



AMSTERDAM SCHOOL OF ECONOMICS
Universiteit van Amsterdam

ADVIES:

Veilingmodel Frequenties Digitale Ethertelevisie
Antwoord op vragen Ministerie van Economische Zaken

Prof. dr. Theo Offerman
Dr. Sander Onderstal
Prof. dr. Arthur Schram

Center for Research in Experimental Economics and political Decision making
Amsterdam School of Economics
Universiteit van Amsterdam
Roetersstraat 11
1018 WB Amsterdam

4-2-2016



Center for Research in Experimental Economics and political Decision making

Voorwoord

In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken heeft CREED de opdracht aanvaard om advies te geven met betrekking tot de veiling van frequenties ten behoeve van digitale ethertelevisie.

Er is specifiek gevraagd de volgende vragen te beantwoorden:

- I. Is de meer-rondenveiling, gegeven de voorgenomen uitgangspunten en veilingdoelstellingen, een geschikt model?
- II. Zo nee, welke aanpassingen worden geadviseerd, of welk ander model gegeven de gekozen uitgangspunten?
- III. Wat dient het informatiebeleid voorafgaand aan de veiling te zijn (dient bijvoorbeeld wel of niet het aantal deelnemers en hun identiteit te worden bekendgemaakt)? Welk informatiebeleid en welke transparantie zijn nodig tijdens de veiling zelf, bijvoorbeeld welke informatie (zoals het bekendmaken van identiteit en de hoogte van de bieding) kan worden gecommuniceerd om deelnemers in staat te stellen hun biedstrategie te kunnen bepalen versus het potentiële optreden van (stilzwijgende) samenspanning?
- IV. Welke specifieke maatregelen (in het model, of additioneel) zijn nodig om te bevorderen dat duurzame aanbieders toetreden, en speculanten en kans op speculatief gebruik zo veel mogelijk worden geweerd respectievelijk wordt vermeden?
- V. Wat is het potentiële effect op de veiling indien, samen met het besluit om te veilen, tevens een (ambtshalve) verlenging van de huidige vergunning wordt bekendgemaakt (denk aan een verlenging van een half tot anderhalf jaar)?
Achtergrond: er is discussie over de noodzaak om, ondanks het besluit te

veilen, ook een (ambtshalve) verlenging in te zetten. Indien de opdracht wordt gegund zal dit nader toegelicht worden.

CREED heeft in haar offerte aangegeven deze vragen schriftelijk te beantwoorden en onze reactie mondeling toe te lichten. Ook is aangegeven dat we alternatieve en aanvullende maatregelen die de genoemde doelstellingen bevorderen analyseren.

Een voorbehoud bij dit advies is dat het geschreven is vanuit het economisch perspectief. Gegeven onze kennis van voorgaande telecomveilingen in Nederland, gaan wij ervan uit dat onze adviezen niet strijdig zijn met de Telecomwet. Of dit inderdaad het geval is, zal door juristen moeten worden getoetst.

Dit advies begint met een overzicht van de belangrijkste uitgangspunten, zoals deze zijn voortgekomen uit het offerteverzoek en een telefonisch gesprek met het Ministerie. Dit dient als uitgangspunt voor het vervolg, waarin vragen I-V worden besproken.

1. De Veilingachtergrond

De offerteaanvraag van het ministerie (registratienummer B73201512081337) formuleert een aantal uitgangspunten voor de veiling. Daarnaast spraken op 5 januari 2016 Theo Offerman en Sander Onderstal namens CREED telefonisch met vertegenwoordigers van het Ministerie van Economische Zaken over de achtergrond van de veiling. Samen komen hieruit de volgende punten naar voren:

- i) Er wordt één vergunning (licentie) geveild, met als bestemming omroep. De vergunning gaat op 1 februari 2017 in en de vergunningstermijn is 13 jaar.
- ii) De algemene doelstelling van de uitgifte is de bevordering van concurrentie.
- iii) Nieuwkomers moeten met de veiling een kans krijgen om spectrum te verwerven.
- iv) De huidige licentiehouders is KPN, dat het product 'digitenne' aanbiedt.
- v) Er is in ieder geval één 'nieuwkomer' geïnteresseerd in de vergunning.
- vi) Het veilingmodel dient tegemoet te komen aan een aantal doelstellingen. In volgorde van belang zijn dit:
 - a. een efficiënte allocatie (dat wil zeggen, toekenning aan de partij die er de hoogste waarde voor de samenleving uit genereert).
 - b. keuzevrijheid voor de consument.
 - c. eenvoud en snelheid.
 - d. realistische veilingopbrengst.
- vii) De keuze is voorlopig gevallen op een meer-rondenveiling.

- viii) Er wordt vooraf bepaald of er sprake is van schaarste. Er is schaarste als op zijn minst twee partijen zich aanmelden voor de veiling. Zonder schaarste zal niet geveild worden en zal de licentie om niet vergeven worden aan de enige aanvrager.

Deze uitgangspunten dienen als basis voor het advies dat volgt. In het vervolg beantwoorden we de vragen van het Ministerie (I-V) in achtereenvolgende paragrafen. Vanwege hun samenhang worden I en II samen besproken.

2. Keuze van een veilingmodel

In deze paragraaf beantwoorden we de volgende vragen.

- I. Is de meer-rondenveiling, gegeven de voorgenomen uitgangspunten en veilingdoelstellingen, een geschikt model?*
- II. Zo nee, welke aanpassingen worden geadviseerd, of welk ander model gegeven de gekozen uitgangspunten?*

We spitsen onze analyse van het veilingmodel toe op de huidige Nederlandse marktsituatie met één partij die momenteel een licentie heeft in de band bestemd voor digitale ethertelevisie (de ‘zittende partij’ KPN) en minstens één andere partij die mogelijk interesse heeft dit spectrum in de toekomst te gebruiken (de ‘nieuwkomer(s)'). Overigens is voor een grondig advies voor de digitale-ethertelevisieveiling aanvullend (experimenteel) onderzoek wenselijk, dat expliciet de specifieke Nederlandse kenmerken van deze veiling modelleert. Voor het advies in dit rapport heeft dit onderzoek niet kunnen plaatsvinden. Dit betekent dat de aanbevelingen gedaan worden op basis van kennis van de literatuur en de inschattingen van de onderzoekers.

De opzet van deze paragraaf is als volgt. We lichten eerst de doelstellingen van het Ministerie toe. Vervolgens analyseren we de meer-rondenveiling en alternatieve veilingvormen. Tot slot bespreken we het minimumbod.

Doelstellingen

Zoals beschreven in paragraaf 1 heeft het Ministerie aangegeven dat de volgende hoofddoelstellingen ten grondslag moeten liggen aan het veilingontwerp (in volgorde van prioriteit):

- 1) Een efficiënte allocatie
- 2) Keuzevrijheid voor de consument
- 3) Eenvoud en snelheid
- 4) Een realistische veilingopbrengst

Voordat we potentiële veilingmodellen bespreken aan de hand van deze doelstellingen lichten we deze toe.

Ad 1) Een efficiënte allocatie

Onder een efficiënte allocatie wordt verstaan een toekenning van de licentie aan de partij die er het meeste waarde mee genereert voor de samenleving. Waarde wordt zowel aan de kant van de producent als aan de kant van de consumenten gegenereerd. Het is mogelijk dat dit behelst dat de zittende partij de licentie wint: in tegenstelling tot de zittende partij zal een nieuwkomer moeten investeren in het netwerk en in de klantenbasis. Bovendien maken klanten mogelijk overstapkosten. Daartegenover staat dat een nieuwkomer de concurrentie op de televisiemarkt kan aanwakkeren ten gunste van de consumenten. Dit is mogelijk als voldoende consumenten het product dat de nieuwkomer via de licentie aanbiedt als interessant substituuut of aanvulling zien voor het ontvangst van televisie via kabel, DSL/glasvezel of satelliet.¹ Als een nieuwkomer de licentie weet te verkrijgen, kan deze zo de prijzen op de televisiemarkt drukken, ook van televisie via andere netwerken dan via de ether. Dit komt omdat wij verwachten dat een nieuwkomer de concurrentie meer aanwakkert dan een partij die al actief is op de televisiemarkt. De consument profiteert. Er is kortom een afweging tussen instapkosten voor de nieuwkomer en extra concurrentie. Idealiter wordt de veiling zo ingericht dat het niet op voorhand de zittende partij een zodanig voordeel geeft dat deze met grote kans de licentie verwerft juist vanwege deze instapkosten. Het veilingontwerp moet op voorhand zorgen dat de kansen van de nieuwkomer toenemen, naarmate diens instapkosten lager zijn.

¹ Een nieuwkomer zou ook de markt kunnen betreden door gebruik te maken van het vaste koper- en glasvezelnetwerk van KPN. Volgens het Marktanalysebesluit Ontbundelde Toegang 2016 – 2019 van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) (besluit 13.0625.36) blijft KPN de komende drie jaar verplicht derden toegang te bieden tot zijn vaste netwerken tegen een gereguleerd tarief. Gezien de kritische reacties van enkele potentiële toetreders op het ontwerpbesluit is het onduidelijk of het ACM-besluit wel of niet voldoende mogelijkheden biedt om daadwerkelijk concurrentie door nieuwkomers aan te wakkeren. Toetreding via het verwerven van een digitale etherlicentie kan een aantrekkelijk alternatief zijn voor nieuwkomers.

Daarbij kan het wenselijk zijn om nieuwkomers tegemoet te komen door te kiezen voor een specifiek veilingtype of met additionele maatregelen binnen de veiling (bijvoorbeeld middels aangepaste reserveprijzen) of buiten de veiling om (bijvoorbeeld door aangepaste uitrolverplichting of gunstige financiële voorwaarden). De reden is dat de zittende partij een pre-emptief doel kan hebben om de licentie te verwerven (Gilbert & Newbery 1982): de zittende partij zou de licentie mogelijk alleen willen verwerven om te voorkomen dat een concurrent tot de markt toetreedt. Een nieuwkomer heeft namelijk sterkere prikkels om de kwaliteit van digitale ethertelevisie te verbeteren of scherpe prijzen te bieden ten koste van de winst die de zittende partij behaalt via DSL- en glasvezelnetwerk. De zittende partij zou met een pre-emptief bod de licentie kunnen winnen terwijl het uit efficiëntieoogpunt wenselijk is dat een nieuwkomer de licentie zou verwerven.

Ad 2) Keuzevrijheid voor de consument

Essentieel voor deze doelstelling is dat digitale ethertelevisie na afloop van de veiling ter beschikking blijft voor het publiek als substituut van of aanvulling op televisie via de kabel of DSL/glasvezel. Een aandachtspunt bij deze doelstelling is daarmee dat speculanten worden ontmoedigd om aan de veiling deel te nemen.

Ad 3) Eenvoud en snelheid

De veiling moet niet onnodig complex zijn voor de bidders. Het moet voor een bidder die de waarde van de licenties voor haar of zijn business case kent zo eenvoudig mogelijk zijn om dit om te zetten in biedingen die bij haar doelstellingen passen. Daarnaast is het wenselijk dat de veiling snel is afgerond opdat het Ministerie op zo kort mogelijke termijn de licentie aan de winnaar kan toekennen.

Ad 4) Een realistische veilingopbrengst

Een realistische opbrengst is een markt-conforme prijs. Een markt-conforme prijs is een prijs die op zijn minst zo hoog is als wat de partij met de tweede-hoogste waarde voor de licentie zou willen betalen en lager is dan wat de winnaar ervoor wil betalen.

Veilingvormen

Gegeven deze doelstellingen en gegeven de achtergrond geschetst in paragraaf 1, adviseren wij dat het veilingmodel en bijkomende regels deelname van één of twee nieuwkomers moeten stimuleren, zonder dat dit ten koste gaat van een efficiënte allocatie. Het voorkomen van belemmeringen voor nieuwkomers is een doel op zich maar draagt ook bij aan het stimuleren van concurrentie in de veiling.

Voor de meer-rondenveiling zijn twee varianten denkbaar. In de eerste variant is er een vast minimumbod (ook wel 'reserveprijs' genoemd) waaraan de winnaar moet voldoen. In het alternatief is er een flexibel minimumbod in de zin dat het wordt verlaagd wanneer geen enkele bidder een bod uitbrengt dat minstens gelijk is aan dit minimumbod. Beide vormen worden hieronder nader toegelicht. Naar ons oordeel zijn er daarnaast nog twee andere veilingvormen die op voorhand kandidaat zijn om voor de toekenning van de licentie te worden toegepast. In het vervolg van deze paragraaf bespreken we dus vier veilingvormen:

- De meer-rondenveiling met vast minimumbod
- De meer-rondenveiling met flexibel minimumbod
- De eerste-prijs gesloten-bod-veiling
- De tweede-prijs gesloten-bod-veiling

Aan ieder van deze veilingen geven we een specifieke invulling die is toegepast op de licentie voor digitale ethertelevisie. Bij het beschrijven van de veilingvormen gaan we er in eerste instantie vanuit dat de veilingmeester voorafgaand aan de veiling een minimumbod bekend maakt. Aan het eind van deze paragraaf gaan we dieper in op de keuze om het minimumbod al dan niet bekend te maken.

De meer-rondenveiling met vast minimumbod

Een meer-rondenveiling is een veiling bij opbod waarbij de veilingmeester de prijs in stappen verhoogt. In de praktijk zijn er verschillende varianten van de meer-

rondenveiling.² In ons advies gaan we uit van de volgende veilingregels, waarbij we het minimumbod in eerste instantie vast veronderstellen. De veiling bestaat uit opeenvolgende ronden waarin de veilingmeester telkens een prijs aankondigt. Bij elke prijs geven de bieders aan of ze bereid zijn deze te betalen (ze “doen een bod” als ze daartoe bereid zijn). In de eerste ronde is de prijs gelijk aan het minimumbod. Door deel te nemen aan de veiling doen de bieders automatisch een bod voor deze prijs. (In de variant met flexibel minimumbod is deze regel niet van toepassing. Verderop in de tekst komen we daarop terug.) De veilingmeester verhoogt vervolgens in elke ronde de prijs van de vorige ronde met één increment als twee of meer bieders in de vorige ronde een bod hebben uitgebracht. In alle andere gevallen stopt de veiling. Als bij de eindprijs één bidder een bod heeft uitgebracht dan wint deze bidder de licentie voor deze prijs. Als geen enkele bidder een bod uitbrengt dan wint één van de bieders die bij de vorige prijs interesse toonden bij de eenvoorlaatste prijs (aan de hand van een herstelbiedfase of een eerlijke loterij).

Overigens kan de veilingmeester naast het hier beschreven minimumbod ook een geheime minimumprijs van kracht laten zijn. In dat geval verkrijgt de winnaar van de veiling de licentie alleen als diens winnend bod minstens gelijk is aan de geheime minimumprijs.

Deze variant van de meer-rondenveiling is een klokveiling van één object en is daarmee een speciaal geval van de veilingssystematiek zoals die wordt gehanteerd in de Verdeling-op-Afroep-regeling (VoA-regeling) om verschillende homogene licenties te veilen. Dit betekent dat de software die ontwikkeld is voor de VoA-regeling kan worden gebruikt om deze variant uit te voeren. Ons inziens zou de beschikbaarheid van software overigens niet leidend moeten zijn bij het kiezen van een veilingmodel

De meer-rondenveiling met flexibele minimumprijs

Deze meer-rondenveiling bestaat potentieel uit verschillende fasen. In elke fase geldt een nieuwe minimumprijs. De eerste fase heeft een serieuze minimumprijs, zeg een prijs in de buurt van de geschatte waarde van de bidder die het meest voor de

² De verschillende veilingvormen lijken erg op elkaar en zullen typische in nagenoeg dezelfde veilinguitkomst resulteren (de winnaar betaalt hooguit één increment meer of minder). Ze scoren daarmee even goed op de veilingdoelstellingen.

licentie over heeft. Bij eventuele volgende fasen wordt de minimumprijs steeds verlaagd met een increment, met bijvoorbeeld 10 procentpunten van de oorspronkelijke minimumprijs. Zo gaat de minimumprijs in maximaal 10 fasen naar nul euro.

In elke fase geven de bidders tegelijkertijd aan of ze bij de geldende minimumprijs willen gaan bieden, zonder dat zij weten wat de andere bidders beslissen. Als meer dan één deelnemer bij de geldende prijs wil gaan bieden, volgt een standaard meer-rondenveiling tussen de bidders die hebben toegezegd te willen gaan bieden vanaf deze minimumprijs, zoals hierboven beschreven. Als slechts één bidder wil gaan bieden bij de geldende minimumprijs, dan wint die bidder de licentie en betaalt de dan geldende minimumprijs. Als geen bidder bij de geldende minimumprijs wil gaan bieden, gaat de veiling naar de volgende fase waarin de minimumprijs verlaagd wordt. Wanneer de minimumprijs nul euro bereikt, start de veilingmeester sowieso de hierboven beschreven meer-rondenveiling met een minimumbod van nul. Door aan de veiling deel te nemen, committeren de bidders zich automatisch aan een bod van nul.

Merk op dat als een bidder in een bepaalde fase heeft aangegeven niet te willen bieden vanaf die minimumprijs, deze bidder er niet op terug kan komen als één of meer andere bidders wel willen bieden vanaf die prijs.

De eerste-prijs gesloten-bod-veiling

In de eerste-prijs gesloten-bod-veiling doen alle bidders onafhankelijk van elkaar een bod. Alle deelnemers aan de veiling zijn verplicht een bod uit te brengen dat minstens gelijk is aan het minimumbod. De hoogste bidder wint de licentie. Als er meer dan één bidder het hoogste bod uitbrengt, bepaalt een eerlijke loting wie de winnaar van de licentie is. De winnaar van de licentie betaalt een prijs gelijk aan zijn bod. Overigens kan de veilingmeester het minimumbod ook geheim houden. In dat geval vervalt de verplichting minimaal het minimumbod te bieden. De hoogste bidder wint de licentie alleen als diens bod minstens gelijk is aan het minimumbod.

De tweede-prijs gesloten-bod-veiling

De regels van tweede-prijs gesloten-bod-veiling zijn hetzelfde als die van de eerste-prijs gesloten-bod-veiling met het verschil dat de winnaar niet zijn eigen bod betaalt maar het bod van de tweede-hoogste bidder (of het minimumbod als er geen andere bidder is die minstens het minimumbod heeft geboden). Ook in dit geval kan de veilingmeester het minimumbod geheim houden.

Vergelijking veilingvormen

Hieronder beoordelen we deze vier veilingvormen op basis van de vier criteria die het Ministerie heeft meegegeven. Tabel 1 geeft een overzicht van ons oordeel, dat daaronder wordt toegelicht. In deze tabel zijn we ervan uitgegaan dat het minimumbod bekend is en dat het, indien vast, dusdanig laag is vastgesteld dat zich minstens één bidder aanmeldt bij elk van de onderzochte veilingvormen. Onder het kopje ‘minimumbod’ analyseren we het effect van een minimumbod op de verschillende criteria.

Tabel 1

Criterium	Veilingvorm			
	Meer-rondenveiling vaste minimumprijs	Meer-rondenveiling flexibele minimumprijs	Eerste-prijs gesloten-bod	Tweede-prijs gesloten bod
Efficiëntie	0	+	+	0
Keuzevrijheid consument	+	+	+	+
Eenvoud	+	0	0	+
Snelheid	0	-	+	+
Realistische veilingopbrengst	0	+	+	-

Noot: Deze tabel geeft een samenvatting van onze kwalitatieve inschattingen van hoe de veilingvormen relatief scoren ten opzichte van elkaar. Deze inschattingen worden in de hoofdtekst nader toegelicht. In deze tabel geeft een “-” een negatief oordeel vergeleken met “0” aan, en nog negatiever vergeleken met “+”; “+” geeft een positief oordeel vergeleken met “0”, en nog positiever vergeleken met “-”.

De tabel laat zien dat we op alle evaluatiecriteria verwachten dat de eerste-prijs gesloten-bod-veiling minstens zo goed presteert als beide varianten van de meer-

rondenveiling, behalve op het punt van eenvoud. Van de meer-rondenveilingen verwachten we dat de meer-rondenveiling met flexibele minimumprijs de betere van de twee is. Gezien de lexicografische ordening van de criteria concluderen we dat de eerste-prijs gesloten-bod-veiling het meest geschikte veilingtype is. De meer-rondenveiling met flexibele minimumprijzen is echter bijna even goed (het verschil zit hem met name in de snelheid van de veiling). Hieronder lichten we ons oordeel per criterium toe.

Een efficiënte allocatie

Zoals hierboven aangegeven, is de vraag bij het bepalen van de efficiënte allocatie hoe de instapkosten voor een nieuwkomer opwegen tegen het extra consumentensurplus dat deze weet te genereren. Een reëel gevaar in de huidige omstandigheden is dat de zittende partij de licentie deels om pre-emptieve redenen wil verwerven. Daarom is het wenselijk dat het veilingtype een nieuwkomer als tegenwicht een voordeel geeft. Een eerste-prijs gesloten-bid-veiling en de meer-rondenveiling met flexibele minimumprijs doen precies dat, in tegenstelling tot de andere twee veilingvormen (Klemperer 2002). In zowel een standaard meer-rondenveiling zonder flexibele minimumprijs als een tweede-prijs gesloten-bod-veiling verwerft typisch de bieder de licentie die er de hoogste waarde aan toekent. Gezien de pre-emptieve motieven van de zittende partij, zal deze hoogstwaarschijnlijk de hoogste waarde aan de licentie toekennen en daarom met grote waarschijnlijkheid de veiling winnen, ook als dat uit efficiëntieoogpunt niet wenselijk is. In een eerste-prijs gesloten-bod-veiling heeft een nieuwkomer een grotere kans om de veiling te winnen. De zittende partij moet namelijk zijn eigen bod betalen. In de andere veilingen stopt het bieden als de één-na-laatste bieder afhaakt en betaalt de winnaar dus meestal het tweede-hoogste bod (plus een minimale bodverhoging). De zittende partij zal in een eerste-prijs veiling daarom relatief laag bieden in de hoop dat hij met voldoende grote kans de nieuwkomers zal overbieden. Een nieuwkomer met een hoge waarde zal hoger kunnen bieden dan de zittende partij. De nieuwkomer wint dus soms, en precies in de gevallen dat dat uit efficiëntieoogpunt wenselijk is, namelijk als diens instapkosten laag genoeg zijn. Overigens is een eerste-prijs veiling niet altijd efficiënt omdat de pre-emptieve

motivatie van de zittende partij dusdanig sterk kan zijn dat deze alsnog wint ook als het efficiënt zou zijn dat een nieuwkomer zou winnen.

Het argument vóór een eerste-prijs gesloten-bodveiling wordt versterkt als de licentie ook een gemeenschappelijke-waarde-element³ heeft (Klemperer 2002). De zittende partij is typisch beter geïnformeerd over de werkelijke waarde van de licentie dan een nieuwkomer omdat de eerste eenvoudigweg meer ervaring heeft opgedaan met de markt. Een nieuwkomer zal dan extreem voorzichtig bieden in een standaard meerronden-veiling of een tweede-prijs gesloten-bodveiling. Hij zal de zittende partij namelijk alleen in de veiling verslaan als de laatste verwacht dat de licentie weinig waard is, wat slecht nieuws is voor de nieuwkomer: hij valt ten prooi aan de *winner's curse*.⁴ In een eerste-prijs gesloten-bod-veiling is winnen niet per se slecht nieuws voor een nieuwkomer omdat de zittende partij strategisch onder diens verwachte waarde voor de licentie zal bieden.

Een soortgelijke analyse is van toepassing op de meer-rondenveiling met flexibele minimumprijs. Ook hier kan de zittende partij niet achteroverleunen totdat nieuwkomers afhaken. In elke fase moet de zittende partij een afruil overwegen tussen kans op winnen (door in die fase te gaan bieden) versus winstmarge (door het bieden uit te stellen tot de volgende fase). Ook hier zal een nieuwkomer soms de veiling kunnen winnen wanneer het vanuit efficiëntieoogpunt wenselijk is, namelijk als de instapkosten laag zijn.

Wij willen benadrukken dat desalniettemin een meer-rondenveiling met vaste minimumprijs een beproefde veilingvorm is die vaak tot goede uitkomsten heeft

³ Een licentie heeft een gemeenschappelijke-waarde-element als de waarde voor alle bidders op gelijke wijze door een onzekere factor wordt bepaald. De bidders maken ieder een eigen inschatting van het element op basis van de private informatie die ze erover tot hun beschikking hebben. In de televisiemarkt zou bijvoorbeeld de marktpotentie van digitale ethertelevisie een gemeenschappelijke-waarde-element kunnen zijn. Potentiële bidders schatten die waarde in op basis van hun eigen marktonderzoek.

⁴ Een *winner's curse* kan optreden als bidders een verschillende inschatting van het eerder besproken gemeenschappelijke-waarde-element van de licentie hebben. De bidder met de hoogste inschatting van het gemeenschappelijke-waarde-element heeft een grotere kans om de licentie te winnen, maar moet dan anticiperen dat in geval van winst zijn inschatting waarschijnlijk te optimistisch was (als hij dat niet doet betaalt hij teveel en valt hij ten prooi aan de *winner's curse*).

geleid. Wij denken dat het een werkbare veilingvorm is in de zin dat ook deze veiling tot een efficiënte uitkomst kan leiden. Veilingdesign is echter maatwerk. Gegeven de huidige marktomstandigheden denken wij dat de kans op een efficiënte uitkomst groter is bij de meer-rondenveiling met flexibele minimumprijs en bij de eerste-prijs gesloten-bodveiling.

Keuzevrijheid voor de consument

Essentieel voor deze doelstelling is dat digitale ethertelevisie na afloop van de veiling ter beschikking blijft voor het publiek als substituut van of aanvulling op televisie via de kabel of DSL/glasvezel. Deze doelstelling kan in alle veilingvormen gewaarborgd worden door aanvullende regelgeving. Het voornemen van het ministerie om eisen te stellen met betrekking tot ingebruikname garandeert dat de uiteindelijk verkrijger van de licentie digitale ethertelevisie gaat aanbieden, ongeacht de veilingvorm die gebruikt is om de licentie toe te wijzen. Merk op dat eisen omtrent ingebruikname ook helpen om speculanten te ontmoedigen deel te nemen aan de veiling.

Eenvoud

Strategisch zijn de meer-rondenveiling zonder flexibele minimumprijs en de tweede-prijs gesloten-bod-veiling eenvoudiger dan de eerste-prijs gesloten-bod-veiling en de meer-rondenveiling met flexibele minimumprijs. In een omgeving met private waarden is opbieden tot/bieden van de waarde voor de bieders de optimale strategie voor de eerste twee veilingen. In zowel de eerste-prijs-veiling als de meer-rondenveiling met flexibele minimumprijs moeten bieders een inschatting maken hoe ver onder hun waarde ze moeten bieden om de winstkans optimaal af te ruilen tegen de winst die ze maken als ze winnen. Als de licentie ook een gemeenschappelijke-waarde-element heeft, wordt het in alle vier de veilingvormen lastiger voor bieders om het optimale bod te bepalen. Bij de eerste-prijs-veiling en de meer-rondenveiling met flexibele minimumprijs blijft de extra complicatie van het inschatten van de juiste mate van onderbieden.

Snelheid

Qua snelheid zijn de gesloten-bod-varianten superieur aan de meer-rondenveilingen. Alle bidders hoeven per slot van rekening slechts één bod uit te brengen in de eerste veilingvormen. Een meer-rondenveiling kan veel tijd in beslag nemen, zeker in geval van een lage minimumprijs en kleine *increments* (minimale bodverhoging). Stel dat de waarde van een licentie voor een nieuwkomer gelijk is aan EUR 449 miljoen (de kwartaalopbrengst voor de hele televisiemarkt in het derde kwartaal van 2015) en dat de zittende partij een hogere waarde aan de licentie toewijst. Als beide spelers opbieden tot hun waarde dan zal de zittende partij de licentie winnen voor een bedrag rond de EUR 449 miljoen. Stel dat het minimumbod van de eerste veilingronde gelijk is aan EUR 1 miljoen en dat de veilingmeester het increment gelijkstelt aan 10% van het hoogste bod in de vorige ronde. In dat geval kan de veiling 66 ronden in beslag nemen voordat de nieuwkomer uit de veiling stapt. Als elke dag 8 veilingronden worden gespeeld, duurt het ruim een week voordat de veiling is afgerond. Een grotere increment versnelt de veiling weliswaar maar dit gaat ten koste van efficiëntie. De uit oogpunt van efficiëntie gewenste winnaar kan namelijk niet winnen omdat deze niet bereid is een andere bidder met minimaal het increment te overbieden.

Een realistische veilingopbrengst

Om twee samenhangende redenen kan de opbrengst van een veiling laag zijn: samenspanning en gebrek aan toetreding (Klemperer, 2002). Beide achten we minder waarschijnlijk in een eerste-prijs-veiling dan in de twee andere veilingvormen.

We spreken van samenspanning als bidders afspraken maken die tot gevolg hebben dat de licentie voor een prijs onder de marktwaarde wordt verleend. De zittende partij zou bijvoorbeeld met nieuwkomers kunnen afspreken dat zij afzien van deelname aan de veiling in ruil voor gebruik van een deel van de licentie onder aantrekkelijke voorwaarden. De zittende partij is dan de enige deelnemer in de veiling en zal zo de licentie voor een lage prijs kunnen verwerven. In een meer-rondenveiling met vast minimumbod en in een tweede-prijs gesloten-bodveiling is zo'n afspraak afdwingbaar (Robinson, 1985). Mocht een nieuwkomer afwijken van

de afspraak en alsnog deelnemen aan de veiling dan kan de zittende partij deze 'straffen' door hem in de veiling (telkens) te overbieden. Omdat typisch de waarde voor de licentie hoger is voor de zittende partij dan voor een nieuwkomer zal de nieuwkomer de licentie niet verwerven in de veiling en is deze dus beter af zich aan de afspraak te houden. In een tweede-prijs gesloten-bodveiling kan de zittende partij de collusieve afspraak afdwingen door zijn waarde te bieden. De nieuwkomer heeft geen reden om af te wijken van de afspraak omdat deze niet bereid is boven de waarde van de zittende partij te bieden. Zoals hierboven aangegeven, heeft een nieuwkomer in een eerste-prijs gesloten-bodveiling wel een realistische kans om de veiling te winnen en heeft daarom een sterkere prikkel om van de afspraak af te wijken dan in de andere veilingvormen.

Om een realistische veilingopbrengst te genereren, is toetreding van minstens twee bidders onontbeerlijk. Naast samenspanning kunnen ook toetredingskosten een reden zijn voor bidders om zich niet aan te melden voor de veiling. De toetredingskosten betreffen bijvoorbeeld de inspanning die nodig is om zich in te schrijven voor de veiling en een biedstrategie voor te bereiden. Voor een nieuwkomer is het aantrekkelijker om toe te treden tot een eerste-prijs-veiling of een meer-rondenveiling met flexibele minimumprijs dan tot een standaard meer-rondenveiling of een tweede-prijs gesloten-bod-veiling. De reden is dat hij in de eerste twee veilingvormen een grotere kans heeft om de veiling te winnen dan in de andere veilingvormen, zoals we hierboven hebben geargumenteed. In een experimenteel onderzoek, vinden Goeree en Offerman (2004) inderdaad dat bij asymmetrie tussen bidders (zoals in deze veiling tussen een zittende partij en een nieuwkomer) het relatief vaak voorkomt dat de zwakkere partij afziet van bieden in de meer-ronden veiling. Merk op dat in een standaard meer-ronden veiling met vaste minimumprijs de zittende bidder achterover kan leunen tot de nieuwkomer uit de veiling stapt. Als de nieuwkomer beslist niet of nauwelijks te bieden, zal de zittende partij de licentie voor een lage prijs verwerven. Deze luxe heeft de zittende partij niet in de eerst-prijs gesloten-bodveiling en in de meer-rondenveiling met geheime minimumprijs. In beide veilingen kan de zittende bidder het niet uitsluiten dat de nieuwkomer toch een serieus bod uitbrengt, en zal hij daarom veel eerder

een serieus bod uitbrengen waarbij een realistische veilingopbrengst tussen de tweede hoogste waarde en de hoogste waarde resulteert.

Minimumbod

Een serieus minimumbod heeft het voordeel dat het samenspanning in de veiling tussen de bieders minder aantrekkelijk maakt. Tegelijkertijd is er een gevaar dat als het (vaste) minimumbod te hoog gekozen wordt, bieders kunnen afzien van deelname aan de veiling. Het gevolg daarvan kan zijn dat digitale televisie niet meer beschikbaar is na 1 februari 2017. In een veiling met een flexibel minimumbod is dat risico kleiner omdat de minimumprijs automatisch daalt, potentieel naar nul, als geen van de bieders bereid is deze te betalen. Het vastleggen van optimale hoogte van een minimumbod is een empirisch vraagstuk. Hiertoe verwijzen we naar het aanpalende onderzoek van SEO Economisch Onderzoek naar de waarde van de licentie.

Merk op dat de kans op samenspanning kleiner is bij de voorgestelde eerste-prijs gesloten-bodveiling. Dit komt omdat in de eerste-prijs veiling het afwijken van de collusieve afspraak niet bestraft kan worden in latere rondes, simpelweg omdat er geen vervolgronden zijn. Toch komt in de praktijk ook bij deze veiling samenspanning voor. Veelal bieden partijen dan allemaal het minimumbod, om vervolgens het lot te laten beslissen wie de veiling wint.

Wij bevelen het gebruik aan van een geheim minimumbod dat vooraf bepaald is en bij een notaris is ondergebracht. Na afloop van de veiling maakt de notaris het minimumbod bekend, en wordt de licentie alleen aan de hoogste bidder gegund als diens bod op zijn minst zo hoog is als het minimumbod. Wij denken dat er twee belangrijke voordelen zijn aan het gebruik van een geheim minimumbod. Ten eerste maakt een geheim minimumbod het onmogelijk voor bieders om samen te spannen door allemaal een bod gelijk aan het minimumbod uit te brengen. Ten tweede vergroot een geheim minimumbod de kans op schaarste. Immers, als een partij minder wil bieden dan het geheime minimumbod, zal hij nog steeds willen deelnemen aan de veiling omdat er een mogelijkheid bestaat dat het minimumbod

lager is. Als er schaarste is, hoeft de licentie niet om niet gegund te worden. Een geheim minimumbod vergroot dus de kans op een realistische opbrengst.

Zoals eerder vermeld, kan een geheim minimumbod ook in de twee meer-rondenveilingen gebruikt worden. Ook in dat geval wordt uiteindelijk de licentie niet gegund als het winnende bod lager is dan het geheime minimumbod.

ADVIES

CREED adviseert een eerste-prijs gesloten-bod-veiling te gebruiken, en anders een meer-rondenveiling met flexibele minimumprijs. Een standaard meer-rondenveiling (met vaste minimumprijs) achten we een minder geschikt veilingmodel in het licht van de doelstellingen van het Ministerie. CREED adviseert ook het gebruik van een geheim minimumbod.

3. Informatie aan de Bieders

Hier bespreken we ons advies met betrekking tot de vraag:

- III. Wat dient het informatiebeleid voorafgaand aan de veiling te zijn (dient bijvoorbeeld wel of niet het aantal deelnemers en hun identiteit te worden bekendgemaakt)? Welk informatiebeleid en welke transparantie zijn nodig tijdens de veiling zelf, bijvoorbeeld welke informatie (zoals het bekendmaken van identiteit en de hoogte van de bieding) kan worden gecommuniceerd om deelnemers in staat te stellen hun biedstrategie te kunnen bepalen versus het potentieel optreden van (stilzwijgende) samenspanning?*

Informatie bij de start van de veiling

Wij bevelen aan om voorafgaande aan de veiling niet de identiteit van de bieders bekend te maken. Voor partijen is het lastiger samen te spannen als de veilingmeester de identiteit van de bieders geheim houdt. Het wordt zo namelijk moeilijker voor partijen om te verifiëren of anderszins partijen in het kartel zich aan de gemaakte afspraken houden (bijvoorbeeld om laag te bieden in de veiling of om überhaupt niet aan de veiling deel te nemen).

Zoals al kort besproken in de vorige paragraaf is er, gegeven het lage aantal verwachte bieders en de bijzonder positie van KPN als huidige licentiehouders, een reëel gevaar van samenspanning voordat de veiling begint. Er zijn verschillende onderhandelingsresultaten denkbaar, die partijen in staat zouden stellen de veiling te omzeilen op een manier die voor alle betrokkenen voordelig is. Een dergelijke uitkomst kan ten koste gaan van enkele doelstellingen die door het Ministerie zijn geformuleerd. Als de partijen vooraf tot een overeenkomst komen waarbij er geen sprake meer is van schaarste aan het begin van de veiling, zal er geen realistische veilingopbrengst tot stand komen. Ook kan samenspanning ten koste van de efficiëntie gaan. In een onderhandelingsproces is het goed denkbaar dat partijen een inefficiënte allocatie overeenkomen als dat de enige manier is waarop een veiling voorkomen kan worden. Met het dreigement zich aan de samenspanning te onttrekken en onafhankelijk de veiling in te gaan, kunnen partijen een deel van de

koek opeisen zelfs als hun deelname vanuit efficiëntie-oogpunt ongewenst is. Het is moeilijk in te schatten wat samenspanning doet voor de keuzevrijheid van de consument. De reden is dat samenspanning er toe kan leiden dat de winnende partij het gebruik van de licentie aan andere partijen gunt. Het kan ook zijn dat samenspanning ertoe leidt dat de huidige licentiehouder de veiling wint en de licentie op inefficiënte wijze gebruikt om de winst voor vaste televisie te waarborgen, en dat verliezende partijen op een andere manier gecompenseerd worden. Hoe de keuzevrijheid van de consument beïnvloed wordt door samenspanning is vooraf niet te bepalen omdat onduidelijk is hoe de samenspanning vorm gegeven zal worden. Ten slotte merken wij op dat er geen veiling zal zijn in het geval van succesvolle samenspanning vooraf, zodat het criterium eenvoud en snelheid van de veiling irrelevant wordt.

Men zou kunnen overwegen om ook het aantal bidders niet bekend te maken. Dit maakt samenspanning nog moeilijker. Het nadeel is hier echter groter dan bij de identiteit van bidders. In de eerste-prijs gesloten-bod-veiling die wij voorstellen, is het optimale bod afhankelijk van het aantal bidders. Onzekerheid over het aantal deelnemers maakt het bieden dus moeilijker, met als nadelige gevolgen naar verwachting een lagere efficiëntie en wellicht ook een opbrengst die lager is dan realistisch.

ADVIES

CREED adviseert de identiteit van de bidders niet voor de veiling bekend te maken.

CREED adviseert wel het aantal bidders bekend te maken aan het begin van de veiling.

Informatie tijdens de veiling

Zoals in paragraaf 2 is uitgelegd, verwachten we dat de kans op een efficiënte uitkomst en een realistische opbrengst groter is bij de meer-rondenveiling met flexibele minimumprijs en de eerste-prijs gesloten-bodveiling dan bij een meer-rondenveiling met vaste minimumprijs. In een eerste-bodveiling is er per definitie geen sprake van informatie tijdens de veiling. Mocht het Ministerie kiezen voor een meer-rondenveiling, dan adviseren we als volgt.

Er is nog steeds weinig reden om de identiteit van de bieders bekend te maken. Dit zal nog steeds samenspanning eenvoudiger maken, met net als hierboven beargumenteerd potentieel nadelige gevolgen voor de efficiëntie en de opbrengst. We denken dat er wel reden is om het aantal bieders bekend te maken dat nog actief is in de veiling. Deze informatie kan bieders helpen voorkomen ten prooi te vallen aan de winner's curse. De informatie over het aantal bieders in de veiling kan helpen de onzekerheid over het eerder genoemde gemeenschappelijk-waardelement te verkleinen. Minder onzekerheid over dit element komt de efficiëntie en een realistische veilingopbrengst ten goede.

ADVIES

Indien voor een meer-rondenveiling gekozen wordt in plaats van een eerste-prijs gesloten-bod-veiling dan adviseert CREED om tijdens de veiling de identiteit van de bieders niet bekend te maken, maar wel steeds het aantal overgebleven bieders te onthullen.

4. Speculanten

De vraag die ten grondslag ligt aan deze paragraaf is:

- IV. *Welke specifieke maatregelen (in het model, of additioneel) zijn nodig om te bevorderen dat duurzame aanbieders toetreden, en speculanten en kans op speculatief gebruik zo veel mogelijk worden geweerd respectievelijk wordt vermeden?*

Wij verstaan onder speculanten bidders die geïnteresseerd zijn in de licentie zonder de licentie zelf in gebruik te nemen. Speculanten proberen door doorverkoop winst te maken. In het veilingmodel kan een serieus minimumbod in combinatie met een uitrolverplichting bevorderen dat speculanten geweerd worden. Deze combinatie maakt het riskant voor speculanten om te bieden. Immers, als zij de licentie bemachtigen, zorgt de uitrolverplichting voor een kans op verlies. Additionele maatregelen zouden kunnen zijn: een straf als niet aan de uitrolverplichting wordt voldaan en het afgeven van een bankgarantie om deel te nemen aan de veiling.

Wij benadrukken dat het minimumbod in de veiling zorgvuldig gekozen moet worden. Zoals we al in paragraaf 2 beargumenteerden, brengt een te hoge minimumprijs het gevaar met zich mee dat partijen niet bieden in de veiling.

ADVIES

Om speculanten te weren adviseert CREED het gebruik van een serieus minimumbod, in combinatie met een bankgarantie, uitrolverplichting en eventueel zelfs een straf als niet aan de uitrolverplichting voldaan wordt.

5. Verlenging van de huidige vergunning

De laatste vraag die we bespreken, is:

- V. *Wat is het potentiële effect op de veiling indien, samen met het besluit om te veilen, tevens een (ambtshalve) verlenging van de huidige vergunning wordt bekendgemaakt (denk aan een verlenging van een half tot anderhalf jaar)?*
Achtergrond: er is discussie over de noodzaak om, ondanks het besluit te veilen, ook een (ambtshalve) verlenging in te zetten. Indien de opdracht wordt gegund zal dit nader toegelicht worden.

CREED is van mening dat een verlenging van de huidige vergunning (en derhalve een uitstel van de datum waarin de nieuwe vergunning ingaat) vermeden dient te worden. Een dergelijke uitstel is nadelig voor nieuwkomers, die dan immers langer moeten wachten op de revenuen die voortkomen uit hun investering. Voor de huidige licentiehouders is dit probleem minder groot, omdat zij immers verzekerd worden van doorlopende revenuen vanwege de bestaande vergunning. Daarnaast vergroot uitstel de onzekerheid voor nieuwkomers, omdat de marktomstandigheden aan het einde van de verlenging moeilijker in te schatten zijn dan de marktomstandigheden direct aansluitend aan de veiling.

Hiermee is verlenging in strijd met de doelstellingen van het Ministerie (met name efficiëntie, keuzevrijheid voor de consument en een realistische veilingopbrengst).

ADVIES

CREED adviseert om geen (ambtshalve) verlenging van de huidige vergunning in te zetten.

6. Conclusies

Op basis van de criteria en de uitgangspunten die het Ministerie heeft geformuleerd, hebben we in dit rapport de vragen van het Ministerie beantwoord. Onze conclusies zijn verwoord in een aantal adviezen, die we als volgt kunnen samenvatten.

CREED adviseert een eerste-prijs gesloten-bod-veiling of een meer-rondenveiling met flexibele minimumprijs te gebruiken. Een standaard meerronden-veiling (met vaste minimumprijs) achten we een minder geschikt veilingmodel in het licht van de doelstellingen van het Ministerie. Zoals hierboven (blz 13-14) reeds is gesteld moet voor ogen worden gehouden dat een meer-rondenveiling met vaste minimumprijs een beproefde veilingvorm is en dat ook deze veiling tot een efficiënte uitkomst kan leiden. Gegeven de huidige marktomstandigheden, denken wij echter dat de kans op een efficiënte uitkomst en een realistische opbrengst groter is bij de meer-rondenveiling met flexibele minimumprijs en de eerste-prijs gesloten-bodveiling.

CREED adviseert ook het gebruik van een geheim minimumbod. Hierbij adviseren wij de identiteit van de bidders niet voor de veiling bekend te maken maar wel het aantal bidders bekend te maken aan het begin van de veiling. Om speculanten te weren, dient het minimumbod serieus te zijn en te worden gecombineerd met een bankgarantie, uitrolverplichting en eventueel zelfs een straf als niet aan de uitrolverplichting voldaan wordt.

Referenties

Gilbert, R. J., & Newbery, D. M. (1982). Preemptive patenting and the persistence of monopoly. *The American Economic Review* 72(3), 514-526.

Goeree, Jacob K., and Theo Offerman (2004). The Amsterdam auction. *Econometrica* 72(1), 281-294.

Klemperer, P. (2002). What really matters in auction design. *The Journal of Economic Perspectives*, 16(1), 169-189.

Robinson, M.S (1985). Collusion and the choice of auction. *The RAND Journal of Economics*, 16(1), 141-145.