

2. De doelstellingen die de overheid met het verdelen van UMTS-frequenties wilde bereiken zijn op verschillende plaatsen verschillend verwoord. Met enige goede wil kan worden gesteld dat twee doelstellingen op de voorgrond hebben gestaan: (i) het op een efficiënte wijze verdelen van de beperkt beschikbare hoeveelheid frequenties ten behoeve van UMTS-diensten (efficiëntie van de veiling) en (ii) het bewerkstelligen van voldoende concurrentie zodat een innoverend dienstenaanbod in de markt na de veiling ontstaat (efficiëntie van de markt). Daarnaast werd het redelijk gevonden dat marktpartijen voor het gebruik van frequenties moeten betalen, omdat het bezit van frequenties een economische waarde vertegenwoordigt die niet (alleen) aan de aandeelhouders van de bedrijven met een licentie ten goede zou moeten komen. De precieze betekenis van deze financiële doelstelling is moeilijk duidelijk te krijgen.
3. Maximalisatie van de veilingopbrengst heeft op zichzelf gezien nooit een dominante rol gespeeld in de openbare discussies voorafgaand aan de veiling, al speelde dit punt wel een rol in de interne discussie in het ministerie van Financiën over de timing van de veiling en de keuze voor het aantal kavels. Sterker nog, vanuit verschillende kanten, ook vanuit

de Tweede Kamer, is benadrukt dat marktpartijen niet *te veel* zouden moeten betalen uit angst dat dit ten koste zou gaan van het aanbod van eersteklas telecomdiensten tegen redelijke prijzen. De discussies over de opbrengst ontstonden pas nadat de UMTS-veiling in Groot-Brittannië veel geld had opgeleverd en er op basis van die uitkomsten schattingen werden gemaakt van de geldopbrengst van de Nederlandse veiling. Toen de opbrengst in Nederland aanzienlijk lager uitkwam (ook per hoofd van de bevolking) ten opzichte van wat men op basis van de Britse veiling had berekend, vonden velen, ook in de Tweede Kamer, de opbrengst van de Nederlandse veiling te laag.

4. Er zijn geen doorslaggevende juridische argumenten maximalisatie van de geldopbrengst als hoofddoelstelling te poneren. De Telecommunicatiewet en de Vergunningenrichtlijn 97/13 spreken over efficiënt gebruik van frequenties en van voldoende concurrentie om te komen tot een innoverend dienstenaanbod. Over een maximale opbrengst voor de overheid wordt niet gerept. Voor maximalisatie van de geldopbrengst bestaat dan ook geen duidelijke juridische basis. Wel kan het juridische kader zo geïnterpreteerd worden dat geldopbrengst een afgeleide doelstelling is. Voor het antwoord op de vraag of het verdeelmechanisme efficiënt is, moet er voldoende concurrentie zijn voor het verkrijgen van de vergunningen (genoeg deelnemers aan de veiling). Dit betekent dat tijdens een veiling concurrenten elkaar voldoende moeten uittesten. Het biedproces resulteert dan automatisch in een optimale veilingopbrengst, gegeven de overige doelstellingen.
5. Vanuit economisch oogpunt bezien zou een zo hoog mogelijke geldelijke opbrengst wel een duidelijke doelstelling moeten zijn. Een hoge veilingopbrengst maakt het mogelijk de staatsschuld (en daarmee de belastingen) te verlagen. Dit betekent niet dat de opbrengst allesbepalend moet zijn. De geldopbrengst zou bijvoorbeeld wellicht zijn gemaximaliseerd als er slechts één vergunning zou zijn geveild. Het dan ontstane monopolie is echter vanuit economisch oogpunt (welvaartsverlies) niet gewenst. Echter, bij bijvoorbeeld de keuze tussen vier of vijf kavels moet een expliciete afweging worden gemaakt tussen

het effect op de concurrentie in de markt en het effect op de geldopbrengst.

Keuze voor veilen

6. Voor het verdelen van schaarse frequenties zijn globaal gesproken twee alternatieven voorhanden, namelijk een vergelijkende toets (*beauty contest*) en een veiling. Nederland heeft ervaring met beide mechanismen. Bij het verdelen van het GSM-spectrum werd eerst een vergelijkende toets georganiseerd waarbij Libertel een licentie verkreeg. Enkele jaren later werd een veiling gehouden waar uiteindelijk drie andere aanbieders (Telfort, Dutchtone en Ben) uit naar voren kwamen. Een vergelijkende analyse van de twee instrumenten is al vaak gemaakt en een veiling kwam daar vrijwel altijd als beste verdeelmechanisme uit. Een veiling is over het algemeen efficiënt, transparant en snel. In een wereld waarin marktpartijen over veel betere informatie beschikken dan de overheid met betrekking tot de economische waarde van het aangeboden goed (in dit geval de etherfrequenties), dwingt een veiling marktpartijen “to put their money where their mouths are”, en deze waarden daadwerkelijk te vertalen in hun biedgedrag.
7. Bij het beoordelen van het veilingmechanisme als “efficiënt, transparant en snel” moet wel een aantal kanttekeningen worden gemaakt. Snelheid bestaat slechts bij de gratie van een zorgvuldig veilingontwerp. Zo'n ontwerp vergt een voorbereidingsproces van vele maanden of zelfs jaren. Snelheid is dus betrekkelijk. Ook transparantie verliest een deel van haar glans als wordt bedacht dat marktpartijen vanzelfsprekend hun kennis en relaties gebruiken om te trachten het veilingontwerp in hun voordeel bij te stellen. Efficiëntie van een veiling resulteert alleen als deze goed is ontworpen en daardoor alle potentiële marktpartijen min of meer gelijke kansen biedt een kavel te bemachtigen. Voor een goed ontwerp is een gedegen kennis van de relevante markt en van de theorie van de Industriële Organisatie nodig, alsook kennis van de veilingtheorie. Het is daarbij vooral van belang dat de verschillende ontwerpkeuzen in onderling verband worden gezien: “the devil is in the details”. Als een efficiënte toewijzing van een schaars goed een

expliciete doelstelling is, verdient, alles afwegende, veilen niettemin de voorkeur boven andere verdeelmechanismen, zoals een beauty contest.

Voorbereiding veiling

8. Nederland is het enige land in Europa waar licenties voor DCS-1800 (GSM) zijn geveild. De algemene indruk van deze veiling was dat zij redelijk goed is verlopen. Cruciaal in het ontwerp van die veiling was dat de twee zittende partijen (KPN en Libertel) niet op de twee grote kavels (met landelijke dekking) mochten bieden en dat de marktpartijen zelf in belangrijke mate de verdeling van de markt konden bepalen. Dit was mogelijk doordat er 16 kleine kavels werden geveild, waaruit een landelijk dekkend net kon worden geconstrueerd. Resultaat was dat er (na verloop van tijd) drie nieuwe aanbieders kwamen, namelijk Dutchtone, Telfort en Ben. De veiling was met andere woorden zo (asymmetrisch) opgezet dat nieuwkomers zeker (grote) kavels zouden kunnen verwerven, en dat elke potentiële nieuwkomer een redelijke kans had een licentie te verwerven.
9. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat oordeelde dat gegeven de ervaring met de DCS-1800-veiling het in grote mate zelf in staat was de UMTS-veiling gedegen voor te bereiden. Er heeft wel overleg met marktpartijen plaatsgevonden, maar er is slechts op onderdelen advies aan de wetenschap gevraagd. De verschillende toezichthouders hebben slechts over een eerste ontwerp advies gegeven. Geen enkele partij is bij het integrale veilingontwerp betrokken geweest. Ter vergelijking: in het Verenigd Koninkrijk heeft een team van veilingexperts en deskundigen op het gebied van de Industriële Organisatie drie jaar lang nauw samengewerkt met het Radiocommunications Agency om het integrale veilingontwerp op te stellen.
10. De voorbereiding van de verdeling van frequenties ten behoeve van UMTS in Nederland startte in juli 1998 met de publicatie van een Consultatiedocument UMTS van het ministerie van V&W. Uit dit document valt op te maken dat V&W op dat moment de komst van een nieuwe aanbieder op de UMTS-markt wenselijk achtte en dat gezien de

achterstandspositie van nieuwkomers, deze eventueel anders behandeld zouden moeten worden dan zittende partijen.

11. Op basis van de aanbevelingen van het UMTS Forum is in het Beleidsvoornemen van maart 1999 een ontwerp gekozen met vier gelijke kavels van 35 (2x15 gepaard en 5 ongepaard) MHz. Ook werd besloten de zittende mobiele-telefonieaanbieders niet de verplichting op te leggen buitenstaanders (onder voorgeschreven voorwaarden) toegang te verlenen tot hun bestaande GSM-netwerk ("roaming"). Men ging ervan uit dat dit reeds in voldoende mate was geregeld in de Telecommunicatiewet. Tenslotte werd besloten geen kavel te reserveren voor een nieuwkomer.
12. In de adviesronden die volgden, bleek dat vrijwel geen van de geconsulteerde partijen een voorkeur had voor vier kavels. Van de zittende marktpartijen zou dan tenminste één partij geen UMTS-licentie krijgen, zodat er veel concurrentie op de veiling zou ontstaan. Een eventuele keuze van vijf gelijke kavels (van ieder 25 MHz) zou voor de meeste zittende aanbieders wel acceptabel zijn indien de dan nog beschikbare ruimte in de toekomst zou worden vrijgegeven. KPN stelde voor twee grote en drie kleine kavels te veilen. De OPTA, en ook de NMa, zouden vanuit concurrentie-overwegingen liever meer dan vier partijen in de markt hebben, maar zagen in dat er, gegeven de beschikbare hoeveelheid frequenties en het op dat moment technisch nodig geachte spectrum van 35 MHz, niet meer dan vier kavels beschikbaar konden worden gesteld. Alle zittende marktpartijen onderschreven het voornemen geen kavel te reserveren voor nieuwkomers. Wel konden enkele zittende partijen zich vinden in het veilen van zes kavels, zodat dan *de facto* een nieuwkomer ook een kavel zou krijgen. De OPTA stelde met klem dat een nieuwkomer de ontwikkeling en de innovatie van UMTS-diensten zou stimuleren en achtte het noodzakelijk dat roamingrechten voor eventuele nieuwkomers in de vergunning zouden worden opgenomen. De OPTA achtte de argumentatie van het ministerie dienaangaande onvoldoende en vreesde dat zonder roamingrechten nieuwkomers van deelname aan de veiling zouden afzien.

13. Het ministerie paste het veilingontwerp alleen met betrekking tot het aantal kavels aan. De definitieve beleidskeuzen die in januari 2000 bekend werden, gingen niet langer uit van vier maar van vijf kavels. De vijf kavels werden verdeeld in twee grote (35 MHz) en drie kleinere (25 MHz) kavels. Deze asymmetrische verdeling is niet gebaseerd op onafhankelijk advies. Roamingrechten werden echter nog steeds niet in de vergunning opgenomen, ondanks een tweede brief van de OPTA die nogmaals op het belang van roamingrechten wees. Ook bleef het ministerie bij het niet reserveren van een apart kavel voor nieuwkomers. Tenslotte legde het ministerie zich vast op een simultane meerrondenveiling.
14. De combinatie van keuzes (het opknippen van de beschikbare frequentieruimte in vijf kavels terwijl er vijf zittende partijen waren, het niet opnemen van roamingrechten in de vergunning, het niet reserveren van een kavel voor nieuwkomers en, tenslotte, een veiling bij opbod) maakte het voor nieuwkomers erg onaantrekkelijk aan de veiling deel te nemen. Nieuwkomers hebben een kostennadeel ten opzichte van zittende partijen. Ze hebben geen netwerk waarop ze kunnen voortbouwen en ze hebben nog geen vaste klantenkring. Gegeven deze achterstand was het erg onwaarschijnlijk dat nieuwkomers zittende partijen in een veiling bij opbod zouden kunnen overbieden. Het was daarom te verwachten dat weinig nieuwkomers aan een veiling met dit specifieke veilingontwerp zouden deelnemen.
15. Als één (of meer) van deze keuzen anders was geweest, hadden nieuwkomers meer kans gehad een kavel te bemachtigen en was de kans groter geweest dat meer partijen aan de veiling hadden deelgenomen. Zo hadden wellicht zes kavels geveild kunnen worden, waarbij een partij met een klein kavel van 20 MHz de toezegging zou hebben kunnen krijgen meer frequenties tot haar beschikking te krijgen zo gauw er additionele frequentieruimte vrij zou komen. Met betrekking tot het waarborgen van roamingrechten en het reserveren van een kavel voor een nieuwkomer is het eveneens duidelijk dat dit de veiling voor nieuwkomers aantrekkelijker had gemaakt. Ook bij een gesloten-

bodveiling (of een zogenaamde Anglo-Dutch auction) hebben nieuwkomers meer kans, omdat zittende partijen niet het bod van nieuwkomers kennen en aan de hand daarvan hun eigen bod kunnen bepalen. Uit de stukken en de interviews blijkt dat het ministerie dergelijke belangrijke overwegingen bij de uiteindelijke beslissingen over het integrale veilingontwerp kennelijk niet heeft meegenomen, terwijl deze wel in het Consultatiedocument worden genoemd.

16. De Tweede Kamer is op verschillende tijdstippen over de voorbereiding van de veiling geïnformeerd. Ten eerste heeft V&W de Tweede Kamer in 1998 geïnformeerd over de evaluatie van de veiling van DCS-1800-frequenties. De evaluatie concludeerde dat het gekozen veilingmodel adequaat was. Voorts vond in oktober 1999 overleg met de Kamer plaats over de zogenaamde Digitale Delta. Tijdens dit overleg kwam het beleid ten aanzien van UMTS specifiek aan de orde. Tot slot werd in maart 2000 de brief van V&W met de definitieve beleidskeuzen besproken met de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat. Het was dan ook bij de Tweede Kamer bekend dat het advies van de OPTA ten aanzien van roaming niet was overgenomen, hoewel de Kamer wellicht op dat moment niet inzag wat het belang van het OPTA-advies was. Tijdens dit overleg werd het kabinet geen belemmeringen opgelegd de veiling verder volgens de reeds gemaakte keuzen voor te bereiden.

Uitvoering van de veiling

17. Toen het veilingontwerp eenmaal vaststond, konden marktpartijen zich vanaf april 2000 inschrijven. Zij hadden op dat moment nog alle ruimte zich vrijelijk te bewegen (fusies, strategische allianties, overnames), terwijl voor de overheid alles vastlag. Het veilingontwerp was gepubliceerd en er waren geen bepalingen die bijvoorbeeld veranderingen in het ontwerp op het laatste moment (als reactie op marktontwikkelingen) nog mogelijk maakten. Alleen de NMa kon op basis van de Mededingingswet bepaalde fusies eventueel verbieden. Omdat sommige nieuwkomers (zoals Hutchison en NTL Nederland) uiteindelijk besloten niet deel te nemen en omdat anderen fuseerden (Ben en Deutsche Telekom) bleven er slechts zes partijen over voor vijf

kavels. Op dat moment werd duidelijk wat al verwacht had kunnen worden, namelijk dat het veilingontwerp ongeschikt was voor de specifieke Nederlandse situatie met vijf zittende partijen. De veiling kon vanwege algemene beginselen van behoorlijk bestuur echter niet meer worden afgeblazen, en omdat conditionele veilingregels ontbraken kon ook niet meer tot een ander type veiling worden overgegaan.

18. Aan het begin van de veiling kwam al snel een ontwerpfout aan het licht, die voortkwam uit de combinatie van het gebruik van paskaarten en het hanteren van een harde minimumprijs. Tijdens de eerste ronden maakten alle partijen op één na gebruik van de hun geboden (beperkte) mogelijkheid niet te bieden (paskaarten). Als gevolg daarvan was de veilingmeester gedwongen volgens de regels van het spel de minimum aanvangsprijs voor vier van de vijf kavels te verlagen tot nul. Op één kavel was direct al de minimumprijs geboden. Als op dat moment een partij zich had teruggetrokken, dan had dit ernstige financiële consequenties gehad. Het is daarom verstandig voor volgende veilingen zich te bezinnen op de combinatie van paskaarten en een zogenaamde “zachte” minimumprijs. Dit kan bijvoorbeeld door de mogelijkheden voor de introductie van een “harde” minimumprijs in de wet op te nemen. Het zou voorts verstandig zijn de mogelijkheid in het ontwerp in te bouwen de veiling af te gelasten in geval zich in de ogen van de overheid ongewenste ontwikkelingen voordoen.
19. De veiling zelf is tot het laatste weekend zonder veel problemen verlopen. Over wat er in het laatste weekend gebeurde kan dit rapport kort zijn. Gegeven het feit dat marktpartijen elkaar tegenspreken en gegeven de beperkte bevoegdheden van de onderzoekers om te achterhalen welke informatie juist is, moet worden volstaan met een drietal opmerkingen. Ten eerste was het gegeven de onzekerheid wat er precies gebeurd is in het weekend tussen vrijdag 21 juli en maandag 24 juli en de mogelijke impact op de veiling en de asymmetrische informatie die er op de ochtend van 24 juli bestond, beter geweest als de veiling verdaagd was om tijd in te ruimen voor beraad. De veiling was op 6 juli al begonnen met een schorsing en zulks was ook mogelijk geweest op maandagochtend 24 juli. Ten tweede kunnen vraagtekens

worden geplaatst bij het standpunt dat de brief van Telfort geen inbreuk vormde op de veilingregels omdat het een eenzijdige gedraging betrof die de handelingsvrijheid van Versatel onverlet liet. De verschillen in formulering tussen de algemene mededingingsregels en de Regeling Veiling laten toe te argumenteren dat het veilingreglement strengere eisen bevat. Ook is veel nadruk gelegd op de afwezigheid van samenspanning en lijkt onvoldoende te zijn onderzocht of het verbod van misbruik van economische machtspositie was geschonden. Ten derde is het belangrijk de mededingingsautoriteit een duidelijke plaats in het veilingreglement te geven, omdat het constateren van inbreuken op de mededingingsregels het best in handen kan worden gelegd van ter zake kundige specialisten.

Evaluatie van veilinguitkomsten

20. Het is moeilijk de geldopbrengst van de Nederlandse veiling te vergelijken met de opbrengst in andere Europese landen aangezien de uitgangssituaties belangrijk van elkaar verschillen. In Nederland waren immers reeds vijf bedrijven actief in de mobiele telefoniemarkt en het was onduidelijk of er ruimte was voor een zesde aanbieder. Het is intussen wel opvallend dat de opbrengst per hoofd van de bevolking in Nederland substantieel lager was dan die in het VK en Duitsland, terwijl de Nederlandse veiling in de tijd gezien tussen die twee andere landen plaats vond. De veilingopbrengst had heel goed (substantieel) hoger kunnen uitvallen als de gebeurtenissen van het laatste weekend niet hadden plaatsgevonden, dan wel wanneer de staatssecretaris daarop anders had gereageerd. Voor de evaluatie van de veilinguitkomsten is dit echter ook niet van groot belang omdat een maximale veilingopbrengst als zodanig nooit een hoddoelstelling was. De beoordeling of de Nederlandse veiling geslaagd is, moet vooral plaatsvinden in het licht van de twee hoofddoelstellingen zoals geformuleerd onder 2.
21. De overheid heeft tot op dit moment niet adequaat aangegeven of met het resultaat van de veiling deze twee doelstellingen zijn gehaald. Met betrekking tot de vraag of de meest efficiënte bedrijven de kavels hebben gekregen kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt. De

vijf zittende partijen hebben allemaal een licentie verworven, waarbij opgemerkt moet worden dat één van die partijen door haar fusie met Deutsche Telekom een andere gedaante heeft gekregen. Het zou kunnen zijn dat deze bedrijven bij dit veilingontwerp de kavels het hoogst waardeerden. Het kan echter ook goed zijn dat meer efficiënte bedrijven niet aan de veiling hebben meegedaan vanwege de asymmetrische situatie waarin zij zich bevonden ten opzichte van de zittende partijen. Daarnaast blijft het, gezien de wijze waarop de veiling eindigde, onduidelijk of Versatel uiteindelijk toch zou afhaken omdat ze minder voor een kavel overhad dan de andere partijen, of dat zij een goede kans op een kavel had gemaakt als de brief van Telfort niet zou zijn verstuurd. Tenslotte is het zo dat, gezien het feit dat de waarderingen van partijen afhangen van het veilingontwerp, nieuwkomers bij een ander veilingontwerp waarschijnlijk meer voor een kavel zouden hebben overgehad. Kortom, het antwoord op de vraag of de eerste hoofddoelstelling is gehaald kan niet goed worden gegeven.

22. De vraag of de bedrijven in de nog te ontwikkelen UMTS-markt in onderlinge concurrentie innovatieve diensten zullen aanbieden, kan ook nog niet definitief worden beantwoord. Deze vraag is vooral van belang voor de positie van de Nederlandse consument in termen van keuzevrijheid, toegankelijkheid en kwaliteit van het UMTS-aanbod. Het argument uit de brief van 4 september 2000 van V&W en Financiën aan de Tweede Kamer dat de huidige vijf partijen in de GSM-markt voor de laagste prijzen in Europa zorgen is niet geruststellend. Nederland was het enige land waar op de GSM-markt op enig moment drie nieuwkomers actief waren. Nieuwkomers hebben groot belang bij het verwerven van klanten en hebben een extra grote prikkel om zich concurrerend en innoverend op te stellen. Nu is Nederland echter één van de weinige landen waar op de UMTS-markt geen nieuwkomer actief zal zijn. De competitieve situatie van de GSM-markt in Nederland is daarom zeker niet zonder meer te vertalen naar de UMTS-markt.

Algehele evaluatie

23. Gegeven de ter beschikking staande informatie stelt het onderzoeksteam vast dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat niet voldoende expertise in huis had, dan wel voldoende expertise geconsulteerd heeft om de veiling goed voor te bereiden. Hiervoor kunnen de volgende argumenten worden genoemd. Ten eerste is uit de vergelijking van de UMTS- en de DCS-1800-veiling niet door het ministerie geconcludeerd dat de uitgangssituaties van de twee veilingen wezenlijk van elkaar verschilden. Bij de DCS-1800 waren slechts twee zittende partijen actief, en bij UMTS waren dat er vijf. Ten tweede heeft het ministerie niet ingezien dat de gekozen *veilingontwerpen* in deze twee gevallen zeer verschillend van elkaar waren. Nieuwkomers kregen een aparte behandeling bij de DCS-1800-veiling, terwijl dit bij de UMTS-veiling juist achterwege is gebleven. Ook zijn bij DCS-1800 veel kleine kavels geveild zodat marktpartijen de verdeling van het spectrum voor een deel zelf konden bepalen. Deze mogelijkheid (waar in Duitsland bij UMTS voor is gekozen) is in Nederland in het kader van de UMTS-veiling niet serieus overwogen. Ten derde heeft men bij de financiële schatting van de veilingopbrengst geen rekening gehouden met het specifieke veilingontwerp. Men heeft vooral naar de waarde van de kavels gekeken, terwijl het evident is dat de veilingopbrengst voor een belangrijk deel afhankelijk is van het veilingontwerp. Tenslotte was men onvoldoende op de hoogte van de keuzen ten aanzien van het veilingontwerp in het buitenland.

24. Anders dan bij de DCS-1800-veiling heeft het ministerie marktpartijen betrokken bij de besluitvorming. Niettemin bestaat de indruk dat nieuwkomers een geringe stem hebben gehad. Het resultaat is dat het veilingontwerp partijen uit deze groep weinig kans gaf een kavel te verwerven, terwijl het Consultatiedocument van 1998 nog expliciet stelde dat het belangrijk is nieuwkomers apart te behandelen. Bovendien is het OPTA-advies met betrekking tot roaming niet overgenomen. Het moet voor nieuwkomers een belangrijk signaal zijn geweest dat de toezichthouder zelf vraagtekens zette bij de manier waarop in Nederland roamingverplichtingen aan zittende partijen kunnen worden opgelegd.

De huidige wetgeving maakt het de OPTA zeer moeilijk om kostengeïntendeerde roaming af te dwingen, terwijl dit in de meeste Europese landen in het kader van de uitgifte van UMTS-licenties essentieel werd geacht en dit ook is gerealiseerd. Het ministerie is ook niet actief naar nieuwkomers op zoek gegaan. In het Verenigd Koninkrijk heeft Rothschild, als zakenbank voor de overheid, actief geprobeerd nieuwe partijen te interesseren in de veiling aldaar.

25. De Tweede Kamer is voorafgaand aan de veiling een aantal malen geïnformeerd over het beleid ten aanzien van de uitgifte van UMTS-frequenties. De Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat besprak het veilingontwerp in maart 2000 en maakte daarbij geen kritische opmerkingen die specifiek op het ontwerp betrekking hadden. Het onderzoeksteam adviseert de Kamer bij volgende gelegenheden van te voren de consequenties van details van het voorliggende veilingontwerp te onderzoeken. Een ander alternatief is slechts achteraf te controleren of het beleid en de uitvoering daarvan adequaat is geweest.
26. Met betrekking tot de brief van de minister van Financiën en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 4 september 2000 aan de Tweede Kamer valt een aantal zaken op. Ten eerste is de doelstelling van de UMTS-veiling daarin niet duidelijk geformuleerd. Ten tweede gaat de brief vooral in op de geldopbrengst, terwijl deze van te voren niet als hoofddoelstelling was geponeerd. Ten derde blijft de brief vaag met betrekking tot de evaluatie in het licht van de twee hoofddoelstellingen, zoals deze door het onderzoeksteam zijn geïdentificeerd. Nergens wordt overtuigend aangetoond dat met de veiling de twee doelstellingen zijn gerealiseerd.

Voorwoord

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft een onderzoeksgroep van de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) de gang van zaken rond de zogeheten UMTS-veiling onderzocht.* Het team was aangevuld met technische expertise van TNO. In feite vroeg de Tweede Kamer om een onafhankelijke “second opinion” over de totale gang van zaken rond deze veiling, nadat de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de minister van Financiën in een brief van 4 september 2000 aan de Kamer hun zienswijze hierover hadden gegeven. Het onderzoek waarvan dit rapport verslag doet, is gebaseerd op een veelheid van informatie die is verkregen door bestudering van de relevante documenten en door middel van interviews met betrokkenen, waaronder vertegenwoordigers van de bij de veiling betrokken departementen en van de telecombedrijven. Het onderzoek is vanuit de Kamer begeleid door een commissie met vertegenwoordigers van de ambtelijke staf van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat en van het recent opgerichte Onderzoeks- en Verificatiebureau (OVB) van de Tweede Kamer.

Het contract voor dit onderzoek ging per 1 februari 2001 in en volgens de aanvankelijke planning zou het team de resultaten van het onderzoek per 1 mei daaropvolgend presenteren. De rapportage is echter aanzienlijk vertraagd omdat de informatie op basis waarvan het onderzoek heeft plaatsgevonden zeer vertraagd aan het onderzoeksteam ter beschikking kwam. De reden is dat het mandaat van de Kamer, in casu het OVB, met betrekking tot het ter beschikking stellen van door de regering aangemerkte vertrouwelijke informatie aan een extern onderzoeksteam ter discussie stond. Als gevolg daarvan heeft uitgebreid en tijdrovend overleg plaatsgevonden tussen Kamer en regering om te komen tot een regeling die

* UMTS behoort tot de derde generatie van mobiele communicatiesystemen. De afkorting staat voor Universal Mobile Telecommunications System. Voor technische achtergronden van UMTS wordt verwezen naar § 4.1.

ook voor toekomstig door de Kamer geïnitieerd onderzoek geldig is. Een soortgelijke regeling moest ook worden getroffen met betrekking tot interviews van de bij het beleid betrokken ambtenaren.

Het onderzoeksteam spreekt haar dank uit voor de medewerking van alle personen en instituten die tijd hebben uitgetrokken voor interviews en die moeite hebben gedaan de gevraagde informatie op te leveren. Dit geldt in de eerste plaats de medewerkers van de telecombedrijven die allen ruimhartig hun medewerking gaven. Het betreft verder buitenstaanders die op één of andere wijze, als adviseur of anderszins, bij de veiling betrokken zijn geweest. Tenslotte geldt dit de ambtenaren van de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Financiën en Economische Zaken die, nadat de gesprekken rond het protocol over de wijze waarop de informatie ter beschikking zou worden gesteld waren afgerond, bereid waren over de aspecten rond de UMTS-veiling te discussiëren. Het team bedankt verder het OVB en de staf van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat voor hun bijdragen aan de discussie en hun inspanningen om de benodigde informatie te verkrijgen. Tenslotte bedankt het team Ilona van Dijk, Ina Doorn en Wilma van den Heuvel voor het nauwgezet en meestal onder grote tijdsdruk bewerken van het manuscript.

Rotterdam, juni 2001

M.C.W. Janssen
A.P. Ros
N. van der Windt

1 Inleiding

Van 6 tot en met 24 juli 2000 werden door de Nederlandse overheid de frequenties voor derde generatie mobiele telefonie geveild. De voorbereiding, de uitvoering en de uitkomst van deze zogeheten UMTS-veiling zijn aanleiding geweest tot veel debat, zowel in de politiek als daarbuiten. De discussie spitste zich vooral toe op de financiële opbrengst van de veiling, die veel lager uitviel dan door velen was verwacht en dan in het Verenigd Koninkrijk en in Duitsland was gerealiseerd. Het debat werd aangewakkerd door de commotie die ontstond nadat ten minste één deelnemer aan de veiling zich tekort gedaan voelde en daarmee naar buiten kwam, en nadat de media uitgebreid over de verwickelingen rond de veiling publiceerden.

Op voorstel van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat heeft het Presidium van de Tweede Kamer der Staten-Generaal besloten een extern onderzoeksbureau te vragen een onafhankelijke “second opinion” te geven over de totale gang van zaken rond deze veiling, alsmede over de zienswijze hierop van de regering zoals onder andere gepresenteerd in haar brief aan de Kamer van 4 september 2000.¹

Het doel van het onderzoek is dat de Tweede Kamer:

“kan beschikken over een onafhankelijke second opinion op de totale gang van zaken rond de veiling van UMTS-frequenties in Nederland, met name voor wat betreft het optreden van de regering hierin. Dit alles tegen de achtergrond van de uiteindelijke betekenis van de veiling voor met name de positie van de Nederlandse consument in termen van keuzevrijheid, toegankelijkheid en kwaliteit van het aanbod.”²

¹ Tweede Kamer (1999-2000), Frequentiebeleid. Brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën, 24 095, nr. 55.

² Staatscourant (2000), *Onderzoek UMTS-veiling*, nr. 242, 13 december, blz. 37.

Dit impliceert dat het onderzoek zich moet richten op zowel het proces van voorbereiding, uitvoering en uitkomst van de veiling, alsook op de inhoudelijke aspecten ervan. Bij de inhoud komen vragen aan de orde als de keuze voor veilen en het ontwerp van de veiling, de opzet van de veiling zelf, en de uitkomsten van de veiling in het licht van wat ermee werd beoogd. Bij dit laatste speelt de uiteindelijke markt van telecomdiensten een belangrijke rol. Voorts besteedt het onderzoek expliciet aandacht aan de rol van de Tweede Kamer in de totale gang van zaken rond de veiling, inclusief de informatie waarover de Kamer beschikte bij haar oordeel.

Dit rapport is zowel beschrijvend als analyserend van aard. Dit komt tot uitdrukking in de indeling, die uit vier onderdelen bestaat:

- Inleiding en verantwoording (hoofdstuk 1 en 2),
- Chronologische beschrijving en achtergronden (hoofdstuk 3 en 4),
- Analyse van voorbereiding (hoofdstuk 5 en 6), feitelijk verloop (hoofdstuk 7) en afloop van de veiling (hoofdstuk 8),
- Conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 9).

Meer in detail is het rapport als volgt georganiseerd. Na deze inleiding verantwoordt hoofdstuk 2 de wijze waarop het onderzoek is aangepakt, welke informatie daarbij is gebruikt en wie aan het onderzoek hebben meegewerkt. Hoofdstuk 3 geeft een korte chronologische beschrijving van de feitelijke gebeurtenissen rond de veiling. Dit omvat de verschillende fasen voorafgaand aan de veiling, tijdens de veiling en na afloop daarvan, dus vanaf het moment dat de beleidsvoorbereiding is gestart tot en met de eindrapportage aan de Tweede Kamer. Hoofdstuk 4 schetst de technische, economische en juridische achtergronden van de veiling. De hoofdstukken 5 en 6 analyseren de voorbereiding van de veiling. Bij de evaluatie van het verloop van de veiling spelen de doelstellingen een belangrijke rol. In hoofdstuk 5 wordt hierop uitgebreid ingegaan. Tevens wordt in dit hoofdstuk bezien om welke redenen uiteindelijk is gekozen voor veilen als verdelingsinstrument van de beperkt beschikbare frequentieruimte. Hoofdstuk 6 bespreekt de achtergrond van de uiteindelijke keuzes en de wijze waarop de veiling uiteindelijk is ontworpen. De feitelijke uitvoering van de veiling en de resultaten komen ter sprake in respectievelijk de hoofdstukken 7 en 8. Het rapport besluit in hoofdstuk 9 met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen (lessen voor de toekomst).

2 Verantwoording

2.1 Team

De UMTS-veiling betreft een complexe materie, waaraan een veelheid van aspecten valt te onderkennen. Daarom is het onderzoek uitgevoerd door een team waarin meervoudige deskundigheid aanwezig was. Deze deskundigheid beslaat een viertal terreinen, te weten het economisch/speltheoretische, het juridische, het bestuurskundige en dat van de technische aspecten van de telecomsector.

Het onderzoeksteam bestond hoofdzakelijk uit deskundigen van de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR), aangevuld met technische expertise van TNO. Namens de EUR trad het Onderzoek Centrum voor Financieel Economisch Beleid (OCFEB) op als contractpartij. Het team bestond uit de volgende personen:

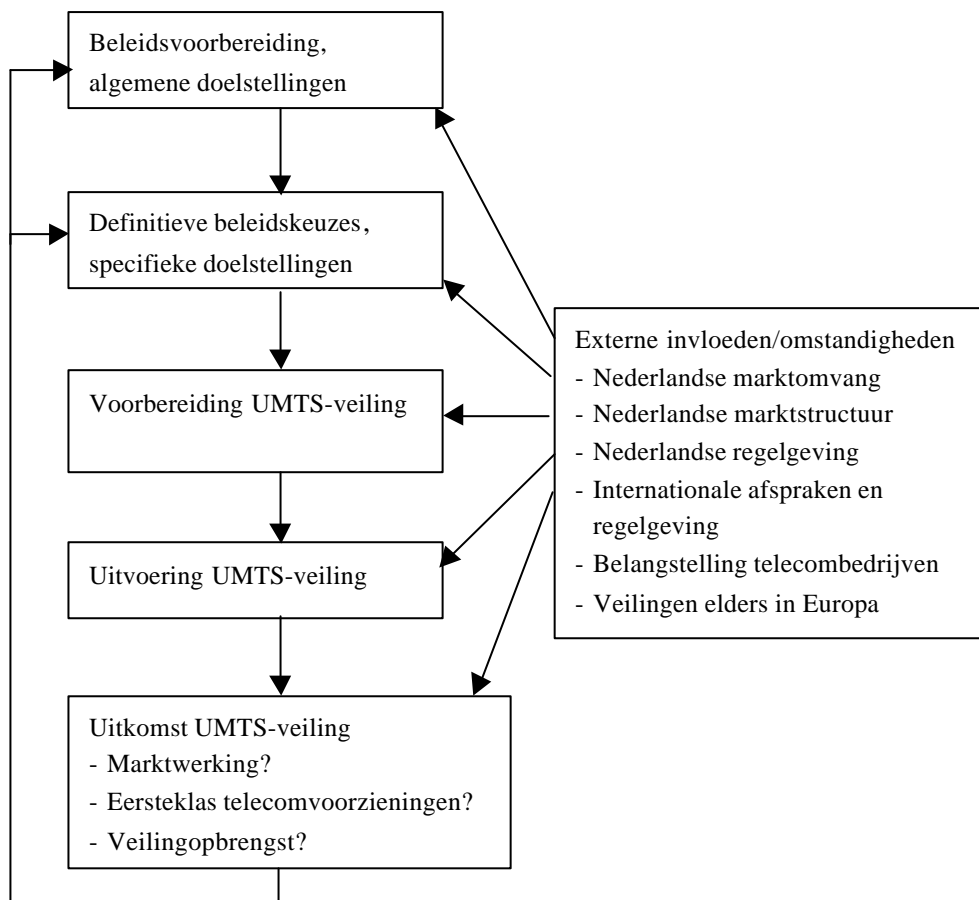
- prof. dr. M.C.W. Janssen, hoogleraar Micro-economie (EUR), projectleider (inhoudelijke leiding)
- drs. A.P. Ros, directeur OCFEB (EUR), projectleider (coördinatie)
- drs. N. van der Windt, directeur SEOR BV (EUR), projectleider
- dr. R.F.T. Aalbers, onderzoeker, OCFEB (EUR)
- prof.dr. R.J. van den Bergh, hoogleraar Rechtseconomie, Rotterdam Institute of Law and Economics (RILE) (EUR)
- prof.dr. W. Derksen, hoogleraar Bestuurskunde (EUR)
- drs. E. Dijkgraaf, onderzoeker, OCFEB (EUR)
- dr. H.L. Klaassen, universitair hoofddocent, Opleiding Bestuurskunde (EUR)
- drs. E. Maasland, onderzoeker, tot en met 31 mei 2001 op persoonlijke titel, daarna SEOR BV (EUR)
- drs. M. Varkevisser, onderzoeker, OCFEB (EUR)
- ir. P.J. van Vliet, senior consultant Telecommunicatie Infrastructuren, TNO Fysisch en Elektronisch Laboratorium

Voorts is op enkele momenten van het onderzoek door het team een beroep gedaan op vooraanstaande buitenlandse experts op het gebied van veilingtheorie en marktwerking. Het betreft de hoogleraren T. Börgers (University College, London), P.D. Klemperer (Nuffield College, Oxford University) en D.M.G. Newbery (Cambridge University). Deze experts hebben ook een ruime praktische kennis en ervaring in de advisering over recent gehouden veilingen in Europa, waaronder UMTS-veilingen.

2.2 Aanpak

Het onderzoek gaat uit van het onderscheid tussen doelstellingen, middel (veiling) en uitkomst van de allocatie van UMTS-frequenties. Meer in het bijzonder kunnen vijf belangrijke stappen worden onderscheiden, die in figuur 2.1 zijn weergegeven. Het onderzoek heeft de verschillende fasen van beleidsvoorbereiding tot en met de uitkomst van de veiling geanalyseerd. Tot slot zijn de uitkomsten beoordeeld in het licht van de door de regering geformuleerde doelstellingen.

Het onderzoek geeft een uitgebreide beschrijving en analyse van dit ingewikkelde proces van frequentieverdeling, met inbegrip van de context waarin de verschillende fasen zich hebben afgespeeld. Daarbij wordt waar nodig en relevant een onderscheid gemaakt tussen (a) inhoud, (b) proces, en (c) transparantie (informatievoorziening).

Figuur 2.1 Onderzoeksschema

De beleidsvoorbereiding is al in een vrij vroeg stadium gestart. Dit betrof onder andere consultatierondes met belanghebbenden. Op basis van deze voorbereidende activiteiten is de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (V&W)³, in samenspraak met het ministerie van Financiën (dat vooral een adviserende rol heeft gehad) vanwege haar specifieke deskundigheid en het

³ In het vervolg van dit rapport zal “Verkeer en Waterstaat” soms worden aangeduid met “V&W” of, wanneer daarover in de context geen misverstand kan bestaan, met “het ministerie”. Hetzelfde geldt m.m. voor “de staatssecretaris” (van V&W).

financieel-economische belang van de allocatie van UMTS-frequenties, gekomen tot definitieve beleidskeuzes. Deze keuzes zijn besproken met de Tweede Kamer en met belanghebbenden in de sector. Dit proces van beleidsformulering heeft uiteindelijk geleid tot de keuze van het veilingmechanisme voor de verdeling van de UMTS-frequenties.

Op grond van deze beleidskeuzes is de veiling voorbereid, die vervolgens feitelijk heeft plaatsgevonden van donderdag 6 juli tot en met maandag 24 juli 2000. Het onderzoek heeft zich vooral beziggehouden met de vraag welke doelstellingen er waren en in welke mate deze doelstellingen zijn gerealiseerd.

Randvoorwaarden en specifieke Nederlandse omstandigheden hebben een belangrijke rol gespeeld in het gehele proces. Bij de voorbereiding, de vormgeving en de uitvoering van de UMTS-veiling kon de regering met andere woorden niet over absolute beleidsvrijheid beschikken. Deze randvoorwaarden zijn van uiteenlopende aard. In de eerste plaats valt hierbij te denken aan juridische beperkingen, waarbij zowel de nationale als de Europese regelgeving van belang is. Daarnaast zijn er randvoorwaarden van bestuurlijke, technische, politieke en economische aard.

In andere Europese landen hebben ook allocaties van UMTS-frequenties plaatsgevonden. De belangrijkste kenmerken en uitkomsten daarvan zijn in het onderzoek betrokken. Behalve van de literatuur is hiervoor gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van de buitenlandse experts en van een eigen enquête.

De informatie en analyses vormen de basis van de conclusies over effectiviteit en efficiëntie van de veiling als instrument om de door de overheid geformuleerde doelen te behalen. Daarbij wordt niet alleen geoordeeld over het proces zoals dat uiteindelijk is verlopen, maar wordt tevens aangegeven op welke wijze de doelstellingen effectiever zouden kunnen zijn behaald. Hieruit kunnen tenslotte lessen voor de toekomst worden afgeleid.

Om tot een gefundeerd oordeel te kunnen komen over de wijze waarop de UMTS-veiling is voorbereid en uitgevoerd, is tenminste antwoord nodig op de volgende vragen, die tevens de belangrijkste analytische hoofdstukken van het rapport aangeven:

- Wat was de doelstelling, c.q. wat waren de doelstellingen van de veiling?
- Hoe heeft de voorbereiding van de veiling en het veilingproces in Nederland zich precies voltrokken?
- Welke randvoorwaarden golden ten aanzien van de opzet, de uitvoering en de afloop van de veiling?
- Welke rol heeft de Kamer in de totale gang van zaken rond de veiling gespeeld, met inbegrip van de informatie waarover de Kamer bij haar oordeel beschikte?
- Zijn er belangrijke verschillen tussen Nederland en andere Europese landen in de wijze waarop UMTS-frequenties zijn uitgegeven?
- Is, gegeven de doelstelling(en), de veiling adequaat vorm gegeven?
- Welke conclusies kunnen uit de analyse worden getrokken en welke aanbevelingen voor toekomstige uitgaven van schaarse goederen en diensten vloeien daaruit voort?

2.3 Informatie

Een onderzoek als het onderhavige staat of valt met inzicht in de informatie omtrent beleidsformulering en -uitvoering. Hiervoor is het niet alleen noodzakelijk dat de archieven worden opengesteld, maar ook dat alle direct betrokkenen worden geïnterviewd. Er zijn dan ook veel gesprekken gevoerd, zowel met private bedrijven, ministeries als adviseurs. Er heeft een uitgebreid onderzoek plaatsgevonden van de archieven van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, dat van Financiën en dat van Economische Zaken (EZ). Voorzover het door de betrokken ministeries als vertrouwelijk aangemerkte stukken betrof zijn deze aan de Tweede Kamer verstrekt en door de onderzoekers in het gebouw van de Kamer bestudeerd. De als niet vertrouwelijk bestempelde documenten zijn rechtstreeks aan het onderzoeksteam ter beschikking gesteld. Verder zijn de relevante stukken bestudeerd die door andere instellingen, zoals het OPT, de OPTA en de

NMa⁴ ter beschikking zijn gesteld. Tevens zijn documenten verkregen van de bij de veiling betrokken adviseurs en telecombedrijven. Voorts is een groot aantal openbaar toegankelijke artikelen, boeken, Kamerstukken e.d. geraadpleegd. Dit betrof zowel wetenschappelijke literatuur als verslaglegging van de Nederlandse veiling en van de uitgifte van UMTS-licenties elders in Europa. Deze literatuur is weergegeven in de lijst met referenties achterin dit rapport. Waar in de tekst expliciet naar dergelijke publicaties wordt verwezen, wordt daarvan ook in voetnoten de bronvermelding gegeven.

Tenslotte is een aantal bij het proces betrokkenen geïnterviewd. Dit betrof vertegenwoordigers van de departementen van V&W, Financiën en EZ (de NMa), adviserende instellingen en telecombedrijven. In een aantal gevallen heeft dit een ander licht geworpen op de informatie die het onderzoeksteam tot haar beschikking had. Bijlage 2 geeft een overzicht van de personen die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd.

Het onderzoek heeft hinder ondervonden van de wijze waarop de informatie door de twee meest betrokken departementen al dan niet aan de onderzoekers ter beschikking is gesteld. De wijze waarop het proces ter verkrijging van departementale informatie is verlopen heeft gevolgen gehad voor zowel het onderzoeksproces als voor het eindresultaat daarvan. Kort samengevat gaat het om de volgende punten:

1. De oplevering van het eindrapport is als gevolg hiervan met anderhalf tot twee maanden vertraagd.
2. De onderzoekers hebben tenminste tientallen stukken uit de departementale UMTS-archieven niet kunnen inzien, hetgeen zijn weerslag zou kunnen hebben op de analyse en de conclusies van dit rapport.
3. De onderzoekers weten niet met zekerheid of, en zo ja in hoeverre, de bemoeienis van V&W met vier interviews van niet-ambtelijke personen de verstrekking van informatie in deze gesprekken heeft beïnvloed. Wat betreft de mogelijke gevolgen hiervan voor de analyse en de conclusies van dit rapport geldt hetzelfde voorbehoud als onder punt 2.

⁴ Bijlage 1 geeft een overzicht van de gebruikte afkortingen en hun betekenis.

4. In een aantal gevallen zijn interviews gehouden voordat relevante archieven waren ingezien. Dit kan de functionaliteit van de interviews op een negatieve manier hebben beïnvloed.

Ofschoon de onderzoekers menen uit de bestudeerde literatuur en de interviews met betrokken personen een goed beeld van de gang van zaken rond de UMTS-veiling te hebben kunnen afleiden, hechten zij aan het gemaakte voorbehoud onder de hierboven genoemde punten 2, 3 en 4.

2.4 Voorbehoud

Dit onderzoek naar de gang van zaken rond de veiling van de UMTS-frequenties is gebaseerd op de informatie die is verstrekt aan het onderzoeksteam. Deze informatie is waar mogelijk gecontroleerd, maar de verantwoordelijkheid voor de juistheid van deze verstrekte informatie rust niet bij de onderzoekers c.q. bij OCFEB of de EUR, maar bij diegenen die deze informatie hebben verstrekt.

Alhoewel de onderzoekers c.q. OCFEB hebben gepoogd om bij het opstellen van dit rapport zo zorgvuldig mogelijk te werk te gaan, aanvaarden zij noch de EUR aansprakelijkheid voor eventuele schade die derden als gevolg van publicatie van dit onderzoek zouden lijden. Evenmin kunnen derden aan de bevindingen in dit rapport rechten ontleen.

Tenslotte zij vermeld dat bij het opstellen van dit rapport experts van buiten de EUR zijn betrokken. Bij het inschakelen van deze personen en/of instellingen hebben de onderzoekers c.q. OCFEB de nodige zorgvuldigheid in acht genomen, maar zij noch de EUR zijn aansprakelijk voor fouten of tekortkomingen van deze ingeschakelde personen en/of instellingen.

3 Procesbeschrijving

Dit hoofdstuk geeft een korte beschrijving van de belangrijkste gebeurtenissen voorafgaand aan, tijdens en na afloop van de UMTS-veiling. Het schetst het proces in grote lijnen, zodat de lezer zich snel een totaalbeeld kan vormen van de gang van zaken rond de veiling. In de hoofdstukken 5 tot en met 8 vindt een uitvoerige analyse van de ontwikkelingen plaats. Bijlage 3 geeft een uitgebreider chronologisch overzicht van de gebeurtenissen.

3.1 Achtergrond

In 1994 achtte de regering het wenselijk om behalve KPN een tweede operator in de markt voor mobiele telefonie te hebben. De mobiele telefonie stond toen nog in de kinderschoenen. Het kabinet stelde in eerste instantie voor een kandidaat te selecteren op basis van een vergelijkende toets. De winnaar zou 7,5% van zijn jaarlijkse winst afstaan in ruil voor het verkrijgen van de licentie. Het voorstel werd door de Tweede Kamer zodanig aangepast dat zij zich goed kon vinden in een vergelijkende toets als verdelingsinstrument. De Kamer vond wel dat de winnaar de licentie om niet moest verkrijgen. Na een selectieproces van drie maanden werd het latere Libertel⁵ in het voorjaar van 1995 gekozen uit een groep van vijf consortia.

Op 13 december 1995 stuurde de toenmalige minister van V&W een brief naar de Tweede Kamer waarin zij haar voorkeur uitsprak voor veilen bij de

⁵ Destijds heette dit bedrijf MT2. Het was een dochteronderneming van ING, met Vodafone als belangrijkste partner.

toewijzing van frequenties voor zakelijk gebruik.⁶ Op basis van een door Coopers & Lybrand⁷ uitgevoerd onderzoek stelde de minister (blz. 3):

“Het instrument is zeer transparant en kan leiden tot (aanzienlijke) opbrengsten voor de overheid.”

In februari 1998 werd voor de eerste keer een veiling gehouden op de markt voor mobiele telefonie voor de verdeling van de zogenaamde DCS-1800-frequenties. Bij deze veiling werden twee grote frequentieblokken voor landelijke vergunningen en een zestiental kleinere frequentieblokken aangeboden. De twee reeds actieve mobiele operators – KPN en Libertel – mochten alleen op de kleinere vergunningen bieden. De twee landelijke frequentieblokken kwamen uiteindelijk in handen van nieuwe aanbieders, namelijk Telfort en Dutchtone. De deelnemers die een aantal kleinere frequentieblokken hadden weten te verwerven verkochten deze vervolgens door aan Ben, zodat een derde nieuwe aanbieder in staat werd gesteld een GSM-netwerk op te zetten. De markt van mobiele telefonie kende vanaf dat moment vijf aanbieders.

3.2 Voorbereiding vergunningverlening

Op 19 mei 1998 bereikten de Europese ministers voor Telecommunicatie en Post een akkoord over een gecoördineerde invoering van UMTS. Er werd afgesproken dat deze derde generatie van mobiele telefonie in alle lidstaten gebruikt moest kunnen worden en dat de lidstaten voor het gebruik ervan tijdig nieuwe frequenties beschikbaar zouden stellen. In haar streven bij de Europese koplopers te behoren, publiceerde V&W reeds op 16 juli van dat jaar het *Consultatiedocument UMTS* met de bedoeling de visie van

⁶ Tweede Kamer (1995-1996), *Frequentiebeleid. Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*, 24 095, nr. 4.

⁷ Coopers & Lybrand (1995), *Meer marktwerking binnen een begrensde bandbreedte: onderzoek naar de mogelijkheden van de introductie van het marktmechanisme bij frequentieverdeling voor zakelijke toepassingen*, Utrecht.

belanghebbenden te vernemen.⁸ Hierin werden de bevindingen en uitgangspunten van de overheid voor de introductie van UMTS beschreven.

Beleidsvoornemen Vergunningverlening

Dit consultatieproces resulteerde in het opstellen van een *Beleidsvoornemen Vergunningverlening*.⁹ Dit werd op 25 maart 1999 naar het bij de Wet Advies en Overleg Verkeer en Waterstaat ingestelde Overlegorgaan Post en Telecommunicatie (OPT) gezonden.¹⁰ Hierin werd onder andere aangegeven dat het de bedoeling was vier vergunningen van 35 MHz te veilen en dat iedere aanbieder maximaal één vergunning kon verwerven. Het OPT besprak dit Beleidsvoornemen vervolgens op 14 april, 26 mei, 8 juli en 9 september 1999.

Behalve het OPT werd ook de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) in de gelegenheid gesteld advies te geven. Dit gebeurde in het kader van het Informatiestatuut Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit¹¹ en in verband met eventueel aan de vergunning te verbinden voorschriften en beperkingen (artikel 3.5 van de Telecommunicatiewet). Op 7 mei 1999 adviseerde de OPTA het ministerie meer dan vier vergunningen uit te geven. Hoewel de toezichthouder het voornemen van V&W geen vergunning voor een nieuwkomer te reserveren ondersteunde, was zij – in tegenstelling tot het Beleidsvoornemen – wél van mening dat eventuele nieuwkomers het recht moesten hebben om gebruik te maken van het GSM-netwerk van bestaande aanbieders (nationale roaming).

De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) werd op 17 juni 1999 advies gevraagd over de mededingingsrechtelijke aspecten van de veiling. Dit gebeurde op basis van artikel 18.3 van de Telecommunicatiewet. Op grond van dit artikel moet de NMa om advies worden gevraagd bij het eventueel

⁸ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998), *Consultatiedocument UMTS*, Den Haag, 16 juli.

⁹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1999), *Beleidsvoornemen UMTS. Brief aan de voorzitter en leden van het OPT*, 25 maart.

¹⁰ Zie voor een overzicht van de OPT-deelnemers bijlage 4.

¹¹ Staatscourant (1997), *Informatiestatuut Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit*, nr. 142, 29 juli, blz. 8.

uitsluiten van partijen van vergunningverlening in verband met de mededinging, of bij het eventueel reserveren van één of meer vergunningen voor een nieuwkomer. In haar rapport van 3 september 1999 stelde de NMa dat toetreding van een nieuwkomer niet noodzakelijk is om daadwerkelijke concurrentie op de markt voor mobiele telecommunicatiediensten tot stand te brengen.¹²

Definitieve beleidskeuzen

Nadat het Beleidsvoornemen verschillende keren was besproken in het OPT en zowel de OPTA als de NMa advies hadden uitgebracht, stuurde V&W de definitieve beleidskeuzen op 26 januari 2000 naar de Tweede Kamer.¹³ In tegenstelling tot het eerder geformuleerde Beleidsvoornemen was nu niet langer sprake van het veilen van vier identieke vergunningen, maar van vijf vergunningen met een verschillende frequentieruimte (te weten twee kavels van $2 \times 15 + 5$ MHz en drie van $2 \times 10 + 5$ MHz).

Advisering

Het ministerie van V&W heeft zich door twee instellingen over aspecten van de UMTS-veiling laten adviseren, namelijk het onderzoeksinstituut CREED van de Universiteit van Amsterdam en de zakenbank UBS Warburg. CREED heeft in januari 2000 advies uitgebracht over specifieke details van de te kiezen veilingopzet (met betrekking tot de mate van transparantie en de vraag of bieders de mogelijkheid zou moeten worden geboden informatie te verstrekken over de door hen beoogde standaard). UBS Warburg werd formeel pas vanaf 1 januari 2000 bij de voorbereiding betrokken. UBS kreeg een contract om bij toekomstige veilingen te adviseren over het opstellen van de veilingsregels en te werken aan de praktische voorbereiding van de veiling. UBS zou ook als veilingmeester optreden.

¹² NMa (1999), Advies van de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 3 september.

¹³ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000), *Vergunningverlening UMTS. Brief aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 26 januari.

De aanvraagprocedure

Op 3 april 2000 werd in de Staatscourant bekend gemaakt dat op 12 april 2000 een begin zou worden gemaakt met de uitgifte van frequenties bestemd voor de derde generatie mobiele telecommunicatie. Precies een week later werden twee ministeriële regelingen gepubliceerd betreffende de vergunningverleningsprocedure. Dit zijn de *Regeling aanvraag vergunning voor IMT-2000*¹⁴ en de *Regeling veiling gebruiksrecht radio-frequenties voor IMT-2000*.¹⁵

Geïnteresseerde bedrijven konden in de periode van 12 april tot 5 juni 2000 hun aanvraag indienen bij V&W. Potentiële aanvragers werd de gelegenheid geboden aan de staatssecretaris vragen te stellen over de procedure die gevolgd zou worden. Verschillende partijen maakten van deze gelegenheid gebruik. Daarnaast diende Versatel op 8 mei 2000 bij de staatssecretaris een bezwaarschrift in tegen de voorgenomen uitgifte van frequenties.¹⁶ Het bedrijf maakte niet alleen bezwaar tegen de keuze voor veilen om de beschikbare frequenties te verdelen, maar was het ook oneens met het aantal vergunningen dat beschikbaar was gesteld. Ook de vijf bestaande GSM-aanbieders tekenden bezwaar aan. Op 10 mei 2000 ontving de staatssecretaris een brief van KPN, Libertel, Telfort, Dutchtone en Ben, waarin deze bedrijven protesteerden tegen de voorgenomen veiling van de nieuwe frequenties. De bedrijven schreven te zijn geschrokken van de exorbitant hoge bedragen die naar verwachting neergeteld zouden moeten

¹⁴ Staatscourant (2000), *Regeling aanvraag vergunning voor IMT-2000*, nr. 71, 10 april, blz. 19.

¹⁵ Staatscourant (2000), *Regeling veiling gebruiksrecht radio-frequenties voor IMT-2000*, nr. 71, 10 april, blz. 20.

¹⁶ Nadat dit bezwaarschrift op 15 juni 2000 door de staatssecretaris niet ontvankelijk werd verklaard, ging Versatel tegen deze beslissing in beroep. Uiteindelijk verklaarde de rechtbank van Rotterdam op 13 oktober 2000 dat de staatssecretaris alsnog moest ingaan op de bezwaren die Versatel had gemaakt.

worden om een vergunning te verkrijgen. Ze vreesden dat de telecomsector hierdoor onnodig beschadigd zou worden.¹⁷

Na sluiting van de termijn waarbinnen de vergunningaanvraag kon worden ingediend, bleek op 5 juni 2000 dat tien partijen zich als deelnemer aan de veiling hadden aangemeld.¹⁸ Hiertoe behoorden behalve de vijf reeds in Nederland actieve mobiele operators vijf potentiële nieuwkomers, waaronder T-Mobile (Deutsche Telekom), Versatel, Hutchison 3G Netherlands B.V. en NTL Nederland. De aanvragen van Libertel en NTL Nederland werden ter advies voorgelegd aan de NMa. Op 28 juni 2000 maakte de NMa kenbaar geen problemen te zien in deelname van beide bedrijven en dat zij afzag van nader onderzoek.

Van de tien partijen die een aanvraag hadden ingediend, gaf er één reeds in een vroegtijdig stadium aan alsnog af te zien van deelname aan de veiling. Verder ging het Duitse T-Mobile een samenwerkingsverband aan met Ben, dat zich onder de naam 3G Blue als deelnemer aan de veiling had aangemeld. De overige acht partijen zijn na toetsing aan de gestelde eisen als deelnemer tot de veiling toegelaten.

¹⁷ Libertel-bestuursvoorzitter De Wit verwoordde het in een interview namens de vijf betrokken bedrijven als volgt:

“Als de overheid de veiling doorzet, betalen consumenten honderden gulden per jaar te veel. (...) Zo ontstaat voor toekomstige mobiele bellers een instapdrempel en worden ontwikkelingen afgeremd. (...) Ik denk dat het een realistische voorspelling is dat de telecommarkt binnen afzienbare tijd in handen zal zijn van nog maar een beperkt aantal grote spelers. Dit soort veilingen stimuleert die ontwikkeling.”

Tevens merkte hij op dat het vooral “...het speculatieve karakter dat de veiling begint aan te nemen...” is, waaraan de bedrijven zich ergeren. Zie het artikel “Graaimentaliteit op regeeringsniveau” in NRC Handelsblad van 11 mei 2000.

¹⁸ Op basis van reacties uit de markt werd het aantal potentieel geïnteresseerde partijen in eerste instantie op 10 à 15 geschat. Zie Tweede Kamer (1999-2000), *Frequentiebeleid. Brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën*, 24 095, nr. 55, blz. 20.

3.3 De veiling¹⁹

Uiteindelijk aantal deelnemers

Nog voordat de veiling op donderdagochtend 6 juli daadwerkelijk van start ging, trok een tweetal partijen zich terug, zodat uiteindelijk slechts zes deelnemers overbleven. Hutchison trok zijn aanvraag op woensdagavond 5 juli zonder verdere opgaaf van redenen in.²⁰ Daarnaast meldde NTL Nederland ongeveer twintig minuten voor de start van de eerste biedronde de staatssecretaris per fax dat het zich uit de veiling terugtrok.

Start van de veiling

Na het opstappen van Hutchison en NTL Nederland bleven nog slechts zes deelnemers over. Omdat er nog steeds meer aanvragers dan beschikbare vergunningen (vijf) waren, ging de veiling door, weliswaar na een korte schorsing.²¹ In de eerste ronde van de veiling bood Libertel direct het voor kavel B vastgestelde minimumbedrag, te weten *f* 100 mln. De overige vijf partijen maakten gebruik van hun paskaarten. Ook in de tweede en derde ronde gebruikten partijen hun paskaarten, zodat de veilingmeester de prijzen van de kavels A, C, D en E tot nul gulden liet zakken. Het biedproces kwam derhalve pas na een aantal ronden op gang. Een globaal overzicht van het biedproces is te vinden in Bijlage 5.

Einde van de veiling

Op vrijdagmiddag 21 juli ontving Versatel een strikt vertrouwelijke brief van Telfort. De directie van Versatel ervoer deze brief als bedreigend en schreef een brief terug, waarin Telfort in de gelegenheid werd gesteld de brief in te trekken. Toen dit niet gebeurde, stuurde Versatel de brief van Telfort, vergezeld van een eigen analyse en het verzoek Telfort van de

¹⁹ Deze paragraaf alsmede § 3.4 maakt onder andere gebruik van de door het ministerie van V&W openbaar gemaakte correspondentie inzake de terugtrekking van Versatel uit de veiling.

²⁰ Twee dagen eerder had de staatssecretaris de NMa gevraagd de relatie tussen Hutchison en KPN te onderzoeken.

²¹ De veiling zou zelfs nog zijn doorgedaan als er slechts vijf gegadigden waren geweest, omdat het hier vijf verschillende kavels betrof die moesten worden verdeeld.

veiling uit te sluiten, zondagavond 23 juli door naar de staatssecretaris. Voor aanvang van de eerste biedronde op maandagmorgen 24 juli bekeken vertegenwoordigers van V&W met de landsadvocaat en de veilingmeester de brief van Versatel. De veiling ging om 9.00 uur gewoon van start. Om circa 10.00 uur werd aan Versatel meegedeeld dat het verzoek werd afgewezen. Vervolgens werd om circa 10.45 uur telefonisch contact opgenomen met de NMa om de mededingingsaspecten van de ontstane situatie te toetsen. In een eerste reactie stelde deze dat volgens haar geen indicaties bestonden van onderling afgestemd gedrag of andere mededingingsbepalingen. Deze eerste reactie werd later op de ochtend door de NMa schriftelijk bevestigd. Versatel maakte overigens bezwaar tegen de afwijzing van zijn verzoek en vroeg de veiling voorlopig op te schorten. Ook dit verzoek werd afgewezen. Om circa 14.00 uur meldde Versatel dat het bedrijf afzag van het uitbrengen van een nieuw bod. Hierdoor eindigde de veiling. In totaal heeft de veiling 13 dagen en 305 biedronden geduurd.

3.4 Na afloop van de veiling

Op dinsdag 25 juli 2000 – een dag nadat de veiling was afgelopen – stuurde de staatssecretaris van V&W een brief naar de Tweede Kamer, waarin zij stelde dat de veiling een succes was geweest.²² In de weken die volgden bleef het verloop en de uitkomst van de veiling de gemoederen echter bezighouden. De Europese Commissie startte eind juli een enquête onder de EU-lidstaten naar de wijze waarop de UMTS-Beschikking was uitgevoerd. Versatel bleek zich niet neer te leggen bij de uiteindelijke gang van zaken. Op 1 augustus stelde het bedrijf per brief zowel de veilingmeester als de Nederlandse staat verantwoordelijk voor alle schadelijke gevolgen die het – volgens Versatel – tekortschietend toezicht van de veilingmeester had gehad. Acht dagen later tekende Versatel formeel bezwaar aan tegen de beslissing van de staatssecretaris om het laatste bod van Telfort geldig te verklaren en daarmee kavel D aan Telfort toe te wijzen. Tevens tekende het bedrijf

²² Tweede Kamer (1999-2000), *Frequentiebeleid. Brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat*, 24 095, nr. 50.

bezwaar aan tegen de gehele vergunningverlening aan KPN, Libertel, Dutchtone, Telfort en Ben.²³

De gebeurtenissen rond Versatel en Telfort aan het slot van de veiling kwamen op 1 november 2000 in een ander daglicht te staan.²⁴ Tijdens een hoorzitting op het ministerie van Verkeer en Waterstaat bleek namelijk dat op 6 juli 2000 (de eerste dag van de veiling) tussen beide bedrijven een gesprek had plaatsgevonden. Op de inhoud van dat gesprek en op het daaropvolgende onderzoek van de NMa wordt uitgebreid ingegaan in hoofdstuk 7.

Ook de binnenlandse politiek en diverse commentatoren²⁵ plaatsten in de landelijke pers vraagtekens bij de veiling. De Tweede Kamer eiste op 17 augustus 2000 uitleg van minister Zalm over de opbrengst van de veiling. De Kamer had de indruk dat de uitkomst van de veiling tegenviel en ze plaatste vraagtekens bij de gevolgde veilingprocedure. Het kabinet beloofde in reactie hierop te komen met een uitgebreide toelichting. Deze toelichting werd op 4 september 2000 naar de Kamer gestuurd. Tijdens de mondelinge toelichting van minister Zalm en staatssecretaris De Vries op 19 oktober 2000 bleek dat de schriftelijke uiteenzetting van beide bewindslieden lang

²³ Dit laatste herhaalde zich op 7 september 2000. Op die dag dreigde het bedrijf tegelijkertijd naar de bestuursrechter te stappen indien V&W geen gehoor zou geven aan de gemaakte bezwaren. Zie het artikel “Versatel stapt naar rechter in rel om UMTS-licentie” in Het Financieele Dagblad van 7 september 2000. In datzelfde artikel staat overigens te lezen dat ook Dutchtone en Ben overwegen een schadeclaim bij de overheid in te dienen, omdat zij vinden dat het ministerie hen op de hoogte had moeten brengen van de gebeurtenissen zoals die op 24 juli plaats hebben gevonden. Dit laatste is uiteindelijk niet gebeurd.

²⁴ Zie de artikelen “NMa buigt zich over veiling van UMTS-frequenties” en “Veilingleed neemt verder toe” in Het Financieele Dagblad van respectievelijk 2 en 3 november 2000.

²⁵ Zie voor een overzicht § 8.1.

niet alle vragen van de Kamer had beantwoord.²⁶ Een meerderheid van de Tweede Kamer zette vraagtekens bij de toelichting en vroeg om een extern onderzoek naar de gang van zaken.

Bij de voorbereiding van de op stapel staande veiling van radio-omroepfrequenties stuurde de staatssecretaris van V&W de Kamer op 2 februari 2001 een brief, waarin werd aangegeven welke lessen uit de UMTS-veiling zijn getrokken.²⁷ Dit resulteerde in het toevoegen van een tweetal elementen, namelijk het kunnen hanteren van een zogeheten noodrem en het toepassen van een financieel instrument.

3.5 Financiële problemen telecombedrijven

Niet alleen de politiek ondervond de naweeën van de UMTS-veiling. Mede als gevolg van de bedragen die zij betaald hebben voor de licenties zagen de telecombedrijven zich geconfronteerd met een enorme schuldenlast. Zo verlaagde Standard & Poor's in januari 2001 de kredietwaardigheid van

²⁶ Overigens merkte minister Zalm tijdens dit overleg in reactie op kritiek van economen op, dat hij deze aanraadt voortaan van tevoren kritiek uit te oefenen en niet achteraf. Zie Tweede Kamer (2000-2001), *Frequentiebeleid. Verslag van een algemeen overleg op 19-10-2000 over de UMTS-veiling en de daarover gehouden persconferenties*, 24 095, nr. 58. Dit is opmerkelijk, omdat vooraf wel degelijk van verschillende kanten kritiek is uitgeoefend op het veilingontwerp. In dit kader moet vooral verwezen worden naar het artikel van Maasland van 9 juni 2000. Zie E. Maasland (2000), Veilingmiljarden zijn een fictie, *Economisch Statistische Berichten*, 85 (4259), blz. 479. Hierin wordt voorspeld dat de Nederlandse UMTS-veiling een lage opbrengst zal hebben, geen toetreding zal uitlokken, en maar weinig interesse van nieuwkomers zal kennen. In een brief van 13 december van het ministerie van Financiën aan Maasland wordt opgemerkt dat dergelijke overwegingen bij de voorbereiding van de veiling geen rol hebben gespeeld. Zie bijvoorbeeld ook het artikel "Ben drukt opbrengst veiling" in Het Financieele Dagblad van 30 juni 2000, waarin de Britse veilingdeskundige Paul Klemperer stelt dat het Nederlandse veilingontwerp nieuwkomers afschrikt en zodoende de kans op een efficiënte veiling verkleint.

²⁷ Tweede Kamer (2000-2001), *Frequentiebeleid. Brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat*, 24 095, nr. 61.

KPN naar B-niveau.²⁸ Aangezien het realiseren van een UMTS-netwerk opnieuw een grote investering vereist, riep Ben in navolging van de discussie in Duitsland de concurrenten op na te denken over het gezamenlijk aanleggen van de UMTS-infrastructuur. Zonder dat een officiële aanvraag hiertoe werd ingediend, lieten zowel de NMa als de OPTA weten hier afwijzend tegenover te staan.

Ook vanuit de Europese Commissie was er aandacht voor de kwetsbare positie waarin de Europese telecomsector zich inmiddels bevond. Europees Commissaris Liikanen zei op 20 maart 2001 in het Europese Parlement dat hij persoonlijk wel voelde voor een regeling die telecombedrijven financiële lucht geeft. In een discussiestuk stelde Liikanen dat de mineurstemming op de beurzen hem zorgen baarde. Ook was hij uiterst kritisch over het feit dat lidstaten zulke verschillende regels hanteren bij het verdelen van de licenties.

Staatssecretaris De Vries is geen voorstander van steun aan telecombedrijven. Tijdens een perslunch op het ministerie zei zij op 3 mei 2001 dat de overheid alleen een rol moet spelen als het gaat om het scheppen van gunstige voorwaarden.²⁹ Tevens merkte zij op dat ze zich kan voorstellen dat bedrijven onderdelen van het netwerk delen. Het samen exploiteren van een heel netwerk achtte zij echter in strijd met de concurrentiebepalingen en met de vergunningsvoorwaarden.

3.6 Internationale vergelijking

In een groot gedeelte van Europa zijn inmiddels UMTS-licenties verstrekt. De vergunningvoorwaarden lopen van land tot land soms sterk uiteen (zie tabel 3.2 aan het einde van deze paragraaf). Deze verschillen betreffen niet alleen het gehanteerde verdeelmechanismen, maar ook het aantal

²⁸ Dit heeft een stijging van de rentelasten met 15 miljoen euro tot gevolg. Zie het artikel "Verlaging rating kost KPN 15 miljoen euro per jaar" in Het Financieele Dagblad van 16 januari 2001.

²⁹ Zie het artikel "De Vries verwerpt steun aan de telecombedrijven" in Het Financieele Dagblad van 4 mei 2001.

beschikbare licenties, de vergoedingen per licentie en de voorwaarden die verbonden zijn aan een licentie. In deze paragraaf worden de meest opvallende verschillen besproken.

Het gehanteerde verdeelmechanisme

Bij de verdeling van het voor UMTS beschikbare frequentiespectrum is gebruik gemaakt van twee verdeelmechanismen. Er waren landen die gebruikmaakten van het veilingmechanisme (het VK, Nederland, Duitsland, Italië, Oostenrijk, Zwitserland, België en Denemarken), en landen die een vergelijkende toets hanteerden (Finland, Spanje Noorwegen, Zweden, Portugal, Ierland en Frankrijk).

Aantal licenties

Het aantal te verdelen licenties varieerde van vier tot zes. In Duitsland en Oostenrijk is ervoor gekozen om het aantal licenties endogeen te laten. De marktpartijen konden zo onderling uitmaken hoe het beschikbare frequentiespectrum werd verdeeld. Wel was sprake van een minimum van vier en een maximum van zes. Uiteindelijk leidde dit in beide gevallen tot een situatie waarin zes partijen een licentie wisten te veroveren.³⁰ In de overige landen was het aantal licenties vooraf vastgesteld. Met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk en Nederland waren deze licenties van gelijke omvang. De reden hiervoor is dat in deze twee landen gekozen is voor het aantal van vijf licenties, zodat alleen bij ongelijke verdeling het beschikbare spectrum in zijn totaliteit op de markt gebracht kon worden. Italië heeft ook gekozen voor vijf licenties, maar dan van gelijke omvang zodat niet het totale spectrum is geveild. In de meeste landen is gekozen voor vier licenties van gelijke omvang.

Opbrengst

Wanneer de opbrengst van de vergunningverlening beschouwd wordt, valt direct op dat deze sterk uiteenloopt. Allereerst is dit natuurlijk een logisch gevolg van het feit dat in sommige landen gekozen is voor een vergelijkende toets in plaats van een veiling. In sommige gevallen (zoals Finland) werden

³⁰ Dit betekende dat één van de partijen een zogenaamde manke licentie verkreeg, dat wil zeggen enkel 20 MHz gepaard spectrum.

de beschikbare licenties zelfs om niet toegeedeeld. Maar ook tussen de landen die gebruik hebben gemaakt van het veilingmechanisme bestaan grote verschillen. Zo bedroeg de opbrengst per inwoner in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland respectievelijk €655 en €620, terwijl Zwitserland niet verder kwam dan €23. Hoewel het vanwege het grote belang van landenspecifieke factoren niet zonder meer mogelijk is de opbrengsten met elkaar te vergelijken, is het opvallend om te zien dat de eerste veilingen de hoogste opbrengst per inwoner kenden. Dit lijkt een onoverkomelijk gevolg te zijn van het feit dat de belangstelling voor een UMTS-licentie sinds de zomer van 2000 sterk is verminderd. Mobiele operators en potentiële toetreders zijn sindsdien de aan UMTS verbonden risico's anders gaan beoordelen. Zo heeft Frankrijk tot nu toe slechts twee van de vier beschikbare licenties weten te verkopen en bleef ook in België een licentie onverkocht. Opvallend is daarbij wel dat de opbrengst van de Nederlandse veiling, die in de tijd tussen de Britse en de Duitse veiling plaatsvond, een stuk achterbleef bij die in deze twee landen. Zoals gezegd brachten de Britse en de Duitse veiling €655 respectievelijk €620 per hoofd van de bevolking op, tegen €175 in Nederland.

Nieuwkomers

In nagenoeg alle landen was er een kavel beschikbaar voor een nieuwkomer. Dit gebeurde expliciet slechts in het VK (reservering), maar impliciet in alle andere landen behalve Duitsland, Oostenrijk en Nederland. Immers, het aantal kavels was in de meeste landen groter dan het aantal zittende partijen, zodat bestaande partijen niet konden verhinderen dat een nieuwkomer een kavel verkreeg. Gezien het feit dat voor deze landen geldt dat de kavels wat betreft omvang gelijk waren, was expliciete reservering niet nodig. Het VK is de uitzondering op deze regel, omdat daar expliciet het grootste kavel voor een nieuwkomer gereserveerd werd. In Duitsland en Oostenrijk konden bestaande partijen nieuwkomers overbieden, maar daar zijn ze uiteindelijk niet in geslaagd. Voor de landen waarvoor de licenties zijn vergeven, geldt dat alleen in Nederland, Frankrijk en België geen nieuwkomer op de markt is gekomen. Voor de laatste twee landen komt dit doordat er onvoldoende belangstelling was voor de licenties, mogelijkterwijs door de te hoge minimumprijs.

De condities ten aanzien van roaming, belangrijk voor de mate waarin nieuwkomers belangstelling hebben voor een kavel, verschillen nogal tussen de diverse landen. Deze verschillen worden besproken in bijlage 6.

Aantal deelnemende partijen

Het aantal deelnemende partijen aan de vergelijkende toetsen en veilingen verschilde sterk per land. Opvallend is dat aan het begin van de periode veel partijen deelnamen (in Finland en het VK), terwijl dat er later steeds minder werden. Een uitzondering hierop vormt Zweden, waar 10 partijen deelgenomen hebben.

Opvallend is dat, met uitzondering van de licentieverdeling in België en Frankrijk (die bijna een jaar later plaatsvonden dan in Nederland), Nederland de slechtste verhouding kent tussen het aantal deelnemende partijen en het aantal bestaande GSM-bedrijven. In nagenoeg alle landen was dus relatief gezien meer belangstelling voor de verdeling van de licenties dan in Nederland het geval is geweest. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat Nederland een groter aantal GSM-aanbieders kende.

Beleidsproces

Uit openbare bronnen is niet veel bekend over het beleidsproces in andere landen. Daarom zijn de Nationale Regulating Agencies gevraagd om informatie. Tabel 3.1 vat de ontvangen antwoorden samen. Geen reactie is ontvangen van Denemarken, Ierland, Spanje en Finland.

Als indicatie voor de doorlooptijd van de beleidsvoorbereiding is gevraagd naar de datum waarop het Consultatiedocument is gepubliceerd. Vergeleken met de datum waarop de veiling is gehouden geeft dit een indicatie van de tijd die beschikbaar was om de UMTS-veiling voor te bereiden. Engeland, Frankrijk en Denemarken hebben een langere doorlooptijd gehad dan Nederland. De andere landen kennen een kortere doorlooptijd.

Uit de antwoorden op de vraag wie de UMTS-veiling heeft georganiseerd blijkt dat dit niet uniform is. Opvallend is dat België het enige andere land is waar het ministerie de enige organisator is geweest. In de meeste andere landen is dit gebeurd door de National Regulating Agency, al dan niet in combinatie met het verantwoordelijke ministerie. Hieruit valt te concluderen

dat in de meeste andere landen het regulerende orgaan een prominentere rol heeft gespeeld dan in Nederland.

Het is niet eenvoudig om een goed beeld te krijgen van de mate waarin gebruik is gemaakt van extern advies. Duidelijk is dat in het Verenigd Koninkrijk vanaf een vroeg stadium (vanaf 1997) externe adviseurs zijn ingeschakeld, die over de hele veilingaanpak hun visie gaven. Voor de andere landen lijkt het erop dat in beperkte mate van extern advies gebruik is gemaakt en dat vooral de eigen expertise is gebruikt.

Tabel 3.1: Beleidsvoorbereiding in Europa

Land	Datum veiling	Datum consultatie- document	Regelen proces	Extern advies
VK	Apr-00	Jul-97	Agentschap ^{a)}	Rothschild (financieel en marktadvies), Allen & Overy (juridisch advies), Quotient (technisch advies), London School of Economics (veilingontwerp)
Nederland	Jul-00	Jul-98	Ministerie	UBS, CREED
Duitsland	Aug-00	Okt-98	NRA	Eén adviseur (veilingregels)
Italië	Okt-00	Aug-99	NRA en ministerie	Eén adviseur
Oostenrijk	Nov-00	Jun-99	NRA	NB
Noorwegen	Nov-00	Aug-99	NRA en ministerie	Intech (evaluatie inschrijvingen)
Zwitserland	Dec-00	Apr-99	NRA	Charles River Associates (ontwerp veiling, veilingregels)
Zweden	Dec-00	Feb-99	NRA	Grotendeels eigen werk, wel studie over marktvooruitzichten, studie over kritische succesfactoren voor nieuwkomer en advies over beste tenders
Portugal	Dec-00	Apr-99	NRA	Nee
België	Mar-01	Jul-99	Ministerie	Rotschild, ABN Amro en het advocatenkantoor Loeff Claeys Verbeke
Frankrijk	Jun-01	Feb-99	NRA en ministerie	Nee
Denemarken	Okt-01	Jun-99	NB	NB

^{a)} Radiocommunications Agency, een uitvoerend agentschap van het Ministerie van Handel en Industrie.

Tabel 3.2: Overzicht vergunningverlening in de belangrijkste Europese landen

Land	Datum	Aantal GSM aanbieders	Verdelings-instrument	Aantal deelnemers	Aantal licenties	Frequenties per licentie	Totale opbrengst (mld. €)	Opbrengst per capita (€)	Reservering licentie voor nieuwkomer	Roaming verplicht?	Aantal nieuwkomers
Finland	Mrt 1999	3	Verg. toets	12	4	4*35MHz	0 ^{a)}	0	impliciet	ja	1
Spanje	mrt 2000	3	Verg. toets + betaling	n.b.	4	4*35MHz	0,52 ^{b)}	13	impliciet	ja	1
VK	apr 2000	4	Veiling	13	5	1*35MHz 1*30MHz 3*25MHz	38,475	655	ja	ja	1
Nederland	jul 2000	5	Veiling	6	5	2*35MHz 3*25MHz	2,68	175	nee	Onzeker	0
Duitsland	aug 2000	4	Veiling	7	Endogeen bepaald: 6	12*10MHz 5*5MHz	50,8	620	nee	ja	2
Italië	okt 2000	4	Veiling	6	5	5*25MHz	14,64	255	impliciet	ja	2
Oostenrijk	nov 2000	4	Veiling	6	Endogeen bepaald: 6	12*10MHz 5*5MHz	0,83	105	nee	ja	2
Noorwegen	nov 2000	3	Verg. toets	7	4	4*35MHz	0,1	14	impliciet	ja	1
Zwitserland	dec 2000	3	Veiling	4	4	4*35MHz	0,2	23	impliciet	ja	1
Zweden	dec 2000	3	Verg. toets + betaling	10	4	4*35MHz	0 ^{c)}	0	impliciet	ja	2
Portugal	dec 2000	3	Verg. toets	7	4	4*35MHz	0,4 ^{d)}	40	impliciet	ja	1
België	mrt 2001	3	Veiling	3	4	4*35MHz	0,45	45	impliciet	ja	0 ^{e)}
Ierland	jun 2001	3	Verg. toets	n.b.	4	n.b.	n.b.	n.b.	impliciet	ja	n.b.
Frankrijk	jun 2001	3	Verg. toets + betaling	2	4	4*35MHz	9,8 ^{f)}	168	impliciet	ja	0 ^{e)}
Denemarken	okt 2001	4	Veiling	n.b.	Hangende: 4-6	nog niet vastgesteld	n.b.	n.b.	n.b.	ja	n.b.

a) Wel moest een administratieve vergoeding betaald worden van €1.000 per 25 KHz

b) Plus een jaarlijkse belasting en een administratieve vergoeding die over een periode van 20 jaar €14,1 miljard bedraagt.

c) In totaal bedroeg de opbrengst €46.800 plus een jaarlijkse heffing van 0,15%.

d) Plus een jaarlijks heffing.

e) Dit is het gevolg van het feit dat niet alle beschikbare licenties verkocht zijn.

f) Plus administratieve vergoedingen. Overigens betreft de opbrengst de twee licenties die tot nu toe verkocht zijn.

Bronen: European Commission (2001), *The Introduction of third Generation Mobile Communications in the European Union*, Brussels, 20 March, COM (2001) 141 final; P. Jehiel en B. Moldovanu (2001), *The European UMTS/IMT-2000 Licence Auctions*, Discussion Paper, University of Mannheim; eigen onderzoek.

4 Achtergronden

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de kennis die vanuit de verschillende relevante disciplines aanwezig was ten tijde van de voorbereiding van de UMTS-veiling. Dit is de kennis die het ministerie van V&W had, of had kunnen hebben, ten tijde van de voorbereiding van de veiling. Op een aantal plaatsen wordt ook ingegaan op later beschikbaar gekomen kennis. De disciplines die hier het meest van belang zijn, zijn de techniek, de economie en het recht. De relevante kennis uit die drie disciplines zal in deze volgorde in de komende drie paragrafen aan de orde worden gesteld.

4.1 Technische achtergrond

UMTS staat voor Universal Mobile Telecommunications System. UMTS biedt in vergelijking met de huidige mobiele telefonie een enorme hoeveelheid nieuwe gebruiksmogelijkheden. Behalve van telefonie (spraak) kan met behulp van UMTS gebruik worden gemaakt van internetdiensten. Met een UMTS-toestel is het bijvoorbeeld mogelijk te e-mailen, video's of muziekbestanden te downloaden, te telebankieren, goederen en diensten te bestellen (m-commerce), video-conferenties te houden en spelletjes te doen. UMTS heeft ten opzichte van huidige communicatiesystemen ook een veel hogere snelheid. UMTS heeft normaal gesproken een snelheid van 144/384 kbit per seconde en alleen in een beperkt gebied met lage mobiliteit 2 Mbit/s. Ter vergelijking: ISDN levert 64 kbit/s per lijn.

UMTS is een onderdeel van de derde generatie (3G) van mobiele communicatiesystemen. Wereldwijd wordt deze derde generatie door de International Telecommunication Union (ITU) gestandaardiseerd onder de

naam IMT-2000.³¹ De tweede generatie bestaat uit digitale systemen voor mobiele telefonie; in Europa is dat met name GSM. De eerste generatie bestond uit analoge systemen. UMTS gebruikt een andere techniek dan GSM. Een GSM-toestel kan daarom niet worden gebruikt in een UMTS-netwerk. Het is de verwachting dat er dual-mode GSM-UMTS-toestellen zullen verschijnen, die ook kunnen worden gebruikt in gebieden waar het UMTS-netwerk (nog) niet is uitgerold.

4.1.1 Netwerk

UMTS werkt net als GSM met een zogeheten cellulair netwerk. Om een gebied als Nederland van dekking te voorzien is een groot aantal basisstations nodig. Elk basisstation verzorgt met zijn radiodekking een beperkt gebied, ofwel een cel. De in de buurt van elkaar liggende cellen mogen elkaar niet storen. Daarom moeten voor deze cellen verschillende frequenties en/of codes worden gebruikt. Pas na een bepaalde afstand kan dezelfde frequentie en/of code weer opnieuw worden gebruikt. In gebieden met veel communicatieverkeer (veel gebruikers en/of gebruik van hoge datasnelheden) zijn kleinere cellen nodig voor voldoende capaciteit van het netwerk. Er kunnen zodoende cellen van verschillende omvang bestaan (macrocellen, microcellen en picocellen). Verschillende typen cellen kunnen over elkaar worden gelegd.

Behalve basisstations zijn voor een UMTS-netwerk uiteraard investeringen nodig in antennes en de daarbij behorende locaties (huur, lease of koop). Verder dienen er schakelcentrales te komen en moeten alle onderdelen van het netwerk met elkaar kunnen worden verbonden. Voor een UMTS-netwerk kunnen na eventuele aanpassingen delen van bestaande GSM-netwerken worden gebruikt. Hierbij gaat het vooral om het vaste deel van het GSM-netwerk. Het radiodeel van het UMTS-netwerk dient altijd nieuw te worden opgezet, ongeacht het al dan niet voorhanden hebben van een GSM-netwerk. Verder is het aantal benodigde antennes bij UMTS veel

³¹ De “UMTS-veiling” in Nederland was formeel niet louter een veiling van UMTS-frequenties. Als gevolg van afspraken in het verband van de World Trade Organization (WTO) mochten bidders in principe ook voor een ander IMT-2000-systeem kiezen. UMTS was slechts voor één kavel echt verplicht gesteld.

groter dan bij GSM, omdat het bereik van een deel van de UMTS-basisstations geringer is. Een operator met een GSM-netwerk zal voor een UMTS-net dus ook moeten investeren in antennes en bijbehorende locaties, al liggen deze kosten lager dan voor een nieuwe operator. Technisch gezien is het mogelijk dat aanbieders gebruik maken van elkaars netwerk.

4.1.2 Behoeftte aan frequenties

Voor de verzending van signalen maakt UMTS gebruik van radiofrequenties. Voor deze verzending is een radiokanaal met een bepaalde minimale bandbreedte (uit te drukken in megahertz: MHz) nodig. De bandbreedte van één UMTS-kanaal bedraagt 5 MHz. In vergelijking met andere mobiele communicatiesystemen (zoals GSM) is dit omvangrijk. Dit is het gevolg van de toegangsmethode die bij UMTS wordt gehanteerd, namelijk Code Division Multiple Access (CDMA). Bij CDMA wordt een radiosignaal met behulp van een zogeheten *spreading code* als het ware uitgesmeerd in het radiospectrum. De verschillende signalen in hetzelfde kanaal kunnen van elkaar worden onderscheiden door hun specifieke spreading code. Als gevolg van de minimumbehoefte van CDMA wordt het UMTS-spectrum opgedeeld in stukken die een veelvoud zijn van 5 MHz.

In het algemeen geldt dat de capaciteit van een UMTS-netwerk toeneemt met het aantal beschikbare MHz. Meer frequentieruimte maakt een hogere kwaliteit c.q. meer vormen van dienstverlening mogelijk, zowel wat betreft een betere radiodekking als wat betreft een lagere blokkeerkans. Voor UMTS zijn twee verschillende modi gedefinieerd: Frequency Division Duplex (FDD) en Time Division Duplex (TDD). Bij de FDD-modus worden verschillende frequentiebanden gebruikt voor het verkeer van een mobiel toestel naar een basisstation en vice versa. Bij de TDD-modus wordt dezelfde frequentie gebruikt, maar is het verkeer van en naar het basisstation in de tijd gescheiden. Hiervoor zijn verschillende typen frequentiebanden nodig:

- Aan elkaar gekoppelde (*gepaarde*) frequentiebanden voor de FDD-modus.
- Een *ongepaarde* frequentieband voor de TDD-modus.

Het UMTS Forum heeft de minimale frequentiespectrumbehoefte geanalyseerd.³² Voor de gepaarde frequentiebanden (de FDD-modus) zijn de conclusies als volgt:

- 2 x 5 MHz maakt slechts één enkele laag cellen mogelijk;
- 2 x 10 MHz geeft ruimte voor twee lagen;
- 2 x 15 MHz laat de uitrol toe van een complete hiërarchische celstructuur;
- 2 x 20 MHz maakt een verhoogde flexibiliteit mogelijk en verschaft additionele capaciteit.

Het UMTS Forum acht voor de TDD-modus (de ongepaarde frequentieband) minimaal 5 MHz noodzakelijk voor een voldoende capaciteit ten behoeve van het asymmetrische verkeer, en meent dat 10 MHz zou zorgen voor meer flexibiliteit.

Samengevat betekent dit dat voor een compleet en goed functionerend netwerk in totaal ($2 \times 15 + 5 =$) 35 MHz nodig is. Een voorziening met twee lagen cellen dient tenminste ($2 \times 10 + 5 =$) 25 MHz te omvatten. In dit laatste geval kunnen geen diensten worden aangeboden waarvoor hoge datasnelheden nodig zijn. Het UMTS Forum vat haar aanbeveling inzake de benodigde frequentiebreedte als volgt samen:³³

“Based on the assumptions made, the UMTS Forum recommends 2 x 15 MHz (paired) + 5 MHz (unpaired) as the preferred minimum spectrum requirement per public UMTS operator in the initial phase. The allocation of unpaired spectrum is foreseen to handle asymmetric traffic in an optimised way. However, depending on country specific situations, other spectrum allocations per operator may be more appropriate.”

Het UMTS Forum doet met andere woorden de aanbeveling dat per marktpartij een frequentiebreedte van tenminste 35 MHz ter beschikking wordt gesteld, maar dat van deze aanbeveling op grond van landenspecifieke

³² UMTS Forum (1998), *Minimum Spectrum Demand per Public Terrestrial UMTS Operator in the Initial Phase*, UMTS Forum Report nr. 5.

³³ Zie noot 32.

situaties kan worden afgeweken. In de Nederlandse veiling werden twee kavels van 35 MHz en drie van 25 MHz geveild. In de meeste Europese landen zijn licenties aan marktpartijen verkocht met een bandbreedte van 20, 25 of 35 MHz (zie § 3.6). In Duitsland werden kavels van 5 MHz geveild, waarmee de marktpartijen zelf hun eigen spectrum moesten opbouwen. Eén van de partijen heeft daar een totale bandbreedte van 2 x 10 MHz gepaard spectrum gekregen zonder een ongepaard spectrum. Volgens een aantal geraadpleegde experts, alsmede volgens stukken van V&W hoeft dit, zeker op korte termijn, niet direct tot problemen te leiden.

4.1.3 Beschikbaarheid van frequenties

Bij het beschikbaar stellen van frequenties worden vaste procedures gevolgd. Wereldwijd worden in de ITU Radio Regulations afspraken gemaakt over de bestemming van frequentiebanden. Deze afspraken worden bijgewerkt en herzien tijdens de zogeheten World Radiocommunication Conferences (WRC's), eveneens op mondiaal niveau. WRC's vonden plaats in 1995, 1997 en 2000. Binnen Europa kan het Europese Radio Comité (ERC) aanbevelingen doen en beslissingen nemen over de indeling en het gebruik van het frequentiespectrum. Ook de Europese Unie (EU) kan richtlijnen, resoluties of beschikkingen vaststellen. In Nederland wordt het frequentiespectrum verdeeld binnen de internationaal vastgelegde kaders.

Op basis van een besluit van het ERC van 29 november 1999 is voor Nederland in totaal 145 MHz beschikbaar gesteld.³⁴ Tijdens de WRC-2000 zijn aanvullende frequentiebanden aangemerkt als mogelijk toekomstige banden voor IMT-2000.³⁵ Deze frequenties hebben echter in de veiling van 2000 geen rol gespeeld.

³⁴ ERC (1999), *Decision of 29 November 1999 on the Harmonized Utilisation of Spectrum for Terrestrial Universal Mobile Telecommunications Systems (UMTS) Operating within the Bands 1900-1980 MHz, 2010-2025 MHz and 2110-2170 MHz*, (ERC/DEC/(99)25).

³⁵ WRC (2000), WRC-2000 Decisions, COM 5/24 en COM 5/25.

4.1.4 Roaming

Roaming is een verzamelnaam voor toegang tot een niet-eigen netwerk. De OPTA refereert aan de volgende definitie:³⁶

“Facility, supported by commercial arrangements between operators and/or service providers, which enables a subscriber to use his/her telephone equipment on any other network which entered into a roaming agreement in the same or another country for both outgoing and incoming calls.” (EC, 1994, blz. 225)

Zo zijn bijvoorbeeld roamingcontracten afgesloten tussen aanbieders van GSM, zodat een klant met een mobiele telefoon in binnen- en buitenland kan bellen en gebeld worden, ongeacht de vraag bij welke aanbieder de gesprekspartner is aangesloten. De kern is dat gebruik gemaakt kan worden van een netwerk dat niet in eigendom is van de operator waar de klant een aansluiting heeft. De roaming op het UMTS-netwerk is bij wet geregeld. Operators zijn verplicht elkaars klanten toe te laten. Voor dit onderzoek is de roaming tussen UMTS en GSM relevanter. Dit moeten de operators onderling regelen. Bij het afsluiten van roamingcontracten moeten over een aantal parameters afspraken gemaakt worden.

Gebied

De eerste jaren zal geen sprake zijn van een landelijk dekkend UMTS-netwerk. Het ligt voor de hand om in eerste instantie te investeren in dichtbevolkte gebieden (met name de Randstad). Om een landelijk dekkend pakket aan te kunnen bieden hebben UMTS-only-aanbieders³⁷ daarom roaming nodig op netwerken van bestaande GSM-aanbieders. In gebieden waar UMTS nog niet kan worden aangeboden, kan dan teruggevallen worden op het GSM-netwerk.

³⁶ European Commission (1994), *Green Paper on a Common Approach to Personal and Mobile Communications in the European Union*, Com (94) 145.

³⁷ UMTS-only-aanbieders zijn UMTS-aanbieders zonder GSM-licentie.

Diensten

Het gaat bij roaming tussen UMTS en GSM niet alleen om telefoondiensten, maar ook om datadiensten (zoals GPRS) omdat die een cruciaal onderdeel uitmaken van het UMTS-abonnement. Een klant zal immers alleen een UMTS-abonnement nemen als hij bereid is de meerprijs (ten opzichte van GSM) voor datadiensten te betalen.³⁸

Periode

Een belangrijk punt bij een roamingovereenkomst is voor welke periode de roaming geregeld wordt. In de eerste plaats gaat het hier om de aanvang van de roaming. Hierbij is het mogelijk om de start van de roaming al dan niet afhankelijk te laten zijn van een minimale dekking van de UMTS-only aanbieder. In de tweede plaats gaat het om de duur van de roaming. Er kan worden gekozen voor een duur die in de tijd is bepaald, voor een looptijd die afhankelijk is van de capaciteit van de GSM-aanbieder zodat deze niet tegen eigen capaciteitsgrenzen aanloopt, en voor een looptijd die afhankelijk is van de dekking van de UMTS-only-aanbieder.

Tarief

Een ander belangrijk element van een roamingovereenkomst is het tarief dat moet worden betaald voor het gebruik van elkaars netwerken. Behalve de bepaling welke tariefdrager moet worden gekozen (tijdsduur, dataomvang) is de hoogte van het tarief van belang. In principe zijn er drie mogelijkheden. In de eerste plaats kan het tarief worden bepaald door de markt. Door onderhandeling ontstaat dan een tarief dat voor beide contractpartijen acceptabel is. In de tweede plaats kunnen de tarieven worden gebaseerd op de integrale kosten van de GSM-aanbieder. Ten derde kan het zogenaamde retail-mintarief in rekening worden gebracht. Dit laatste tarief is gelijk aan de integrale kosten minus de kosten die de GSM-aanbieder in principe niet hoeft te maken omdat hij geen diensten levert aan een eigen abonnee, zoals subsidies op telefoontoestellen, onderhoud van het netwerk, kosten van marketing en verkoop, administratieve kosten voor

³⁸ Deze meeprijs zal afhankelijk zijn van het gebied waarbinnen UMTS-diensten worden aangeboden. Voor een deel van de klanten zal UMTS namelijk minder waardevol zijn als er (nog) geen landelijke dekking is.

individuele klanten, en kosten voor dienstverlening aan klanten. OFTEL heeft berekend dat voor indirecte toegang de kostenbesparing ten opzichte van retailkosten zo'n 20% bedraagt.³⁹

4.1.5 Alternatieven

Er is een aantal technieken ontwikkeld waarmee op het GSM-netwerk diensten kunnen worden aangeboden die in combinatie met elkaar de kwaliteit van UMTS-diensten benaderen. Vandaar dat in dit verband wordt gesproken over GSM 2+. In Nederland gaat het hierbij met name om de combinatie van de technieken GPRS en EDGE. GPRS, ofwel General Packet Radio Services, maakt het mogelijk data pakketgeschakeld via het GSM-netwerk te verzenden. Geïsoleerd van andere technieken van GSM 2+ is de snelheid van GPRS aanzienlijk geringer dan die van UMTS. EDGE is een aanpassing van de modulatiemethode van GSM, waardoor de datasnelheid wordt verhoogd. Bij een combinatie van GPRS en EDGE worden de technische mogelijkheden van GSM 2+ vergelijkbaar met die van UMTS. Voor beide technieken zijn aanpassingen van hard- dan wel software van het GSM-netwerk nodig. Bij GPRS dienen bovendien nieuwe netwerkelementen te worden toegevoegd. De kosten die voor deze aanpassingen nodig zijn, liggen aanzienlijk lager dan die van een compleet nieuw UMTS-netwerk. Daar staat tegenover dat UMTS-operators de beschikking krijgen over een veel grotere netwerkcapaciteit. Over de vraag in hoeverre GSM 2+ daadwerkelijk een goed alternatief is voor UMTS (en of consumenten dit ook zullen vinden) lopen de meningen uiteen. Ook

³⁹ Het hier berekende kostenvoordeel is van toepassing op toegang tot mobiele telefoondiensten van Vodafone en BT Cellnet door Intelligent Network Management Systems (INMS). Dit betekent dat het genoemde kostenvoordeel niet direct te vertalen is naar een vergelijkbaar kostenvoordeel bij roaming (o.a. omdat datadiensten niet meegenomen zijn waardoor het kostenpatroon anders kan uitvallen). Zie OFTEL (2000), *Determination under Provisions of Regulation 6(6) of the Telecommunications (Interconnection) Regulations 1997 (the "Regulations") to Change the Date by which Vodafone Ltd ("Vodafone") and Intelligent Network Management Services ("INMS") Should Reach Agreement on the Terms and Conditions for the Provision of Indirect Access by Vodafone to INMS*, July.

veranderen deze inzichten in de loop van de tijd. Op dit moment is daar dus moeilijk een uitspraak over te doen.

4.2 Economische achtergrond

Vanuit de economische wetenschap zijn er verschillende aspecten die van belang zijn voor een goede voorbereiding van de veiling en voor een goed begrip van de manier waarop de veilinguitkomst kan worden geëvalueerd. Deze aspecten worden hieronder verder uitgewerkt. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- het begrip efficiëntie,
- de verschillen tussen nieuwkomers en zittende partijen,
- de voor- en nadelen van het veilingmechanisme ten opzichte van alternatieve toewijzingsmechanismen,
- de vraag of de prijs van de licentie effect heeft op de prijs en de kwaliteit van de uiteindelijk te leveren diensten,
- de economische achtergronden van de verschillende mogelijke doelstellingen, en
- enkele mogelijke keuzes met betrekking tot het veilingontwerp.

4.2.1 Efficiëntie van markt en veiling

Efficiëntie speelt een cruciale rol in het economisch denken over het toewijzen van schaarse middelen. Bij de toekenning van rechten op het gebruik van frequenties is het belangrijk onderscheid te maken tussen efficiëntie van het verdeelmechanisme op zichzelf en efficiëntie van de markt voor IMT-2000 diensten die uiteindelijk tot stand komt. Beide noties van het begrip efficiëntie worden hier kort besproken.

Efficiëntie van de veiling en efficiënte markt

Een allocatiemechanisme wordt efficiënt genoemd als de partijen die bereid zijn het meest voor een licentie te betalen ook daadwerkelijk een licentie verkrijgen. Een markt is efficiënt als er geen transacties tussen bepaalde aanbieders en vragers mogelijk zijn waarbij beide groepen nog voordeel

behalen.⁴⁰ Concurrentie tussen aanbieders is een belangrijke voorwaarde voor het ontstaan van een efficiënte markt, en consumenten zijn daarbij gebaat. Aangezien in een efficiënte markt de bedrijfswinsten laag zijn betekent dit dat als bedrijven een felle concurrentiestrijd verwachten in de uiteindelijke markt ze niet bereid zijn veel voor een licentie te betalen.

Dit onderscheid tussen de twee vormen van efficiëntie is belangrijk. Een veiling kan efficiënt zijn zonder dat de resulterende markt dat is. Dit is bijvoorbeeld het geval als er slechts één licentie geveild zou worden en als de aanbieder met de hoogste waardering voor die licentie tijdens de veiling het meeste biedt en de licentie verkrijgt. Het resulterende monopolie in de markt is een niet-efficiënte marktform. Andersom is het ook zo dat het aanwezig zijn van een concurrerende markt niet impliceert dat de toewijzing van rechten efficiënt is verlopen.

Endogene waarderingen

Voor een object dat geveild wordt hebben bidders vaak een bedrag in hun hoofd dat ze er maximaal voor over hebben. Dit wordt wel de biedlimiet genoemd of de waardering voor het object. In de theorie over de meeste standaardveilingen (denk aan een antiekveiling) is de waardering van bidders niet afhankelijk van de uitkomst van de veiling. Het maakt niet uit wie wint of verliest, de waardering van de bidders blijft hetzelfde. Dit mag bij de UMTS-veiling niet zonder meer worden verondersteld. De waardering van telecomaandbieders voor een verkregen licentie is niet onafhankelijk van de mate van concurrentie in de uiteindelijke markt. In het geval een toetreders een licentie weet te bemachtigen zal de mate van concurrentie groter zijn dan wanneer alleen zittende partijen een licentie verwerven. Een toetreders zal immers om marktaandeel te verwerven (tijdelijk) agressiever in de markt moeten opereren. Hierdoor vallen de verwachte winsten lager uit dan wanneer alleen zittende partijen een licentie weten te bemachtigen. Zittende partijen kunnen in een veiling dan ook meer bieden dan toetreders. Niet

⁴⁰ Dit is onder andere het geval als de som van het zogenaamde consumenten- en producentensurplus maximaal is. Consumentensurplus is de waarde die alle consumenten tezamen aan de marktuitskomst toekennen. Economen definiëren het begrip als het verschil tussen wat consumenten nog net bereid zijn te betalen en dat wat ze feitelijk moeten betalen. Het producentensurplus komt overeen met de winsten die producenten tezamen maken.

alleen omdat ze noodzakelijkerwijs lagere kosten hebben, maar ook omdat ze – als ze er gezamenlijk in slagen toetreders te weren - klanten meer in rekening kunnen brengen.⁴¹ Dit is ook voor beleidsmakers relevant als ze moeten kiezen tussen een veiling of een ander toewijzingsmechanisme. Het argument dat een veiling *in het algemeen* een efficiënt verdeelmechanisme is, is niet voldoende om de keuze voor een specifiek veilingmechanisme te rechtvaardigen. Dit geldt vooral als het aantal uit te geven kavels kleiner dan of gelijk is aan het aantal zittende partijen.

Kortom, het veilingontwerp (en dan vooral de vraag wat er precies geveild wordt) beïnvloedt ook de waardering van de marktpartijen. Hier kan in verband met de IMT-2000-veiling worden gewezen op de duur van de licentie en op de vraag of nieuwkomers het recht krijgen om gebruik te maken van het bestaande GSM-netwerk (roaming).⁴² Zonder roamingrechten zijn de kavels voor nieuwkomers minder interessant dan met deze rechten. Het omgekeerde geldt voor zittende partijen. Hun waardering voor een kavel wordt lager als zij roamingverplichtingen krijgen opgelegd.

4.2.2 Nieuwkomers versus zittende partijen

Een tweede belangrijk economisch onderwerp betreft de verschillen tussen nieuwkomers en zittende partijen. Twee vragen zijn daarbij van belang. Ten eerste, als een nieuwkomer een licentie weet te bemachtigen zal hij zich anders opstellen dan een zittende partij. Een belangrijke vraag is dan ook wat het verwachte effect is van een toetreders op de werking van de UMTS-markt. Een tweede vraag is of nieuwkomers een gelijke kans hebben op het verkrijgen van een licentie. Belangrijk in dit verband is in hoeverre de markten voor GSM en IMT-2000 diensten als afzonderlijke markten of als geïntegreerde markten moeten worden gezien. Deze paragraaf gaat eerst op

⁴¹ Zie P. Jehiel en B. Moldovanu (2001), *The European UMTS/IMT-2000 Licence Auctions*, Discussion Paper, University of Mannheim, en P. Jehiel en B. Moldovanu (2001), *Efficient Design with Interdependent Valuations*, *Econometrica*, te verschijnen.

⁴² De technische aspecten van roaming zijn in § 4.1 besproken; § 6.3 analyseert de keuze ten aanzien van roamingrechten in Nederland.

de tweede deelvraag in, waarbij de integratie van markten zowel vanuit de vraag- als vanuit de aanbodkant wordt bekeken.

Aanbodkant

Technisch kan vanuit de aanbodkant inderdaad van een geïntegreerde markt gesproken worden (zie ook § 4.1). Aanbieders met een GSM-licentie kunnen gedeelten van hun bestaande netwerk gebruiken voor het uitrollen van het benodigde IMT-2000 netwerk. Dit betekent een aanzienlijk potentieel kostenvoordeel van zittende partijen ten opzichte van nieuwkomers. Dit is vooral het geval als geen roamingverplichtingen bestaan of te effectueren zijn. Ook met roamingverplichtingen blijft er echter een verschil bestaan, omdat zittende partijen voor een belangrijk deel de kosten voor het GSM-netwerk al gemaakt hebben (verzonken kosten), terwijl de nieuwkomers die kosten nog moeten maken. Ook moeten nieuwkomers zonder roamingrechten een deel van hun UMTS-capaciteit gebruiken om spraakdiensten aan te kunnen bieden, terwijl zittende partijen daarvoor kunnen terugvallen op hun GSM-netwerk.

Vraagkant

Aan de vraagkant is ook sprake van geïntegreerde markten. Er bestaat een heel scala van potentieel aan te bieden diensten. De meest eenvoudige diensten (spraak) behoeven slechts GSM-netwerken, meer geavanceerde diensten zijn mogelijk op vormen van GSM 2+-netwerken, terwijl IMT-2000 vanwege de breedbandfrequenties het aanbieden van de meest geavanceerde diensten mogelijk maakt. Er is dan ook sprake van één markt met kwalitatief gedifferentieerde diensten. Hierdoor zullen consumenten met een GSM-abonnement bij één van de zittende partijen in het algemeen geneigd zijn bij die aanbieder te blijven.⁴³ Met andere woorden, er is sprake van *switching costs* wat zittende partijen een voordeel oplevert in de markt voor IMT-2000-diensten ten opzichte van nieuwkomers.

⁴³ Andere redenen om niet van aanbieder te veranderen kunnen samenhangen met opgebouwd vertrouwen, gemakzucht, gewoonte, en dergelijke.

Geen gelijke kansen

Een potentiële aanbieder van IMT-2000-diensten die geen GSM-licentie heeft, heeft dus een aantal nadelen, zoals het ontbreken van een netwerk waarop hij voort kan bouwen, van een vaste klantenkring, en van know-how over de markt. Bovendien kost het tijd een netwerk uit te rollen, zodat nieuwkomers de eerste tijd geen landelijke dekking kunnen leveren. Dit betekent dat nieuwkomers in een veiling een achterstand hebben ten opzichte van zittende partijen, hetgeen in hun biedgedrag tot uitdrukking zal komen. Met andere (meer economische) woorden, de waardering die een nieuwkomer aan een licentie toekent is lager dan de waardering van een zittende partij.

Verwachte marktwerking

Uit de bovenstaande analyse volgt dat nieuwkomers gedwongen zijn zich anders op te stellen dan zittende partijen. Om klanten te krijgen moeten ze een voor consumenten duidelijk beter en/of goedkoper aanbod van diensten leveren. Dit kan betekenen dat nieuwkomers vooral op prijs concurreren of dat ze meer innovatieve diensten zullen aanbieden. In het algemeen is het dus zo dat nieuwkomers zich in de markt moeten invechten, hetgeen de marktwerking ten goede komt.

Dit betekent echter nog niet per definitie dat het vanuit overwegingen van markefficiëntie goed zou zijn dat een nieuwkomer op de markt actief is. Een nieuwkomer moet eerst hoge kosten maken voordat hij diensten in de markt kan aanbieden. Hoewel ook zittende marktpartijen veel moeten investeren in UMTS is een deel van die vaste kosten door hen al gemaakt. Een nieuwkomer in de markt betekent dus altijd dat er meer vaste kosten gemaakt worden. Voor een uitspraak over de wenselijkheid van een nieuwkomer op de markt moeten deze extra vaste kosten afgewogen worden tegen de verwachte welvaartswinst vanwege meer innoverende diensten en/of lagere prijzen.

4.2.3 Veilen versus een vergelijkende toets (“beauty contest”)

Behalve veilen kunnen de rechten op het gebruik van frequenties ook op andere manieren aan marktpartijen worden toegewezen.⁴⁴ In een aantal Europese landen (waaronder Frankrijk en Finland) zijn de rechten door middel van een vergelijkende toets (een zogenaamde *beauty contest*) toegewezen. Hier worden de argumenten vóór en tegen veilen versus een beauty contest op een rij gezet. Op een aantal punten wordt daarbij een wat ander gewicht aan de voor- en nadelen gegeven dan elders⁴⁵, maar in grote lijnen wordt het standpunt gedeeld dat veilen in veel opzichten de voorkeur verdient boven een beauty contest.

Waarderevelatie en efficiëntie

Een belangrijk probleem bij het toewijzen van rechten op frequenties is dat efficiëntie van het toewijzingsmechanisme vereist dat de licenties terecht komen bij de partijen die de licentie het meest waarderen, maar dat het in het algemeen moeilijk is vast te stellen wat de waarderingen van marktpartijen zijn. Vaak weten marktpartijen zelf beter dan andere marktpartijen en de overheid wat ze met een licentie kunnen doen en hoeveel ze daarom bereid zijn ervoor te betalen. Eén van de belangrijkste voordelen van een goed ontworpen en uitgevoerde veiling is dat marktpartijen gedwongen worden expliciet te maken hoeveel een licentie hen tenminste waard is. Deze informatie blijft bij een beauty contest altijd verborgen. Het is daarom bij een beauty contest ook niet goed mogelijk vast te stellen of de allocatie efficiënt gebeurt. Daar staat tegenover dat het ontwikkelen van een goede veiling ook vergt dat de overheid adequate informatie heeft op basis waarvan een goede schatting van de waarderingen van marktpartijen kan

⁴⁴ Er bestaan veel verdeelmechanismen, zoals “wie het eerst komt, wie het eerst maalt” en loten. Dit rapport beperkt zich tot de meest relevante en in Europa gebruikte methoden, namelijk veilen en een vergelijkende toets.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld E.E.C. van Damme (1997), *Aanbesteding en veilingmechanismen: Economische theorie en toepassingen*, Onderzoeksreeks Directie Marktwerking, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, P.D. Klemperer (2000), *What Really Matters in Auction Design*, Discussion Paper nr. 2581, Centre for Economic Policy Research, London, en P.D. Klemperer (2001), *The Biggest Auction Ever*, Oxford University.

worden gemaakt. Op het moment dat bijvoorbeeld de overheid niet goed weet hoe groot het voordeel van zittende partijen ten opzichte van nieuwkomers is, is het moeilijk vast te stellen of, en zo ja welke, speciale voorzieningen voor nieuwkomers moeten worden getroffen. Bij een goed ontworpen veiling komen de licenties terecht bij die partijen die de hoogste waardering voor het goed hebben. Als er tijdens de veiling voldoende concurrentie is levert dit een hogere opbrengst op dan bij een beauty contest. Een veiling, mits goed ontworpen, is dan een efficiënt allocatiemechanisme. Men dient daarbij echter wel de opmerkingen van § 4.2.1 in het achterhoofd te houden. Soms is de waardering voor een licentie niet goed onafhankelijk van de veilinguitkomst vast te stellen.

Transparantie en snelheid

Een tweede potentieel voordeel van een veiling is dat het een transparante en redelijk snelle manier is om rechten te alloceren. Als de veilingregels bekend zijn, is het duidelijk hoe het spel gespeeld moet worden en hoe de rechten verdeeld worden, namelijk aan die partijen die uiteindelijk het hoogste bod uitbrengen. Bij een beauty contest ligt dit anders. Het is daar vaak onmogelijk alle criteria eenduidig en met duidelijke gewichten van te voren te definiëren. Bij het bepalen van de uitslag van een beauty contest is het daarom moeilijk elke schijn van willekeur te voorkomen en is de neiging van marktpartijen de beslissing van te voren te beïnvloeden en na afloop te betwisten groter dan bij een veiling. Als de veilingregels eenmaal zijn vastgesteld kan een veiling ook redelijk snel worden uitgevoerd. Hier staat echter wel tegenover dat het opstellen van een goed veilingontwerp ook veel tijd vergt en dat marktpartijen tijdens dit proces ook zullen proberen het veilingontwerp in hun voordeel bij te stellen. De kans hierop is groter als marktpartijen via consultaties bij het ontwerp worden betrokken. Met andere woorden, een veiling is transparanter en sneller, maar het proces voorafgaand aan de veiling kan deze voordelen gedeeltelijk of geheel teniet doen. De uiteindelijke uitkomst van de lobby-activiteiten is bij het houden van een veiling in het algemeen echter minder zeker dan bij een beauty contest.

Kwaliteitsoordeel

Een nadeel van een veiling kan zijn dat aan het gebruik van een licentie slechts minimumeisen gesteld kunnen worden. Een veiling reduceert de concurrentie tussen bedrijven tot concurrentie op prijs, gegeven bepaalde minimum (kwaliteits)condities. Een beauty contest biedt daarentegen de mogelijkheid dat de bedrijfsplannen ook op andere aspecten beoordeeld kunnen worden. Het nadeel dat hiertegenover staat is evident en hierboven al even kort geschetst. Het mee laten wegen van andere aspecten en van gegevens die van te voren niet waren voorzien, maakt de uiteindelijke beslissing weinig transparant en gevoelig voor het aanspannen van juridische procedures.

Consumentenbelang

Een tweede nadeel van een veiling is dat de belangen van consumenten tijdens een veiling niet zijn vertegenwoordigd. Hierdoor is niet gegarandeerd dat de uiteindelijke markt efficiënt zal zijn. Een goed veilingontwerp dient hiermee bijvoorbeeld door middel van de keuze van het aantal kavels rekening te houden. Bedrijven kijken voornamelijk naar hun bedrijfswinsten en houden daarbij minder rekening met het maatschappelijk belang. Bij het veilingontwerp moet daarom ook niet alleen naar de wensen van bedrijven worden geluisterd. Het ontwerp moet ook met de consumentenbelangen rekening houden.

Geldopbrengst

Ten aanzien van de geldopbrengst is het belangrijke verschil dat bij een veiling marktpartijen in onderlinge concurrentie de prijs van een kavel bepalen, terwijl de prijs van een kavel bij een beauty contest van te voren moet worden vastgesteld. Het is echter vaak moeilijk van te voren een goede prijs vast te stellen, omdat de overheid niet weet wat marktpartijen voor een licentie over hebben en bij een te hoge prijs kunnen licenties onverkocht blijven (zoals in Frankrijk gebeurde). Iets soortgelijks kan zich echter met betrekking tot het vaststellen van een minimumprijs voordoen bij een veiling (zoals in België). Bij onvoldoende concurrentie in de veiling kan de opbrengst tegenvallen als de minimumprijs te laag wordt gekozen, terwijl aan de andere kant een te hoge minimumprijs potentiële bidders kan

afschrikken. Vanwege de concurrentie zal de prijs van een kavel bij een veiling in het algemeen hoger uitvallen dan bij een beauty contest.

De voor- en nadelen van een veiling ten opzichte van een beauty contest worden in tabel 4.1 samengevat.

Tabel 4.1: Relatieve beoordeling van een veiling ten opzichte van een beauty contest

criterium / methode	Veiling	Beauty contest
Voorbereiding	-	+/-
Ontwerp		
Waarderevelatie	+/-	-
Efficiëntie	+	+/-
Transparantie	+/-	-
Snelheid	+/-	-
Consumentenbelang	+/-	+
Lobby-activiteit	+/-	-
Kwaliteitsoordeel	+/-	+
Geldopbrengst	+	+/-

4.2.4 Betaling voor de vergunning en doorberekening in de marktprijs

Verschillende partijen hebben kanttekeningen geplaatst bij het veilen van de UMTS-licenties. Achtergrond van hun commentaar is dat veilingen de kosten voor de telecomsector zouden opjagen en dat als gevolg daarvan de tarieven voor UMTS-diensten onwenselijk hoog zouden worden. Hoge veilingopbrengsten zijn weliswaar goed voor de overheidsbegroting maar slecht voor de uiteindelijke consument omdat deze met hogere tarieven wordt geconfronteerd. Met andere woorden: de telecombedrijven zullen de kosten voor het verkrijgen van de licentie doorberekenen en de consument zou dus uiteindelijk het slachtoffer worden van hoge prijzen voor het verkrijgen van een UMTS-licentie.

Verzonken kosten

Economen hebben beargumenteerd dat het hier een eenmalige uitgave betreft en dat deze kosten daarom als verzonken kosten (“sunk cost”) kunnen worden beschouwd. Eenmaal gemaakt hebben ze geen effect op de prijs die aan de eindgebruiker wordt berekend. De kosten van de licentie zijn onafhankelijk van de productieomvang en dus niet variabel en het traditionele model van een winstmaximaliserende ondernemer laat zien dat een eenmalige uitgave voorafgaand aan het productieproces geen effect heeft op de prijsstelling. Zolang de kosten voor de licentie lager zijn dan de huidige waarde van de (verwachte) winsten zullen deze niet in de prijs worden doorberekend. Voorwaarde voor het voortbestaan is wel dat de opbrengsten voldoende hoog blijven om de totale kosten, inclusief de kosten voor de licentie, te dekken.

Imperfecte kapitaalmarkten

Het bovenstaande argument geldt onder de aanname dat de kapitaalmarkt via welke deze ondernemingen hun investeringen (en dus ook de licentie) financieren, perfect werkt. De ondernemers ondervinden in dat geval geen restricties bij de financiering van hun kapitaalbehoeften en hebben individueel geen invloed op de rente. De lening wordt gefinancierd uit de verwachte opbrengsten die dankzij de licentie kunnen worden gegenereerd. In geval de financieringskosten vanwege hogere rente bij toenemend risico of dalende aandelenkoersen toenemen, gaat dit ten koste van toekomstige investeringen, bijvoorbeeld in het uitrollen van een landelijk dekkend netwerk met mogelijk lager kwaliteit of hogere marginale kosten en dus hogere prijzen als gevolg.

Minder aanbieders door faillissement

Het kan natuurlijk voorkomen dat bedrijven zich vergissen en dat de feitelijke opbrengsten lager zijn dan verwacht en dat ze daarom meer betalen dan op basis van feitelijke toekomstige winsten gerechtvaardigd is. Het bedrijf met de hoogste kosten gaat dan als eerste failliet en de markt krijgt daardoor een speler minder en wordt dus minder concurrerend, met mogelijk minder concurrerende prijzen. Dit effect zal overigens bij een markt met vijf aanbieders niet al te groot zijn. Met vier aanbieders zal er nog steeds een behoorlijke mate van concurrentie zijn.

Overheidssteun na afloop van de veiling

Tenslotte kan het zo zijn dat als de sector als geheel in de financiële problemen komt, de overheid zich verplicht voelt de bedrijven (vanuit algemeen maatschappelijk oogpunt) te ondersteunen. Dit kan weer betekenen dat de concurrentie op de markt minder sterk zal zijn of dat netwerken minder snel uitgerold zullen worden (lagere kwaliteit). Hierin schuilt het gevaar dat bedrijven bij het bieden in toekomstige veilingen rekening houden met de mogelijkheid dat de overheid toch zal ingrijpen als zij in een slechte financiële positie komen.⁴⁶ Dit ondergraaft de geloofwaardigheid van biedingen in toekomstige veilingen.

Conclusie

Indien er sprake is van voldoende concurrentie op de markt van UMTS-diensten, leidt bij een juiste schatting van de toekomstige opbrengsten op de UMTS-markt de veilingopbrengst niet tot hogere prijzen. Dit kan anders zijn als de verwachtingen te optimistisch waren, of als bedrijven geconfronteerd worden met financieringsbeperkingen.

Opgemerkt zij dat, omdat de meeste bedrijven in meerdere Europese veilingen hebben geboden, al de genoemde argumenten in een Europese context moeten worden gezien. Zo kan het zijn dat bedrijven in een slechte financiële positie zijn gekomen, niet zozeer vanwege participatie in de Nederlandse veiling, maar vanwege de bedragen die in Duitsland of het Verenigd Koninkrijk werden betaald.

4.2.5 Doelstellingen

In verband met de UMTS-veiling zijn drie potentiële doelstellingen regelmatig genoemd. De eerste is dat de veiling een zo efficiënt mogelijk werkende markt moet opleveren (ex post efficiëntie). Een tweede doelstelling is dat het gekozen allocatiemechanisme zelf zo efficiënt mogelijk moet zijn (ex ante efficiëntie).⁴⁷ Een derde en laatste doelstelling is

⁴⁶ Dat dit niet ondenkbaar is, blijkt uit de toespraak van Europees Commissaris Liikanen tot het Europees Parlement; zie § 3.5.

⁴⁷ Het onderscheid tussen de twee begrippen van efficiëntie is in § 4.2.1 nader uitgewerkt.

die van een zo hoog mogelijke opbrengst. In het hiernavolgende wordt ingegaan op de economische achtergronden van deze doelstellingen. Een gedetailleerde analyse van het hoe en waarom van de Nederlandse doelstellingen is te vinden in hoofdstuk 5.

Relatie efficiënte markt en hoge geldopbrengst

De verschillende doelstellingen liggen niet allemaal in elkaars verlengde, of erger, ze kunnen met elkaar in tegenspraak zijn of op zichzelf niet goed definieerbaar. Allereerst bestaat er een afruil tussen een zo efficiënt mogelijk werkende markt aan de ene kant en een zo efficiënt mogelijke veiling en een hoge geldopbrengst aan de andere kant. In een efficiënte markt zijn de winsten relatief laag en dit betekent dat marktpartijen relatief weinig voor een licentie wensen te betalen en dus dat de veiling zelf weinig opbrengt. Bovendien kan het zo zijn dat een nieuwkomer op de markt ervoor zorgt dat de markt zelf efficiënter wordt, terwijl een nieuwkomer vanuit de efficiëntie-optiek van de veiling niet noodzakelijk is. In het Verenigd Koninkrijk is ervoor gekozen de licentie met de grootste frequentiebreedte (35 MHz) voor een nieuwkomer te reserveren met de bedoeling meer interesse onder nieuwkomers te kweken, hen mee te laten bieden in de veiling en de nieuwkomer een serieuze concurrent in de uiteindelijke markt voor IMT-2000-diensten te laten zijn. Dit grootste kavel is echter voor een veel lager bedrag van de hand gegaan dan de op één na grootste kavel. Een verklaring hiervoor kan zijn dat nieuwkomers een lagere waardering voor een licentie hebben dan zittende partijen. Dit illustreert een mogelijke afruil tussen een efficiënte marktwerking en een efficiënte veiling c.q. een hoge opbrengst.

Relatie efficiënte veiling en hoge geldopbrengst

Zoals hiervoor aangegeven, liggen een efficiënte veiling en een hoge geldopbrengst vaak in elkaars verlengde. Ook hier is echter een kwalificatie op zijn plaats. Als marktpartijen van elkaar min of meer weten welke waarderingen ze aan de licenties toekennen en als potentieel geïnteresseerden schatten dat hun kansen op het verkrijgen van een licentie laag zijn (in een simultane meerrondenveiling waarin partijen met een hogere waardering altijd de mogelijkheid hebben een staand bod te overbieden), dan kunnen deze nieuwkomers besluiten niet aan de veiling

deel te nemen. In het uiterste geval doen alleen partijen mee die de hoogste waarderingen hebben. Dit impliceert dat de veiling is afgelopen voordat hij goed en wel is begonnen (zoals in Zwitserland is gebeurd) met een uiterst lage geldopbrengst, afhankelijk van omvang en karakter (hard of zacht) van de minimumprijs. De veiling is in dergelijke gevallen echter nog wel efficiënt te noemen, omdat de partijen met de hoogste waardering de licentie verkrijgen. Het is dus belangrijk dat veel geïnteresseerde marktpartijen meedoen. Dit kan betekenen dat als er toch een hoge opbrengst gewenst wordt, er concessies moeten worden gedaan aan het veilingontwerp op zo'n manier dat partijen die niet de hoogste waardering hebben toch een redelijke kans hebben een licentie te verkrijgen.

Legitimatie geldopbrengst als doelstelling

Tenslotte zij opgemerkt dat vanuit economisch oogpunt geldopbrengst een legitiem doel is. Het idee hierachter is dat de overheid op één of andere manier aan haar inkomsten moet komen. Belastingen zijn een belangrijke bron van overheidsinkomsten, maar de meeste belastingvormen zijn verstoring voor de werking van markten. Met andere woorden, er is een marktinefficiëntie aan het heffen van belastingen verbonden. De bedragen die met de veiling zijn gemoeid, zijn in principe verzonken kosten en werken daardoor niet of nauwelijks verstoring op het economische marktproces. Veilingopbrengsten kunnen derhalve een efficiënt alternatief zijn voor belastingheffing. Daarbij mag overigens het bedrag van de veilingopbrengst niet worden gelijkgesteld aan een even grote belastingverlaging. Een veilingopbrengst is immers eenmalig, terwijl een belastingmaatregel in principe permanent van karakter is. Een goede indruk van het beschikbare bedrag voor een belastingverlaging wordt gevormd door de jaarlijks uitgespaarde rentelasten als gevolg van aflossing van staatsschuld met behulp van de veilingopbrengst.

4.2.6 Veilingontwerp

De vraag wat er precies geveild wordt is waarschijnlijk één van de meest belangrijke vragen die bij een veilingontwerp moeten worden gesteld. Het gaat hier om de vragen hoeveel kavels er worden aangeboden, of een kavel voor een nieuwkomer gereserveerd moet worden en of roamingrechten op de

één of andere manier aan nieuwkomers worden gegarandeerd. Over deze vragen heeft de veilingtheorie in het algemeen weinig te zeggen. De standaard veilingtheorie gaat uit van de veronderstelling dat wat geveild wordt een gegeven is (zoals bij een antiekveiling). Deze vragen kunnen wel vanuit de theorie van de Industriële Organisatie worden bestudeerd. Vanwege de structuur van het rapport is ervoor gekozen deze vragen rechtstreeks in hoofdstuk 6 te bespreken, waar de totstandkoming van het Nederlandse veilingontwerp uitvoerig wordt geanalyseerd. Deze paragraaf beperkt zich tot een korte bespreking van de theoretische achtergronden van specifieke veilingtechnische vragen, zoals verschillende veilingvormen, het instellen van een minimumprijs en het gebruik van paskaarten.

Andere veilingtypen (Anglo-Dutch)

Er bestaan zeer veel verschillende veilingmechanismen. Zo zijn er veilingen bij opbod, bij afslag, alsook gesloten-enveloppeveilingen. Daarnaast bestaan er zogenaamde eerste-prijs- en tweede-prijsveilingen. In een eerste-prijsveiling betaalt de bidder met het hoogste bod zijn eigen laatste bod. Bij een tweede-prijsveiling betaalt de bidder met het hoogste bod slechts het op één na hoogste bod. De traditionele Nederlandse veiling (bijv. in bloemenveilingen) is bij afslag: de klok gaat van hoge naar lage prijzen totdat iemand de klok als eerste stilzet. Deze veiling is (onder bepaalde omstandigheden) vanuit theoretisch opzicht equivalent met een gesloten-enveloppeveiling waarin de hoogste bidder zijn eigen bod betaalt. De equivalentie blijkt vooral uit het feit dat in beide typen veilingen geen informatie vrijkomt over de waarderingen die andere bidders aan het te veilen object toekennen. Voordeel van dit type veiling is dat nieuwkomers meer kans hebben een licentie te bemachtigen. Dit is als volgt in te zien. Bij een veiling bij opbod kan een zittende partij (als die een hogere waardering heeft) altijd een bod van een nieuwkomer overbieden, omdat hij weet wat de ander geboden heeft. Bij een gesloten enveloppe veiling is dit niet het geval, omdat niemand elkaars bod ziet (vandaar *gesloten enveloppe*). Nadeel van dit veilingtype is dat als de waarderingen van individuele bidders met elkaar samenhangen, de vloek van de winnaar (*winner's curse*) zich voor kan doen, dat wil zeggen dat de winnaar na afloop van de veiling zich realiseert dat hij

te veel betaald heeft.⁴⁸ Als partijen dit risico hoog schatten zullen ze hun bod naar beneden toe bijstellen en resulteert een lage veilingopbrengst.

In Nederland is voor een simultane meerrondenveiling gekozen: in elke ronde bieden partijen met behulp van een gesloten enveloppe, terwijl aan het eind van iedere ronde de hoogste biedingen bekend worden gemaakt.

In een aantal artikelen heeft Paul Klemperer een mengvorm voorgesteld, de zogenaamde Engels-Nederlandse (Anglo-Dutch) veiling.⁴⁹ Deze veiling start als een “gewone” veiling bij opbod totdat er één partij in de veiling meer overblijft dan het aantal licenties dat kan worden vergeven. Vanaf dat moment is er nog slechts één ronde, namelijk een bod per *gesloten* enveloppe. Deze veilingvorm heeft het theoretische voordeel dat nieuwkomers meer kans maken, omdat in de laatste ronde niemand van elkaar weet wat geboden wordt en partijen daarna niet meer opnieuw kunnen bieden. Zittende partijen kunnen een nieuwkomer niet overbieden als zou blijken dat zij in de laatste ronde niet één van de hoogste bidders waren. Door het organiseren van een Engels-Nederlandse veiling mag daarom worden verwacht dat er meer geïnteresseerden (nieuwkomers) feitelijk aan de veiling deelnemen.

Minimumprijs

Een andere vraag betreft het al dan niet instellen van een minimumprijs bij een veiling. Twee vormen van een minimumprijs zijn bekend: een *harde* minimumprijs (een kavel wordt onder geen enkele voorwaarde onder een bepaalde prijs verkocht) en een *zachte* minimumprijs (er wordt een

⁴⁸ De vloek van de winnaar kan zich voordoen als de werkelijke waarde van het te veilen object onbekend is, maar wel voor alle bidders min of meer gelijk. Een bekend voorbeeld is het bieden om een olieveld te exploiteren. Bedrijven maken schattingen van de werkelijke waarde (bijvoorbeeld door seismologisch onderzoek) die ze niet aan anderen kenbaar maken en het bod van een bedrijf is op deze schatting gebaseerd. In een gesloten-enveloppeveiling realiseert de winnaar zich dat alle andere bedrijven waarschijnlijk een lagere schatting van de waarde van het object hadden dan hijzelf en dat hij waarschijnlijk te optimistisch is geweest (en meer dan de waarde van het object betaald heeft).

⁴⁹ Zie onder andere P.D. Klemperer, *What Really Matters in Auction Design*, Discussion Paper nr. 2581, Centre for Economic Policy Research, London.

beginprijs per kavel vastgesteld, maar die prijs kan naar beneden worden bijgesteld als bieders niet beginnen te bieden). Een minimumprijs wordt meestal geïntroduceerd om de biedingen sneller op gang te brengen. Beide vormen hebben echter een voor- en een nadeel. Nadeel van een zachte minimumprijs (bij identieke kavels) is dat bij evenveel belangstellenden als kavels, geen van de partijen zal bieden en de kavels uiteindelijk gratis worden vergeven. Een harde minimumprijs garandeert dat de kavels een bepaald minimumbedrag opleveren. In de praktijk kan het echter moeilijk zijn een goede minimumprijs vast te stellen. Als de minimumprijs te hoog is, zullen er weinig deelnemers aan de veiling zijn, zodat sommige kavels wellicht niet eens verkocht kunnen worden.

Noodrem

Tenslotte kan gedacht worden in het veilingreglement een clause op te nemen om de veiling niet door te laten gaan, of in een andere vorm te laten doorgaan, als het aantal geïnteresseerde partijen vrij klein blijkt te zijn. Deze clause wordt wel eens als “noodrem” aangeduid. Het geeft de overheid de flexibiliteit tot het laatste moment de veilingregels aan te passen al naar gelang de allerlaatste ontwikkelingen met betrekking tot marktpartijen. Het instellen van een noodrem kan echter strategisch gedrag van marktpartijen uitlokken die de functionaliteit van dit instrument teniet doet.

4.3 Juridische achtergrond

Het wettelijk kader ten tijde van de voorbereiding en uitvoering van de UMTS-veiling omvat zowel Europeesrechtelijke als Nederlandse wet- en regelgeving. De relevante Europese richtlijnen met betrekking tot de telecommunicatiemarkt zijn in de eerste plaats bedoeld om de overgang van een monopolistische situatie naar open concurrentie te regelen. Met ingang van 1 januari 1998 zijn de monopolierechten van de staatsbedrijven (PTT's) afgeschaft. Deze maatregel is echter niet voldoende om effectieve mededinging tot stand te brengen; de overgang naar marktwerking vereist ondersteunende wet- en regelgeving. Talloze Europese richtlijnen hebben tot doel ertoe bij te dragen dat effectieve mededinging tot stand komt op de markt van telecommunicatiediensten. Deze richtlijnen moeten in nationale wet- en regelgeving worden omgezet en uitgevoerd.

Ook in een markt waarin de staat niet meer direct als marktpartij actief is, blijft er een rol voor de overheid weggelegd. De eerste belangrijke overheidstaak is het beheer van het frequentiespectrum. Wegens schaarste moet de overheid het beschikbare spectrum alloceren. Toewijzing van schaarse frequentieruimte gebeurt door middel van vergunningen. Hier is vooral EG-Richtlijn 97/13⁵⁰ van belang. In de overwegingen voorafgaande aan het beschikkende gedeelte van de Richtlijn worden als doelstellingen van het Europese beleid genoemd: de vrije verstrekking van telecommunicatiediensten en -infrastructuur in de gehele Gemeenschap (overweging 25), een ruimschalige toepassing van technologische verbeteringen (overweging 4) en het efficiënt gebruik van radiofrequenties (overweging 13). In het verlengde van wat in § 4.2.5 over de doelstellingen van de UMTS-veiling is gezegd, is verder relevant dat hoge veilingopbrengsten in strijd kunnen zijn met het uitgangspunt van de Vergunningenrichtlijn dat de regelgeving “een zo gering mogelijke belasting vormt” (overweging 4).

De relevante Nederlandse wet- en regelgeving vindt men in de Telecommunicatiewet⁵¹ en in het Frequentiebesluit.⁵² De aanhef van de Nederlandse Telecommunicatiewet noemt als doelstellingen de waarborging van een samenhangende infrastructuur en de bevordering van de daadwerkelijke mededinging. De laatste doelstelling legt de nadruk op de tweede belangrijke overheidstaak in de telecommunicatiemarkt. Ook wanneer de marktform niet langer een zuiver monopolie is, is toezicht door de overheid vereist om ervoor te zorgen dat de mededinging effectief blijft en de consumenten de voordelen van marktwerking kunnen plukken. Opmerkelijk daarbij is dat, in tegenstelling tot de mededingingscontrole in andere sectoren van de industrie, twee organen verantwoordelijk zijn voor

⁵⁰ Richtlijn 97/13 van het Europees Parlement en de Raad van 10 april 1997 betreffende een gemeenschappelijk kader voor algemene machtigingen en individuele vergunningen op het gebied van telecommunicatiediensten, Pb. 1997, L 117/15.

⁵¹ Wet van 19 oktober 1998 houdende regels inzake de telecommunicatie, Staatsblad 610, 1998.

⁵² Besluit van 10 november 1998, houdende regels betreffende toewijzing en gebruik van frequentieruimte (Frequentiebesluit), Staatsblad 638, 1998.

het garanderen van de marktwerking, namelijk de OPTA en de NMa. In deze paragraaf wordt een algemeen overzicht gegeven van beide overheidstaken. Achtereenvolgens zal aandacht worden besteed aan het vergunningensysteem en de rechtsregels die tot doel hebben effectieve mededinging tot stand te brengen in een markt met een beperkt aantal concurrenten.

4.3.1 Het vergunningenstelsel

Het Europeesrechtelijk kader voor UMTS wordt gevormd door de Vergunningenrichtlijn 97/13 en andere richtlijnen met betrekking tot telecommunicatiediensten, interconnectie en randapparatuur. Deze richtlijnen zijn in de Nederlandse Telecommunicatiewet geïmplementeerd. De verlening van de vergunningen voor UMTS moet plaatsvinden volgens de bepalingen van de laatstgenoemde wet en de bijbehorende uitvoeringsregelingen (algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen). De belangrijkste algemene maatregel van bestuur is het Frequentiebesluit.

De EU-lidstaten moeten alle nodige maatregelen treffen om voor 1 januari 2002 op hun grondgebied de gecoördineerde en geleidelijke invoering van UMTS-diensten mogelijk te maken. Daartoe moest uiterlijk op 1 januari 2000 een vergunningenstelsel voor UMTS worden ingevoerd (art. 3(1) Beschikking nr. 128/1999⁵³). Ingeval van uitzonderlijke technische moeilijkheden konden lidstaten voor 1 januari 2000 om een extra uitvoeringstermijn van 12 maanden verzoeken.⁵⁴ In Nederland is op 3 april 2000 bekendgemaakt dat de procedure voor het verlenen van vergunningen op 12 april 2000 van start zou gaan.

⁵³ Beschikking nr. 128/1999/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 1998 betreffende de gecoördineerde invoering van de derde generatie van mobiele draadloze telecommunicatiesystemen (UMTS) in de Gemeenschap, Publikatieblad L 017 van 22 januari 1999, pp. 1-7.

⁵⁴ Art. 3 (2) Beschikking 128/1999.

Het uitgangspunt van de Vergunningenrichtlijn is dat in geval van schaarste (zoals bij toewijzing van UMTS-spectrum) stelsels voor individuele vergunningen op het evenredigheidsbeginsel worden gegrond en dat de toewijzingsprocedures objectief, niet-discriminerend en transparant moeten zijn. Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat de gekozen middelen in aangepaste verhouding moeten staan tot de nagestreefde doelstelling en niet verder mogen gaan dan nodig is om dit doel te bereiken. Het beginsel van non-discriminatie houdt niet in dat alle gevallen gelijk moeten worden behandeld. Het vereiste is wel dat een verschillende behandeling objectief moet kunnen worden gerechtvaardigd. Met andere woorden: gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld, maar anderzijds moet voldoende rekening worden gehouden met relevante verschillen. In het bestuursrecht betekent het gelijkheidsbeginsel vooral dat zolang een beleid wordt gevoerd met betrekking tot een bepaald type gevallen, dat beleid ook op alle gevallen van dat type moet worden toegepast.⁵⁵ De eisen van non-discriminatie en transparantie lijken vooral betrekking te hebben op het gebruikte allocatiemechanisme (bijv. veiling), terwijl de evenredigheidstoets en de eis van objectiviteit eerder van belang lijken voor het vaststellen van de prijs van een vergunning (of heffing).

De Vergunningenrichtlijn laat toe het aantal individuele vergunningen te beperken, voorzover dit vereist is om het efficiënte gebruik van radiofrequenties te waarborgen. De Vergunningenrichtlijn spreekt geen voorkeur uit voor een bepaald allocatiemechanisme (veiling of vergelijkende toets), maar stelt in algemene bewoordingen dat, ingeval van beperking van het aantal individuele vergunningen, deze moeten worden verleend op basis van “selectiecriteria die objectief, gedetailleerd, transparant, proportioneel en niet-discriminerend zijn”.⁵⁶ Als een lidstaat voornemens is van deze mogelijkheid gebruik te maken, moet deze alle belanghebbende partijen in de gelegenheid stellen hun oordeel over de beperking kenbaar te maken.⁵⁷

⁵⁵ W. Konijnenbelt (1994), *Résumé. Hoofdpijnen van administratief recht in het licht van de Algemene wet bestuursrecht*, Utrecht: Lemma, blz. 59.

⁵⁶ Art. 10 (3) Richtlijn 97/13.

⁵⁷ Zie in Nederland: Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998), *Consultatiedocument UMTS*, Den Haag, 16 juli.

Tevens moet de lidstaat ervoor zorgen dat de voordelen voor de gebruikers zo groot mogelijk zijn en dat de ontwikkeling van de concurrentie wordt bevorderd. Het besluit tot beperking van het aantal individuele vergunningen moet bekend worden gemaakt met vermelding van de redenen daarvoor en van een oproep tot aanvragen voor vergunningen.⁵⁸

Volgens de Nederlandse regelgeving valt UMTS onder de categorie “zakelijk gebruik” van radiospectrum. De Telecommunicatiewet en het Frequentiebesluit noemen elk drie methoden voor het verlenen van vergunningen: op volgorde van binnenkomst van de aanvrager (“first come, first served”), een vergelijkende toets (schoonheidswedstrijd of “beauty contest”), of een veiling.⁵⁹ Echter, voor de categorie “zakelijk gebruik” zijn volgens het Frequentiebesluit alleen de procedures van veiling of vergelijkende toets geschikt. Een verlening van vergunningen op volgorde van binnenkomst van de aanvraag is slechts mogelijk als redelijkerwijs te verwachten is dat er met betrekking tot de te verdelen frequentieruimte geen schaarste zal zijn.⁶⁰ Verder stelt het Frequentiebesluit dat de vergelijkende toets slechts wordt toegepast “indien het algemeen maatschappelijk, cultureel of economisch belang dit vordert”. Hieruit volgt dat de veiling als allocatiemechanisme de voorkeur verdient, tenzij bijzondere omstandigheden het organiseren van een schoonheidswedstrijd (beauty contest) rechtvaardigen.

Aanvragers van vergunningen moeten voldoen aan eisen met betrekking tot hun financiële positie en moeten kennis en ervaring hebben met betrekking tot mobiele netwerken. Een vergunning kan in het belang van een goede verdeling en ordelijk gebruik van frequentieruimte onder beperkingen worden verleend.⁶¹ Voor de overdracht van een vergunning is toestemming van de minister van Verkeer en Waterstaat nodig.⁶² Een vergunning die door middel van een veiling is verleend kan enkel worden verlengd wanneer “het

⁵⁸ At 10 (2) Richtlijn 97/13.

⁵⁹ Art. 3.3.4 Telecommunicatiewet; art. 2 (2) Frequentiebesluit.

⁶⁰ Art.2 (3) Frequentiebesluit.

⁶¹ Art. 3.5 Telecommunicatiewet.

⁶² Art. 3.8 Telecommunicatiewet.

algemeen maatschappelijk, cultureel of economisch belang” dit vordert. In het geval een vergunning wordt verlengd kunnen de aan de vergunning verbonden voorschriften en beperkingen worden gewijzigd en kunnen nieuwe voorwaarden worden toegevoegd.⁶³

Een bijzondere grond voor het weigeren of intrekken van een vergunning is dat de verlening of instandhouding van de vergunning “de daadwerkelijke mededinging op de relevante markt in aanzienlijke mate zou beperken”.⁶⁴ De zorg om voldoende mededinging biedt een voldoende grondslag om te beletten dat meer dan één vergunning aan een bepaalde marktpartij wordt verleend. Dit is ook uitdrukkelijk bepaald in artikel 7, lid 2 van de Regeling aanvraag vergunning voor IMT-2000.⁶⁵ Wanneer aanvragers van een vergunning voor de veiling een fusie aangaan, is daarenboven onder bepaalde voorwaarden toestemming van de mededingingsautoriteiten vereist (zie hieronder). Een vergunning kan worden ingetrokken indien na de verlening van de vergunning wijzigingen in de zeggenschapsverhoudingen plaatsvinden die tot een aanzienlijke mededingingsbeperking leiden.

4.3.2 Mededingingstoezicht

In een markt waar wegens schaarste slechts een beperkt aantal ondernemingen een vergunning kan verkrijgen, is mededingingstoezicht uiteraard van bijzonder belang. De overgang van een monopolistische markt naar één met concurrentie vereist daarenboven ondersteunende wetgeving, die ertoe bijdraagt dat de mededinging effectief is. In de telecommunicatiesector wordt hieraan concrete vorm gegeven door het naast elkaar bestaan van een algemeen en sectorspecifiek mededingingsrechtelijk toezicht.

Algemene mededingingsrechtelijke bepalingen vindt men in de artikelen 81 en 82 van het EG-Verdrag en in de overeenstemmende bepalingen van de

⁶³ Art. 9 Frequentiebesluit.

⁶⁴ Art. 3.6, tweede lid, onder d en 3.7, onder f Telecommunicatiewet.

⁶⁵ Staatscourant (2000), *Regeling aanvraag vergunning voor IMT-2000*, nr. 71, 10 april, blz. 19.

Nederlandse Mededingingswet (art. 6 en 24). De “beïnvloeding van de tussenstaatse handel” vormt het afbakeningscriterium tussen het Europees en het nationaal mededingingsrechtelijk toezicht. Afspraken die enkel de Nederlandse markt betreffen worden gecontroleerd door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa); afspraken die de handel tussen de EU-lidstaten beïnvloeden vallen onder de controle van de Europese Commissie. Als het aantal marktpartijen beperkt is, kunnen zij proberen door middel van onderlinge afspraken (samenspanning ofwel collusie) de mededinging te verstoren. Bovendien bestaat het risico dat de voormalige monopolist of een “grote” nieuwkomer zijn marktmacht misbruikt ten nadele van consumenten (te hoge prijzen) of concurrenten (gedrag gericht op het uitsluiten van mededinging). Beide vormen van concurrentievervalsing zijn door de Nederlandse mededingingswetgeving verboden: artikel 6 Mededingingswet (de tegenhanger van art. 81 EG-Verdrag) verbiedt mededingingsbeperkende afspraken en artikel 24 Mededingingswet (de tegenhanger van art. 82 EG-Verdrag) verbiedt misbruik van economische machtspositie. Bovendien zijn concentraties onderworpen aan mededingingstoezicht. Boven in de wet vastgelegde drempels moeten zij aan de bevoegde mededingingsautoriteit worden gemeld.

In de telecommunicatiesector speelt het algemene mededingingstoezicht slechts een aanvullende rol. De regelgeving wordt primair beheerst door de betreffende bepalingen uit de Telecommunicatiewet.⁶⁶ Als gevolg van het naast elkaar bestaan van deze twee regelgevingsbestanden, zijn twee organen bevoegd de marktwerking in telecommunicatiemarkten te bevorderen, namelijk de OPTA en de NMa. De OPTA is in 1997 ingesteld als een zelfstandig bestuursorgaan.⁶⁷ De OPTA stelt op grond van de algemene wetgeving inzake telecommunicatie concrete regels vast waaraan de marktpartijen zich dienen te houden, handhaaft deze regels en beslecht geschillen. Van bijzonder belang zijn de bevoegdheden die de OPTA heeft ten aanzien van aanbieders met “aanmerkelijke macht” op de markt. Voor

⁶⁶ Behalve de energiesector (DTe) is telecommunicatie de enige markt waarvoor behalve de algemene mededingingsregels ook sectorspecifieke bepalingen gelden.

⁶⁷ Wet Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit, 5 juli 1997, Staatsblad 1997, 320.

hen gelden specifieke verplichtingen inzake interconnectie en toegang tot hun netwerk. De handhaving van deze sectorspecifieke regels vindt vooraf plaats. Er hoeft niet te worden gewacht totdat het bestaan van misbruik achteraf wordt vastgesteld. Bovendien is de regelgeving asymmetrisch. Partijen met aanmerkelijke marktmacht zijn onderworpen aan verplichtingen die niet gelden voor concurrenten zonder een dergelijke positie. De NMa handhaaft de algemene mededingingsregels: het verbod op kartelafspraken, het verbod op misbruik van machtspositie en de concentratiecontrole. Het toezicht is opgedragen aan de directeur-generaal van de NMa, die hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister van Economische Zaken. Anders dan de OPTA is de NMa geen zelfstandig bestuursorgaan.⁶⁸ Waar er samenloop van toezichtsbevoegdheden is, ontstaat de noodzaak van coördinatie. In januari 1999 hebben de NMa en de OPTA een samenwerkingsprotocol afgesloten, op grond waarvan regelmatig overleg plaatsvindt.⁶⁹

De gedachte achter de combinatie van algemeen en sectorspecifiek mededingingsrechtelijk toezicht is dat toepassing van het algemene mededingingsrecht niet snel genoeg leidt tot het ontstaan van effectieve mededinging. Sectorspecifieke regels zijn daarom preventief en asymmetrisch. Vooral van belang zijn de bepalingen met betrekking tot “interconnectie en bijzondere toegang”. Aanbieders van telecommunicatienetwerken die de toegang tot netwerkaansluitpunten van eindgebruikers controleren moeten zorgdragen voor de interconnectie van de telecommunicatienetwerken teneinde te verzekeren dat de daarop aangesloten gebruikers over en weer met elkaar kunnen communiceren.⁷⁰ Daartoe sluiten de telecommunicatiebedrijven overeenkomsten op basis waarvan de interconnectie tot stand komt. Een afschrift van deze overeenkomsten dient te worden gedeponereerd bij de OPTA.⁷¹ Als geen overeenkomst tot stand komt, kan de OPTA de regels vaststellen die tussen

⁶⁸ Een voorstel voor verzelfstandiging is ondertussen uitgewerkt.

⁶⁹ Staatscourant, 5 januari 1999, nr. 2.

⁷⁰ Art. 6.1. Telecommunicatiewet.

⁷¹ Art. 6.2. Telecommunicatiewet.

de aanbieders zullen gelden.⁷² Conform de gedachte dat preventief toezicht nodig is om effectieve mededinging te garanderen, kan de OPTA aanbieders aanwijzen die beschikken over “aanmerkelijke marktmacht” en hen verplichtingen inzake interconnectie en “bijzondere toegang” opleggen. Onder bijzondere toegang wordt verstaan toegang tot een telecommunicatienetwerk op andere punten dan de netwerkaansluitpunten die aan de meeste gebruikers worden aangeboden.⁷³ Het is onzeker of roaming als een vorm van bijzondere toegang kan worden beschouwd.

Anders dan in het algemene mededingingsrecht, waar de voor het mededingingstoezicht relevante markten achteraf (bijvoorbeeld naar aanleiding van een klacht over misbruik) door de mededingingsautoriteit worden vastgesteld, zijn de relevante markten in de Telecommunicatiewet gedefinieerd. Het gaat om: (1) de markt met betrekking tot de vaste openbare telefoonnetwerken of de vaste openbare telefoondiensten, (2) de markt met betrekking tot de mobiele openbare telefoonnetwerken of de mobiele openbare telefoondiensten, (3) de markt voor huurlijnen, en (4) de nationale markt met betrekking tot vaste en mobiele openbare telefoondiensten tezamen. In de eerste drie gevallen is de relevante geografische markt het gebied waarbinnen de aanbieders binnen Nederland actief zijn.⁷⁴ Ondernemingen die op één of meer van deze markten een marktaandeel van 25 procent of meer bezitten beschikken over “aanmerkelijke marktmacht”.

De ondernemingen die op de markt van vaste telefonie, mobiele telefonie of huurlijnen beschikken over aanmerkelijke marktmacht moeten voldoen aan alle redelijke verzoeken tot bijzondere toegang.⁷⁵ Daarenboven moeten genoemde ondernemingen non-discriminatoire voorwaarden hanteren. De Telecommunicatiewet bepaalt dat zij interconnectie en bijzondere toegang moeten verstrekken aan andere aanbieders “onder gelijke voorwaarden

⁷² Art. 6.2 Telecommunicatiewet.

⁷³ Art. 1.1., onder j, Telecommunicatiewet.

⁷⁴ OPTA (2000), Richtsnoeren aanwijzing aanmerkelijke macht op de markt, *Staatscourant*, nr. 48, 8 maart, blz. 20.

⁷⁵ Art. 6.9 Telecommunicatiewet.

onder gelijke omstandigheden”.⁷⁶ Voor aanbieders die aanmerkelijke marktmacht bezitten op de markt van de vaste telefonie of aanbieders van mobiele telefoonnetwerken of mobiele telefoondiensten die op de nationale markt van de vaste en mobiele telefonie tezamen beschikken over aanmerkelijke marktmacht gelden bijkomende verplichtingen inzake interconnectie. De gehanteerde tarieven moeten tevens transparant en op kostengeoriënteerd zijn. Opmerkelijk is dat de Telecommunicatiewet niet vereist dat aanbieders die aanmerkelijke marktmacht hebben op de markt van de mobiele telefonie kostengeoriënteerde prijzen voor roaming moeten hanteren.

Tenslotte dient te worden gewezen op de specifieke mededingingsrechtelijke bepalingen in de ministeriële regelingen betreffende de UMTS-veiling zelf. In het belang van een effectieve mededinging is het niet mogelijk meer dan één vergunning per aanvrager te verlenen.⁷⁷ Bovendien beoogt artikel 7, lid 1, van de Regeling Veiling gebruiksrecht radio-frequenties voor IMT-2000 de bescherming van de mededinging in de veilingprocedure. De relevante bepaling luidt:

“Een deelnemer onthoudt zich voorafgaand aan en gedurende de veilingprocedure van afspraken of gedragingen die afbreuk doen aan de tot stand te brengen mededinging in de veilingprocedure”.

Inbreuk op dit artikel kan worden gestraft met uitsluiting door de minister.⁷⁸ Voor de uitleg van deze bepaling kan aansluiting worden gezocht bij de mededingingsregels uit het EG-Verdrag en de Telecommunicatiewet.

Ter afsluiting kan worden opgemerkt dat het sectorspecifieke toezicht in de nabije toekomst zal worden gewijzigd. Onder de voorgestelde nieuwe kaderrichtlijn voor elektronische communicatienetwerken en -diensten⁷⁹,

⁷⁶ Art. 6.5 en art. 6.9.

⁷⁷ Art. 7 Regeling aanvraag vergunning voor IMT-2000.

⁷⁸ Art. 7, lid 3.

⁷⁹ Document 500PCO393 (http://europa.eu.int/eur-lex/nl/com/dat/2000/nl_500PC0393.html).

worden nationale regelgevende instanties verplicht te kiezen uit verschillende instrumenten en daarbij het proportionaliteitsbeginsel in acht te nemen. Bovendien worden de relevante markten niet meer in de wet vastgesteld. Het zal dus mogelijk zijn op engere markten (bijv. door een onderscheid te maken tussen groothandelsmarkten en markten voor eindgebruikers) verplichtingen aan partijen met aanmerkelijke marktmacht op te leggen.

5 Doelstellingen

Dit hoofdstuk bespreekt de doelstellingen van het frequentiebeleid in het algemeen en van de UMTS-frequentietoewijzing in het bijzonder. Het hoofdstuk bestaat uit vier paragrafen. Allereerst worden in § 5.1 de relevante teksten met betrekking tot de algemene doelstellingen van het frequentiebeleid besproken. De overwegingen die aan de keuze voor veilen ten grondslag liggen worden in § 5.2 besproken. Daarna worden in § 5.3 de doelstellingen die met de veiling nagestreefd werden uitgebreid geanalyseerd. Het hoofdstuk sluit in § 5.4 af met een algemene conclusie.

5.1 Doelstellingen van het frequentiebeleid

De verdeling van de voor UMTS beschikbare frequentieruimte maakt onderdeel uit van het frequentiebeleid. Doel van dit beleid is het bevorderen van een zodanig gebruik van het frequentiespectrum dat een adequate bijdrage wordt geleverd aan maatschappelijke, economische en culturele belangen in Nederland.⁸⁰ Dit onder de voorwaarde dat de veiligheid van de staat is gewaarborgd en dat de internationale verplichtingen in acht worden genomen.

Het beleid met betrekking tot de vergunningverlening van UMTS is gebaseerd op de doelstellingen zoals die in de Telecommunicatiewet verwoord zijn.⁸¹

1. het versterken van de concurrentiepositie van Nederland door het bewerkstelligen van eersteklas telecommunicatievoorzieningen en -toepassingen;

⁸⁰ Tweede Kamer (1995-1996), *Frequentiebeleid. Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*, 24 095, nr. 5.

⁸¹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998), *Consultatiedocument UMTS*, Den Haag, 16 juli.

2. het waarborgen van de kwaliteit en de toegankelijkheid van de telecommunicatie-infrastructuur; en
3. het waarborgen van de maatschappelijke belangen bij de toegang tot en het gebruik van telecommunicatievoorzieningen.

In het kader van de voorbereiding van het Frequentiebesluit en de Telecommunicatiewet heeft het ministerie van V&W onderzoek laten doen naar de toepassing van het marktmechanisme bij de toewijzing van frequenties. De op basis hiervan geformuleerde beleidsvoornemens zijn niet alleen naar de Tweede Kamer gezonden, maar ook naar het OPT. Vervolgens stuurde de minister het rapport van bevindingen van het OPT op 13 maart 1996 naar de Kamer en gaf ze in de begeleidende brief aan wat met de kanttekeningen van het OPT gedaan was of gedaan zou gaan worden.⁸² Met betrekking tot de opmerking van het OPT dat het genereren van opbrengsten ten bate van de schatkist naar hun oordeel niet het doel van beleid mag zijn, stelde de minister (blz. 2):

“Dit is zeker ook niet het doel van mijn frequentiebeleid. (...) Indien frequenties geveild worden, zal dit op een professionele wijze gebeuren waarbij getracht wordt om binnen de gestelde en opgelegde randvoorwaarden de opbrengst te optimaliseren.”

In het Frequentiebesluit⁸³ zelf staat hier overigens niets over te lezen. Het woord “opbrengst” komt in dit gehele document niet één keer voor. In de Telecommunicatiewet staat enkel dat in het geval van een veiling de opbrengst ervan aan de staat toekomt.

Om aan de genoemde doelstellingen te kunnen voldoen staat het ministerie een beleid voor dat is gericht op het realiseren van meer marktwerking met betrekking tot zowel vaste als mobiele telecommunicatie-infrastructuur en op de markt van telecommunicatiediensten. Om te bereiken dat de

⁸² Tweede Kamer (1995-1996), *Frequentiebeleid. Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*, 24 095, nr. 5.

⁸³ Besluit van 10 november 1998, houdende regels betreffende toewijzing en gebruik van frequentieruimte *Staatsblad*, 1998, 638).

telecommunicatienetwerken kwalitatief hoogwaardig zijn en tevens dat de internationale concurrentiepositie van Nederland wordt verstevigd, is het volgens het Consultatiedocument uit de zomer van 1998⁸⁴ noodzakelijk dat de nieuwste technologieën in een vroeg stadium in ons land kunnen worden gebruikt. Uit verschillende passages van het Consultatiedocument blijkt dat op dat moment werd gedacht dat het voor het realiseren van die doelstellingen wenselijk zou zijn dat er een nieuwkomer op de markt zou komen. In hoofdstuk 6 wordt hierop teruggekomen.

In het beleidsvoornemen dat V&W op 25 maart 1999 naar het OPT stuurde,⁸⁵ werden de in het Consultatiedocument beschreven doelstellingen als volgt samengevat (blz. 1):

“In zijn algemeenheid is het streven om Nederland een koppositie te geven in Europa voor wat betreft de introductie van UMTS.”

Een nadere specificatie van deze algemene doelstelling is in dit document niet terug te vinden. Dit is ook niet het geval bij de definitieve beleidskeuzen die ongeveer tien maanden later naar de Tweede Kamer werden gezonden.⁸⁶

Het bovenstaande laat duidelijk zien dat uit deze algemeen geformuleerde doelstellingen van het frequentiebeleid niet direct volgt welk toewijzingsinstrument het beste gekozen kan worden. De doelstellingen zijn, eventueel aangevuld met flankerend beleid, zowel met een veiling als met een vergelijkende toets te realiseren.

⁸⁴ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998), *Consultatiedocument UMTS*, Den Haag, 16 juli.

⁸⁵ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1999), *Beleidsvoornemen UMTS. Brief aan de voorzitter en de leden van het OPT*, 18 mei.

⁸⁶ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000), *Vergunningverlening UMTS. Brief aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 26 januari.

5.2 De keuze voor veilen

Al in 1995 heeft de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat onderzoek laten doen naar de mogelijkheden om bij de toewijzing van frequenties voor het zakelijk gebruik het marktmechanisme toe te passen. Het rapport van dit door Coopers & Lybrand uitgevoerde onderzoek stelde dat het veilinginstrument in dit kader goed bruikbaar is.⁸⁷ Niet alleen is het instrument transparant, bovendien kan het leiden tot (aanzienlijke) opbrengsten voor de overheid. De onderzoekers merken echter nadrukkelijk op dat het wel van belang is een geschikte vorm van veilen te kiezen en nadrukkelijk aandacht te besteden aan het uitvoeringsproces. Hoewel het kiezen van de juiste vorm van veilen verre van eenvoudig is, zijn ook aan de alternatieven nadelen verbonden. Zo stelt het onderzoeksrapport bijvoorbeeld dat openbare aanbestedingen zeer arbeidsintensief en weinig transparant zijn. Daarnaast zouden de resultaten aanleiding kunnen geven tot (langdurige) gerechtelijke procedures. Wel hebben openbare aanbestedingen volgens de onderzoekers als voordeel dat deze de overheid sturingsmogelijkheden bieden beleidsdoelstellingen ten aanzien van de kwaliteit van systeem en diensten te realiseren. In een brief aan de Tweede Kamer stelde de minister vervolgens⁸⁸ (blz. 4):

“Indien het aantal gegadigden groter is dan het aantal aangeboden frequentiebanden en gedeeld gebruik niet mogelijk is, zullen deze geveild worden.”

De minister zegde toe per frequentietoepassing te zullen bekijken wat de meest geschikte vorm van veilen is en welke toelatingseisen aan de gegadigden zullen worden gesteld. Slechts in die gevallen waarin sprake is van grote economische en maatschappelijke belangen en waarin veilen onwenselijk wordt geacht, zal openbaar worden aanbesteed.

⁸⁷ Coopers & Lybrand (1995), *Meer marktwerking binnen een begrensde bandbreedte: onderzoek naar de mogelijkheden van de introductie van het marktmechanisme bij frequentieverdeling voor zakelijke toepassingen*, Utrecht.

⁸⁸ Tweede Kamer (1995-1996), *Frequentiebeleid. Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*, 24 095, nr. 4.

Relevante regelgeving

De Nederlandse regelgeving die in de jaren daarna ontwikkeld werd, werkte die gedachte verder uit. De Telecommunicatiewet en het Frequentiebesluit uit 1998 noemen elk drie methoden voor het verlenen van vergunningen: op volgorde van binnenkomst van de aanvrager (“first come, first served”), een vergelijkende toets (schoonheidswedstrijd of “beauty contest”), of een veiling.⁸⁹ Een gedetailleerde beschrijving van de relevante teksten is in § 4.3.1 gegeven.

Consultatiedocument

Vooruitlopend op de definitieve regelgeving is het Consultatiedocument met betrekking tot de keuze voor veilen vrij duidelijk⁹⁰ (blz. 25/26):

“Het gebruik van radiofrequenties voor UMTS valt onder de categorie zakelijk gebruik. Ingevolge het (ontwerp) Frequentiebesluit wordt voor de vergunningverlening ter zake van frequentieruimte die behoort tot de categorie zakelijk gebruik de methode van veiling of vergelijkende toets gebruikt. In principe zal voor deze categorie steeds veiling worden gehanteerd als methode voor het verlenen van een vergunning, tenzij zwaarwichtige redenen van economische of algemeen maatschappelijke aard zich daartegen verzetten. Wel is het zo dat schaarste een voorwaarde is voor de toepassing van veiling. Naar verwachting zal er schaarste zijn met betrekking tot de te verdelen frequentieruimte voor UMTS. Voor de verlening van vergunningen voor UMTS zal dan ook – in beginsel – worden gekozen voor de procedure van veiling.”

Uit het consultatieproces dat vervolgens plaatsvond kwamen blijkbaar geen redenen naar voren om af te zien van gebruik van het veilingmechanisme, aangezien in het Beleidsvoornemen inzake de vergunningverlening voor UMTS dat op 25 maart 1999 door V&W naar het OPT werd gezonden staat dat⁹¹ (blz. 6):

⁸⁹ Art. 3.3.4 Telecommunicatiewet; art. 2 (2) Frequentiebesluit.

⁹⁰ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998), *Consultatiedocument UMTS*, Den Haag, 16 juli.

⁹¹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1999), *Beleidsvoornemen UMTS. Brief aan de voorzitter en de leden van het OPT*, 25 maart.

“Gezien de belangstelling die reeds is gebleken voor een UMTS-vergunning, wordt er vooralsnog van uitgegaan dat er geveild gaat worden, overeenkomstig hetgeen in de Telecommunicatiewet en het Frequentiebesluit is voorgeschreven.”

Op twee plaatsen is nog wel uitvoerig op de keuze voor veilen ingegaan, namelijk in het OPT en in de Tweede Kamer.

Discussie in het OPT

Tijdens de eerste bijeenkomst van het OPT waar het Beleidsvoornemen op de agenda stond (14 april 1999), werd van verschillende kanten kritiek geuit op het voornemen om de voor UMTS beschikbare frequentieruimte te veilen. Zo heeft de overheid volgens KPN onvoldoende onderzocht of daadwerkelijk sprake was van schaarste. Het ministerie merkte in antwoord op dat de mogelijkheid van veilen door middel van een consultatieronde nog onderzocht werd. Na beëindiging van deze ronde, in september 1999, zouden de resultaten ervan in het OPT aan de orde worden gesteld. Overigens merkte Telfort op dat in reactie op het Consultatiedocument ook al was gesteld dat veilen niet het goede verdelingsinstrument is, maar dat deze reactie niet in het Beleidsvoornemen was opgenomen. In de OPT-vergaderingen van 26 mei, 8 juli en 9 september 1999 is de keuze voor een veiling als verdelingsmechanisme niet expliciet aan de orde geweest.

In het uiteindelijke rapport van bevindingen van het OPT stond vermeld dat een aantal partijen geen voorstander was van veilen.⁹² Vooral wanneer in het relevante buitenland de frequenties om niet zouden worden toegewezen en gezien de aanwezige kans op kunstmatige schaarste, zou een naar verwachting hoge veilingopbrengst volgens hen een vestigingsnadeel veroorzaken. Overigens constateerde het OPT dat de door het ministerie beloofde consultatieronde die betrekking had op het voorgestelde veilinginstrument helaas nog niet van start is gegaan.

⁹² OPT (1999), *Rapport van bevindingen inzake Beleidsvoornemen vergunningverlening UMTS*, Den Haag, 1 november.

Discussie in Tweede Kamer

Op 26 januari 2000 stuurde het ministerie vervolgens de definitieve beleidskeuzen naar de Tweede Kamer.⁹³ De ontvangen adviezen van het OPT hadden niet geresulteerd in een aanpassing van de beleidsvoornemens op het punt van de voorgenomen methode van vergunningverlening (blz. 2):

“Gezien de belangstelling die reeds is gebleken voor een UMTS-vergunning, wordt er vooralsnog van uitgegaan dat er geveild gaat worden, overeenkomstig hetgeen in de Telecommunicatiewet en het Frequentiebesluit is voorgeschreven.”

Deze beleidskeuzen werden op 28 maart 2000 besproken in een algemeen overleg met de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat. Tijdens dit overleg liet de CDA-fractie weten het niet eens te zijn met de keuze van de staatssecretaris om gebruik te maken van het veilingmechanisme.⁹⁴

In antwoord hierop stelde de staatssecretaris dat geveild wordt, omdat dit het meest transparante en nondiscriminatoire instrument is. Een beauty contest is in haar ogen een veel subjectiever en minder transparant verdeelmechanisme.

Omdat de keuze tussen een veiling en een vergelijkende toets niet aan de orde was geweest tijdens het plenaire debat op 6 april 2000⁹⁵, stelde het CDA op 14 juni 2000 de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat vragen over dit onderwerp. Op de vraag of een schoonheidswedstrijd niet de voorkeur verdient boven een veiling zonder stevige kwaliteitsaspecten, antwoordde de staatssecretaris:⁹⁶

⁹³ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000), *Vergunningverlening UMTS. Brief aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 26 januari.

⁹⁴ Tweede Kamer (1999-2000), *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2000. Verslag van een algemeen overleg*, 26 800 XII, nr. 62.

⁹⁵ Tweede Kamer (1999-2000), *66ste Vergadering*, 66-4541, 6 april.

⁹⁶ Tweede Kamer (1999-2000), *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1492.

“Nee, de Nederlandse aanpak gaat er van uit dat door de concurrentie de markt zelf zal zorgen voor de benodigde kwaliteit. Hierbij wordt de markt ook vrijgelaten deze eisen aan te passen als dat noodzakelijk is...”

Als voordelen van een veiling boven een vergelijkende toets noemde zij de mate van transparantie, het feit dat de markt geheel vrij gelaten wordt te bepalen welke kwaliteitsaspecten werkelijk van belang zijn en het feit dat in het Nederlandse systeem de markt de waarde van de vergunning bepaalt. Ze was dan ook niet bereid af te stappen van het voorgenomen veilingssysteem en over te gaan op een verdeelmechanisme waarbij gebruik wordt gemaakt van “stevige” kwaliteitseisen en “realistische” entreebedragen.

Analyse

Hoewel de Europese Vergunningenrichtlijn geen voorkeur uitspreekt voor een specifiek allocatiemechanisme (veiling of vergelijkende toets), voldoet een veiling heel goed aan de eisen van art. 10 (2) van de Vergunningenrichtlijn. Een veiling is als verdeelmechanisme transparant omdat vaststaat dat een vergunning wordt verstrekt aan de hoogste bieder. De eis van non-discriminatie kan zo worden uitgelegd dat alle geïnteresseerden die aan bepaalde minimeisen voldoen tot de veiling worden toegelaten. Het Nederlandse Frequentiebesluit gaat verder en spreekt op basis hiervan een expliciete voorkeur voor veilen uit. In geval van schaarste zullen frequenties voor het zakelijke gebruik geveild worden, tenzij zwaarwichtige redenen van economische of algemeen maatschappelijke aard zich daartegen verzetten. In de discussies die gevoerd zijn nadat V&W in het Consultatiedocument kenbaar maakte de voor UMTS beschikbare frequentieruimte te willen veilen, zijn deze redenen volgens het ministerie blijkbaar niet aangevoerd.

Niettemin bestaat er wel degelijk een potentieel probleem met de manier waarop het Frequentiebesluit is geformuleerd. Er moet eerst geconstateerd worden dat er sprake is van schaarste voordat de keuze voor veilen gemaakt kan worden. Schaarste kan echter op verschillende manieren worden gedefinieerd. Het ministerie heeft in het aanlooptraject herhaaldelijk laten weten dat er genoeg belangstelling voor de beschikbare frequenties was. Het mondeling laten blijken van belangstelling kan echter nauwelijks als een

serieuze graadmeter gezien worden voor de bereidheid om voor een kavel daadwerkelijk geld te betalen. Theoretisch is er sprake van schaarste als er meer partijen bereid zijn een goed aan te schaffen dan er bij een prijs van nul worden aangeboden. Volgens deze definitie kan schaarste pas vastgesteld worden als er een prijs op de markt tot stand is gekomen. Alles waar een positieve prijs voor moet worden betaald is schaars, en alles waarvoor de prijs nul is, is niet schaars. Kortom, het is moeilijk de volgorde die het Frequentiebesluit eist (eerst vaststellen van schaarste, dan kiezen voor veilen en de marktprijs laten bepalen) vast te houden. Er is echter nog een bijkomende complicatie. In hoofdstuk 4 is vastgesteld dat de waarderingen van marktpartijen sterk af kunnen hangen van het antwoord op de vraag hoe er precies geveild gaat worden. In dit geval van endogene waarderingen is het in het geheel niet mogelijk vast te stellen of er sprake is van schaarste voordat duidelijk is hoe er precies geveild gaat worden. Met andere woorden, dat er bij een bepaald veilingontwerp geen sprake is van schaarste, wil niet zeggen dat bij elk mogelijk veilingontwerp dat eveneens niet het geval is. Als bij een bepaald veilingontwerp geen schaarste aanwezig *lijkt*, zouden andere ontwerpen beproefd moeten worden, voordat vastgesteld kan worden dat er geen schaarste is. In dit opzicht valt er iets te zeggen voor de stelling van marktpartijen als KPN dat het ministerie niet afdoende heeft aangetoond dat er inderdaad sprake was van schaarste. Daarbij moet echter worden gezegd dat het ministerie dit in de praktijk ook nooit goed had kunnen doen.

Conclusie

Dit neemt niet weg dat veilen over het algemeen inderdaad een beter allocatiemechanisme is dan een vergelijkende toets (zie § 4.2.3). Vooral belangrijk is het gegeven dat een veiling bij voldoende belangstelling marktpartijen dwingt om te laten zien wat zij bereid zijn voor een kavel te betalen. Op deze manier kan in principe vastgesteld worden of de meest efficiënte bedrijven ook daadwerkelijk de kavels krijgen. Vanuit de overweging van een efficiënt gebruik van de beschikbare frequenties (verwoord in de Europese richtlijn, overweging 13; zie § 4.3.1) is de keuze voor een veiling beter te begrijpen. Het verdient dan ook aanbeveling het Frequentiebesluit in deze zin aan te passen.

5.3 Doelstellingen van de UMTS-veiling

Gegeven de algemene doelstellingen van het frequentiebeleid wordt nu bezien welke specifieke doelstellingen de overheid had bij het organiseren van de UMTS-veiling.

5.3.1 Helderheid over twee doelstellingen

Over de wenselijkheid van twee doelstellingen bestaat weinig discussie, noch over de mogelijkheid ze op een legitieme wijze na te streven. Het betreft:

- (i) het bewerkstelligen van een innoverende markt door middel van concurrentie en,
- (ii) het toewijzen van vergunningen aan de meest efficiënte bedrijven.

In de eerste plaats zijn deze twee doelstellingen terug te voeren op Europese regelgeving. De Vergunningenrichtlijn 97/13 noemt onder andere een ruimschalige toepassing van technologische verbeteringen (overweging 4) en het efficiënt gebruik van radiofrequenties (overweging 13) als overwegingen die bij het toekennen van frequentieruimte aan marktpartijen kunnen dienen. In Beschikking 128/1999⁹⁷ staat te lezen dat moet worden gezorgd voor een snelle toegang tot de markt om, door middel van voldoende concurrentie, te komen tot een ononderbroken wereldwijde dekking met lage kosten en tot een innoverend dienstenaanbod (overweging 4). Tevens wordt de doelstelling van een efficiënt gebruik van het spectrum als schaarse hulpbron herhaald (overweging 18 Beschikking 128/1999). Ook in de aanhef van de Nederlandse Telecommunicatiewet worden de

⁹⁷ Beschikking nr. 128/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 1998 betreffende de gecoördineerde invoering van de derde generatie van mobiele draadloze communicatiesystemen (UMTS) in de Gemeenschap, Pb. 1999, L 17/1.

waarborging van een samenhangende infrastructuur en de bevordering van de daadwerkelijke mededinging genoemd.⁹⁸

De twee bovengenoemde doelstellingen werden soms ook in de politieke discussie genoemd. Zo informeerde de staatssecretaris van V&W mede namens de minister van Financiën een dag nadat de veiling op maandag 24 juli 2000 ten einde was gekomen de Tweede Kamer over het verloop en de uitkomsten van de veiling.⁹⁹ Deze brief stelt op blz. 2-3:

“Het primaire doel van de veiling was een zo goed mogelijke verdeling van het schaarse spectrum met als eindresultaat een markt met deelnemers die in concurrentie diensten aan consumenten aanbieden.”

De *Procesbeschrijving en verantwoording UMTS* die de staatssecretaris van V&W en de minister van Financiën op 4 september 2000 naar de Kamer stuurden maakte echter niet direct duidelijk wat de overheid met de veiling beoogde.¹⁰⁰ Wel werd de keuze voor het veilinginstrument onder andere beargumenteerd door te stellen dat een veiling een economisch efficiënt verdelingsmechanisme is.

Het onderzoeksteam wil hier twee opmerkingen maken. Allereerst is het belangrijk twee vragen te onderscheiden, namelijk waarom er wordt geveild en waarom een specifiek veilingontwerp wordt gekozen. De doelstellingen van de UMTS-veiling moeten zodanig specifiek zijn dat ze de keuze voor een specifiek veilingontwerp kunnen rechtvaardigen en niet slechts de

⁹⁸ Het Consultatiedocument noemt als doelstellingen van de Telecommunicatiewet: het versterken van de concurrentiepositie van Nederland door eersteklas telecommunicatievoorzieningen en -toepassingen; het waarborgen van de kwaliteit en de toegankelijkheid van de telecommunicatie-infrastructuur; en het waarborgen van de maatschappelijke belangen bij de toegang tot en het gebruik van telecommunicatievoorzieningen; zie Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998), *Consultatiedocument UMTS*, Den Haag, 16 juli, blz. 5.

⁹⁹ Overigens wordt in deze brief pas voor het eerst een doelstelling expliciet geformuleerd die specifiek betrekking heeft op de veiling. Tweede Kamer (1999-2000), *Frequentiebeleid. Brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat*, 24 095, nr. 50.

¹⁰⁰ Tweede Kamer (1999-2000), *Frequentiebeleid. Brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën*, 24 095, nr. 55.

keuze voor veilen in het algemeen. Ten tweede is het belangrijk doelstellingen aan het begin van het ontwerpproces vast te stellen. Dit helpt bij de keuze voor een specifiek ontwerp, maakt het voorbereidingsproces transparant en vereenvoudigt de evaluatie na afloop van de veiling.

5.3.2 De financiële doelstelling

Over de mogelijkheid of wenselijkheid een potentiële derde doelstelling te realiseren, namelijk het maximaliseren van de geldopbrengst (of in de volksmond: het spekken van de staatskas), lopen de meningen uiteen. Eerst worden afzonderlijk relevante juridische en politieke argumenten besproken, waarna een afweging wordt gemaakt.

Relevante juridische overwegingen

Een hoge veilingopbrengst wordt niet expliciet in de Europese Vergunningenrichtlijn als doelstelling genoemd. Er kan dan ook twijfel zijn over de vraag of hoge veilingopbrengsten wel zijn te verenigen met hetgeen bepaald is in deze richtlijn. Deze twijfel wordt versterkt doordat de Vergunningenrichtlijn als uitgangspunt hanteert dat de regelgeving “een zo gering mogelijke belasting vormt” (overweging 4). Deze overwegingen uit de Europese regelgeving lijken te suggereren dat het *niet goed mogelijk* is het maximaliseren van de geldopbrengst als legitieme doelstelling na te streven.

Aan de andere kant is het zo dat, anders dan bij machtigingen¹⁰¹, heffingen voor individuele vergunningen niet enkel de administratiekosten dekken maar tevens een optimaal gebruik van schaarse hulpbronnen waarborgen.¹⁰² Hiermee geeft de Vergunningenrichtlijn steun aan de idee dat door een veiling de rechten op het gebruik van frequenties terechtkomen bij de partijen die deze het meest waarderen en er op de meest efficiënte wijze gebruik van kunnen maken. Zoals in § 4.2.5 is aangetoond, is een “optimaal

¹⁰¹Bij algemene machtigingen hoeven de betrokken ondernemingen geen uitdrukkelijk besluit van de nationale regelgevende instantie te verkrijgen om de aan de machtiging ontleende rechten uit te oefenen (art. 2 (1,a) Richtlijn 97/13).

¹⁰²Art. 11(2) Richtlijn 97/13.

gebruik van hulpbronnen” echter niet noodzakelijkerwijs hetzelfde als een “optimale opbrengst” voor de overheid als daaronder wordt verstaan “een zo hoog mogelijke opbrengst”. Het verschil kan zitten in de keuze voor het aantal kavels (het veilen van één groot kavel kan de opbrengsten maximaliseren maar zou een niet-optimaal gebruik van frequentieruimte kunnen impliceren) en de aan- of afwezigheid van voldoende concurrentie tijdens de veiling (als slechts de vijf meest efficiënte bedrijven aan de veiling deelnemen is de veiling efficiënt, maar de opbrengst gering). Het gestelde in de Vergunningenrichtlijn kan zodanig worden geïnterpreteerd dat bij de keuze van het aantal kavels geen rekening mag worden gehouden met een financiële doelstelling. Het kan niet zo zijn dat (kunstmatige) schaarste wordt gecreëerd door het aantal kavels zodanig te kiezen dat er geen optimaal gebruik van frequenties zal zijn. Aan de andere kant kan de notie van efficiëntie wel zodanig geïnterpreteerd worden dat binnen andere randvoorwaarden (zoals een concurrerende en innoverende markt) bedrijven zo veel mogelijk moeten worden uitgetest of zij daadwerkelijk de meest efficiënte zijn. Dit betekent dat de overheid wel op een legitieme wijze kan proberen de concurrentie tijdens de veiling te bevorderen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de bezorgdheid die in de Vergunningenrichtlijn wordt uitgesproken ten aanzien van de noodzaak de ontwikkeling van innovatieve diensten en concurrentie te bevorderen.¹⁰³

Politieke discussie voorafgaand aan de veiling

In de politieke discussie in de Tweede Kamer voorafgaand aan de veiling werd de wenselijkheid van het nastreven van een maximale geldopbrengst in twijfel getrokken. In het al eerder genoemde overleg van 28 maart 2000 stelde de VVD onomwonden dat veilingen niet gebruikt mogen worden om de staatskas te spekken. Het oogmerk van veilingen moet zijn dat dit de beste en eigenlijk enige objectieve manier is om schaarste te verdelen. De staatssecretaris antwoordde hierop dat het spekken van de staatskas beslist niet het hoofddoel was. Ze benadrukte dit door op te merken dat wanneer uiteindelijk slechts vijf gegadigden zouden komen opdagen die geen van allen dezelfde kavel willen – en er dus geen sprake zou zijn van schaarste – een veiling niet nodig was en de kavels om niet vergeven zouden worden.

¹⁰³Art. 11(2, *in fine*) Richtlijn 97/13.

Politieke discussie na afloop van de veiling

Hoewel de staatssecretaris in de brief onmiddellijk na afloop van de veiling nog eens herhaalde dat maximalisatie van de opbrengst niet voorop stond,¹⁰⁴ lijkt onder Kamerleden na afloop van de veiling een ommekeer in hun denken te hebben plaatsgevonden. Was vooraf de algemene mening dat opgepast moest worden voor een te hoge opbrengst van de UMTS-veiling, na afloop werd de, in de ogen van velen, tegenvallende opbrengst aangegrepen om te stellen dat de veiling niet vlekkeloos was verlopen. Tijdens het algemeen overleg van 19 oktober 2000 was de veilingopbrengst expliciet onderwerp van discussie.¹⁰⁵ Zo verbaasde het CDA zich over de tevredenheid die het kabinet uitsprak over de opbrengst van de Nederlandse UMTS-veiling, terwijl het resultaat niet in overeenstemming leek met de verwachte opbrengst. Daarnaast vroeg de PvdA zich af welke verschillen er bestaan tussen de veiling en de marktsituatie in Nederland en die in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, gegeven de verschillen in veilingopbrengsten. De veilingopbrengst was voor de VVD een belangrijke aanleiding een *second opinion* te vragen. Deze fractie gaf aan dat de behoefte daaraan met name was opgekomen naar aanleiding van de veiling in Duitsland, waar de opbrengst in vergelijking met Nederland erg hoog was. Tevens vroeg de VVD zich af waarom de regering zo relativerend deed over de opbrengst van de veiling. De reactie van minister Zalm dat de Kamer in een eerder stadium zorgen had geuit over het gevaar van een *hoge* opbrengst viel niet in goede aarde bij de D66-fractie. Deze stelde dat wanneer eenmaal een goede veilingopzet is afgesproken, vervolgens toch gepoogd moet worden om daarbinnen de hoogst mogelijke opbrengst te realiseren. Weliswaar moest het kabinet volgens deze fractie niet in eerste instantie worden afgerekend de hoogte van het binnengehaalde bedrag, maar wel als het resultaat tegenvalt als gevolg van de gekozen veilingopzet. Verder merkte minister Zalm op dat wanneer drie of vier licenties zouden zijn aangeboden de kans op een hogere opbrengst weliswaar groter was

¹⁰⁴Tweede Kamer (1999-2000), *Frequentiebeleid. Brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat*, 24 095, nr. 50, blz 3.

¹⁰⁵Tweede Kamer (2000-2001), *Frequentiebeleid. Verslag van een algemeen overleg op 19-10-2000 over de UMTS-veiling en de daarover gehouden perconferenties*, 24 095, nr. 58.

geweest, maar dat het op die manier creëren van schaarste de consument echter geen dienst zou hebben bewezen.

Afweging

Hoewel in de discussies achteraf de meeste aandacht is uitgegaan naar de opbrengst van de UMTS-veiling, is optimalisatie van de opbrengst in het proces voorafgaand aan de veiling niet als hoofddoelstelling geformuleerd. Dat de opbrengst niet geheel uit het oog moet worden verloren blijkt echter uit de lessen die de staatssecretaris uit de veiling heeft getrokken.¹⁰⁶ Zij stelde voor bij toekomstige veilingen een noodremfunctionaliteit te hanteren waarbij een alternatieve veilingmethode (bijvoorbeeld een gesloten bod) wordt gehanteerd wanneer het aantal deelnemers aan een veiling onder een vooraf vastgesteld minimum komt te liggen. Ook stelde zij voor bij veilingen van kavels met een hoge winstverwachting gebruik te maken van een harde minimumprijs.¹⁰⁷ De rol van de Tweede Kamer is in dit verband opmerkelijk. In de periode voorafgaand aan de veiling hebben verschillende fracties in de Kamer meerdere malen te kennen gegeven een hoge opbrengst niet wenselijk te achten. Na afloop van de veiling werd echter de in vergelijking met Duitsland en het Verenigd Koninkrijk tegenvallende veilingopbrengst in Nederland als kritiekpunt gehanteerd.

Op grond van bovenstaande analyse valt te concluderen dat een optimale (niet: maximale) veilingopbrengst tenminste als afgeleide doelstelling geformuleerd had kunnen en moeten worden. Analyse van relevante regelgeving leert dat gegeven het oogmerk van een toewijzing op basis van efficiëntie, deze zo geïnterpreteerd kan worden dat voldoende uitgetest moet worden of winnaars van de veiling ook daadwerkelijk de meest efficiënte partijen zijn. Aangezien dit uittesten tijdens de veiling de vorm aanneemt van het tegen elkaar opbieden van partijen, resulteert vanzelf een redelijke opbrengst. Een optimale geldopbrengst kan dus vanuit een formeel juridisch

¹⁰⁶Tweede Kamer (2000-2001), *Frequentiebeleid. Brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat*, 24 095, nr. 61.

¹⁰⁷Overigens is het vaststellen van een harde minimumprijs een hachelijke zaak, aangezien hiervoor inzicht nodig is in de waarde die een kavel vertegenwoordigt. Een belangrijke reden om tot een veiling over te gaan is juist dat de overheid deze informatie niet bezit.

oogpunt als een afgeleide doelstelling worden geïnterpreteerd. De economische theorie gaat nog een stap verder. Economen zien het verhogen van de maatschappelijke welvaart als de uiteindelijke doelstelling van beleid. Vanuit deze optiek kunnen alle drie de doelstellingen - en dus ook de geldopbrengst - volwaardige doelstellingen zijn. Omdat deze drie doelstellingen deels met elkaar conflicteren (zie § 4.2.5) is op voorhand niet duidelijk welke implicaties de doelstellingen hebben voor het beleid ten aanzien van de veilingopzet. Daarvoor is het van belang om inzicht te hebben in de effecten van elk van deze drie doelstellingen op de welvaart. Stel bijvoorbeeld dat er een keuze moet worden gemaakt tussen het veilen van vier of vijf kavels. Vanuit een economisch perspectief dienen de verminderde concurrentie op de markt en de gevolgen daarvan voor de welvaart te worden afgewogen tegen de vermoedelijk hogere geldopbrengst. Als het effect op de concurrentie groot is en het effect op de geldopbrengst klein, dan is het beter vijf kavels te veilen. Als dit niet het geval is, dan kan (anders dan minister Zalm hiervoor beweerde) het beter zijn vier kavels te veilen. Het is daarnaast (ook vanuit economisch oogpunt) niet de bedoeling het aantal kavels te minimaliseren om zo de geldopbrengst te maximaliseren. De welvaartseffecten daarvan zijn naar verwachting negatief. Concluderend kan worden gesteld dat de economische theorie laat zien dat er tussen de drie doelstellingen een afweging bestaat. Op basis van de te onderzoeken welvaartseffecten zal één bepaalde veilingopzet uiteindelijk de voorkeur verdienen.

Of een optimale geldopbrengst in de praktijk ook daadwerkelijk een nevendoelelstelling was, blijft onduidelijk. Deze onduidelijkheid blijkt ook uit verschillende interviews met (ex-) ambtenaren van DGTP. Sommigen geven aan dat als de veiling niets had opgeleverd, dit waarschijnlijk politieke consequenties zou hebben gehad. Ook de woorden van de staatssecretaris in de brief onmiddellijk na afloop van de veiling dat maximalisatie van de opbrengst niet voorop stond suggereren dat een optimale geldopbrengst wel als nevendoelelstelling werd nagestreefd. Verder blijkt uit stukken van het ministerie van Financiën dat de veilingopbrengst op dat departement onder andere een rol speelde bij de keuze van het moment waarop de veiling zou moeten plaatsvinden en de keuze van het aantal kavels.

Andere ambtenaren stellen echter, in navolging van wat de staatssecretaris op 28 maart 2000 in de Kamer zei, dat als er slechts vijf belangstellenden waren geweest, de vergunningen om niet hadden moeten worden vergeven en dat dat ook geen probleem zou zijn geweest, omdat opbrengst nooit een doelstelling is geweest. Al met al is duidelijk dat de veilingopbrengst zowel voorafgaand aan de veiling als daarna als mogelijke nevendoelelstelling onderwerp van bespreking is geweest. Gegeven de juridische mogelijkheden en de economische wenselijkheid een optimale geldopbrengst als nevendoelelstelling te formuleren wordt er in de rest van deze studie vanuit gegaan dat een optimale geldopbrengst als nevendoelelstelling een rol heeft gespeeld.

5.4 Conclusie

Op grond van de analyse in dit hoofdstuk kan met enige goede wil worden geconcludeerd dat de overheid twee hoofddoelelstellingen met de veiling heeft nagestreefd, te weten:

1. Het bewerkstelligen van een innoverende markt door middel van concurrentie;
2. Het toewijzen van vergunningen aan de meest efficiënte bedrijven.

Deze doelstellingen konden, gegeven de relevante regelgeving, ook op legitieme wijze worden nagestreefd. Daarnaast kon geldopbrengst ook als afgeleide doelstelling worden nagestreefd, maar het blijft onduidelijk of deze financiële doelstelling ook daadwerkelijk een rol van betekenis heeft gespeeld. Het was beter geweest als een optimale geldopbrengst als nevendoelelstelling expliciet zou zijn geformuleerd.

Doelstellingen die met de veiling gerealiseerd zouden moeten worden, zijn nooit duidelijk voor eens en altijd gedefinieerd. Het Frequentiebesluit en de Telecommunicatiewet geven een aantal algemene doelstellingen voor het gebruik van het frequentiespectrum, maar deze zijn te algemeen om tot duidelijke keuzen ten aanzien van het veilingontwerp te komen: het is onduidelijk hoe een veiling ingericht moet worden om te bewerkstelligen dat eerste klas telecommunicatievoorzieningen tot stand komen of dat maatschappelijke belangen gewaarborgd worden. Wat betreft het waarborgen van de kwaliteit en de toegankelijkheid van de

telecommunicatie-infrastructuur (de tweede doelstelling die in de Telecommunicatiewet genoemd is) ligt dit iets genuanceerder. “Kwaliteit” kan, als men dat wil, vertaald worden in “innovatieve diensten” en “toegankelijkheid” in “lage prijzen die in een concurrerende markt tot stand komen”. Op deze manier wordt de hierboven genoemde eerste doelstelling van de veiling verkregen. Deze doelstelling wordt pas in de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer direct na afloop van de veiling (tezamen met de tweede doelstelling) met zoveel woorden genoemd.

Hoofdstuk 6 bespreekt op welke wijze de overheid bij het vormgeven van de veiling rekening heeft gehouden met deze doelstellingen. Het is goed te realiseren dat als eenmaal voor een veiling is gekozen, er nog vele belangrijke keuzen gemaakt moeten worden ten aanzien van wat er geveild wordt. Innovatie kan door concurrentie in de markt tot stand komen en dat hangt onder andere af van het aantal en het type marktpartijen, en niet zozeer van het feit dat ze door een veiling zijn geselecteerd. Met andere woorden, met de keuze van het aantal kavels en de voorwaarden die aan het gebruik van die kavels verbonden zijn, kan eventueel de eerste hoofddoelstelling worden gerealiseerd. De tweede hoofddoelstelling heeft meer betrekking op het organiseren van voldoende concurrentie tijdens de veiling om zo bedrijven te testen op de vraag wie de meest efficiënte is. Door gebrek aan informatie weet de overheid van te voren niet welke de meest efficiënte bedrijven zijn. Een serieuze test vereist wel dat de partijen die aan de veiling deelnemen een gelijkwaardige uitgangspositie hebben. Als dat niet zo is moet die ongelijkheid door asymmetrische regelgeving worden opgeheven. Hoofdstuk 6 gaat daar nader op in.

Tenslotte zij opgemerkt dat het Frequentiebesluit enigszins circulair van aard is. Volgens dit besluit moet er geveild worden als er sprake is van schaarste, maar er kan pas goed worden nagegaan of er inderdaad sprake is van schaarste als bij de eerste ronde van de veiling partijen gaan bieden. Het is wenselijk het Frequentiebesluit op dit punt aan te passen.

6 Voorbereiding van de veiling

In dit hoofdstuk komen belangrijke deelaspecten van het veilingontwerp aan de orde en worden de argumenten geanalyseerd die het ministerie van V&W in verschillende fasen van de totstandkoming van het ontwerp heeft gebruikt. De eerste vraag die bij een veilingontwerp gesteld moet worden, is wat er dient te worden geveild. Een tweede vraag betreft de specifieke veilingvorm (bijvoorbeeld gesloten bod of simultane meerrondenveiling). Vraagstukken van markwerking en industriële organisatie en de wijze waarop doelstellingen gerealiseerd kunnen worden, spelen een belangrijke rol bij de vraag wat het best kan worden geveild. De specifieke veilingvorm is onderwerp van de veilingtheorie. Bij de vraag wat er geveild gaat worden spelen in het geval van de UMTS-frequenties drie aspecten een rol: (i) het aantal kavels, (ii) het reserveren van een kavel voor nieuwkomers, en (iii) roaming. Deze drie elementen komen achtereenvolgens in de eerste drie paragrafen van dit hoofdstuk aan bod. De keuze van de veilingvorm wordt besproken in § 6.4. Bij de verschillende keuzen van het ontwerp zal worden ingegaan op zowel inhoudelijke als procesmatige aspecten. Het hoofdstuk wordt in § 6.5 afgesloten met een nadere analyse van de samenhang tussen de verschillende keuzen.

6.1 Het aantal kavels

De eerste belangrijke vraag waarvoor het ministerie zich zag gesteld, was hoeveel kavels er geveild moesten worden. Inzet hierbij was vooral het realiseren van één van de hoofddoelstellingen, namelijk het creëren van een concurrerende en innoverende markt, waarbij in het algemeen geldt dat meer aanbieders meer concurrentie opleveren. Dit is ook voor de positie van de Nederlandse consument van belang, aangezien meer concurrentie vaak samengaat met lage prijzen (toegankelijkheid) en meer keuze (keuzevrijheid). Bij een markt als die voor de mobiele telecommunicatie waar vaste kosten erg belangrijk zijn (lees: waar bedrijven fors moeten investeren in een netwerk) bestaat er wel een limiet aan het maximale aantal

bedrijven dat in een markt nog winst kan maken. Met andere woorden, niet alleen vanuit technisch oogpunt, ook vanuit een zuiver economisch oogpunt kan het aantal aanbieders niet onbeperkt worden vergroot.

De problematiek van het aantal kavels wordt in twee subparagrafen besproken. Eerst komt in § 6.1.1 een beschrijving aan bod van de verschillende argumenten die zijn aangevoerd. In § 6.1.2 volgt de analyse van de argumenten op zowel inhoudelijke als procesmatige gronden.

6.1.1 Argumenten

In eerste instantie heeft het ministerie ingezet op vier gelijke kavels van ieder 35 (2 x 15 gepaard + 5 ongepaard) MHz. In 1998 werden de technische mogelijkheden zodanig geschat, vooral ingegeven door de adviezen van het UMTS forum, dat een operator met minder dan 35 MHz geen goede service zou kunnen verlenen. Het eerste advies over het aantal te veilen kavels kwam van de OPTA.¹⁰⁸ In haar brief van 7 mei 1999 stelde de OPTA dat het wenselijk is om meer dan vier vergunningen te verlenen. Aan de andere kant realiseerde de OPTA zich dat gegeven de technische inzichten van dat moment het wellicht moeilijk was de beschikbare frequentieruimte in meer dan vier kavels op te delen. Ze stelde in haar advies dan ook zich te schikken in de keuze van vier kavels, waarbij ze aantekende dat wel op termijn gestreefd moet worden naar meer frequentieruimte, zodat in een later stadium meer dan vier vergunningen uitgegeven kunnen worden. Wel stelt de OPTA nadrukkelijk dat zij over het gehele veilingontwerp nog graag apart wilde adviseren (blz. 2):

“OPTA onderschrijft het voornemen om bij schaarste te kiezen voor een veiling als verdelingsinstrument en wil graag een advies uitbrengen over de invulling van de veiling.”

¹⁰⁸OPTA (1999), *Brief aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat*, 7 mei. Opgemerkt wordt dat in de adviesaanvraag van het ministerie aan de OPTA en de NMa over de Beleidsvoornemens de doelstellingen van de veiling niet worden genoemd.

Op dit verzoek is V&W nooit ingegaan. Ook de NMa liet zich in haar advies van 3 september 1999¹⁰⁹ in deze trant uit door te stellen dat door vier landelijke vergunningen te verlenen er naar verwachting voldoende concurrentie kan ontstaan.

Uit een interview met de NMa bleek dat zij geen uitgebreid onderzoek heeft gedaan om dit advies te onderbouwen.

Op basis van de inzet van vier kavels werden marktpartijen geconsulteerd. In dit traject stuurde DGTP op 18 mei 1999 een brief aan het OPT over de Beleidsvoornemens UMTS.¹¹⁰ Op bladzijde 3 van deze brief staat te lezen:

“Het voorlopige oordeel van het DGTP blijft dat met het verlenen van vier vergunningen van ieder 2 x 15 + 5 MHz alle functionaliteiten van UMTS in de markt kunnen worden aangeboden en er voldoende concurrentie kan ontstaan. Tegelijkertijd wordt beseft dat op basis van die keuze niet alle vijf bestaande mobiele aanbieders individueel een vergunning kunnen bemachtigen. Een alternatief dat in de overwegingen aan de orde is geweest, zou zijn om vijf vergunningen te verlenen van 2 x 10 + 5 MHz. Dit alternatief biedt in beginsel alle vijf bestaande mobiele aanbieders de gelegenheid om een vergunning te verwerven en voldoet aan de door DGTP gestelde eis dat de kavels gelijk van omvang zijn. Bij zo'n aanpak resteert 15 MHz ongebruikt spectrum (immers 15 MHz – incl. “guardbands” – dient voor vergunningvrij gebruik te worden gereserveerd). De vraag is wat hiermee zou moeten worden gedaan. Een mogelijkheid zou zijn om deze te reserveren voor de snelst groeiende UMTS vergunninghouder(s).”

Op 1 november 1999 verschenen de eindconclusies van het OPT. In dit rapport van bevindingen¹¹¹ gaven de marktpartijen onder andere aan dat zij

¹⁰⁹NMa (1999), *Advies van de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat*, Den Haag, 3 september.

¹¹⁰Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1999), *Beleidsvoornemen UMTS. Brief aan de voorzitter en de leden van het OPT*, 25 maart.

¹¹¹OPT (1999), *Rapport van bevindingen inzake Beleidsvoornemen vergunningverlening UMTS*, Den Haag, 1 november.

voorzitter waren van vijf of zes te verstrekken vergunningen. Met uitzondering van KPN was het OPT van mening dat een eventuele zesde vergunning verstrekt zou kunnen worden aan een nieuwkomer op de markt.¹¹² Ook het alternatief van vijf gelijke vergunningen van ieder 2 x 10 + 5 MHz werd besproken. Het OPT – opnieuw met uitzondering van KPN – ging hiermee akkoord onder de voorwaarde dat na verloop van tijd, als meer capaciteit beschikbaar zou komen, er nog een bepaalde hoeveelheid frequentieruimte preferent aan de vergunning zou worden toegevoegd. De reden dat KPN tegen de uitgifte van vijf gelijke vergunningen was, was dat op deze wijze beschikbare frequentieruimte onbenut zou blijven. Als alternatief droeg KPN aan om twee vergunningen van ieder 2 x 15 + 5 MHz en drie van ieder 2 x 10 + 5 MHz beschikbaar te stellen.

In dezelfde periode werd op het ministerie van Financiën soms al gewezen op de mogelijke gevolgen van de keuze van vijf kavels voor de opbrengst. Uit stukken blijkt bijvoorbeeld dat op dit ministerie halverwege 1999 al werd gevreesd voor een fors verlies aan opbrengst omdat bij vijf kavels de zittende partijen niet tegen elkaar zullen opbieden. Zij hoeven namelijk slechts een fractie hoger te bieden dan toetreders die een substantieel kostennadeel hebben om de vergunningen onderling te kunnen verdelen.

Na deze consultaties, de interne discussies en gegeven de veranderingen in technische inzichten, stuurde de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat op 26 januari 2000 een brief aan de Tweede Kamer waarin zij aangaf vijf in plaats van vier vergunningen te willen veilen.¹¹³ Twee van de vijf vergunningen zouden de oorspronkelijke omvang hebben, terwijl drie vergunningen zouden bestaan uit 2 x 10 + 5 MHz. De staatssecretaris merkte

¹¹²KPN heeft in het overleg aangegeven apert tegen het verstrekken van een zesde vergunning te zijn. Zie het Rapport van bevindingen van het OPT (geciteerd in de vorige noot), blz. 6. Overigens merkten verschillende deelnemers aan het OPT in interviews met de onderzoekers op dat op grond van deze passage niet mag worden geconcludeerd dat de overige marktpartijen voorzitter van een zesde vergunning waren.

¹¹³Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000), *Vergunningverlening UMTS. Brief aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 26 januari.

op dat hoewel $2 \times 10 + 5$ MHz minder was dan door het UMTS Forum werd aanbevolen, deze kavels 'voor de eerstkomende jaren voldoende' zouden zijn. Daar komt bij dat de ITU Wereld Radio Conferentie waarschijnlijk zou besluiten om op termijn meer frequentieruimte voor UMTS te alloceren.

Op 28 maart 2000 verscheen het rapport van bevindingen van het OPT ten aanzien van de veilingopzet.¹¹⁴ Hierin staat te lezen dat Libertel en Telfort van mening waren dat het veilen van vijf asymmetrische kavels leidt tot

“een ongelijke startpositie voor de verwervers van vergunningen. Teneinde deze ongelijkheid te verminderen zou overwogen kunnen worden de verwervers van de drie kleinere kavels een ‘first claim’ te geven op additioneel spectrum van 2×5 MHz tegen een prijs gerelateerd aan het verschil in veilingprijs tussen grote en kleine kavels nu.”

6.1.2 Analyse

Gegeven de technische mogelijkheden was slechts een beperkt aantal alternatieven beschikbaar: vier, vijf of zes licenties veilen. Verder bestond de optie het aantal uit te geven licenties (binnen bepaalde grenzen, bijvoorbeeld minimaal vier en maximaal zes) door de marktpartijen zelf te laten bepalen, zoals dat in Duitsland is gebeurd. De analyse met betrekking tot het aantal kavels zal vooral betrekking hebben op de volgende deelvragen:

- a. Was het om inhoudelijke redenen verstandig om voor vijf (ongelijke) kavels te kiezen?
- b. Waarom werd het aantal kavels van tevoren vastgelegd?
- c. Was het procesmatig verstandig om uiteindelijk toch voor vijf ongelijke (en niet voor vier, vijf of zes gelijke) kavels te kiezen?

¹¹⁴OPT (2000), *Rapport van bevindingen. Beleidsvoornemens, opzet en wijze van veilen UMTS en WLL frequenties*, Den Haag, 28 maart.

(a). Was het om inhoudelijke redenen verstandig om voor vijf (ongelijke) kavels te kiezen?

Om tot een antwoord op deze vraag te komen zullen eerst de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden de revue passeren.

Voor- en nadelen van het veilen van vier kavels

Bij het veilen van vier licenties zou tenminste één van de zittende partijen geen licentie krijgen. Gegeven de beschikbare frequentieruimte zou ieder van de UMTS-licentiehouders dan wèl over een ruime breedte van 35 MHz kunnen beschikken, de optimale breedte die werd aanbevolen door het UMTS Forum. Vier licenties betekent dat de veiling een veel hogere opbrengst zou opleveren, omdat er (veel) meer concurrentie zou zijn tussen marktpartijen tijdens de veiling. Er moest dan immers tenminste één zittende aanbieder afvallen. Voor de mate van concurrentie in de toekomstige markt voor UMTS-diensten maakt een reductie van vijf naar vier licentiehouders waarschijnlijk wel iets, maar niet zo heel veel uit. Over het algemeen is een markt meer concurrerend als er meer aanbieders zijn, maar dit effect zwakt al snel af. Bovendien zullen de vier overblijvende licentiehouders proberen om de gunsten van de klanten van de vijfde GSM-licentiehouder te dingen, terwijl deze door het opwaarderen van zijn diensten met GPRS en EDGE een serieuze concurrent kan blijven. Dit kan in de eerste jaren voor extra concurrentie zorgen.

Voor- en nadelen van het veilen van vijf kavels

Bij het veilen van vijf licenties zouden alle zittende partijen een licentie kunnen bemachtigen als er tenminste geen licentie gereserveerd zou zijn voor een nieuwkomer (zie § 6.2). De beschikbare frequentiebreedte per licentie kan bij vijf kavels niet voor elke partij 35 MHz bedragen. Meer recente technische inzichten geven aan dat het niet beschikbaar zijn van 35 MHz per licentie echter niet tot al te veel problemen hoeft te leiden. Een grotere frequentiebreedte betekent wel meer capaciteit, wat dus tot een grotere economische waarde van de grotere licenties leidt. Zonder een goede regeling van roaming of het reserveren van een licentie voor een nieuwkomer, betekende het veilen van vijf licenties dat er niet al te veel concurrentie zou zijn tijdens de veiling. Immers, geen van de zittende

aanbieders hoefde af te vallen en nieuwkomers hadden een duidelijke achterstand (zie § 4.2.2). De zittende partijen hoefden slechts te bieden totdat alle toetreders af zouden vallen. Wat wellicht nog belangrijker is, is dat zonder roamingverplichtingen (zie § 6.3) en met een simultane meerrondenveiling (zie § 6.4) het gehele veilingontwerp niet erg aantrekkelijk was voor een toetreders. Voor de marktuitskomsten betekent vijf aanbieders in principe een redelijke mate van concurrentie, al moet wel een aantal belangrijke zaken in acht genomen worden. De mate van concurrentie hangt namelijk niet alleen af van het aantal partijen, maar ook van het type aanbieder in de markt (toetreders of zittende partij). Bovendien hangt de mate van concurrentie erg sterk af van het al dan niet aanwezig zijn van capaciteitsbeperkingen. Een bedrijf dat toch niet meer consumenten kan bedienen, heeft minder belang bij het verlagen van de prijs of bij het verbeteren van de kwaliteit, anders dan in reactie op anderen.

Bij de keuze voor vijf kavels moet ook worden besloten of kavels van gelijke grootte (2 x 10 + 5 MHz) of van ongelijke grootte worden geveild. De huidige marktaandelen zijn ongelijk verdeeld. Libertel en KPN hebben beiden een veel groter marktaandeel dan de drie aanbieders die later een GSM-vergunning hebben gekregen (Ben, Telfort en Dutchtone). Er mocht daarom worden verwacht dat Libertel en KPN een relatief hogere waardering voor een groot kavel hadden dan de andere drie GSM-aanbieders. KPN en Libertel zouden immers eerder tegen een mogelijke capaciteitsbeperking aanlopen. De extra concurrentie die tijdens een veiling van ongelijke kavels zou kunnen ontstaan (doordat iedereen het liefst een groot kavel wil), zou daardoor voor een belangrijk deel teniet worden gedaan. De indeling van de kavelgrootte komt daarvoor teveel overeen met de huidige marktaandelen. Een belangrijk voordeel van het aanbieden van vijf gelijke kavels zou zijn dat er nog frequentieruimte overblijft die eventueel later verdeeld zou kunnen worden. Ook zou het mogelijk zijn geweest een deel van die extra ruimte gelijk aan een nieuwkomer te “geven”. Met een licentie voor 25 + 10 extra MHz zou een nieuwkomer een deel van het gebrek aan GSM-capaciteit kunnen compenseren. Het ligt in de rede dat geen van de aanbieders de komende jaren de volledige capaciteit van 35 MHz nodig zal hebben zodat het tijdelijk reserveren van

frequentieruimte geen groot probleem hoeft te zijn.¹¹⁵ Zittende marktpartijen kunnen echter wel claimen dat er kunstmatig schaarste wordt gecreëerd doordat niet alle frequenties meteen worden geveild.

Voor- en nadelen van het veilen van zes kavels

Bij het veilen van zes kavels zouden alle zittende partijen een licentie kunnen bemachtigen en zou er bovendien per definitie ruimte zijn voor tenminste één nieuwkomer. Hier geldt natuurlijk nog veel sterker dan bij vijf kavels dat de beschikbare frequentiebreedte per licentie niet voor iedereen 35 MHz zou kunnen bedragen. Het was zelfs technisch onmogelijk om iedereen 25 MHz te geven, het door het UMTS Forum technisch minimaal nodig geachte. Het voordeel van zes kavels zou natuurlijk wel zijn dat nieuwkomers meer kans op een licentie hebben en daardoor potentieel ook meer geïnteresseerd zouden zijn deel te nemen aan de veiling. Het zou dus goed mogelijk zijn geweest dat de concurrentie op de veiling groter zou blijken te zijn dan bij vijf kavels. Bovendien zou de concurrentie op de markt groter zijn. Er zouden meer partijen zijn en er zou in ieder geval een nieuwkomer bij zijn. Wel is het zo dat individuele bedrijven wellicht eerder tegen capaciteitsbeperkingen op zouden lopen, al is dat gegeven de huidige stand van de techniek en de vraag nog niet direct te verwachten. Eventueel toekomstig beschikbaar komende extra frequentieruimte kan dit probleem verhelpen. Daarnaast zou men kunnen beargumenteren dat het ook niet nodig is dat alle partijen volwaardige diensten aanbieden. De markt zou meer productdifferentiatie kunnen genereren als de partij met een klein kavel van 20 MHz tegen lage prijzen kwalitatief minder goede diensten zou aanbieden dan de andere partijen. Dit zou zeker door een aantal consumenten geprefereerd worden.

Algemene afweging

Zoals in hoofdstuk 5 werd aangegeven, hebben in het voortraject twee hoofddoelstellingen een rol gespeeld, namelijk een efficiënte toewijzing van de frequentieruimte en het tot stand laten komen van een innoverende en

¹¹⁵Een additioneel voordeel is dat alle kavels van gelijke omvang zijn, zodat partijen slechts op een anoniem kavel hoeven te bieden en dat alle partijen uiteindelijk dezelfde prijs voor hetzelfde goed betalen.

concurrerende markt. De keuze van vijf kavels (in plaats van vier) kan in het licht van deze twee doelstellingen worden begrepen. Het aantal kavels heeft in het algemeen geen enkele invloed op de vraag of de meest efficiënte bedrijven ook daadwerkelijk een kavel bemachtigen. Bij vijf kavels kunnen de vijf meest efficiënte bedrijven een kavel bemachtigen en *mutatis mutandis* geldt hetzelfde voor vier of zes kavels. Of dit al dan niet wordt bereikt, ligt veeleer aan een goede opzet van de veiling. Ten aanzien van de andere hoofddoelstelling, een concurrerende markt, geldt dat meer aanbieders in het algemeen meer concurrentie met zich meebrengen. Daarbij moet echter wel een slag om de arm worden gehouden. In een markt voor mobiele telefonie, waarbij grote investeringen in netwerken belangrijk zijn, kan het aantal aanbieders ook niet erg groot worden. Vele (noodzakelijkerwijs kleine) bedrijven kunnen nooit winstgevend zijn als elk van hen zelfstandig in een netwerk moet investeren. In het algemeen geldt dan ook dat er een optimaal aantal bedrijven voor de markt bestaat, afhankelijk van de verwachte vraag en het niveau van de benodigde investeringen in het netwerk. Een dergelijke afweging tussen vraag en benodigde investeringen vergt een gedegen marktonderzoek. Het zou verstandig zijn geweest als het ministerie van V&W zo'n onderzoek had laten uitvoeren. Een dergelijke studie ontbreekt op dit moment. Een slechts op indrukken gebaseerde schatting lijkt er op te wijzen dat er in de markt wel ruimte is voor vijf aanbieders.¹¹⁶ Als geldopbrengst daarnaast ook een separate doelstelling van de veiling zou zijn geweest, lag het wellicht in de rede vier kavels te veilen. Gezien het feit dat de uitgifte van vier in plaats van vijf kavels waarschijnlijk slechts een gering negatief effect zou hebben gehad op de concurrentie (zie bijvoorbeeld het advies van de NMa) had een expliciete afweging plaats moeten vinden tussen het aantal te veilen kavels en de geldopbrengst. Deze afweging is nooit gemaakt.

Bij het antwoord op de vraag of niet zes kavels geveild hadden moeten worden zijn twee aspecten van belang. Ten eerste of er ruimte voor zes aanbieders in de markt zou zijn en ten tweede of met het beperkt vrijgegeven

¹¹⁶In een interview geeft de voorzitter van het OPT J.C.Th. van der Doef aan dat hij verwacht dat er uiteindelijk minder dan vijf aanbieders zullen overblijven.

spectrum¹¹⁷ ieder van die zes aanbieders wel hoogwaardige diensten zou kunnen leveren. Gegeven het feit dat er geen gedegen marktonderzoek is geweest naar het optimale aantal bedrijven in de markt, is moeilijk te beoordelen of er ruimte was voor een zesde speler. Vast staat echter wel dat bij een beschikbare frequentieruimte van 145 MHz niet ieder van de zes aanbieders over een spectrum van tenminste 25 MHz zou kunnen beschikken. Ten tijde van de voorbereiding van het veilingontwerp leefde vooral binnen het UMTS Forum de gedachte dat 25 MHz minimaal nodig was voor een adequate dienstverlening. Vanuit deze optiek kan het afwijzen van zes kavels en de keuze voor vijf wel begrepen worden, al zou het eerder gemaakte argument met betrekking tot productdifferentiatie in de beschouwing betrokken moeten worden. De zesde Duitse aanbieder geeft in elk geval aan tevreden te zijn met zijn “manke” kavel.

Voor de vraag of het goed is geweest dat er kavels van ongelijke grootte zijn geveild, is het van belang te constateren dat in de eerste jaren waarschijnlijk geen van de bedrijven een additionele frequentiebreedte nodig zal hebben. Bovendien is het zo dat bedrijven meer prikkels hebben met elkaar te concurreren (en groot te worden) als additionele frequenties pas in de toekomst vergeven worden aan die bedrijven die ze het hardst nodig hebben. Ook zou een deel van de beschikbare frequentieruimte aan een nieuwkomer “gegeven” hebben kunnen worden als die een kavel had weten te bemachtigen. Het is ook duidelijk waarom grote bedrijven als KPN er belang bij hebben de beschikbare frequentieruimte nu al vrij te geven. Gegeven het feit dat zij nu de grootste zijn, zijn zij ervan uitgegaan dat door nu extra uitgaven te doen en een groot kavel te bemachtigen, ze in de toekomst makkelijker kunnen doorgroeien, terwijl dat voor een aantal concurrenten niet geldt. Er kon niet worden vastgesteld welke doorslaggevende redenen er van overheidswege zijn geweest het gehele beschikbare frequentiespectrum op te delen in vijf ongelijke kavels.

¹¹⁷De vraag of niet meer spectrum vrijgegeven had moeten worden blijft in dit rapport buiten beschouwing. Afspraken over de frequenties die op dit moment voor UMTS-doeleinden zijn vrijgegeven zijn in Europees verband gemaakt. Die afspraken worden als een gegeven beschouwd.

b. Waarom werd het aantal kavels van te voren vastgelegd?

Behalve het van te voren vaststellen van het aantal en de grootte van de kavels zou het ook mogelijk zijn geweest het aantal licenties binnen bepaalde grenzen door de marktpartijen zelf te laten bepalen. Duitsland en Oostenrijk hebben ervoor gekozen stukjes frequentie van 2 x 5 MHz te veilen. Bedrijven moesten dan zelf zodanig bieden dat ze een frequentiebreedte van voldoende omvang zouden bemachtigen. Als de bedrijven gezamenlijk niet snel zouden inzien hoe de kavels onderling zouden moeten worden verdeeld,¹¹⁸ zou het endogeen laten bepalen van het aantal marktpartijen opbrengstverhogend hebben gewerkt. Immers, een partij heeft er belang bij een andere partij in de veiling te overbieden, zodat de markt voor UMTS-diensten onder een beperkter aantal partijen verdeeld hoeft te worden. Dit laat ook direct het nadeel van deze veilingmethode zien. De markttuitkomst wordt alleen door de aanbodkant (lees: de marktpartijen zelf) bepaald, terwijl de vragers tijdens de veiling geen enkele stem hebben. Als de te verwachten markttuitkomst een belangrijke rol bij de doelstellingen van de veiling speelt, dan is deze veilingvorm in het algemeen niet te verkiezen.

Wel dient hierbij opgemerkt te worden dat Nederland met de optie marktpartijen zelf hun kavelgrootte te laten bepalen ervaring had opgedaan tijdens de DCS-1800-veiling. Tijdens deze veiling werden behalve de twee grote kavels 16 kleine kavels geveild en bedrijven konden in principe uit die kleine kavels ook weer een groot kavel samenstellen. Tijdens het onderzoek kon niet worden vastgesteld waarom de “Duitse” optie niet tenminste onderzocht is geweest.¹¹⁹ Dit is des te opmerkelijker als wordt bedacht dat de Nederlandse overheid goede ervaringen met de DCS-1800 veiling had.

¹¹⁸In Oostenrijk werden marktpartijen het snel eens. Er waren zes gegadigden voor 12 stukjes van 5 gepaarde MHz en iedereen nam snel genoegen met een blok van 2x5 gepaarde MHz.

¹¹⁹Een argument dat in een interview met ambtenaren van DGTP naar voren kwam is dat in zo'n veiling er een mogelijkheid is dat een marktpartij met een “mank” kavel (van 20 MHz) blijft zitten, zoals in Duitsland. Hier kan echter eenvoudig tegenin worden gebracht dat marktpartijen zelf beter kunnen bepalen hoeveel ze voor een combinatie van kavels overhebben.

Bovendien is het zo dat, zoals blijkt uit de bespreking van de doelstellingen van en de keuze voor een veiling in hoofdstuk 5, geoordeeld is dat gegeven bepaalde minimumeisen de markt zelf moet bepalen welke kwaliteit van diensten wordt geleverd. Blijkbaar is geoordeeld dat de markt zelf voor voldoende (verschil in) kwaliteit zorgt, terwijl deze markt zelf niet voor het optimale aantal aanbieders kan zorgen. Dit oordeel is niet gebaseerd op een gefundeerd onderzoek.

c. Was het procesmatig verstandig om uiteindelijk toch voor vijf ongelijke (en niet voor vier, vijf of zes gelijke) kavels te kiezen?

De laatste vraag betreft de procesmatige kant van de beslissing van vier naar vijf kavels te gaan. De toezichthouders OPTA en NMa spreken de wenselijkheid uit meer dan vier kavels te veilen, indien dit technisch mogelijk zou zijn. Een aantal marktpartijen wenste ook meer dan vier kavels, al was dat waarschijnlijk vooral ingegeven door de vrees dat er veel voor een licentie neergeteld zou moeten worden indien in ieder geval de vijf zittende partijen om vier kavels zouden “vechten”. De keuze om meer dan vier kavels te veilen is al met al procesmatig goed verlopen.

Met betrekking tot de vraag waarom uiteindelijk gekozen is voor vijf ongelijke kavels en niet voort vijf of zes gelijke kavels lijkt de procesgang minder zorgvuldig. In de eerste plaats waren de meeste partijen in het OPT niet voor het veilen van vijf ongelijke kavels. Bovendien is hierover geen advies van de NMa of de OPTA bekend. Op basis van openbare stukken bestaat de indruk dat alleen KPN voor het veilen van vijf ongelijke kavels was. Het onderzoeksteam is van mening dat het beter was geweest als de definitieve beleidskeuzen voor een laatste adviesronde aan de NMa en de OPTA waren gestuurd, zodat deze zich nog over het veranderde ontwerp hadden kunnen uitspreken. De OPTA heeft gevraagd over het uiteindelijke ontwerp ook advies uit te brengen. Het ministerie is op dit verzoek echter niet ingegaan.

6.2 Reserveren van een kavel voor een nieuwkomer

Een tweede vraag die in het proces voorafgaande aan de veiling een rol heeft gespeeld is of een kavel voor een nieuwkomer gereserveerd had moeten worden. Op basis van het Consultatiedocument UMTS werden marktpartijen geconsulteerd. Deze paragraaf bevat twee onderdelen. In § 6.2.1 wordt het consultatieproces beschreven en in § 6.2.2 wordt de analyse van de argumenten weergegeven.

6.2.1 Consultatie

Als reactie op het Consultatiedocument UMTS¹²⁰ hebben verschillende partijen hun mening gegeven over de wenselijkheid om al dan niet een kavel te reserveren voor een nieuwkomer. Uit dit document blijkt dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat bekend was met de mogelijkheid van een achterstandspositie van nieuwkomers:¹²¹

“De invloed van de omvang van de kavels op de flexibiliteit en het te bereiken bedrijfseconomisch rendement kan wezenlijk verschillen voor UMTS-vergunninghouders die nieuw op de markt komen ten opzichte van UMTS-vergunninghouders die reeds een GSM/DCS vergunning bezitten. De laatste categorie heeft immers de mogelijkheid om een (gedeelte) van de voor UMTS voorziene diensten met gebruikmaking van de bestaande GSM/DCS infrastructuur af te handelen.” (blz. 15)

Ook noemde V&W de optie dat vanuit concurrentie-overwegingen een nieuwkomer wenselijk zou kunnen zijn:

“Het kan wenselijk worden geacht als tenminste één van de (landelijke) UMTS-vergunningen aan een nieuwe mobiele operator verleend zou worden. Hiermee

¹²⁰ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998), *Consultatiedocument UMTS*, Den Haag.

¹²¹ Het Consultatiedocument ademt met betrekking tot de positie van nieuwkomers dezelfde sfeer uit als een advies van Intercai dat er aan voorafging. Zie Intercai (1998), *Convergentie/UMTS studie: rapport aan Hoofddirectoraat Telecommunicatie en Post*, Utrecht.

zou zeker kunnen worden gesteld dat tenminste één vergunninghouder uit concurrentie overwegingen maximaal gemotiveerd zou zijn om, op basis van de specifieke eigenschappen van UMTS, een innovatief en onderscheidend dienstenpakket te ontwikkelen.” (blz. 19)

Het ministerie schetste de mogelijkheid om te overwegen nieuwkomers anders te behandelen:

“Het is denkbaar dat bestaande GSM-vergunninghouders met minder frequentieruimte toekunnen dan een nieuwe toetreders tot de markt.” (blz. 16)

“Ten behoeve van de concurrentieverhoudingen kan het nodig zijn om de eventueel op te leggen verplichtingen verschillend te laten zijn voor bestaande spelers en nieuwe toetreders tot de markt.” (blz. 20)

Meningen zittende partijen

Libertel gaf aan dat een nieuwkomer naar verwachting de ontwikkeling van innovatieve diensten niet extra zou stimuleren in een markt waarin de concurrentie heviger wordt en de prijzen sterk zullen dalen. Dutchtone was een vergelijkbare mening toegedaan. Telfort was zelfs van mening dat het reserveren van een kavel voor een nieuwkomer op basis van de EU-mededingingsregels en de vergunningenrichtlijn niet was toegestaan. Het was volgens Telfort ook niet wenselijk een kavel voor een nieuwkomer te reserveren. De markt was al drukbezet en bestaande aanbieders hebben een stabiel klimaat nodig om de noodzakelijke investeringen te kunnen doen. Ook KPN vond dat de overheid zich terughoudend diende op te stellen. De overheid had volgens KPN een markt gecreëerd met (te) veel aanbieders. De bestaande markt was met vijf aanbieders voldoende dynamisch om overheidsingrijpen overbodig en dus ongewenst te maken. Bovendien was KPN van mening dat bestaande partijen het gezien de beperkte omvang van het beschikbare spectrum al moeilijk genoeg hadden, terwijl men niet geloofde dat nieuwkomers innovatiever zouden zijn.

Advies OPTA

In het advies van 7 mei 1999¹²² onderschreef de OPTA het dan reeds opgestelde Beleidsvoornemen van het ministerie om geen kavel te reserveren voor een nieuwkomer. De OPTA gaf wel aan dat de entree van een nieuwe partij de ontwikkeling en de innovatie van UMTS zou stimuleren. Ze hoopte daarom dat één van de vergunningen aan een nieuwe aanbieder zou worden toegewezen. Toch was het reserveren van een vergunning voor een nieuwkomer volgens de OPTA niet gewenst. De redenen hiervoor zijn problemen ten aanzien van de vormgeving van de veiling en het feit dat de vijf bestaande mobiele aanbieders zich in zeer verschillende ontwikkelingsstadia bevonden en dat er (op dat moment) maar vier UMTS-vergunningen waren te verdelen. Wel vond de OPTA dat nieuwkomers een eerlijke kans moesten krijgen door de nadelen die ze hadden ten opzichte van bestaande partijen te compenseren (via roaming, zie § 6.3, of eventueel via een korting op de kavelprijs¹²³). Het reserveren van een kavel voor een nieuwkomer vond de OPTA in dit verband een stap te ver.

Advies NMa

De NMa stelde in haar advies van 3 september 1999¹²⁴ dat er geen reden was om een kavel voor een nieuwkomer te reserveren. Dit zou alleen gerechtvaardigd zijn als een onderneming door het verwerven van UMTS-frequenties een economische machtspositie zou verkrijgen of versterken, waardoor de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze zou worden belemmerd. Volgens de NMa was het aannemelijk dat rond 2002, wanneer de UMTS-frequenties gebruikt zouden gaan worden, sprake zou zijn van daadwerkelijke mededinging op de markt voor mobiele telecommunicatiediensten.

¹²²OPTA (1999), *Brief aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat*, 7 mei.

¹²³Dit laatste werd aangegeven in het interview met OPTA, en maakt geen deel uit van het advies van 7 mei 1999.

¹²⁴NMa (1999), *Advies van de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat*, Den Haag, 3 september.

Discussie in het OPT

Op grond van de verslagen en de rapporten van bevindingen van het OPT is geen duidelijk antwoord te krijgen op de vraag hoe het OPT dacht over het reserveren van een kavel voor een nieuwkomer.¹²⁵ Zoals in § 6.1 is aangegeven was er veel discussie over het aantal kavels, waarbij de partijen aangaven voorstander te zijn van vijf of zes te verstrekken vergunningen. Het OPT was, met uitzondering van KPN, van mening dat een eventuele zesde vergunning verstrekt zou kunnen worden aan een nieuwkomer. Uitgaande van vijf kavels is er in de verslagen en rapporten echter geen expliciet pleidooi te vinden voor de reservering van een kavel voor een nieuwkomer.

Mening nieuwkomer

MCI WorldCom gaf in een schriftelijke reactie op een concept van het tweede rapport van bevindingen van het OPT¹²⁶ aan dat zij van mening was dat (ongeacht het aantal vergunningen) tenminste één vergunning zou moeten worden bestemd voor een nieuwkomer. MCI WorldCom vond het beter een groot kavel voor nieuwkomers te reserveren (35 MHz). Dit zou volgens haar intensivering van de concurrentie bespoedigen, evenals de totstandkoming van innovatieve diensten. Gewezen werd verder op het besluit in het VK¹²⁷ om een kavel te reserveren voor een nieuwkomer, evenals op de discussie in andere landen over dit aspect. Opvallend is dat de schriftelijke reactie op dit punt niet is overgenomen in het tweede rapport van bevindingen van het OPT, terwijl dat op veel andere punten wel is

¹²⁵Het gaat hier om de verslagen van de vergaderingen van het OPT van 14-04-1999, 26-05-1999, 08-07-1999, 09-09-1999, 22-12-1999 en 27-01-2000 en om de rapporten van bevinding van 1 november 1999 en 28 maart 2000.

¹²⁶Brief van MCI WorldCom aan het OPT van 10 november 1999.

¹²⁷De claim van MCI WorldCom kan worden gezien tegen de achtergrond van de situatie in het VK waar het grootste kavel (van 35 MHz) voor een nieuwkomer werd gereserveerd. In het VK werd expliciet gemaakt dat een nieuwkomer een groot kavel nodig heeft om op die manier te kunnen compenseren voor het feit dat ze geen DCS-frequenties in eigen beheer had. Daarenboven oordeelde de Britse regering dat nieuwkomers roamingrechten moesten krijgen. Daarop wordt in § 6.3 teruggekomen.

gebeurd en MCI WorldCom hierom expliciet heeft gevraagd. Ook de volgende passage is niet overgenomen:

“Het besluit van MCI WorldCom om al dan niet mee te doen aan de vergunningverlening in Nederland zal voornamelijk afhankelijk zijn van de mate waarin in Nederland mogelijkheden worden gerealiseerd voor een daadwerkelijke en effectieve toetreding van nieuwe marktpartijen, dat wil zeggen partijen die nog geen mobiel netwerk exploiteren.”

Definitieve keuze

Naar aanleiding van de consultaties zag V&W geen reden het voornemen geen kavel voor een nieuwkomer te reserveren te veranderen. De beslissing geen vergunning te reserveren voor nieuwkomers baseerde het ministerie mede op het onderzoek en het advies van de NMa¹²⁸ (blz. 18):

“Uit de analyse van de NMa moet worden geconcludeerd dat voor de totstandkoming van daadwerkelijke mededinging toetreding van een nieuwkomer niet onontbeerlijk is. Daarom is er geen voldoende rechtvaardiging om bestaande aanbieders van mobiele telecommunicatiediensten uit te sluiten van het verkrijgen van een UMTS-vergunning.”

6.2.2 Analyse

In § 4.2.2 zijn de economische verschillen tussen een nieuwkomer en een zittende partij uiteengezet. Die verschillen zijn zodanig dat in een gewone veiling bij opbod (zie ook § 6.4) een nieuwkomer geen gelijke kans heeft een licentie te bemachtigen als het aantal te vergeven licenties niet groter is dan het aantal zittende partijen. Als het wenselijk is nieuwkomers op de markt te krijgen, dan is het te overwegen een apart kavel voor een nieuwkomer te reserveren. Omdat UMTS op het GSM-netwerk voortbouwt en één van de belangrijkste effecten van het verkrijgen van UMTS-frequenties het uitbouwen van de bestaande (GSM-)capaciteit is, zijn nieuwkomers vooral gebaat bij een groot kavel. Om een gelijkwaardige

¹²⁸Tweede Kamer (1999-2000), *Frequentiebeleid. Brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën*, 24 095, nr. 55.

positie ten opzichte van zittende partijen te krijgen zou men dus zelfs hebben kunnen overwegen het grootste (of een groot) kavel voor een nieuwkomer te reserveren, zoals dat in het Verenigd Koninkrijk is gebeurd.

Evaluatie met betrekking tot efficiëntie van de veiling

Met het oog op de doelstellingen zoals die in hoofdstuk 5 zijn geïdentificeerd, kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt. Ten aanzien van de efficiëntie van de veiling en de resulterende geldopbrengst, zou het reserveren van een kavel voor een nieuwkomer tot een niet-efficiënte toewijzing en een lagere veilingopbrengst hebben kunnen leiden. Dit komt doordat nieuwkomers in het algemeen een lagere waardering voor een licentie hebben en dus een lager biedplafond hebben. Als zij een kavel bemachtigen ten koste van een zittende partij met een hogere waardering, is een niet-efficiënte toewijzing het resultaat. Er zijn echter ook twee andere effecten. Ten eerste krijgen nieuwkomers door het reserveren van een kavel een redelijke kans een licentie te winnen. Dit betekent dat er potentieel meer gegadigden op de veiling afkomen, en meer gegadigden impliceert meer concurrentie op de veiling. Ten tweede, en dan vooral met betrekking tot de geldopbrengst, kan worden gesteld dat er door het reserveren van een kavel meer concurrentie tussen de zittende partijen zal ontstaan. Dit resulteert in een hogere veilingopbrengst. Kortom, het effect van het reserveren van een kavel voor een nieuwkomer op de totale veilingopbrengst is moeilijk van te voren te schatten; het kan zowel positief als negatief uitpakken. Met betrekking tot de efficiëntie van de veiling zal het effect waarschijnlijk zijn dat de veiling minder efficiënt wordt als een kavel wordt gereserveerd.

Evaluatie met betrekking tot concurrentie en innovatie

Het effect van het reserveren van een kavel voor een nieuwkomer op de marktwerking kan daarentegen groot zijn. Nieuwkomers moeten een klantenbestand opbouwen, geven vaak flinke kortingen om klanten aan te trekken en zittende partijen moeten vaak met lagere prijzen reageren om klanten aan zich te blijven binden. Ook kan een nieuwkomer een grotere prikkel hebben om innoverende diensten aan te bieden om op die wijze klanten bij anderen los te weken. Kortom, een nieuwkomer op de markt voor UMTS-diensten zou voor een positief welvaartseffect kunnen zorgen. De NMa denkt kennelijk dat deze welvaartswinst klein is, aangezien zij beweert

dat toetreding niet noodzakelijk is om daadwerkelijke concurrentie tot stand te brengen. De NMa heeft geen uitgebreid onderzoek gedaan om tot deze conclusie te komen. Ze zegt in een interview dat haar de tijd daarvoor ontbrak. Uit stukken van het ministerie van Financiën komt naar voren dat er ook binnen dat departement werd gedacht dat er te weinig onderzoek was gedaan om tot een duidelijke beleidskeuze ten aanzien van de behandeling van nieuwkomers te komen.

Nieuwkomers kapitaalkrachtig?

Later in het proces rond de UMTS-veiling stelde het ministerie van Verkeer en Waterstaat dat nieuwkomers vaak kapitaalkrachtige partijen zijn en dat voor hen geen speciale voorzieningen hoeven te worden getroffen.¹²⁹ Uit de veronderstelde kapitaalkracht van nieuwkomers mag echter niet worden afgeleid dat er dan ook automatisch sprake is van een “level-playing field”. De biedlimiet van een partij is namelijk niet alleen afhankelijk van de vraag hoe kapitaalkrachtig zij is, maar vooral ook van de winst die zij met een licentie denkt te behalen. Als deze winst groter is dan het bedrag dat men gefinancierd kan krijgen, dan wordt de limiet bepaald door de kapitaalkracht van die partij. In alle andere gevallen wordt de biedlimiet bepaald door de winst die men met een licentie verwacht te maken. Omdat nieuwkomers een nadeel hebben ten opzichte van zittende partijen zullen zij dus altijd een lagere biedlimiet hebben dan zittende partijen, tenzij de biedlimiet van één van de zittende partijen wordt beperkt door diens kapitaalkracht. Zoals gezegd is er geen indicatie dat dit voor één van de zittende partijen het geval was. Het feit dat nieuwkomers kapitaalkrachtig zijn, betekent dan ook niet dat voor hen geen aparte voorzieningen hadden moeten worden getroffen.

Algemene afweging

In het algemeen lijkt het wenselijk een nieuwkomer in de markt te hebben. In het Verenigd Koninkrijk heeft men het grootste kavel voor een nieuwkomer gereserveerd. De Nederlandse situatie was echter een andere dan die in het VK. In Nederland waren al vijf aanbieders in de markt

¹²⁹Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer (1999-2000), *Frequentiebeleid. Brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën*, 24 095, nr. 55.

aanwezig en het reserveren van een kavel voor een nieuwkomer zou, bij het vasthouden aan vijf kavels, hebben betekend dat één van de bestaande aanbieders geen UMTS-licentie zou hebben kunnen krijgen. Dit zou wel een sterk prijsopdrijvend effect tijdens de veiling kunnen hebben gehad, maar gezien het feit dat een maximale veilingopbrengst geen hoofddoelstelling was, kon dit geen overweging zijn. Ook is het zo dat de NMa vanuit marktoverwegingen blijkbaar geen noodzaak zag een kavel voor een nieuwkomer te reserveren. In die omstandigheid lijken er inderdaad geen goede redenen aanwezig te zijn geweest een kavel voor een nieuwkomer te reserveren, temeer daar bestaande marktpartijen nog steeds in hun GSM-netwerk aan het investeren waren. Om nieuwkomers goede kansen op een kavel te geven, had er beter voor kunnen worden gekozen meer dan vijf kavels te veilen (zie § 6.1) of een roaming-verplichting op te leggen (zie § 6.3). Wel was het verstandig geweest een uitgebreid onderzoek te doen om te bezien of deze voorlopige conclusie was te handhaven.

6.3 Roaming

Gegeven het feit dat het ministerie besloot vijf kavels te veilen (zie § 6.1) en geen van die kavels te reserveren voor nieuwkomers (zie § 6.2), is het belangrijk te analyseren hoe het ministerie aankeek tegen roaming. In hoofdstuk 4 zijn de technische aspecten van roaming beschreven. Deze paragraaf gaat nader in op enkele economische aspecten van roaming (§ 6.3.1) en geeft een beschrijving van de Nederlandse discussie die hierover is gevoerd (§ 6.3.2). § 6.3.3 geeft een beoordeling van het door het ministerie van Verkeer en Waterstaat gekozen beleid ten aanzien van roaming, waarbij gebruik wordt gemaakt van de manier waarop roaming in andere landen is geregeld. Een zelfgehouden enquête met betrekking tot roamingverplichtingen in andere landen is in bijlage 6 opgenomen.

6.3.1 Economische aspecten

Vanuit een economische optiek is een belangrijke vraag of roamingcontracten gereguleerd moeten worden of dat zij door middel van vrije onderhandelingen tussen marktpartijen vanzelf tot stand komen. Aanbieders van GSM-netwerken hebben enerzijds een prikkel om roaming

(tegen een bepaalde vergoeding) aan te bieden aan UMTS-only aanbieders zolang zij (voldoende) overcapaciteit hebben, omdat ze op die manier investeringen kunnen terugverdienen. Anderzijds hebben ze een prikkel om roaming te weigeren, omdat zij zodoende een concurrentievoordeel kunnen behalen op aanbieders die slechts UMTS in een beperkt gebied kunnen verzorgen, terwijl zijzelf in het hele land diensten kunnen aanbieden.

Behalve onzekerheid over het al dan niet afsluitbaar zijn van roamingcontracten bestaat er ook onzekerheid over de vraag tegen welke condities op de markt roamingcontracten naar verwachting zullen worden afgesloten. Zo is het denkbaar dat UMTS-only aanbieders weliswaar een roamingcontract kunnen afsluiten, maar dan alleen tegen condities die hen een concurrentienadeel geeft.

Indien verwacht wordt dat roamingcontracten zullen worden afgesloten tegen condities die leiden tot een ongelijk speelveld of dat deze zelfs in het geheel niet zullen worden afgesloten, is regulering van roamingcontracten een optie.

Mogelijke vormen van regulering

Er zijn verschillende vormen van regulering mogelijk.¹³⁰ In de eerste plaats kan door middel van regulering aan bepaalde partijen een verplichting opgelegd worden om roaming op het GSM-netwerk aan te bieden aan een UMTS-only aanbieder. In principe kan daarbij voor verschillende instrumenten worden gekozen:

- de verplichting geldt voor alle GSM-aanbieders,
- de verplichting geldt voor alle UMTS-GSM aanbieders,
- de verplichting geldt voor GSM-aanbieders met aanmerkelijke marktmacht.

Ten tweede kan worden voorgeschreven onder welke condities roaming dient te worden aangeboden. Hierbij zijn de volgende elementen van belang:

- geldt roaming alleen voor telefoondiensten of ook voor datadiensten?

¹³⁰Mogelijk duidt hier niet op een juridisch begrip. Voor een aantal mogelijkheden die in deze paragraaf aan de orde komen is een wetswijziging nodig.

- voor welke periode moet roaming worden aangeboden (start van de roaming en de looptijd)?
- tegen welke kosten moet roaming worden aangeboden (retail-min, integrale kosten of marktconform)?

Ten derde kan UMTS-only aanbieders alsnog een GSM-licentie worden aangeboden, zodat op termijn (als het GSM-netwerk is opgebouwd) roaming op een ander netwerk niet meer nodig is.

6.3.2 Discussie in Nederland

In deze paragraaf wordt de discussie in Nederland over roaming nader bekeken. Daarbij wordt vooral ingegaan op de briefwisseling tussen de OPTA en het ministerie, omdat die voor dit onderwerp cruciaal is. In het Consultatiedocument UMTS stelde het ministerie¹³¹ (blz. 23):

“Voor de gebruiker is het van belang dat deze kan ‘roamen’ tussen verschillende netwerken. Zeker in de beginfase zal deze voor een landelijke dekking moeten kunnen terugvallen op GSM- en DCS-netwerken. Er wordt vanuit gegaan dat de betrokken marktpartijen de benodigde ‘roaming’-overeenkomsten in onderling overleg op basis van commerciële overwegingen afsluiten. Voor zover roaming ook de koppeling tussen de netwerken veronderstelt, kan worden teruggevallen op de in de Telecommunicatiewet opgenomen bepalingen met betrekking tot interconnectie en bijzondere toegang.”

In haar Beleidsvoornemen UMTS (blz. 8)¹³² gaf het ministerie de volgende redenen aan om niet met aanvullende regelgeving voor roaming te komen:

1. Uit consultatie van marktpartijen bleek de noodzaak hiervan niet;
2. Op basis van commerciële onderhandelingen bestaan voldoende mogelijkheden om roaming te regelen;

¹³¹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998), *Consultatiedocument UMTS*, Den Haag, 16 juli.

¹³² Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1999), *Beleidsvoornemen UMTS. Brief aan de voorzitter en leden van het OPT*, 25 maart.

3. De bepalingen in de Telecommunicatiewet met betrekking tot bijzondere toegang bieden de OPTA mogelijkheden om redelijke verzoeken tot nationale roaming aan aanbieders met aanmerkelijke marktmacht af te dwingen.

De OPTA gaf in een reactie op het Beleidsvoornemen UMTS¹³³ aan dat het van belang was dat nieuwkomers roamingrechten krijgen tegen retail-mintarieven. Dit was volgens de OPTA nodig omdat nieuwkomers waarschijnlijk af zouden zien van deelname aan de veiling omdat zij, zeker in de beginfase, een concurrentienadeel hebben. De OPTA gaf de volgende reactie op de door het ministerie van Verkeer en Waterstaat genoemde punten:

1. Op de consultatie hebben geen nieuwe aanbieders gereageerd. In de reacties van niet-aanbieders (BTG, Motorola) werd overigens wel de noodzaak tot roamingrechten gesignaleerd.
2. Commerciële onderhandelingen over roaming blijken in de praktijk niet succesvol. Illustratie hiervan is het feit dat de drie nieuwe DCS-1800-aanbieders geen nationale roaming tegen redelijke voorwaarden (retail-mintarieven) van de grond hebben gekregen.
3. In de exploitatiefase van UMTS is het onzeker of er wel een GSM-aanbieder met aanmerkelijke marktmacht zal zijn (vanwege mogelijke aanpassing van het ONP-regime¹³⁴ en de betreffende wet- en regelgeving). Daar komt bij dat het in de huidige wet gaat om bijzondere toegang tot mobiele telefonie- en met name niet om toegang tot de datadiensten op de GSM/DCS-netwerken. En juist deze diensten zijn voor UMTS-gebruikers cruciaal. Bovendien is geen toegang tegen redelijke tarieven verzekerd in het geval er wel een GSM-aanbieder met aanmerkelijke marktmacht aanwezig is.

De NMa heeft geen advies over roaming gegeven.

¹³³OPTA (1999), *Brief aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat*, 7 mei.

¹³⁴ONP staat voor Open Network Provision. ONP-regulering is Europees sectoraal mededingingsrecht, dat parallel aan algemeen mededingingsrecht wordt toegepast. De regels hebben onder andere betrekking op de toegang tot netwerken. Ze zijn vooral gericht op het vaste telefoonnet.

Het OPT heeft bij de bespreking van het Beleidsvoornemen UMTS over nationale roaming geen standpunt ingenomen.¹³⁵ Ben en Libertel hebben te kennen gegeven geen voorstander te zijn van roamingverplichtingen. Dit zou volgens hen overgelaten kunnen worden aan de markt, terwijl verplichtingen de concurrentie op de infrastructuur zouden tegenwerken. Versatel pleitte voor een heroverweging van de mogelijkheden om roaming voor spraaktelefonie op de bestaande (GSM-)netwerken verplicht te stellen, omdat zij van mening was dat ook in de mobiele telecommunicatie de breedbandige toegang essentieel zou worden om te blijven communiceren met de nieuw te ontwikkelen communicatienetwerken.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat herhaalde in een brief aan de Tweede Kamer het standpunt dat geen aanvullende regelgeving nodig was om nationale roaming te bevorderen.¹³⁶ Ze ging daarbij op een aantal argumenten van de OPTA wel in, al bleef het in het midden hoe belangrijk roaming voor de OPTA was. Ze gaf daarbij het volgende aan:

1. In het kader van de herziening van het ONP-kader zouden vraagstukken als deze opnieuw worden bekeken.
2. De OPTA had mogelijkheden om uitspraken te doen over bijzondere toegang voor aanbieders met aanmerkelijke marktmacht, maar zij kon daaraan geen uitspraken verbinden die betrekking hebben op de roamingtarieven.
3. De OPTA had blijkbaar meer behoefte aan extra zekerheden, maar de regeling die de OPTA voorstelde was in strijd met de artikelen 16 en 17 van het Frequentiebesluit, terwijl het voorstel evenmin onderdeel uitmaakte van de huidige EU-regelgeving en ook niet voorzien was in de herziening van het ONP-kader.
4. Met de aanwijzing van KPN en Libertel als aanbieders met aanmerkelijke marktmacht had de OPTA daadwerkelijk mogelijkheden om roaming af te dwingen.

¹³⁵OPT (1999) *Rapport van bevindingen inzake Beleidsvoornemen vergunningverlening UMTS*, Den Haag, 1 november, blz. 9.

¹³⁶Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000), *Vergunningverlening UMTS. Brief aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 26 januari.

De OPTA reageerde op de brief van het ministerie.¹³⁷ Zij herhaalde haar standpunt dat het regelen van nationale roaming tegen retail-mintarieven essentieel is om veel onzekerheden en een hoge drempel voor markttoetreding te voorkomen. De belangrijkste conclusies van de OPTA waren:

1. De door de OPTA voorgestelde regeling zou inderdaad aanpassing van het Frequentiebesluit behoeven, maar de OPTA was van mening dat het onderwerp belangrijk genoeg was deze aanpassing te overwegen.
2. Nieuwe aanbieders zonder GSM-licentie zouden nooit de achterstand kunnen inhalen die ze hebben ten opzichte van aanbieders met zowel een GSM- als een UMTS-licentie.
3. De aanwijzing van KPN en Libertel als aanbieders met aanmerkelijke marktmacht garandeerde niet dat nationale roaming kon worden afgedwongen. In de GSM-markt is roaming afdwingbaar op grond van de Telecommunicatiewet. Aanbieders kunnen door de OPTA worden aangewezen op grond van aanmerkelijke marktmacht (AMM), waarna ze verplicht zijn roaming aan te bieden. Onzeker echter was voor hoelang deze aanwijzing zou gaan gelden, niet alleen omdat in de toekomst mogelijkwerwijs geen aanbieder meer aanwezig is met aanmerkelijke marktmacht, maar ook omdat het ministerie zelf aangaf te twijfelen aan de noodzaak om de op aanmerkelijke marktmacht gebaseerde regelgeving te continueren.
4. Het ministerie gaf aan dat het VK het enige land is geweest dat roamingrechten voor UMTS-only aanbieders wilde invoeren. Tijdens een workshop van de Independent Regulators Group (IRG) op 13 september 1999 is de OPTA echter gebleken dat het merendeel van de EU-landen in ieder geval de mogelijkheid van bijzondere roamingrechten overwoog. Dit bleek ook uit een recente vragenronde van de OPTA langs Europese National Regulating Agency's (NRA's).
5. Een verschil tussen Nederland en het VK was volgens de OPTA dat er in het VK vier aanbieders waren en er door het uitgeven van vijf UMTS-vergunningen meer ruimte kwam voor nieuwkomers dan in Nederland. In het VK werd daardoor de toetreding van een nieuwe marktpartij gewaarborgd. Omdat dit in Nederland niet het geval was, was er in

¹³⁷OPTA (2000), *Brief aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat*, 31 januari.

Nederland des te meer reden de markttoetredingsdrempel laag te houden door nieuwe toetreders niet bij voorbaat achter te stellen.

De onduidelijkheid over het al dan niet toepasbaar zijn van de AMM-constructie werd onderstreept doordat KPN vroeg haar niet aan te wijzen als bedrijf met AMM op grond van artikel 6.4 lid 4 van de Telecommunicatiewet, omdat zij van mening was dat de mobiele markt een concurrerende markt was.¹³⁸

Het OPT gaf in haar Rapport van bevindingen van 28 maart 2000¹³⁹ aan dat MCI WorldCom van mening was dat het voor een nieuwkomer op de markt van essentieel belang is dat deze in staat wordt gesteld te kunnen roamen op GSM-netwerken. Volgens MCI WorldCom was het voorliggende beleidsvoornemen tot haar grote spijt volstrekt onvoldoende en liep de Nederlandse overheid het risico dat toetreding van nieuwkomers tot de mobiele markt achterwege zou blijven. De door het ministerie aangevoerde conclusie dat uit consultatie van marktpartijen bleek dat aan bijzondere regeling geen behoefte was, was volgens MCI WorldCom in overwegende mate bepaald door de reeds zittende mobiele aanbieders die geen enkel belang hadden bij toetreding van nieuwkomers. MCI WorldCom vond daarom dat aan deze consultatie geen belang mocht worden gehecht. De visie van het ministerie dat roaming geregeld kon worden op basis van commerciële onderhandelingen was volgens MCI WorldCom nergens op gebaseerd en was ook niet aannemelijk omdat er voor bestaande aanbieders geen prikkels bestonden om een roamingovereenkomst te sluiten met een toetreder. MCI WorldCom was verder van mening dat het wettelijke kader dat volgens het ministerie bestaande aanbieders met aanmerkelijke marktmacht zou verplichten om te voldoen aan redelijke verzoeken tot bijzondere toegang geenszins voldeed. Kortom, MCI WorldCom en de OPTA zaten voor een belangrijk deel op één lijn.

¹³⁸OPTA (1999), *Consultatiebijeenkomst Aanmerkelijke Marktmacht Mobiel*, Den Haag, 24 augustus (<http://www.opta.nl/download/ammhoor.pdf>).

¹³⁹OPT (2000), *Rapport van bevindingen. Beleidsvoornemens, opzet en wijze van veilen UMTS en WLL frequenties*, Den Haag, 28 maart.

Versatel gaf een dag voor de veiling een persbericht uit waarin ze stelde dat ze teleurgesteld was over de opzet van de veiling (zie Hoofdstuk 7 voor meer details). Versatel gaf aan dat het onwaarschijnlijk was dat de veiling zou leiden tot een nieuwkomer op de UMTS-markt. Toch bleef ze meedoen aan de veiling om ervoor te zorgen dat bestaande partijen niet gratis een licentie zouden krijgen. In hetzelfde persbericht staat te lezen:

“Versatel invites the incumbent mobile operators to immediately start negotiations for access to their existing 2G networks as well as entry to the 3G market either as a part owner of a license or as a Mobile Virtual Network Operator.”

Het is belangrijk te bedenken dat alleen de bestaande GSM-bedrijven alsmede MCI WorldCom (dat na kritiek op de opzet van de veiling voortijdig afhaakte) aan de betreffende OPT-vergadering deelnamen. Zowel MCI WorldCom als Versatel gaven in interviews met ons aan dat de overheid roaming beter had moeten regelen.

Dit beeld wordt versterkt door stukken van Financiën, waarin bijvoorbeeld wordt gezegd dat bestaande mobiele operators een betere uitgangspositie hebben dan nieuwkomers, omdat deze niet voorafgaande aan de veiling de zekerheid kunnen krijgen of zij hun achterstand met behulp van roamingrechten kunnen compenseren.

6.3.3 Beoordeling roamingbeleid Nederland

Uit de discussies over roaming in Nederland kan worden geconcludeerd dat het een belangrijke vraag is of, en zo ja onder welke condities, nieuwkomers met een UMTS-licentie het recht krijgen gebruik te maken van de GSM-netwerken van zittende partijen. Zekerheid met betrekking tot roaming weegt extra zwaar voor een bedrijf zonder GSM-netwerk dat serieus overweegt aan de UMTS-veiling mee te doen. De waarde van de investering die het bedrijf moet doen om een licentie te verkrijgen (het overbieden van een zittende partij tijdens de veiling) en daarna haar eigen UMTS-netwerk uit te rollen, hangt namelijk (sterk) af van de dekking die het bedrijf haar klanten kan bieden. Zonder roamingrechten zal het bedrijf de eerste jaren

niet als een volwaardige concurrent van de UMTS-aanbieders met eigen GSM-netwerk gezien worden.¹⁴⁰ Het feit dat de onzekerheid bestaat op het moment dat de investering nog moet worden gedaan (en niet nadat de investering al is gedaan), maakt dat de toetredingsdrempel voor nieuwkomers onevenredig hoog is.

Uiteenlopende belangen

Het is ook duidelijk dat de belangen ten aanzien van roamingrechten en -verplichtingen sterk uiteenlopen. Zittende partijen hebben geen behoefte aan regulering ten aanzien van roaming. Als zij behoefte hebben aan inkomsten uit roamingovereenkomsten (omdat ze de capaciteit van het eigen netwerk nog niet ten volle benutten) en de additionele concurrent als niet bedreigend op de markt zien, dan zijn zij ook vrijwillig bereid over roamingrechten te onderhandelen. Additionele verplichtingen ten aanzien van roaming is wat hen betreft dus overbodig. Nieuwkomers op de UMTS-markt denken daar geheel anders over. Zonder strikte regulering van roaming zijn zij afhankelijk van de bereidwilligheid van zittende partijen om door middel van onderhandelingen op commerciële basis tot

¹⁴⁰Hierbij moet wel worden aangetekend dat de onzekerheid in de Nederlandse situatie wellicht enigszins gemitigeerd werd door het feit dat er vijf zittende GSM-aanbieders waren. Als een nieuwkomer een UMTS-licentie had weten te bemachtigen, was er ook een GSM-aanbieder geweest zonder UMTS-licentie. Beide partijen zouden dan enigszins gehandicapt zijn ten opzichte van de UMTS-aanbieders met een eigen GSM-netwerk en het is mogelijk dat deze twee partijen samen tot een verstandhouding zouden kunnen komen met betrekking tot het roamen op elkaars netwerk. Als deze gedachtengang klopt, dan is de onzekerheid minder groot als wel eens door potentiële nieuwkomers gesuggereerd is geweest en zou regulering ook niet zo sterk noodzakelijk zijn geweest. Het is echter ook mogelijk dat de GSM-aanbieder door middel van het toepassen van GPRS en EDGE een niche opzoekt. In dat geval zal hij zijn capaciteit eerder voor het eigen bedrijf gebruiken. Tevens is het aanbieden van roaming door de GSM-aanbiedere sowieso afhankelijk van de overcapaciteit die hij heeft. Al met al blijft het onzeker of ook in dit geval roaming tegen aantrekkelijke condities aangeboden zal worden. Zeker omdat de UMTS-aanbieder de GSM-aanbieder harder nodig heeft dan andersom.

overeenstemming te komen¹⁴¹ en van de manier waarop de toezichthouder de wetgeving ten aanzien van bijzondere toegang kan (en zal) invullen.

Roaming in het buitenland

Om een beeld te krijgen van de situatie met betrekking tot roaming in andere Europese landen, zijn in dit onderzoek verschillende bronnen geraadpleegd. De Europese Commissie¹⁴² geeft een overzicht van een aantal kenmerken per land. Ook is er openbare informatie van specifieke landen. Verder is een additionele enquête onder de verschillende nationale toezichthouders uitgevoerd. De vragen en antwoorden uit deze enquête zijn weergegeven in bijlage 6. Het is duidelijk dat in alle EU-landen roaming een belangrijk onderwerp is geweest in de discussie over de opzet van de veiling. Hier worden de hoofdconclusies van de enquête weergegeven en wordt vervolgens wat uitgebreider ingegaan op de discussies ten aanzien van roaming in het Verenigd Koninkrijk, omdat die goed zijn gedocumenteerd en veel gelijkenis vertonen met de onderwerpen die in Nederland aan de orde zijn geweest.

Uit de enquête blijkt dat de roamingverplichtingen in ieder land weer net iets anders geregeld zijn. Er is echter wel een aantal algemene tendensen te onderkennen. Allereerst is het zo dat de meeste landen hebben gekozen voor

¹⁴¹Recentelijk heeft een zittende marktpartij op de Duitse markt, EPlus, vrijwillig een roamingovereenkomst gesloten met twee nieuwkomers, namelijk Mobilcom en Group 3G. Hieruit mag echter niet worden geconcludeerd dat commerciële onderhandelingen ook in Nederland een aan zekerheid grenzende reële mogelijkheid waren geweest om na de Nederlandse veiling roamingovereenkomsten af te sluiten. De situatie is namelijk sinds de Nederlandse veiling behoorlijk gewijzigd. De moeder van E-Plus, het Nederlandse KPN, probeert op dit moment haar schuldenlast te verlichten. Hierdoor heeft zij een extra prikkel gekregen om mee te werken aan een roamingovereenkomst tegen redelijke tarieven. Dat de schuldenlast een zo groot probleem zou gaan worden voor de telecommunicatiebedrijven werd eigenlijk pas duidelijk na de Duitse veiling. Oorzaak hiervan is vooral het omgeslagen marktsentiment en de afwaardering van telecommunicatiebedrijven in termen van kredietwaardigheid.

¹⁴²European Commission (2001), *The Introduction of Third Generation Mobile Communications in the European Union*, Brussels, 20 March, COM (2001) 141 final.

één of andere vorm van regulering, die een roamingverplichting oplegt aan alle UMTS-GSM-aanbieders waarbij de verplichting voor zowel telefoon- als datadiensten geldt. De verplichting geldt voor een bepaalde vastgestelde duur en veelal tegen een tarief dat overeenkomt met een retail-min- of een op kosten gebaseerd tarief. Daarnaast geven toezichthouders aan te betwijfelen of roamingovereenkomsten op vrijwillige basis zullen worden afgesloten. Er zijn daartoe in de meeste landen geen voorbeelden voorhanden en men geeft aan dat dit veel onzekerheid en moeizame onderhandelingen met zich mee zou brengen.

Roaming in het Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk is bij het raadplegen van betrokkenen gebleken dat bestaande GSM-aanbieders geen aanleiding zagen om roaming tussen UMTS en GSM nader te regelen, terwijl nieuwkomers de noodzaak hiervan benadrukten. Zo staat in het verslag van de UACG (een overlegorgaan waarin de industrie haar mening kan geven over de voorstellen van de regering in het VK) het volgende:¹⁴³

“Responses were fairly evenly divided between those (principally organisations active in the 2G market) broadly supporting the service provider hypothesis, and those (not directly involved in the 2G market) advocating national roaming as essential for facilitating the entry of a new operator into the UK mobile market.”

Weliswaar was in het VK toegang geregeld voor service providers via de AMM-constructie, maar de Britse toezichthouder OFTEL achtte dit onvoldoende om nieuwkomers een gegarandeerd goede uitgangspositie te geven. OFTEL merkte op¹⁴⁴:

“The RA consulted in November 1998 on whether the service provision condition in the new draft mobile licence was appropriate to provide access to 2G

¹⁴³UACG (1999), *Access to Second Generation Networks*, UACG(99)2, UMTS Auction Consultative Group, <http://www.spectrumbauctions.gov.uk/3gindex.htm>.

¹⁴⁴OFTEL (1999), *Access to 2nd Generation Mobile Networks for New Entrant 3^d Generation Mobile Operators*, A Consultative Document Issued by the Director General of Telecommunications, May, London.

networks. The difficulty with this, however, is lack of certainty. The service provider obligations only apply to operators who have Market Influence under the terms of the new standard mobile licence template. If, in the future, there is effective competition in the mobile market it is unlikely that the Market Influence trigger will be pulled in any of the mobile PTO licences. Therefore the obligation to provide access to the networks to service providers would not come into effect”.

Uit hetzelfde document blijkt dat OFTEL er weliswaar van uitging dat roaming door middel van commerciële contracten wordt geregeld, maar dat de onzekerheid of dit werkelijk zal lukken vereist dat aan nieuwkomers extra zekerheid wordt gegeven:

“It is hoped that roaming agreements may be reached between any new entrant and an existing 2G operator. However, this does not provide the necessary certainty that potential new entrants have aid they need in order to bid in the auction for 3G radio spectrum. It is important, however, to be clear that OFTEL would hope to see a roaming agreement reached commercially. The proposed licence condition is intended to act as a backstop in the event of a failure to reach an agreement with any of the incumbent operators. It is also important to note that it is not the intention that roaming would place an unfair burden on an incumbent operator or give the new entrant an unfair advantage. If roaming charges had to be determined they would be set on a ‘retail-minus’ basis. The aim of the licence condition and guidelines is to provide a non-discriminatory, balanced and transparent approach to access to 2G networks that is limited to the new 3G mobile operators – OFTEL is not opening up the issues of 2G to 2G roaming – and also limited in time. This would allow the new entrant to compete on a more equal footing with the existing mobile operators while providing the necessary commercial incentive to roll out its 3G network.”

In het Verenigd Koninkrijk ging OFTEL er dus vanuit dat door commerciële onderhandelingen nationale roaming geregeld kon worden. Voor het geval marktpartijen onderling er niet uit zouden komen had OFTEL echter een National Roaming Condition opgesteld waarin opgenomen was dat nieuwkomers roaming moest worden aangeboden tegen retail-min tarieven. Na veel discussie en onder de nodige druk van overheidswege werd deze

roamingverplichting voorafgaande aan de veiling vrijwillig door BTCellnet en Vodafone opgenomen in hun licentie. De National Roaming Condition was niet afhankelijk van de vraag of een partij aanmerkelijke marktmacht had. Ook veranderingen wat dat betreft in de toekomst hebben geen invloed op de bepalingen in de National Roaming Condition.¹⁴⁵

Nederland in Europese context

Het overzicht met andere Europese landen leert dat in Nederland de regelgeving ten aanzien van roaming vaak op een belangrijk aantal punten aanzienlijk minder vergaand was. Het belangrijkste punt uit de stellingname van het Nederlandse ministerie van V&W is dat ze zich niet verder in de verhoudingen tussen marktpartijen wilde begeven en dat ze verwachtte dat roamingovereenkomsten op commerciële basis afgesloten zouden worden. V&W heeft hier voornamelijk geleund op de uitspraken van bestaande GSM-aanbieders die uiteraard geen belang hebben bij roamingverplichtingen. Uit onze eigen enquête blijkt dat de meeste andere landen denken dat deze vrijwillige overeenkomsten niet of zeer moeizaam tot stand zullen komen. Het is ook opvallend dat hoewel in het Verenigd Koninkrijk dezelfde soort vragen zijn gesteld als in de Nederlandse discussie, het resultaat in deze twee landen zeer verschillend is. De Britse autoriteiten hebben, zoals uit bovenstaande citaten blijkt, gemeend op het punt van roaming niet naar de zittende aanbieders te moeten luisteren. Het resultaat was dat nieuwkomers in de markt, voordat de veiling begon, de garantie hadden dat in het geval ze een licentie zouden bemachtigen ze de zekerheid hadden de eerste jaren te kunnen roamen op het GSM-netwerk van twee grote marktpartijen en wel tegen retail-tarieven. Andere landen gingen minder ver dan het Verenigd Koninkrijk, maar veel verder dan Nederland. In een memo¹⁴⁶ heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat aangegeven dat er geen materieel verschil is tussen de regeling van roaming in het VK en Nederland. Deze bewering is feitelijk onjuist. In het VK is

¹⁴⁵OFTTEL (1999), *OFTTEL Statement on National Roaming*, Revised Version, London, en OFTTEL (2001), *Effective Competition Review*, Mobile Consultation Document Issued by the Director General of Telecommunications, London.

¹⁴⁶Memo van V&W, tijdens een interview met ambtenaren van V&W aan de onderzoekers overhandigd. Dit memo is na afloop van de veiling opgesteld.

roaming niet afhankelijk van de aanmerkelijke marktmacht van partijen, in Nederland wel. In het VK moet roaming tegen retail-tarieven aangeboden worden (als teruggevallen wordt op Roaming Conditions), terwijl in Nederland de OPTA geen grondslag heeft voor eisen ten aanzien van kostenoriëntatie.¹⁴⁷ In het VK gelden roamingverplichtingen ook voor de (voor UMTS-aanbieders cruciale) datadiensten, in Nederland is dit onzeker. In het VK weten toetreders a priori waar ze aan toe zijn. In Nederland moeten ze afwachten wat mogelijk is.

De positie van de OPTA

De OPTA, die op de eventuele regulering met betrekking tot roaming zou moeten toezien, heeft meerdere malen gesteld dat de huidige wetgeving onvoldoende garanties aan nieuwkomers geeft. Een duidelijker signaal dat nieuwkomers met betrekking tot roaming volledig aan de zittende partijen zijn overgeleverd is nauwelijks denkbaar. Het ministerie heeft desondanks, en ondanks de opmerkingen van MCI WorldCom die roaming zeer essentieel achtte, toch besloten geen additionele regulering ten aanzien van roaming op te leggen. Het onderzoeksteam meent, gegeven de positie van de OPTA en de internationale vergelijking, dat ze daarbij de ongelijke positie van nieuwkomers onvoldoende heeft meegewogen.

Conclusie

De conclusie is dat de geringe belangstelling die in Nederland onder nieuwkomers voor de veiling bestond, heel goed verband kan hebben gehouden met het feit dat geen additionele regelgeving met betrekking tot roaming is opgelegd. De toegang tot een bestaand GSM-netwerk was voor

¹⁴⁷De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft dit in haar brief van 26 januari 2000 ook zelf aangegeven:

“Voor zover het bijzondere toegang betreft tot mobiele telefoonnetwerken van aanbieders met ‘aanmerkelijke machtmacht’ heeft OPTA de bevoegdheid om uitspraken te doen in het kader van mogelijke geschillen. *Deze bevoegdheid omvat overigens – en daar is bewust voor gekozen – niet de grondslag voor eisen ten aanzien van kostenoriëntatie.*”
(cursivering van onderzoekers)

Zie Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000), *Brief aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 26 januari, blz. 3.

nieuwkomers erg belangrijk en zonder additionele regulering was het erg onzeker of, en zo ja tegen welke condities en voor welke termijn, een roamingovereenkomst kon worden gesloten. Het opnemen van roamingverplichtingen tegen retail-mintarieven in de vergunning van UMTS-aanbieders met een GSM-netwerk zou één van de mogelijkheden zijn geweest deze onzekerheid weg te nemen.

6.4 Type veiling

Nadat uit het voorafgaande duidelijk is geworden wat er geveild zou worden (aantal kavels, restricties op de licenties ten aanzien van reservering voor nieuwkomers en roamingverplichtingen) en welke argumentatie aan de verschillende keuzen ten grondslag lag, wordt hier ingegaan op enkele veilingtechnische aspecten. De keuze voor een simultane meerrondenveiling is daarbij een belangrijk onderwerp. Ook wordt ingegaan op het inzetten van paskaarten en op de ingestelde minimumprijs. De tijdsperiode die wordt bekeken loopt van februari 1998 (de DCS-1800-veiling) tot 10 april 2000 (publicatie in de Staatscourant van twee ministeriële regelingen die betrekking hebben op de vergunningverleningprocedure).

6.4.1 Keuzeprocess

De keuze voor een simultane meerrondenveiling is ingegeven door de DCS-1800-veiling in februari 1998. Deze veiling werd door V&W als succesvol bestempeld.¹⁴⁸ De staatssecretaris concludeerde in de rapportage na afloop van de DCS-1800-veiling (blz. 9):

“het gekozen veilingmodel, simultaan meerronden met veel mogelijkheden om te switchen in biedingen tussen de diverse kavels, stond borg voor goede competitie en bleek adequaat.”

¹⁴⁸Interview met ambtenaren van DGTP op 1 mei 2001. Zie ook Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1999), *Rapportage veiling radio-frequenties voor DCS 1800 en DCS 1800 gecombineerd met GSM*, Den Haag.

Wel werden een aantal aandachtspunten geformuleerd waarmee bij toekomstige veilingen rekening diende te worden gehouden, zoals de biedactiviteit en het minimumbedrag. In het Consultatiedocument van 16 juli 1998¹⁴⁹ en ook in het Beleidsvoornemen van 25 maart 1999¹⁵⁰ werd slechts in algemene termen gesteld dat alleen in geval van schaarste gebruik zou worden gemaakt van een veiling. Over het type veiling waarvan gebruik zou worden gemaakt werd weinig gezegd, behalve dat

“bij de inrichting van de veiling wordt voortgebouwd op de kennis en ervaring die is opgedaan met de veiling voor DCS 1800.”

In het Rapport van bevindingen van het OPT van 1 november 1999¹⁵¹ werd toegezegd dat de Regeling “Veilen”, via een aparte consultatieronde aan de marktpartijen kenbaar zou worden gemaakt. Ten tijde van het vastgestelde Beleidsvoornemen van 26 januari 2000 was dit document nog niet in het OPT besproken. Wel bevestigde de staatssecretaris nogmaals dat rekening zou worden gehouden met de ervaringen die zijn opgedaan met de veiling voor DCS-1800. Er was eind januari 2000 blijkbaar dus nog geen definitieve keuze ten aanzien van het type veiling gemaakt.

De Regeling “Veilen” werd door de marktpartijen een paar dagen voor de OPT-workshop van 11 februari 2000 ontvangen.¹⁵² Er is tenminste één partij die zegt op 11 februari de regeling nog niet ontvangen te hebben. Tijdens de OPT-workshop van 11 februari werd de veilingopzet besproken. Uit het verslag van deze workshop van 28 maart 2000 blijkt dat diverse marktpartijen opmerkingen hebben gemaakt ten aanzien van het type veiling. Zo merkte Libertel op dat

¹⁴⁹Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998), *Consultatiedocument UMTS*, Den Haag, 16 juli.

¹⁵⁰Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1999), *Beleidsvoornemen UMTS. Brief aan de voorzitter van het OPT*, Den Haag, 25 maart.

¹⁵¹OPT (1999), *Rapport van bevindingen inzake Beleidsvoornemen vergunningverlening UMTS*, Den Haag, 1 november.

¹⁵²Op 27 januari 2000 is in OPT-verband een notitie met de voorgenomen veilingopzet besproken.

“een simultane meerrondenveiling het meest bijdraagt tot een eenvoudige, transparante en eerlijke veiling.”

Ook Telfort en KPN hadden een voorkeur voor een simultane meerrondenveiling en hadden bedenkingen bij de transparantie van een zogenaamde sequentiële veiling. Ook MCI WorldCom ging akkoord met de systematiek van de simultane meerrondenveiling waarin alle kavels tegelijkertijd worden geveild. Tijdens de workshop kwamen andere typen veilingontwerpen zoals de Engels-Nederlandse veiling niet aan de orde. Geen van de marktpartijen kan zich herinneren dat ooit is overwogen om bij de toewijzing van UMTS-frequenties van de Engels-Nederlandse veiling gebruik te maken.

In de brief aan de Tweede Kamer van 4 september 2000¹⁵³ werd ingegaan op de vraag of het veilingontwerp niet had moeten worden aangepast omdat er evenveel zittende aanbieders waren als te veilen licenties. Als één van de mogelijke oplossingen werd de Engels-Nederlandse veiling genoemd (blz. 9):

“Ook andere aanpassingen zijn overigens denkbaar, zoals een gesloten bod op het moment dat er, in een simultane meerrondenveiling, een vooraf bepaald aantal bieders over is gebleven. Deze veiling kent het leereffect van de meerrondenveiling en kan wellicht aantrekkelijker zijn voor nieuwkomers.”

In de brief werd aangegeven dat er een afweging is gemaakt of al dan niet tot een Engels-Nederlandse veiling te besluiten, gegeven de ongelijkheid tussen de potentiële aanbieders (de toetreders versus de zittende partijen). Ten aanzien daarvan werd in de brief opgemerkt (blz. 9) dat

“met betrekking tot de nieuwe UMTS markt is overwogen dat de verschillen niet zo groot zijn dat de veiling een andere opzet zou moeten krijgen.”

¹⁵³Tweede Kamer (1999-2000), *Frequentiebeleid. Brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën*, 24 095, nr. 55.

Onduidelijk is echter op welk tijdstip deze afweging is gemaakt en op welke gronden is besloten om vast te houden aan een simultane meerrondenveiling. Het ministerie heeft niet onderzocht hoe groot de verschillen zijn tussen de zittende partijen en eventuele nieuwkomers, en waaruit deze verschillen bestaan.¹⁵⁴ Deze vragen komen ook niet aan de orde in de onderzochte documenten. Ook een bespreking van de merites van een Engels-Nederlandse veiling is in geen enkel van de hiervoor genoemde documenten terug te vinden.¹⁵⁵ In interviews gaven ambtenaren van DGTP aan dat alternatieven voor de simultane meerrondenveiling nooit serieus zijn overwogen. Dit blijkt ook uit het feit dat over de vraag of zo'n veiling het meest geschikt zou zijn in de Nederlandse situatie geen extern advies is aangevraagd.¹⁵⁶

Het ministerie van V&W heeft wel het instituut CREED van de Universiteit van Amsterdam op een aantal deelaspecten advies gevraagd. Allereerst is aan CREED advies gevraagd in het kader van de veiling van frequenties voor wireless local loop (WLL). Hoewel dit iets geheel anders is dan UMTS, waren volgens het ministerie bepaalde punten uit dit advies ook relevant voor de UMTS-veiling. Zo heeft het ministerie het systeem van een *zachte* minimumprijs in combinatie met de mogelijkheid paskaarten in te zetten uit het CREED-advies voor de WLL-veiling overgenomen. Bij dit systeem wordt een beginprijs per kavel vastgesteld, maar kan deze naar beneden worden bijgesteld als deelnemers aan de veiling niet beginnen te bieden. Om te voorkomen dat een bieder die niet hoger dan deze zachte

¹⁵⁴Dit werd bevestigd in een interview met ambtenaren van DGTP.

¹⁵⁵Bedoeld worden hier het Consultatiedocument van 16 juli 1998, het Beleidsvoornemen van 25 maart 1999, het vastgestelde Beleidsvoornemen van 26 januari 2000 en het verslag van de OPT-workshop van 28 maart 2000. Ook in de verslagen van de OPT-vergaderingen van 14 april 1999, 26 mei 1999, 8 juli 1999, 9 september 1999 en 27 januari 2000 en het Rapport van bevindingen inzake beleidsvoornemen vergunningverlening UMTS van 1 november 1999 is niets over de Engels-Nederlandse veiling te vinden. Al deze documenten werden kort hiervoor in noten genoemd.

¹⁵⁶Het onderwerp van de Engels-Nederlandse veiling kwam wel aan de orde in een gesprek tussen CREED en een ambtenaar van DGTP toen het veilingontwerp al niet meer aangepast kon worden.

minimumprijs biedt meteen van verdere deelname aan de veiling wordt uitgesloten (iedereieder die op geen enkel kavel het hoogste bod heeft staan moet immers een geldig bod uitbrengen), worden paskaarten geïntroduceerd.¹⁵⁷ Indien op een kavel niet de minimumprijs wordt geboden, wordt de minimumprijs verlaagd –zo nodig tot een prijs van nul. Het terugbrengen van de minimumprijs naar nul kan in een aantal stappen (ronden) gebeuren. Het aantal paskaarten moet tenminste gelijk zijn aan het aantal stappen waarin de minimumprijs tot nul wordt teruggebracht, anders zou er *de facto* sprake zijn van een *harde* minimumprijs. Voor het instellen van een harde minimumprijs bood de Telecommunicatiewet volgens het ministerie geen basis. Met de introductie van een zachte minimumprijs in combinatie met paskaarten wilde het ministerie enerzijds een trage start van de veiling (de prijzen blijven gedurende vele rondes erg laag), zoals in de DCS-1800-veiling het geval is geweest, voorkomen en anderzijds het risico afdekken dat de vergunningen onverkocht zouden blijven.

In de UMTS-veiling kregen de deelnemers drie paskaarten. Volgens het veilingreglement konden de paskaarten slechts tot de dertigste ronde worden ingezet, echter met de extra restrictie dat na de tiende (twintigste) ronde nog ten hoogste twee (één) paskaart(en) kon(den) worden ingezet. De zachte minimumprijs voor de kavels A en B was f 100 mln, voor de kavels C tot en met E f 90 mln. De minimumprijs werd in drie rondes teruggebracht naar nul. Voor een groot (klein) kavel werd de minimumprijs aan het einde van de eerste ronde verlaagd tot f 70 (60) mln, en aan het einde van de tweede ronde tot f 35 (30) mln.

Het advies van CREED dat wel op de UMTS-veiling betrekking had betrof twee aspecten. Een eerste punt van dit advies betrof de mate van transparantie (welke informatie moet voor en tijdens de veiling bekend worden gemaakt). De vraag van het ministerie was of, gegeven het aantal te verlenen vergunningen (5) en het aantal te verwachten bidders (15) de door haar voorgestelde transparantie goed was gekozen. Het ministerie had ervoor gekozen de identiteit van de deelnemers aan de veiling bekend te maken,

¹⁵⁷Paskaarten kunnen overigens ook dienen om een bidder (later in de veiling) enkele uren bedenktijd te gunnen voor heroverweging van zijn biedstrategie.

alsmede de identiteit van degene die het hoogste bod op een kavel had uitgebracht. De biedingen van degenen die niet een hoogste bod hadden uitgebracht, zouden niet bekend worden gemaakt. Wel zou worden meegedeeld welke partij(en) de veiling tussentijds zou(den) verlaten. Gegeven het relatief grote aantal te verwachten bidders in relatie tot het aantal te verlenen vergunningen en het feit dat de bidders ten hoogste één vergunning mochten verkrijgen, werd door CREED een gezonde mate van competitie in de veiling verwacht en de kans op samenspanning gering geacht. Daarom was volgens CREED de door het ministerie voorgestelde mate van transparantie juist.

Het tweede punt van het CREED-advies betrof de vraag of het uit een oogpunt van efficiëntie wenselijk zou zijn dat bidders de mogelijkheid zouden krijgen informatie te geven over de door hen beoogde standaard. Omdat dit punt geen rol gespeeld heeft bij de feitelijke veiling, wordt hierop niet verder ingegaan.

6.4.2 Beoordeling

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat had reeds in het laatste kwartaal van 1998 op de hoogte kunnen zijn van de risico's van een simultane meerrondenveiling in gevallen waarin het aantal zittende partijen gelijk is aan het aantal te veilen kavels. Op dat tijdstip publiceerde de Radiocommunications Agency namelijk een document waarin werd ingegaan op het gevaar dat nieuwkomers niet deel zullen nemen aan een simultane meerrondenveiling.¹⁵⁸ Eerder in 1998 had de Radiocommunications Agency een document gepubliceerd waarin werd voorgesteld dat bij de Britse veiling van UMTS-licenties gebruik zou worden gemaakt van een Engels-Nederlandse veiling.¹⁵⁹ Een aantal partijen maakte daarop bekend dat zij niets zagen in een gesloten-bod in de tweede

¹⁵⁸Radiocommunications Agency (1998), UMTS Auction Design (2) - UACG (98)16, www.spectrumauctions.gov.uk.

¹⁵⁹Radiocommunications Agency (1998), UMTS Auction Design (2) - UACG (98)14, www.spectrumauctions.gov.uk.

fase van de veiling en dat zij een simultane meerrondenveiling prefereerden. De Radiocommunications Agency wees dit om de volgende reden echter af:

“Particular features of the designs [de Engels Nederlandse veiling; auteurs] are that they should operate to place the licenses in the hands of those who will use them most valuably, and that they should provide some scope for potential new entrants to win a licence (in both these respects the trial results are encouraging, see below). Encouragement of new entrants is a significant factor and the design takes account of evidence from overseas to suggest that a simultaneous multiround auction can be used to discourage initial entry. The inclusion of the second stage with its sealed bid is a particular feature of the ADH [Anglo-Dutch Hybrid; auteurs] design to minimise potential for discouragement of new entrants.”

Het ministerie had dus al ruim anderhalf jaar voordat de Nederlandse veiling van start zou gaan op de hoogte kunnen zijn van de gevaren van een simultane meerrondenveiling. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat lijkt echter niet op de hoogte van deze discussie in het Verenigd Koninkrijk.¹⁶⁰

Op 9 juni 2000 verscheen in het tijdschrift *Economisch Statistische Berichten* een artikel van Emiel Maasland,¹⁶¹ waarin werd gesteld dat de Nederlandse veiling waarschijnlijk een lage opbrengst zou genereren, dat er geen toetreding zou plaatsvinden en dat er weinig interesse van nieuwkomers zou zijn. In het artikel werd opgemerkt dat een simultane meerrondenveiling

“slecht kan uitpakken in situaties waar bepaalde potentiële bidders een (klein) voordeel hebben ten opzichte van anderen. Het gevaar doet zich met name voor wanneer het aantal te veilen licenties gelijk is aan het aantal aanbieders met een voorsprong, hetgeen in Nederland het geval is.”

¹⁶⁰Een voormalig ambtenaar van DGTP merkte in een interview op dat het ministerie wellicht te weinig op de hoogte was van de discussies in het buitenland. De relevante stukken met betrekking tot de discussie in het Verenigd Koninkrijk zitten echter wel in het archief van het ministerie over de UMTS-veiling. Er kan niet worden achterhaald wanneer die stukken in het archief zijn opgenomen.

¹⁶¹E. Maasland (2000), Veilingmiljarden zijn een fictie, *Economisch Statistische Berichten*, 85 (4259), blz. 479.

Maasland baseerde zich daarbij op een artikel van Paul Klemperer, medeontwerper van de Britse veiling. In NRC Handelsblad¹⁶² verscheen een artikel waarin Paul Klemperer voorspelde dat de Nederlandse veiling een erg lage opbrengst zou hebben.

Ook de hierboven genoemde artikelen, die specifiek op de Nederlandse situatie betrekking hadden, verschenen voordat de Nederlandse veiling van start ging. Kritiek op het veilingontwerp is dus wel degelijk uitgeoefend voordat de veiling begon. Dit in tegenstelling tot de opmerking hierover van de minister van Financiën in het Algemeen Overleg van 19 oktober 2000.¹⁶³ Het is overigens de vraag of het ontwerp van de veiling op dat moment (begin juni 2000) nog had kunnen worden aangepast, gezien de publicatie van 10 april 2000 in de Staatscourant. Aangezien voor die datum geen concept openbaar was, kon er niet van worden uitgegaan dat een openbare discussie over de details van de veilingopzet zinvol kon worden gevoerd.

Overigens kan niet met zekerheid worden gesteld dat een Engels-Nederlandse veiling in ons land veel beter zou zijn uitpakken. Dit veilingtype is in geen enkel Europees land tot nu toe daadwerkelijk toegepast. Ook een potentiële nieuwkomer als MCI WorldCom kon zich in een simultane meerrondenveiling vinden, terwijl een Engels-Nederlandse veiling op theoretische gronden voor haar als nieuwkomer wellicht te prefereren was geweest. Wel is het zo dat de keuze voor een simultane meerrondenveiling vooral ingegeven werd door de ervaring met de veiling van DCS-1800-frequenties. Het ministerie heeft niet goed ingezien dat de uitgangssituatie met betrekking tot de twee veilingen volstrekt anders was. Ten tijde van de DCS-1800-veiling waren er slechts twee zittende partijen en waren twee grote kavels voor nieuwkomers gereserveerd. Bij de UMTS-veiling waren er vijf zittende partijen en geen kavels voor nieuwkomers. Deze verschillen tussen de DCS-1800-veiling en de UMTS-veiling zijn des te meer van belang omdat de Engels-Nederlandse veiling nieuwkomers meer kansen

¹⁶²NRC Handelsblad (2000), *Ben drukt opbrengst veiling*, 30 juni.

¹⁶³Tweede Kamer (2000-2001), *Frequentiebeleid. Verslag van een algemeen overleg op 19-10-2000 over de UMTS-veiling en de daarover gehouden persconferenties*, 24 095, nr. 58.

geeft en nieuwkomers bij de DCS-1800-veiling al sowieso veel meer kans hadden op een kavel dan bij de UMTS-veiling. Ook is het zo dat vanwege zorgvuldige beleidsvoorbereiding het wellicht verstandig zou zijn geweest als het ministerie van Verkeer en Waterstaat externe adviseurs in de arm had genomen om de simultane meerrondenveiling op zijn merites te beoordelen of zich beter op de hoogte had laten houden van de discussies in het Verenigd Koninkrijk. Uit de bestudeerde documenten blijkt dat dit niet het geval is geweest.

Wat betreft het CREED-advies wordt het volgende opgemerkt. Hoewel een zachte minimumprijs soms een veiling kan versnellen, borg het (in combinatie met het feit dat paskaarten slechts beperkt inzetbaar waren) het gevaar in zich dat kavels om niet zouden worden vergeven. Een maximale opbrengst was dan wellicht geen hoofddoelstelling, dit mogelijke gevolg zou in de toekomst beter met zekerheid uitgesloten kunnen worden door een harde minimumprijs in te stellen. Eventueel zou de wetgeving op dit punt dienen te worden aangepast. Verder leek het advies zo algemeen opgesteld dat het niet duidelijk is geworden waarom het specifiek voor de WLL-veiling was geschreven. Als details van een situatie belangrijk zijn voor een bepaald advies, dan moeten die details ook uitvoerig beschreven worden en moet uitgelegd worden waarom die details belangrijk zijn.

6.5 Conclusie

Eén van de belangrijkste vragen tijdens de voorbereidingsfase van de UMTS-veiling was de vraag of voor nieuwkomers speciale voorzieningen noodzakelijk waren om hun achterstand weg te werken. Voorbeelden van speciale voorzieningen zijn de reservering van een licentie voor nieuwkomers, het toepassen van biedhandicaps voor zittende partijen en roaming op de GSM-netwerken van zittende partijen. Ook kan hierbij worden gedacht aan de mogelijkheid zes kavels te veilen of een Engels-Nederlandse (of een gesloten bod-) veiling te organiseren. In deze afsluitende paragraaf wordt nagegaan of speciale voorzieningen voor nieuwkomers gerechtvaardigd waren.

Reserveren kavel voor nieuwkomer

Hierboven zijn nog eens de verschillende manieren genoemd om nieuwkomers een reële kans te geven een kavel te bemachtigen en hen zodoende te interesseren aan de veiling mee te doen. Met betrekking tot het niet reserveren van een kavel voor een nieuwkomer heeft het ministerie het advies van de OPTA en de NMa gevolgd. Beide instanties vonden het reserveren van een kavel voor een nieuwkomer in de geldende omstandigheden een te zwaar middel. Deze keuze is dan ook procesmatig te verdedigen. Vanuit inhoudelijke optiek ligt de zaak iets genuanceerder. Er is ook door de adviserende instanties geen uitgebreid onderzoek gedaan naar de mogelijke positieve gevolgen van een nieuwkomer in de markt. Als die gevolgen groot zouden worden geschat, dan zou vervolgens gekeken moeten worden naar de wijze waarop nieuwkomers het beste een reële kans gegeven zou kunnen worden. Het reserveren van een kavel zou dan één van de (wellicht meer extreme) opties kunnen zijn.

Aantal en grootte van de kavels

Rond de keuze ten aanzien van de andere potentiële maatregelen ligt de situatie anders. Met betrekking tot het aantal en de grootte van de te veilen kavels hebben zowel de OPTA als de NMa geadviseerd indien technisch mogelijk meer dan vier kavels te veilen. Geen van beiden heeft specifiek advies uitgebracht over de keuze van vijf ongelijke kavels. Deze keuze werd ook niet unaniem door het OPT gesteund. Uit openbare stukken valt op te maken dat eigenlijk alleen KPN voor deze opdeling van de beschikbare frequentieruimte was. Met deze keuze wordt voor een belangrijk deel de toekomstige marktverhoudingen van UMTS-aanbieders bepaald. Het is op basis van de beschikbare informatie niet duidelijk geworden welke inhoudelijke argumenten aan deze keuze ten grondslag liggen.

Roaming

Met betrekking tot roaming heeft de toezichthouder OPTA tot twee keer toe geadviseerd de zaken anders te regelen dan het ministerie voornemens was. Het feit dat de OPTA dit adviseerde moet voor nieuwkomers een duidelijk signaal zijn geweest dat het zonder nadere regelgeving erg onzeker zou zijn in hoeverre op redelijke gronden roamingrechten verkregen konden worden.

Ook verschillende nieuwkomers hebben op het belang van roaming gewezen en in andere Europese landen is roaming beter geregeld dan in Nederland.

Specifieke onderdelen veilingvorm

Met betrekking tot de keuze van een simultane meerrondenveiling is, voor zover kan worden nagegaan, geen enkel advies ingewonnen. De keuze was vooral gebaseerd op de ervaringen met dit veilingtype tijdens de DCS-1800-veiling, terwijl de vraag niet is gesteld in hoeverre die ervaringen relevant waren in het onderhavige geval waarin de uitgangssituatie volstrekt anders was. Het opgevolgde advies van CREED¹⁶⁴ met betrekking tot paskaarten die slechts beperkt ingezet konden worden en een zachte minimumprijs was ook niet geheel probleemloos. In het geval van vijf gegadigden voor vijf kavels had dit kunnen resulteren in het om niet vrijgeven van de vergunningen.

Achterstand nieuwkomers niet weggenomen

Het is niet eenvoudig het ideale veilingmodel voor de Nederlandse uitgangssituatie op te stellen. De Nederlandse situatie was ingewikkelder dan die in de meeste andere landen, omdat er in Nederland al vijf GSM-aanbieders in de markt opereerden. In het Verenigd Koninkrijk heeft een team van zeer gekwalificeerde experts ongeveer twee jaar op het veilingontwerp gestudeerd. De specifieke keuzen van het ministerie hadden op een aantal punten bediscussieerd kunnen worden. Die discussie heeft (ook binnen het ministerie) onvoldoende plaats gehad. Als alle deelbeslissingen bij elkaar worden genomen, dan moet men constateren dat het Nederlandse veilingontwerp het nadeel van nieuwkomers niet heeft weggenomen. In een interview zeiden ambtenaren van het ministerie dat het gehele veilingontwerp ook niet in dit kader is bekeken. Het ministerie heeft dan ook weinig gedaan om het ongelijke speelveld gelijkjer te maken.

¹⁶⁴Zoals in § 6.4 reeds werd gemeld, werd het advies met betrekking tot paskaarten formeel gegeven in het kader van een mogelijke veiling van frequenties in het kader van de zogenaamde WLL. Het advies zelf lijkt niet erg specifiek op de WLL-markt toegesneden en het ministerie heeft het advies overgenomen in de context van de UMTS-veiling. Zie CREED (1999), *Adviezen voor de WLL veiling*, Amsterdam.

Weinig advies ingewonnen

Over de hoofdvragen van het veilingontwerp heeft het ministerie slechts beperkt advies ingewonnen. UBS Warburg werd pas geraadpleegd op het moment dat de belangrijkste keuzen al waren gemaakt en CREED werd alleen op enkele details om advies gevraagd. Het advies van de OPTA met betrekking tot roaming is niet opgevolgd en met betrekking tot de uiteindelijke beleidskeuzen hebben zowel de OPTA als de NMa geen advies meer uitgebracht, terwijl de OPTA in haar advies had vermeld dat nog wel graag te willen doen. Natuurlijk hadden (Nederlandse) deskundigen ook zelf aan de bel kunnen trekken. Echter, belangrijke informatie was pas 10 april 2000 voorhanden, terwijl toen het veilingontwerp al vaststond. Bovendien ligt de eerste verantwoordelijkheid voor het veilingontwerp bij het ministerie. Dat had er dan ook goed aan gedaan haar eigen critici te organiseren.

Nieuwkomer niet nodig voor realisatie doelstellingen?

Natuurlijk zou het ministerie kunnen beargumenteren dat een nieuwkomer niet nodig was om de twee hoofddoelstellingen te realiseren die aan de veiling ten grondslag lagen, te weten een efficiënte verdeling van de vergunningen en een innoverende markt door concurrentie. Er is echter geen goed argument bekend waarom het ministerie ten opzichte van het Consultatiedocument UMTS van 1998 (waarin nieuwkomers wenselijk werden geacht) op dit punt van gedachten zou zijn veranderd. Met betrekking tot de eerstgenoemde doelstelling (efficiëntie van de veiling) geldt dat hoe meer potentiële nieuwkomers aan de veiling deelnemen, hoe meer reden er is aan te nemen dat inderdaad de meest efficiënte bedrijven een vergunning in de wacht slepen. Ten aanzien van de welvaart die in de markt gerealiseerd wordt, gelden de overwegingen zoals die in § 4.2.2 aan de orde zijn geweest: er moet een afweging worden gemaakt tussen de extra vaste kosten die een nieuwkomer met zich meebrengt en de mate waarin de te verwachten concurrentie in de markt door een nieuwkomer wordt versterkt. Deze afweging is echter in geen enkel document gemaakt, laat staan goed onderbouwd.

Afsluitend

Het Nederlandse veilingontwerp was weinig uitnodigend voor nieuwkomers.¹⁶⁵ Gegeven de doelstellingen en hetgeen gesteld is in het Consultatiedocument van juli 1998 heeft het Ministerie niet afdoende duidelijk gemaakt waarom op één of meerdere punten nieuwkomers niet meer tegemoet is gekomen.

¹⁶⁵In een interview met één van de adviseurs van de zittende partijen werd het onderzoeksteam verteld dat de adviseur bij het verschijnen van de definitieve beleidskeuzen ten aanzien van het veilingontwerp in maart 2000 al wist dat de veiling gunstig voor de zittende partijen uit zou pakken.

7 Uitvoering van de veiling

De analyse van de uitvoering van de veiling start in april 2000, toen veilingregels werden gepubliceerd in de Staatscourant.¹⁶⁶ De uitvoering van de veiling kende een aantal belangrijke momenten. In de eerste plaats betreft dit het proces van aanmelding, fusering en afmelding van marktpartijen. Dit is een proces dat tot het daadwerkelijke begin van de veiling heeft plaatsgevonden. Dit proces wordt beschreven en geanalyseerd in § 7.1. In de tweede plaats betreft het de veiling zelf. Van wat er tijdens de veiling gebeurde is vooral het begin en het einde van belang. In het begin werd er gepast en daalde de het minimumbedrag voor vier van de vijf kavels naar nul. Het einde van de veiling stond vooral in het teken van de briefwisseling tussen Versatel en Telfort. Het begin van de veiling wordt in § 7.2 besproken, terwijl de interactie tussen Versatel en Telfort centraal staat in § 7.3. Het hoofdstuk sluit in § 7.4 af met enkele conclusies.

7.1 Voorafgaand aan de veiling

Nadat de veilingregels bekend waren gemaakt, konden partijen vragen stellen over de interpretatie van de verschillende regels. Van deze mogelijkheid is veelvuldig gebruik gemaakt. Enkele voor de desbetreffende onderwerpen relevante informatie is al in hoofdstuk 6 verwerkt. Ook met betrekking tot roamingrechten zijn vragen gesteld. Potentiële deelnemers konden zich tot 5 juni 2000 aanmelden voor de veiling. Van de verschillende aanvragen die binnenkwamen werden die van Libertel en NTL Nederland ter advies voorgelegd aan de NMa. Met betrekking tot Libertel waren de gewijzigde eigendomsverhoudingen van het moederbedrijf Vodafone Airtouch in relatie tot France Télécom hiervan de reden. Op 28 juni 2000 gaf de NMa aan dat zij geen aanleiding zag de ontstane positie van de Britse

¹⁶⁶ Staatscourant (2000), *Regeling aanvraag vergunning voor IMT-2000*, nr. 71, 10 april, blz. 19, en Staatscourant (2000), *Regeling veiling gebruiksrecht radiofrequenties voor IMT-2000*, nr. 71, 10 april, blz. 20.

moeder als aandeelhouder in het Franse staatsbedrijf te onderzoeken. Ten aanzien van NTL Nederland wilde het ministerie van V&W weten of het bedrijf in voldoende mate onafhankelijk was van France Télécom. Deze (minderheids)aandeelhouder in NTL Nederland was namelijk tevens meerderheidsaandeelhouder van Dutchtone. Ook met betrekking tot deze vraag antwoordde de NMa op 28 juni 2000 dat zij geen problemen zag. Op basis van de ter beschikking staande gegevens concludeerde de NMa dat de feitelijke omstandigheden geen aanleiding vormden om te veronderstellen dat NTL Nederland in onvoldoende mate onafhankelijk was van France Télécom. Zowel Dutchtone als NTL Nederland konden derhalve tot de veiling worden toegelaten.

Op 5 juni 2000 werd door tien partijen een vergunningaanvraag ingediend. Eind juni trokken twee aanvragers zich terug, waaronder het Duitse T-Mobile dat een samenwerkingsverband met Ben was aangegaan. Op de vooravond van de veiling meldde opnieuw een partij (Hutchison) zich af. Twee dagen eerder had de staatssecretaris aan de NMa gevraagd om na te gaan of KPN en Hutchison tegelijkertijd aan de veiling zouden kunnen deelnemen. Dit naar aanleiding van enkele krantenberichten die melding maakten van het feit dat beide partijen overwogen gezamenlijk mee te dingen naar één van de beschikbare UMTS-vergunningen in België en Duitsland. Het ministerie vroeg of deze samenwerking ook consequenties had voor de Nederlandse markt en of beide partijen dus nog wel als onafhankelijke aanvragers beschouwd konden worden. Twintig minuten voor de start van de eerste biedronde meldde de laatste afzegger (NTL Nederland) zich, zodat slechts zes kandidaten voor vijf kavels overbleven.

Een aantal zaken valt in deze procesgang op. Ten eerste schreef één van de potentiële nieuwkomers die aan het OPT-overleg had deelgenomen, namelijk MCI WorldCom, zich niet in voor de veiling. MCI had te kennen gegeven alleen onder bepaalde voorwaarden geïnteresseerd te zijn in deelname aan de veiling (zie hoofdstuk 6). Aan deze voorwaarden was niet voldaan. Of dit ook de werkelijke reden van het niet inschrijven is, is niet met zekerheid vast te stellen. Ten tweede hebben enkele andere partijen die niet aan het OPT-overleg hadden deelgenomen zich wél ingeschreven voor deelname aan de veiling, maar zegden zij toch voor het begin van de veiling

af. Ten derde waren er op een gegeven moment tien ingeschreven partijen, waarvan vijf zittende partijen en vijf nieuwkomers. Op basis hiervan kan echter niet worden geconcludeerd dat het veilingontwerp dus voldoende interessant was voor nieuwkomers. Partijen moesten zich namelijk vóór 5 juni 2000 inschrijven en hadden daarna nog een maand om zich op hun definitieve strategie voor te bereiden. Deze periode konden marktpartijen ook gebruiken om met elkaar over vormen van samenwerking te praten. Het spreekt voor zich dat een marktpartij in dergelijke onderhandelingen sterker staat als hij zich ook als onafhankelijke partij heeft ingeschreven voor de veiling. Het ingeschreven staan betekende dus niet zonder meer dat een partij zelfstandig geïnteresseerd was in een kavel. Onderhandelingen tussen Ben en Deutsche Telekom hebben in dit verband een zichtbaar resultaat gehad. Het kan heel goed zijn dat de andere ingeschreven partijen uiteindelijk niet meededen, omdat ze geen geschikte fusiepartner konden vinden.

Een laatste punt dat opvalt is dat de overheid nadat de veilingregels eenmaal waren gepubliceerd nog slechts mocht beoordelen of bepaalde partijen aan de veiling konden deelnemen. De NMa beoordeelde of partijen op grond van eigendomsverhoudingen wel als zelfstandige partij konden worden beschouwd. Het ministerie beoordeelde de aanmeldingen op een aantal andere criteria. Binnen deze regels stond het bedrijven vrij om met inachtneming van de algemene mededingingsregels te fuseren of anderszins samen te werken. Zeker nadat op 5 juni 2000 de inschrijftermijn was verstreken, was het de bedrijven duidelijk dat zij met ten hoogste 10 partijen zouden uitmaken wie welk kavel in de wacht zou slepen. Het was de partijen ook duidelijk dat ze er op dat moment belang bij hadden de concurrentie tijdens de veiling te beperken door vooraf gezamenlijke plannen te ontwikkelen. Gedurende deze periode stond de overheid vooral als passieve speler toe te kijken hoe het spel werd gespeeld.

Een dergelijke maatregel kan natuurlijk niet voorkomen dat bedrijven voordat de veiling daadwerkelijk begint nog besluiten af te zien van deelname. Een partij kan nooit gedwongen worden deel te nemen, ook niet als ze zich heeft ingeschreven. De overheid zou, indien door afzegging een wezenlijk ander aantal bieders aan de veiling deelneemt dan verwacht,

mogelijkerwijs wel het specifieke allocatiemechanisme op het laatste moment kunnen willen veranderen (zogenaamde noodrem). Of dit altijd succes heeft valt echter te betwijfelen. Voor bedrijven hoeft het in principe niet veel uit te maken of ze vlak vóór of vlak na het begin van de veiling afhaken.¹⁶⁷ Of daarom veel belang moet worden gehecht aan het afhaken van marktpartijen voordat de veiling begint, moet worden betwijfeld.

7.2 De eerste veilingronden

Tijdens de eerste veilingronden hebben vrijwel alle marktpartijen paskaarten ingezet. In combinatie met de zachte minimumprijs betekende dit dat op alle kavels (behalve kavel B) de prijs naar nul zakte (zie bijlage 5). Bedrijven waren mogelijk tot de conclusie gekomen dat de paskaarten later toch niet van veel nut zouden zijn, zodat ze deze maar beter meteen aan het begin van de veiling konden inzetten. Een andere mogelijkheid is dat partijen hun paskaarten gebruikten om te zien of Versatel alsnog zou afhaken. Het persbericht van Versatel dat de dag voor de veiling is uitgegeven zou aanleiding kunnen zijn geweest hierop te speculeren. De paskaarten gaven partijen zo de gelegenheid hun biedstrategie te heroverwegen. Het biedgedrag bevestigt de conclusie uit hoofdstuk 6, namelijk dat het beperkt inzetbaar zijn van paskaarten weinig zinvol is en dat een zachte minimumprijs (vooral bij weinig deelnemers) riskant is.

Dit betekent echter niet dat paskaarten in het geheel nutteloos zijn. In het Verenigd Koninkrijk konden bedrijven een paskaart gebruiken als ze tijd wilden hebben voor intern overleg of voor overleg met financiers. Dergelijk overleg lijkt echter vooral nuttig als het er echt op aan komt, wat vaak pas aan het einde van de veiling het geval is. Een beperkt aantal paskaarten zou dus tot het einde toe gebruikt moeten kunnen worden. Voor een discussie over de zachte minimumprijs en de mogelijke alternatieven wordt verwezen naar de relevante passages in de hoofdstukken 4 en 6.

¹⁶⁷ Van het afhaken tijdens een veiling kan wellicht een iets ander signaal uitgaan dan van het niet meedoen aan een veiling.

7.3 Versatel en Telfort

De veiling heeft vooral als gevolg van de briefwisseling tussen Telfort en Versatel veel aandacht gekregen. Voordat begonnen wordt met de beschouwingen over de relevante gebeurtenissen, wordt uitdrukkelijk het volgende voorbehoud gemaakt. Het antwoord op de meest relevante vragen vereist een interpretatie van de toepasselijke regelgeving, waarover enkel de bevoegde rechter definitieve uitspraken kan doen. Wat hier wordt gezegd over de relevante passages van het veilingreglement moet geenszins worden begrepen als een (impliciete) uitspraak over de mogelijke schuldvraag ten aanzien van Versatel, Telfort dan wel de overheid. Hieraan moet nog een verder voorbehoud worden toegevoegd. De vaststelling van inbreuken op de algemene mededingingsregels is slechts mogelijk door de bevoegde mededingingsautoriteit(en) die over de daartoe vereiste onderzoeksbevoegdheden beschikken. Tegen hun beslissingen staat daarenboven beroep open bij de bevoegde rechter. Dit rapport is niet de plaats om vragen van mededingingsrecht op uitputtende en definitieve wijze te beantwoorden.

Met deze voorbehouden in het achterhoofd, geeft § 7.3.1 eerst een feitelijk verslag van de gebeurtenissen. Daarna wordt in § 7.3.2 kort het relevante wetgevingskader geschetst. Paragraaf 7.3.3 onderzoekt onder welke voorwaarden het gesprek tussen Telfort en Versatel op 6 juli 2000 als een inbreuk op de mededingingsregels kan worden gezien. Er wordt een overzicht gegeven van de argumenten die voor de beantwoording van deze vraag van belang zijn. Vervolgens wordt in § 7.3.4 onderzocht onder welke voorwaarden de brief van Telfort kan worden gezien als een inbreuk op de Regeling Veiling. Bij de beantwoording van deze vragen ligt de nadruk op de in de veilingprocedure tot stand te brengen mededinging. Het gedrag van Versatel en Telfort kan echter ook gevolgen hebben voor de mededinging na afloop van de veiling. De mogelijke nadelige gevolgen voor de mededinging in de markt voor UMTS-diensten of andere markten voor elektronische communicatienetwerken of -diensten zijn in het debat onderbelicht gebleven. In § 7.3.5 wordt ingegaan op de mogelijke mededingingsschade op de relevante telecommunicatiemarkt(en).

7.3.1 Feitelijke gebeurtenissen

Op 5 juli 2000 (de dag voordat de veiling van start ging) bracht Versatel een persbericht uit waarin de andere partijen werden uitgenodigd met haar te onderhandelen over toegang tot hun netwerk. De tekst daarvan bevat indicaties over de redenen waarom Versatel aan de veiling deelnam:

“We would however not like to see that we end up with nothing whilst other players get their licences for free. Versatel invites the incumbent mobile operators to immediately start negotiations for access to their existing 2G networks as well as entry to the 3G market either as a part owner of a licence or as a Mobile Virtual Network Operator.”

Op 6 juli 2000 vond een gesprek plaats tussen Telfort en Versatel. Op het ogenblik van het gesprek was de veiling reeds gestart en was al bekend dat er nog zes gegadigden over waren voor vijf UMTS-licenties.

Kort voor het einde van de veiling, op vrijdagmiddag 21 juli 2000, ontving Versatel een vertrouwelijke brief van Telfort, waarin Telfort stelt dat Versatel zijn biedplafond nadert, dat hoger bieden niet in het belang van de aandeelhouders is en dat de bestuurders van Versatel door de aandeelhouders voor dergelijk gedrag aansprakelijk kunnen worden gesteld. Volgens de brief van Telfort konden de enige motieven voor Versatels biedgedrag prijsopdrijving of het verkrijgen van toegang tot de GSM- of toekomstige UMTS-netwerken zijn. De brief stelde vervolgens dat een dergelijke biedstrategie onrechtmatig is ten opzichte van Telfort, en dat Versatel aansprakelijk zal worden gesteld voor de aan haar toegebrachte schade.¹⁶⁸

¹⁶⁸ De meest relevante passages uit de brief zijn de volgende:

“Expert opinion indicates to Telfort that you will soon reach a bid level that is not in the interest of your company (...) The ulterior motive for such a bid must be that Versatel is attempting to raise its competitors’ cost or to gain access to their 2G or 3G networks(...) Telfort will hold Versatel liable for all damages as a result of this (...) To conclude, Telfort intends to treat the matter as strictly confidential in the interest of the proper course of the auction”

Op zondag 23 juli 's avonds laat (omstreeks 22.40 uur) zond Versatel een brief aan de staatssecretaris van V&W, met het verzoek Telfort van de veiling uit te sluiten wegens overtreding van het veilingreglement (art. 7, lid 1). Op maandagochtend 24 juli 2000 wees de staatssecretaris dit verzoek af; Telfort werd niet van de veiling uitgesloten. Deze beslissing werd om 10 uur per brief aan Versatel bekendgemaakt. Vervolgens was er omstreeks 10.45 uur telefonisch contact met de NMa. Op het eerste gezicht leken er volgens de NMa geen indicaties te zijn van onderling afgestemd gedrag of van andere mededingingsbeperkingen. Deze visie werd later die ochtend op basis van inmiddels toegestuurde schriftelijke stukken door de NMa nog eens mondeling bevestigd. Tegen de afwijzing van haar verzoek heeft Versatel omstreeks 12.20 uur bij de staatssecretaris bezwaar gemaakt. Omstreeks 12.45 uur heeft Versatel aan de veilingmeester verzocht de duur van de volgende biedronde te verlengen dan wel de veiling op te schorten; om 13.20 uur werd dit verzoek afgewezen. Omstreeks 14.06 uur heeft Versatel meegedeeld af te zien van het uitbrengen van een bod in de volgende ronde, waardoor de veiling omstreeks 15.05 uur werd beëindigd.¹⁶⁹ Nadat de veiling was beëindigd heeft Versatel verschillende bezwaarschriften ingediend met de bedoeling de biedingen op maandag 24 juli 2000, in het bijzonder het bod waarmee Telfort Versatel overbood, ongeldig te doen verklaren. Deze bezwaren werden op 2 april 2001 door de staatssecretaris ongegrond verklaard. Tegen de verwerping van de bezwaren is op 12 april 2001 door Versatel beroep aangetekend bij de bestuursrechter in Rotterdam.

7.3.2 Relevante wetgeving

De gedragingen van Telfort en Versatel doen verschillende vragen rijzen. Vanuit juridisch oogpunt zijn daarbij zowel de bepalingen uit de Regeling

¹⁶⁹ Ondertussen had de veilingmeester aan Telfort meegedeeld dat kennis was genomen van de brief van Versatel en van de beslissing van de staatssecretaris van 24 juli 2000. Tevens werd Telfort gewezen op het bepaalde in art. 7, lid 2, van het veilingreglement dat gedragingen die het goed en ordelijk verloop van de veiling verstoren verbiedt. Versatel heeft deze mededeling opgevat als een waarschuwing in de zin van art. 7, lid 5. Tussen 12.45 en 13.20 uur heeft Versatel de veilingmeester verzocht aan de staatssecretaris een voordracht tot uitsluiting van Telfort te doen. Dit verzoek is omstreeks 13.40 uur afgewezen.

Veiling als de algemene mededingingsrechtelijke regels van belang. Volgens artikel 7 van het veilingreglement kunnen deelnemers in twee gevallen van verdere deelname aan de veiling worden uitgesloten, namelijk wanneer ze zich schuldig maken aan “afspraken of gedragingen die afbreuk doen aan de tot stand te brengen mededinging in de veilingprocedure” of aan gedragingen “die het goed en ordelijk verloop van de veiling verstoren”. In het eerste geval gebeurt uitsluiting door de minister. In het tweede geval is uitsluiting slechts mogelijk na een eerdere (ten minste éénmaal gedane) waarschuwing van de veilingmeester en op diens voordracht (art 7, lid 5 Regeling Veiling). Behalve artikel 7 van het veilingreglement moet aandacht worden besteed aan het algemene verbod van kartelafspraken (art. 6 Mededingingswet) en misbruik van economische machtspositie (art. 24 Mededingingswet). Voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van het gedrag van Versatel en Telfort is van bijzonder belang in welke mate bij de uitleg van artikel 7 van het veilingreglement aansluiting kan worden gezocht bij de algemene mededingingsrechtelijke regels. Moet de “mededinging in de veilingprocedure” worden beoordeeld zoals de “mededinging in de relevante telecommunicatiemarkt” of gelden daarvoor strengere regels?

7.3.3 Het gesprek tussen Telfort en Versatel op 6 juli 2000

Dat er kort na de start van de veiling een gesprek is geweest tussen Telfort en Versatel wordt door beide partijen niet betwist. Wel lopen de lezingen ver uiteen over de vraag welke partij het initiatief tot het gesprek nam, alsmede over de inhoud van de besprekingen.¹⁷⁰ Volgens Telfort kwam de uitnodiging van Versatel en had het gesprek tot doel een overeenkomst over roaming te sluiten, in ruil waarvoor Versatel uit de veiling zou stappen. Verwezen wordt naar de persmededeling van Versatel waarbij de operators van mobiele telefonie worden uitgenodigd om onderhandelingen te starten over toegang tot hun netwerken. Volgens Versatel vond het gesprek plaats

¹⁷⁰ Deze passage is gebaseerd op informatie die tijdens de hoorzitting op het ministerie van V&W naar voren is gebracht. Zie de artikelen “NMa buigt zich over veiling van UMTS-frequenties” en “Veilingleed neemt verder toe” in Het Financieele Dagblad van respectievelijk 2 en 3 november 2000. Gesprekken van de onderzoekers met betrokken partijen gaven geen aanleiding deze beschrijving aan te passen.

op initiatief van Telfort en werd er niet over roaming gepraat, maar alleen gevraagd waarom Versatel nog in de veiling zat. Versatel legde het belang van deelname aan de veiling uit en voegde daaraan toe dat Telfort zich bij problemen tot de veilingmeester moest richten.

Vanuit mededingingsrechtelijk oogpunt is de relevante vraag of er tussen Telfort en Versatel contacten zijn geweest die tot doel of gevolg hadden het biedgedrag te coördineren, zodat een concurrentie beperkende afspraak of onderling afgestemde feitelijke gedraging moet worden vastgesteld. De relevante bepaling om te beslissen of het gesprek tussen Telfort en Versatel in strijd is met het veilingreglement is artikel 7, lid 1, dat bepaalt dat elke deelnemer zich voorafgaand aan en gedurende de veilingprocedure moet onthouden van afspraken of gedragingen die afbreuk doen aan de tot stand te brengen mededinging in de veilingprocedure. Ook kan worden gewezen op het algemene mededingingsrechtelijke verbod van “overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemersverenigingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van ondernemingen, die ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan wordt verhinderd, beperkt of vervalst”.¹⁷¹ Er bestaat een uitgebreide (vooral: Europese) beschikkingspraktijk en rechtspraak over de preciese draagwijdte van deze bepaling die voor de uitleg van artikel 7, lid 1 Regeling Veiling van toepassing is wanneer men aanvaardt dat de interpretatie van deze bepaling conform algemene mededingingsrechtelijke regels kan gebeuren.

Vanuit economisch oogpunt is het onderscheid tussen uitdrukkelijke prijsafspraken en stilzwijgend afgestemd gedrag irrelevant. In beide gevallen treden effecten op die afwijken van de uitkomsten van het mededingingsproces. Juridisch is het onderscheid tussen ‘harde’ en ‘zachte’ kartelafspraken echter van invloed op de bewijsproblematiek, met name wat betreft de mogelijkheid een inbreuk op de mededingingswetgeving¹⁷² aan te tonen. Het bestaan van een mededingingsbeperking kan gemakkelijk worden aangetoond als er schriftelijke overeenkomsten of verslagen van

¹⁷¹ Art. 6 Mededingingswet; tegenhanger van art. 81 EG-Verdrag.

¹⁷² Art. 81 EG-Verdrag; art. 6 Mw.

vergaderingen worden gevonden, die expliciete afspraken over prijzen (of andere concurrentiële parameters) inhouden. Bij stilzwijgende samenspanning is de bewijslast zwaarder. Een “onderling afgestemde feitelijke gedraging” is door het Europese Hof van Justitie omschreven als “een vorm van coördinatie tussen ondernemingen die zonder dat het tot een eigenlijke overeenkomst komt, de risico’s van de onderlinge concurrentie welbewust vervangt door een feitelijke samenwerking welke leidt tot mededingingsvoorwaarden die gelet op de aard der producten, op de grootte en het aantal der ondernemingen en op de omvang en de aard van de betrokken markt, niet met de normaal te achten marktvoorwaarden overeenkomen.”¹⁷³ Een parallellisme in gedragingen, dat ook kan wijzen op het functioneren van de mededinging, is niet voldoende. Aangetoond moet worden dat er vormen van contact zijn tussen concurrenten die leiden tot marktgedragingen die afwijken van diegene die bij functionerende mededinging zouden ontstaan. Dit contact kan rechtstreekse vormen (bijvoorbeeld deelname aan vergaderingen) of onrechtstreekse vormen aannemen (bijvoorbeeld eenzijdige aankondiging van een prijsverhoging in de verwachting dat deze ook door een concurrent zal worden toegepast). Wel moet telkens het causale verband tussen het contact en het daaruit resulterende concurrentiebepurende marktgedrag worden aangetoond. Partijen kunnen de visie van de mededingingsautoriteit dat de vastgestelde feiten wijzen op verboden onderling afgestemd gedrag weerleggen door een andere verklaring voor het marktgedrag aan te geven.

Toegepast op de UMTS-veiling betekent het voorgaande dat moet worden aangetoond dat vormen van rechtstreeks of onrechtstreeks contact tot mededingingsbepurend gedrag hebben geleid. Belangrijk is dat contacten tussen bidders niet als zodanig verboden zijn. Zowel mondelinge als schriftelijke communicatie tijdens de veiling was in beginsel niet ongeoorloofd. Echter, elk contact tussen bidders dat tot doel of gevolg heeft de onzekerheid over hun gedrag in de volgende biedronde(s) te verkleinen kan als een verboden onderling afgestemde feitelijke gedraging worden gekwalificeerd. Als de vastgestelde handelswijzen ook het gevolg van normaal biedgedrag kunnen zijn, ligt de bewijslast voor het aantonen van

¹⁷³ Hof van Justitie, zaak 48/69, 14 juli 1972, Jur. 1972, 658 (Kleurstoffen).

samenspanning bij de mededingingsautoriteit. Voorafgaand aan de UMTS-veiling en kort na de start van de veiling waren er tussen Telfort en Versatel contacten, zowel telefonisch als in de vorm van persoonlijke ontmoetingen. Om een inbreuk op artikel 6 van de Mededingingswet vast te stellen, moet echter tevens worden aangetoond dat deze contacten tot doel of gevolg hadden het gedrag van de partijen tijdens de veiling te beïnvloeden en de mededinging te beperken. De inhoud van de gesprekken is voor zover bekend niet schriftelijk vastgelegd. Uit het door de NMa verrichte onderzoek (verhoren, analyse van een grote hoeveelheid documenten verzameld tijdens onaangekondigde bedrijfsbezoeken bij Versatel en Telfort) is niet gebleken dat de mededingingsregels waren overtreden. De NMa vond geen bewijzen dat er informatie was uitgewisseld die van invloed kan zijn geweest op het biedgedrag tijdens de veiling.¹⁷⁴

Zoals boven reeds gesteld kan binnen het kader van dit onderzoek geen definitief antwoord worden gegeven op de vraag of de mededingingsregels werden overtreden. Wel kan het volgende worden opgemerkt. Afspraken die expliciet tot doel hebben de mededinging te beperken worden zelden op papier vastgelegd. Bij ontbreken van schriftelijke bewijzen zal het aantonen van verboden gedragscoördinatie steeds een moeilijke aangelegenheid blijven. Als er tussen de mededingingsautoriteit en de betrokken partijen een controverse blijft bestaan, ligt het in de lijn der verwachting dat beroep zal worden ingesteld bij de rechter. De NMa heeft in dit geval gekozen voor een voorzichtige aanpak. Zowel Telfort als Versatel geven toe dat er op 6 juli een gesprek is geweest. Ook al verschillen hun versies met betrekking tot de inhoud van het gesprek, beide partijen geven toe dat het gesprek over de veiling ging. De indruk dat er mededingingsbeperkende gedragingen werden gesteld wordt gewekt wanneer het gesprek op 6 juli wordt geanalyseerd in samenhang met de brief van Telfort. De studie van kartels leert dat het niet ongebruikelijk is dat partijen tot harde actie overgaan als praten niets heeft opgeleverd. Volgens de NMa was de combinatie van het gesprek en de briefwisseling als bewijs voor samenspanning echter onvoldoende.

¹⁷⁴ Persmededeling van 22 februari 2001.

De omstandigheid dat het gesprek op de eerste veilingdag pas op 1 november 2000 is bekendgeworden geeft aanleiding tot twee afsluitende opmerkingen. Bij de ex post controle door de Mededingingsautoriteit kan geen beroep worden gedaan op bepalingen uit de Regeling Veiling die beperkingen van de mededinging in de veilingprocedure verbieden. Artikel 7, lid 1 geeft aan de minister de bevoegdheid deelnemers van verdere deelname aan de veiling uit te sluiten wanneer ze zich schuldig maken aan “afspraken of gedragingen die afbreuk doen aan de tot stand te brengen mededinging in de veilingprocedure”. Deze bepaling is strenger dan het verbod van artikel 6 Mededingingswet¹⁷⁵: er wordt immers geen (merkbare) “verhindering, beperking of vervalsing” van de mededinging vereist. Als een inbreuk op artikel 7, lid 1 pas na afloop van de veiling wordt vastgesteld is het uiteraard te laat om deelnemers uit te sluiten. Om deze reden kan voor toekomstige veilingen worden overwogen een andere sanctie (bijv. geldboete) te voorzien voor de gevallen waarin achteraf een inbreuk wordt vastgesteld en aan de Mededingingsautoriteit de bevoegdheid tot handhaving van het verbod van mededingingsbeperkend gedrag in de veilingprocedure te geven. Men kan voor de toekomst ook overwegen een verdere stap te zetten. Het expliciet verbieden van (mondelinge of schriftelijke) contacten tijdens de veiling, met als sanctie uitsluiting, heeft een grotere afschrikkende werking dan een voor verschillende interpretaties vatbaar verbod van mededingingsbeperkingen. Om het risico op mededingingsbeperkend gedrag te minimaliseren zou kunnen worden overwogen dergelijk expliciet verbod in toekomstige veilingreglementen op te nemen.

7.3.4 De brief van Telfort

De beoordeling of de (vertrouwelijke) brief van Telfort geoorloofd was vereist in de eerste plaats een onderzoek naar mededingingsversturende effecten tijdens de veiling (art. 7, lid 1 Regeling Veiling). In de tweede plaats rijst de vraag of de brief een inbreuk was op artikel 7, lid 2 van het veilingreglement dat gedragingen verbiedt die het goed of ordelijk verloop

¹⁷⁵ Meteen zij opgemerkt dat de staatssecretaris het met deze interpretatie niet eens is; zie Besluit van 2 april 2001, hierna besproken.

van de veiling verstoren. De brief kan echter ook gevolgen hebben voor de mededinging op de markt(en) van mobiele telecommunicatie; deze problematiek komt in 7.3.5 aan bod.

Inbreuk op artikel 7, lid 1 (afspraken of gedragingen die afbreuk doen aan de mededinging in de veilingprocedure)

In de brief van het kabinet aan de Tweede Kamer van 4 september 2000 wordt gesteld dat de brief van Telfort geen verboden beperking van de mededinging vormt omdat de brief “eenzijdig optreden van Telfort betrof dat de handelingsvrijheid van Versatel tijdens de veiling onverlet liet”. Verder wordt gewezen op het standpunt van de NMa dat er geen indicaties waren van onderling afgestemd feitelijk gedrag of andere mededingingsbeperkingen.¹⁷⁶ Dit standpunt is ondertussen bevestigd in de afwijzing van de door Versatel ingediende bezwaarschriften (Besluit van de staatssecretaris van 2 april 2001).

In het besluit van 2 april voert de staatssecretaris zes gronden aan ter afwijzing van de bezwaren van Versatel. Van belang lijken vooral de volgende overwegingen. In de eerste plaats stelt de staatssecretaris dat voor de interpretatie van het begrip mededinging in het veilingreglement moet worden aangesloten bij het algemene mededingingsrecht. De stelling van Versatel dat “het veilingreglement een bijzondere vorm van mededinging in het kader van een vergunningaanvraagprocedure introduceert die door bijzondere normen wordt geregeerd” wordt als onjuist bestempeld. In het verlengde van dit standpunt vervolgt de staatssecretaris met de overweging dat de term “gedraging” het oog heeft op tweezijdige gedragingen (afspraken over biedgedrag, afspraken over prijzen en afspraken over het uitwisselen van informatie). In de derde plaats hecht de staatssecretaris veel belang aan het onaangetast blijven van Versatels handelingsvrijheid, zoals blijkt uit volgend citaat:¹⁷⁷

¹⁷⁶ Tweede Kamer (1999-2000), *Frequentiebeleid. Brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën*, 24 095, nr. 55, blz. 29-30.

¹⁷⁷ Besluit van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 2 april 2001.

“Zelfs al zou artikel 7, eerste lid, tevens zien op eenzijdige gedragingen: omdat uw handelingsvrijheid in de veiling onaangetast is gebleven, is er geen sprake geweest van gedragingen die afbreuk doen aan de in de veiling tot stand te brengen mededinging.”

In de vierde plaats argumenteert de staatssecretaris dat het in het zakelijke verkeer niet ongebruikelijk is civielrechtelijke stappen terzake van vermeende onrechtmatige daden aan te kondigen. Een dergelijke sommatie kan “allerminst als een verstoring van de mededinging worden aangemerkt”. In de vijfde plaats stelt de staatssecretaris dat een eenzijdige gedraging slechts een ontoelaatbare verstoring van de mededinging oplevert indien vaststaat dat de handeling berust op misbruik van een economische machtspositie. Onder verwijzing naar een NMa-advies van 3 september 1999, waarin wordt gesteld dat het “aannemelijk is dat er begin 2002 sprake is van daadwerkelijke mededinging op de markt voor mobiele telecommunicatiediensten” concludeert de staatssecretaris dat er geen aanwijzingen zijn dat Telfort zou beschikken over een economische machtspositie. Ten slotte overweegt de staatssecretaris dat uitsluiting van de veiling een zeer ingrijpende maatregel is die enkel bij zeer ernstige overtredingen (maken van onderlinge prijsafspraken of geven van informatie over biedgedrag) kan worden genomen.

Het besluit van de staatssecretaris inzake een eventuele schending van artikel 7, lid 1 van het veilingreglement geeft aanleiding tot de volgende beschouwingen. De brief van Telfort lijkt inderdaad geen geloofwaardig dreigement. Het is immers moeilijk aan te tonen dat Versatel uitsluitend aan de veiling deelnam om de concurrenten schade te berokkenen. Een buitenstaander kon niet verifiëren wanneer Versatel zijn biedlimiet zou overschrijden. Een concurrent weet niet met zekerheid hoe groot de financiële draagkracht van zijn tegenstrever is. Bovendien had Versatel na het verkrijgen van een vergunning een groot pakket aandelen kunnen verkopen. Dit scenario zou - anders dan in de brief van Telfort wordt gesuggereerd - wel in het belang van de aandeelhouders van Versatel hebben

kunnen zijn.¹⁷⁸ Beide partijen zullen allicht uit eigenbelang een andere lezing van de brief voorstaan. Voor Telfort was de brief slechts een waarschuwing dat Versatel de verplichtingen jegens de aandeelhouders niet uit het oog mocht verliezen. Volgens Versatel was verder bieden in de wetenschap dat er een brief lag, die de goede naam van het bedrijf besmeurde, niet meer mogelijk. Overigens zou Versatel door de brief als een verboden dreigement te kwalificeren een reden in handen kunnen krijgen om te trachten gedaan te krijgen dat Telfort van verdere deelname aan de veiling uit zou worden gesloten en zo een zeer waardevolle vergunning te winnen.

De ruime term “gedraging” in artikel 7 van het veilingreglement is door de staatssecretaris restrictief geïnterpreteerd. Deze uitleg is geïnspireerd door de Europese mededingingsrechtelijke beschikkingspraktijk en rechtspraak inzake kartelafspraken. Het verbod van artikel 81 EG-Verdrag is enkel van toepassing op overeenkomsten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen en niet op eenzijdige gedragingen. De vraag die zich hierbij voordoet is of het veilingreglement volledig conform de (Europeesrechtelijke) bepalingen van algemeen mededingingsrecht moet worden uitgelegd. In art. 81 EG-Verdrag en art. 6 Mededingingswet wordt gerefereerd aan “overeenkomsten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen”; dit zijn duidelijk tweezijdige gedragingen. Het eerste lid van artikel 7 van het veilingreglement noemt echter “afspraken of gedragingen (niet: *onderling afgestemde* feitelijke gedragingen; cursivering van de auteurs) die afbreuk doen aan de tot stand te brengen mededinging in de veilingprocedure”.¹⁷⁹ Er kan dus ook worden beargumenteerd dat er voor de mededinging in de veilingprocedure strengere regels gelden. Zowel tweezijdige als eenzijdige gedragingen kunnen de mededinging in de

¹⁷⁸ Hierbij geldt wel het voorbehoud dat bij wijzigingen in de zeggenschapsverhoudingen artikel 3.7 Telecommunicatiewet van toepassing is. Indien de verkoop van aandelen leidt tot een aanzienlijke beperking van de daadwerkelijke mededinging op de relevante markt kan de vergunning worden ingetrokken.

¹⁷⁹ Een ander belangrijk verschil is de eis dat de mededinging moet worden “verhinderd, beperkt of vervalst”, terwijl artikel 7, lid 1 Regeling Veiling het heeft over gedragingen “die afbreuk doen aan de tot stand te brengen mededinging”. Ook deze laatste formulering is ruimer, wat erop wijst dat het verbod in het veilingreglement strenger is; zie boven.

veilingprocedure verstoren. In de uitleg van de staatssecretaris verbiedt het veilingreglement enkel afspraken of tweezijdige gedragingen. Wel stelt de staatssecretaris dat eenzijdige gedragingen verboden zijn als kan worden aangetoond dat Telfort een machtspositie bezit op de markt van de mobiele telecommunicatie. Daar waren volgens haar echter geen aanwijzingen voor. Daarbij wordt verwezen naar een advies van de NMa uit 1999, dat gebaseerd is op een studie van de DCS-1800-markt. Men zou kunnen beargumenteren dat de relevante markt (veel) enger kan zijn dan deze van de mobiele telecommunicatiediensten. Zoals ook al eerder is gesteld is dit rapport niet de plaats om op de beslissing van de bestuursrechter vooruit te lopen. Wel kan de hoop worden uitgesproken dat het vonnis meer duidelijkheid zal brengen over de draagwijdte van de term “gedragingen” in artikel 7, lid 1 Regeling Veiling en over andere open blijvende vragen.

Inbreuk op artikel 7, lid 2 (verstoren van goed of ordelijk verloop van de veiling)

De volgende vraag is of de brief van Telfort een inbreuk vormt op artikel 7, lid 2, van het veilingreglement dat een verbod bevat van gedragingen die het goed of ordelijk verloop van de veiling verstoren. Dergelijk gedrag levert een grond tot uitsluiting van de veiling na een ten minste eenmaal gedane waarschuwing door de veilingmeester (art. 7, lid 5). De termen “goed en ordelijk verloop” van de veiling zijn vaag. Als voorbeelden van een verstoring van de veiling zijn tijdens de vraag- en antwoordronde voorafgaand aan de veiling door de minister genoemd: fysiek geweld of “het verstoren van de normale rust, bijvoorbeeld door het produceren van veel lawaai, met als kennelijk doel de andere deelnemers te hinderen”. Ook is aangegeven dat het verstrekken door een deelnemer van informatie inzake het biedgedrag van een andere deelnemer aan derden tot verstoring van de orde kan leiden. In de literatuur is het standpunt verdedigd dat de brief van Telfort een ordelijk verloop van de veiling verstoort omdat twee partijen, Versatel en Telfort, op de laatste dag van de veiling beter geïnformeerd waren dan de andere bidders. Omdat de voorkennis van Telfort (dat Versatel

niet meer zou bieden)¹⁸⁰ het ordelijk verloop van de veiling verstoorde had in deze visie de veiling op de slotdag moeten worden opgeschort.

In het besluit van de staatssecretaris van 2 april 2001 wordt het standpunt dat de brief van Telfort het goed en ordelijk verloop van de veiling verstoorde afgewezen. Opnieuw wordt gesteld dat uitsluiting van Telfort een disproportionele sanctie zou zijn geweest voor het versturen van de brief. Zoals eerder gesteld is dit rapport niet de plaats om een definitieve interpretatie van de termen “goed en ordelijk verloop” (artikel 7, lid 2) te geven. Het laatste woord in deze discussie is aan de bestuursrechter die moet uitmaken of het feit dat de biedende partijen verschillend geïnformeerd waren over de brief van Telfort ook in juridische zin een inbreuk heeft gevormd op het goed en ordelijk verloop van de veiling.

7.3.5 Mededingingsverstoring op de telecommunicatiemarkt?

In dit rapport wordt een onderscheid gemaakt tussen de efficiëntie van de veiling en de efficiëntie van de markt voor UMTS-diensten (zie hoofdstuk 4). In de discussie over het gedrag van Versatel en Telfort is vooral gelet op de mededinging in de veilingprocedure en zijn de effecten op de UMTS-markt buiten beschouwing gebleven. Men kan echter ook de vraag stellen of het gedrag van Telfort en Versatel mededingingsbeperkende effecten op de telecommunicatiemarkt(en) mogelijk maakt. De spelers die deelnemen aan de veiling zijn immers concurrenten op de markt(en) van de vaste en/of mobiele telefonie en tevens mogelijke bidders in toekomstige veilingen. Ondernemingen die actief zijn op verschillende markten kunnen door agressief gedrag proberen concurrenten uit te sluiten of te disciplineren. Dit staat bekend als “predation”. De bekendste vorm is de vernietigende prijsonderbieding (predatory pricing). In de economische literatuur over predation zijn modellen ontwikkeld die aantonen dat onder bepaalde voorwaarden het opbouwen van een reputatie als harde concurrent een

¹⁸⁰ Van Damme veronderstelt dat Versatel niet meer zou hebben geboden als Telfort niet van het veilingproces was uitgesloten. Telfort zou hiertegen kunnen inbrengen dat het gedrag van Versatel onvoorspelbaar bleef, zodat het bedrijf niet beschikte over voorkennis. Zie E.E.C. van Damme (2000), Afspraken en voorkennis in UMTS-veiling, *Economisch Statistische Berichten*, 85 (4270), blz. 680-683.

remmende werking kan hebben op de mededinging.¹⁸¹ Wanneer concurrenten elkaar op verschillende markten (en in verschillende veilingen) ontmoeten, kan een harde houding op één (of enkele) van deze markten een demonstratie-effect genereren dat de toekomstige concurrentie in andere markten afzwakt en dus nadelige gevolgen heeft voor consumenten.

Het gedrag van Versatel in de periode voorafgaand aan en tijdens de veiling kan worden geïnterpreteerd als een strategie die erop is gericht door de concurrenten “serieus” te worden genomen. Het persbericht van Versatel “We would however not like to see that we end up with nothing whilst other players get their licenses for free” kan worden gezien als een dreiging. Als geen roaming wordt toegestaan zal Versatel meebieden in de veiling en zo de prijzen voor de vergunningen opdrijven. De brief van Telfort kan ook als een dreigement worden gezien. Wanneer Versatel deelneemt aan de veiling met de bedoeling zijn concurrenten op kosten te jagen - door het hanteren van een biedniveau dat niet in het belang is van de aandeelhouders - zal een schadeclaim worden ingediend. Volgens deze interpretatie hebben beide concurrenten zich op deze wijze opgesteld als “harde” spelers in de veiling. De vraag is of dergelijk gedrag tevens een remmende werking heeft op de mate van effectieve mededinging in de telecommunicatiemarkt(en), die voor de toepassing van het algemene mededingingsrecht relevant zijn.

Vanuit economisch oogpunt is predation denkbaar in gevallen waarin een voldoende graad van marktmacht kan worden vastgesteld. Juridisch kan predation echter alleen worden verboden indien het als “misbruik van economische machtspositie” kan worden gekwalificeerd.¹⁸² Het juridische begrip machtspositie is enger dan het economische concept marktmacht. Dit laatste vereist een hoog marktaandeel op een relevante markt. De mogelijkheid om tegen predation op te treden staat of valt dus met het aantonen van een machtspositie op een “relevante markt”. Dit kan echter wel een andere markt zijn dan de markt waarop het misbruik plaatsvindt. In de

¹⁸¹ P. Milgrom en D.J. Roberts (1982), Predation, Reputation and Entry Deterrence, *Journal of Economic Theory*, 27(2), blz. 280-312.

¹⁸² C. Newton (1999), Do Predators Need to be Dominant? *European Competition Law Review*, 20(3), blz. 127-132.

Tetra Pak II - zaak oordeelde het Hof van Justitie dat predatory pricing tevens als misbruik kan worden verboden wanneer de praktijk wordt vastgesteld in een nauw verwante markt.¹⁸³ Recente studies over de afbakening van de relevante markt tonen aan dat er in de telecommunicatiesector talrijke markten zijn, zowel op groothandelniveau als op het niveau van de eindgebruiker.¹⁸⁴ Het is dus denkbaar dat een ondernemer een reputatie van agressief gedrag wil verwerven die concurrenten afschrikt toe te treden tot één van deze markten of hen ertoe aanzet hun prijsgedrag op dit van de “predator” af te stemmen.

Voor de toepassing van de bepalingen inzake interconnectie en bijzondere toegang worden de relevante markten in de Telecommunicatiewet bepaald. Bij het algemeen mededingingstoezicht geschiedt dit echter achteraf, naar aanleiding van een klacht over misbruik van machtspositie. De beschikkingspraktijk van de Europese Commissie biedt hier een aantal nuttige aanknopingspunten.¹⁸⁵ Een voor de hand liggend onderscheid is dat tussen de markt van diensten aangeboden aan eindgebruikers (services market) en de toegang tot de noodzakelijke faciliteiten om deze diensten te verstrekken (access market). Tevens kunnen markten voor vaste telefonie worden onderscheiden van die van mobiele telefonie. Verdere indelingen kunnen worden gemaakt op basis van klantengroepen (gebruik door consumenten of door professionele afnemers). Hoe ver de indeling reikt en of de aanbieder van bepaalde diensten van mobiele telefonie een machtspositie bezit, kan slechts van geval tot geval worden beoordeeld. Alle telecommunicatiebedrijven controleren de toegang tot netwerkaansluitpunten van eindgebruikers. De vraag of er afzonderlijke

¹⁸³ Zaak C-333/94P, *Tetra Pak International SA v. Commission*, Jur. H.v.J., 1996, I-5951.

¹⁸⁴ Independent Regulators Group (2001), *Working Paper on Candidate Markets in the Electronic Communications Sector*, 19 February; European Commission (2001), *Draft Guidelines on Market Analysis and the Calculation of Significant Market Power under Article 14 of the Proposed Directive on a Common Regulatory Framework for Electronic Communications Networks and Services*, Working Document COM(2001) 175, 28 March, Brussels.

¹⁸⁵ Zie J. Faull en A. Nikpay (1999), *The EC Law of Competition*, Oxford: Oxford University Press, blz. 806-809.

“origination markets” of “termination markets” per individueel mobiel netwerk bestaan kan slechts per afzonderlijk geval worden beantwoord.

De bevoegde overheidsinstanties (staatssecretaris, NMa) hebben geconstateerd dat de veiling ordelijk is verlopen en dat er geen indicaties leken te zijn van onderling afgestemd gedrag of van andere mededingingsbeperkingen. Hierbij hebben de mogelijke concurrentieverstorende effecten van het gedrag van Versatel en Telfort op de UMTS-markt of andere telecommunicatiemarkten, geen rol gespeeld. Dit geldt ook voor latere veilingen, waar deze spelers en andere concurrenten elkaar opnieuw ontmoeten. Ondanks de onzekerheden op het vlak van de marktafbakening, die het vaststellen van een machtspositie bemoeilijken, zou het wenselijk zijn geweest als vragen van mogelijk misbruik van economische machtspositie aan de orde waren gekomen.

Hierbij moet worden aangetekend dat het institutionele kader van de veiling een grondig onderzoek naar de mededingingseffecten op de relevante telecommunicatiemarkt(en) niet toeliet. Volgens de Regeling Veiling¹⁸⁶ waakt de staatssecretaris enkel over de mededinging in de veilingprocedure. Het beoordelen van andere nadelige mededingingseffecten is door een overheidsinstantie, die niet is gespecialiseerd in mededingingszaken moeilijk te realiseren. Het veilingreglement voorziet niet in de verplichting om de mededingingsautoriteit te raadplegen; de staatssecretaris deed dit op eigen initiatief. Overigens had de NMa nauwelijks tijd om zich een gefundeerd oordeel te vormen. Voor toekomstige veilingen verdient het daarom aanbeveling om uitdrukkelijk in de tussenkomst van de mededingingsautoriteit te voorzien. Naar huidig recht kunnen mededingingsverstoringen door misbruiken van economische machtspositie slechts met behulp van de ex post controle van art. 24 Mededingingswet worden aangepakt.¹⁸⁷ Gelet op gevolgen die het gedrag tijdens de veiling kan hebben voor de mededinging in latere veilingen en op de relevante

¹⁸⁶ Staatscourant (2000), *Regeling veiling gebruiksrecht radio-frequenties voor IMT-2000*, nr. 71, 10 april, blz. 20.

¹⁸⁷ Versatel heeft tegen Telfort geen klacht ingediend bij de NMa op grond van artikel 24 Mededingingswet.

markt(en) is het van belang dat tijdig en effectief tegen mededingingsverstoringen kan worden opgetreden.

7.4 Conclusie

Een korte weergave van de belangrijkste conclusies besluit dit hoofdstuk. Allereerst bestond er in de maand voorafgaand aan de veiling een duidelijke asymmetrie tussen de handelingsvrijheid van marktpartijen aan de ene kant en die van de overheid aan de andere kant. Marktpartijen die zich hadden ingeschreven hadden nog de mogelijkheid tot onderlinge samenwerking te komen, terwijl de overheid deze samenwerking slechts op een beperkt aantal regels kon controleren. Het feit dat er na de sluiting van de inschrijftermijn geen nieuwe aanbieders meer bij konden komen gaf bedrijven wellicht een extra prikkel om in onderhandelingen tot overeenstemming over een samenwerkingsvorm te komen. Het advies is dergelijke onderhandelingen in de toekomst te verbieden. Vanwege de mogelijkheid van strategisch gedrag van aanbieders hoeft het instellen van een noodrem daarentegen niet het verwachte effect te hebben.

Een tweede conclusie betreft het gebruik van paskaarten. Het onderzoeksteam adviseert de inzet van paskaarten niet te beperken tot de beginfase. Vooral wanneer de biedingen flink omhoog gaan kan het voor bedrijven zin hebben tijd te kunnen inruimen voor financiële ruggespraak. Door het inzetten van paskaarten kunnen ze zich die tijd verschaffen.

Tenslotte is het geschil met betrekking tot het gesprek en de briefwisseling tussen Versatel en Telfort een aantal vragen geformuleerd die door de bevoegde rechterlijke macht beantwoord zouden moeten worden. Er wordt bovendien geadviseerd de mededingingsautoriteiten bij toekomstige veilingen een duidelijke rol in het veilingreglement te geven. Het constateren van gedragingen die een inbreuk zijn op de mededingingsregels is een moeilijke zaak die het beste in handen is van daartoe gespecialiseerde instanties.

8 Evaluatie van de veilinguitkomsten

Na afloop van de veiling zijn er verschillende evaluaties geweest. De belangrijkste is die van de regering in haar brief van 4 september aan de Tweede Kamer.¹⁸⁸ Ook UBS Warburg heeft in opdracht van het ministerie van V&W de veiling geëvalueerd. Externe deskundigen hebben hun mening geuit in verschillende dagbladen en economisch georiënteerde tijdschriften. Dit hoofdstuk geeft eerst een overzicht van de verschillende meningen die na de veiling zijn geuit. Daarna gaat § 8.2 in op de wijze waarop de Tweede Kamer in verschillende stadia van de besluitvorming is geïnformeerd. Tenslotte wordt in § 8.3 de veiling beoordeeld, waarbij de doelstellingen zoals in hoofdstuk 5 geformuleerd en geanalyseerd een belangrijke plaats innemen.

8.1 Overzicht van verschillende evaluaties

Achtereenvolgens wordt hier aandacht besteed aan de evaluaties van het kabinet, de Tweede Kamer, UBS Warburg en externe deskundigen.

Het kabinet

Een dag nadat de veiling was afgelopen, concludeerde de staatssecretaris reeds dat de veiling een succes was geweest.¹⁸⁹ Niet alleen voldeden de uitkomsten van de veiling volgens haar aan de vooraf gestelde doelstellingen, ook stelde ze dat de veiling ordelijk was verlopen en dat de concurrentie tijdens de veiling duidelijk zichtbaar was geweest. Het biedgedrag was namelijk levendig en de partijen wisselden tijdens het bieden veelvuldig van kavel. In de nabeschouwing die onderdeel uitmaakte

¹⁸⁸ Tweede Kamer (1999-2000), *Frequentiebeleid. Brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën*, 24 095, nr. 55.

¹⁸⁹ Tweede Kamer (1999-2000), *Frequentiebeleid. Brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat*, 24 095, nr. 50.

van de uitgebreide Procesbeschrijving en Verantwoording¹⁹⁰ werd deze tevredenheid herhaald. Hoewel het kabinet begrip had voor de gerezen vragen, stelde men nogmaals expliciet dat het eindresultaat voldeed aan de doelstellingen van kabinetsbeleid ten aanzien van telecommunicatie (blz. 45)¹⁹¹:

“Terugkijkend op het resultaat zijn er in Nederland vijf vergunningen uitgegeven aan vijf krachtige marktpartijen. Bij een van die partijen is sprake van een nieuwe combinatie. Ook zijn de vergunningen in Nederland al in een vroeg stadium uitgegeven, in vergelijking met andere EU-landen, conform de voornemens. De Nederlandse markt voor mobiele communicatie is nu reeds een van de meest concurrerende ter wereld. Met de resultaten van de UMTS-vergunningverlening zijn de voorwaarden gecreëerd om dat in de toekomst voort te zetten.”

Op een drietal punten werd nader ingegaan. Ten eerste merkte het kabinet op dat het prematuur was het oordeel over de vergunningverlening in Nederland alleen af te meten aan een vergelijking van de opbrengst met die in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Dit vanwege het snel wisselende décor en de grote verschillen die tussen landen onderling bestaan. Ten tweede stelde het ministerie vast dat het voor de overheid soms onmogelijk is om flexibel in te spelen op veranderende omstandigheden. Zo was het hele proces ingericht vanuit de visie dat de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft om zorgvuldig en uitvoerig overleg te voeren met alle belanghebbenden voordat besluiten genomen konden worden. Daarnaast wilde men in de uitvoering van eenmaal genomen besluiten volledig transparant en voorspelbaar zijn. Dat het kabinet hier achteraf niet geheel gelukkig mee was, blijkt uit het feit dat toegezegd werd te onderzoeken welke juridische mogelijkheden bestaan om de flexibiliteit voor de overheid in de toekomst te vergroten. Ten derde werd nogmaals benadrukt dat het kabinet er – met instemming van een meerderheid van de Kamer – niet op uit was om haar beleid vorm te geven vanuit het eenzijdige doel om de opbrengsten voor de staat te maximaliseren. Met betrekking tot

¹⁹⁰ Zie noot 188.

¹⁹¹ Zie noot 188.

de UMTS-veiling werd een drietal punten genoemd die in ogenschouw moeten worden genomen bij de beoordeling van de Nederlandse opbrengst:

1. verschillen in marktomvang en marktstructuur tussen de diverse landen,
2. verschillen in strategisch belang dat mondiale spelers hechten aan de aanwezigheid in bepaalde landen, en
3. het veilingontwerp zelf.

Met betrekking tot dit laatste punt werd gesteld dat – naar analogie met de DCS-1800-veiling in 1998 – gekozen is voor een symmetrische veiling en maximale transparantie.¹⁹² In aanvulling hierop werd opgemerkt:

“Daarbij is het mogelijk dat de markt het verschil tussen nieuwe en al aanwezige partijen in Nederland zwaarder heeft gewogen dan de overheid in de fase van het ontwerp heeft gedaan. Andere keuzes hebben ook weer hun voor- en nadelen voor de markt en voor de consument.”¹⁹³

Uit stukken van het ministerie van Verkeer en Waterstaat blijkt dat dit departement zich bij het opstellen van de Procesbeschrijving en Verantwoording zoals die op 4 september naar de Kamer werd gestuurd heeft laten adviseren door een PR-bureau. Het was volgens dit bureau wenselijk om te voorkomen dat een beeld zou ontstaan dat het ministerie vooral zelf heeft bedacht hoe de veiling georganiseerd moest worden. Dit met name omdat het ontwerpen van veilingen voor het ministerie geen *core business* was, terwijl dit tegelijkertijd wel een ingewikkeld vakgebied was. Het PR-bureau merkte daarom op dat het gewenst was dat de antwoorden “binnen de grenzen van eerlijkheid” het beeld gaven van de inzet van overtuigende, externe deskundigheid vanaf een vroeg voorbereidend stadium. Intussen had één van de (wel) geraadpleegde experts, namelijk prof.dr. A.J.H.C. Schram van CREED, in het Financieele Dagblad aangegeven dat ten onrechte door de verantwoordelijke bewindslieden de

¹⁹²Overigens is dit geen juiste constatering, omdat de DCS-1800-veiling wel degelijk asymmetrisch van aard was. KPN en Libertel mochten toen als zittende partijen immers niet meebieden op de te verdelen grote kavels.

¹⁹³Dit is een wat vage zinsconstructie. Staat hier misschien impliciet dat de overheid het verschil tussen zittende partijen en nieuwkomers heeft onderschat?

indruk was gewekt dat positief over de gehele veilingopzet is geadviseerd (zie ook hieronder).¹⁹⁴ Het was daarom volgens het bureau te overwegen dat pro-actief onder andere zou worden aangegeven dat sprake was geweest van een zorgvuldige aanpak en dat niet over één nacht ijs was gegaan.

In het mondelinge overleg met de Vaste Commissie van Verkeer en Waterstaat over deze brief zei minister Zalm dat achteraf gezien een noodremprocedure had moeten worden ingebouwd.¹⁹⁵ Deze wens tot meer flexibiliteit voor de overheid kon zijns inziens worden gezien als zelfkritiek. Met betrekking tot de veilingopbrengst was de belangrijkste les die hij geleerd had dat deze moeilijk te voorspellen was. Hij stelde dat het meer accentueren van de belangen van de schatkist hem zinnig voorkwam (opbrengstmaximalisatie onder randvoorwaarden). De staatssecretaris trok ook lessen uit de gang van zaken rond de UMTS-veiling in een brief van 2 februari 2001 aan de Tweede Kamer.¹⁹⁶ Op grond van de uit de UMTS-veiling geleerde lessen voegde de staatssecretaris een tweetal elementen toe aan de geplande veiling van commerciële radio-omroepfrequenties. Dit betreft het kunnen hanteren van een zogeheten noodremprocedure en het toepassen van een financieel instrument (minimumprijs).

De Tweede Kamer

Zoals al is opgemerkt in hoofdstuk 5 hebben verschillende fracties in de Tweede Kamer ten aanzien van de opbrengst van de UMTS-veiling een ommezwaai gemaakt. Waar vooraf veelvuldig werd gewaarschuwd voor een te hoge opbrengst, werd na afloop de tegenvallende opbrengst aangegrepen om vraagtekens te plaatsen bij de gang van zaken.¹⁹⁷ Deze vraagtekens betroffen onder andere het aantal kavels, de veilingopzet en de

¹⁹⁴A.J.H.C. Schram (2000), Veel controversiële keuzes UMTS-veiling, *Het Financieele Dagblad*, 6 september.

¹⁹⁵Tweede Kamer (2000-2001), *Frequentiebeleid. Verslag van een algemeen overleg op 19-10-2000 over de UMTS-veiling en de daarover gehouden persconferenties*, 24 075, nr. 58.

¹⁹⁶Tweede Kamer (2000-2001), *Frequentiebeleid. Brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat*, 24 095, nr. 61.

¹⁹⁷Zie noot 188.

voorbereiding van het ministerie.¹⁹⁸ Gegeven deze vragen is de Tweede Kamer (nog) niet toegekomen aan een eigen evaluatie van de veiling.

UBS Warburg

Na afloop van de veiling heeft ook de veilingmeester de gang van zaken geëvalueerd.¹⁹⁹ Deze evaluatie was echter vrij algemeen van aard en bevatte slechts een beperkt aantal conclusies. Ten eerste was UBS Warburg van mening dat de keuze om geen kavel te reserveren voor een nieuwkomer geen negatief effect gehad lijkt te hebben op het aantal aanvragers. Ten tweede werd geconcludeerd dat het veilingmechanisme, ondanks het relatief kleine aantal deelnemers, bewezen heeft goed te werken. Ten derde stelde men vast dat de veilingopbrengst uiteindelijk hoger is uitgevallen dan het ministerie op voorhand – op basis van schattingen van UBS Warburg – had verwacht. Uit de evaluatie van UBS is niet duidelijk op te maken waarop deze schattingen waren gebaseerd. Uit interviews met V&W is gebleken dat het veilingontwerp in deze schatting geen rol heeft gespeeld.

Externe deskundigen

Verschillende externe deskundigen hebben in de periode nadat de veiling is afgelopen de uitkomsten ervan geëvalueerd. Zo was de Amsterdamse hoogleraar Boot van mening dat de veiling is uitgelopen op een fiasco, aangezien de opbrengst echt te laag was.²⁰⁰ Volgens hem was er namelijk in het geheel geen reden om aan te nemen dat de Nederlandse veiling een meer concurrerende telecommarkt zou bewerkstelligen dan elders het geval zou zijn. Zijn kritiek spitste zich toe op een tweetal cruciale punten. Ten eerste hadden de vijf zittende aanbieders er belang bij om Versatel haar ondergeschikte positie zo snel mogelijk duidelijk te maken, zodat het bedrijf de veiling zou verlaten. Ten tweede had de verliezer achteraf mogelijk één

¹⁹⁸Zie ook de aan het kabinet gestelde schriftelijke vragen: Tweede Kamer (1999-2000), *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met daarop door de regering gegeven antwoorden*, Aanhangsel van de Handelingen, nrs. 1769, 1770 en 1771, en Tweede kamer (2000-2001), idem, nr. 32.

¹⁹⁹UBS Warburg (2000), *The State of the Netherlands. Evaluation UMTS-auction*, Steering Committee, London, 15 August.

²⁰⁰Zie A.W.A. Boot (2000), Telecom lachende derde in Nederlandse UMTS-veiling, *Het Financieele Dagblad*, 19 augustus.

van de winnaars nodig voor roaming. Er was dus in feite geen sprake van een gewone veiling, maar van een met deals achteraf. In deze visie maakte de brief die Telfort aan Versatel stuurde dus wel degelijk inbreuk op het ordelijk verloop van de veiling. Sterker nog, volgens Boot was dit zelfs de enige intentie van de brief. Het leek er volgens Boot dan ook op dat het ministerie de bestaande mobiele aanbieders niet voor het hoofd heeft willen stoten.

Ook de Tilburgse hoogleraar Van Damme²⁰¹ was van mening dat de UMTS-veiling was mislukt.²⁰² Dit kwam volgens hem doordat in Nederland minder sterke spelers aan de veiling meededen dan in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Hij noemde hiervoor drie redenen. Ten eerste was aanwezigheid in Nederland niet strikt noodzakelijk voor een telecomaandier die een pan-Europese strategie volgt. Ten tweede had een aantal deelnemers zich vooraf teruggetrokken omdat ze banden hadden met zittende marktpartijen. Als derde reden noemde hij de veilingregels. Deze waren in zijn ogen niet vriendelijk genoeg voor nieuwkomers. De keuze vijf licenties te veilen impliceerde dat er geen ruimte was voor nieuwkomers. Ook vroeg hij zich af waarom niet meer aandacht was besteed aan het opbrengstcriterium.

De Amsterdamse hoogleraar Schram, één van de adviseurs van de overheid, kwam na afloop van de veiling ook met forse kritiek. Hij was van mening dat het kabinet tenminste vier controversiële keuzes had gemaakt.²⁰³ Dit betrof respectievelijk het niet reserveren van een kavel voor een nieuwkomer, het toestaan van samenwerkingsverbanden tot vlak voor de veiling, het uitdelen van paskaarten waarmee de deelnemers in het begin de prijzen tot nul konden laten zakken en het onvoldoende regelen van roaming. Daarnaast vroeg hij zich af of het ministerie in voldoende mate rekening had gehouden met de samenhang tussen deze aspecten. Als voorbeeld stelde hij dat wanneer geen vergunning wordt gereserveerd voor een nieuwkomer en roaming niet verplicht wordt gesteld, dit gevolgen kan

²⁰¹Overigens was Van Damme in het kader van de UMTS-veiling adviseur van KPN.

²⁰²Zie E.E.C. van Damme (2000), Vier dringende vragen aan het kabinet over de mislukte UMTS-veiling, *Het Financieele Dagblad*, 23 augustus.

²⁰³Zie A.J.H.C. Schram (2000), Veel controversiële keuzes UMTS-veiling, *Het Financieele Dagblad*, 6 september.

hebben voor de selectie van bidders en de veilingregels. Tot slot uitte hij zijn ongenoegen over het feit dat de verantwoordelijke bewindslieden ten onrechte de indruk wekten dat door verschillende adviseurs (waaronder hijzelf) positief over de gehele veilingopzet was geadviseerd.

De OPTA tenslotte zei bij monde van haar voorzitter Arnbak in een interview met NRC Handelsblad dat de Nederlandse overheid vooral leek te hebben geluisterd naar de dominante aanbieder in ons land.²⁰⁴ Hoewel de veiling op zich een goed plan was, was de OPTA van mening dat waarborgen voor eventuele nieuwe toetreders noodzakelijk waren. Zonder roaming is het als nieuwkomer immers bijna onmogelijk de achterstandspositie in te halen. Arnbak wees er in dit verband op dat Telfort, Dutchtone en Ben er na een aantal jaren nog steeds niet in zijn geslaagd om bevredigende afspraken over roaming te maken met de twee grotere operators.

8.2 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

In deze paragraaf wordt aangegeven op welke momenten de Tweede Kamer is geïnformeerd over de UMTS-veiling. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het proces voorafgaand aan de veiling en na afloop van de veiling.

8.2.1. Voorafgaand aan de veiling

De Tweede Kamer is in de periode voorafgaand aan de veiling op verschillende momenten geïnformeerd over het UMTS-beleid van het kabinet.

²⁰⁴Zie het artikel "De toezichthouder is boos" in NRC Handelsblad van 8 september 2000.

Overleg Digitale Delta

Allereerst is het beleid ten aanzien van UMTS op 6 oktober 1999 aan de orde geweest tijdens het algemeen overleg over de Digitale Delta.²⁰⁵ Tijdens dit overleg gaf de staatssecretaris aan dat in 2000 vier of vijf UMTS-vergunningen zouden worden uitgegeven en dat alle bestaande en nieuwe partijen hiervoor in aanmerking kwamen. Tevens stelde zij vast dat volgens de Telecommunicatiewet een veiling het juiste verdelingsinstrument is wanneer er schaarste is.

Definitieve beleidskeuzen

Vervolgens is de Tweede Kamer op 26 januari 2000 per brief nader geïnformeerd over het UMTS-beleid.²⁰⁶ In deze brief werd aangegeven op welke punten het eerder geformuleerde beleidsvoornemen was aangepast. Dit betrof het aantal te veilen vergunningen, de vereiste dekkinggraad, de aan de vergunningen verbonden standaard en de tijdsplanning van de vergunningverlening. Tevens werd in deze brief ingegaan op de bevindingen van het OPT en werd aangegeven waarom bepaalde adviezen (met betrekking tot dekkingseisen, verplicht te leveren diensten en nationale roaming) van de OPTA niet waren overgenomen. De staatssecretaris merkte in deze brief op dat, gezien de belangstelling die reeds was gebleken voor een UMTS-vergunning, er vooralsnog van uitgegaan werd dat een veiling plaats zou vinden.

Algemeen overleg

Deze beleidskeuzen werden op 28 maart 2000 besproken in een algemeen overleg met de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat.²⁰⁷ In dit overleg waren volgens het ministerie van V&W ook de hoofdlijnen van de

²⁰⁵Tweede Kamer (1999-2000), *Informatie- en communicatietechnologie. Verslag van een algemeen overleg*, 26 643, nr. 3.

²⁰⁶Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000), *Vergunningverlening UMTS. Brief aan de voorzitter van de Vaste Commissie van Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer der staten-Generaal*, 26 januari.

²⁰⁷Tweede Kamer (1999-2000), *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2000. Verslag van een algemeen overleg*, 26 800 XII, nr. 62.

veilingopzet onderwerp van discussie.²⁰⁸ Wat opvalt is dat de discussie vooral ging over algemene vragen zoals de vraag of veilen wel het meest geschikte instrument is en of er een expliciete financiële doelstelling was. De gestelde vragen omtrent deze onderwerpen zijn al in hoofdstuk 5 aan de orde gekomen. Het feit dat vijf ongelijke kavels werden geveild was volgens de staatssecretaris onontkoombaar, gezien de hoeveelheid spectrum die op dat moment beschikbaar was.²⁰⁹ Hoewel sommige marktpartijen gevraagd hadden de veiling uit te stellen totdat bekend was hoeveel extra frequenties zouden vrijkomen, voelde ze niet veel voor verder uitstel. Nederland moest namelijk bij de kopgroep in Europa blijven, met name gelet op de economische spin-off van dergelijke nieuwe ontwikkelingen. In antwoord op de haar gestelde vragen antwoordde de staatssecretaris verder dat alle operators die een kavel zouden weten te verwerven na een jaar moesten aantonen dat ze de frequenties ook daadwerkelijk in gebruik hadden. Zou dit niet het geval zijn, dan kon men de vergunningen kwijtraken.

Plenair debat

Naar aanleiding van dit algemeen overleg vond op 6 april 2000 een plenair debat met de staatssecretaris plaats over de vergunningverlening UMTS.²¹⁰ In antwoord op vragen vanuit de Kamer over het antennebeleid stelde de staatssecretaris dat het niet zo zal zijn dat alle operators afzonderlijk hun eigen antennes plaatsen. De overheid is voorstander van zogeheten sitiesharing. Vervolgens spitste de discussie zich toe op de mogelijkheid dat partijen de vergunningen zouden aanwenden voor speculatief gebruik. Hiermee wordt bedoeld dat partijen deelnemen aan de veiling, een vergunning verwerven en daar vervolgens niets mee doen.

²⁰⁸Overigens is in het verslag van deze bijeenkomst hier niets over terug te vinden.

²⁰⁹Overigens stelde de staatssecretaris expliciet dat in de sector zelf besloten was tot vijf ongelijke pakketten. Uit de analyse in dit rapport van de relevante stukken over het OPT-overleg blijkt dat die conclusie echter niet zonder meer te rechtvaardigen is.

²¹⁰Tweede Kamer (1999-2000), *66ste vergadering*, 66-4541, 6 april.

8.2.2 Na de veiling

Ook na afloop van de veiling heeft op verschillende momenten overleg plaatsgevonden tussen de verantwoordelijke bewindslieden en de Tweede Kamer.

Eerste reactie staatssecretaris

Op dinsdag 25 juli – een dag nadat de veiling was afgelopen – stuurde de staatssecretaris van V&W een brief naar de Tweede Kamer, waarin zij stelde dat de veiling een succes is geweest²¹¹ (blz. 2-3):

“Het primaire doel van de veiling was een zo goed mogelijke verdeling van het schaarse spectrum met als eindresultaat een markt met deelnemers die in concurrentie diensten aan consumenten aanbieden. Maximalisatie van de opbrengst stond niet voorop. (...) De veiling is ordelijk verlopen en tijdens de veiling is tussen de partijen, ondanks hun relatief geringe aantal, de concurrentie duidelijk zichtbaar geweest, onder meer door levendig biedgedrag waarbij partijen tijdens het bieden veelvuldig wisselden van kavel. Op grond van mijn ervaringen tot dusver ben ik van mening dat het veilinginstrument in zijn algemeenheid het meest geschikte instrument is om schaarste in de ether te verdelen. Het is objectief, transparant en non-discriminatoire. Op deze wijze is de consument uiteindelijk het beste gediend.”

Kamervragen

Na afloop van de UMTS-veiling hebben verschillende Kamerleden schriftelijke vragen gesteld aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat.

Verder verlangde de Tweede Kamer op 17 augustus 2000 uitleg van minister Zalm over de teleurstellende opbrengst van de UMTS-veiling in Nederland. De Kamer had de stellige indruk dat de veiling beter had gekund en plaatste derhalve vraagtekens bij de gevolgde veilingprocedure. Het kabinet beloofde in reactie hierop te komen met een uitgebreide toelichting op de veiling.

²¹¹Tweede Kamer (1999-2000), *Frequentiebeleid. Brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat*, 24 095, nr. 50.

Algemeen overleg

Tijdens de mondelinge toelichting van minister Zalm en staatssecretaris De Vries op 19 oktober 2000 bleek dat de schriftelijke uiteenzetting van beide bewindslieden van 4 september 2000 lang niet alle vragen van de Kamer had beantwoord.²¹² Ook nu was vooral de veilingopbrengst onderwerp van discussie. Deze discussie is weergegeven in hoofdstuk 5. In zijn antwoord stelde de minister van Financiën dat het bij de vergelijking van de Nederlandse opbrengst met het buitenland ging om de vraag wat de waarde van een vergunning is en of die waarde is geïncasseerd door de overheid. De belangrijkste les die hij uit de gang van zaken getrokken had, was dat de opbrengst van veilingen moeilijk te voorspellen is. In reactie op de tegenvallende opbrengst merkte hij verder op dat wanneer drie of vier licenties waren aangeboden de kans op een hogere opbrengst groter was geweest. Met het op die manier creëren van schaarste zou de consument volgens hem echter geen dienst zijn bewezen.

8.3 Analyse

Wat in het brede scala van evaluaties opvalt is de tweedeling in stemming. Van overheidswege werd vooral benadrukt dat de veiling goed is verlopen, terwijl het algemene gevoel van niet-overheidswege was dat de UMTS-veiling een mislukking was. De overheid wees in dit verband op een zo goed mogelijke verdeling van schaars spectrum, een markt waarin UMTS-diensten in concurrentie worden aangeboden en het feit dat de vijf “winnaars” kapitaalkrachtige bedrijven zijn waarvan verwacht mag worden dat ze nieuwe, innoverende diensten snel aan kunnen bieden. De kritiek die geleverd werd, legt vooral de nadruk op de op dat moment mager lijkende veilingopbrengst en het feit dat de gebeurtenissen op de laatste dag tot grote meningsverschillen tussen betrokken partijen heeft geleid.

²¹²Tweede Kamer (2000-2001), *Frequentiebeleid. Verslag van een algemeen overleg op 19-10-2000 over de UMTS-veiling en de daarover gehouden persconferenties*, 24 095, nr. 58. De brief van 4 september zelf is al in § 8.1 aan de orde gekomen.

Op basis van het uitgevoerde onderzoek komt het onderzoeksteam tot een eigen evaluatie die elementen van beide zijden combineert. Deze evaluatie stelt het resultaat van de veiling in het licht van de doelstellingen van het telecommunicatiebeleid in het algemeen en de veiling in het bijzonder. Zoals in hoofdstuk 5 is aangegeven was de hoogte van de veilingopbrengst geen doelstelling op zichzelf. Andere doelstellingen, zoals het bewerkstelligen van een innoverende markt, waarin bedrijven in onderlinge concurrentie met elkaar UMTS-diensten aanbieden, en het efficiënt verdelen van het beschikbare frequentiespectrum, stonden voorop (al was dat niet duidelijk vastgelegd).

Geldopbrengst

De financiële opbrengst begon pas na de veiling in het Verenigd Koninkrijk een rol in het openbare debat te spelen. Dit werd versterkt nadat ook in Duitsland de veiling veel geld per hoofd van de bevolking had opgeleverd. Maar in het voor de veiling gevormde beleid dat door de Tweede Kamer onderschreven is, staat niet dat de frequenties geveild moeten worden om zoveel mogelijk geld naar de staatskas te sluizen. Belangrijke bepalende factoren voor de opbrengst zijn het veilingontwerp (zie de discussie in hoofdstuk 6), de uitgangssituatie (onder andere het aantal zittende partijen op de GSM-markt) en, vanwege synergie-effecten, de timing (de volgorde waarin de landen veilden). Daarnaast spelen ook andere factoren een rol, zoals specifieke biedstrategieën van individuele bidders en de stand van zaken op de aandelenmarkten op het moment van veilen. Het is achteraf moeilijk vast te stellen of de lagere opbrengst per hoofd van de bevolking in Nederland in vergelijking met die in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland vooral te wijten was aan het Nederlandse veilingontwerp, de specifieke Nederlandse uitgangssituatie waarin het sowieso moeilijker was ruimte voor nieuwkomers te creëren, de timing van de Nederlandse veiling, of het vermoeden dat Nederland een minder interessante markt is dan Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Feit is wel dat alleen het veilingontwerp en de timing van de veiling door het ministerie gekozen konden worden en dat zowel het ontwerp (niet aantrekkelijk voor nieuwkomers) als de timing (niet koploper in Europa) een optimale opbrengst in de weg stonden.

Ook vanwege het turbulente einde van de veiling kan worden getwijfeld aan de stelling dat de veilingopbrengst gegeven de andere doelstellingen optimaal was. Het is namelijk niet met zekerheid te zeggen hoe het biedproces zou zijn verlopen als de bewuste brief van Telfort niet was verstuurd. Ook is het zo dat uit interviews met marktpartijen gebleken is dat diverse partijen hun biedlimiet nog (lang) niet bereikt hadden met hun laatste gedane bod. Dit betekent dat de veilingopbrengst veel hoger had kunnen uitpakken als de briefwisseling tussen Versatel en Telfort niet had plaatsgevonden, dan wel als de staatssecretaris anders op de gebeurtenissen had gereageerd.

Een laatste punt met betrekking tot de evaluatie van de geldopbrengst van de veiling betreft de recente ontwikkelingen in de telecomindustrie. Vanaf het voorjaar 2000 zijn de koersen van technologie-aandelen over de gehele wereld in een duikvlucht geraakt. Ook de telecomsector heeft zich niet aan die negatieve tendens kunnen onttrekken en dat geldt ook de bedrijven die aan de Nederlandse veiling hebben deelgenomen. De vraag kan gesteld worden of er een verband bestaat tussen de bedragen die de bedrijven in Nederland en, meer algemeen in geheel West-Europa, hebben moeten betalen voor een licentie en de negatieve spiraal waarin de sector zich nu lijkt te bevinden. Met andere woorden: leiden veilingen, zoals de UMTS-veiling, tot een scenario waarin bedrijven gedwongen worden te veel voor een licentie te betalen en zijn ze daardoor debet aan het negatieve sentiment in de sector? En: zouden veilingen uit dien hoofde in de toekomst maar beter niet gehouden kunnen worden? Deze conclusie is niet te rechtvaardigen.²¹³ Allereerst is het zo dat ook de aandelen van telecombedrijven die geen licentie hebben weten te bemachtigen (zoals Versatel) flink terrein hebben moeten prijs geven. Daarnaast geldt het negatieve sentiment veel breder, namelijk voor de technologie-sector in het algemeen. Tenslotte is het zo dat

²¹³Een soortgelijke conclusie is te vinden in Centraal Planbureau (2000), *Auctions and Precautions: Overbidding in Spectrum Auctions and its Possible Impact*, Working Paper No. 127, Den Haag, juni. Dit rapport werd op verzoek van, maar niet in opdracht van het ministerie van Financiën geschreven. Het rapport gaat niet op het UMTS-veilingontwerp in. Bovendien kwam het verzoek van Financiën te laat om het advies nog van invloed te laten zijn op het veilingontwerp. Het rapport verscheen pas op 13 juni 2000.

marktpartijen vanuit hun aard bereid moeten zijn aanvaardbare risico's te nemen. Daartoe bepalen ze voor een belangrijk deel zelf hoeveel ze maximaal bereid zijn voor een licentie te betalen met het oog van onzekere toekomstige ontwikkelingen. Het feit dat de toekomstperspectieven nu anders lijken te zijn dan ten tijde van de Nederlandse veiling is daarom geen reden het huidige negatieve sentiment aan de veilingen te wijten.

Geen nieuwkomer

Behalve de geldopbrengst is een punt ter evaluatie dat niet alle partijen met een GSM-licentie in dezelfde vorm ook een UMTS-licentie hebben gekregen. De nieuwe combinatie (Deutsche Telekom met Ben) is kapitaalkrachtiger en kan daardoor wellicht sneller een netwerk uitrollen en meer concurrerende diensten aanbieden. Deze combinatie kan echter niet als een nieuwkomer worden gezien, aangezien ze van de bestaande voorzieningen van Ben gebruik kan maken. Ook kan de fusie niet alleen op het conto van de UMTS-veiling geschreven worden. Het uitrollen van het UMTS-netwerk vergt een grote investering en partijen kunnen altijd op zoek zijn naar samenwerking met anderen om hun positie te versterken. Wel is het waarschijnlijk zo dat de veiling samenwerking tussen bedrijven versneld heeft. Concurrentie tijdens de veiling zou de bedrijven veel geld hebben kunnen kosten en het gezamenlijk optrekken lag dan ook, vanuit het perspectief van beide bedrijven, voor de hand.

Evaluatie regering

Om de evaluatie van de regering te kunnen delen, moet worden bekeken in hoeverre de hoofddoelstellingen zijn gehaald. Met andere woorden, is er voldoende bewijs dat de Nederlandse verdeling van het beschikbare spectrum op een efficiënte manier heeft plaatsgevonden en dat de markt voor UMTS-diensten een sterk innoverende markt zal zijn waarin bedrijven met elkaar concurreren?

Efficiënte veiling

In de brief van 4 september 2000²¹⁴ gaf de regering aan dat de verdeling van schaars spectrum efficiënt is geweest, omdat het spectrum geveild is en een veiling een efficiënte manier is om schaarse goederen te verdelen. Diegene die het aangeboden spectrum het meest efficiënt kan gebruiken is bereid het meest te bieden en bedrijven die het meeste bieden zijn de winnaars in de veiling. Het onderzoeksteam vindt dat deze redenering geen recht doet aan belangrijke elementen van het veilingontwerp. Om deze stelling te onderbouwen worden drie argumenten genoemd. Ten eerste is het zo dat de waardering van marktpartijen voor een belangrijk deel afhangt van wat er wordt geveild. In dit verband zijn van belang het aantal en de grootte van de kavels, alsmede het antwoord op de vraag of roamingverplichtingen zijn opgelegd. Met de keuze voor een specifiek veilingontwerp kan de overheid dus de waarderingen van de marktpartijen beïnvloeden. Wanneer gegeven het veilingontwerp de vijf meest efficiënte bedrijven een kavel bemachtigen, betekent dit nog niet dat het veilingontwerp daarom goed was. Immers, bij een ander veilingontwerp zouden wellicht vijf andere aanbieders de meest efficiënte aanbieders zijn geweest. Ten tweede liep de veiling af op het moment dat een van de deelnemers, Versatel, niet verder wilde bieden omdat Telfort haar een brief had gestuurd die volgens Versatel's interpretatie haar het verder bieden belette. Gegeven dit einde van de veiling kan slechts worden gespeculeerd over de vraag of de vijf uiteindelijke winnaars ook daadwerkelijk de meeste efficiënte aanbieders van de zes deelnemende partijen waren. Ten derde, ook al zou het zo zijn dat *gegeven het gekozen veilingontwerp* de huidige vijf winnaars de meest efficiënte aanbieders zijn *uit de zes deelnemende partijen* aan de veiling, dan nog moet worden opgemerkt dat er relatief weinig belangstelling voor de Nederlandse veiling was. In het Verenigd Koninkrijk deden negen nieuwkomers mee en in Duitsland drie. Na de Duitse veiling liep de belangstelling voor andere Europese veilingen snel terug, mogelijk vanwege aanwezige synergie-effecten. Als een bedrijf geen licentie in het Verenigd Koninkrijk, Nederland of Duitsland heeft weten te bemachtigen, dan heeft het in het algemeen minder zin in andere Europese landen wel actief te zijn. Gegeven het feit dat

²¹⁴ Tweede Kamer (1999-2000), *Frequentiebeleid. Brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën*, 24 095, nr. 55.

Nederland in de tijd gezien aan het begin van de reeks Europese veilingen zat, had redelijkerwijs meer belangstelling van nieuwkomers verwacht mogen worden. Zonder deze belangstelling is het extra moeilijk te beoordelen of de vijf uiteindelijke winnaars ook daadwerkelijk de meest efficiënte partijen zijn.

Na afloop van de veiling heeft de staatssecretaris van V&W gezegd dat de vijf winnaars goede, kapitaalkrachtige aanbieders zijn waarvan verwacht mag worden dat ze snel een UMTS-netwerk uitrollen. Voor zover de staatssecretaris hier niets anders bedoelde dan dat de meest efficiënte bedrijven hebben gewonnen, gelden bovenstaande opmerkingen. Als de staatssecretaris echter een meer inhoudelijk oordeel bedoeld heeft, dan kan de vraag gesteld worden of een “beauty contest” niet meer op zijn plaats was geweest. Immers, bij een vergelijkende toets kunnen inhoudelijke kwaliteitscriteria een grotere rol spelen dan bij een veiling.

Efficiënte markt

De tweede doelstelling betrof het bewerkstelligen van een innoverende markt waarin bedrijven in onderlinge concurrentie met elkaar UMTS-diensten aanbieden, ofwel het realiseren van een efficiënte markt. In haar brief van 4 september 2000 geeft het kabinet aan dat de prijzen in de Nederlandse GSM-markt op dit moment relatief laag zijn in verhouding tot vrijwel alle andere Europese landen. Het kabinet concludeert hieruit dat er geen sporen van samenspanning zijn. Aangezien vrijwel dezelfde aanbieders ook een UMTS-licentie hebben verworven, is er geen aanleiding te veronderstellen dat de toekomstige UMTS-markt minder concurrerend zal zijn dan de huidige GSM-markt. Dit argument kan het onderzoeksteam niet echt overtuigen. Kijkend naar de huidige GSM-markt valt op dat er pas zeer recent, namelijk geleidelijk na afloop van de DCS-1800-veiling in 1998, maar liefst drie nieuwkomers op de markt actief werden. Zoals al vaker in dit rapport gesteld, hebben nieuwkomers er meer belang bij zich agressiever op te stellen en klanten voor zich te winnen dan zittende partijen. De concurrentie in de Nederlandse GSM-markt is dus wellicht eerder een teken van het belang van nieuwkomers in een markt, dan een teken dat de huidige vijf aanbieders ook in de toekomst elkaar stevig zullen beconcurreren. Een bijkomend punt is dat het wellicht relatief goedkoper is in Nederland een

netwerk uit te rollen vanwege de grote bevolkingsdichtheid en het vlakke landschap. Ook om deze reden mag worden verwacht dat de marktprijzen in Nederland lager zijn dan in het buitenland.

Het onderzoeksteam is verder van mening dat de staatssecretaris op dit belangrijke punt, de concurrentieverhoudingen in de toekomstige UMTS-markt, met meer onderbouwde informatie had moeten komen. Geen enkele instantie heeft voor zover bekend in opdracht van de staatssecretaris een uitgebreid onderzoek gedaan naar de verwachte invloed van het aantal aanbieders of van een nieuwkomer op de concurrentie in de UMTS-markt. Daarom is het niet goed vast te stellen of een andere constellatie van aanbieders betere marktverhoudingen had kunnen creëren.

Afsluitend

De redenen die de regering aangeeft om positief tegen de Nederlandse veiling aan te kijken kunnen redelijkerwijs worden betwist. Aan de andere kant moet niet te snel een negatief oordeel worden uitgesproken. Nederland was een moeilijk land om een UMTS-veiling te organiseren, vanwege het feit dat er al vijf zittende partijen waren en het niet zeker was dat er op grond van technische²¹⁵ en economische redenen (kosten ten opzichte van winstverwachtingen) ruimte was dan voor meer dan vijf aanbieders. Het ministerie was zich echter onvoldoende bewust van de complicaties die het veilen van vijf licenties in een markt met vijf zittende partijen met zich meebrengt.

²¹⁵Er was 120 MHz gepaard en 25 ongepaard spectrum beschikbaar, terwijl op dat moment werd gedacht dat een aanbieder over minimaal 25 MHz diende te beschikken.

9 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies van het onderzoek op een aantal punten systematisch samengevat. Het hoofdstuk besteedt expliciet aandacht aan de rol van de Tweede Kamer en de verschillende ministeries, de positie van de Nederlandse consument en de uitkomsten van de veiling in internationaal perspectief. Het hoofdstuk sluit af met een aantal aanbevelingen.

9.1 Conclusies

Hoewel de doelstellingen van de UMTS-veiling nergens geheel eenduidig zijn vastgelegd, lijken twee hoofddoelstellingen vanaf de voorbereiding van het veilingontwerp een rol te hebben gespeeld, te weten een efficiënte verdeling van beschikbare frequenties en een concurrerende markt die innoverende diensten levert. De rol van de veilingopbrengst als doelstelling was onduidelijk. Het ging in elk geval niet om een maximale maar om een optimale opbrengst. Over de vraag wat dan een optimale opbrengst is, lopen de lezingen uiteen. Het feit dat de doelstellingen nooit volledig en eenduidig zijn gedefinieerd, en dan met name wat betreft de geldopbrengst, heeft vooral na afloop de discussie met betrekking tot de vraag of de veiling succesvol was geen goed gedaan. Succes kan alleen beoordeeld worden als duidelijk is wat werd beoogd. Dit punt heeft ook bij de voorbereiding van de veiling een rol gespeeld, omdat het beleid nooit goed aan de doelstellingen kan worden getoetst.

De positie van de Nederlandse consument

De positie van de Nederlandse consument is vooral gebaat bij het realiseren van één van de twee hoofddoelstellingen, te weten het ontstaan van een concurrerende markt waarin bedrijven innoverende diensten leveren. Dit omdat een concurrerende markt de beste waarborgen biedt voor toegankelijkheid, keuzevrijheid en een hoge kwaliteit. Toegankelijkheid van diensten voor mobiele telefonie hangt voornamelijk af van de prijzen die in

de markt tot stand komen. Hoe lager de prijzen van (sommige) aanbieders voor sommige of alle diensten, hoe beter de markt voor iedereen toegankelijk is. Keuzevrijheid van de consument is direct gerelateerd aan het aantal aanbieders en de mate waarin zij verschillende diensten in de markt aanbieden. Kwaliteit van het aanbod hangt voor een belangrijk deel af van de mate waarin innovatie tot stand komt.

Drie parameters bepalen in hoge mate de wijze waarop al deze zaken gerealiseerd kunnen worden, namelijk het aantal aanbieders, het type aanbieder (nieuwkomer of zittende partij) en verschillen in voorkeuren tussen consumenten. In het algemeen mag men verwachten dat meer aanbieders en meer nieuwkomers leiden tot lagere prijzen. Het aanbod van verschillende diensten hangt af van de voorkeuren van de consumenten en de concurrentie tussen bedrijven (aantal en type). Innovatie en de daarmee samenhangende kwaliteit hangt ook van deze factoren af. Met het kiezen van het veilingontwerp had het ministerie van V&W invloed op twee van deze parameters, namelijk het aantal en het type marktpartijen. Het aantal kavels bepaalde het aantal aanbieders, andere bepalingen waren beslissend voor de vraag of nieuwkomers een redelijke kans hadden een kavel te bemachtigen.

Daarnaast is de consument ook gebaat bij lage belastingen en dus indirect bij een hoge veilingopbrengst, omdat dit via een lagere staatsschuld tot lagere belastingen leidt. Een hoge geldopbrengst komt tot stand als er tijdens de veiling veel concurrentie is. Veel concurrentie tijdens de veiling verhoogt ook de kans op een efficiënte verdeling van de kavels.

De Nederlandse UMTS-veiling heeft vijf toekomstige aanbieders opgeleverd. Geen van die aanbieders is een nieuwkomer in de zuivere zin van het woord. Vier partijen zijn dezelfde als de huidige GSM-aanbieders, Ben heeft door haar fusie met Deutsche Telekom alleen een andere identiteit gekregen. Er waren tijdens de veiling uiteindelijk slechts zes gegadigden voor vijf kavels.

Met betrekking tot het aantal aanbieders kan worden gesteld dat uit de technische mogelijkheden volgt dat er een afruil is tussen het aantal aanbieders en de kwaliteit die ieder van hen kan leveren. Minder aanbieders

betekent dat iedere aanbieder meer spectrum tot zijn beschikking heeft en daardoor een betere kwaliteit kan leveren. Met vijf aanbieders is de kwaliteit van elk van hen gegarandeerd. Bij zes aanbieders hoeven op de korte termijn (bij niet al te grote vraag) geen grote problemen te worden verwacht. Op de lange termijn kunnen echter voor tenminste één van de aanbieders knelpunten ontstaan. Wellicht kan dit probleem in de toekomst worden verholpen als meer frequentieruimte beschikbaar komt. Vanuit de optiek van de consument hoeft dit echter niet van doorslaggevend belang te zijn. Een zesde aanbieder die kwalitatief niet dezelfde diensten kan leveren als de rest zou met een lagere kwaliteit en lagere prijzen voor een deel van de markt nog steeds een alternatief voor de andere aanbieders kunnen zijn. Dit zou zelfs de keuzevrijheid van consumenten kunnen bevorderen. In Duitsland hebben bijvoorbeeld uiteindelijk zes partijen een kavel gekregen. Geconcludeerd kan worden dat met betrekking tot het aantal partijen niet op voorhand duidelijk is dat vijf het beste aantal voor de Nederlandse consument is.

Aangezien er niet echt sprake is van nieuwkomers in de Nederlandse situatie, moet ook wat dit betreft worden geconstateerd dat de positie van de Nederlandse consument niet direct gebaat is bij de uitkomst van de veiling.

Ook vanuit het oogpunt van geldopbrengst en efficiëntie van de veiling bestaat gerede twijfel of de veilinguitkomst in het belang is van de Nederlandse consument. Immers, zoals in hoofdstuk 8 is besproken, zou onder andere door de wijze waarop de veiling eindigde de opbrengst wel eens (veel) lager kunnen zijn uitgevallen dan in andere omstandigheden het geval zou zijn geweest.

Een belangrijke vraag bij dit alles is of deze constatering de verschillende ministeries zijn aan te rekenen. Met andere woorden, is bij het proces van beleidsvoorbereiding en voorbereiding van de veiling voldoende relevante kennis gebruikt die beschikbaar was of beschikbaar kon komen door advies te vragen? Deze vraag komt nu aan de orde.

De rol van de verschillende ministeries

Uit het onderzoek blijkt dat vrijwel de gehele voorbereiding van de veiling in handen was van het Directoraat-Generaal Telecommunicatie en Post van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het ministerie van Financiën was vooral betrokken bij de keuze van een zakenbank tot veilingmeester en bij de nasleep van de veiling (de brief van 4 september 2000 is mede ondertekend door de minister van Financiën). Het navolgende beperkt zich dan ook vooral tot de rol van het ministerie van V&W.

Een eerste conclusie die uit het onderzoek volgt is dat de keuze met betrekking tot het aantal kavels vooral is gemaakt op basis van technische overwegingen (alle aanbieders moeten volwaardige diensten kunnen leveren). Ook de adviezen van de NMa, de OPTA en het OPT om het aantal kavels zo mogelijk niet tot vier te beperken hebben een belangrijke rol gespeeld. De keuze voor vijf *ongelijke* kavels is alleen in het OPT bediscussieerd; daar waren de meningen verdeeld. Het niet reserveren van een kavel voor nieuwkomers is gebaseerd op advies van de OPTA en de NMa, alsmede op de wens van zittende partijen. Met betrekking tot roaming heeft het ministerie vooral op basis van eigen inzichten gehandeld, aangezien uit de markt verschillende geluiden kwamen. Zittende partijen waren tegen het opleggen van roamingverplichtingen, terwijl nieuwkomers juist wezen op het belang daarvan. De OPTA adviseerde tot twee keer toe nieuwkomers roamingrechten te geven. Tenslotte is de keuze voor de veilingvorm, een simultane meerrondenveiling, gebaseerd op de ervaringen met betrekking tot de DCS-1800-veiling. Hier is geen additioneel extern advies over ingewonnen.

Wat de onderzoekers opvalt is dat geen van de betrokken instanties, en dan vooral het ministerie van V&W, onderzoek heeft laten uitvoeren naar de mate waarin de concurrentieverhoudingen in de markt door deze keuzen beïnvloed zouden worden. Aangezien een concurrerende en innoverende markt één van de hoofddoelstellingen van de veiling was (en van belang voor de positie van de Nederlandse consument), en de marktverhoudingen door de bovengenoemde keuzen voor een belangrijk deel worden bepaald, lag het erg voor de hand zo'n onderzoek uit te voeren om zicht te krijgen op de consequenties van de gemaakte keuzen. De NMa zegt gegeven de

tijdsdruk waaronder zij advies moest geven, geen tijd te hebben gehad voor een dergelijk onderzoek.

Daarnaast moet worden geconcludeerd dat het ministerie te weinig inhoudelijke veilingspecifieke kennis in huis had of op het juiste moment er integraal bij betrokken heeft om een adequate onderbouwing van haar voornaamste keuzen te kunnen geven. Dit blijkt onder andere uit de volgende punten:

1. Het ministerie heeft niet geconcludeerd dat haar ervaring met de DCS-1800-veiling slechts zeer ten dele relevant was. Bij de eerdere veiling was er sprake van een geheel andere (en eenvoudiger) situatie. Er waren toen slechts twee zittende partijen en er werden twee grote kavels voor nieuwkomers gereserveerd. Bovendien had men ervoor gekozen kleine kavels door de markt zelf te laten aggregeren. Het ministerie van V&W concludeerde vooral dat een simultane meerrondenveiling een goede veilingmethode was.
2. Het ministerie heeft zich onvoldoende gerealiseerd dat alle keuzen bij elkaar genomen de veiling niet interessant maakte voor nieuwkomers, terwijl dat gegeven de doelstellingen wel wenselijk was geweest. Ten aanzien van roaming hadden verplichtingen in de licentie voor UMTS opgenomen kunnen worden. Een andere interpretatie is dat het ministerie niet opgewassen was tegen het strategische lobbygedrag van zittende partijen. Deze interpretatie is vooral ingegeven door hetgeen in het Consultatiedocument staat ten aanzien van de achterstandspositie van nieuwkomers en de wenselijkheid van nieuwkomers in de markt.
3. Voor zover schattingen van de Nederlandse veilingopbrengst zijn gemaakt is vooral gekeken naar de waarde die een kavel zou vertegenwoordigen voor een bepaalde marktpartij. Hierbij is geen rekening gehouden met de specifieke marktsituatie in Nederland en het specifieke veilingontwerp dat werd gekozen. Dit doet geen recht aan het gegeven dat marktpartijen slechts bereid zijn de waarde die een kavel vertegenwoordigt te betalen als ze daartoe worden gedwongen. Een goed georganiseerde veiling waarin voldoende concurrentie aanwezig is, dwingt bedrijven een bedrag te betalen dat dicht tegen de waarde van een kavel ligt. Als er tijdens de veiling onvoldoende concurrentie is, betalen bedrijven veel minder. Het veilingontwerp bepaalt mede of

bedrijven geïnteresseerd zijn aan de veiling deel te nemen en daarmee of de concurrentie tijdens de veiling voldoende is.

Het ministerie heeft wel op deelaspecten van het veilingontwerp advies gevraagd, maar heeft het definitieve ontwerp niet voor advies voorgelegd. Het heeft daarbij te veel gedacht dat ze na het organiseren van de DCS-1800-veiling zelf genoeg expertise in huis had.

De rol van advies en consultatie

De overheid heeft zich door een aantal partijen laten adviseren. In de eerste plaats hebben de NMa en de OPTA geadviseerd over een eerste veilingontwerp. Uit een interview blijkt dat het advies van de NMa vooral gebaseerd was op een onderzoek dat ze had gedaan met betrekking tot de GSM-markt. Het advies van de OPTA is op het belangrijke punt van roaming niet opgevolgd, ook niet nadat de OPTA in tweede instantie expliciet had aangegeven dat dit voor haar een cruciaal onderdeel van het veilingontwerp was. CREED is alleen op een tweetal details om advies gevraagd. Het advies met betrekking tot de zachte minimumprijs en het gebruik van paskaarten was officieel in het kader van een geheel andere, zogeheten WLL-veiling uitgebracht. Aangezien het feitelijke advies echter weinig specifiek was, heeft het ministerie besloten dit advies ook voor de UMTS-veiling te gebruiken. CREED vond het niet haar taak ongevraagd advies over het gehele veilingontwerp te geven.

Wel heeft een redelijk uitvoerige consultatie van marktpartijen plaatsgevonden, vooral ook in het kader van het OPT. De indruk die de onderzoekers uit OPT-verslagen en interviews met marktpartijen hebben overgehouden is dat vooral zittende partijen gehoord zijn en dat de mening van nieuwkomers op de markt nauwelijks in het uiteindelijke veilingontwerp tot uitdrukking is gekomen. De veilingmeester UBS Warburg heeft vanaf januari 2000 de praktische voorbereiding mede voor haar rekening genomen.

De rol van de Tweede Kamer

Voorafgaand aan de veiling is de Tweede Kamer een aantal malen geïnformeerd over het frequentiebeleid en de UMTS-veiling. Het uiteindelijke specifieke veilingontwerp is door de Vaste Commissie van

Verkeer en Waterstaat besproken. De discussies gingen vooral over de algemene vraag of al dan niet geveild moest worden en over de wens van de Kamer dat de veilingopbrengst vooral niet te hoog moest zijn. Het ware beter geweest dat de Kamer zich van te voren in het geheel niet over het veilingontwerp had uitgelaten en dat ze zich had beperkt tot haar controlerende taak, òf (het andere uiterste) dat ze zich adequaat had laten adviseren voordat ze met het ontwerp had ingestemd. Op het moment dat het uiteindelijke ontwerp in hoofdlijnen vaststond, was het in ieder geval bij één van de adviseurs van één van de zittende marktpartijen duidelijk dat het ontwerp gunstig voor de zittende marktpartijen zou uitpakken en dat het voor nieuwkomers onaantrekkelijk zou zijn aan de veiling mee te doen. Dit is later, maar nog steeds vóór de veiling, ook door onafhankelijke deskundigen voorspeld. Als de Tweede Kamer zich (zoals marktpartijen dat ook hebben gedaan) voorafgaand aan de veiling adequaat had laten adviseren, dan was deze informatie bij haar bekend geweest en had er wellicht nog kunnen worden ingegrepen.

De Nederlandse veiling in internationaal perspectief

Nederland was vanuit internationaal perspectief een uitzondering omdat dit het enige land was met vijf bestaande GSM-aanbieders. Gegeven het beschikbare spectrum was het dus extra moeilijk een situatie te creëren die nieuwkomers een redelijke kans op één kavel zou geven. Daar waar de keuze voor vijf kavels in andere landen voldoende zou zijn om *de facto* tenminste één kavel bij een nieuwkomer terecht te laten komen, was dit in Nederland niet het geval. Wilde een nieuwkomer dus een redelijke kans maken, dan was het in Nederland vereist de achterstandspositie van nieuwkomers weg te nemen. Dit heeft het ministerie achterwege gelaten. Met betrekking tot roaming was het zelfs zo dat de Nederlandse regelgeving minder vergaand was dan die in andere landen.

In dit verband is het opmerkelijk hoe weinig het ministerie van V&W op de hoogte was van de keuzen die in andere landen ten aanzien van het veilingontwerp werden gemaakt en van de overwegingen die daarbij een rol speelden. Zo was de vraag hoe nieuwkomers in een enigszins gelijkwaardige positie ten opzichte van zittende partijen kunnen worden gebracht onderwerp van zeer uitvoerig overleg in het Verenigd Koninkrijk. Ook de

Duitse keuze het aantal kavels binnen bepaalde grenzen door de marktpartijen zelf te laten bepalen heeft geen aandacht in Den Haag gekregen. Tenslotte is de manier waarop andere landen roaming hebben geregeld bij het ministerie onderbelicht gebleven.

Het is zo goed als ondoenlijk binnen de beschikbare tijd een gedegen oordeel te vellen over de geldopbrengst van de Nederlandse veiling in vergelijking tot die van andere Europese veilingen. Naast de verschillende keuzen met betrekking tot het specifieke veilingontwerp spelen vele externe factoren een rol, zoals de strategische positie van verschillende landen, de volgorde waarin landen veilden, de schommelingen in de aandelenkoersen en de daarmee samengaande veranderingen in verwachtingen ten aanzien van marktontwikkelingen, en de verschillende uitgangssituatie van landen.

Vanwege het feit dat geldopbrengst ook niet een hoofddoelstelling van de UMTS-veiling was, onthoudt dit rapport zich daarom van een internationale vergelijking op dit punt. Wel zou gedacht kunnen worden aan de mogelijkheid in de toekomst één grote Europese veiling te houden, waar alle licenties van de individuele landen simultaan worden geveild. Een aantal van de hierboven genoemde verschillen zouden door zo'n veiling kunnen worden beheerst.

Wel moet worden opgemerkt dat de opbrengst van de Nederlandse UMTS-veiling hoger uit had kunnen vallen. Daarvoor zijn tenminste twee redenen aan te wijzen. Ten eerste had een ander veilingontwerp de UMTS-veiling aantrekkelijker kunnen maken voor nieuwkomers. Hierdoor was de concurrentie op de veiling groter geweest. Ten tweede, hebben de gebeurtenissen aan het einde van de veiling de opbrengst van de veiling waarschijnlijk gedrukt. Uit interviews blijkt namelijk dat een aantal van de deelnemers hun biedlimiet nog lang niet hadden bereikt. Ook een andere ractie van de staatssecretaris – bijvoorbeeld een schorsing – had wellicht geresulteerd in een hogere opbrengst.

9.2 Aanbevelingen

Gegeven de analyse van de UMTS-veiling komt dit rapport tot de volgende aanbevelingen ten aanzien van het toewijzen van rechten op het gebruik van

schaarse middelen (zoals radio-omroepfrequenties of locaties voor benzinstations) in de toekomst. Aanbevelingen met betrekking tot de UMTS-veiling zelf blijven hier bewust achterwege, omdat het daarbij om gedane zaken gaat.

1. Het verdient aanbeveling de doelstellingen van een veiling duidelijk te formuleren en vast te stellen voordat een veilingontwerp wordt vastgesteld. Zodoende kan hieraan een richtlijn worden ontleend voor alle beslissingen ten aanzien van dit ontwerp. Daarnaast vergemakkelijkt het de evaluatie van de veilinguitkomsten. De uitkomst van de veiling kan dan immers eenvoudig aan de doelstellingen worden getoetst.
2. Vooral wanneer efficiënt gebruik van schaarse middelen een hoofddoelstelling is, is een veiling in principe de beste manier om schaarse goederen te verdelen onder geïnteresseerde marktpartijen. Daarbij moet wel worden gezegd dat de doelstellingen van het toewijzingsbeleid duidelijk geformuleerd moeten worden en dat de veiling zodanig vormgegeven dient te worden dat alle deelnemers gelijke kansen hebben. Aangezien de uitgangssituatie van marktpartijen vaak asymmetrisch is, moet dan voor een asymmetrische veiling worden gekozen, waarbij de nadelen van nieuwkomers voldoende worden gecompenseerd om ze op de veiling een redelijke kans te geven. Men zou ook actief naar nieuwe gekwalificeerde partijen op zoek dienen te gaan, hen te interesseren in deelname aan de veiling en indien gewenst eventuele obstakels voor deelname uit de weg te ruimen.
3. Het Frequentiebesluit is circulair gedefinieerd in de zin dat gesteld wordt dat in geval van schaarste moet worden geveild, maar dat de belangstelling voor de kavels pas echt blijkt op het moment dat het veilingontwerp al is vastgesteld. Het verdient aanbeveling het Frequentiebesluit zodanig aan te passen dat de voorkeur voor veilen onafhankelijk wordt gemaakt van het antwoord op de vraag of er sprake is van schaarste.
4. Elke veiling is anders dan de andere, omdat de uitgangssituatie in de markt steeds anders is. Een Nederlandse veiling is anders dan een Britse en de veiling van radio-omroepfrequenties of benzinelocaties is anders dan die van UMTS-frequenties. Om de details van de markt goed in de vingers te krijgen is het belangrijk zeer tijdig met het ontwerp van de

veiling te beginnen. In het Verenigd Koninkrijk heeft men drie jaar de tijd genomen om de UMTS-veiling te ontwerpen. Simulaties en experimenten kunnen het proces van veilingontwerp ondersteunen.

5. Procesmatige kennis van het organiseren en ontwerpen van veilingen kan gemakkelijker van veiling naar veiling geëxtrapoleerd worden, dan inhoudelijke kennis van het ontwerp. Het verdient dan ook aanbeveling experts in alle fasen van het veilingontwerp te consulteren. In Nederland is op dit terrein niet veel *first-rate* expertise aanwezig en de overheid zou er goed aan doen te overwegen ook buitenlandse experts in te schakelen.
6. De door het onderzoeksteam geconsulteerde buitenlandse experts wijzen er in dit verband uitdrukkelijk en onafhankelijk van de onderzoekers op, dat het gezien het toekomstige belang van het veilinginstrument is aan te bevelen de ontwikkeling van lokale expertise op het gebied van het ontwerpen van markten en economische prikkelstructuren (*incentive schemes*) te stimuleren. Deze onderwerpen zullen in de toekomst ook vanwege EU-richtlijnen dienaangaande steeds belangrijker worden bij vraagstukken inzake privatisering.²¹⁶
7. Om de transparantie van het proces rond de totstandkoming van het veilingontwerp te bevorderen zou (in verschillende fasen) een publieke discussie rondom het veilingontwerp georganiseerd kunnen worden, bijvoorbeeld op het internet. Iedereen kan daar dan op basis van argumenten invloed op uitoefenen. Dit is tot op zekere hoogte ook in het Verenigd Koninkrijk gebeurd. Op deze manier kan worden voorkomen dat deskundigen pas op een laat moment met kritiek komen, omdat ze in een eerder stadium het veilingontwerp niet kenden. In het verlengde hiervan is het goed als het ministerie van te voren haar eigen tegenspraak probeert te organiseren en hieruit lering trekt.
8. Gezien de enorme zakelijke belangen die vaak op het spel staan bij de toewijzing van rechten op het gebruik van schaarse middelen, mag het

²¹⁶Vanwege het feit dat anderen hier zouden kunnen wijzen op de mogelijke belangen die de onderzoekers van dit rapport zelf hebben bij het stimuleren van dergelijke expertise, wordt er hier namens de geraadpleegde experts Paul Klemperer, David Newbery en Tilman Börgers op gewezen dat deze passage uitdrukkelijk op hun eigen verzoek in de tekst is opgenomen.

niet verbazen dat marktpartijen het proces van toewijzing proberen te beïnvloeden. De overheid dient naar de argumenten te luisteren, maar ook in te zien dat zij een eigen verantwoordelijkheid heeft. Eénmaal ingezet en goed doordacht beleid dient niet door marketingcampagnes van marktpartijen om zeep te worden geholpen. Het is belangrijk daarbij aan te tekenen dat de overheid zich terdege dient te wapenen tegen het strategische gedrag van betrokken partijen. De inschakeling van experts (zie aanbeveling 5 en 6) en de organisatie van publieke discussie (aanbeveling 7) kunnen hierbij behulpzaam zijn.

9. Het is belangrijk tijdens de veiling gedegen toezicht door de desbetreffende mededingingsautoriteit te laten plaatsvinden. In het veilingreglement zouden daartoe aan de mededingingsautoriteit duidelijke bevoegdheden dienen te worden toegeschreven. Hierbij is het ook van belang dat de toezichthouder voldoende tijd krijgt voor een zorgvuldige analyse.
10. De mogelijkheid om in toekomstige veilingreglementen alle mogelijke vormen van contact tussen bidders tijdens een veiling expliciet te verbieden verdient ook aandacht. Het verbieden van (mondelinge of schriftelijke) contacten tijdens de veiling, met uitsluiting als sanctie heeft een grotere afschrikkende werking dan een voor verschillende interpretaties vatbaar verbod van mededingingsbeperkingen.
11. Ten slotte verdient het aanbeveling bij toekomstige veilingen in principe uit te gaan van een harde minimumprijs. Het gevaar waardevolle goederen om niet weg te geven kan op deze manier worden vermeden. Wetgeving dient op dit punt te worden aangepast.

Referenties

- Boot, A.W.A. (2000), Telecom lachende derde in Nederlandse UMTS-veiling, *Het Financieele Dagblad*, 19 augustus
- Centraal Planbureau (2000), *Auctions and Precautions: Overbidding in Spectrum Auctions and its Possible Impact*, Working Paper No. 127, Den Haag, juni
- Coopers & Lybrand (1995), *Meer marktwerking binnen een begrensde bandbreedte: onderzoek naar de mogelijkheden van de introductie van het marktmechanisme bij frequentieverdeling voor zakelijke toepassingen*, Utrecht
- CREED (1999), *Adviezen voor de WLL veiling*, Amsterdam
- CREED (2000), *Adviezen voor de IMT-2000 veiling*, Amsterdam
- Damme, E.E.C. van (1997), *Aanbesteding en veilingmechanismen: Economische theorie en toepassingen*, Onderzoeksreeks Directie Marktwerking, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken
- Damme, E.E.C. van (1998), Veilen in de praktijk: mobiele telefoniefrequenties, *Economisch Statistische Berichten*, 83 (4147), blz. 284-288
- Damme, E.E.C. van (2000), Afspraken en voorkennis in UMTS-veiling, *Economisch Statistische Berichten*, 85 (4270), blz. 680-683
- Damme, E.E.C. van (2000), Vier dringende vragen aan het kabinet over mislukte UMTS-veiling, *Het Financieele Dagblad*, 23 augustus
- European Commission (1994), *Green Paper on a Common Approach to Personal and Mobile Communications in the European Union*, COM(94)145
- European Commission (1999), *Decision No 128/1999/EC of the European Parliament and of the Council of 14 December 1998 on the Coordinated Introduction of a Third-generation Mobile and Wireless Communications System (UMTS) in the Community* Official Journal L 017 , 22/01/1999 p. 0001 – 0007 (http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/1999/en_399D0128.html)

- European Commission (2001), *The Introduction of Third Generation Mobile Communications in the European Union*, Brussels, 20 March, COM (2001)141 final
- European Commission (2001), *Draft Guidelines on Market Analysis and the Calculation of Significant Market Power under Article 14 of the Proposed Directive on a Common Regulatory Framework for Electronic Communications Networks and Services*, Working Document, COM (2001) 175, 28 March, Brussels
- ERC (1999), *Decision of 29 November 1999 on the Harmonized Utilisation of Spectrum for Terrestrial Universal Mobile Telecommunications Systems (UMTS) Operating within the Bands 1900-1980 MHz, 2100-2025 MHz and 2110-2170 MHz*, (ERC/DEC/(99)25)
- Faull, J. en A. Nikpay (1999), *The EC Law of Competition*, Oxford: Oxford University Press
- Independent Regulators Group (2001), *Working Paper on Candidate Markets in the Electronic Communications Sector*, 19 February
- Intercai (1998), *Convergentie/UMTS studie: rapport aan Hoofddirectoraat Telecommunicatie en Post*, Utrecht
- Jehiel, P. en B. Moldovanu (2001), Efficient Design with Interdependent Valuations, *Econometrica*, te verschijnen
- Jehiel, P. en B. Moldovanu (2001), *The European UMTS/IMT-2000 Licence Auctions*, Discussion Paper, University of Mannheim
- Klemperer, P.D. (2000), *What Really Matters in Auction Design*, Discussion Paper nr. 2581, Centre for Economic Policy Research, London
- Klemperer, P.D. (2001), *The biggest auction ever*, Oxford University
- Konijnenbelt, W. (1994), *Résumé. Hoofdlijnen van administratief recht in het licht van de Algemene wet bestuursrecht*, Utrecht: Lemma
- Maasland, E. (2000), Veilingmiljarden zijn een fictie, *Economisch Statistische Berichten*, 85 (4259), blz. 479
- Milgrom, P. en Roberts, D.J. (1982), Predation, Reputation and Entry Deterrence, *Journal of Economic Theory*, 27 (2), blz. 280-312
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998), *Consultatiedocument UMTS*, Den Haag, 16 juli
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1999), *Beleidsvoornemen UMTS. Brief aan de voorzitter en leden van het OPT*, 25 maart

- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1999), *Rapportage veiling radio-frequenties voor DCS 1800 en DCS 1800 gecombineerd met GSM*, Den Haag
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000), *Vergunningverlening UMTS. Brief aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, Den Haag, 26 januari
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001), *Brief aan de Europese Commissie. Vergunningverleningprocedure voor IMT-2000*, 27 maart
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001), *Brief aan Versatel. Beslissing inzake vijf bezwaarschriften tegen de IMT-2000 vergunningverlening*, 2 april
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001), *Brief aan Versatel. Beslissing inzake vier bezwaarschriften tegen het verloop van de IMT-2000 veiling*, 2 april
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001), *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer: Brief Versatel*, 13 april
- Newton, C. (1999) Do Predators Need to be Dominant?, *European Competition Law Review*, 20 (3), blz. 127-132
- NMa (1999), *Advies van de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat*, Den Haag, 3 september
- NMa (2001), *NMa: geen overtreding mededingingsregels geconstateerd bij veiling UMTS-frequenties*, Den Haag
- OFTEL (1999), *Access to 2nd Generation Mobile Networks for New Entrant 3rd Generation Mobile Operators*, A Consultative Document Issued by the Director General of Telecommunications, May, London
- OFTEL (1999), *OFTEL Statement on National Roaming*, Revised Version, London
- OFTEL (2000), *Determination under Provisions of Regulation 6(6) of the Telecommunications (Interconnection) Regulations 1997 (the "Regulations") to Change the Date by which Vodafone ltd ("Vodafone") and Intelligent Network Management Services ("INMS") should Reach Agreement on the Terms and Conditions for the Provision of Indirect Access by Vodafone to INMS*, July 2000

- OFTEL (2001), *Effective Competition Review*, Mobile Consultation Document Issued by the Director General of Telecommunications, London
- OPT (1999), *Rapport van bevindingen inzake Beleidsvoornemen vergunningverlening UMTS*, Den Haag, 1 november
- OPT (2000), *Rapport van bevindingen. Beleidsvoornemens, opzet en wijze van veilen UMTS en WLL frequenties*, Den Haag, 28 maart
- OPTA (1999), *Brief aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat*, 7 mei
- OPTA (1999), *Consultatiebijeenkomst Aanmerkelijke Marktmacht Mobiel*, Den Haag, 24 augustus (<http://www.opta.nl/download/ammhoor.pdf>)
- OPTA (2000), *Brief aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat*, 31 januari
- OPTA (2000), *Richtsnoeren aanwijzing aanmerkelijke macht op de markt*, Staatscourant, nr. 48, 8 maart, blz. 20
- Radiocommunications Agency (1998), *UMTS Auction Design (2)*, UACG (98) 14, London, www.spectrumauctions.gov.uk
- Radiocommunications Agency (1998), *UMTS Auction Design (2)*, UACG (98) 16, London, www.spectrumauctions.gov.uk
- RegTP (2000), *Ruling of 18 February 2000 by the President's Chamber on the Determination and Rules for the Award of Licences for the Universal Mobile Telecommunications Systems (UMTS)/International Mobile Telecommunications-2000 (IMT-2000)*
- Schram, A.J.H.C. (2000), *Veel controversiële keuzes UMTS-veiling*, *Het Financieele Dagblad*, 6 september
- Staatscourant (1997), *Informatiestatuut Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit*, nr. 142, 29 juli, blz. 8
- Staatscourant (2000), *Regeling aanvraag vergunning voor IMT-2000*, nr. 71, 10 april, blz. 19
- Staatscourant (2000), *Regeling veiling gebruiksrecht radio-frequenties voor IMT-2000*, nr. 71, 10 april, blz. 20
- Staatscourant (2000), *Onderzoek UMTS-veiling*, nr. 242, 13 december, blz. 37
- Tweede Kamer (1995-1996), *Frequentiebeleid. Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*, 24 095, nr. 4

- Tweede Kamer (1995-1996), *Frequentiebeleid. Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*, 24 095, nr. 5
- Tweede Kamer (1999-2000), *Frequentiebeleid. Brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat*, 24 095, nr. 50
- Tweede Kamer (1999-2000), *Frequentiebeleid. Brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën*, 24 095, nr. 55
- Tweede Kamer (1999-2000), *Informatie- en communicatietechnologie. Verslag van een algemeen overleg*, 26 643, nr. 3
- Tweede Kamer (1999-2000), Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2000. Verslag van een algemeen overleg, 26 800 XII, nr. 62
- Tweede Kamer (1999-2000), *66ste Vergadering*, 66-4541, 6 april
- Tweede Kamer (1999-2000), *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1492
- Tweede Kamer (1999-2000), *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1769
- Tweede Kamer (1999-2000), *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1770
- Tweede Kamer (1999-2000), *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1771
- Tweede Kamer (2000-2001), *Frequentiebeleid. Verslag van een algemeen overleg op 19-10-2000 over de UMTS-veiling en de daarover gehouden persconferenties*, 24 095, nr. 58
- Tweede Kamer (2000-2001), *Frequentiebeleid. Brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat*, 24 095, nr. 61
- Tweede Kamer (2000-2001), *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 32
- UACG (1999), *Access to Second Generation Networks*, UACG(99)2, UMTS Auction, Consultative Group, <http://www.spectrumauctions.gov.uk/3gindex.htm>

- UBS Warburg (2000), *The State of the Netherlands. Evaluation UMTS-auction*, Steering Committee, London, 15 August
- UMTS Forum (1998), *Minimum Spectrum Demand per Public Terrestrial UMTS Operator in the Initial Phase*, UMTS Forum Report nr. 5
- WRC (2000), *WRC-2000 Decisions*, COM 5/24 en COM 5/25

Bijlage 1 Gebruikte afkortingen

AMM	Aanmerkelijke Marktmacht
CDMA	Code Division Multiple Access
CPB	Centraal Planbureau
DGTP	Directoraat-Generaal Telecommunicatie en Post (ministerie van V&W)
ERC	Europese Radio Comité
EU	Europese Unie
EZ	(ministerie van) Economische Zaken
FDD	Frequency Division Duplex
GPRS	General Packet Radio Services
GSM	Global System for Mobile communications
IMT-2000	International Mobile Telecommunication 2000
IRG	Independent Regulators Group
ITU	International Telecommunication Union
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NRA	National Regulating Agency
ONP	Open Network Provision
OPT	Overlegorgaan Post en Telecommunicatie
OPTA	Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit
OVB	Onderzoeks- en Verificatiebureau van de Tweede Kamer
TDD	Time Division Duplex
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
V&W	(ministerie van) Verkeer en Waterstaat
WTO	World Trade Organization
WLL	Wireless Local Loop
WRC	World Radiocommunication Conference

Bijlage 2 Geïnterviewde personen

DATUM	INSTELLING	PERSOON/PERSONEN
5 maart 2001	Centraal Planbureau (CPB)	Dr. M.F.M. Canoy (Hoofd afdeling Regulering en Marktwerking)
9 maart 2001	Ben Nederland B.V.	Dhr. H. van der Heiden (Directeur In- en Externe Betrekkingen), dhr. M. Buitelaar (Directeur Strategie), mr. drs. M.D. Beerepoot (Directeur Juridische Zaken)
14 maart 2001	Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA)	Prof. dr. J.C. Arnbak (Voorzitter van het college), ir. H.R. de Kleijn (Senior Adviseur, Afdeling Eindgebruikersmarkt)
23 maart 2001	CentER, Katholieke Universiteit Brabant	Prof. dr. E.E.C. van Damme (Hoogleraar Micro-economie)
26 maart 2001	Telfort Holding BV	Mr. A.J. aan de Stegge (Chief Executive Officer), ir. T. Morelisse (Vice President Strategy & Business Development), mevr. mr. H. Feije (hoofd Juridische Zaken en Regelgeving)
9 april 2001	CREED, Universiteit van Amsterdam	Prof. dr. A.J.H.C. Schram (Hoogleraar Experimentele Economie)
10 april 2001	Versatel Telecom International N.V.	Mr. M.A.J.M. van der Heijden (Chief Regulatory Officer & VP Public Affairs), mevr. dr. M.L. Verberne (Regulatory Council)
18 april 2001	KPN Royal Dutch Telecom	Dhr. G. Hofsteenge (Vice President Group Director Strategy & Business Development), mr. P.C. Knol (Senior Legal Counsel)
20 april 2001	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Dr. A.G.M. Driedonks (t/m 31-12-2000 plaatsvervangend Directeur-Generaal Telecommunicatie en Post)
23 april 2001	WorldCom International	Dhr. R.H.G.M. Rosendaal (Director Regulatory Affairs Netherlands)

26 april 2001	UBS Warburg	Dhr. C.L. Reilly (veilingmeester), dhr. R.J. Eddes (assistent veilingmeester), dhr. M. van der Kleij (Corporate Finance)
27 april 2001	Directoraat-Generaal Telecommunicatie en Post	Mevr. mr. N.M. Gijzen (DGTP), drs. F.G. Bos (DGTP)
1 mei 2001	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Mr. J.W. Weck (Directeur-Generaal Telecommunicatie en Post), dr. G.A.A.M. Broesterhuizen (Directeur Informatie Infrastructuur), ir. A.J.J. Meuleman (t/m 30- 4-2001 hoofd afdeling Infrastructuur)
2 mei 2001	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Dr. A.G.M. Driedonks (tweede gesprek; zie ook 20 april)
3 mei 2001	Libertel Vodafone	Mr. R.G.C.M. van Basten Batenburg (Directeur Beleid en Regelgeving), drs. R.F.J.M. Bongenaar (Directie Beleid en Regelgeving)
4 mei 2001	Dutchtone	Mr. N.J. Batelaan (Directeur Juridische Zaken & Externe Betrekkingen)
7 mei 2001	Directoraat-Generaal Telecommunicatie en Post	Mevr. mr. N.M. Gijzen (DGTP), drs. F.G. Bos (DGTP) (tweede gesprek; zie ook 27 april)
8 mei 2001	Overlegorgaan Post en Telecommunicatie	Dhr. J.C.Th. van der Doef (Voorzitter)
15 mei 2001	Ministerie van Financiën	Drs. W.L. Moerman (Directeur Financieringen), mevr. mr. Y. Peters (Financieringen), drs. A.M. Gielen (AFEP)
28 mei 2001	Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)	Drs. R.J.P. Jansen (plv. Directeur- Generaal), drs. A.J.M. Kleijweg (Expert Concurrentietoezicht)

Bijlage 3 Chronologisch overzicht

- feb. 1995 De Nota Frequentiebeleid verschijnt. Deze noemt uitdrukkelijk veiling als verdeelmechanisme voor schaarse frequentieruimte.
- 15-03-1995 Libertel en KPN verkrijgen de eerste vergunningen voor GSM in Nederland.
- juli 1995 Onderzoek van Coopers & Lybrand spreekt een zeer duidelijke voorkeur voor het veilingmechanisme uit.
- 13-12-1995 De minister van V&W stuurt de Tweede Kamer een brief, waarin ze aangeeft schaarse frequenties te willen verdelen door middel van een vergelijkende toets of veiling. Haar voorkeur gaat daarbij uit naar een veiling.
- 1996 Het UMTS Forum wordt opgericht.
- feb. 1998 De eerste veiling van frequenties voor mobiele telefonie in Nederland (DCS-1800) vindt plaats.
- 19-05-1998 De Europese ministers voor telecommunicatie en post gaan akkoord met een gecoördineerde invoering van UMTS. Allereerst moet de garantie worden gegeven dat deze nieuwe generatie mobiele telefoons in alle lidstaten kunnen worden gebruikt. Verder moeten hiervoor tijdig nieuwe frequenties beschikbaar worden gesteld.
- 16-07-1998 De voorbereiding vergunningverlening UMTS-frequenties gaat van start in Nederland. Het ministerie van V&W publiceert een Consultatiedocument.
- 10-09-1998 Het ministerie van V&W ontvangt de reacties uit het consultatieproces.
- 22-09-1998 Er vindt een workshop plaats over de belangrijkste bevindingen van het consultatieproces.
- 11-01-1999 De Tweede Kamer ontvangt een rapportage over de veiling DCS-1800-frequenties. Hierin wordt gesteld dat het gekozen veilingmodel adequaat was.
- 25-03-1999 Het ministerie van V&W stuurt het Beleidsvoornemen vergunningverlening naar het OPT.
- 02-04-1999 Het Beleidsvoornemen wordt voor advies naar de OPTA gestuurd.

- 14-04-1999 De eerste bespreking van het Beleidsvoornemen in het OPT.
- 07-05-1999 De OPTA brengt advies uit.
- 18-05-1999 Het ministerie van V&W stuurt het OPT een brief met aanvullende informatie over het Beleidsvoornemen.
- 26-05-1999 De tweede bespreking van het Beleidsvoornemen in het OPT.
- 17-06-1999 Het ministerie van V&W vraagt advies aan de NMa over het voornemen om het aantal vergunningen per marktpartij te beperken tot één.
- 24-06-1999 Het ministerie van V&W stuurt een brief met aanvullende informatie inzake additionele UMTS-frequenties naar het OPT.
- 08-07-1999 De derde bespreking van het Beleidsvoornemen in het OPT.
- 03-09-1999 De NMa steunt in haar advies het voornemen om het aantal vergunningen per marktpartij te beperken tot één.
- 09-09-1999 De vierde bespreking van het Beleidsvoornemen in het OPT.
- 06-10-1999 Het kabinet overlegt met de Tweede Kamer over de Digitale Delta. Het beleid t.a.v. UMTS is hierbij specifiek aan de orde.
- 01-11-1999 Het OPT brengt een rapport uit over haar bevindingen t.a.v. de beleidsvoornemens.
- 20-12-1999 CREED brengt advies uit over de voorgenomen veiling van frequenties voor "Wireless Local Loop". Bepaalde punten acht het ministerie ook relevant voor de UMTS-veiling.
- 01-01-2000 UBS Warburg wordt aangewezen als veilingmeester.
- 10-01-2000 CREED brengt een advies uit dat specifiek gericht is op de UMTS-veiling.
- 26-01-2000 Het vastgestelde Beleidsvoornemen wordt naar de Tweede Kamer gestuurd.
- 27-01-2000 De veilingprocedure wordt in het OPT besproken.
- 11-02-2000 De veilingopzet wordt in een aparte OPT-workshop besproken.
- 28-03-2000 Het OPT brengt een Rapport van bevindingen uit over de veilingopzet.
- 28-03-2000 De brief van het ministerie van V&W aan de Tweede Kamer met de definitieve Beleidskeuzen wordt besproken met de vaste commissies voor Verkeer en Waterstaat en voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Een meerderheid van de Kamer geeft het groene licht voor de veiling van vijf UMTS-vergunningen.

- 03-04-2000 In de Staatscourant wordt bekendgemaakt dat de frequentie-uitgifte van derde generatie mobiele telecommunicatie in Nederland per 12 april van start gaat.
- 05-04-2000 GroenLinks vraagt middels een motie om uitstel van de veiling.
- 10-04-2000 In de Staatscourant worden twee ministeriële regelingen gepubliceerd, die betrekking hebben op de vergunningverleningprocedure.
- 12-04-2000 Het aanvraagdocument voor de te vergeven UMTS-vergunningen is opvraagbaar.
- 20-04-2000 De door GroenLinks ingediende motie wordt verworpen.
- 27-04-2000 Adviseur UBS Warburg laat de Nederlandse overheid weten dat potentiële toetreders Nederland als een moeilijke “entry strategy” zien, omdat er vijf vergunningen te koop zijn en er al vijf spelers op de Nederlandse markt actief zijn. Volgens UBS kan deze verhoudingsgewijs milde concurrentie leiden tot een lagere waardering dan in andere landen.
- 30-04-2000 Minister Zalm antwoordt in Het Buitenhof op de vraag of de veiling van de Nederlandse UMTS-frequenties *f* 20 mld zal opbrengen dat dit “best eens zou kunnen”.
- 01-05-2000 Een woordvoerder van het ministerie van Financiën betitelt deze uitspraken als “een slag in de lucht.”
- 08-05-2000 Versatel dient bij de staatssecretaris een bezwaarschrift in tegen de bekendmaking in de Staatscourant van 3 april 2000 inzake de uitgifte van frequenties.
- 10-05-2000 Potentiële aanvragers hebben de laatste mogelijkheid om de staatssecretaris vragen te stellen over de vergunningverleningprocedure. KPN, Libertel, Telfort, Dutchtone en Ben sturen de staatssecretaris een gezamenlijke brief waarin ze protesteren tegen de veiling van nieuwe frequenties. De bedrijven zeggen geschrokken te zijn van de “exorbitante bedragen” die ze naar verwachting moeten neertellen en vrezen dat de telecomsector hierdoor onnodig beschadigd zal worden.
- 17-05-2000 Uiterlijke datum waarop de ingediende vragen over de vergunningverleningprocedure door het ministerie van V&W beantwoord moeten zijn.

- 05-06-2000 De vergunningaanvraagprocedure sluit. Er zijn in totaal tien aanvragen ingediend. Dit betreft alle vijf GSM-operators die reeds in Nederland actief zijn (KPN, Libertel, Dutchtone, Telfort en Ben) en vijf nog niet op de Nederlandse markt actieve operators.
- 09-06-2000 Emiel Maasland wijst in een artikel in ESB (“Veilingmiljarden zijn een fictie”, 85 (4259), blz. 479) op tekortkomingen in het veilingontwerp. In een reactie hierop stelt het ministerie van Financiën per brief d.d. 13 december 2000 dat in de gevraagde adviezen tijdens de voorbereiding de naar voren gebrachte punten niet zijn meegenomen.
- 15-06-2000 Het door Versatel ingediende bezwaarschrift wordt door de staatssecretaris niet ontvankelijk verklaard, omdat zij van mening is dat het geen besluit betreft waartegen bezwaar en beroep openstaat.
- 16-06-2000 Werkdocument 127 (“Auctions and precautions: overbidding in spectrum auctions and its possible impact”) van het CPB verschijnt.
- 19-06-2000 Er wordt besloten dat alle ingediende aanvragen in behandeling worden genomen. Wel wordt omtrent twee aanbieders advies gevraagd aan de NMa (dit betreft Libertel en NTL Nederland).
- 27-06-2000 Er zijn nog acht aanvragers over. Een partij trok zijn aanvraag zonder nadere motivering in en 3G-Blue (Ben) en T-Mobil (Deutsche Telekom) zijn een samenwerkingsverband aangegaan.
- 28-06-2000 De NMa stuurt het ministerie twee brieven. In de eerste zegt zij geen aanleiding te zien om m.b.t. Libertel de ontstane positie van Vodafone Airtouch als aandeelhouder in France Télécom te onderzoeken. In de tweede brief concludeert de mededingingsautoriteit dat o.b.v. de ter beschikking staande gegevens geen aanleiding bestaat om aan te nemen dat NTL Nederland in onvoldoende mate onafhankelijk is van France Télécom. Derhalve kunnen NTL Nederland en Dutchtone beide tot veiling worden toegelaten

- 29-06-2000 Versatel gaat tegen de beslissing van de staatssecretaris van 15 juni 2000 in beroep. Tevens dient het bedrijf een verzoek in om voorlopige voorziening.
- 01-07-2000 Het Financieele Dagblad meldt dat Versatel bij de Europese Commissie aan de bel heeft getrokken omdat geen vergunning is gereserveerd voor nieuwkomers. Volgens het bedrijf kan dit de biedingen tot een onacceptabel hoog niveau opdrijven.
- 03-07-2000 Versatel trekt haar schorsingsverzoek bij de rechtbank in.
- 03-07-2000 Alle acht aanvragers worden tot de veiling toegelaten.
- 03-07-2000 Verschillende krantenberichten maken melding van het feit dat KPN en Hutchison overwegen om gezamenlijk een UMTS-vergunning in o.m. Duitsland en België te verwerven. Naar aanleiding hiervan stelt de NMa een onderzoek in.
- 03-07-2000 Versatel dreigt zich terug te trekken uit de strijd om een UMTS-vergunning als het bedrijf niet voor 6 juli (het begin van de veiling) een financieel sterke partner vindt.
- 04-07-2000 Versatel verzoekt op grond van de WOB inzicht te verkrijgen in de aanvragen van NTL Nederland en Dutchtone.
- 05-07-2000 Eurocommissaris Liikanen stelt in antwoord op schriftelijke vragen van Europarlementariër Van Velzen (CDA) dat de Europese Commissie niet van plan is in te grijpen in de Nederlandse veiling, omdat de overheid zich aan de wet heeft gehouden. Wel wordt de Nederlandse veiling scherp in de gaten gehouden.
- 05-07-2000 Hutchison trekt zijn aanvraag zonder verdere uitleg terug.
- 06-07-2000 De eerste veilingdag. Zo'n twintig minuten voor de start van de eerste biedronde meldt NTL Nederland de staatssecretaris dat het zich uit de veiling terugtrekt. In de eerste biedronde biedt één deelnemer het voor kavel B vastgestelde minimumbedrag, terwijl de overige deelnemers gebruikmaken van hun paskaarten. Ook in de tweede en derde ronde worden door deze vijf deelnemers paskaarten gebruikt, zodat het biedproces pas na de eerste ronden op gang komt.
- 17-07-2000 De twaalf lidstaten van de EMU maken bekend de opbrengst van de veiling van de UMTS-vergunningen in te zetten voor reductie van de staatsschuld.

- 21-07-2000 Versatel ontvangt om 16.00 uur een brief van Telfort en ervaart deze als bedreigend.
- 23-07-2000 Versatel stuurt deze brief – vergezeld van een eigen analyse – naar de staatssecretaris, met het verzoek Telfort uit te sluiten van de veiling wegens overtreding van het veilingreglement.
- 24-07-2000 Voor aanvang van de eerste biedronde van die dag bekijken vertegenwoordigers van V&W met de landsadvocaat en de veilingmeester het verzoek van Versatel en wijzen dit verzoek af. Deze beslissing wordt om 10.00 uur aan Versatel meegedeeld. Om 10.45 uur heeft het veilingteam telefonisch contact met de NMa om de mededingingsaspecten van de ontstane situatie te toetsen. Volgens de NMa bestaan er geen indicaties van onderling afgestemd gedrag of van andere mededingingsbeperkingen. Later die ochtend wordt deze eerste reactie schriftelijk bevestigd. Vervolgens maakt Versatel bezwaar tegen de afwijzing van haar verzoek en vraagt om de veiling op te schorten, maar ook dit verzoek wordt afgewezen. Voorts maakt Versatel bezwaar tegen de weigering van de veilingmeester handhavend op te treden. Iets na 14.00 uur deelt Versatel mee af te zien van een bod in de volgende ronde. Versatel brengt inderdaad geen bod meer uit, dus nadat de veilingmeester heeft vastgesteld dat op elk kavel wel een geldend bod door een van de overige partijen is uitgebracht, is de veiling na 13 dagen en 305 biedronden beëindigd (zie bijlage 5 voor de resultaten van de veiling).
- 25-07-2000 De Tweede Kamer wordt per brief door de staatssecretaris geïnformeerd over het verloop van de veiling:
- “Het primaire doel van de veiling was een zo goed mogelijke verdeling van het schaarse spectrum met als eindresultaat een markt met deelnemers die in concurrentie diensten aan consumenten aanbieden. Maximalisatie van de opbrengst stond niet voorop. (...) De veiling is ordelijk verlopen en tijdens de veiling is tussen de partijen, ondanks hun relatief geringe aantal, de concurrentie duidelijk zichtbaar geweest, onder meer door levendig biedgedrag waarbij partijen tijdens het bieden veelvuldig wisselden van kavel. Op grond van mijn ervaringen tot dusver ben ik van

mening dat het veilinginstrument in zijn algemeenheid het meest geschikte instrument is om schaarste in de ether te verdelen. Het is objectief, transparant en non-discriminatoire. Op deze wijze is de consument uiteindelijk het beste gediend.”

- 26-07-2000 De Europese Commissie start een enquête onder de lidstaten naar het verloop van de uitgifte van UMTS-frequenties.
- 28-07-2000 Versatel maakt bezwaar tegen het besluit van de veilingmeester de biedingen van Telfort op 24 juli 2000, in het bijzonder het laatste bod van Telfort, geldig te verklaren.
- 28-07-2000 Alle correspondentie inzake de gebeurtenissen rond de terugtrekking van Versatel wordt door het ministerie van V&W openbaar gemaakt.
- 31-07-2000 De Europese Commissie dient een schriftelijk verzoek in om algemene informatie over de UMTS-veiling te verkrijgen. Volgens het ministerie van V&W staat dit verzoek los van het verloop van de Nederlandse veiling.
- 01-08-2000 Per brief stelt Versatel zowel de staat als de veilingmeester aansprakelijk voor alle schadelijke gevolgen die uit het – volgens Versatel – tekortschietend toezicht van de veilingmeester kunnen voortvloeien.
- 09-08-2000 Het verzoek van Versatel (van 4 juli 2000 om inzage in de aanvragen van NTL Nederland en Dutchtone) wordt gedeeltelijk geweigerd, omdat de gevraagde documenten bedrijfsvertrouwelijke informatie bevatten.
- 09-08-2000 Versatel dient bezwaar in tegen de beslissing van de staatssecretaris om het laatste bod van Telfort geldig te verklaren en tegen het besluit o.g.v. artikel 25 van Regeling Veiling.
- 17-08-2000 De Tweede Kamer vraagt minister Zalm om uitleg over de teleurstellende opbrengst van de UMTS-veiling in Nederland. De Kamer heeft de stellige indruk dat de veiling beter had gekund en plaatst vraagtekens bij de veilingprocedure.
- 25-08-2000 De PvdA wil dat de Tweede Kamer een eigen onderzoek door externe deskundigen instelt naar de gang van zaken rond de veiling van UMTS-frequenties.

- 28-08-2000 Per brief wordt de op 31 juli 2000 gevraagde informatie aan de Europese Commissie verstrekt.
- 28-08-2000 Versatel tekent bij ministerie van V&W bezwaar aan tegen de uitgifte van de UMTS-vergunningen; mocht het ministerie hieraan geen gehoor geven dan zal het bedrijf naar de bestuursrechter stappen.
- 01-09-2000 De rechtbank van Rotterdam behandelt het beroep van Versatel van 29 juni.
- 01-09-2000 Standard & Poor's verlaagt KPN's kredietwaardigheid.
- 04-09-2000 Minister Zalm en staatssecretaris De Vries sturen de Tweede Kamer een uitgebreide brief over de gang van zaken betreffende de veiling.
- 05-10-2000 Ben maakt bekend dat Deutsche Telekom via dochter T-Mobile International een belang van 50% min één aandeel in het bedrijf neemt.
- 13-10-2000 De rechtbank te Rotterdam doet uitspraak. De staatssecretaris moet alsnog nader ingaan op de bezwaren die Versatel in de aanloop naar de veiling bij het ministerie indiende. Versatel maakte bezwaar tegen keuze van de staatssecretaris om frequenties via veiling te verdelen. Ook was het bedrijf het oneens met het aantal van vijf te veilen UMTS-frequenties. De staatssecretaris stelde destijds dat het hier niet om besluiten ging waartegen bezwaar kan worden gemaakt, maar dat standpunt is volgens de rechtbank onjuist.
- 19-10-2000 Staatssecretaris De Vries en minister Zalm geven in de Tweede Kamer een mondelinge toelichting op hun schriftelijke uiteenzetting van 4 september 2000 over de gang van zaken aangaande de UMTS-veiling.
- 01-11-2000 De staatssecretaris vraagt de NMa onderzoek te doen naar het onderlinge contact dat Versatel en Telfort op de eerste dag van de veiling (d.d. 6 juli 2000) hadden. Deze ontmoeting had mogelijk betrekking op de inhoud van de veiling.
- 01-11-2000 Hoorzitting bezwaarschriften Versatel. Betreft bezwaarschrift tegen Bekendmaking UMTS, bezwaren tegen UMTS-vergunningverlening en bezwaren inzake het verloop van de veiling.

- 03-11-2000 De NMa doet zowel bij Versatel als bij Telfort een inval.
- 14-12-2000 De Tweede Kamer nodigt – door middel van een advertentie in de Staatscourant – onderzoeksbureaus uit offerte uit te brengen voor een onafhankelijk onderzoek naar de UMTS-veiling (“second opinion”).
- 15-01-2001 Het bezwaar van Versatel tegen de veiling wordt voor de tweede maal door de staatssecretaris afgewezen.
- 26-01-2001 De opbrengst van de broadband PCS-veiling in de VS bedraagt 16,9 miljard dollar.
- 02-02-2001 De staatssecretaris stuurt de Kamer een brief waarin uit de UMTS-veiling getrokken lessen worden besproken. De Europese Commissie stelt naar aanleiding van twee klachten met betrekking tot de vergunningverlening voor IMT-2000 in Nederland de staatssecretaris een aantal vragen.
- 21-02-2001 Versatel stelt beroep in bij de bestuursrechter tegen de (nieuwe) beslissing van de staatssecretaris van 15 januari inzake het bezwaar tegen de Bekendmaking UMTS.
- 22-02-2001 De NMa concludeert dat Versatel en Telfort niet onderling hebben samengespannen om de UMTS-veiling te beïnvloeden.
- 28-02-2001 Ben roept de concurrenten op om na te denken over het gezamenlijk aanleggen van een UMTS-netwerk. Dit naar aanleiding van het voorstel van enkele Duitse aanbieders om de netwerkkosten te delen.
- 07-03-2001 Vodafone denkt dat het zeker twee keer zo lang zal duren dan oorspronkelijk werd verwacht om in Europa voldoende dekking te creëren om UMTS bruikbaar te maken.
- 14-03-2001 Eurostat maakt bekend dat de verschillende UMTS-veilingen in Europa een gunstig effect hebben gehad op de staatskas. Over het jaar 2000 gezien bedroeg het gemiddeld begrotingsoverschot 1,2 procent van het BBP. In de eurozone was sprake van een overschot ter grootte van 0,3 procent. Ter vergelijking: in 1999 bestond nog een tekort van respectievelijk 0,6 en 1,2 procent.
- 20-03-2001 Europees Commissaris Liikanen zegt in het Europese Parlement dat hij persoonlijk wel voelt voor een regeling die telecombedrijven financiële lucht geeft. In een discussiestuk

- stelt Liikanen dat de mineurstemming op de beurzen hem zorgen baart. Ook is hij uiterst kritisch over het feit dat lidstaten zulke verschillende regels hanteren bij het verdelen van de licenties.
- 27-03-2001 Het ministerie beantwoordt per brief de vragen die de Europese Commissie op 16 februari schriftelijk gesteld heeft (Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001), *Brief aan de Europese Commissie: Vergunningverleningprocedure voor IMT-2000*, 27 maart)
- 29-03-2001 De vijf aanbieders van mobiele telefonie in Nederland schrijven de staatssecretaris een gezamenlijke brief, waarin ze de Nederlandse overheid wanbeleid ten aanzien van het plaatsen van antennes voor UMTS verwijten.
- 02-04-2001 De staatssecretaris stuurt Versatel een uitgebreide brief waarin ze de door Versatel ingediende bezwaren tegen de vergunningverlening in het algemeen en de bezwaren tegen het verloop van de UMTS-veiling ongegrond verklaart (Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001), *Brief aan Versatel. Beslissing inzake vier bezwaarschriften tegen de IMT-2000 vergunningverlening*, 2 april, en *idem, inzake vijf bezwaarschriften*, 2 april).
- 03-04-2001 Het Financieele Dagblad meldt dat British Telecom de kosten van het uitbouwen van een UMTS-netwerk in het VK wil delen met andere telecombedrijven.
- 03-04-2001 De NMa is van mening dat aanbieders van mobiele telefonie niet zondermeer samen een UMTS-netwerk mogen bouwen. Tijdens een discussiebijeenkomst stelt directeur-generaal Kist: "Eventuele voordelen moeten worden doorgegeven aan de consument. (...) Er moet wel voldoende concurrentie blijven."
- april 2001 Versatel stapt naar de bestuursrechter. Van der Heijden: "We willen aantonen dat de overheid verkeerd gehandeld heeft."
- 10-04-2001 Het Financieele Dagblad meldt dat de Europese telecombedrijven met de Europese Investeringsbank in gesprek zijn over financiële steun.
- 11-04-2001 Kredietbeoordelaar Moody's verlaagt de kredietwaardigheid van de Europese telecombedrijven.

- 12-04-2001 Versatel stelt beroep in bij de bestuursrechter tegen de beslissingen van de staatssecretaris van 2 april 2001 inzake het bezwaar tegen de UMTS-vergunningverlening en tegen het verloop van de veiling.
- 13-04-2001 De staatssecretaris informeert de Kamer per brief over de reactie van de OPTA op een brief van Versatel, waarin dit bedrijf – mede namens een aantal andere aanbieders van mobiele spraaktelefonie – haar bezorgdheid uitspreekt over de wijze waarop de mededinging in de markt voor vaste telefoniediensten in Nederland over het algemeen wordt verwezenlijkt (Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001), *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer: Brief Versatel*, 13 april). De aandacht richt zich in dit kader voornamelijk op de problemen in verband met carrierpreselectie en price squeeze.
- 29-04-2001 KPN-dochter E-Plus bevestigt dat het een deel van haar GSM-netwerk verhuurt aan de Duitse operators 3G en MobilCom. Deze bedrijven willen de netwerkcapaciteit van E-Plus gebruiken om in Duitsland GPRS-diensten aan te bieden.

Bijlage 4 Deelnemers aan het OPT

Het OPT is een overlegorgaan waarin overheid, marktpartijen en belangengroepen deelnemen aan overleg over beleid op het terrein van post en telecommunicatie. Iedere marktpartij (of anderszins betrokkene) kan zich voor het OPT aanmelden. De minister van Verkeer en Waterstaat wijst de organisaties of andere personen aan, die in dit overlegorgaan vertegenwoordigd kunnen zijn. Deelnemers aan het OPT zijn (o.b.v. de notulen van OPT-vergaderingen in de periode dat de veiling werd voorbereid):

Ben Ned. BV (3G-Blue)	Bestaande GSM-aanbieder
BTG	Aanbieder info-systemen
DGTP	V&W
DMSA	Belangenorganisatie van bedrijven die zich Bezighouden met interactieve marketing
Dutchtone	Bestaande GSM-aanbieder
Enertel	Telecombedrijf
EZ	Ministerie van Economische Zaken (formeel waarnemer)
Hermes Railtel	Cross-border carrier
IBM/GEIS/EDS	IT-bedrijven
KPN	Bestaande GSM-aanbieder
Libertel	Bestaande GSM-aanbieder
MCI WorldCom	Telecombedrijf
NETELCOM	Leverancier telecom apparatuur
NLIP	Vereniging Nederlandse Internet Providers
NOZEMA	Nederlandse Omroep-Zender Maatschappij
OCW	Ministerie
RCO	Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties
Telfort	Bestaande GSM-aanbieder
VECAI	Koepelorganisatie Nederlandse kabelbedrijven
VEFICA	Nederlandse Vereniging van Fabrikanten en Importeurs van Componenten van Antenne- inrichtingen
Vereniging ICT-NL	Vereniging van Nederlandse ICT-bedrijven
Versatel	Telecombedrijf
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Bijlage 5 Overzicht biedproces

Datum	Kavel A		Kavel B		Kavel C		Kavel D		Kavel E		Opbrengst
	Hoogste bieder	Bod	Hoogste bieder	Bod	Hoogste bieder	Bod	Hoogste bieder	Bod	Hoogste bieder	Bod	
6 juli 2000	Telfort	0,2	Libertel	100,0	Dutchtonee	0,3	Ben	0,2	Versatel	0,4	101,1
7 juli 2000	Telfort	12,2	Libertel	100,0	Dutchtone	0,3	Ben	0,2	Versatel	0,4	113,1
10 juli 2000	Telfort	121,1	KPN	133,1	Dutchtone	0,3	Ben	0,2	Versatel	0,4	255,1
11 juli 2000	Libertel	459,9	KPN	459,5	Dutchtone	0,3	Ben	0,2	Versatel	0,4	920,3
12 juli 2000	Libertel	556,5	KPN	556,0	Dutchtone	1,9	Versatel	1,8	Ben	1,8	1.118,0
13 juli 2000	Libertel	556,5	KPN	556,0	Telfort	4,5	Versatel	4,3	Ben	4,3	1.125,6
14 juli 2000	Libertel	556,5	KPN	556,0	Dutchtone	12,8	Telfort	11,1	Ben	10,1	1.146,5
17 juli 2000	Versatel	612,2	KPN	556,0	Dutchtone	40,2	Telfort	34,8	Libertel	40,0	1.283,2
18 juli 2000	Telfort	673,4	KPN	672,7	Ben	130,0	Versatel	106,5	Libertel	130,0	1.712,6
19 juli 2000	KPN	896,3	Libertel	896,6	Dutchtone	275,0	Ben	297,8	Versatel	277,2	2.642,9
20 juli 2000	Libertel	1.084,4	Telfort	1.188,0	Dutchtone	490,0	Ben	535,0	Versatel	445,2	3.742,6
21 juli 2000	Libertel	1.312,0	KPN	1.306,8	Ben	789,0	Versatel	861,5	Dutchtone	791,3	5.060,6
24 juli 2000	Libertel	1.573,0	KPN	1.567,0	Dutchtone	960,0	Telfort	947,6	Ben	870,4	5.918,0

De weergegeven bedragen (in mln. gld) en namen van de partijen hebben betrekking op de stand van zaken aan het einde van de desbetreffende dag.

Bron: <http://www.biedingenumts.nl>

Bijlage 6 Enquête over roamingverplichtingen in het buitenland

Door middel van een enquête onder de nationale toezichthouders (NRA), heeft het onderzoeksteam geïnventariseerd hoe uiteindelijk in de diverse Europese landen is omgegaan met roaming. Eerst worden de vragen weergegeven zoals die zijn voorgelegd aan de NRA van Nederland, België, Zweden, VK, Italië, Oostenrijk, Luxemburg, Denemarken, Noorwegen, Ierland, Frankrijk, Duitsland, Portugal, Spanje en Zwitserland. Daarna worden de ontvangen antwoorden eerst per onderwerp samengevat en vervolgens in een schema kort weergegeven.

Gestelde vragen:

1. Is national roaming between GSM-incumbents and new entrants without GSM-license mandatory in your country?
2. Is roaming mandatory for telephone services only or also for data services?
3. Which operators are obliged to offer national roaming (e.g. only operators with significant market power or all operators)?
4. For which period is national roaming mandatory (e.g. minimal coverage requirement by UMTS-provider, maximum number of years)?
5. On what basis is the fee for national roaming determined (e.g. retail minus or total cost oriented)?
6. Are there other important conditions for national roaming?
7. Are there examples of voluntary national roaming contracts on a commercial basis?
8. Do you think voluntary national roaming can be expected when there is no specific regulation to ensure this?
9. Did or do new entrants (without an existing GSM-network) have possibilities to obtain a GSM-license?
10. Has a part of the UMTS-spectrum been reserved for companies without a GSM-network?
11. Does the National Regulation Agency have instruments to stimulate reasonable, proportional and non-discriminatory roaming?
12. Do you think the national roaming conditions in your country were optimal?

Uit de ontvangen antwoorden²¹⁷ zijn de volgende conclusies te trekken.

- Vrijwel alle landen geven aan dat roaming tussen UMTS en GSM door middel van regulering verplicht is. Daarbij zijn de volgende opmerkingen te maken:
 - In Nederland is de verplichting onzeker. Deze verplichting geldt alleen indien is voldaan aan twee voorwaarden:
 - (1) Er is een partij met AMM op de markt voor mobiele telefonie aangewezen. Het is onzeker hoelang dit nog het geval zal zijn. Deze onzekerheid komt voort uit marktontwikkelingen (de mate van concurrentie op de betreffende markt) en veranderingen in de wetgeving (in de nieuwe wetgeving die op dit moment wordt voorbereid, is wellicht sprake van een andere marktafbakening en andere criteria om een AMM-positie vast te stellen).
 - (2) De verplichting tot het leveren van roaming valt onder de verplichtingen die AMM-partij heeft. Onder de huidige Nederlandse wetgeving is dit alleen het geval als roaming een vorm is van 'bijzondere toegang'. Het is nog onzeker of dat inderdaad zo is.
 - In Luxemburg is nog niet definitief beslist, maar is een verplichting wel voorgenomen.
 - In Zweden geldt de verplichting voor toegang tot netwerken en niet voor Service Providers.
 - In Duitsland geldt de verplichting via de verplichte aanbidding van diensten door operators aan Service Providers.
 - In Portugal is in de beauty contest de voorkeur gegeven aan partijen die roaming aanbieden.
- De bedrijven die verplicht zijn roaming aan te bieden zijn de volgende:
 - In Nederland en Noorwegen alleen bedrijven met AMM.
 - In het VK twee bedrijven, omdat ze vrijwillig die verplichting hebben aanvaard.
 - In Zweden alle GSM-bedrijven die minimaal 5 jaar bestaan.
 - In België, Italië, Oostenrijk, Ierland, Frankrijk, Zwitserland en Duitsland alle GSM-UMTS-aanbieders.
 - In Luxemburg naast de GSM-UMTS-aanbieders ook de GSM-aanbieders met AMM.

²¹⁷ Alleen van Spanje is geen antwoord ontvangen.

- In Denemarken alle GSM-aanbieders.
- Voor nagenoeg alle landen geldt de verplichte roaming niet alleen voor telefoon- maar ook voor datadiensten (bijv. GPRS). Uitzonderingen hierop zijn:
 - In Nederland is onduidelijk of roaming ook geldt voor datadiensten.
 - In Noorwegen is nog niet vastgesteld of roaming ook geldt voor datadiensten.
- De periode waarvoor roaming verplicht is, is in de meeste landen vastgelegd, waarbij veelal zowel een minimale dekkingseis van de UMTS-only aanbieder geldt alvorens de verplichte roaming aanvangt en tevens een maximale verplichtingsduur in jaren is vastgelegd. Uitzonderingen hierop zijn:
 - In Nederland is de verplichte roaming afhankelijk van de AMM-aanwijzing die onzeker is wat betreft duur.
 - In Zweden wordt geen minimale dekkingseis gehanteerd.
 - In Luxemburg is nog niet beslist over de periode waarvoor roaming geldt.
 - In Denemarken, Duitsland en Noorwegen is geen beperking opgelegd.
- Het tarief voor verplichte roaming wordt in de meeste landen getoetst aan non-discriminatie ten opzichte van behandeling van eigen klanten door de operator of vastgesteld op basis van kosten of retail-mintarieven. Daarbij zij opgemerkt dat in de praktijk moet blijken wat de exacte consequenties zijn van algemene principes als non-discriminatie en kostengeoriënteerde tarieven voor de hoogte van de tarieven omdat de vaststelling van tarieven primair wordt overgelaten aan de markt en de NRA pas toetst bij geschillen. Een aantal landen heeft andere regelingen:
 - In Nederland moet roaming geleverd worden tegen redelijke voorwaarden (onduidelijk is wat dit inhoudt).
 - In Zweden en in Portugal moet roaming worden geleverd tegen marktconforme tarieven.
- In de meeste landen zijn geen voorbeelden bekend van vrijwillige roamingcontracten. Uitzondering zijn:

- Nederland, waar een GSM-GSM roamingcontract is afgesloten (waarvan de voorzitter van de OPTA heeft opgemerkt dat de voorwaarden niet bevredigend zijn).
 - Italië, waar roamingcontracten zijn afgesloten voor GSM-GSM (voorwaarden zijn niet bekend).
 - Denemarken, waar drie roamingcontracten zijn afgesloten voor GSM-GSM.
 - Duitsland, waar één roamingcontract is afgesloten tussen GSM en UMTS.
- Over de vraag of vrijwillige roamingcontracten tussen GSM en UMTS zullen worden afgesloten als er geen verplichtende regulering is, zijn de meningen verdeeld:
 - Nederland geeft aan dat dit niet te verwachten is tegen retail-mintarieven (de voorzitter van de OPTA geeft aan dat na twee jaar Telfort, Dutchtone en Ben er niet in geslaagd zijn bevredigende afspraken met de twee grotere aanbieders te maken over roaming).
 - Zweden, het VK en Frankrijk geven aan dat dit niet te verwachten is.
 - De overige landen geven aan dat het moeizaam zal gaan, onduidelijk is wat er gaat gebeuren, afgewacht moet worden, er tegengestelde prikkels zijn, het kan bij complementaire diensten of dat men geen mening heeft.
 - Mogelijkheden voor UMTS-only-aanbieders om alsnog een GSM-licentie te verkrijgen (waardoor op lange termijn op het eigen GSM-netwerk geroamd kan worden) zijn voor een aantal landen aanwezig. Dit geldt niet voor Nederland (alles is al vergeven), België en het VK, terwijl in Duitsland, Frankrijk en Italië nog onzeker is of dit het geval zal zijn.
 - Alleen in het VK is een UMTS-kavel expliciet gereserveerd voor een nieuwkomer. In een aantal landen was wel een kavel beschikbaar voor een nieuwkomer doordat het aantal kavels groter was dan het aantal bestaande GSM-partijen. Het betreft hier België, Italië, Ierland, Portugal, Zwitserland en Frankrijk. In Luxemburg is nog niet over reservering voor een nieuwkomer beslist. Opgemerkt zij dat uit andere bronnen (www.cellular-news.com/3G/index2.htm) duidelijk is dat ook in Finland en Spanje een kavel voor een nieuwkomer beschikbaar was.

- Op de vraag of de nationale NRA instrumenten heeft om redelijke, proportionele en non-discriminatoire roaming te stimuleren antwoorden nagenoeg alle NRA's bevestigend. Uitzonderingen zijn Nederland, dat aangeeft dit alleen via de AMM-constructie te kunnen doen en Zweden dat aangeeft geen middelen te hebben om dit af te dwingen.
- Op de vraag of de NRA van mening is dat de roamingregelgeving optimaal was, wordt verschillend geantwoord:
 - Nederland en Zweden geven aan niet tevreden te zijn.
 - Denemarken, Portugal en Duitsland geven aan wel tevreden te zijn.
 - Het VK stelt dat geen klachten zijn ontvangen.
 - Italië is niet ontevreden, maar wacht de toekomst af.
 - Een afwachtende houding hebben Oostenrijk, Noorwegen en Frankrijk.
 - Luxemburg wacht met een oordeel tot definitieve vaststelling van de wetgeving.
 - België merkt op dat nieuwkomers blijkbaar niet overtuigd zijn, maar dat voor het niet verkopen van de laatste licentie mogelijk andere redenen aanwezig zijn.
 - Ierland geeft aan op dit punt geen visie te hebben.

Voor Spanje, dat niet geantwoord heeft op de enquête, is op basis van andere bronnen het volgende op te merken. In dit land hebben nieuwkomers roamingrechten op bestaande GSM- en PCS-1800-netwerken, met de volgende voorwaarden:

- de rechten beginnen vanaf het moment dat de nieuwkomer een minimale dekkinggraad heeft (steden met meer dan 250.000 inwoners) en de aanbieder die de roaming moet geven biedt een dienstenpakket aan met UMTS en GSM (of PCS-1800);
- roamingrechten gelden voor drie jaar, daarna is het afhankelijk van de onderhandelingen tussen nieuwkomer en bestaande aanbieder;
- tarieven worden – ook in het begin – vastgesteld op basis van onderhandelingen en zijn niet noodzakelijkerwijs kostengeoriënteerd (informatie van de OPTA).

Beknopt overzicht antwoorden NRA's op enquête

	Nederland	België	Zweden	VK	Italië	Portugal	Oostenrijk
Verplicht	Onzeker	Ja	Ja (netwerken, niet voor Service Providers)	Ja, via vrijwillige wijziging in GSM-licentie	Ja	Voorrang bij beauty contest	Ja
Ook voor data	Onduidelijk	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Wie	GSM-aanbieders met AMM	UMTS-GSM aanbieders	GSM-aanbieders die min. 5 jaar bestaan	2 bedrijven, niet afhankelijk van AMM	UMTS-GSM aanbieders	Vrijwillig	UMTS-GSM aanbieders
Periode	Onduidelijk	Eerst 20% dekking, max. 8 jaar	Max. 7 jaar	Eerst 20% dekking, tot 2008	Eerst 10% dekking, max 5 jaar	Min. 5 jaar	Eerst 20% dekking, max. 4 jaar
Tarief	Redelijke voorwaarden	Vrij (moet vergelijkbaar zijn met eigen klanten) of opgelegd, dan retail min	Markt	Retail min	Kosten	Markt	Waarschijnlijk kosten georiënteerd, NRA kan ingrijpen bij discussie
Voorbeelden markt	GSM: 1	Nee	Nee	Nee	Alleen GSM	Ja	Nee
Contracten via markt?	Niet tegen retail-min	?	Nee	Nee	Afwachten	?	Tegenstrijdige prikkels
Mogelijkheden GSM-licentie	Nee, alles vergeven	Nee	Ja	Nee	Misschien	Nee	Ja
Reservering kavel nieuwkomers	Nee	Impliciet	Nee	Ja	Impliciet	Impliciet	Nee
Instrumenten stimuleren roaming	AMM	Opleggen voorwaarden	Geen mogelijkheden tot afdwingen voorwaarden	Ja, aanpassing licentie	Ja	Ja	Ja
Regulering optimaal	Nee	Voorwaarden hebben geen nieuwkomers overtuigd, maar daarvoor andere redenen?	Nee	Geen klachten	Niet ontevreden, wachten toekomst af	Ja	Moet afgewacht worden

Beknopt overzicht antwoorden NRA's op enquête (vervolg)

	Luxemburg	Denemarken	Noorwegen	Ierland	Frankrijk	Zwitserland	Duitsland
Verplicht	Is voorge-nomen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, via Service Provider
Ook voor data	Ja	Ja	Niet vastgelegd	Ja	Ja	Ja	Ja
Wie	UMTS-GSM aanbieders plus aanbieders met AMM	Alle aanbieders	AMM	UMTS-GSM aanbieders	Alle UMTS-GSM aanbieders	Alle UMTS-GSM aanbieders	Alle UMTS-GSM aanbieders
Periode	Nog niet beslist	Geen beperking	Geen beperking	Eerst 20% dekking, max. 5 jaar	Eerst 25% dekking, max. 6 jaar	Eerst 20% dekking, max. tot 2008	Directe aanvang, geen verdere eisen
Tarief	Niet-discriminerend	Transparant, objectief, niet-discriminerend	Kosten	Markt of bij geen contract via markt: Retail min	Niet-discriminerend, NRA kan interveniëren	Retail-min	Niet-discriminerend
Voorbeelden markt	Nee	3 (tussen 2G en 2G)	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja
Contracten via markt?	Kan bij complementaire diensten	Moeizaam	Weet niet	Geen visie	Nee	Ja	?
Mogelijkheden GSM-licentie	1 DSC1800 licentie	In recent verleden	Waarschijnlijk dit jaar	Ja, elke nieuwkommer krijgt dit	Niet bekend	Nee	Nee
Reservering kavel nieuwkomers	Nog niet	Nee	Nee	Impliciet	Impliciet	Impliciet	Nee
Instrumenten stimuleren roaming	Geen extra	NRA kan na bemiddeling voorwaarden opleggen	NRA kan voorwaarden opleggen	Ja	Ja	Ja	Ja
Regulering optimaal	Moet nog gezien worden, afhankelijk van definitieve wetgeving	Ja	Af te wachten	Geen visie	Af te wachten	Onbekend	Ja

