

BELEIDSNOTA

MORATORIUM

CONCESSIES MOBIELE TELECOMMUNICATIE

**KWALITATIEVE EN KWANTITATIEVE BELEIDSOVERWEGINGEN BIJ DE
INSTELLING VAN EEN MORATORIUM INZAKE CONCESSIES VOOR
MOBIELE TELECOMMUNICATIE**

DE MINISTER VAN VERKEER,VERVOER EN RUIMTELIJKE PLANNING

30 SEPTEMBER 2015

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk I.	Algemene Inleiding	1
Hoofdstuk II.	Achtergrond, probleemstelling en doelstelling van de beleidsnota	5
Hoofdstuk III.	Kwantitatieve overwegingen: resultaten van een markt- en sociaaleconomische analyse.....	8
Hoofdstuk IV.	Kwalitatieve overwegingen: gevolgen van liberalisering van de markt voor de mobiele telefonie en gevolgen van technologische innovaties	21
Hoofdstuk V.	Conclusie en aanbevelingen	27

TABELLEN

Tabel 1.	Ontwikkeling aansluitpunten mobiele telecommunicatie en aantal concessies.....	10
Tabel 2.	Aantal aanbieders mobiele telecommunicatie in 32 landen en gebieden in de regio.....	17
Tabel 2a.	Aantal en percentage van landen en gebieden met maximaal twee, drie of meer dan drie mobiele aanbieders	18
Tabel 3.	Marktanalyse mobiele telecommunicatie en sociaaleconomische analyse	19

FIGUREN

Figuur 1.	Productlevenscyclus.....	12
-----------	--------------------------	----

I. ALGEMENE INLEIDING

Bij de hervorming van de telecommunicatiesector hebben internationaal gezien in het bijzonder drie belangrijke factoren een rol gespeeld, namelijk:

- a. het toegenomen maatschappelijk en economisch belang van ICT netwerken
- b. de ontwikkeling van traditionele telecommunicatiebedrijven tot veelzijdige ICT-bedrijven die verschillende diensten aanbieden en
- c. de internationale liberalisatie van de telecommunicatiemarkten.

Naast genoemde redenen hebben nationale overheden diverse specifieke redenen voor hervorming van de telecommunicatiesector (gehad), zoals de noodzaak om de koppeling van individuele netwerken te verhogen, het toegankelijker maken c.q. verbeteren van de dienstverlening aan de consument tot aan de verlaging van tarieven voor de eindgebruiker in veelgevraagde diensten categorieën (i.c. lokale, lange afstand en mobiele telefonie, alsmede voor internetgebruik). Ongeacht de redenen voor hervorming van de telecomsector, bestaat internationaal gezien het institutionele hervormingsproces in de meeste gevallen uit drie aan elkaar gerelateerde fasen:

- a. organisatorische hervorming van het traditionele telecombedrijf, meestal gevolgd door verzelfstandiging c.q. gehele of gedeeltelijke privatisering;
- b. formele instelling van een zelfstandige (of onafhankelijke) telecommunicatietoezichthouder en
- c. liberalisatie van de telecommunicatiesector (of van deelmarkten daarvan).

Ook in de voormalige Nederlandse Antillen is deze fasering bekend. Eerst werden de overheidstelefoondiensten van Curaçao en het voormalige Land de Nederlandse Antillen in de jaren negentig omgevormd tot verzelfstandigde bedrijven (SETEL N.V. respectievelijk ANTELECOM N.V.). Vervolgens werden de verzelfstandigde bedrijven opgenomen in United Telecommunication Services N.V., welke in 1999 werd opgericht.

In dezelfde periode werd ook het Bureau Telecommunicatie en Post (hierna: BT&P) als opvolger van de Landsradiodienst formeel ingesteld en werd zij in 1996 een zelfstandige publiekrechtelijke rechtspersoon.

De liberalisatie van de telecommunicatiemarkt, met als kernbeginsel dat er niet langer sprake zou zijn van monopolie (dus een concessie) maar van vrije toetreding (meerdere concessies) ten behoeve van een betere of efficiëntere marktwerking, kwam rond 1999/2000 als laatste fase in de algehele hervorming van de telecommunicatiesector.

In beginsel zou men verwachten dat met het wegvallen van de nationale natuurlijke monopolies als gevolg van de liberalisatie van de telecommunicatiemarkt ook de overheid als regulerende instantie uit de markt terug zou treden. Echter, ook liberalisatie vereist een rol van de overheid als regulator, toezichthouder (verkeersagent) en facilitator van een gezonde ontwikkeling van de markt in het belang van een doelmatige telecommunicatievoorziening.

De rol van de overheid kan dus als gevolg van de introductie van meer marktwerking niet beperkt worden. Immers, net als in andere markten geldt ook hier het in de economische wetenschap algemeen aanvaard beginsel dat vrije concurrentie niet kan garanderen dat er sociaal (-economisch) onaanvaardbare situaties zouden kunnen ontstaan, waardoor overheidsinterventie noodzakelijk wordt. Indien deze interventie te laat komt kan de schade, volgens bovenstaand uitgangspunt, een zodanige omvang krijgen voor de maatschappij als geheel, dat de voordelen van liberalisatie en marktwerking in een klap teniet kunnen worden gedaan

Gezien de hogere belangen (i.c. een gezonde maatschappelijke en economische ontwikkeling op de lange termijn, zoals het wettelijk criterium voor het uitgeven van concessies luidt) en de verantwoordelijkheid van de overheid voor de waarborging van die belangen, zou aldus van overheidswege regulering en toezicht moeten worden toegepast teneinde sociaal onaanvaardbare situaties zoveel mogelijk te vermijden. Het belang van regulering en toezicht blijft aldus ongeacht het niveau van marktwerking.

Het bovenstaande geeft de algemeen-economische achtergrond voor liberalisering en marktwerking, maar ook voor regulering en toezicht van overheidswege weer. Dit impliceert dat de rol van de overheid als regulerende instantie niet pers sé hoeft te verminderen als gevolg van de introductie van meer marktwerking (in de telecommunicatiemarkt), hoewel deze rol wel kan wijzigen (door o.a. accentverlegging c.q. het volgen van een passender reguleringsbenadering) als gevolg van de nieuwe marktsituatie. De vraag die dan vervolgens rijst is welke doelstellingen de overheid dient na te streven en kan deze, gelet op de specifieke omstandigheden in de markt, veranderen? Met andere woorden: wanneer en waarom kan er in de marktwerking van de telecommunicatiemarkt worden ingegrepen?

In de internationale literatuur¹ worden onder meer de volgende beleidsdoelstellingen gegeven voor toezicht op de telecomsector:

- a. het voorkomen van monopolistisch gedrag c.q. misbruik van marktmacht met het oog op de bevordering van mededinging;
- b. het beschermen van consumenten;
- c. het realiseren van nationale doelstellingen zoals het bevorderen van economische groei, concurrentie, universele toegang, het voorkomen van werkloosheid en economische stagnatie, onderzoek en ontwikkeling, etc.;
- d. het aantrekken c.q. verzekeren van investeringen uit de private sector ter bevordering van technologische innovatie en
- e. het bevorderen van gedisciplineerd marktgedrag.

Deze beleidsdoelstellingen kunnen in een bepaald toezichtregime ieder in meer of mindere mate aanwezig zijn c.q. gezamenlijk worden samengevat onder een noemer, bijvoorbeeld: het bevorderen van een efficiënte werking van de telecommunicatiemarkt in het belang van eindgebruikers, de concessiehouders en de maatschappij als geheel.

Bij de aanvang van het liberalisatiebeleid richtte het overheidsbeleid zich in het bijzonder op het bevorderen van een goede marktwerking in de telecommunicatievoorziening. Thans zal de nadruk van het overheidsbeleid, gelet op de specifieke economische ontwikkelingen van de laatste jaren en de ontwikkelingen in de branche, gericht moeten zijn op het behoud van investeringen en arbeidsplaatsen als nationale doelstelling. Een en ander betekent dat er een nader onderzoek moest worden verricht, waarbij beoordeeld is of het huidige, op vrije toetreding geïnspireerde, concessiebeleid in stand kan worden gehouden of dat er in de toekomst (tijdelijke) grenzen gesteld moeten worden aan vrije markttoetreding en marktwerking. Dit laatste kan bijvoorbeeld inhouden dat er na een bepaald ontwikkelingspunt² in de markt sprake moet zijn van het (van overheidswege) nemen van maatregelen van “*managed competition*” of de introductie van innovatieve methodes voor het realiseren van een uitbreiding van het aanbod (zoals met zogenaamde MVNO³).

¹Zie daarvoor onder meer Samarajiva, R., Technische Universiteit Delft, in “*Why regulate?*”; Trends in Telecommunication Reform: Effective Regulation, International Telecommunication Union (2002).

²Bijvoorbeeld als er sprake zou zijn van consolidatie van het aanbod, verzadiging aan de vraagkant van de markt, kapitaalvernietiging of andere bedreigingen voor een gezonde ontwikkeling in de markt.

³MVNO (*Mobile Virtual Network Operators*) zijn volwaardige aanbieders van mobiele communicatiediensten, die gebruik maken van de capaciteit op het netwerk van één van de bestaande concessiehoudsters van mobiele telefoondiensten. Die laatsten worden in dit verband aangeduid als *Mobile Network Operators* (MNO).

Hierna zullen de achtergrond, probleemstelling en doelstelling van deze beleidsnota aan de orde komen. Daarna zullen enkele belangrijke kwantitatieve- en kwalitatieve aspecten in het kader van een markt- en sociaaleconomische analyse worden beoordeeld, met het oog op de met de beleidsnota te bereiken doelstelling. Op grond van genoemde analyses zullen beleidsmatige conclusies worden getrokken inzake de wenselijkheid van meerdere concessies voor de mobiele telecommunicatie, evenals het in dat verband voor de nabije toekomst te voeren concessiebeleid.

II. ACHTERGROND, PROBLEEMSTELLING EN DOELSTELLING VAN DE BELEIDSNOTA

2.1. ACHTERGRONDEN

Op grond van de Landsverordening op de telecommunicatievoorzieningen (P.B. 2011, no.37, hierna: LTV) is de minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning⁴ (hierna: de Minister) belast met het toezicht op en besluitvorming over de telecommunicatiesector en uit hoofde daarvan met de uitgifte van concessies voor de aanleg, instandhouding en exploitatie van een telecommunicatie-infrastructuur⁵. De Minister treedt daarbij dus op als “bestuursorgaan” in de zin van artikel twee, eerste lid, van de Landsverordening administratieve rechtspraak (P.B. 2000, no. 79, hierna: LAR).

De directe aanleiding voor het hiervoor genoemde nader onderzoek naar het concessiebeleid voor mobiele telecommunicatie vormt een verzoek om verlening van een concessie door enkele aanvragers ingevolge artikel 2, eerste lid, van de LTV. Echter, een van deze aanvragers, het op Curaçao gevestigde telecommunicatiebedrijf Sint Maarten International Telecommunication Services N.V. (hierna: “Smitcoms”), is een LAR-procedure tegen de Minister begonnen, welke van overheidswege vraagt om een beleidsmatige respons naar alle lopende en toekomstige aanvragers toe, gelet op de algemeen-economische ontwikkelingen van de laatste jaren en de specifieke ontwikkelingen in de branche van mobiele telecommunicatie.

Op 26 oktober 2012 heeft Smitcoms, door tussenkomst van het BT&P een aanvraag voor een concessie ingediend bij de Minister voor de aanleg, instandhouding en exploitatie van een telecommunicatie-infrastructuur voor mobiele telefonie. Deze aanvraag vond plaats in het kader van een aanbestedingsprocedure (een zogenaamde “*beauty contest*”), welke door het BT&P in opdracht van de Minister werd georganiseerd, omdat er in die tijd meerdere gegadigden zijn geweest voor, in beginsel, een beschikbare concessie.

Bovengenoemde aanvraag was een jaar later nog niet compleet⁶, aangezien op 17 oktober 2013 het BT&P nog bezig was de nodige aanvullende gegevens van Smitcoms te verzamelen om de aanvraag gereed te maken voor besluitvorming door het bestuursorgaan. Uiteindelijk heeft BT&P in maart 2014 haar voorbereidende werkzaamheden afgerond, waarna een beslissing diende te worden genomen door het bestuursorgaan.

⁴ VV&RP, voor zover hierna afgekort.

⁵De termen die in deze beleidsnota worden gebruikt zijn, voor zover hierbij niet anders is bepaald, gedefinieerd in de daarop betrekking hebbende landsverordening(en).

⁶Overigens wordt een concessie aanvraag pas als een formele aanvraag beschouwd, wanneer de gegevens die bij de aanvraag geleverd moeten worden volledig zijn.

Op grond van artikel 3, eerste lid, van de Landsverordening openbaarheid van bestuur (P.B. 1995, no. 211, hierna: LOB) kan een ieder een verzoek om informatie, welke is neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid, richten tot een bestuursorgaan of tot onder haar verantwoordelijkheid werkzame overheidsinstellingen (i.c. een verzamelterm voor: directies, departementen, diensten, bureaus, secretariaten en instellingen). In het kader van laatstgenoemde mogelijkheid heeft Smitcoms op 9 september 2014 de Minister verzocht haar inzicht te verschaffen in het door BT&P gegeven advies. Op dit verzoek heeft de Minister niet gereageerd⁷.

Vervolgens heeft Smitcoms bij brief van 8 oktober 2014 de Minister verzocht om alsnog, binnen veertien dagen, positief te beslissen op de haar aanvraag voor een concessie. Door diverse redenen is er ook na deze laatste brief geen beslissing genomen op de aanvraag. In de LTV is er overigens voor het verlenen van een concessie geen termijn gegeven. Vanwege het uitblijven van een beschikking van de Minister in de zin van artikel 3, eerste lid, van de LAR en gelet op het bepaalde in artikel 3, tweede en derde lid, van de LAR⁸ heeft Smitcoms op 5 november 2014 bij het Gerecht in Eerste Aanleg in het kader van een zogenaamde LAR-procedure beroep ingesteld tegen de (fictieve) weigering van de Minister om een beschikking te geven, omdat zij van mening was dat de Minister een redelijke termijn voor het nemen van een beschikking had overschreden.

Lopende de behandeling van de zaak is op 6 maart 2015 de toenmalige Minister (E. Balborda) afgetreden en ook zijn waarnemer (J. Jardim) heeft geen besluit dienaangaande genomen vanwege het feit dat dit een beleidskwestie betreft waarover niet tijdens een waarneming besloten kon worden.

De huidige Minister (S. Camelia-Römer) treedt op 30 april 2015 aan en op verzoek van de gemachtigde van de nieuwe Minister verleende het Gerecht deze tot 27 augustus 2015 uitstel om zich uit te spreken over de concessieaanvraag van Smitcoms. Op laatstgenoemde datum was het voor de Minister nog steeds niet mogelijk om een beschikking te nemen, aangezien zij vooralsnog van mening was dat de markt thans, in tegenstelling tot het tijdstip van de aanbestedingsprocedure, geen derde concessiehouder kon dragen en zij om een nader onderzoek van de toezichthouder had gevraagd. Echter, omdat formeel de Minister nog niet een beschikking had gegeven heeft, op verzoek van de gemachtigde van Smitcoms, het Gerecht aangegeven dat zij op 28 oktober 2015 uitspraak zal doen in de zaak Smitcoms vs. de Minister van VV&RP.

⁷Overigens vallen adviezen aan een minister (zijnde tot personen herleidbare beleidsopvattingen opgesteld ten behoeve van intern beraad), niet onder de informatie die onder de LOB verstrekt dient te worden (artikel 12 LOB). Dus het advies van de Directeur van het BT&P is een interne aangelegenheid tussen hem als adviseur van de Minister en laatstgenoemde.

⁸Daarin is bepaald dat een beschikking binnen de wettelijk gestelde termijn, of bij het ontbreken daarvan, binnen een redelijke tijd moet zijn gegeven, anders geldt het een en ander als een weigering om een beschikking te geven (de zgn. fictieve weigering), welke juridisch ook als een beschikking wordt gerekend.

2.2. PROBLEEMSTELLING

Door het uitblijven van een formele beschikking van de Minister en gelet op het feit dat een fictieve weigering ook geldt als een beschikking waartegen men in beroep kan gaan en waarover de rechter aldus een uitspraak kan doen, kan de Minister door het Gerecht worden opgedragen om binnen een door haar vast te stellen termijn een beschikking te geven. Mitsdien zal hoe dan ook een gemotiveerde beslissing moeten worden genomen op de concessieaanvraag van Smitcoms en van de andere deelnemers aan de aanbestedingsprocedure. Deze beslissing moet echter niet afhankelijk zijn van bovengenoemde rechtszaak, omdat met de beslissing nieuw beleid⁹ moet worden gemaakt op grond van de algemeen-economische ontwikkelingen van de laatste jaren en in het bijzonder de specifieke ontwikkelingen in de branche van mobiele telecommunicatie.

2.3. DOELSTELLING VAN DE BELEIDSNOTA

Met dit beleidsnota wordt beoogd een antwoord te geven op de vraag welk beleid door de Minister in de komende jaren moet worden gevoerd met betrekking tot de uitgifte van concessies voor mobiele telecommunicatie. In verband daarmee zal ook worden bepaald welke beschikking door de Minister gegeven moet worden aan degenen die een aanvraag voor meergenoemde concessie eerder hebben ingediend, waaronder Smitcoms, en waarop nog niet door de regering besloten is.

⁹Beleid wordt gedefinieerd als een plan om een gewenste toekomstige situatie te bewerkstelligen door een weloverwogen reeks van handelingen uit te (laten) voeren. (Lamers, H. (1997). *Handleiding voor beleidsteksten*. Bussum: Coutinho).

III. KWANTITATIEVE OVERWEGINGEN: RESULTATEN VAN EEN MARKT- EN SOCIAALECONOMISCHE ANALYSE

3.1. INDICATIES VAN MARKTVERZADIGING EN MARKTCONSOLIDATIE

Reeds in de bijlage van de van het BT&P aan Smitcoms gestuurde brief d.d. 17 oktober 2013 (/BT2013/DIR - 474a) over de financieel-economische evaluatie van haar aanvraag wordt in het kader van de analyse van het business plan van Smitcoms door de toezichthouder onder 1.1. (“totale markt”) gesteld dat de mobiele markt in Curaçao ongeveer 200.000 gebruikers omvat en dat deze de laatste jaren niet meer groeit.

Aldus constateerde het BT&P reeds in 2013 dat de markt voor mobiele telecommunicatie zijn hoogtepunt lijkt te hebben bereikt bij ongeveer 200.000 aansluitpunten. Een en ander betekent dat, op basis van het beginsel van vrije toetreding en volledige marktwerking, een derde concessiehouder zou worden toegelaten op een markt welke reeds verzadigd¹⁰ was. Daarbij komt dat het hiervoor genoemde verzadigingspunt bereikt werd op een geliberaliseerde markt die door de jaren heen voornamelijk gedomineerd werd door slechts twee concessiehouders.

Een en ander duidt niet alleen op verzadiging, maar ook op consolidatie¹¹ van het aantal aanbieders op de markt, terwijl in de periode 2002-2012 in totaal vier tot vijf concessies door de Minister zijn uitgegeven. Echter, de toezichthouder is niet de beleidsbepalende instantie voor regulering van de toegang tot de telecommunicatiemarkt en zal het staande beleid conform de wensen van de regering moeten (blijven) uitvoeren totdat er nieuw beleid door de Minister als wettelijk bestuursorgaan wordt goedgekeurd.

¹⁰Verzadiging betekent dat de markt geen (substantiële) nieuwe vraag van de consumenten meer genereert (zie de definitie van “*Market saturation*” op <http://www.businessdictionary.com>). Een goede indicatie van de verzadigingsgraad is de ontwikkeling in het aantal aansluitpunten per capita.

¹¹Consolidatie betekent in dit verband een marktstructuur waar een relatief klein aantal aanbieders een vrij grote marktaandeel van een product of dienst controleert (zie de definitie van “*Consolidated Industry*” op <http://www.businessdictionary.com>). Een goede indicatie van marktconsolidatie is het aantal overgebleven aanbieders in vergelijking tot het aantal van de oorspronkelijk uitgegeven concessies.

3.2. AANVULLEND ONDERZOEK

Naar aanleiding van het bovenstaande heeft de nieuwe Minister, na haar aantreden in mei 2015, besloten om de toezichthouder in het verlengde van diens bevindingen over het bereiken van het verzadigingspunt in de markt voor mobiele telecommunicatie te verzoeken een aanvullend onderzoek te gelasten naar de capaciteit van de markt om drie mobiele concessiehouders te dragen, een en ander met het oog op het wettelijk criterium dat de verlening van een concessie, gelet op het algemeen maatschappelijk en economisch belang, een doelmatige verzorging van de telecommunicatie moet bevorderen.

De centrale vraag die de Minister in dit verband heeft gesteld is of de verlening van een derde concessie anno 2015 in het algemeen maatschappelijk en economisch belang is en of daarmee een doelmatige(r) verzorging van mobiele telecommunicatiediensten kan worden gerealiseerd, gelet op het feit dat reeds het verzadigingspunt in de betreffende markt lijkt te zijn bereikt en dat de markt tekenen van consolidatie vertoont. Een en ander betekent dat het BT&P in de afgelopen periode de ontwikkeling van de markt voor mobiele telecommunicatie, sinds de liberalisatie van die markt, voor de Minister heeft onderzocht door middel van een (sectorale) marktanalyse en een sociaaleconomische analyse.

In dit hoofdstuk komen de resultaten van kwantitatieve analyses hierna puntsgewijs aan de orde. Daarbij wordt uitgegaan van de gegevens die in de tabellen 1 tot en met 3 hieronder zijn opgenomen.

Tabel 1. Ontwikkeling aansluitpunten mobiele telecommunicatie en aantal concessies

Jaar	Totale aansluitpunten ¹²	Aansluitpunten per capita	Bevolkingsaantal ¹³	Aantal concessiehouders ^{14,15}	Groei aansluitpunten p.j.	Gemiddelde groei aansluitpunten per tijdvak van 5 jr.
2000	61,113	0.4	136.969	2 (2)	-	
2001	94,673	0.7	130,822	2 (2)	54.9%	
2002	104,325	0.8	127,296	2 (4)	10.2%	
2003	122,665	0.9	131,143	2 (5)	17.6%	
2004	119,571	0.9	132,655	2 (5)	-2.5%	
2005	129,277	1.0	135,747	2 (5)	8.1%	17.7%
2006	141,690	1.0	139,596	3 (5)	9.6%	
2007	156,094	1.1	142,902	3 (5)	10.2%	
2008	172,550	1.2	145,220	3 (5)	10.5%	
2009	188,382	1.3	146.543	3 (5)	9.2%	
2010	199,781	1.4	147.122	3 (5)	6.1%	9.1%
2011	202,499	1.3	150.284	3 (5)	1.4%	
2012	207,197	1.4	151.378	3 (3)	2.3%	
2013	204,165	1.3	152,798	2 (2)	-1.5%	
2014	197,967	1.3	154,846	2 (2)	-3.0%	
2015	188,207	1.2	156,971	2 (2)	-4.9%	-1.2%

¹² Bron: Bureau Telecommunicatie en Post

¹³ Bron: CBS en CBCS

¹⁴ Bron: zie noot 4.

¹⁵ Tussen de haakjes is het totaal aantal afgegeven concessies vermeld. Buiten de haakjes staat het aantal operationele concessiehouders genoteerd.

3.3. BEVINDINGEN EN CONCLUSIES MARKTANALYSE MOBIELE TELECOMMUNICATIE

De sectorale marktanalyse concentreert zich in het bijzonder op een beoordeling van de ontwikkeling van de markt voor mobiele telefonie vanaf het begin van de liberalisatie (in het jaar 2000) tot heden. Daarbij zijn vooral de ontwikkeling in het aantal aansluitpunten en het aantal concessiehouders van belang. Uit Tabel 1 kan het volgende worden geconcludeerd:

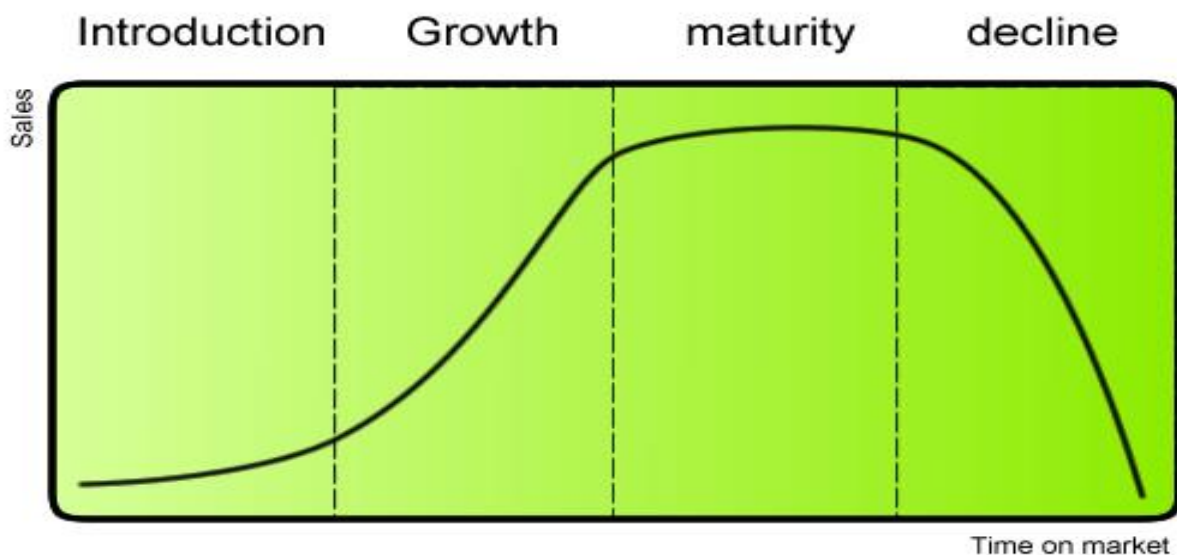
1. Het totaal aantal aansluitpunten is vanaf het jaar 2000 tot ten met 2012, met uitzondering van een jaar (2004), steeds gegroeid. In vergelijking tot het begin van de liberalisatie was die groei enorm (i.c. 240%). Genoemde groei in aansluitpunten kan echter niet in belangrijke mate worden toegeschreven aan (lokale) marktwerking, aangezien er in dit verband sprake is van een behoorlijke autonome groeicomponent vanwege de sterke internationale opmars van mobiele telefoons als gevolg van de nieuwe mogelijkheden van (waaronder een grote mate van mobiliteit en communiceerbaarheid) en applicaties voor het gebruik van genoemde telefoons. Daarnaast is er in genoemde periode sprake van een door de groei in het bevolkingsaantal (10.5%) toegenomen aantal aansluitpunten.

De groei in het aantal aansluitpunten per capita laat verder zien dat, gemiddeld genomen, sinds 2005 praktisch iedere bewoner van Curaçao een of meerdere sim-cards, dus tenminste een mobiele telefoon, tot zijn beschikking had. Het is hier dat marktwerking (i.c. de concurrentie tussen de aanbieders) een rol heeft gespeeld: door de verschillende aanbiedingen en campagnes van de operators hebben sommige abonnees meerdere sim-cards aangeschaft of hebben zij in hun bezit een persoonlijke mobiele telefoon naast een die de werkgever ter beschikking heeft gesteld. Hierdoor is het aantal aansluitpunten verder gegroeid dan het bevolkingsaantal tot een niveau van 1.4 sim-cards per capita in 2012 (in vergelijking tot minder dan een sim-card per hoofd van de bevolking voor 2004). Aldus heeft marktwerking zijn rol gehad in de ontwikkeling van het aantal aansluitpunten, maar er kan niet worden gesteld dat de groei voor een groot deel daaraan te wijten is.

2. Sinds 2013 is er sprake van een dalende trend in het aantal aansluitpunten, ondanks een verdere toename van de bevolking. Het aantal aansluitpunten is anno 2015 zelfs veel lager dan 200.000 (i.c. 188.207), waardoor er duidelijk sprake is van het bereiken van een verzadigingspunt sinds 2012. Dus ondanks de marktwerking en het verlaten van markt door de derde aanbieder in 2012 is er geen ruimte meer voor andere aanbieders, omdat de aansluitpunten sinds de laatste drie jaar gestaag aan het dalen zijn terwijl er maar twee aanbieders op de markt opereren. Een en ander betekent dat er, door de verzadiging, reeds sprake is van kannibalisatie. De bestaande twee aanbieders gaan elkaars abonnees “opvreten” als er geen nieuwe abonnees erbij komen. Dit terwijl de bevolking in de afgelopen drie jaar verder is gegroeid. Een en ander valt te zien aan de negatieve groei van het aantal aansluitpunten op jaarbasis sinds 2013.

3. Echter, de structurele daling van het aantal aansluitpunten is niet drie jaar geleden begonnen, maar veel eerder. Er is daardoor sprake van een structureel groeioprobleem in de markt voor mobiele telecommunicatie die voorheen kennelijk onopgemerkt is gebleven bij de beoordeling van de marktontwikkelingen ten tijde van het uitschrijven van de “beauty contest”. Om dat probleem te ontdekken, moet de ontwikkeling van de markt sinds de liberalisatie en introductie van marktwerking in drie vijfjarige fasen worden geknipt, welke fasen nagenoeg¹⁶ overeenkomen met de fasering in de klassieke productlevenscyclus volgens onderstaand figuur¹⁷.

Figuur 1. Productlevenscyclus



¹⁶Daarmee wordt bedoeld dat de fasering slechts in volgtijdelijke zin overeenkomt met het klassieke model zoals in de figuur wordt voorgesteld, maar dat er natuurlijk nuances zijn. Zo zal het aantal aansluitpunten voor mobiele telecommunicatie vanwege het belang van die vorm van communicatie in een moderne maatschappij in de “decline” fase niet naar nul tenderen, maar zal eerder het aantal aansluitpunten per capita gaan stabiliseren rondom een bepaalde niveau van de vraag.

¹⁷Uit Perreault Jr., W., J. Cannon and E. Jerome McCarthy, *Essentials of Marketing*, McGraw Hill Higher Education, 11e Editie (2008).

a. de *groeifase* (“*growth phase*”)

In deze beginfase van de liberalisatie (tussen 2000-2005) is mobiele telecommunicatie nog een novum en groeit het aantal aansluitpunten erg hard: er is sprake van een verdubbeling van het aantal aansluitpunten in 2005 in vergelijking tot het jaar 2000. Tegen het einde van 2005 had gemiddeld genomen iedereen op Curaçao een mobiele telefoonnummer, althans een sim-card. De gemiddelde groei in aantal aansluitpunten was in deze periode bijna 18% op jaarbasis (i.c. 17.7%).

b. de *verzadigingsfase* (“*maturity phase*”)

Als de meeste consumenten een sim-card hebben aangeschaft, zoals in de fase hiervoor is gebleken, is de concurrentie heftiger geworden door de komst van een derde speler op de markt voor mobiele telecommunicatie in 2006, maar ook door de onderlinge concurrentie tussen de bestaande aanbieders om de bestaande klanten. Door te stunten met prijzen of andere aanbiedingen zijn de laatste consumenten over de streep getrokken of bestaande consumenten zijn uitgenodigd om een extra (of vervangend) exemplaar aan te schaffen. Een en ander werd uitgelokt door de komst van de nieuwe aanbieder en vanzelfsprekend gevolgd door de bestaande aanbieders die marktaandeel te verliezen hadden.

In deze fase van de liberalisatie komt de nadruk minder op uitbreiding en meer op vervanging¹⁸ en op het gebruik van (slimme) applicaties die de kwaliteit van het leven kunnen verbeteren. Daardoor daalt, ondanks de stijging van de bevolking, de groei van het aantal uitgegeven sim-cards en dus van het aantal aansluitpunten. De groei daarvan keldert in genoemde tijdvak naar slechts 40 procent in vergelijking tot het tijdvak daarvoor (100%), waardoor de gemiddelde groei per jaar gedurende het gehele tijdvak ook gedaald is van 18% in het tijdvak daarvoor naar 9% (i.c. 9.1%) in het onderhavige tijdvak. Er is dus duidelijk sprake van een naderende verzadigingspunt.

De verzadigingsfase (2006-2010) kon worden verlengd, of zelfs gedeeltelijk vertraagd tot en met 2012, door in die periode nieuwe mobieltjes te introduceren, extra dienstverlening, nieuwe functies, etc. Maar daarna kwam toch onherroepelijk het verval in de vorm van een daling (negatieve groei) in het aantal aansluitpunten.

¹⁸ Vervanging geschiedt met het oog op de aanschaf van een mobiele telefoon die gebruikersvriendelijker is en meer mogelijkheden biedt dan de vorige generatie telefoons.

c. *de fase van negatieve groei (“decline phase”)*

In deze fase (2011-2015) doet verzadiging (gevolgd door achteruitgang) van de groei in aansluitpunten haar intrede. Door de achteruitgang in de aankoop van sim-cards zullen de (zwakkere) concurrenten zich uit de markt terugtrekken door de steeds minder wordende mogelijkheden om winst te maken of door toenemende concurrentie. Deze fase kan door natuurlijk verloop intreden, maar kan ook worden versneld door de introductie van revolutionaire nieuwe producten: zie paragraaf 4.3 voor de opkomst van de OTT-diensten, waardoor minder behoefte ontstaat voor reguliere mobiele telefoonverbindingen en meer voor internetaansluitingen om gratis of goedkoop te kunnen bellen of berichten te versturen.

Zo kan in de tabel worden gezien dat al in 2012 het hoogtepunt in aantal aansluitpunten wordt bereikt (207.000), terwijl ook in dat jaar de activiteiten van de derde concessiehouder definitief worden gestaakt nadat deze gedurende enkele jaren in de gevarenzone heeft gedraaid zonder enige continuïteitsperspectief. De verzadiging heeft daarmee ook het bereiken van de consolidatie in de markt bekrachtigd.

Naast het feit dat er sinds 2013, evenals voor het jaar 2006, maar twee operators operationeel waren, ging elk jaar het aantal aansluitpunten gestaag omlaag en kende het gehele tijdvak een gemiddelde negatieve groei (of achteruitgang) van 1.2% op jaarbasis. Dit is een groot verschil met de 18% van de eerste liberalisatiefase en de ruim 9% van de consolidatiefase. Deze dalende trend in het aantal aansluitpunten is van wezenlijk belang voor de verdere inrichting van het beleid van de Minister inzake de verlening van concessies voor mobiele telecommunicatie. Men kan gewoon niet om het feit heen dat in een dergelijke ontwikkeling op de markt er redelijkerwijs geen economische incentives meer bestaan voor nieuwkomers op de markt.

4. Een ander belangrijk punt dat hiervoor al enigszins is aangestipt is het feit dat, ondanks de push voor meer concurrentie, het voornamelijk twee concessiehouders zijn die de strijd voeren c.q. hebben gevoerd om de markt. De markt is dus qua aantal aanbieders geleidelijk overgegaan van een wettelijke monopolie naar een min of meer natuurlijke duopolie en daar geconsolideerd. Er is dus sprake van consolidatie van het aanbod bij twee aanbieders.

Hoewel er in de gehele periode 2002-2012 in totaal vijf concessies door de Minister werden uitgegeven, valt op dat gedurende een groot deel van die periode slechts twee concessiehouders de markt gedomineerd hebben, waaronder de vroegere monopolist. Een en ander betekent dat, ondanks de liberalisering van de (mobiele) telecommunicatiemarkt en daarmee gepaard gaande introductie van vrije toetreding, slechts een aanbieder de kennis, kunde, middelen en slagkracht heeft gehad om marktaandeel van enige betekenis van de vroegere monopolist te veroveren.

De rest van de concessiehouders is daarin gefaald, of is niet eens begonnen met de activiteiten. Zo heeft een derde aanbieder sinds 2002 een concessie in haar bezit gehad maar is zij, nadat de operationele activiteiten pas in 2006 werden opgestart, slechts zo'n zes jaar operationeel gebleven en verdween in 2012 van de markt. Voorts werden aan twee andere concessiehouders gedurende de periode 2002/2003 een concessie verleend, maar ondanks diverse pogingen om de activiteiten te beginnen is daar niets van terecht gekomen. Uiteindelijk werden die (twee) concessies in 2011 ingetrokken.

Het feit dat genoemde concessies werden ingetrokken is destijds opgevat in die zin dat er ruimte zou zijn ontstaan voor de verlening van een of twee nieuwe concessies. Maar de vraag is of dit wel zo is, omdat de markt destijds al tekenen heeft afgegeven van een natuurlijke consolidatieproces. De post-liberalisatieperiode (2000-2015) heeft wat dit betreft genoegzaam aangetoond dat het in formele zin verlenen van een concessie geen zoden aan de dijk zet, zolang men materieel niet in staat is werkelijk met de gevestigde concessiehouders te concurreren en marktwerking te bevorderen. Indien dat niet lukt, is er ook geen mogelijkheid dat men kan voldoen aan het wettelijk criterium van een doelmatige verzorging van de telecommunicatie. Hiermee komt men aan het inhoudelijke aspect van een concessie: het verlenen van de concessie moet vooral "*substance*" hebben, namelijk met de concessie moet het mogelijk zijn een doelmatige(r) verzorging van de telecommunicatievoorziening in het algemeen maatschappelijk en economisch belang te bevorderen.

Gelet op het vorenstaande lijkt het erop dat er sprake is van een natuurlijke consolidatieproces (bij twee aanbieders) en ook dat een duopolie tot voldoende concurrentie kan leiden en dus voor de nodige marktwerking zorg kan dragen. Mitsdien is er, zeker in de lokale markt, geen reden om aan te nemen dat eindeloze en onbeperkte toetreding tot de markt tot betere resultaten en een doelmatiger telecommunicatievoorziening zal kunnen leiden.

5. Voor kenners van de regionale markt voor mobiele telecommunicatie kan het bovenstaande geen verrassing zijn. In verreweg de meeste Caribische landen en gebieden¹⁹ bestaat er, in de geliberaliseerde markt voor mobiele telecommunicatie, een duopolie of een zogenaamde "*two-player*" markt. In dat laatste geval zijn er wellicht meerdere aanbieders maar wordt de markt grotendeels gedomineerd door slechts twee (meestal grotere) aanbieders²⁰.

¹⁹Gebieden slaat hier op overzeese gebiedsdelen van de Verenigde Staten van Amerika, het Verenigd Koninkrijk, het Koninkrijk der Nederlanden en Frankrijk die gelegen zijn in de Caribische regio.

²⁰ In het geval van "*two-player*" markten hebben de overige spelers vaak een beperkte slagkracht of marktaandeel en als zodanig weinig invloed op de gedragingen op de markt als geheel.

Uit de tabellen²¹ 2 en 2a kan worden gezien dat slechts een minderheid (37%) van de bekeken landen en gebieden in de regio drie of meer aanbieders hebben. In verreweg de meeste landen en gebieden in de regio (63%) is er sprake van duopolie, maar in bijna alle gevallen bestaat er een “two-player” markt (ondanks dat er drie of meer aanbieders zijn²²). Men kan er daarom niet omheen dat er in de Caribische context voor een belangrijk deel sprake is van effectieve marktconsolidatie bij twee concessiehouders, of in duopolie-verband of in een “two-player” markt. Zo valt in een oog opslag te zien dat in een groot deel van het Caribisch gebied de markt gedomineerd wordt door Digicel en Lime.

²¹De regionale informatie en statistieken is verzameld door BT&P uit verschillende bronnen, waaronder de websites van toezichthouders in de diverse landen en gebieden, www.ict-pulse.com en het rapport: *Caribbean - Telecoms, Mobile and Broadband - Market Insights and Statistics* (2015, 13e editie, www.budde.com.au).

²² Bijvoorbeeld in St. Kitts opereren drie partijen, maar de markt wordt gedomineerd door Digicel en Lime, terwijl UTS/Cariglobe heel klein is.

Tabel 2. Aantal aanbieders mobiele telecommunicatie in 32 landen en gebieden in de regio

Land of Gebied	Aantal aanbieders	Namen mobiele operators
Anguilla	2	Digicel, LIME
Antigua & Barbuda	3	Digicel, LIME, Apua-immobile
Aruba	3	Digicel, Setar, MIO
Bahamas	1	The Bahamas Telecommunications Company (BTC) - LIME
Barbados	2	Digicel, LIME
Belize	2	Belize Telemedia Limited - Digicel, Smart-Speednet Communications
Bermuda	2	Digicel, CellOne
Bonaire	3	Digicel, UTS, Telbo
British Virgin Islands	3	Digicel, LIME, CCT
Cayman Islands	2	Digicel, LIME
Cuba	1	ETECSA
Curaçao	2	Digicel, UTS
Dominica	2	Digicel, LIME
Dominican Republic	4	Orange, Claro, Viva, Tricom
Grenada	2	Digicel, LIME
Guadeloupe	3	Digicel, Orange, Outremer
Haiti	2	Digicel, NatCom
Jamaica	2	Digicel, LIME
Martinique	3	Digicel, Orange, Outremer
Montserrat	2	Digicel, LIME
Puerto Rico	6	Claro, Sprint, Verizon, T-Mobile, AT&T, Open Mobile
Saba	2	Satel, WICC - UTS
St. Barts	4	Orange, Dauphin Telecom, UTS, Outremer
St. Eustatius ²³	1	Eutel - UTS
St. Kitts & Nevis	3	Digicel, LIME, UTS
St. Lucia	2	Digicel, LIME
St. Maarten	2	UTS, Telcel
Saint Martin	5	Orange, Dauphin Telecom, UTS, Outremer, Digicel
St. Vincent & The Grenadines	2	Digicel, LIME
Trinidad & Tobago	2	Digicel, LIME-TSTT
Turks & Caicos	2	Digicel, LIME
US Virgin Islands	5	Sprint, T-Mobile, AT&T, Choice Wireless, Innovative

²³ In St. Eustatius opereert Telcel als een MVNO.

Tabel 2a. Aantal en percentage van landen en gebieden met maximaal twee, drie of meer mobiele aanbieders

Landen en gebieden met maximaal twee aanbieders	Landen en gebieden met drie aanbieders	Landen en gebieden met meer dan drie aanbieders
20	7	5
63%	22%	15%

Tot slot is in regionale context ook genoegzaam gebleken dat, hoewel bepaalde landen als gevolg van de liberaliseringspolitiek aan het begin van het nieuwe millennium meerdere concessies hebben uitgegeven, er na een aantal jaren door fusies, overnames en faillissementen toch een duopolie of “*two-player*” markt ontstaat. Dat is bijvoorbeeld het geval geweest in Curaçao, maar ook in Jamaica, Saint Kitts and Nevis²⁴, Dominica, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines en Grenada.

3.4. BEVINDINGEN EN CONCLUSIES SOCIAALECONOMISCHE ANALYSE

De sociaaleconomische analyse heeft een demografische component, evenals een analyse van de economische groei en van de werkloosheid als sociaaleconomisch fenomeen. Uit Tabel 3 kan het volgende worden geconcludeerd.

²⁴Idem.

Tabel 3. Marktanalyse mobiele telecommunicatie en sociaaleconomische analyse

SECTORALE MARKTANALYSE					DEMOGRAFISCHE ANALYSE		ECON. ANALYSE	SOCIALE ANALYSE			
Jaar	Totale aansluitpunten	Groei aansluitpunt. Per jr. sinds 2010	Totaal aantal aansluitpunten per capita	Aantal concessiehouders	Bevolkings - aantal CUR.	Bevolkings groei	Groei ²⁵ BBP CUR.	Tot ²⁶ . Werkloosheid	Jeugd Werkloosheid.	Werkloosheid man	Werkloosheid vrouw
2010	199,731	-	1.4	3 (5)	147,122	-	0.1	n.a ²⁷ .	n.a	n.a.	n.a.
2011	202,499	1.4%	1.3	3 (5)	150,284	2.1%	0.6	9.8%	24.7%	8.4%	11.0%
2012	207,197	2.3%	1.4	3 (3)	151,378	0.7%	-0.1	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
2013	204,165	-1.5%	1.3	2 (2)	152,798	0.9%	-0.8	13.0%	37.2%	10.5%	15.4%
2014	197,967	-3.0%	1.3	2 (2)	154,846	1.3%	-1.1	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
2015	188,207	-4.9%	1.2	2 (2)	156,971	1.4%	1 ^e Kwart Neg.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

²⁵ Bron: zie noot 5.

²⁶ Idem

²⁷ Gegevens niet beschikbaar vanwege het feit dat een arbeidskrachtenonderzoek om de twee jaar wordt uitgevoerd.

1. Voor de bevindingen en conclusies inzake de sectorale marktanalyse sinds het begin van het land Curaçao in 2010 wordt verwezen naar paragraaf 3.3, onderdeel 3 c (verzadigingsfase). Een en ander betekent dat sinds 10-10-10 zowel verzadiging als consolidatie zijn opgetreden in de markt voor mobiele telecommunicatie. De laatste drie jaren is er zelfs sprake van achteruitgang in aantal aansluitpunten in dit deel van de markt.
2. Hoewel de groei van de bevolking in het begin van de liberalisatie een rol kon hebben gespeeld is dat niet langer het geval. Ondanks de bevolkingsgroei daalt het totaal aantal aansluitpunten de laatste jaren gestaag.
3. Verder is er vanuit de algemene economische ontwikkeling ook geen extra stimulering voor de telecommunicatiemarkt te verwachten. Gemeten in het Bruto Binnenlands Product (BBP) is er in de laatste drie afgesloten jaren (2012-2014) sprake van een negatieve economische groei van de Curaçaose economie, terwijl de vooruitzichten voor 2015 vooralsnog ook negatief zijn.
4. Door de aanhoudende negatieve economische groei is de algemene werkloosheid in de periode 2011-2013 gestegen van circa 10% tot 13% van de beroepsbevolking. Deze toename vertaalt zich ook in alle geledingen (man, vrouw en jeugd), maar in het bijzonder onder de jongeren (37.2%), zijnde de groep die over het algemeen meer sim-cards aanschaft dan ieder ander groep.
5. Het bovenstaande laat gemakkelijk afleiden dat er sprake is van een negatieve economische- en sociale ontwikkeling, die geen perspectieven biedt voor een groei in de markt voor mobiele telecommunicatie. Dat een en ander werkelijkheid is geworden voor de bestaande aanbieders hoeft verder geen betoog, regelmatig klagen deze over de gedaalde omzetten en willen zij dit gedeeltelijk op de overheid afwentelen door een verlaging van de concessievergoeding te propageren.

Naast kwantitatieve analyses, zoals die hiervoor aan de orde zijn gekomen, zijn ook kwalitatieve elementen betrokken bij het onderzoek. De kwalitatieve elementen hebben grotendeels te maken met de gevolgen van het liberaliseringsbeleid voor de markt voor mobiele telecommunicatie en bedreigingen voor operators als gevolg van technologische innovaties die van invloed zijn op het al dan niet gebruik van mobiele apparatuur. Het onderzoek naar de kwalitatieve elementen die van belang zijn voor een toekomstig concessiebeleid komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

IV. KWALITATIEVE OVERWEGINGEN: GEVOLGEN VAN LIBERALISERING VAN DE MARKT VOOR MOBIELE TELEFONIE EN GEVOLGEN VAN TECHNOLOGISCHE INNOVATIES

4.1. INLEIDING

Zoals hiervoor al aan de orde is gekomen kent Curaçao al vijftien jaar een geliberaliseerde telecommunicatiemarkt, waarbij binnen de mobiele telefonie vanaf het begin van de liberalisering volledige marktwerking is nagestreefd middels een beleid van vrije toetreding. Echter, een analyse van de marktsector voor mobiele telefonie heeft de vraag doen rijzen of onbeperkte toetreding ten behoeve van de nagestreefde volledige marktwerking een succes is, althans ook in de nabije toekomst zou moeten worden handhaaft.

Ongetwijfeld is het beeld dat daarbij opkomt in eerste instantie positief (meer aanbod, meer innovatie, sneller en betere kwaliteit, etc.), maar toch lijkt dit beeld niet erg genuanceerd te zijn gelet op de bevindingen en conclusies naar aanleiding van de kwantitatieve analyse in hoofdstuk III. Er is kennelijk een natuurlijke grens aan vrije toetreding, welke door de markt wordt gedictieerd ongeacht of de bevolking (i.c. de grootte van de markt) toeneemt of dat de overheid (formeel) een concessie heeft verleend waardoor deelname aan de concurrentiestrijd mogelijk wordt. Dat is in het kader van de beleidsontwikkeling een belangrijk attentiepunt die door de overheid in haar rol als regulator, verkeersagent en als facilitator van gezonde marktontwikkelingen niet over het hoofd mag worden gezien.

Daarnaast is telecommunicatie niet meer een losstaande sector, maar moet deze worden gezien als onderdeel van brede maatschappelijke- en economische ontwikkelingen, waarvoor de overheid een publieke verantwoordelijkheid heeft. De telecommunicatievoorziening is aldus van macro sociaaleconomisch belang voor de ontwikkeling van de maatschappij als geheel.

In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de kwalitatieve gevolgen van enkele ontwikkelingen als gevolg van liberalisering die, naast de kwantitatieve aspecten, beoordeeld moeten worden om tot een samenhangend oordeel te komen over het te voeren toekomstig beleid met betrekking tot de mobiele telecommunicatievoorziening. Daarbij zijn een aantal ontwikkelingen van belang, maar twee daarvan zijn in ieder geval kritisch voor de ontwikkeling van de lokale markt, en in het bijzonder voor vitale kapitaalinvesteringen in de verdere modernisering en upgrading van de telecommunicatie-infrastructuur van het Land, op de middellangere termijn (i.c. voor de komende 5 jaar). Zonder die investeringen zou Curaçao haar koploperspositie in de telecommunicatievoorziening kunnen verliezen, met alle gevolgen van dien voor haar regionale concurrentiepositie. Bedoelde ontwikkelingen zijn:

- a. het bereiken van het consolidatiepunt (qua aanbieders) in de markt, al dan niet gecombineerd met verzadiging van de vraag naar het door de aanbieders aangeboden product. Op dit punt wordt verder ingegaan in paragraaf 4.2. en
- b. de gevolgen van nieuwe (zogenaamde “OTT”) diensten voor bestaande netwerk operators als gevolg van technologische innovaties in het kader van de verdere ontwikkeling van breedband. Dit komt in paragraaf 4.3 aan de orde.

Daarbij komt nog dat de overheid zelf niet over de middelen beschikt om de grote kapitaalinvesteringen in de telecommunicatiesector te plegen en dus die investeringen moet overlaten aan de marktpartijen in de private sector die wel de nodige middelen hebben c.q. die middelen kunnen aantrekken op de financiële markten. Om dat te kunnen doen hebben deze marktpartijen wel belang bij een gezonde organisatie en ontwikkeling van de markt, welke de meeste incentives en returns biedt om hun investeringen binnen een redelijk termijn terug te kunnen verdienen. Daarom moet de overheid wel haar rol als regulator, verkeersagent en facilitator adequaat definiëren en proactief de nodige maatregelen nemen die vanuit algemeen-maatschappelijk en economisch oogpunt van belang zijn voor een adequate telecommunicatievoorziening op de langere termijn. Dit betreft anticipatieve regulering en wordt in paragraaf 4.4 nader toegelicht.

4.2. CONSOLIDATIE IN MOBIELE TELECOMMUNICATIE EN DE GEVOLGEN DAARVAN

In paragraaf 3.3 kwam onder punt 4 het consolidatieproces in de lokale markt voor mobiele telecommunicatie reeds aan de orde. Dit is echter geen proces dat zich louter op de lokale markt heeft afgespeeld, maar is een internationaal waargenomen tendens dat na enkele jaren van liberalisering het consolidatieproces aan de aanbodkant van de markt intreedt. Onder punt 5 van paragraaf 3.3 is het marktconsolidatieproces rondom twee aanbieders ook voor een groot aantal landen en gebieden in de regio aangetoond.

Een en ander is ook eenvoudig te verklaren: in het begin van de liberalisering wordt de monopolist wettelijk van zijn monopolistische en economisch beschermde positie ontdaan en krijgen diverse andere partijen een concessie om op de markt te opereren. Daarna breekt de concurrentie in alle hevigheid los en dalen in eerste instantie de tarieven. Als de tarieven dalen (en de inkomsten daardoor minder worden bij een gelijkblijvende vraag), kunnen een aantal aanbieders op termijn hun operations, en voornamelijk de modernisering van hun telecommunicatie-infrastructuur, niet meer financieren en verdwijnen ze na een poosje uit de markt of worden zij overgenomen door de sterkere marktpartijen.

Hoe dan ook, consolidatie is een natuurlijk proces, die zijn wetenschappelijke verklaring mede heeft gevonden in het Sociale Darwinisme²⁸. In strategisch management wordt het een en ander onder meer verklaart met een buffer- of middelentheorie. Een en ander komt hierop neer: om een prijzenslag te kunnen winnen (die onmiddellijk volgt op marktliberalisatie), moet een marktpartij over de nodige buffers (middelen) beschikken om de periode van minder inkomsten te kunnen overbruggen, totdat de concurrentie weer om de kwaliteit zal gaan, in welk geval de prijzen weer kunnen gaan stijgen. Daarnaast is het zo dat marktpartijen een zekere kritische massa aan aansluitpunten en inkomsten nodig hebben om in hun netwerken te kunnen blijven investeren. Bij verzadiging van de markt, daalt de vraag en komen sommige aanbieders beneden de kritische omzet te liggen. Zo vallen steeds meer aanbieders af en treedt er op den duur consolidatie op. In dit geval wordt het meer concurrentie “om de markt” (i.c. wie uiteindelijk op de markt kunnen blijven opereren) dan concurrentie “op de markt” (i.c. dat een ieder op de markt kan opereren).

De conclusie die hierbij getrokken kan worden is dat het hebben van meerdere telecommunicatienetwerken (in ieder geval meer dan twee) niet per sé onverdeeld gunstig hoeft te zijn en dat het niet uit te sluiten is dat de tendens tot monopolie- of duopolievorming niet gemakkelijk de kop in valt te drukken. Ook is het zo dat, in beginsel, een duopolie tot voldoende marktwerking zou kunnen leiden wanneer aan de randvoorwaarden wordt voldaan (zoals adequate regelgeving en toezicht van overheidswege om de aanmerkelijk marktmacht van de duopolisten te voorkomen). Als dat zo is, en men forceert *coûte que coûte* vrije toetreding als materiële beleidsuitgangspunt voor de verlening van concessies, dan zal dat beleid alleen maar kunnen resulteren in inadequate dienstverlening door zwakkere aanbieders en op termijn hun (wellicht voor de maatschappij dure) exit uit de markt als gevolg van een faillissement of totale financiële uitputting.

Het beste antwoord op de consolidatietendens in de markt voor mobiele telecommunicatie is daarom niet nóg meer marktwerking te willen forceren door nog meer aanbieders toe te laten tot de markt. De praktijk heeft daartoe al bewezen dat het tot niets leidt en wellicht meer schade kan aanrichten dan goed is voor het algemeen maatschappelijk en economisch belang waarvoor de overheid dient te waken. Is het uiteindelijke resultaat een duopolie, dan is dat niet per sé slecht, maar is het aan de overheid om middels de juiste instrumenten effectief toezicht uit te oefenen op die aanbieders, teneinde eventuele negatieve effecten van aanmerkelijke marktmacht tegen te gaan.

²⁸ Het Sociale Darwinisme gaat uit van beginselen uit de biologie inzake natuurlijke selectie en overleving van de sterkste (soort).

4.3. BEDREIGINGEN VAN OTT DIENSTEN VOOR NETWERK OPERATORS

Waar liberalisering de nodige concurrentie en innovatie heeft aangewakkerd in de mobiele telecommunicatie, zien we de laatste jaren de opkomst van breedbandnetwerken, met in het kielzog daarvan een enorme variëteit aan nieuwe “*Over the Top*” (hierna: OTT) diensten die over het internet worden aangeboden. OTT heeft betrekking op de levering van audio, video en andere media via het internet, echter zonder de directe betrokkenheid van de internet service provider (hierna: ISP) bij de distributie van het product (de “content”). Aldus heeft OTT betrekking op content die door een derde (bijvoorbeeld WhatsApp, Skype of Netflix) op apparatuur²⁹ van een eindgebruiker wordt afgeleverd via het door de ISP gegeven toegang tot het internet.

Sommige OTT diensten (zoals Google, Twitter, LinkedIn, Facebook, etc.) hebben een grote invloed op het brede veld van maatschappelijke communicatie, waaronder sociale- en bedrijfscommunicatie, terwijl andere diensten (bijv. iTunes, WhatsApp, Skype, Netflix, Facetime, Imo en YouTube) daarnaast direct bestaande marktstructuren aan het wankelen brengen door de grote gevolgen voor de inkomsten en continuïteit van telecommunicatiebedrijven.

Internationaal gezien zijn het voornamelijk nieuwkomers en startups die met verrassende, gedurfde of radicale vernieuwingen komen, terwijl de traditionele spelers in de telecommunicatiemarkt doorgaans geen “gamblers” zijn of niet zijn ingericht op dergelijke innovaties en, gelet op de snelheid van de innovaties, ook niet de mogelijkheid hebben om een aanpassing in de strategie te kunnen realiseren voordat de nieuwe innovatie al zijn intrede heeft gedaan.

Aan de andere kant is de verdere ontwikkeling van de markt voor elektronische communicatie, alsook van het aanbod van nieuwe diensten en applicaties, evenals de concurrentiepositie van Curaçao in de regio wel sterk afhankelijk van de (grote) kapitaalinvesteringen die door de (grotere) traditionele spelers moeten worden gepleegd in nieuwe generatie netwerken (NGN). Dit impliceert een continue spanning tussen het behoud van de traditionele spelers voor de noodzakelijke investeringen in de telecommunicatie-infrastructuur en de noodzaak van technologische innovaties die meestal afkomstig zijn van (veelal kleinere) nieuwkomers en startups. Aan de effecten van technologische innovatie kan de overheid weinig doen dan ervoor te zorgen dat de investeringen in breedband op een rechtvaardige manier terugverdiend worden. Echter er moet wel ervoor worden gewaakt dat de marktpartijen die de slachtpartij van het marktconsolidatieproces hebben weten te doorstaan, gelet op de algemeen maatschappelijke en economische belangen van het land, op een doelmatige wijze de telecommunicatievoorziening kunnen blijven garanderen.

²⁹Eindgebruikers zijn in staat om OTT content via diverse apparatuur, die op internet zijn aangesloten, te openen, zoals: desktop en laptop computers, gameconsoles, smartphones, smart tv's en tablets.

Met andere woorden, het uitgeven van nieuwe concessies voor de mobiele telecommunicatie kan ernstige gevolgen met zich meebrengen voor de bestaande concessiehouders en de door hun gepleegde investeringen welke van groot belang zijn voor de economie en de concurrentiepositie van Curaçao. Een en ander kan tevens met zich meebrengen dat de dienstenverlening door genoemde concessiehouders niet langer aan de daaraan gestelde eisen zou kunnen voldoen, waardoor er geen sprake meer zal zijn van een doelmatige telecommunicatievoorziening in het algemeen-maatschappelijk en economisch belang van Curaçao.

4.4. GEVOLGEN VOOR REGULERING EN DE ROL VAN DE OVERHEID

Zoals hierboven is gebleken is de verdere ontwikkeling van de markt voor elektronische communicatie, alsook van de aanbieders van nieuwe diensten en applicaties, sterk afhankelijk van de (grote) kapitaalinvesteringen die door de bestaande aanbieders moeten worden gepleegd in nieuwe generatie netwerken.

Verder is hiervoor gebleken dat, door het proces van natuurlijke consolidatie (met of zonder verzadiging aan de vraagkant van de markt), hét aloude succesverhaal van marktwerking een verrassende wending krijgt. De markt tendeeft na verloop van tijd als vanzelf naar een beperkte groep stabiele c.q. sterkere aanbieders, die in staat zijn geweest om de grote liberaliseringsslag te overleven. Het slechts in formele zin afgeven van een concessie zet daarom geen zoden aan de dijk, voor zover men daarmee niet in staat is of zal zijn om effectief te kunnen concurreren en mee te werken aan de realisatie van een doelmatige(r) telecommunicatievoorziening in het algemeen maatschappelijk en economisch belang van Curaçao. Mitsdien mogen beleidsmakers en toezichthouders de optie van een effectieve en efficiënte duopolie, of zelfs een terugkeer naar een natuurlijk monopolie, niet zonder meer uitsluiten. De complexe interactie en dynamiek tussen regulering en (verdere) stimulering van de markt vraagt, bezien vanuit dat perspectief, misschien wel om andere (meer voor handen zijnde) oplossingen dan de aanpak van de afgelopen vijftien jaar.

Een en ander impliceert ook, in plaats van een bescheiden en afwachtende vorm van regulering, het belang van een meer analytische en anticipatieve regulering door de overheid, die op grond van grondige markt- en andere analyses, bepaalde beleidskeuzes maakt met betrekking tot marktontwerp, marktinrichting en marktwerking die puur vanuit het algemeen maatschappelijk en economisch belang gemaakt dienen te worden, zonder dat daarbij zonder nadere toetsing wordt vastgehouden aan bepaalde concepten. Per saldo zal deze vorm van regulering door beleidsmakers en toezichthouders zich meer moeten richten op het zo goed mogelijk faciliteren van investeringen en innovaties, dan op de handhaving van concepten (zoals vrije toetreding en marktwerking) als uitgangspunten die beleidsmatig wellicht geen positieve welvaarteffecten meer teweeg brengen.

In ieder geval wordt met het bovenstaande bedoeld dat, waar er tekenen zijn dat een marktontwerp niet voldoende garanties (meer) biedt voor het door de overheid na te streven algemeen maatschappelijk en economisch belang, analytische en anticipatieve regulering een uitkomst moet bieden voor beleidsmakers en toezichthouders. Immers, waar een ontwikkeling niet gaat in een richting die door de overheid vanuit een welvaartspectief als wenselijk wordt geacht, moet de overheid een actievere rol spelen nadat zij daartoe de nodige analyses heeft verricht c.q. laten verrichten.

Gegeven het belang van elektronische communicatie voor andere sectoren van de economie en de maatschappij als geheel, en voor de concurrentiepositie van Curaçao in de regio, is een dergelijke beleidsopvatting gerechtvaardigd en verantwoord. In feite is er in dit geval sprake van een algemeen maatschappelijk en economisch (i.c. publiek) belang, welke slechts door de overheid kan worden ingevuld. Zolang nieuwe en uitdagende vraagstukken zich blijven aandienen, zoals dat het geval is en zal blijven in de wereld van telecommunicatie, moet door de overheid middels een analytische en anticipatieve reguleringsbenadering naar betere oplossingen worden gezocht ter behoud c.q. verhoging van de welvaart van Curaçao in het belang van de lokale bevolking.

V. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1. CONCLUSIES

De bevindingen en conclusies naar aanleiding van bovenstaande kwantitatieve en kwalitatieve analyses laten duidelijk zien dat de regering zich zorgen moet maken over de ontwikkelingen in de marktsector voor mobiele telecommunicatie, in het bijzonder over de gevolgen van liberalisatie, vrije toetreding en volledige marktwerking. Marktwerking mag geen ideologie zijn: we moeten beter nadenken over de vraag waar marktwerking een rol kan hebben en tot welke hoogte, vooral hoe je kwaliteit, toegankelijkheid, investeringen en behoud van werkgelegenheid met marktwerking kunt waarborgen. Indien door vrije toetreding of marktwerking een of meer van deze elementen in het gedrang is of komt, dan moet dat nader worden onderzocht en niet marktwerking blijven implementeren als op zichzelf staand beleid.

Marktwerking behoort publieke belangen te dienen en niet andersom, althans het publieke belang is meer dan marktwerking. Immers, wanneer een bepaald beleid (in dit geval) tot sociaal onaanvaardbare situaties of gevolgen dreigt te leiden, dan moet dat beleid worden herzien of moet een moratorium door de overheid worden ingelast om nader onderzoek te doen naar de welvaartseffecten van het beleid en of het mogelijk is dit beleid in de toekomst te continueren en onder welke voorwaarden. Daarbij kan de overheid voor zichzelf bepalen welke reguleringsrol het wenst te spelen om de implementatie van het beleid in goede banen te leiden.

De ontwikkelingen in de sector mobiele telefonie laten zien dat er sprake is van een verzadiging van de markt, en tezamen met de negatieve economische ontwikkeling van de afgelopen jaren, is er kennelijk geen economische ruimte voor een derde speler op de markt. Een en ander terwijl de verlening van een telecommunicatieconcessie uitgaat van een bedrijfsmatige en op continuïteit gerichte exploitatie door een concessiehouder³⁰. De praktijk heeft echter uitgewezen (zie de bevindingen en conclusies naar aanleiding van de in hoofdstuk IV verrichte marktanalyse) dat, door de consolidatie aan de aanbodkant van de markt, en verzadiging aan de vraagkant van de markt, er een grote kans bestaat dat nieuwe concessiehouders geconfronteerd zullen worden met continuïteitsproblemen of helemaal niet kunnen starten. Een en ander met alle gevolgen van dien voor de gezonde ontwikkeling van de markt.

³⁰Zie daarvoor artikel 7, vierde lid, van de LTV.

Zoals eerder betoogd is het opzetten en beheren van een mobiele telecommunicatie-infrastructuur (en het leveren van mobiele telecommunicatiediensten aan het publiek) een aangelegenheid die om grote kapitaalinvesteringen vraagt van bedrijven in de private sector en het is daarom wenselijk dat zij kunnen rekenen op een redelijk rendement binnen een redelijke terugverdienperiode.

Curaçao heeft, naast een bij twee aanbieders geconsolideerde markt, een vrij hoge mobiele penetratiegraad³¹ en daardoor is die markt al min of meer verzadigd. In landen waar dat het geval is hebben nieuwkomers een grote uitdaging om een winstgevende business case op te bouwen. Doen ze dat wel dan gaat het, in beginsel, altijd om een strijd om de prijs, waardoor voor de gevestigde partijen de ARPU³² gaat dalen en hun investeringsrendement in gevaar komt. Terwijl door de dynamiek van de markt als gevolg van de intrede van de nieuwe aanbieder de prijzen tijdelijk dalen, verandert er, zolang het marktaandeel van de nieuwkomer aanzienlijk lager is dan die van de duopolisten, waarschijnlijk niet veel in het gedrag van de gevestigde aanbieders zonder nadere regulering. Het is dan een zaak van de lange adem: degene die de middelen heeft (meestal de gevestigde duopolisten) kan de prijs voor een lange periode laag houden totdat het gebrek aan middelen de nieuwkomer uit de markt drijft of deze wordt overgenomen.

In de tussentijd slinken de reserves van de duopolisten en worden broodnodige investeringen en innovaties uitgesteld, met alle gevolgen van dien voor de economische groei, de werkgelegenheid, de kwaliteit van de dienstverlening voor brede lagen van de maatschappij en voor de concurrentiepositie van Curaçao. Aldus kunnen nieuwe toetreders onder de huidige omstandigheden van een al verzadigde en geconsolideerde markt voor mobiele telecommunicatie als stoorzender gaan werken voor een gezonde ontwikkeling van die markt. De tijdelijk door hen teweeggebrachte prijsverlagingen kunnen, als alternatief, ook met effectieve prijsregulering³³ worden bereikt.

³¹ Gemiddeld genomen heeft nagenoeg ieder lid van de bevolking ten minste een mobiele telefoon: zie tabellen 1 en 2. Zo'n hoge penetratie impliceert dat de markt voor mobiele telecommunicatie relatief goed ontwikkeld is (i.c. er zullen weinig mensen zijn die geen toegang hebben tot een mobiele telefoon in Curaçao).

³² ARPU staat voor: "Average Revenue Per User" (de gemiddelde opbrengst van een aanbieder per abonnee).

³³ Onder anderen met toepassing van kostenoriëntatie en efficiëntie als beleidsuitgangspunten.

5.2. AANBEVELINGEN VOOR HET IN DE TOEKOMST TE VOEREN BELEID

Naar aanleiding van het vorengaande is het, in het algemeen maatschappelijk en economisch belang, alleszins gepast en verantwoord dat er tijdelijk een pas op de plaats wordt gedaan met het uitgeven van concessies voor de mobiele telefonie. De overheid moet in dat geval, naar andere wegen zoeken om de marktwerking zoveel mogelijk te blijven garanderen, maar een en ander hoeft niet te betekenen dat er in de nabije toekomst per sé additionele concessies voor mobiele telefonie moeten worden uitgegeven boven het huidig aantal van zulke concessies. Wat dat betreft is de situatie in de Caribische regio niet anders.

Ook zijn er, zoals eerder gesteld, alternatieve methoden³⁴ voor andere aanbieders om mobiele telecommunicatiediensten via de telecommunicatie-infrastructuur van de bestaande operators aan te bieden. Deze diensten kunnen, in beginsel, zowel onder de huidige wetgeving als onder de in voorbereiding zijnde wetgeving worden toegestaan, waarbij de bestaande operators verplicht kunnen worden hieraan mee te werken.

Gelet op het bovenstaande is het vooralsnog niet raadzaam om thans aan andere marktpartijen concessies te verlenen voor de verzorging van mobiele telecommunicatie. De regering zal daarom, het vorenstaande in acht nemende, de bestaande verzoeken om een concessie afwijzen, terwijl tegelijkertijd een moratorium zal worden ingesteld voor een periode van vijf jaar, totdat duidelijkheid wordt verkregen over de juiste inrichting en samenstelling van de markt. Het moratorium heeft vooralsnog slechts betrekking op een deel van de telecommunicatiemarkt, namelijk de mobiele telecommunicatievoorziening.

Verder wordt aanbevolen om uiterlijk medio 2016 door het BT&P ten behoeve van de Minister uitgebreid onderzoek te laten verricht naar de technische, sociale en economische gevolgen van de liberalisatie in de hieraan voorafgaande periode (2000-2015) en jaarlijks gedurende het tijdvak 2016-2020 nader onderzoek te verrichten naar de gevolgen van het moratorium voor de overheid, de concessiehouders en eindgebruikers.

Ten slotte zal uiterlijk een maand voor het einde van het moratorium door de Minister een besluit moeten worden genomen over de beëindiging, aanpassing of verlenging van het moratorium. Daarbij geldt als algemene uitgangspunt dat het moratorium in stand gehouden dient te worden, zolang vrije toetreding niet leidt tot verhoging van de welvaart of een gezonde ontwikkeling in de marktsector voor mobiele telecommunicatie. Om het besluit te objectiveren zullen de criteria voor de beëindiging, aanpassing of verlenging van het moratorium vooraf door de Minister moeten worden vastgesteld.

³⁴ Zie noot 2 in hoofdstuk I over MVNO's.