

## Twee is al veel

104 Het is lang, lang geleden, maar de start van computerrecht valt zo'n beetje samen met de eerste pogingen om te komen tot een liberalisering en privatisering van de telecommunicatiesector. Het was een mooie tijd in 1984. Het telecommunicatielandschap was geheel transparant: telefonie werd aangeboden door het staatsbedrijf der PTT, kabelexploitanten in handen van de gemeenten verzorgden de verspreiding van radio- en televisiesignalen. Beide netwerken hadden min of meer volle wasdom bereikt. Putje graven, Tentje zetten en Tukje doen had mede gebaseerd op een universele dienstverplichting in de periode ervoor zo'n beetje elk Nederlands huishouden aangesloten en voorzien van een mooi T65-toestel (dat onverwoestbare grijze ding met een ratelende draaischijf). En in elke zichzelf respecterende gemeente had het lokale bejaardentehuis een gratis televisie gekregen bij gelegenheid van de opening van het nieuwe kabelnet. En toen kwam in 1987 een groenboek uit Brussel dat begon te knagen aan de poten van de telecommunicatiemarkt. Alhoewel, dat was juist wat er ontbrak: een markt. Via het openbreken van het randapparatuurmonopolie, open network provision en het criterium 'aanmerkelijke marktmacht' werd gaandeweg meer ruimte gecreëerd voor competitie.

Het streven was gericht op perfecte concurrentie tussen meerdere infrastructures. Om dat te bereiken, werden toegangsverplichtingen opgelegd aan marktpartijen met aanmerkelijke marktmacht. De gedachte erachter was een relatief simpele. Door derde partijen toegang te geven, zouden die met het aanbieden van concurrerende diensten veel geld gaan verdienen dat zij vervolgens zouden gebruiken voor het aanleggen van eigen netwerken. Dienstenconcurrentie teneinde infrastructuurconcurrentie mogelijk te maken.

En inderdaad, alternatieve dienstenaanbieders begonnen langzaam maar zeker aan de horizon te verschijnen. Zo werd 'gratis internettoegang' via het tele-

foonnetwerk aangeboden. De truc achter dit businessmodel waren de kick-back-vergoedingen die internetproviders kregen uit de vergoedingen die betaald moesten worden voor het afhandelen van verkeer afkomstig uit het KPN-netwerk door een alternatieve aanbieder die de internetprovider weer faciliteerde.

Maar werden er nu ook alternatieve netwerken aangelegd? In zekere zin wel: tweede helft jaren negentig gingen de stoepen open en werd Nederland werd met buizen die alle kleuren van de regenboog hadden. Kabels werden er nog niet veel gelegd in deze 'mantelbuizen', dat was voor later. Voornamelijk werden langere glasvezelverbindingen aangeboden, maar van het aansluiten van individuele huizen was nauwelijks sprake. Versatel kwam nog het verst en bereikte menig bedrijventerrein met eigen kabels. En toen barste in 1999 de internetbubble waarmee ook een abrupt einde kwam aan het aanleggen van netwerken. Marktpartijen beperkten zich veelal tot het aanbieden van diensten, zoals breedbandinternettoegang, via het lokale aansluitnetwerk van KPN.

En weliswaar ontwikkelden de kabelexploitanten een volwaardig aanbod van radio/televisie, breedband en telefonie, maar op een nieuwe lokale infrastructuur was nog steeds geen zicht. Wederom kwam de overheid er zelf aan te pas: overall in het land werden ambitieuze plannen gelanceerd voor lokale glasvezelnetten. De meeste bleven in de planfase, maar her en der werd op zeer bescheiden schaal wel wat glas in de grond gestopt en werden individuele huishoudens daarop aangesloten. Maar met twee sterke concurrenten, KPN en de kabel, bleek het geen eenvoudige business case en langzaam maar zeker kwamen de meeste glasvezelinitiatieven in één hand (Reggefiber). Sinds kort is het glasvezelsprookje, althans de illusie van een 'derde' infrastructuur, voorbij. Reggefiber is een joint venture aangegaan met KPN, waarbij KPN heeft bedongen dat zij een meerderheidsbelang kan verwerven. Kort door de bocht

betekent dit dat we nog steeds te maken hebben met de twee partijen waar dit verhaal mee begon: KPN en de kabel. 'Two is not enough' is de slogan die ook binnen de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit [auteur?] (OPTA) wordt gehanteerd. Een 'sustainable competitive [auteur?] market' is met twee aanbieders niet bij voorbaat gegarandeerd. Maar je zou ook kunnen stellen dat twee lokale netwerken al heel wat is. Kijken we naar de markt van de toekomst, breedbandtoegang, dan heeft ADSL (via het KPN-netwerk) een aandeel van zo'n 60% en de kabel een aandeel van rond de 40%. Dat duidt op een behoorlijk niveau aan concurrentie. Hoe anders is het elders in Europa gesteld? Het laatste overzicht van de Europese breedbandmarkt laat zien dat 25 jaar liberalisering nog niet veel heeft opgeleverd. Om en nabij de 80% (ruim 85 miljoen) van de breedbandaansluitingen gaat nog gewoon via het netwerk van de voormalige monopolist. Alternatieve netwerken – waaronder de kabel – hebben slechts 21 miljoen klanten (ongeveer 20%). En dit is dan nog een vertekend beeld; in veel lidstaten is nauwelijks sprake van alternatieve netwerken.

Het ontwikkelen van concurrerende infrastructures is dus geen eenvoudige zaak. Alle beetjes helpen, maar als we de laatste 25 jaar bekijken dan zijn de resultaten nog mager en kan niet worden gesteld dat het beoogde doel veel dichterbij is gekomen. Voorzichtig wordt een pas op de plaats gemaakt en zien ook regelgevers in dat infrastructuurconcurrentie heel wat moeilijker te realiseren is dan dienstenconcurrentie. Nederland heeft mazzel gehad: twee is al veel.