

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3441

Vragen van het lid **Van Dam** (PvdA) aan de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie over *abbonementen voor mobiel internet* (ingezonden 4 augustus 2011).

Antwoord van minister **Verhagen** (Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) (ontvangen 30 augustus 2011).

Vraag 1

Hebt u kennisgenomen van de achtereenvolgende aanpassingen van de tarieven voor abonnementen voor mobiel internet door KPN, Vodafone en t-Mobile?

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Wat vindt u ervan dat de drie aanbieders van mobiel internet in Nederland hun tarieven naar boven aanpassen? Vindt u dat dat duidt op een gezonde marktwerking?

Antwoord 2

Er kunnen diverse legitieme redenen zijn waarom bedrijven tarieven aanpassen. Dat hoeft niet te duiden op een ongezonde marktwerking. De Nederlandse telecommarkt is dynamisch en loopt voorop in het gebruik van internet op smartphones met innovatieve toepassingen en nieuwe vormen van communiceren. Verder kunnen klanten naast KPN, Vodafone en T-Mobile kiezen uit meerdere aanbieders op de markt van mobiel internet.

Vraag 3

Deelt u de mening dat hier op zijn minst sprake is van wat de onafhankelijke post en telecomautoriteit (OPTA) eerder omschreef als stilzwijgende coördinatie tussen marktpartijen oftewel een markt die zodanig functioneert dat marktpartijen elkaars gedrag volgen zelfs zonder daarover afspraken te maken?

Antwoord 3

Ik neem aan dat bedoeld wordt op de analyse mobiele markten van november 2010 door OPTA. In die analyse concludeert OPTA dat er geen sprake is van aanmerkelijke marktmacht op de markten voor mobiele telecomdienstver-

lening. Dit betekent dat er sprake is van daadwerkelijke concurrentie. Er bestaan volgens OPTA wel aanwijzingen dat de drie huidige aanbieders met een eigen netwerk in staat zijn om de concurrentiedruk die zij op elkaar uitoefenen te beperken en dat er enig risico op stilzwijgende coördinatie is. Ik onderken, in het verlengde van OPTA, dit risico. Tegelijkertijd constateer ik dat er in dit geval voor alle drie een aanleiding is om in korte tijd met nieuwe abonnementsvormen te komen: een verandering in de vraag, met explosief groeiend dataverkeer en de voorgenomen regelgeving voor netneutraliteit. Tevens zie ik, zoals ook de vergelijkingsite Bellen.com, dat de aanbieders onderscheidend zijn in de keuzes voor de opzet van hun abonnementen.

Vraag 4

Deelt u de mening dat het onwenselijk is dat een markt zo functioneert dat marktpartijen hun marktstrategie stilzwijgend kunnen en willen coördineren?

Antwoord 4

Iedere onderneming moet zelfstandig bepalen welke strategie zij op de markt voert. Dit sluit niet uit dat de onderneming haar beleid zo goed mogelijk aan het vastgestelde of te verwachten gedrag van haar concurrenten mag aanpassen. In een markt met een beperkt aantal (grote) spelers vormt dergelijke coördinatie een risico. Mede om het risico van stilzwijgende coördinatie te beperken wordt bij de volgende verdeling van frequentieruimte spectrum gereserveerd voor één of meerdere nieuwkomers. Onwenselijk is verder ieder stilzwijgend of rechtstreeks contact tussen ondernemingen waardoor het marktgedrag van een bestaande of mogelijke concurrent wordt beïnvloed, waardoor de risico's van de onderlinge concurrentie welbewust worden vervangen door feitelijke samenwerking. Dergelijk onwenselijk gedrag kan in strijd zijn met het kartelverbod in artikel 6 van de Mededingingswet of artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) is bevoegd tegen ongeoorloofde kartelafspraken op te treden.

Vraag 5

Is u bekend hoe het datagebruik door Nederlandse consumenten zich het afgelopen jaar heeft ontwikkeld? Kunt u duiden of sprake is geweest van een onvoorziene stijging van het datagebruik of dat de ontwikkeling van het datagebruik voorzienbaar en voorzien was?

Antwoord 5

Het datagebruik door Nederlandse consumenten is de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen. Uit gegevens die OPTA in het kader van haar structurele marktmonitor verzamelt bij KPN, T-Mobile en Vodafone, komt naar voren dat het dataverbruik de afgelopen jaren per jaar minstens is verdubbeld (N.B. afhankelijk van het aantal en type smartphones dat een aanbieder op een gegeven moment op zijn netwerk heeft, zit er verschil tussen de aanbieders in moment en mate waarin zij met een stijging van het dataverbruik worden geconfronteerd):

	30-6-2008	30-6-2009	30-6-2010	31-12-2010
Data (x1000MB)	358 681	1 458 945	3 206 630	4 725 651

Afgaande op de te onderkennen trend over de afgelopen jaren is het aannemelijk dat stijging van het dataverbruik niet geheel onverwacht kan zijn. Maar het lijkt dat met name de snelheid, omvang en op momenten plotse toename van dataverbruik aanbieders heeft verrast, onder andere ten gevolge van de doorbraak van smartphones met applicaties die continue contact zoeken met het netwerk. Social media, in Nederland veel gebruikt, zijn daar een voorbeeld van.

Vraag 6

Is u bekend hoeveel extra onvoorziene investeringen de drie aanbieders van mobiel internet het afgelopen jaar in Nederland hebben gedaan om de stijging van het datagebruik op te kunnen vangen, bijvoorbeeld met behulp van cijfers over financiële investeringen of cijfers uit het Antenneregister?

Antwoord 6

Er is mij niet bekend hoeveel (onvoorziene) investeringen zijn gedaan door de mobiele aanbieders. Deze gegevens zijn bedrijfsvertrouwelijk. Ik begrijp van aanbieders dat zij continu investeren in hun netwerken, zowel ten behoeve van een betere dekking als om stijging van het verkeer op te kunnen vangen. Deze investeringen vinden plaats in antenne-installaties, hardware-uitbreidingen in centrales en knooppunten en in dataverbindingen tussen antenne-installaties, knooppunten en centrales. Uit cijfers uit het Antenne-register is slechts af te leiden wat de toe- of afname in het totaal aantal antenne-installaties in Nederland is; zij geven daarmee een beperkt beeld van de investeringen. Cijfers uit het register aangaande UMTS antenne-installaties, die mobiel dataverkeer mogelijk maken, zijn als volgt. In de eerste helft van 2011 (peildatum 1 juni) is het totaal aantal UMTS antenne-installaties met 4,5% gegroeid. In 2010 was er een groei van ruim 15% en in 2009 van 8,9%.

Vraag 7

Kunt u op basis van de gegevens, ingevolge de antwoorden op vragen 5 en 6, een oordeel geven over de bewering van de mobiele aanbieders dat zij het datagebruik onverwacht hebben zien stijgen, daarvoor extra investeringen moeten doen en dat daarom een verhoging van de prijzen noodzakelijk is? Zo nee, bent u bereid een onderzoek uit te (laten) voeren om te kunnen beoordelen of die bewering van de mobiele aanbieders hout snijdt?

Antwoord 7

Ik kan geen oordeel geven over de bewering van de mobiele aanbieders, en acht het (laten) uitvoeren van een dergelijk onderzoek niet opportuun. Ik maak uit uw vraagstelling op dat het doel van een dergelijk onderzoek zou zijn om vast te stellen of de tariefstijging door de drie aanbieders al dan niet geoorloofd is. Zoals ik in mijn antwoord op vraag 4 heb aangegeven, is de NMa de instantie die bevoegd is om op te treden tegen ongeoorloofde kartelafspraken. De NMa is op de hoogte van de berichtgeving over de tariefsverhoging. Indien de NMa daartoe aanleiding ziet, kan zij een kartelonderzoek starten en – als zij daadwerkelijk een overtreding vaststelt – sancties opleggen. De NMa doet geen uitspraken over de vraag of zij al dan niet een onderzoek opstart, aangezien dergelijke uitspraken een eventueel onderzoek kunnen verstoren.

Vraag 8

Denkt u niet dat een veel belangrijker deel van het verhaal is dat de mobiele aanbieders inkomsten uit telefonie en sms hebben zien teruglopen door enerzijds terechte regulering van mobile terminating tarieven (bellen van vast naar mobiel) en roamingtarieven (bellen in het buitenland) en anderzijds verminderd gebruik van telefonie en sms, en dat deze aanbieders de teruglopende inkomsten daaruit nu willen compenseren met extra inkomsten uit datagebruik?

Antwoord 8

Uit onderzoek van Telecompaper¹ komt naar voren dat de omzet van de mobiele aanbieders in het tweede kwartaal van 2011 4,5% lager is dan die in hetzelfde kwartaal van 2010. Een belangrijke oorzaak daarvan ligt in het teruglopen van inkomsten uit telefonie. Dit komt voor een belangrijk deel door regulering van het MTA-tarief, waardoor telecombedrijven elkaar minder in rekening mogen brengen voor de doorgifte van gesprekken. Naast inkomsten uit telefonie die teruglopen door regulering, spelen echter meerdere zaken mee bij het vaststellen van nieuwe proposities door marktpartijen. Zo zal er in een kapitaalintensieve sector als telecom rekening mee moeten worden gehouden dat investeringen met een redelijk rendement kunnen worden terugverdiend, met veranderend consumentengedrag (verminderd gebruik van sms en telefonie en meer data) en steeds duurdere toestellen (smartphones) die bij abonnementen worden geleverd. Al die redenen zijn legitiem om prijzen te veranderen. Voor nu aannemend dat bij de prijsaanpassingen geen sprake is geweest van een overtreding van de Mededingingswet, is het aan de consumenten om te beslissen of ze die

¹ Telecompaper, Dutch Mobiel Operators, Q2 2011, augustus 2011.

tariefsverhogingen willen betalen en aan concurrenten om te bezien of het mogelijk is met een concurrerend aanbod te komen. Dat proces vergt bij iedere prijsaanpassing de nodige tijd en het is van belang dat de markt die tijd krijgt.

Vraag 9

Kunt u een oordeel geven over de ontwikkeling van de winstgevendheid van de drie bestaande aanbieders? Komt die daadwerkelijk in gevaar of is sprake van verminderd maar nog altijd goed rendement voor aandeelhouders?

Antwoord 9

De traditionele verdienmodellen (inkomsten uit bellen en sms) van aanbieders staan onder druk. De snelheid van ontwikkelingen op dit vlak blijkt bijvoorbeeld uit een applicatie als WhatsApp (dat sms-en vervangt): de penetratie op smartphones is de afgelopen 4 maanden gestegen van 30% naar 50%². Dit leidt ertoe dat aanbieders op zoek gaan naar nieuwe verdienmodellen, zoals tot uiting komt in de recent aangekondigde nieuwe abonnementsvormen van de drie netwerkaanbieders. In het onder vraag 8 genoemde onderzoek spreekt Telecompaper de verwachting uit dat voor de periode tot 2015 de omzetzakelijke daling in het bel- en smsverkeer niet geheel zal kunnen worden gecompenseerd door omzet aan dataverkeer, dus een neerwaartse druk op de omzet.

Vraag 10, 11, 12, 13

Realiseert u zich hoe belangrijk het is voor de gezonde werking van de markt dat spoedig nieuwe toetreders een reële kans krijgen om een positie op de markt voor mobiel internet te veroveren en dat het daarvoor, vanwege de ongelijke machtspositie tussen bestaande spelers en nieuwe toetreders, noodzakelijk is om voldoende ruimte voor die nieuwe toetreders te reserveren bij de veiling van frequenties in de 800 en 900 MHz-banden?

Als u nu ziet hoe de consument de dupe wordt van de slecht functionerende markt voor mobiel internet, bent u dan nog steeds niet bereid meer ruimte te reserveren voor nieuwkomers, zodat minimaal één maar liever nog twee partijen gegarandeerd een volwaardige bandbreedte van 2x10MHz kunnen verwerven zodat zij de concurrentie volop aan kunnen met de drie bestaande partijen?

Vindt u niet dat een goede werking van deze markt met alle positieve gevolgen voor de consument en daarmee voor de economie veel belangrijker is dan de eenmalige extra opbrengst van de veiling, die de staat kan incasseren door minder ruimte voor nieuwkomers te reserveren?

Bent u al deze argumenten overwegend niet bereid alsnog op zijn minst aan de wens van de Kamer tegemoet te komen om minimaal 2x15 MHz te reserveren voor in elk geval twee nieuwe toetreders?

Antwoord 10, 11, 12, 13

Ik wil via bestendig en voorspelbaar frequentiebeleid bijdragen aan effectieve concurrentie op de markt voor mobiele communicatie, ook op langere termijn. Dit uitgangspunt is neergelegd in verschillende beleidsdoelstellingen: in de eerste plaats wordt ruimte geboden voor continuïteit van dienstverlening en innovatie, in de tweede plaats wordt marktconforme beprijzing van het frequentiespectrum nagestreefd. Zo kan een mobiele communicatiemarkt tot stand komen waar sprake is van blijvend betaalbare toegang tot hoogwaardige mobiele dienstverlening voor alle gebruikers in Nederland. Ik heb het afgelopen half jaar uitgebreid met uw Kamer van gedachten gewisseld over het beleid met betrekking tot de markt voor mobiele communicatie. In een aantal brieven, te beginnen met de Strategische nota mobiele communicatie³, heb ik u, mede in het licht van de komende veiling van frequenties voor mobiele communicatie, toegelicht welke maatregelen naar mijn mening aan de invulling van het beleid het meest efficiënt bijdragen. Eén van deze maatregelen betreft de reservering van frequentieruimte voor nieuwkomers.

Een frequentieverdeling moet niet zozeer gericht zijn op het creëren van ruimte voor een vooraf door de overheid vastgesteld aantal toetreders, maar

² Telecompaper, Dutch Mobile Apps Market, Juli 2011.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 24 095, nr. 264.

moet gericht zijn op het mogelijk maken van toetreding voor partijen die daadwerkelijk kunnen concurreren. Het reserveren van 2x10 MHz frequentieruimte voor nieuwkomers acht ik, gegeven de concurrentiesituatie op de markt, gebalanceerd, en gerechtvaardigd ten behoeve van een goede werking van de markt. Gebalanceerd in de zin dat nieuwkomers kunnen toetreden en dat reeds gevestigde partijen ook kunnen blijven innoveren. Daarbij zijn bestaande partijen voor de verdere uitbouw van mobiel internet met name afhankelijk van de 800 MHz; zij hebben de 900 MHz namelijk nodig voor het bestaande aanbod aan mobiele telefonie. Daarnaast geldt dat het, aangezien schaalgrootte in een kapitaalintensieve sector als mobiele telecom een grote rol speelt, geen wetmatigheid is dat een reservering voor meer nieuwe toetreders automatisch leidt tot lagere prijzen. Graag verwijs ik verder naar mijn eerdere brieven aan uw Kamer.