

Tilburg University

Veilen in de praktijk

van Damme, E.E.C.

Published in:
Economisch Statistische Berichten

Publication date:
1998

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
van Damme, E. E. C. (1998). Veilen in de praktijk: Mobiele telefonie-frequenties. *Economisch Statistische Berichten*, 83(4147), 284-288.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/241867557>

Veilen in de praktijk: Mobiele telefoniefrequenties

Article · January 1998

CITATIONS

2

READS

29

1 author:



[Eric Van Damme](#)

Tilburg University

512 PUBLICATIONS 5,231 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Bargaining [View project](#)



Multi-partner coordination [View project](#)



Veilen in de praktijk: mobiele telefonie-frequenties

Auteur(s):

Damme, E.E.C. van

Verbonden aan CentER, KUB. De auteur dankt Emiel Maasland, Pieter Ruys, Bernie Conlon, Henk op den Brouw en Sander Onderstal voor hun hulp en advies, en marktpartijen en het ministerie van V&W voor het verstrekken van de data.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4147, pagina 284, 10 april 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

telecom, veilingen

Was de veiling van frequenties voor mobiele telefonie ('DCS 1800') een succes? In deze bijdrage wordt aangetoond dat voor gelijke producten verschillende prijzen zijn betaald, zodat de uitkomst onmogelijk efficiënt kan zijn. De vermoedelijke oorzaak: gebrek aan transparantie in het gebruikte veilingmechanisme.

Nederland is het eerste Europese land waar gebruiksrechten voor etherfrequenties geveild werden. In februari kwamen 18 kavels van DCS-1800 frequenties, geschikt voor het aanbieden van mobiele telefonie, onder de hamer, in een veiling die de staat f 1,84 mrd opleverde. In de eerste reacties wordt, door de direct betrokken ministers Jorritsma en Zalm gesproken van een mooi resultaat en worden meer veilingen (o.a. voor commerciële radio en benzinstations) in het vooruitzicht gesteld. Zo stelde minister Jorritsma "Het doel van deze veiling was niet om de opbrengst zo hoog mogelijk te krijgen, maar om een zo eerlijk en transparant mogelijke verdeling van de frequenties te bereiken" ¹.

In deze bijdrage betoog ik dat het resultaat nog mooier had kunnen zijn. Niet alleen had de opbrengst hoger kunnen zijn, mijn stelling is dat ook de primaire doelen niet werden gehaald; het gebruikte veilingmechanisme was niet transparant en er is geen garantie dat de veiling tot een efficiënte allocatie geleid heeft. Een bewijs van deze beweringen vereist een gedetailleerde bestudering van de veilingregels en van de uitkomst van de veiling. Alvorens daartoe over te gaan, beschrijf ik het politieke proces dat uiteindelijk tot de veiling geleid heeft. Het proces is vooral interessant omdat het de macht illustreert die Europees mededingingscommissaris van Miert heeft, en omdat het laat zien dat de Tweede Kamer zich niet altijd van deze macht bewust is.

Het wetgevingsproces

Op de Nederlandse markt voor mobiele telefonie zijn op dit moment twee aanbieders actief, PTT-Telecom en Libertel. De PTT introduceerde haar GSM-netwerk in 1994 en Libertel volgde een jaar later. Zowel de PTT als Libertel verkreeg de vergunning indertijd om niet. De PTT had verworven rechten en Libertel verkreeg de vergunning nadat dit bedrijf een 'beauty contest' gewonnen had. De manier waarop Libertel indertijd de hoofdprijs in de wacht sleepte verdiende echter geen schoonheidsprijs en mede daarom besloot het kabinet in 1995 schaarse frequentierechten in het vervolg met gebruikmaking van het marktmechanisme toe te wijzen. Het voornemen te veilen werd aangekondigd in de *Nota Frequentiebeleid* waarin een kamermeerderheid zich kon vinden ².

In het oorspronkelijke wetsvoorstel dat het veilen van vergunningen mogelijk moet maken wordt voorgesteld één DCS-1800 licentie te veilen ³. De licentie geeft het recht gedurende vijftien jaar 15 MHz aan spectrum in de 1800 MHz-band ten behoeve van mobiele telefonie te gebruiken. De concurrerende GSM aanbieders, PTT-Telecom en Libertel, zullen van de veiling worden uitgesloten. Aan hen zal wel een naheffing worden opgelegd die gerelateerd aan de prijs die uit de veiling resulteert. Ten slotte wordt de nieuwe aanbieder exclusiviteit gegarandeerd: binnen drie jaar zal geen nieuwe veiling van DCS-1800 frequenties plaats vinden.

De memorie van toelichting stelt dat vanwege technische en economische redenen vooralsnog slechts één licentie geveild wordt ⁴. Er is krap ruimte voor twee aanbieders en door één toetreders exclusiviteit te bieden zal de concurrentie snel losbranden. De uitsluiting van bestaande GSM-aanbieders wordt gemotiveerd met een beroep op Richtlijn 96/2 van de Europese Commissie. Deze stelt expliciet dat GSM-vergunninghouders kunnen worden uitgesloten als kan worden aangetoond dat vergunningverlening aan hen de daadwerkelijke mededinging zou uitschakelen, in het bijzonder doordat hun machtspositie zou worden uitgebreid. De naheffing tenslotte wordt opgelegd om een gelijk speelveld te handhaven.

Enkele dagen nadat de Tweede Kamer dit voorstel unaniem heeft aanvaard ⁵, stuurt Europees Commissaris Van Miert minister Jorritsma een brief ⁶ waarin hij haar verzoekt de nieuwe wet vooralsnog niet op de selectie van de DCS-1800 aanbieders toe te passen, dit omdat hij bevreesd is voor klachten die tot vertraging zouden kunnen leiden. Inderdaad worden in juli zowel door Libertel als Enertel klachten bij de Commissie ingediend. Libertel klaagt over de schaarsteheffing, over het feit dat zij van de bieding uitgesloten is en over het feit dat niet alle beschikbare frequenties geveild worden. Boven de markt hangt op dat moment namelijk nog een groot pakket spectrum, ongeveer 50 MHz in de DCS-1800 band dat in gebruik is bij NOZEMA (videostraalverbinding voor de omroep) en dat voor eind mei 1998 vrij komt.

Met de Europese liberalisatierichtlijnen in de hand beoordeelt Van Miert de klacht. Ruwweg stellen deze richtlijnen onder andere dat de

overheid geen kunstmatige schaarste mag creëren (het aantal vergunningen mag alleen beperkt worden als frequenties schaars zijn), dat vergunningen op niet-discriminerende wijze moeten worden toegewezen, dat de overheid een gelijk speelveld moet creëren en dat uitsluiting alleen gerechtvaardigd is als anders de mededinging in gevaar zou komen. De Europese Commissie oordeelt dat het niet gerechtvaardigd is de NOZEMA-frequenties op de plank te houden, dat Libertel niet van deze frequenties mag worden uitgesloten en dat de exclusiviteitsperiode van drie jaar voor nieuwe aanbieders te lang is. Tenslotte veroordeelt de Commissie ook de naheffing jegens Libertel.

Dit laatste is enigszins verrassend: de Nederlandse regering had deze immers juist ingevoerd om het gelijke speelveld te garanderen. De nieuwe toetreders start in een achterstandspositie (hij heeft nog geen abonnees aan zich gebonden) en indien hij voor zijn vergunning zou moeten betalen zou hij zich in een nadelige positie bevinden ⁷.

Een en ander heeft wel tot gevolg dat de minister het wetsvoorstel drastisch moet aanpassen. Dit gebeurt ook. De naheffing jegens KPN en Libertel vervalt, de NOZEMA-frequenties worden in dezelfde veiling meegenomen, en KPN en Libertel mogen op deze frequenties bieden (ze mogen ze echter de eerste twee jaar niet gebruiken). Ondertussen is de minister ook in tijdnood gekomen, Richtlijn 96/2/EG dwingt immers de DCS-1800-vergunningen vóór 1 januari 1998 toe te wijzen. In de haast is er geen tijd meer het veilingontwerp nog uitgebreid te bespreken, de minister meldt de Kamer slechts dat zal worden vastgehouden aan het oorspronkelijke plan, van een multi-ronde simultane veiling, waartoe reeds in 1996 (toen nog slechts sprake was van een of twee licenties) besloten was. De vraag of in deze aanzienlijk meer complexe situatie het ontwerp wellicht aangepast moet worden komt niet aan de orde.

Wel discussieert de Eerste Kamer over hoe het aanbod verpakt moet worden ⁸. Waarom wordt het totale aanbod van 72 MHz aan DCS-1800 spectrum verdeelt in twee grote pakken van 15 MHz en in 16 kleintjes van gemiddeld 2,6 MHz? Waarom worden niet meer grote pakketten aangeboden, zeker nu de markt heeft aangegeven dat er vooral belangstelling is voor de grote landelijke vergunningen? Vooral de kamerleden Boorsma (CDA) en Zijlstra (PvdA) maken zich sterk voor meer grote pakketten. De minister argumenteert dat in dat geval alle flexibiliteit uit de markt wordt weggenomen, dat het beter is de markt de optimale grootte zelf te laten bepalen en dat de verdeling die nu wordt voorgesteld er toch toe kan leiden dat vier pakketten van elk 15 MHz gevormd worden. De Kamers volgen de minister, maar wellicht was op dit punt wat meer verzet op zijn plaats geweest. De wet wordt met algemene stemmen aangenomen, op 18 november 1997 door de Tweede Kamer, en een week later door de Eerste Kamer.

De veiling

De veiling begon op 12 februari 1998 om 9.00 uur en eindigde op 26 februari na 137 ronden. Plaats van handeling was de twaalfde verdieping van het Haagse Dorint Hotel waar de deelnemende partijen twee weken in gescheiden kamers waren ondergebracht. We beschrijven in het onderstaande het aanbod, de vraag, de veilingregels en het resultaat. Tenslotte beoordelen we het resultaat.

Het aanbod

Onder de hamer kwamen twee kavels (A en B) van elk 5 MHz E-GSM en 15 MHz DCS-1800 spectrum, alsmede 16 kavels van in totaal 42 MHz aan DCS-1800 spectrum ⁹. In de populaire pers werd gesproken over 'landelijke vergunningen' (de kavels A en B) en 'regionale licenties', maar deze benaming is misleidend. De kleine kavels kunnen overal in Nederland worden ingezet en door een aantal kleine kavels te kopen kan evenveel capaciteit gegenereerd worden als bij de grote. De enige verschillen zijn dat een groot kavel meer capaciteit heeft, en dat er andere rechten en plichten aan gekoppeld zijn: een koper van A of B is verplicht een landelijk dekkend net uit te rollen en heeft het recht tijdelijk gebruik te maken van de netwerken van KPN en Libertel ('roaming'). De verschillende kavels met hun kenmerken zijn vermeld in [tabel 1](#).

Tabel 1. De hoogste biedingen

De tabel bevat details over het DCS-1800 aanbod: het totale aantal frequenties per kavel (F), en het aantal frequenties daarvan dat ook in de grensstreken met België en Duitsland kan worden ingezet (kolom H), alleen bij België (B), alleen bij Duitsland (G) en het aantal frequenties dat niet in de grensstreek kan worden ingezet (kolom N). Deze restricties zijn opgelegd om interferentie problemen te voorkomen. Een frequentie staat gelijk aan 0,2MHz. Kavel A bevat dus 15 MHz aan spectrum.

kavel	aantal freq. (F)	waarvan prioriteit				winnaar	prijs f mln
		Duitsl. + België (H)	België (B)	Duits- land (G)	zonder prioriteit (N)		
A	75	25	12	12	26	Federa	600
B	75	25	12	12	26	Telfort	545
1	13	6	0	0	7	Libertel	40,4
2	12	12	0	0	0	KPN	40,2
3	13	0	0	0	13	Orange	38,0
4	12	0	12	0	0	Telfort	40,5
5	13	7	0	6	0	KPN	43,0
6	12	0	0	6	6	TeleDanmark	41,1
7	13	6	0	0	7	KPN	40,4
8	12	12	0	0	0	KPN	39,1
9	13	0	0	0	13	Orange	46,5
10	12	0	12	0	0	TeleDanmark	41,25
11	13	7	0	6	0	KPN	42,98
12	12	0	0	6	6	TeleDanmark	39,9
13	13	6	0	0	7	KPN	39,9
14	12	12	0	0	0	KPN	40,5
15	13	0	0	0	13	Libertel	45,5
16	22	6	12	4	0	TeleDanmark	71,5

De vraag

Participanten in de veiling waren, naast KPN en Libertel, vijf consortia die zich ingeschreven hadden voor alle kavels: Telfort, Federa, TeleDanmark, Orange/Veba en Airtouch ¹⁰. Telfort is een samenwerkingsverband van de NS met British Telecom. Het is sinds 1 juli 1997 een concurrent van PTT Telecom op het vaste net. Federa is een consortium met daarin T-Mobil (Deutsche Telekom), France Telecom, ABN Amro en Rabobank. Het werd in september 1997 gevormd, nadat kort tevoren een consortium rond Enertel (met daarin ABN-Amro, T-Mobil en Orange/Veba) uit elkaar geklapt was. France Telecom kocht in december vorig jaar, voor 1,7 mrd, het kabelbedrijf Casema van KPN. Volgens de populaire pers onderhandelt Federa momenteel met Enertel over overname van dat bedrijf (dat een licentie voor een vast net heeft). Ondertussen is Deutsche Telekom overigens alweer uit Federa gestapt. TeleDanmark is aandeelhouder (16,5%) in Belgacom en is actief in diverse landen in Noord, Midden en Oost-Europa. TeleDanmark is voor 42% eigendom van Ameritech, dat zelf ook weer een belang van 17,5% in Belgacom heeft. Orange/Veba is een samenwerkingsverband tussen Orange, dat actief is op de Britse mobiele markt en daar een marktaandeel van 14% heeft, en Veba, een Duits energiebedrijf dat actief is op de Duitse mobiele markt. Airtouch is een van de Amerikaanse Baby Bells. Het heeft zijn Europese hoofdkantoor in Den Haag en is voor 25% eigenaar van Belgacom Mobiel.

Het spel

De veiling is een simultane multi-ronde veiling. KPN en Libertel mogen alleen op de kavels 1 t/m 16 bieden, alle andere participanten mogen op alle kavels bieden. Men mag in elke ronde op net zoveel kavels bieden als men zelf wil, echter niet tegelijk op A en B. Het is toegestaan zichzelf te overbieden, maar een bod mag niet teruggetrokken worden. In de eerste ronde is het minimumbod voor elk kavel gelijk aan nul.

Bij het begin van elke nieuwe ronde verkrijgt elke deelnemer informatie over wat in de vorige ronde gebeurd is. In het bijzonder wordt van elk kavel vermeld hoeveel biedingen er in die ronde geweest zijn, wat het hoogste bod was en hoe vaak het hoogste bod werd uitgebracht. Voor de kavels waarop in de vorige ronde niet werd geboden, wordt het tot dan toe hoogste bod uit een voorgaande ronde overgenomen. Bovendien wordt elke speler privaat geïnformeerd over de verzameling kavels waarop hij op dat moment het hoogste bod heeft staan.

Bij het begin van elke nieuwe ronde krijgt elke speler ook informatie die voor die ronde relevant is, in het bijzonder het minimale bod dat voor elk kavel geldt en het aantal spelers dat in die ronde op elk van de kavels mag bieden. Het minimale bod wordt bepaald door de veilingmeester en is gelijk aan het staande hoogste bod vermeerderd met maximaal 10% (het verhogingspercentage kan per kavel en per ronde verschillen). Daarenboven mag elke partij die bij het begin van de vorige ronde ergens het hoogste bod had staan en in die ronde op die kavel overboden werd, een nieuw bod uitbrengen.

De veiling gaat door tot er een ronde is waarin geen enkel bod wordt uitgebracht. Op dat moment is de veiling afgelopen en verkrijgt elke speler die kavels waarop hij op dat moment hoog staat en wel voor de bijbehorende prijs. Daarnaast (als de veiling erg lang duurt) heeft de veilingmeester de mogelijkheid de veiling te beëindigen door een allerlaatste ronde af te roepen. Deze noodgreep bleek niet nodig.

Het veilingresultaat

De laatste twee kolommen in [tabel 1](#) vermelden de winnaars van de kavels en de prijzen die resulteerden. De winnaars van de A en B licenties waren Federa (*f* 600 mln) en Telfort (*f* 545 mln) KPN verwierf zeven kleine kavels, Libertel twee, Orange/Veba eveneens twee, TeleDanmark vier en Telfort één. De totale opbrengst voor de staat was 1,835 miljard gulden. Zoals minister Zalm na afloop zei: "een mooie som die erg welkom is". Echter, de staat heeft steeds benadrukt dat de opbrengst slechts een bijkomstigheid is. Het veilingmechanisme werd ingezet omdat dit snel en transparant is en tot een efficiënte uitkomst leidt. Werden deze doelen bereikt?

Een gedetailleerde bestudering van het resultaat doet twijfel rijzen. Er geldt namelijk dat niet voldaan is aan 'the law of one price': identieke goederen worden niet voor dezelfde prijs verkocht, iets wat in een perfecte markt wel het geval zou zijn. Beschouw bijvoorbeeld de kavels 3, 9 en 15 die wat betreft de technische specificaties volkomen identiek zijn. De prijs is 38, resp. 46,5 en 45,5, zodat de spreiding ongeveer 20 procent van het gemiddelde is (voor de andere paren en drietallen van identieke kavels is het verschil minder groot). Interessant is ook de prijs per frequentie. Deze varieert van *f* 2,92 mln (voor kavel 3) tot *f* 3,58 mln (voor kavel 9). De standaarddeviatie is 0,17 bij een gemiddelde van 3,29; ofwel een spreiding van 5 procent. Zoals gesteld zijn echter niet aan alle frequenties dezelfde rechten verboden. Met eenvoudige regressie kan de impliciete prijs van de verschillende rechten bepaald worden. Als we de regressie beperken tot de kavels 1 t/m 16 vinden we

$$P = 3,22 H + 3,40 G + 3,34 B + 3,26 N \quad (R^2=0,93)$$

Opmerkelijk is dat de H-frequenties (die de meeste rechten bieden) de laagste prijs hebben ¹¹. De verschillen zijn echter totaal niet significant. Bovenstaande regressievergelijking brengt ook een fundamenteel prijsverschil tussen de kavels A en B en de zestien kleintjes aan het licht: de voorspelde waarde van de kavels A en B is *f* 246,4 mln. (met een 95% betrouwbaarheidsinterval van (236, 256)) bij een gerealiseerde prijs van *f* 545 mln, resp. *f* 600 mln. Het prijsverschil is ook op een andere manier te zien. De combinatie van 3, 4, 8, 11, 12 en 13 levert (voor wat betreft het DCS-gedeelte) precies hetzelfde op als A en B, maar kost slechts *f* 240,3 mln. De opmerking van minister Jorritsma: "TeleDanmark heeft met zijn vier frequenties een koopje" is dus volkomen terecht. Ex post hadden Telfort en Federa wellicht ook liever zo'n koopje gehad. Het equivalent van een landelijk netwerk was dus te verkrijgen voor minder dan de helft van de prijs die uiteindelijk betaald werd, Federa bood een risicopremie van 150%!

Beoordeling

Hoe het bovenstaande te verklaren? Een mogelijke verklaring vormt het E-GSM deel van de A- en B-licenties dat immers in het bovenstaande niet werd meegenomen. Het is echter nog maar de vraag of dit E-GSM deel waarde vertegenwoordigt. Een aanbieder die zowel van DCS-1800 als van E-GSM gebruik wil maken moet speciale mobiele telefoons gebruiken en deze zijn nu nog niet op de markt. Sterker, het is nog maar de vraag of deze binnen twee jaar op de markt zullen zijn. Tegen die tijd hebben de aanbieders hun DCS-1800

netwerk al uitgerold en hebben ze E-GSM niet nodig. De waarde van E-GSM is dus gering. De ondergrens is nul. Een bovengrens wordt verkregen door één E-GSM-frequentie gelijk te stellen aan één DCS-1800 frequentie. Aangezien A en B elk 100 frequenties hebben levert dit een schatting van f 329 mln voor de waarde van A en B, minder dan 55% van

wat uiteindelijk betaald werd. De conclusie is dat deze verklaring niet afdoende is. Analoog geldt dat ook de roamingrechten die aan A en B verbonden zijn het verschil niet kunnen verklaren. Dit recht geldt slechts tijdelijk en gebruikmaking ervan vereist ook speciale telefoons. Overigens koos Libertel er in het verleden voor niet van het roaming-recht gebruik te maken.

Een betere verklaring vormt de geringe transparantie van de gekozen veilingvorm, in combinatie met het niet mogen terugtrekken van een bod. Als gevolg van dit laatste zijn de kosten op de kavels waar men het hoogste staat verzonken, en heeft het bieden op de kleine kavels meer weg van een uitputtingsoorlog ('war of attrition') dan van een gewone veiling¹². Experimenten met zo'n strijd hebben aangetoond dat het eenvoudig tot escalatie kan komen: bidders betalen vaak meer dan het object waard is. De experimenten die wij vooraf met het Federa-team uitvoerden bevestigden deze conclusie ook voor deze situatie. De uitputtingsoorlog wordt nog geïntensiveerd doordat bidders niet kunnen zien wie van de andere bidders het hoogste bod heeft. Als een bidder besluit te proberen een landelijk dekkend net te vormen door kleine kavels te aggregeren, dan moet hij de concurrentie aan met alle mogelijke tegenstanders; hij kan de concurrentie niet lokaliseren en dus niet concentreren. Bovendien houdt bieden op de kleine kavels het risico in zich dat men blijft zitten met een enkel kavel waar men uiteindelijk niets mee kan doen. Dit is de situatie waarin Orange/Veba terecht kwam. Ten slotte geldt dat gecombineerd bieden op de grote en kleine kavels riskant is, omdat elk bedrag dat op de kleintjes geïmmiteerd is niet ingezet kan worden op de grote kavels. Niet uit te sluiten is dat Orange/Veba juist van Telfort en Federa verloor omdat het meer uitgegeven had aan strooigoed. Om al deze redenen lijkt het niet aantrekkelijk om op de kleine kavels te bieden. Gedurende de veiling leek de biedactiviteit zich dan ook op de grote kavels te concentreren en lang voor het einde van de veiling was er dan ook geen biedactiviteit meer op de kavels 1 t/m 16. De beperkte concurrentie op 1 t/m 16 was natuurlijk in het voordeel van KPN en Libertel.

Omdat partijen de risico's verbonden aan de kleine kavels vermijden, heeft de veiling naar alle waarschijnlijkheid ook een inefficiënte uitkomst opgeleverd. Allereerst geldt dat kavel 4 wellicht van weinig waarde is voor Telfort: kavel B biedt al genoeg capaciteit.

Ten tweede geldt dat Orange/Veba weinig kan doen met de twee kleine kavels die deze partij verwierf. De conclusie is dat zij voorlopig f 85 mln vermorst heeft. Wellicht slaagt deze partij er echter nog in de licenties door te verkopen. Het gedrag van deze partij is overigens moeilijk te verklaren: waarom bood zij niet verder op 1 t/m 16 toen zij zich realiseerde dat A en B onbereikbaar waren? Met de kavels 1,2, 6, 7 en 10 erbij had men een landelijk dekkend net gehad. Mogelijk vond Orange/Veba bijbieden een te riskante strategie: de andere bidders zouden wellicht niet passief blijven, maar de kavels terugnemen en daarmee de prijzen opdrijven.

Ten derde, en als allerbelangrijkste is niet gezegd dat TeleDanmark de meest efficiënte aanbieder is na Telfort en Federa. (Het is ook niet gezegd dat de vier kavels die deze partij verwierf voldoende zijn om een landelijk dekkend net op te zetten dus misschien heeft deze partij toch geen koopje). Er waren minstens drie partijen die bereid waren meer dan f 550 mln uit te geven voor een landelijk net en één van deze (Orange/Veba, dat tot dit bedrag door bood) viel buiten boot. Als TeleDanmark minder dan f 550 mln voor de derde licentie over had, dan is deze licentie dus inefficiënt toegewezen. In ieder geval had de staat met een ander ontwerp meer uit de markt kunnen halen, nl. f 350 mln meer, het verschil tussen het budget van Orange/Veba en het bedrag dat TeleDanmark betaalde.

Conclusie

De conclusie moet dan ook zijn dat de staat niet op een geslaagde veiling kan terugkijken¹³. De staat heeft dit falen overigens volledig aan zichzelf te wijten: Als hetzelfde ontwerp gevolgd was als in de VS dan waren bovengenoemde problemen wellicht voorkomen. De Amerikaanse veiling heeft drie voordelen boven de Nederlandse. Ten eerste is er een activiteitsregel die bidders dwingt actief te blijven en die het verloop van de veiling bespoedigt. Ten tweede hebben bidders de mogelijkheid hun bod terug te trekken op het moment dat ze zien dat ze niet tot efficiënte aggregatie in staat zijn, hetgeen tot agressiever bieden leidt. Tenslotte, en als allerbelangrijkste, hebben bidders in de Amerikaanse veilingvorm op elk moment kennis van de toestand van de veiling, het is aan ieder bekend wie waar hoog staat. Deze informatie maakt de situatie transparant, zij leidt zowel tot hogere biedingen als tot een meer efficiënte allocatie.

De vraag is nu natuurlijk waarom niet dezelfde veilingvorm als in de VS gehanteerd werd. Een partieel antwoord werd gegeven door minister Jorritsma in antwoord op een vraag van het Eerste Kamerlid Vrisekoop (D66): "Mevrouw Vrisekoop heeft ook nog gevraagd of er tijdens de veiling per ronde bekendgemaakt wordt wie het hoogste bod heeft gedaan. Dat doen wij niet. Er is veel onderzoek naar gedaan, hoe je een veiling het best kunt organiseren. Een van de redenen waarom wij het niet doen, is het voorkomen van samenspanning en het beschermen van de privacy van de deelnemers. De voor deelnemers relevante informatie is de hoogte van het bod en het aantal nog actieve deelnemers per kavel. Volgens het veilinginstituut CREED van de universiteit van Amsterdam is er geen enkele aanleiding om meer informatie te geven. Informatie omtrent de identiteit van de bidder zou de allocatie zelfs kunnen schaden, omdat effectieve vormen van samenspanning daardoor wel erg makkelijk zouden worden".

Volgens mij hadden de onderzoekers van het CREED het bij het verkeerde eind (of hadden de ambtenaren het advies verkeerd overgebracht). De gebrekkige informatie maakte de situatie ondoorzichtig: er is meer informatie die relevant is dan alleen de hoogte van het bod en het aantal actieve bidders. De eerlijkheid gebiedt overigens te zeggen dat CREED haar advies al in september 1996 had uitgebracht¹⁴, op het moment dat nog helemaal niet vast stond wat geveild zou worden. De fout die m.i. gemaakt werd is dat, op het moment dat het veilingaanbod vergroot werd, de ambtenaren van V&W niet opnieuw met de wetenschappers contact hebben gezocht om te verifiëren of het eerder afgegeven advies nog wel adequaat was. Overigens kan bij bovengenoemde argumentatie van de minister nog wel een kanttekening geplaatst worden. Het achterhouden van informatie draagt niet noodzakelijk bij tot het voorkomen van samenspanning, zeker niet in de situatie waarin spelers zich twee weken in hetzelfde hotel bevinden en waarin niets deelnemers aan verschillende teams in de weg staat samen het ontbijt te nuttigen of de nacht in hetzelfde bed door te brengen.

Zie ook:

A.J.H.C. Schram en M.A. Olson, [Gecombineerd bieden is 'first-best'](#), *ESB*, 10 april 1998, blz. 289.

- 1 Zelfs veilingswinnaars voelen zich verslagen, *de Volkskrant*, 27 februari.
- 2 Tweede Kamer, 1994-1995, 24095, nr. 1-2. Alleen het CDA toonde reserves, vanwege de (onterechte) vrees dat een veiling tot een hogere consumentenprijs zou kunnen leiden. Zie ook E.E.C. van Damme, [Tien misverstanden over veilingen](#), *ESB*, 8 januari 97, blz. 24-28.
- 3 Tweede Kamer, 1996-1997, 25171, nr. 2.
- 4 Tweede Kamer, 1996-1997, 25171, nr. 3.
- 5 De Kamer nam het voorstel op 17 juni aan met één belangrijke wijziging (twee licenties in plaats van een), hoewel de Raad van State zich kritisch toont over diverse andere kernelementen in dit voorstel. Zie Tweede Kamer, 1996-1997, 25171, nr. 1.
- 6 Eerste Kamer, 1997-1998, 25171, nr 297a.
- 7 Zie ook M.A. Prinsen Geerlings, Veiling van frequenties voor mobiele telecommunicatie, *Computerrecht*, 1998/1, blz. 3-14.
- 8 Eerste Kamer, 1997-1998, 25772, nr. 107.
- 9 Zie Regeling Veiling Radio Frequenties HDTP, 26 november 1996.
- 10 Zie M. Wind, *Overview of telecom operators bidding for DCS-1800, the Netherlands*, Rabobank, januari 1998. Diverse speltheoretici waren actief als adviseurs voor een van deze projecten: Rosenthal en Salant (KPN), Bulow en Nalebuf (TeleDanmark), schrijver dezes en Selten (Federa).
- 11 Merk echter op dat KPN van de 74 H-frequenties er 60 voor zijn rekening neemt (81%), dit terwijl KPN 'slechts' 42% van het totale aantal frequenties koopt. Mijn stelling is dat KPN goed op de hoogte was van de 'echte' waarde en de krenten uit de pap pikte.
- 12 Bij een 'war of attrition' wint de hoogste bidder maar betaalt iedere bidder zijn bod. De eenvoudigste variant is de 'dollar auction', waar 1 dollar geveild wordt. Op het moment dat men zelf 60c geboden heeft en de ander 70c moet men kiezen tussen zijn verlies nemen of het risico te lopen nog meer te bieden, maar hopelijk niet overboden te worden. De verleiding hoger te bieden is groot en in de praktijk wordt de dollar meestal voor substantieel hogere bedragen verkocht.
- 13 Het advies deze veilingvorm te implementeren was al gegeven: zie Van Damme, supra, noot 2.
- 14 M. Olsen, A. Schram en F. van Winden, *De veiling van etherfrequenties door de overheid*, Creed, 30 september 1996.