

Zes weken geleden eindigde in het Verenigd Koninkrijk de veiling van frequenties voor UMTS, het derde generatie mobiele telecommunicatiesysteem. De veiling leverde de Britse overheid circa £ 22,5 miljard (f 85 miljard) op. In juli gaat de Nederlandse UMTS-veiling van start. Net als in het Verenigd Koninkrijk zullen vijf licenties simultaan bij opbod geveild worden en zullen de bidders elk niet meer dan één licentie mogen winnen. Minister Zalm van Financiën verwacht met deze veiling twintig miljard gulden binnen te halen, een bedrag dat gebaseerd is op de in de sector gebruikelijke vuistregel van één pond in het Verenigd Koninkrijk is één gulden in Nederland¹. Met deze schatting gaat hij (en met hem politici en specialisten) er abusievelijk van uit dat bestaande verschillen in vraag/aanbodstructuur er niet toe doen en dat een veilingontwerp dat goed werkt in de ene situatie ook goed zal werken in een andere. In een recent paper wijst Paul Klempere, medeontwerper van de Britse UMTS-veiling, op het gevaar dat een simultane open veiling met meerdere rondes slecht kan uitpakken in situaties waar bepaalde potentiële bidders een (klein) voordeel hebben ten opzichte van andere². Het gevaar doet zich met name voor wanneer het aantal te veilen licenties gelijk is aan het aantal bidders met een voorsprong, hetgeen in Nederland het geval is. Een 'first-price', gesloten-bod veiling is in zo'n geval een betere optie.

De intuïtie is als volgt³. Stel, er is één te veilen licentie en twee bidders, een insider en een outsider. Geen van beide bidders weet precies wat de licentie waard is. Voor de insider is de licentie echter net iets meer waard dan voor de outsider. Dit stelt de insider in principe in staat om net iets verder door te bieden dan de outsider. Stel dat de outsider zich voorstelt om door te bieden tot B. Wat is zijn verwachte winst en wat is de optimale B? Als de insider verder dan B doorbiedt is de winst van de outsider nul. Als de insider eerder stopt, denkt deze klaarblijkelijk dat de licentie voor hem minder waard is. Maar dan is zij voor de outsider zeker minder dan B waard. Voor elke positieve B heeft de outsider dus een verwacht verlies. Overeenkomstig de logica van Akerlofs 'lemons'-verhaal is het optimale bod van de outsider gelijk aan nul. De insider wint de veiling en betaalt, bij dit type veiling, het bod van de outsider: nul. Voor het veilen van vijf licenties met vijf insiders en een arbitrair aantal outsiders, geldt hetzelfde argument. De totale veilingopbrengst is dan dus nul!

In een 'first-price', gesloten-bod veiling zal de veilingopbrengst daarentegen niet nul zijn. Het is nu namelijk voor de outsider niet optimaal om nul te bieden, omdat een winnend bod groter dan nul hem nu een verwachte winst oplevert. Dit heeft te maken met twee factoren. Ten eerste kan de insider nu niet een

Veilingmiljarden

zijn een fictie

al te agressieve strategie volgen; in een 'first-price' veiling moet hij namelijk betalen wat hij biedt ingeval hij wint. De kans dat de outsider de licentie wint, wordt daarvoor groter. Ten tweede wordt het risico dat de outsider zelf te hoog biedt, verkleind doordat hij bij zijn bod reeds rekening houdt met de vloek van de winnaar: het

fenomeen dat degene die de veiling wint, degene zal zijn die de waarde van het goed het meest heeft overschat. Dit maakt de outsider voorzichtig en verkleint de kans op een verlies.

In de Nederlandse UMTS-veiling hebben de vijf zittende mobiele bedrijven (KPN, Libertel, Telfort, Dutchtone en Ben) een voorsprong op potentiële toetreders. Bij het lanceren van een UMTS-dienst hebben zij immers de mogelijkheid, in tegenstelling tot de potentiële toetreders, hun consumenten toegang te bieden tot de bestaande diensten via hun GSM-netwerk. Klempere's redenering volgend, zullen de bestaande mobiele aanbieders bereid zijn net iets verder door te bieden dan de nieuwkomers. Dit maakt dat de nieuwkomers voor elk winnend bod een verwacht verlies lijden. Zij zullen dan ook terugschrikken om serieus om de licenties te strijden. De bestaande aanbieders zullen de licenties dus tegen een lage prijs verkrijgen.

Waarom hadden de Britten dan wel succes met hun veiling? Het antwoord moet gevonden worden in het specifieke veilingontwerp van de Britten, in combinatie met het feit dat zij slechts vier bestaande mobiele aanbieders kenden. Eén licentie werd gereserveerd voor een nieuwkomer; de bestaande aanbieders mochten hierop niet bieden. De veiling was zo ontworpen dat de overige vier licenties niet verkocht konden worden voor een lagere prijs per MHz dan de prijs per MHz van de gereserveerde licentie. In deze veiling wisten de bestaande aanbieders alle (elk één) niet-gereserveerde licenties te winnen. Niet verrassend gezien Klempere's theorie!

Om nieuwe toetreding te stimuleren en een hoge veilingopbrengst te genereren had de Nederlandse overheid het aantal te veilen licenties moeten uitbreiden van vijf naar zes of, net als in het Verenigd Koninkrijk, één licentie moeten reserveren voor een nieuwkomer. De overheid had ook voor een 'first-price' veiling kunnen kiezen.

Emiel Maasland

1. Telefoonfrequenties leveren miljarden op, *NRC Handelsblad*, 1 mei 2000.
2. P. Klempere, *Applying auction theory to economics*, discussion paper, Oxford University, mei 2000.
3. Zie ook M.A. Haan, De vloek van de belanghebbende bidder, *ESB*, 7 mei 1999, blz. 354.

* De auteur is aio aan het CentER for Economic Research van de Katholieke Universiteit Brabant. Hij dankt Eric van Damme en Sander Onderstal voor hun commentaar op een eerdere versie.