

Analyse Televisie

- Oordeel -



20 december 2011
OPTA/AM/2011/202885
Zaaknummer 10.0317.23

Openbare versie

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Aanleiding en onderzoeksvraag	3
Samenvatting oordeel	3
Proces.....	7
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding.....	8
1.2 Onderzoeksvraag	8
1.3 Proces	9
1.4 Leeswijzer.....	9
2 Juridisch kader	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Europese regelgeving en beleidsregels.....	11
2.3 Nationale regelgeving	13
3 Retailmarkt voor televisie	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Analyse kader marktafbakening	15
3.3 Beschrijving televisielandschap	18
3.4 Productmarkt	27
3.4.1 <i>Uitgangspunten afbakening productmarkt</i>	28
3.4.2 <i>Analoge en digitale televisiediensten</i>	29
3.4.3 <i>Standaardpakket met plus- en themapakketten</i>	33
3.4.4 <i>Televisiediensten op aanvraag</i>	37
3.4.5 <i>Losse televisiediensten en televisiediensten in bundels</i>	40
3.4.6 <i>Verschillende televisie-infrastructuren</i>	44
3.4.7 <i>'Over-the-top' en internettelevisiediensten</i>	54
3.4.8 <i>Conclusie over de relevante productmarkt</i>	58
3.5 Afbakening van de geografische markt.....	59
3.6 Conclusie afbakening van de televisiemarkt.....	60
4 Drie-criteriatoets retailmarkt voor televisie	61
4.1 Inleiding	61
4.2 Analyse kader drie-criteriatoets	62
4.3 Criterium 1: aanwezigheid van hoge toegangsbelemmeringen van niet voorbijgaande aard ⁶³	
4.4 Criterium 2: de markt neigt niet naar daadwerkelijke mededinging	70
4.4.1 <i>Ontwikkeling marktaandeelen en churn</i>	70
4.4.2 <i>Ontwikkelingen op dienstenniveau</i>	75
4.4.3 <i>Ontwikkelingen op infrastructuurniveau</i>	80
4.4.4 <i>Ontwikkelingen op randapparatuurniveau en overstapdrempels</i>	85
4.4.5 <i>Potentiële concurrentie</i>	87
4.4.6 <i>Conclusie</i>	90

4.5	Criterion 3: het algemene mededingingsrecht alleen volstaat niet.....	91
4.6	Conclusie drie-criteriatoets	91
5	Conclusie van het oordeel	92
Annex A	Proces en bronnen	94
A.1	Proces en betrokkenheid marktpartijen	94
A.2	Bronnen	96
Annex B	Afbakening retailmarkten voor bundels	99
B.1	Vraagsubstitutie	100
B.1.1	<i>Prijzen van bundels en individuele diensten</i>	<i>100</i>
B.1.2	<i>Het feitelijke overstapgedrag</i>	<i>104</i>
B.1.3	<i>Het te verwachten overstapgedrag</i>	<i>106</i>
B.2	Aanbodsubstitutie	108
B.3	Conclusie	109
Annex C	Advies Nederlandse Mededingingsautoriteit.....	110
Annex D	Nota van Bevindingen naar aanleiding van consultatie conceptoordeel Analyse Televisie 112	
D.1	Inleiding	112
D.2	Algemene bedenkingen	114
D.2.1	<i>Raakvlakken met andere analyses en besluiten</i>	<i>114</i>
D.2.2	<i>Infrastructuurconcurrentie versus dienstenconcurrentie.....</i>	<i>119</i>
D.2.3	<i>Vorm en beroepsmogelijkheid: oordeel versus besluit.....</i>	<i>120</i>
D.2.4	<i>De rol van contentaanbieders.....</i>	<i>121</i>
D.2.5	<i>Overige algemene opmerkingen</i>	<i>122</i>
D.2.6	<i>Wijzigingen naar aanleiding van de zienswijzen</i>	<i>122</i>
D.3	Retailmarkt voor televisie (H3).....	123
D.3.1	<i>Productmarkt.....</i>	<i>123</i>
D.3.2	<i>Geografische markt.....</i>	<i>130</i>
D.3.3	<i>Wijzigingen naar aanleiding van de zienswijzen</i>	<i>131</i>
D.4	Drie-criteriatoets retailmarkt voor televisie (H4)	132
D.4.1	<i>Procedurele opmerkingen drie-criteriatoets</i>	<i>132</i>
D.4.2	<i>Criterion 1: aanwezigheid van hoge toegangsbelemmeringen van niet-voorbijgaande aard</i>	<i>132</i>
D.4.3	<i>Criterion 2: de marktstructuur neigt niet naar daadwerkelijke mededinging</i>	<i>138</i>
D.4.4	<i>Criterion 3: mededingingsrecht alleen volstaat niet om het marktfaalen in kwestie voldoende te verhelpen</i>	<i>153</i>
D.4.5	<i>Wijzigingen naar aanleiding van de zienswijzen</i>	<i>153</i>
D.5	Annex B – Afbakening retailmarkten voor bundels	154

Samenvatting

Aanleiding en onderzoeksvraag

1. Op 18 augustus 2010 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) de vier marktanalysebesluiten omroep van het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) van 5 maart 2009 (hierna gezamenlijk: het omroepbesluit van 2009) vernietigd.¹ In het omroepbesluit van 2009 had het college geconcludeerd dat de televisiemarkten waarop UPC en Ziggo actief zijn, in aanmerking komen voor regulering. Aan UPC en Ziggo waren verplichtingen opgelegd, waaronder de verplichting om andere aanbieders de mogelijkheid te geven – in elk geval gedurende de betreffende reguleringsperiode – om het analoge televisiepakket te wederverkopen. Als gevolg van de vernietiging van het besluit door het CBb is de televisiemarkt niet langer gereguleerd.
2. Het college stond toen voor de keuze om de route van een herstelbesluit te bewandelen of de televisiemarkt opnieuw te analyseren. Het college heeft voor het laatste gekozen om op die manier de snelle veranderingen in deze markt te kunnen betrekken in de oordeelsvorming.
3. De televisiemarkt is niet opgenomen in de Aanbeveling van de Europese Commissie (hierna: Commissie) betreffende de relevante producten- en dienstenmarkten² (hierna: Aanbeveling). Dit betekent dat de televisiemarkt niet op voorhand in aanmerking komt voor regulering. Op grond van artikel 6a.1, tweede lid, van de Telecommunicatiewet³ (hierna: Tw) kan het college deze markt toch reguleren indien hij hiertoe aanleiding ziet. Uit de Aanbeveling van de Commissie volgt dat markten die niet zijn opgenomen in de Aanbeveling pas voor regulering in aanmerking komen indien is voldaan aan de drie-criteriatoets. Het onderzoek van het college richt zich daarom op de vraag of de televisiemarkt voldoet aan de drie-criteriatoets, en zo ja, of UPC en Ziggo in de periode 2012-2014 beschikken over aanmerkelijke marktmacht op die markt.

Samenvatting oordeel

4. Het college concludeert dat de relevante retail productmarkt voor televisiediensten wordt gevormd door de levering van analoge en digitale televisiediensten in standaardpakketten, al dan niet met plus- en themapakketten, televisiediensten op aanvraag en in bundels met andere elektronische communicatiediensten, via aansluitingen op kabelnetwerken, kopernetwerken, glasvezelnetwerken, satelliet en digitale ether. Het college concludeert tevens dat mobiele televisiediensten en (over-the-top) internettelevisiediensten (nog) niet tot de retailmarkt behoren. De retail productmarkt is daarmee vergelijkbaar met de afbakening in het omroepbesluit van 2009.

¹ CBb 18 augustus 2010, AWB 09/536 t/m 09/539 en 09/541 t/m 09/548, LJN: BN4243.

² Aanbeveling betreffende de relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector, *PbEG* 2007 L 344/65.

³ *Stb.* 2004, 189, inwerking getreden op 19 mei 2004, *Stb.* 2004, 207. Het college gaat ervan uit dat de Telecommunicatiewet uiterlijk met ingang van 1 januari 2012 wordt aangepast aan de herziene telecommunicatierichtlijnen (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 549).

5. Het college concludeert, op basis van het onderzoek op grond van artikel 6a.1, tweede lid, van de Tw, dat regulering op de televisiemarkt niet gerechtvaardigd is, omdat niet is voldaan aan de voorwaarden van de drie-criteriatoets. Deze conclusie geldt zowel in het geval van een regionale marktafbakening (het verzorgingsgebied van het kabelbedrijf) als in het geval van een nationale marktafbakening. De volgende ontwikkelingen neemt het college daarbij in overweging.

Snellere overstap van analoge op digitale televisiediensten

6. De eerste ontwikkeling die het college tot de conclusie brengt dat regulering niet gerechtvaardigd is, is dat het belang van analoge doorgifte van televisiediensten de afgelopen jaren sterk is afgenomen en de komende jaren nog verder in belang zal afnemen. Het voordeel dat UPC en Ziggo vanwege hun analoge televisieaanbod hebben ten opzichte van concurrenten is daardoor kleiner geworden. De meeste consumenten kunnen inmiddels uit meerdere platforms kiezen voor digitale televisie. Het grote belang van de analoge functionaliteit was begin 2009 een belangrijke reden om UPC en Ziggo de verplichting op te leggen voor wederverkoop van hun analoge televisiepakket. Medio 2008 nam 55% van de huishoudens alleen een analoge televisiedienst af, en de verwachting van het college was destijds dat dit percentage in 2012 zou dalen tot 39% van de huishoudens. De daling is sneller gegaan, zodat reeds twee jaar eerder (in het tweede kwartaal van 2010) het aandeel huishoudens met alleen een analoge televisiedienst al was gedaald tot 39%. Medio 2011 nam nog 28% alleen analoge televisie af en deze trend zet verder door.

7. De digitalisering is sneller gegaan dan enkele jaren geleden was verwacht. Steeds meer consumenten nemen op minimaal één televisie in huis digitale televisiediensten af. Waar, zoals hiervoor reeds gesteld, medio 2008 45% van de huishoudens een digitale televisiedienst afnam, is dat percentage gestegen naar 72% medio 2011 en stijgt dit naar verwachting verder naar 88% tot 96% eind 2014. Ook nemen steeds meer consumenten op hun tweede of derde televisie digitale televisiediensten af. Om over te stappen op digitale televisie hebben consumenten een decoder nodig. Consumenten zijn bereid gebleken deze drempel te nemen, omdat digitale televisiediensten een ruimer zenderaanbod en een hogere beeldkwaliteit kennen. De verdere groei van het aantal aangeboden Hoge Definitie (hierna: HD) televisiekanalen alsmede de verdere penetratie van het aantal HD-televisietoestellen leidt naar de verwachting van het college de komende jaren tot een verdere groei van digitale televisiediensten. Daarbij komen er steeds meer televisies met ingebouwde decoders op de markt.

Concurrentie neemt verder toe door investeringen in koper en glas

8. Een tweede ontwikkeling is dat de televisiemarkt zich kenmerkt door de aanwezigheid van vijf infrastructuren: kabel, koper, glas, digitale ether en satelliet, waarvan drie concurrerende infrastructuren relatief nieuw en opkomend zijn voor het leveren van televisiediensten en waarbij in koper en glasaanzienlijk wordt geïnvesteerd.

9. UPC en Ziggo hebben de afgelopen jaren geïnvesteerd in hun netwerk en televisieplatforms waardoor ook zij hun productaanbod hebben kunnen uitbreiden. Echter, gelet op de geplande investeringen van onder meer KPN, Reggefiber (GlashartMedia) en Tele2, kunnen deze concurrenten van UPC en Ziggo nu en in de toekomst in de televisiebehoefte van een steeds groter deel van de consumenten voorzien. In het omroepbesluit van 2009 veronderstelde het college dat IPTV via koper en glas een beperkte rol zou spelen in de markt tijdens de reguleringsperiode 2009-2011. Tot begin

2010 is de rol van IPTV ook beperkt gebleken. Inmiddels heeft de markt zich verder ontwikkeld en groeit IPTV sterk. Door de investeringen in koper en glas krijgt IPTV de komende jaren een steeds belangrijkere positie in de markt. Over koper en glas kunnen KPN en partijen die glas- of kopertoegang inkopen, of wholesale televisiediensten van KPN, Reggefiber of nieuwe partijen zoals GlasOperator afnemen, een vergelijkbaar televisieaanbod doen als UPC en Ziggo.

10. In vergelijking met 2009 investeert KPN meer in haar kopernetwerk (DSL). Door die investeringen wordt de capaciteit van het kopernetwerk in belangrijke mate vergroot, meer dan enkele jaren geleden bekend was. Hierdoor kan KPN meer consumenten een aanbod doen voor de levering van digitale televisiediensten op meerdere televisietoestellen in huis. Alternatieve aanbieders zoals Tele2 en T-Mobile/Online, die ontbundelde toegang of wholesale televisiediensten inkopen bij KPN, kunnen dan vergelijkbare aanbiedingen doen. Daarnaast investeert KPN met Reggefiber in de uitrol van glasvezel. Ook andere partijen investeren, op kleinere schaal, in glasvezel. De verwachting is dat eind 2014 bij 16-24% van de Nederlandse huishoudens een glasaansluiting ligt. KPN en Reggefiber hebben hogere verwachtingen uitgesproken van 21% in 2013 en [**Vertrouwelijk**: xxx%] in 2014. Deze investeringen in koper en glas leiden ertoe dat KPN en diverse andere televisieaanbieders eind 2013 naar verwachting 76% van de huishoudens in Nederland minimaal 40Mbit/s downloadcapaciteit kunnen leveren en dat dit gebied daarna verder toeneemt. Een dergelijke capaciteit is voldoende om zeker twee gelijktijdige HD-televisiekanalen en een snelle internetverbinding te leveren. Dat voldoet naar de verwachting van het college de komende jaren voor het grootste deel van de consumenten.

11. Digitale ether (Digitenne van KPN) en satelliet (CanalDigitaal) zijn netwerken waarmee niet het brede productaanbod van UPC en Ziggo geëvenaard kan worden. KPN en CanalDigitaal bedienen met diensten over deze netwerken desalniettemin substantiële segmenten van de televisiemarkt. Digitenne is in de afgelopen jaren harder gegroeid dan was voorspeld en wordt ook veel gebruikt voor de tweede of derde televisie.

Concurrenten van UPC en Ziggo hebben groeiend aanbod televisiediensten

12. Een derde ontwikkeling is dat concurrenten van UPC en Ziggo, zoals KPN, Tele2 en GlashartMedia (Reggefiber), hun aanbod van televisiediensten de afgelopen jaren hebben uitgebreid.

13. Alternatieve aanbieders zijn er de afgelopen jaren in geslaagd contracten af te sluiten voor de levering van de belangrijkste televisiezenders, waardoor zij een aan UPC en Ziggo gelijkwaardig standaardpakket kunnen aanbieden. Daarnaast bieden zij in toenemende mate nieuwe aanvullende televisiediensten aan, zoals themakanalen (bijvoorbeeld Eredivisie Live), toegang tot gemiste programma's en video-on-demand en (mobiele) internettelevisie op een tablet in huis. Ten slotte hebben concurrenten ook triple-playbundels ontwikkeld, zodat klanten televisiediensten in een bundel met internet en telefonie kunnen afnemen.

Televisie via internet in de toekomst mogelijk concurrent

14. De vierde ontwikkeling die bijdraagt aan de conclusie van het college is de opkomst van televisie via internet, waarbij internettelevisie ook direct op televisietoestellen wordt ontvangen (ook wel 'over-the-top' – OTT-televisie – genoemd). Deze ontwikkeling kan ertoe leiden dat in de toekomst nieuwe aanbieders de markt zullen betreden en dat toetredingsdrempels lager worden. In de Verenigde

Staten heeft toetreding van dergelijke partijen ertoe geleid dat consumenten hun kabeltelevisieabbonnement hebben opgezegd en deze ontwikkeling is ook in Nederland mogelijk.

Televisiemarkt komt niet in aanmerking voor ex-anteregulering

15. Deze ontwikkelingen tezamen hebben ertoe geleid dat het marktaandeel van UPC in haar verzorgingsgebied is gedaald van 75-80% [**Vertrouwelijk: xxx%**] medio 2008 naar 65-70% [**Vertrouwelijk: xxx%**] medio 2011. Het marktaandeel van Ziggo in haar verzorgingsgebied is gedaald van 80-85% [**Vertrouwelijk: xxx%**] medio 2008 naar 70-75% [**Vertrouwelijk: xxx%**] medio 2011. Op nationaal niveau is het aandeel van UPC medio 2011 20-25% [**Vertrouwelijk: xxx%**] en van Ziggo 40-45% [**Vertrouwelijk: xxx%**] op basis van het aantal aansluitingen. Het marktaandeel van KPN is nationaal gegroeid van 5-10% [**Vertrouwelijk: xxx%**] medio 2008 tot 15-20% [**Vertrouwelijk: xxx%**] medio 2011. Tezamen met Reggefiber, waarin KPN gedeeltelijk zeggenschap heeft, had KPN medio 2011 al 20-25% [**Vertrouwelijk: xxx%**] marktaandeel. Ook Tele2 en aanbieders van televisie via glasvezel zijn de afgelopen jaren gegroeid, zowel nationaal als in de verzorgingsgebieden van UPC en Ziggo. Daarnaast is T-Mobile/Online toegetreden met satelliet- en ethertelevisie, recent gevolgd door Vodafone met televisie in bundels via glasvezel. De verwachting is dat deze trends zullen doorzetten.

16. Televisie komt niet voor in de Aanbeveling van de Commissie van markten die op voorhand in aanmerking komen voor regulering. Voordat het college zou kunnen ingrijpen, dan dient te worden voldaan aan drie criteria:

- i) er moeten hoge toetredingsdrempels van niet-voorbijgaande aard bestaan;
- ii) de markt moet niet neigen naar daadwerkelijke mededinging; en
- iii) toepassing van het algemene mededingingsrecht moet niet volstaan.

17. Het college concludeert dat er nog wel sprake lijkt te zijn van hoge toetredingsdrempels, maar dat er tegelijkertijd sprake is van een verlaging van deze toetredingsdrempels. Hierdoor is niet zonder meer duidelijk of deze drempels wel van niet-voorbijgaande aard zijn en of al dan niet aan het eerste criterium wordt voldaan.

18. Aan het tweede criterium van de drie-criteriatoets is naar het oordeel van het college in elk geval niet voldaan. De concurrentie ontwikkelt zich sneller dan het college in zijn analyse van 2009 had verondersteld. Het college verwacht dat de televisiemarkt zich zonder regulering verder ontwikkelt richting concurrentie. De belangrijkste ontwikkelingen die gezamenlijk tot deze conclusie hebben geleid, zijn:

- het dalende marktaandeel van UPC en Ziggo gedurende de afgelopen jaren en naar verwachting in de komende jaren, door de toetreding van nieuwe partijen en het groeiende marktaandeel van de concurrenten van kabelaanbieders;
- de sterke afname van analoge televisie als voordeel voor de kabelbedrijven door snellere digitalisering;

- de aanwezigheid van vijf infrastructuren, waarvan drie infrastructuren relatief nieuw en opkomend zijn voor het leveren van televisiediensten en waarbij in koper en glas aanzienlijk wordt geïnvesteerd;
- de uitbreiding in het productaanbod door concurrenten;
- de (toegenomen) overstapbereidheid van consumenten; en
- de potentiële concurrentiedruk die uitgaat van de komst van OTT-televisie.

19. Het college concludeert derhalve dat op de televisiemarkt onder de huidige omstandigheden en in het licht van de te verwachten ontwikkelingen regulering niet gerechtvaardigd is. Deze markt voldoet niet aan de voorwaarden van de drie-criteriatoets.

20. Dit neemt niet weg dat UPC en Ziggo grote spelers op de televisiemarkt zijn en daarbij een sterke uitgangspositie hebben voor het aanbieden van bundels. Het college zal de ontwikkelingen op de televisiemarkt en het ontstaan van een eventuele aparte bundelmarkt daarom nauwgezet volgen. Indien het college hiertoe aanleiding ziet, zal hij opnieuw onderzoeken of markten in aanmerking komen voor ex-anteregulering.

Proces

21. De Nederlandse Mededingingsautoriteit heeft positief geadviseerd over het conceptoordeel van het college. Het college heeft marktpartijen ook betrokken bij de totstandkoming van het oordeel, onder andere door het conceptoordeel acht weken ter consultatie voor te leggen. Op basis van de ontvangen zienswijzen heeft het college het oordeel op enkele onderdelen nader gemotiveerd, maar geen aanleiding gezien om fundamentele wijzingen door te voeren. Ten slotte heeft het college de uitkomst van de analyse van de televisiemarkt aan de Commissie voorgelegd. De Commissie heeft de notificatie onderzocht en heeft geen opmerkingen gemaakt.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

22. Op 18 augustus 2010 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) de vier marktanalysebesluiten omroep van het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) van 5 maart 2009 (hierna gezamenlijk: het omroepbesluit van 2009) vernietigd.⁴ In het omroepbesluit van 2009 had het college geconcludeerd dat de televisiemarkten waarop UPC en Ziggo actief zijn in aanmerking komen voor regulering. Aan UPC en Ziggo waren verplichtingen opgelegd, waaronder de verplichting om andere aanbieders de mogelijkheid te geven – in elk geval gedurende de betreffende reguleringsperiode – om het analoge televisiepakket te wederverkopen. Als gevolg van de vernietiging is de televisiemarkt niet langer gereguleerd.

23. Het CBb heeft het omroepbesluit van 2009 vernietigd op de geografische marktafbakening. Het college had onder meer op grond van afwijkende concurrentievoorwaarden in de verzorgingsgebieden van de verschillende kabelbedrijven geconcludeerd dat sprake was van geografische markten die zich beperken tot het verzorgingsgebied van de verschillende kabelbedrijven c.q. dat sprake was van regionale markten. Het CBb was van oordeel dat het college dit onvoldoende aannemelijk had gemaakt en dat de geografische markt derhalve niet was afgebakend in overeenstemming met randnummer 56 van de Richtsnoeren van de Europese Commissie (hierna: Commissie) voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht.⁵

24. In de in dit oordeel uitgevoerde analyse van de televisiemarkt is het college als gevolg van deze vernietiging uitgegaan van een situatie zonder regulering.⁶ Het college heeft daarbij de snelle veranderingen in deze markt betrokken bij de oordeelsvorming.

1.2 Onderzoeksvraag

25. De televisiemarkt is niet opgenomen in de Aanbeveling relevante markten (hierna: Aanbeveling) van de Commissie. Dit betekent dat deze markt niet op voorhand in aanmerking komt voor regulering. Op grond van artikel 6a.1, tweede lid, van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) kan het college deze markten toch reguleren indien hij hiertoe aanleiding ziet. Uit de Aanbeveling volgt dat markten die niet zijn opgenomen in de Aanbeveling pas voor regulering in aanmerking komen, indien is voldaan aan de drie-criteriatoets.

26. In onderhavige analyse onderzoekt het college de markt voor televisiediensten. Het college voert daartoe eerst de drie-criteriatoets uit om te bepalen of de televisiemarkt in aanmerking komt voor regulering. Indien aan de drie-criteriatoets is voldaan, dient het college vervolgens te onderzoeken of UPC en Ziggo beschikken over aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM) op de televisiemarkt en welke verplichtingen passend zijn om de geconstateerde mededingingsproblemen te remediëren.

⁴ CBb 18 augustus 2010, AWB 09/536 t/m 09/539 en 09/541 t/m 09/548, LJN: BN4243.

⁵ Richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, *PbEG* 2002 C 165/6.

⁶ Het college volgt hierin de uitspraak van de voorzieningenrechter van het CBb van 15 november 2010 dat oudere verplichtingen na vernietiging van een besluit niet herleven. Zie hierover ook randnummer 456 van de Nota van Bevindingen (Annex D).

27. Het onderzoek in dit oordeel is beperkt tot de vraag of de markt(en) waarop UPC en Ziggo actief zijn, in aanmerking kom(t)(en) voor regulering. Het college onderzoekt in dit oordeel niet de vraag of markten waarop andere kabelbedrijven dan UPC en Ziggo actief zijn in aanmerking komen voor regulering. De verzoeken om regulering richtten zich tot dusverre voornamelijk op toegang tot het netwerk en de dienstverlening van UPC en Ziggo; de verreweg grootste televisieaanbieders en kabelnetwerken in Nederland. Ziggo en UPC bereiken in hun aparte verzorgingsgebieden namelijk respectievelijk circa 56% en 38% van de Nederlandse huishoudens.⁷ Dit sluit overigens niet uit dat het college onderzoek kan doen naar eventuele markten waarop andere kabelaanbieders actief zijn.

1.3 Proces

28. Het onderhavige oordeel is tot stand gekomen op basis van eigen onderzoek en analyse, externe onderzoeken, literatuurstudie en informatie van marktpartijen in de periode oktober 2010 tot december 2011. In deze paragraaf beschrijft het college kort het proces en hoe marktpartijen en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) daarbij betrokken zijn geweest.

29. Het college heeft voor de analyse van de televisiemarkt diverse externe onderzoeken laten uitvoeren. Ten eerste heeft het college AT Kearney & Telecompaper opdracht gegeven een scenario-onderzoek uit te voeren naar huidige en toekomstige marktontwikkelingen en de gevolgen die deze hebben voor toekomstige marktverhoudingen.⁸ Ten tweede heeft het college onderzoek laten uitvoeren onder consumenten door Veldkamp naar het gebruik van televisiediensten en door Blauw Research naar bundeling van diensten.^{9, 10} Ten derde is gebruik gemaakt van onderzoeken van Telecompaper naar markt- en tariefontwikkelingen, van enkele door marktpartijen aangeleverde onderzoeken en openbaar beschikbare bronnen.

30. Het college heeft daarnaast gedurende het proces op verschillende wijzen marktpartijen betrokken: i) via Industry Group bijeenkomsten, ii) via kwantitatieve, feitelijke vragenlijsten, iii) via interviews; iv) via input voor en reacties op externe onderzoeken en v) via de nationale consultatie. Het conceptoordeel is acht weken ter consultatie voorgelegd aan marktpartijen. Het college heeft de reacties samengevat en hierop gereageerd in de Nota van Bevindingen, opgenomen in Annex D. Daarnaast heeft het college ook de NMa betrokken bij de analyse. Het positieve advies van de NMa is opgenomen in Annex C. Ten slotte heeft het college de uitkomst van de analyse van de televisiemarkt via de verkorte notificatieprocedure aan de Commissie voorgelegd. De Commissie heeft de notificatie onderzocht en heeft geen opmerkingen gemaakt.¹¹

31. Voor een uitgebreide weergave van de betrokkenheid van marktpartijen en een overzicht van gebruikte bronnen verwijst het college naar Annex A.

1.4 Leeswijzer

32. Dit oordeel is als volgt opgebouwd. In dit hoofdstuk heeft het college kort de aanleiding en onderzoeksvraag uiteengezet. In hoofdstuk 2 zet het college het relevante juridisch kader uiteen. In

⁷ Openbare kwartaalcijfers Q4 2010 Liberty Global Incorporated en Q1 2011 Ziggo.

⁸ AT Kearney & Telecompaper (2011), *Toekomstbeeld Nederlandse Telecommarkten 2014*, maart 2011.

⁹ Veldkamp (2011), *Afnemers van televisiediensten*, maart 2011.

¹⁰ Blauw Research (2010), *Marktonderzoek bundels*, december 2010.

¹¹ Europese Commissie, SG-greffe (2011) D/23077, *Besluit van de commissie met betrekking tot Zaak NL/2011/1267: retailmarkt voor tv-diensten*, 12 december 2011.



hoofdstuk 3 bakent het college de relevante markt af voor deze analyse. Vervolgens onderzoekt het college in hoofdstuk 4 of de relevante markt voldoet aan de drie-criteriatoets uit de Aanbeveling van de Commissie. Ten slotte trekt het college in hoofdstuk 5 conclusie over de onderzoeksvraag.

2 Juridisch kader

2.1 Inleiding

33. Het college is op grond van de bepalingen uit hoofdstuk 6A van de Tw bevoegd markten te bepalen en te analyseren om vast te stellen of er sprake is van daadwerkelijke concurrentie dan wel of er aanbieders met aanmerkelijke marktmacht zijn en of er derhalve regelgeving nodig is om (potentiële) mededingingsproblemen te verhelpen.¹² Daarbij wordt uitvoering gegeven aan het juridisch kader zoals dat op Europees niveau is vormgegeven. Het college zal hieronder eerst kort het Europese kader toelichten, waarna de relevante nationale wetgeving zal worden uiteengezet en toegelicht. Hierbij zal de nadruk liggen op de toepasselijke regelgeving voor markten die niet op de Aanbeveling van de Commissie staan, nu die situatie van toepassing is op de markt die het college in onderhavig oordeel onderzoekt.

2.2 Europese regelgeving en beleidsregels

34. Het Europese kader wordt onder meer gevormd door een vijftal harmonisatierichtlijnen, te weten:

- Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevend kader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn)¹³;
- Richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (Toegangsrichtlijn)¹⁴;
- Richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Machtigingsrichtlijn)¹⁵;
- Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Universeledienstrichtlijn)¹⁶; en
- Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (Privacyrichtlijn)¹⁷.

35. De Kaderrichtlijn bevat onder meer regels met betrekking tot de nationale regelgevende instanties (hierna: NRI's), zoals het college, en de wijze waarop zij met elkaar en met de Commissie samenwerken. Daarnaast is in deze richtlijn de procedure ter zake van de marktdefinitie en de

¹² *Stb.* 2004, 189, inwerking getreden op 19 mei 2004, *Stb.* 2004, 207. De Tw zal, naar thans de verwachting is, in de loop van 2012 worden gewijzigd ter implementatie van de herziene elektronische communicatierichtlijnen (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 549).

¹³ *PbEG* 2002 L 108/33.

¹⁴ *PbEG* 2002 L 108/7.

¹⁵ *PbEG* 2002 L 108/21.

¹⁶ *PbEG* 2002 L 108/51.

¹⁷ *PbEG* 2002 L 201/37.

marktanalyse uitgewerkt. De verplichtingen die aan ondernemingen met AMM worden opgelegd, zijn uitgewerkt in de Toegangsrichtlijn.

36. De Kaderrichtlijn, Toegangsrichtlijn en Machtigingsrichtlijn zijn in 2009 gewijzigd met de inwerkingtreding van de Richtlijn betere regelgeving.¹⁸ De bepalingen uit deze Richtlijn dienden uiterlijk 25 mei 2011 te zijn omgezet in de Tw en vanaf 26 mei 2011 te worden toegepast.¹⁹

37. Bij de te volgen procedures voor respectievelijk de marktdefinitie en de marktanalyse dienen de NRI's onder meer rekening te houden met de Aanbevelingen en de Richtsnoeren van de Commissie. Krachtens artikel 15, tweede lid, van de Kaderrichtlijn heeft de Commissie Richtsnoeren gepubliceerd. De Richtsnoeren dienen als gids voor de NRI's bij de uitoefening van hun nieuwe bevoegdheden bij het bepalen van de relevante markten en het beoordelen van AMM.²⁰

38. De Commissie heeft op 17 december 2007 de Aanbeveling goedgekeurd betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector die overeenkomstig de Kaderrichtlijn aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen. De Aanbeveling is tot stand gekomen op grond van artikel 15, eerste lid, van de (oude) Kaderrichtlijn. Deze Aanbeveling vervangt de eerdere Aanbeveling van 11 februari 2003.

39. In de Aanbeveling geeft de Commissie aan welke relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector voor ex-anteregulering in aanmerking komen, omdat op die markten nog onvoldoende concurrentie bestaat. Aan de hand van een drietal cumulatieve criteria heeft de Commissie vastgesteld of de afgebakende markten zodanige kenmerken hebben dat het opleggen van wettelijke verplichtingen op de diverse markten gerechtvaardigd kan zijn.²¹ Deze criteria luiden als volgt:

- i) de aanwezigheid van hoge toegangsbelemmeringen die niet van voorbijgaande aard zijn. Deze kunnen een structureel, wettelijk of regelgevend karakter hebben;
- ii) de marktstructuur neigt niet naar een daadwerkelijke mededinging binnen de relevante tijdshorizon. De toepassing van dit criterium houdt in dat moet worden nagegaan wat de stand van zaken op concurrentiegebied is 'achter' de toegangsbelemmeringen; en
- iii) het mededingingsrecht alleen volstaat niet om het marktfalen in kwestie voldoende te verhelpen.

40. Indien een NRI een markt wil bepalen die niet op de Aanbeveling staat, zal de NRI moeten aantonen dat deze markt ook aan bovenstaande drie criteria voldoet. De toepassing van de drie criteria zou volgens de Commissie moeten resulteren in een beperking van het aantal markten in de elektronische communicatiesector waar regelgevende verplichtingen ex ante worden opgelegd, en aldus moeten bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstelling van het regelgevend kader om

¹⁸ Richtlijn 2009/140/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 tot wijziging van Richtlijn 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, Richtlijn 2002/19/EG inzake toegang tot en interconnectie van elektronische communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten, en Richtlijn 2002/20/EG betreffende de machtiging voor elektronische communicatienetwerken en -diensten *PbEU* 2009 L 337/37.

¹⁹ Het college heeft in dit oordeel dit nieuwe regelgevend kader in acht genomen, voor zover dit voor zijn besluitvorming noodzakelijk dan wel mogelijk is.

²⁰ Richtsnoeren, randnummer 6.

²¹ Aanbeveling, overweging 5 tot en met 14.

sectorspecifieke regelgeving ex ante geleidelijk terug te dringen naarmate de mededinging op de markten tot ontwikkeling komt.²²

41. De televisiemarkt staat sinds 2007 niet langer op de Aanbeveling. De verklaring die de Commissie destijds daarvoor gaf was dat in de meeste lidstaten deze markt niet langer voldeed aan het tweede criterium:

“There is evidence of greater platform competition as the transition from analogue to digital delivery platforms occurs. One implication is that there are likely to be fewer capacity constraints on any given platform. A second is that many Member States are likely to have 3-4 competing platforms (terrestrial, satellite, cable and telecom-based) in contrast to 2-3 analogue platforms, one of which, satellite, developed much later. The transition from analogue to digital provides an impetus for platforms to compete and attract end-users, which in a two-sided market context, also means obtaining content. These changes indicate that despite the market entry barriers that may exist, the market dynamics are such that the second criterion is not satisfied.”²³

2.3 Nationale regelgeving

42. De Tw, en in het bijzonder de bepalingen van hoofdstuk 6A daarvan, vormen voor een belangrijk deel de implementatie van het Europese regelgevingskader. In hoofdstuk 6A van de Tw is uitgewerkt hoe het college achtereenvolgens markten definieert, analyseert en verplichtingen oplegt. In deze paragraaf omschrijft het college het juridisch kader uit hoofdstuk 6A van de Tw op grond waarvan hij markten kan bepalen en onderzoeken om vast te stellen of deze al dan niet daadwerkelijk concurrerend zijn.

43. Op grond van de artikelen 6a.1 en 6a.2 van de Tw dient het college in overeenstemming met het algemene Europese mededingingsrecht de relevante markten te definiëren en vast te stellen of op deze markten sprake is van ondernemingen met AMM. De bepaling van de relevante markt speelt een fundamentele rol bij het beantwoorden van de vraag of een onderneming AMM bezit, omdat daadwerkelijke mededinging alleen kan worden beoordeeld in relatie tot de aldus omschreven relevante markt.²⁴

44. Het college kan op grond van artikel 6a.1, tweede lid, van de Tw in overeenstemming met de beginselen van het algemene Europese mededingingsrecht andere relevante markten bepalen dan de markten die overeenkomen met een in de Aanbeveling vermelde product- en dienstenmarkt, indien hier naar zijn oordeel aanleiding toe is,²⁵ of indien dit voortvloeit uit artikel 6a.4 van de Tw. Indien het college een markt bepaalt die afwijkt van de markten die in de Aanbeveling worden genoemd, dient het college te toetsen of deze markt zodanige kenmerken heeft dat het opleggen van wettelijke

²² Zie specifiek overweging 14 van de Aanbeveling.

²³ Zie Toelichting bij de Aanbeveling relevante markten 2007.

²⁴ Richtsnoeren, randnummer 34, alsmede zaak nr. C-209/98, Entreprenørforenings Affalds, *Jur.* 2000, blz. I-3743, r.o. 57 en zaak nr. C-242/95, GT-Link, *Jur.* 1997, blz. I-4449, r.o. 36. Volgens de Commissie dient te worden erkend dat de marktomschrijving geen doelstelling op zich is, maar deel uitmaakt van een proces, namelijk het nagaan hoe groot de marktmacht van een onderneming is.

²⁵ Zie tevens de toelichting bij de Aanbeveling, blz. 11. Hier staat toegelicht dat NRI's andere markten kunnen definiëren. Indien een NRI op een markt 'consumer harm' vaststelt die niet verholpen wordt door regulering van andere markten die wel op de aanbeveling staan, dan kan de NRI overwegen om een andere markt te bepalen.

verplichtingen op deze markten gerechtvaardigd kan zijn. Dit dient hij te doen aan de hand van de drie genoemde criteria in randnummer 39.

45. De bepaling van markten op grond van artikel 6a.1, tweede lid, van de Tw, betreft een discretionaire bevoegdheid. Dit heeft het CBb in zijn uitspraak van 13 juli 2006 bevestigd.²⁶

46. Nadat het college de markt heeft afgebakend, onderzoekt het college deze markt (artikel 6a.1, derde of vierde lid, van de Tw) en stelt hij vast of de desbetreffende markt al dan niet daadwerkelijk concurrerend is en of hierop ondernemingen actief zijn die beschikken over AMM (artikel 6a.1, vijfde lid, onder a, van de Tw). Indien uit het marktonderzoek blijkt dat een markt niet daadwerkelijk concurrerend is, stelt het college op grond van artikel 6a.2, eerste lid, onder a, van de Tw vast welke ondernemingen beschikken over AMM.

47. Het begrip AMM, dat gedefinieerd is in artikel 1.1, onder s, van de Tw sluit aan bij het in het mededingingsrecht gehanteerde begrip 'economische machtspositie' en kan daaraan, aldus de wetgever, in deze wet worden gelijkgesteld. Van een economische machtspositie is in het mededingingsrecht sprake indien een onderneming alleen, of samen met andere ondernemingen, een economische kracht bezit die haar in staat stelt zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten te gedragen.²⁷ De wetgever heeft hiermee gekozen voor een functioneel criterium in plaats van voor een getalscriterium. Bepalend is of een onderneming zich onafhankelijk op de markt kan gedragen, bijvoorbeeld door duurzaam haar prijzen te verhogen zonder daarvan (per saldo) negatieve effecten te ondervinden. Bij de vaststelling van AMM zal het college, in overeenstemming met het mededingingsrecht, rekening houden met meer factoren dan alleen marktaandeel.²⁸

48. Nadat het college heeft vastgesteld dat er op de relevante markt ondernemingen actief zijn die beschikken over AMM, onderzoekt hij op grond van artikel 6a.1, vijfde lid, onder a, van de Tw welke verplichtingen passend zijn voor deze ondernemingen. Vervolgens legt het college, voor zover passend, de in hoofdstuk 6A van de Tw genoemde verplichtingen op, op grond van artikel 6a.2, eerste lid, onder a, van de Tw.²⁹

49. Het college zal in de hierna volgende hoofdstukken onderzoeken of er naar zijn oordeel aanleiding is om de televisiemarkt te bepalen, zoals bedoeld in artikel 6a.1, tweede lid, van de Tw.

²⁶ CBb 13 juli 2006, AWB 05/934 en 05/935, LJN: AY3813, r.o. 6.2 e.v.

²⁷ Zaak nr. 27/76, United Brands tegen de Commissie, *Jur.* 1978, blz. 207.

²⁸ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 851, nr. 3, blz. 20.

²⁹ Indien een markt niet daadwerkelijk concurrerend is, houdt het college volgens artikel 6a.2, eerste lid, onder b, van de Tw eerder opgelegde of in stand gehouden verplichtingen in stand. Artikel 6a.2, eerste lid, onder c, van de Tw bepaalt dat eerder opgelegde of in stand gehouden verplichtingen worden ingetrokken, indien deze niet langer passend zijn.

3 Retailmarkt voor televisie

3.1 Inleiding

50. In dit hoofdstuk onderzoekt het college welke diensten tot de televisiemarkt behoren en daarmee de relevante markt vormen. Het college geeft eerst in paragraaf 3.2 het juridische analysekader voor de marktafbakening weer. Vervolgens geeft het college in paragraaf 3.3 een korte beschrijving van het televisielandschap. Het college zal daarna in paragraaf 3.4 concluderen dat de productmarkt voor televisie de levering van analoge en digitale standaardpakketten omvat, inclusief aanvullende televisiediensten en televisie geleverd in bundels met andere elektronische communicatiediensten, geleverd via aansluitingen op alle televisie-infrastructuren, uitgezonderd mobiele netwerken en internettelevisiediensten. In paragraaf 3.5 behandelt het college de geografische markt en concludeert het college dat de conclusie in dit oordeel niet afhankelijk is van de geografische marktafbakening. In paragraaf 3.6 concludeert het college wat de relevante markt is waarop de drie-criteriatoets zal worden toegepast.

51. Zoals in randnummer 27 is aangegeven gaat het college in deze specifieke analyse na of de markt(en) voor televisie waarop UPC en Ziggo actief zijn, in aanmerking komen voor ex-anteregulering.

3.2 Analyse kader marktafbakening

Juridisch kader

52. Volgens de Richtsnoeren speelt de bepaling van de relevante markt een fundamentele rol bij het beantwoorden van de vraag of een onderneming AMM bezit, omdat daadwerkelijke mededinging alleen kan worden beoordeeld in relatie tot de aldus omschreven relevante markt:

“Bij het beantwoorden van de vraag of een onderneming aanmerkelijke marktmacht bezit, d.w.z. of zij dus „een economische kracht bezit die haar in staat stelt zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten te gedragen”, speelt de bepaling van de relevante markt een fundamentele rol, omdat daadwerkelijke mededinging enkel kan worden beoordeeld in relatie tot de aldus omschreven markt . Het gebruik van het begrip „relevante markt” impliceert de beschrijving van de producten of diensten die deze markt omvat, en de beoordeling van de geografische omvang van die markt.”³⁰

53. Een relevante markt kent dus twee dimensies: de productdimensie en de geografische dimensie. Bij de vaststelling van de relevante productmarkt wordt onderzocht welke producten met elkaar concurreren en daarom tot dezelfde relevante productmarkt behoren. Bij de vaststelling van de relevante geografische markt wordt onderzocht binnen welk geografisch gebied aanbieders van de relevante producten met elkaar concurreren.

54. De relevante markt voor een product of dienst omvat alle producten of diensten die daarmee substitueerbaar of voldoende uitwisselbaar zijn, niet alleen op grond van hun objectieve kenmerken, waardoor ze geschikt zijn om in een constante behoefte van de consumenten te voorzien, de prijs of

³⁰ Richtsnoeren, randnummer 34. De termen product en dienst zijn uitwisselbaar.

beoogde toepassing ervan, maar ook op grond van de mededingingsvoorwaarden en/of de structuur van vraag en aanbod op de betrokken markt. Producten of diensten die alleen in beperkte of relatief beperkte mate onderling uitwisselbaar zijn, behoren niet tot dezelfde markt.³¹

55. De relevante geografische markt omvat het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen een rol spelen in de vraag naar en het aanbod van de betrokken goederen of diensten, waarbinnen de concurrentievoorwaarden op elkaar lijken of voldoende homogeen zijn en dat van aangrenzende gebieden kan worden onderscheiden doordat er duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden bestaan.³²

Methode van afbakening

56. De grenzen van een relevante markt worden bepaald door de mate van concurrentiedruk op de prijsstelling van de producent(en) of dienstverlener(s) die de betrokken producten of diensten aanbieden. Bij de bepaling van relevante markten zijn er twee belangrijke bronnen van concurrentiedruk die moeten worden onderzocht: i) substitutie aan de vraagzijde en ii) substitutie aan de aanbodzijde. Een derde bron van concurrentiedruk is potentiële concurrentie. Het verschil tussen aanbodssubstitutie en potentiële concurrentie schuilt in het feit dat bij aanbodssubstitutie onmiddellijk wordt gereageerd op een prijsverhoging, terwijl potentiële concurrenten mogelijk meer tijd nodig hebben om tot de markt te kunnen toetreden. De concurrentiedruk die uitgaat van potentiële markttoetreding wordt door het college onderzocht in het kader van de vaststelling van partijen met AMM op de afgebakende relevante markt(en).³³

57. Markten worden in eerste instantie afgebakend op basis van overwegingen met betrekking tot vraagsubstitutie. Daarbij wordt onderzocht in hoeverre afnemers andere producten als substituten kunnen beschouwen, indien een hypothetische monopolist een kleine maar significante, duurzame prijsverhoging boven het concurrerende niveau doorvoert (hierna: SSNIP-test).³⁴ Daarna zal worden bezien in hoeverre mogelijkheden voor aanbodssubstitutie extra beperkingen aan het prijsgedrag van de hypothetische monopolist opleggen die niet reeds zijn meegenomen in de analyse van vraagsubstitutie. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat aanbodssubstitutie alleen een effectieve beperking aan het gedrag van een hypothetische monopolist oplegt, indien de toetreding van andere aanbieders op zeer korte termijn³⁵ en zonder significante investeringen kan plaatsvinden en dat deze toetreding ook waarschijnlijk is.³⁶

58. De Commissie wijst er in de Richtsnoeren op dat de SSNIP-test een belangrijke rol kan spelen binnen de marktdefinitie:

“Wil de analyse met het oog op de marktdefinitie dus zo volledig mogelijk zijn, dan moet een NRI niet alleen rekening houden met producten of diensten die op grond van hun objectieve kenmerken, hun prijs en het gebruik waarvoor ze zijn bestemd, voldoende uitwisselbaar zijn, maar moet zij, waar nodig, ook nagaan wat de heersende omstandigheden zijn inzake

³¹ Richtsnoeren, randnummer 44.

³² Richtsnoeren, randnummer 56.

³³ Richtsnoeren, randnummer 38.

³⁴ SSNIP staat voor Small but Significant Non-transitory Increase in Price. Doorgaans wordt met een kleine, maar significante duurzame prijsverhoging, een prijsverhoging van 5 tot 10% bedoeld, waarbij de veronderstelling is dat de prijzen van de andere producten gelijk blijven.

³⁵ Doorgaans maximaal één jaar.

³⁶ Richtsnoeren, randnummer 52.

substitutie aan de vraag- en de aanbodzijde door de test van de „hypothetische monopolist” toe te passen.”³⁷

59. Echter, wanneer de keuze van eindgebruikers door andere overwegingen dan de prijs wordt beïnvloed, of wanneer de actuele prijs niet op concurrerend niveau is vastgesteld, vormt de SSNIP-test volgens de Commissie mogelijk geen geschikte methode om de substitueerbaarheid van een product te meten.³⁸ Bij het onderzoek naar de relevante markt dient de NRI dan de uitwisselbaarheid aan de vraagzijde te onderzoeken aan de hand van:

- objectieve kenmerken en het gebruik van de diensten;
- de prijsstelling en prijsbewegingen;
- (feitelijk en verwacht) overstapgedrag van consumenten; en
- overstapkosten.³⁹

60. Voor substitutie aan de aanbodzijde dient de NRI te onderzoeken of de aanbieder de betrokken dienst ook daadwerkelijk wil gaan aanbieden en dient de NRI daarbij ook rekening te houden met belemmeringen, zoals juridische of wettelijke eisen om snel toe te treden of belemmeringen bij (ongereguleerde) onderhandelingen over toegang.⁴⁰

Afbakening geografische markt

61. De Richtsnoeren geven aan dat bij afbakening van de geografische markt de concurrentievoorwaarden onderzocht dienen te worden om vast te stellen of gebieden zich van elkaar onderscheiden door afwijkende concurrentievoorwaarden.

“Volgens de jurisprudentie omvat de relevante geografische markt het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen een rol spelen in de vraag naar en het aanbod van de betrokken goederen of diensten, waarbinnen de concurrentievoorwaarden op elkaar lijken of voldoende homogeen zijn en dat van aangrenzende gebieden kan worden onderscheiden doordat daar duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden heersen. Voor de afbakening van de geografische markt wordt niet vereist dat de mededingingsvoorwaarden tussen de handelaars of dienstenaanbieders volstrekt homogeen zijn. Het volstaat dat ze op elkaar lijken of voldoende homogeen zijn, zodat alleen zones waarin de concurrentievoorwaarden ‘heterogeen’ zijn, niet als een uniforme markt kunnen worden beschouwd.”⁴¹

62. De geografische afbakening dient te worden onderzocht door een analyse van vraag- en aanbodssubstitutie. Bij het onderzoek naar substitutie aan de vraagzijde dient in hoofdzaak een inschatting te worden gemaakt van consumentenvoorkeuren en geografische aankooppatronen. Het onderzoek naar aanbodssubstitutie dient zich te richten op de vraag of exploitanten die niet actief zijn in

³⁷ Richtsnoeren, randnummer 48.

³⁸ Richtsnoeren, voetnoot 28, horend bij randnummers 40 en 42.

³⁹ Richtsnoeren, randnummers 49 en 50.

⁴⁰ Richtsnoeren, randnummers 52 en 53.

⁴¹ Richtsnoeren, randnummer 56.

het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen hun diensten aanbieden, op korte termijn kunnen toetreden.⁴²

63. De Richtsnoeren geven aan dat in de elektronische communicatiesector de geografische markt traditioneel op basis van twee hoofdcriteria werd omschreven, te weten het verzorgingsgebied van een netwerk en het bestaan van wettelijke en andere regelgevingsinstrumenten.⁴³

64. Ten slotte wijzen de Richtsnoeren erop dat de relevante geografische markt ruimer kan worden afgebakend dan op basis van rechtstreekse substitutie wordt vastgesteld, namelijk als sprake is van ketensubstitutie:

“In haar Bekendmaking inzake marktbeplanning heeft de Commissie de aandacht gevestigd op een aantal gevallen waar de grenzen van de relevante markten kunnen worden verruimd om producten of geografische gebieden in aanmerking te nemen die weliswaar niet direct substitueerbaar zijn, maar toch in de marktdefinitie moeten worden opgenomen vanwege de zgn. “ketensubstitutie”.”⁴⁴

3.3 Beschrijving televisielandschap

65. In deze paragraaf beschrijft het college het Nederlandse televisielandschap aan de hand van de televisiediensten, de infrastructuren en de aanbieders waaruit een eindgebruiker kan kiezen. Vervolgens noemt het college kort enkele belangrijke ontwikkelingen rond televisiediensten. Deze informatie vormt de basis voor substitutievragen die het college in de afbakening van de televisiemarkt in paragraaf 3.4 onderzoekt.

Televisiediensten

66. Televisie is een veelgebruikt medium. Eindgebruikers kijken gemiddeld drie uur per dag televisie.⁴⁵ Ongeveer 98% van de Nederlandse huishoudens heeft minimaal één televisietoestel in huis.⁴⁶ De meeste huishoudens hebben een betaald abonnement voor de levering van televisie.⁴⁷ Eindgebruikers ontvangen in de praktijk drie diensten wanneer zij een televisiedienst afnemen. Allereerst is dit de toegang tot een televisieplatform; dit kan zijn via een vaste aansluiting (via een kabelnetwerk, kopernetwerk of glasvezelnetwerk) of via een draadloze aansluiting (via satelliet, digitale ether of een mobiel netwerk). Daarnaast kan er toegang tot een televisieplatform worden verkregen via internet.⁴⁸ Naast de toegang tot het televisieplatform worden over de verbinding televisiesignalen geleverd aan eindgebruikers. De levering van deze signalen wordt ook wel de doorgifte- of transmissiedienst genoemd. De geleverde televisiesignalen bevatten beeld- en geluidsmateriaal, televisie-inhoud of content genoemd, dat de aanbieder van het televisieplatform selecteert. Tezamen vormen de drie diensten toegang, transmissie en content de dienst

⁴² Richtsnoeren, randnummers 57 en 58.

⁴³ Richtsnoeren, randnummer 59.

⁴⁴ Richtsnoeren, randnummer 62.

⁴⁵ Hieronder vallen ook deels zakelijke klanten die een televisiedienst afnemen. De focus van de analyse ligt echter op huishoudens. Deze omvatten veruit het grootste deel van de afname van televisiediensten.

⁴⁶ Stichting KijkOnderzoek (2011), *TV in Nederland 2010*, januari 2011.

⁴⁷ Het is mogelijk om slechts gebruik te maken van de gratis toegankelijke, landelijke, publieke televisiezenders via digitale ether of satelliet. Ook zijn via satelliet diverse buitenlandse kanalen vrij toegankelijk. Verreweg de meeste huishoudens kiezen echter voor een betaald abonnement met meer zenders.

⁴⁸ Voor internet is een verbinding nodig over coax, koper, glas of een mobiel netwerk.

televisiedistributie die aanbieders aan eindgebruikers bieden. In deze analyse noemt het college de dienst televisiedistributie kortweg televisie.

67. De invulling van de standaard door te geven content, in de vorm van een pakket van televisiezenders, is voor aanbieders van bekabelde netwerken gedeeltelijk vastgelegd in de Mediawet (de publieke must-carry zenders en adviezen van programmaraden), en gedeeltelijk zijn aanbieders vrij om de inhoud te kiezen.⁴⁹ Op deze manier wordt de basistelesiedienst gevormd die de televisieaanbieder aan de eindgebruiker aanbiedt, een dienst die ook wordt aangeduid met de term 'standaardpakket'. Deze term moet niet zo worden opgevat dat alle televisieaanbieders een identiek basispakket van zenders aanbieden aan de eindgebruiker, en dat er dus één standaardpakket bestaat; zoals hiervoor al vermeld, kunnen aanbieders het pakket gedeeltelijk zelf invullen. Omdat echter de meeste basistelesiediensten grotendeels uit dezelfde zenders bestaan (zie Tabel 14 in paragraaf 3.4.6), worden in dit oordeel de termen 'basistelesiedienst' en 'standaardpakket' als synoniemen gebruikt. Het standaardpakket van een aanbieder is de telesiedienst die een eindgebruiker minimaal moet afnemen van een aanbieder. Deze wordt altijd met de aansluiting op de infrastructuur geleverd. Eindgebruikers kunnen meestal aanvullend andere telesiediensten afnemen.

68. Via de meeste kabel- en glasvezelnetwerken wordt zowel analoog als digitaal een standaardpakket aangeboden, terwijl op overige infrastructuren alleen digitale diensten worden aangeboden.⁵⁰ Op de kabelnetwerken van CAIW en REKAM is analoge doorgifte in 2010 beëindigd. Digitale televisie kan door middel van compressie aanzienlijk compacter worden doorgegeven dan analoge televisie. Inmiddels wordt daarnaast binnen digitale televisie een transitie zichtbaar van standaarddefinitie beeldkwaliteit (SD) naar hoge definitie beeldkwaliteit (HD), waarbij circa vijf keer zoveel beeldpunten worden doorgegeven als bij SD. Enkele aanbieders zenden tevens al enkele programma's uit in een driedimensionale standaard (stereoscopisch of 3D), waarvoor mogelijk nog meer capaciteit nodig is.⁵¹ Er zijn dus meerdere transities gaande in de beeldkwaliteit van televisie die eindgebruikers ontvangen, tegelijk met transities in televisietoestellen, randapparatuur en de opnametechniek aan de productiekant van de televisiewaardeketen.

69. Voor het ontvangen van analoge televisiesignalen op een televisietoestel is geen aanvullende randapparatuur nodig. Bij digitale transmissie daarentegen heeft de eindgebruiker een decoder nodig om de digitale, beveiligde signalen om te zetten naar beelden die een televisietoestel kan weergeven. Dit kan een ingebouwde module in het televisietoestel zijn, maar is meestal een losse 'settopbox'. Deze dient te worden gekocht, gehuurd of wordt in bruikleen gegeven, afhankelijk van het businessmodel van de aanbieder. Voor decodering van de meeste digitale telesiediensten heeft een eindgebruiker een smartcard nodig, zodat alleen betalende abonnees de dienst ontvangen (een voorwaardelijk toegangssysteem).⁵²

⁴⁹ Artikel 6.13, eerste lid, van de Mediawet.

⁵⁰ Analoge doorgifte via satelliet is in 1997 beëindigd en analoge ether doorgifte is in 2006 beëindigd.

⁵¹ Volgens CAIW is de benodigde capaciteit voor 3D afhankelijk van keuzes van de aanbieder en is het onwaarschijnlijk dat er noemenswaardige verschillen zijn tussen functionele mogelijkheden voor distributie van HD en 3D (consultatiereactie CAIW, 18 augustus 2011). Volgens KPN is waarschijnlijk meer bandbreedte nodig voor 3DTV (antwoorden vragenlijst KPN, januari 2011). Het college constateert op basis van diverse bronnen dat er in de industrie nog aan verschillende 3D technieken en standaarden wordt gewerkt, met verschillende uitkomsten in de benodigde bandbreedte. Omdat 3D nog erg in de kinderschoenen staat, gaat het college hier niet verder op in. Dit punt is onder meer aangepast naar aanleiding van randnummer 486 van de Nota van Bevindingen (Annex D).

⁵² Een uitzondering vormt CAIW, die geen analoge televisie meer doorgeeft en het digitale standaardpakket ongecodeerd uitzendt in het voormalig eigen verzorgingsgebied. In gebieden waar CAIW de tweede televisieaanbieder is geworden op een

70. Een dienst die bij digitale televisiezenders wordt meegeleverd, is de elektronische programmagids (hierna: EPG). De EPG geeft programma-informatie van televisiezenders weer en vormt soms onderdeel van een uitgebreid keuzemenu voor de verschillende televisiediensten van een aanbieder.

71. Een andere televisiedienst is een plus- of themapakket met extra zenders, zoals specifiek voor films, sport, taal, cultuur, erotiek of amusement. Ook bestaan er zenders in hogere beeldkwaliteit geschikt voor nieuwere televisietoestellen, zoals HD en 3D, die vaak tegen meerkosten in een pluspakket worden aangeboden. Deze pakketten verschillen van de standaardpakketten qua inhoud en (soms) qua prijs.

72. Digitale zenders, een EPG en eventuele pluspakketten zijn allemaal vormen van lineaire televisie (omroepdiensten). Bij digitale televisie is echter een tweede vorm mogelijk: non-lineaire televisie of televisiediensten op aanvraag. Deze term omvat in brede zin televisieprogramma's die voor een individuele eindgebruiker op bestelling starten op een door hem gekozen moment.⁵³ Het belangrijkste verschil tussen lineaire televisie⁵⁴ en niet lineaire televisie komt voort uit de controle die de eindgebruiker heeft over het tijdstip en de keuze voor de content die hij wil bekijken. Bij televisie op aanvraag worden programma's niet live aan het brede publiek uitgezonden. De programma's en de kijkervaring kunnen echter wel dezelfde zijn. Onder televisie op aanvraag vallen bijvoorbeeld het kunnen terugkijken van eerder uitgezonden programma's (*delay of catch-up tv*), het kunnen pauzeren en later afspelen van lineair uitgezonden programma's en het direct kunnen laten starten van films, series en documentaires (*video-on-demand*).

73. Een mengvorm van lineaire televisie en televisie op aanvraag is interactieve televisie. De interactiviteit voor eindgebruikers tijdens lineaire televisie kan verschillende vormen aannemen. Het gaat bijvoorbeeld om het meestemmen bij spelshows via 'de rode knop', dat een effect heeft op de uitkomst van het programma, of om interactieve reclames en informatiediensten zoals nieuws, weer en verkeer in 'pop up' vensters die soms voor televisiebeelden verschijnen. Interactieve televisie staat in Nederland nog in de kinderschoenen in zowel aanbod als gebruik en wordt niet als aparte dienst of pakket aangeboden.

74. Televisiediensten worden ten slotte zowel als losse dienst als samen met andere elektronische communicatiediensten aangeboden, met name met internettoegang en vaste telefonie (triple play). De vraag rijst of deze bundels tot dezelfde markt behoren als een los televisieabonnement.

Televisie-infrastructuren

75. De hiervoor beschreven televisiediensten kan men via meerdere infrastructuren ontvangen. Eindgebruikers kunnen in Nederland via meerdere infrastructuren televisie kijken, met keuze tot zes verschillende typen netwerken: via kabelnetwerken; kopernetwerken; glasvezelnetwerken; digitale ether; satelliet; en mobiele netwerken. Op de meeste plaatsen is nog geen glasvezel beschikbaar.

kabelnetwerk, zendt CAIW haar digitale diensten wel gecodeerd uit. Dit randnummer is aangevuld naar aanleiding van randnummer 462 van de Nota van Bevindingen (Annex D).

⁵³ De definitie van mediadienst op aanvraag uit de Mediawet 2008 is als volgt: "mediadienst die bestaat uit het verzorgen van media-aanbod dat op individueel verzoek en op een moment naar keuze kan worden afgenomen".

⁵⁴ Bij lineaire televisie gaat het om "een mediadienst die betrekking heeft op het verzorgen van media-aanbod dat op basis van een schema dat is vastgesteld door de instelling die verantwoordelijk is voor het media-aanbod, al dan niet gecodeerd door middel van een omroepzender of een omroepnetwerk wordt verspreid voor gelijktijdige ontvangst door het algemene publiek of een deel daarvan", zie artikel 1.1 van de Mediawet 2008.

Daarnaast kan televisie worden gekeken via internet geleverd via kabel-, koper-, glas- en mobiele netwerken. Het college gaat op elk van de televisie-infrastructuren kort in.⁵⁵

76. Ten eerste wordt televisie aangeboden via kabelnetwerken, waarbij het grootste deel van het netwerk uit glasvezel bestaat en het aansluitnet uit koperen coaxiale kabels. Een kabelnetwerk heeft een gedeelde eindstructuur, waardoor alle aangesloten eindgebruikers (lokaal) in principe dezelfde signalen ontvangen. Via voorwaardelijke toegang en adressering is controle mogelijk over wie wat ontvangt en is individuele communicatie mogelijk. Oorspronkelijk werden kabelnetwerken slechts gebruikt voor analoge televisie- en radio-omroep, maar inmiddels wordt ook digitale televisie via DVB-C en IPTV techniek, telefonie en internettoegang via kabelnetwerken aangeboden. Kabelnetwerken hebben een grote capaciteit voor lineaire kanalen en met DOCSIS3.0 technologie is het beter mogelijk om die capaciteit voor individuele (IP) communicatie in te zetten. Ruim 97% van de huishoudens is op een (regionaal) kabelnetwerk aangesloten.⁵⁶

77. Ten tweede wordt televisie aangeboden via kopernetwerken met DSL-techniek. Koper omvat op dit moment ADSL en VDSL technologie, waarmee het koperen telefonienetwerk wordt gebruikt voor dataoverdracht voor internettoegang, digitale telefonie en digitale (IP)TV. Bij IPTV wordt niet een pakket van zenders in het aansluitnet continu uitgezonden, zoals bij kabel en glasvezel het geval is, maar wordt in het aansluitnet slechts de zender doorgegeven die op dat moment wordt bekeken. Hoewel de mogelijke capaciteit van DSL afhankelijk is van de afstand van een eindgebruikerlocatie tot de wijkcentrale in het netwerk, is de dekking van DSL in principe nationaal. De capaciteit van koper is beperkt afhankelijk van de technologie en de afstand van huishoudens tot de wijkcentrale. Door investeringen in koper kan de capaciteit worden vergroot.

78. Ten derde is televisie beschikbaar via glasvezelnetwerken, ook wel Fiber-to-the-Home genoemd. Via glasvezel tot aan huis is zowel analoge als digitale televisie mogelijk en dit kan zowel via met kabel vergelijkbare lineaire doorgifte van alle kanalen parallel (zoals bij DVB-C) als via IPTV om slechts het bekeken kanaal in het aansluitnet door te geven. Via glasvezel worden ook telefonie en internettoegang aangeboden. Glasvezel biedt de hoogste capaciteit voor alle elektronische communicatiediensten. Dit type infrastructuur is echter pas beperkt lokaal uitgerold in Nederland.

79. Ten vierde kunnen eindgebruikers televisie via de digitale ether ontvangen (DVB-T). Het aanbod hiervan staat bekend als Digitenne. Signalen in de ether worden draadloos uitgezonden vanaf aardse zendmasten en ontvangen op een kleine binnenhuisantenne bij de decoder. Ether is met name geschikt voor lineaire televisiediensten en minder geschikt voor diensten op aanvraag of individuele communicatie. Digitale ether heeft een beperktere capaciteit dan andere infrastructuren.⁵⁷ De dekking van de zendmasten voor digitale ethertelevisie is vrijwel nationaal.

80. Ten vijfde is satelliet een televisiedistributieplatform (DVB-S). Hierbij ontvangt een eindgebruiker signalen van een satelliet buiten de dampkring. Om de signalen voldoende te concentreren, is een schotelantenne aan het huis nodig, die gericht wordt op een specifieke satelliet. Hoewel de dekking van de voor Nederland gebruikte satellieten in principe nationaal is, kan toch naar schatting 30-40%

⁵⁵ Dit randnummer is aangevuld naar aanleiding van randnummer 462 van de Nota van Bevindingen (Annex D).

⁵⁶ TNO & Dialogic, *Vraag en aanbod Next-Generation Infrastructures 2010-2020*, februari 2010.

⁵⁷ Via Digitenne biedt KPN momenteel 23 televisiezenders en enkele themakanalen aan.

van de huishoudens vanwege obstakels in de bebouwde omgeving, of vanwege een verbod om een schotel te plaatsen, geen televisie via satelliet ontvangen.

81. Ten zesde worden via mobiele netwerken televisiediensten aangeboden. Zo was er begin 2011 nog via DVB-H, televisie via digitale ether vergelijkbaar met DVB-T, een beperkt standaardpakket met lineaire programmakanalen te ontvangen op mobiele (telefoon)toestellen met DVB-H ontvanger. Daarnaast zijn televisiediensten mogelijk via mobiel internet op daarvoor geschikte toestellen, zoals smartphones en tablets. KPN is de vergunninghouder voor DVB-H in Nederland en heeft medio 2011 distributie via DVB-H beëindigd. Vanaf medio 2011 is daarom alleen mobiele televisie via mobiel internet mogelijk via UMTS/HSDPA (3G) en in de toekomst naar verwachting via LTE (4G).

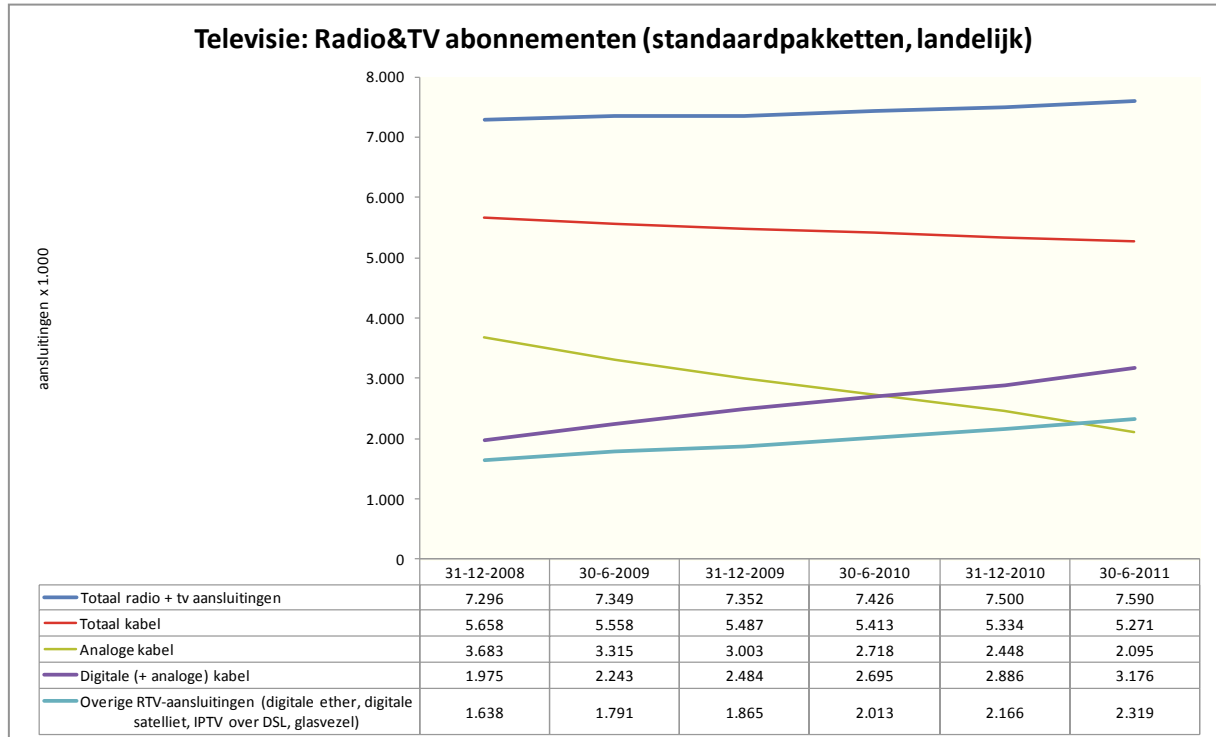
82. Ten slotte kan internet als televisietransmissieplatform gebruikt worden. Eindgebruikers krijgen toegang tot internet via hun internetaansluiting via een koper-, kabel-, glas-, of mobiel netwerk. Internettelevisie is daarmee geen infrastructuur, maar wel een televisietransmissieplatform. Via internet is het mogelijk om lineair en non-lineair naar televisieprogramma's en -kanalen te kijken. Een nieuwe ontwikkeling op dit vlak is dat programma's via internet direct op een (decoder voor of in een) televisietoestel kunnen worden ontvangen in plaats van op een computer. Deze dienst wordt vaak aangeduid als 'Over-the-top'-televisie (hierna: OTT-televisie). OTT-televisie verschilt van IPTV in de kwaliteitsgarantie, omdat OTT-aanbieders afhankelijk zijn van de internetverbinding van de consument. Ook wordt internettelevisie in toenemende mate via specifieke 'apps' op mobiele smartphones en tablets aangeboden.

83. In Figuur 1 is de nationale ontwikkeling van volumes per televisie-infrastructuur weergegeven sinds 2007, uitgaande van de productafbakening in het omroepbesluit van 2009. Daarin had het college bepaald dat kabel-, koper-, glasvezel-, ether- en satellietnetwerken tot dezelfde televisiemarkt behoren. Voor mobiele televisie gaf KPN aan dat zij in 2009 40.000 abonnees via DVB-H had en dat dit aantal begin 2011 afgenomen was tot 20.000.⁵⁸ Vodafone gaf aan dat zij voor mobiele televisie via UMTS eind 2010 een beperkt aantal klanten had, circa **[Vertrouwelijk: xxx]**.⁵⁹ Begin 2011 heeft Iphion lokaal een OTT-televisie standaardpakket gelanceerd, waarvoor zij tot eind Q3 2011 **[Vertrouwelijk: xxx]** abonnees had gewonnen.⁶⁰

⁵⁸ <<http://www.kpn.com/corporate/overkpn/Perscentrum/nieuwsbericht/KPN-stopt-met-MobielTV-via-DVBH.htm>>, maart 2011.

⁵⁹ Beantwoording vragen van het college door Vodafone, email dd. 8 juni 2011.

⁶⁰ Beantwoording vragen van het college door Iphion, emails dd. 11 april 2011 en 12 oktober 2011.



Figuur 1. Nationale ontwikkeling volume televisie-infrastructuren. Bron: OPTA SMM. [OPENBARE VERSIE]

84. De vraag rijst of de verschillende infrastructuren vergelijkbare diensten (kunnen) bieden en tot dezelfde relevante retail televisiemarkt behoren.⁶¹

Televisieaanbieders

85. De grootste retail aanbieders van televisiediensten aan eindgebruikers zijn traditioneel de regionale kabelbedrijven. Door privatisering, fusies en overnames zijn uit de gemeentelijke coaxiale kabelnetwerken uit de jaren tachtig twee grote kabelbedrijven ontstaan: Ziggo en UPC. Daarnaast bestaan er kleinere kabelbedrijven, zoals CAIW, Cogas en Delta met elk 1-3% dekking⁶² en zo'n twintig kleinere kabelbedrijven. Bij kabelnetwerken is van belang dat eindgebruikers niet uit verschillende kabelbedrijven kunnen kiezen. Per gebied is alleen het regionale kabelbedrijf als kabelnetwerkaanbieder actief, op enkele uitzonderingen na.⁶³

86. Andere belangrijke retailaanbieders zijn KPN, CanalDigitaal en Tele2. KPN biedt inmiddels via digitale ether, koper (DSL) en glasvezel televisie aan en is in aantal aansluitingen de derde grootste aanbieder van Nederland. CanalDigitaal biedt als enige partij Nederlandse televisiepakketten via satelliet aan. Tele2 biedt televisie via koper aan. Kleinere, startende spelers op de televisiemarkt zijn T-Mobile/Online, Scarlet en EDPnet, die de televisiedienst van KPN via digitale ether wederverkopen.

87. Een volgende categorie vormen retail glasvezelaanbieders, zoals XMS, Solcon, OnsBrabantNet, ConceptsICT en GlasHelder. Ook Vodafone is recent begonnen diensten via

⁶¹ Voor een uitgebreide beschrijving van telecommunicatienetwerken en –technieken in Nederland verwijst het college verder naar Annex D van het ontwerpbesluit Ontbundelde toegang, 23 juni 2011.

⁶² Websites aanbieders.

⁶³ Zo bieden zowel CAIW, UPC als Ziggo wel bepaalde televisiediensten aan op kleine kabelnetwerken van derden.

glasvezel aan te bieden.⁶⁴ Deze retailaanbieders zijn het aanspreekpunt voor de eindgebruiker en bieden voornamelijk bundels met televisie, waarvoor zij wholesale televisiediensten van GlashartMedia (van Reggefiber) of KPN afnemen.^{65, 66} Een uitzondering hierop vormt Iphion, dat sinds begin 2011 lokaal via glasvezel haar eigen OTT-televisiedienst aanbiedt. Naast GlashartMedia en KPN is recent een andere aanbieder lokaal via glasvezel gestart met een eigen wholesale televisiedienst; Multivisie (van GlasOperator).⁶⁷

88. Daarnaast biedt Vodafone een pakket televisiezenders via UMTS voor ontvangst op mobiele smartphones. Ten slotte zijn er via internet (wereldwijd) vele duizenden websites met zowel programma's op aanvraag als lineair uitgezonden content die via een pc, maar in toenemende mate ook op mobiele telefoons, tablets en direct op televisietoestellen zijn te ontvangen. Bekende voorbeelden hiervan zijn Uitzending Gemist en Veamer. In Tabel 1 is een overzicht opgenomen van aanbieders en welke diensten zij via welke infrastructuur aanbieden.

Retail aanbieder	Infrastructuur	Gebied	Analoge televisie	Digitale lineaire televisiediensten	Televisiediensten op aanvraag
Ziggo	Kabel	Ziggo verzorgingsgebied ⁶⁸	Ja	Ja	Ja
UPC	Kabel	UPC verzorgingsgebied	Ja	Ja	Ja
KPN	Digitale ether	Nationaal	Nee	Ja	Nee
	Koper	Nationaal	Nee	Ja	Ja
	Glasvezel	Beperkt, lokaal	Nee	Ja	Ja
CanalDigitaal	Satelliet	Nationaal	Nee	Ja	Nee
Tele2	Koper	Nationaal	Nee	Ja	Ja
XMS, Solcon, OnsNet, ConceptsICT, Vodafone, GlasHelder e.a. via GlashartMedia (Reggefiber), KPN of Multivisie (GlasOperator)	Glasvezel	Beperkt, lokaal	Ja	Ja	Ja
T-Mobile/Online, Scarlet, EDPnet	Digitale ether	Nationaal	Nee	Ja	Nee

⁶⁴ <<http://www.totaaltv.nl/?action=nieuws&id=6039>>, augustus 2011.

⁶⁵ Reggefiber biedt zelf ook kleinschalig retaildiensten aan, maar is vooral belangrijk als netwerkexploitant van de meeste glasvezelnetwerken en als wholesale aanbieder van televisiediensten via GlashartMedia.

⁶⁶ KPN heeft een minderheidsaandeel met optie tot het verkrijgen van meerderheid in de joint-venture Reggefiber. In november 2011 kondigde KPN aan de retail dienstaanbieders en wholesaleactiviteiten van Reggefiber al over te willen nemen. Persbericht KPN, *KPN versterkt betrokkenheid glasvezeldiensten en uitrol in Nederland*, 9 november 2011.

⁶⁷ <<http://tweakers.net/nieuws/78103/iptv-aanbieder-multivisie-begint-distributie-via-glasvezel.html>>, november 2011.

⁶⁸ Ziggo verzorgt via enkele kabelnetwerken van derden wel digitale televisiediensten.

Retail aanbieder	Infrastructuur	Gebied	Analoge televisie	Digitale lineaire televisiediensten	Televisiediensten op aanvraag
Iphion	Internet via glasvezel	Beperkt, lokaal	Nee	Ja	Ja
Overige kabelaanbieders (CAIW, Cogas, Delta, REKAM, etc.)	Kabel	In eigen verzorgingsgebied ⁶⁹	Ja (op CAIW en REKAM na)	Ja	Soms
Vodafone	Mobiel (UMTS)	Nationaal	Nee	Ja	Ja ⁷⁰
Groot aantal websites, bijv. Veamer, UitzendingGemist, Youtube, Kijkvonline	Via alle internet-aansluitingen	Nationaal	Nee	Soms	Ja

Tabel 1. Overzicht retail televisieaanbieders, infrastructuren en aangeboden televisiediensten. Bron: websites aanbieders.

Ontwikkelingen in televisiedistributie

89. Het college geeft jaarlijks in de Marktmonitor een overzicht van de belangrijkste trends die zichtbaar zijn in marktcijfers van elektronische communicatiemarkten. De afgelopen jaren zijn de belangrijkste ontwikkelingen:

- digitalisering van televisie;
- opkomst van nieuwe televisie-infrastructuren, technieken en diensten; en
- bundeling van televisie met abonnementen voor internet en telefonie.⁷¹

Op deze ontwikkelingen gaat het college in de volgende paragrafen verder in.























90. AT Kearney & Telecompaper (2011) hebben in opdracht van het college belangrijke huidige en verwachte ontwikkelingen in televisiedistributie beschreven en hierbij een inschatting gemaakt van de impact op de markt en de zekerheid waarmee de ontwikkeling zich voortzet of zal voorkomen.⁷² Samengevat zijn volgens AT Kearney & Telecompaper de komende jaren de volgende ontwikkelingen op het gebied van televisie te verwachten:



⁶⁹ Een uitzondering hierop vormen CAIW en REKAM, die in elkaars (oorspronkelijke) kabelnetwerkgebieden beide verkrijgbaar zijn.

⁷⁰ Naast het afsluiten van een abonnement waarmee onbeperkt tv kan worden gekeken, is het bij Vodafone ook mogelijk om tv te kijken wanneer daar behoefte aan is. Hiervoor wordt dan per 10 minuten kijktijd afgerekend.

⁷¹ <<http://jaarverslag2010.opta.nl/jaarverslag/marktmonitor/televisie/>>, april 2011.

⁷² AT Kearney & Telecompaper (2011), *Toekomstbeelden Nederlandse Telecommarkten 2014*, maart 2011.

	<i>Ontwikkeling televisiemarkt</i>	<i>Impact</i>	<i>Onzekerheid</i>	<i>Redenering</i>
Vraag consument	24 Real time kijkgedrag			Afname van real time kijktijd leidt niet direct tot stopzetten van televisiedienst
	25 Verschoven kijkgedrag			Geen reden om televisiedienst op te zeggen en is door alle partijen in te vullen
	26 Interactief kijkgedrag			Nieuwe en infrastructuurspecifieke dienst die marktaandeel kan doen verschuiven
	27 Ontwikkeling van HD			HD is voor alle partijen beschikbaar en over alle infrastructuren leverbaar
	28 Belang / ontwikkeling van 3D			In periode tot 2014 beperkte invloed, momenteel in 'early adopters' fase
Technologie	29 Eenvoudig kunnen voorzien van 2 ^e en 3 ^e televisie van televisiedienst			Oplossingen voor andere partijen dan kabels worden relatief goedkoper
	30 Integratie van televisie en internetcontent			Invloed met name op apparatuur en minder op de televisiedienst zelf
	31 Ontwikkeling, belang, eigenaarschap van de gateway	N/A	N/A	Technologische basis voor ontwikkeling 32 'Over-the-top videodiensten'
	32 Over-the-top videodiensten			Rol van contentpartijen maakt ontstaan nieuwe televisiepartijen onvoorspelbaar
Beleidsmarktpartijen	33 Afschakeling analoge kabel			Indien impact groot is, zullen kabels geen afschakeling overwegen
	34 Exclusieve content			Exclusieve content biedt concurrentievoordeel maar is onwaarschijnlijk
Macro-omgeving	35 Reclame-inkomsten			Minder invloed op aanbieders van televisiediensten, wel op broadcasters

 = Lage mate van impact of onzekerheid
 = Hoge mate van impact of onzekerheid

Figuur 2. Overzicht ontwikkelingen specifiek voor de televisiemarkt. Bron: AT Kearney & Telecompaper, 2011.

91. Daarnaast noemen AT Kearney & Telecompaper diverse algemene ontwikkelingen relevant voor de consumentenmarkten die impact zullen hebben op de televisiemarkt⁷³, waaronder:⁷⁴

- de toenemende bundeling in de markten voor televisie, vaste telefonie en internettoegang;
- de mogelijke toekomstige bundeling van vaste met mobiele diensten;
- de uitrol van glasvezel;
- de mogelijkheid voor kabel om internetsnelheid te verhogen;
- de mogelijkheid voor DSL om internetsnelheid te verhogen;

⁷³ Zie hiervoor figuur 17 in AT Kearney & Telecompaper (2011).

⁷⁴ Dit randnummer is aangepast naar aanleiding van randnummer 465 van de Nota van Bevindingen (Annex D).

- de mogelijke verbreding van activiteiten van partijen; en
- politiek ingrijpen in transparantie en consumentenbescherming rond elektronische communicatiediensten.

92. AT Kearney & Telecompaper hebben de televisieontwikkelingen tot 2014 voor het college in een viertal toekomstscenario's geschetst, gebaseerd op de twee meest impactvolle doch onzekere ontwikkelingen (zie Figuur 3). Deze toekomstscenario's zijn relevant omdat het college prospectieve analyses dient uit te voeren wanneer hij ex-anteregulering overweegt.



Figuur 3. Overzicht vier scenario's televisiemarkt in 2014. Bron: AT Kearney & Telecompaper, 2011.

93. Naast het scenario-onderzoek van AT Kearney & Telecompaper heeft het college ook onderzoek laten uitvoeren door Veldkamp naar de afname van televisiediensten en door Blauw Research naar de afname van bundels.^{75,76} In Annex A geeft het college een overzicht van het proces en de gebruikte bronnen voor deze analyse.

3.4 Productmarkt

94. De grenzen van een relevante markt worden bepaald door de mate van concurrentiedruk op de prijsstelling van de dienstverleners die de betrokken diensten aanbieden. De twee belangrijkste bronnen van concurrentiedruk zijn vraag- en aanbods substitutie.

⁷⁵ Veldkamp (2011), *Afnemers van televisiediensten*, maart 2011.

⁷⁶ Blauw Research (2010), *Marktonderzoek bundels*, december 2010.

3.4.1 Uitgangspunten afbakening productmarkt

95. In deze analyse onderzoekt het college de televisiedienst. Het college bakt op grond van dat onderzoek een televisiemarkt af. De vraag die voorligt, is of de afgebakende televisiemarkt in aanmerking komt voor ex-anteregulering, en zo ja, of de aanbieders UPC en Ziggo beschikken over AMM op die markt.

96. Om te onderzoeken van welke televisiediensten, infrastructuren en aanbieders UPC dan wel Ziggo concurrentiedruk ervaren, start het college de vraag- en aanbodssubstitutie analyse vanuit de televisiediensten van UPC en Ziggo. Beide bieden een breed portfolio aan televisiediensten via hun kabelnetwerken, te weten het standaardpakket, diverse digitale pluspakketten, programma gemist en televisieprogramma's op aanvraag.

97. Het college start de substitutieanalyse niet vanuit iedere televisiedienst die UPC en Ziggo aanbieden maar vanuit het standaardpakket van UPC en Ziggo en onderzoekt dan of de televisiemarkt breder is dan alleen dat standaardpakket. Het college heeft hiervoor twee redenen.

98. UPC en Ziggo bieden hun meer uitgebreide televisiediensten altijd aan in combinatie met hun standaardpakket. Het standaardpakket is derhalve de televisiedienst die een eindgebruiker die klant is bij UPC of Ziggo altijd moet afnemen. Ook andere aanbieders van televisiediensten bieden de extra televisiediensten vrijwel altijd aan in aanvulling op hun standaardpakket. Dat standaardpakket van de verschillende aanbieders is ook grotendeels vergelijkbaar met dat van UPC en Ziggo en omvat in ieder geval rond de twintig meest bekeken televisiezenders.

99. Het college is daarnaast van oordeel dat met een analyse startend vanuit het standaardpakket de mogelijke mededingingsproblemen die zich voordoen op de televisiemarkt aan bod komen en dat een analyse vanuit een ander startpunt gezien het doel van de analyse geen toegevoegde waarde heeft.

100. Het college neemt bij de marktafbakening mee dat het CbB in zijn uitspraak van 18 augustus 2010 met betrekking tot het omroepbesluit van 2009 heeft bevestigd dat het college de productmarkt juist had afgebakend door te concluderen dat naast kabel ook televisie via koper (DSL), glasvezel, satelliet en ether tot dezelfde markt behoren, evenals dat zowel analoge als digitale televisie tot de markt behoren.⁷⁷

101. Het college hanteert als uitgangspunt dat radiodiensten, weliswaar meegeleverd in alle televisiestandaardpakketten, buiten de reikwijdte van deze analyse vallen. Radio wordt namelijk grotendeels via analoge ether en internet beluisterd en vormt geen relevant keuzeaspect voor televisieabbonnementen.^{78, 79}

⁷⁷ Dit randnummer is aangevuld naar aanleiding van randnummer 478 van de Nota van Bevindingen (Annex D).

⁷⁸ Zie ook besluit 5796 van de NMa betreffende de fusie van Cinven, Warburg Pincus en Essent, <http://www.nmanet.nl/images/5796BCM_tcm16-97121.pdf>.

⁷⁹ Veldkamp (2011), blz. 6.

102. Voor de afbakening van de productmarkt gaat het college eerst in op de volgende vragen:

- behoren analoge en digitale standaardpakketten tot dezelfde relevante markt? (paragraaf 3.4.2);
- behoren standaardpakketten met plus- en themapakketten tot dezelfde relevante markt als het standaardpakket aan televisiediensten? (paragraaf 3.4.3);
- behoren lineaire televisiediensten met televisiediensten op aanvraag tot dezelfde relevante markt als lineaire televisiediensten? (paragraaf 3.4.4); en
- behoren losse televisiediensten en televisiediensten in een bundel met andere elektronische communicatiediensten tot dezelfde relevante markt? (paragraaf 3.4.5).

103. Vervolgens onderzoekt het college of televisiediensten geleverd via andere infrastructuren substituten zijn voor de televisiediensten via de kabel. Daarbij gaat het college in op de volgende vragen:

- behoren televisiediensten geleverd via alternatieve infrastructuren tot dezelfde relevante markt voor televisiediensten als die worden geleverd via kabelnetwerken? (paragraaf 3.4.6); en
- behoren televisiediensten die alleen via een internetverbinding worden geleverd tot dezelfde relevante markt als andere televisiediensten? (paragraaf 3.4.7).

3.4.2 Analoge en digitale televisiediensten

104. In deze paragraaf onderzoekt het college of digitale televisiediensten vraagsubstituten vormen voor analoge televisiediensten. Het college zal concluderen dat analoge televisiediensten tot dezelfde markt behoren als digitale televisiediensten.

Feiten

105. Analoge televisiediensten worden op dit moment via kabelnetwerken en glasvezelnetwerken geleverd. Digitale televisiediensten worden via kabelnetwerken, kopernetwerken, satelliet, ether, glasvezelnetwerken, mobiel en via internet geleverd. De functionaliteit voor eindgebruikers van analoge dan wel digitale televisie is in grote mate gelijk: men ontvangt beeld en geluid op een televisietoestel. Ook worden in digitale standaardpakketten veelal dezelfde televisiezenders doorgegeven als in analoge pakketten. De beeldkwaliteit en het aantal zenders verschillen over het algemeen wel. Bij digitale televisiediensten bestaat de mogelijkheid tot compressie van het signaal, waardoor het mogelijk is om meerdere televisiekanalen uit te zenden met dezelfde capaciteit als benodigd voor een analogo kanaal. Met digitale televisiediensten is daarmee met dezelfde transmissiecapaciteit een groter zenderaanbod mogelijk dan met analoge televisiediensten. Daarnaast is bij digitale televisiediensten een hogere beeldkwaliteit mogelijk dan bij analoge televisiediensten. Ten slotte maakt digitale televisie tweewegverkeer mogelijk waarmee televisiediensten op aanvraag mogelijk zijn.

106. Voor de ontvangst van digitale televisiediensten heeft een eindgebruiker een digitale ontvanger nodig. Deze wordt in nieuwe televisietoestellen steeds vaker geïntegreerd, waarbij een smartcard

module nodig is. Voor de meeste, oudere televisietoestellen in huishoudens moeten consumenten echter over een afzonderlijk randapparaat beschikken: de settopbox of decoder.

107. Eindgebruikers van Ziggo ontvangen voor € 16,95 een standaardpakket met daarin zowel vijftientig analoge als zestig digitale zenders, waarvan twaalf in HD.⁸⁰ Eindgebruikers van UPC ontvangen voor € 17,05 een standaardpakket met ongeveer dertig analoge televisiezenders. Het kleinste digitale televisiepakket van UPC bevat ongeveer zestig televisiezenders en wordt voor een meerprijs van € 5 aangeboden bovenop het analoge standaardpakket. Een eindgebruiker krijgt voor die prijs eveneens een settopbox van UPC in bruikleen en enkele aanvullende digitale diensten. Eindgebruikers van Ziggo en UPC die digitale televisiediensten afnemen, ontvangen gelijktijdig nog analoge televisiediensten, ook wanneer zij daar geen gebruik van maken.

108. UPC heeft aangegeven op korte termijn geen plannen te hebben het analoge pakket in te krimpen.⁸¹ UPC gaf ook aan **[Vertrouwelijk: xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx]**.⁸² Ziggo bracht medio 2011 het aantal analoge televisiezenders terug van 30 naar 25.⁸³ Kabelbedrijven CAIW en REKAM hebben de levering van analoge televisiediensten in respectievelijk oktober 2010 en december 2010 in hun verzorgingsgebieden al geheel beëindigd.

109. Van het totaal aantal televisieabonnementen via kabelnetwerken is het aandeel eindgebruikers dat alleen analoge televisiediensten afneemt sinds Q2 2008 gedaald van circa 69% tot circa 40% eind Q2 2011. Uitgaande van de vorige productmarktafbakening is het aandeel digitale abonnementen hoger. Wanneer naast kabel ook televisie via satelliet, ether, koper (DSL-IPTV) en glasvezel tot de markt behoren, is het aandeel abonnementen voor alleen analoge televisiediensten via kabel en glasvezel sinds Q2 2008 gedaald van circa 55% tot circa 28% eind Q2 2011. Sinds Q2 2008 is het aandeel van alle abonnementen voor zowel digitale als analoge televisiediensten via kabel en glasvezel gestegen van circa 25% naar circa 41%. Het aandeel abonnementen voor alleen digitale televisiediensten, is in dezelfde periode dus gestegen van circa 20% tot circa 32%.

	Abonnementen via kabelnetwerken (landelijk)		Abonnementen via kabel, DSL-IPTV, glas, satelliet, ether	
	Q2 2008	Q2 2011	Q2 2008	Q2 2011
	Alleen analoog	Circa 69%	Circa 40%	Circa 55%
Analoog + digitaal	Circa 31%	Circa 56%	Circa 25%	Circa 41%
Alleen digitaal	0%	Circa 4%	Circa 20%	Circa 32%

Tabel 2. Digitalisering op kabel en in alle abonnementen. Bron: OPTA SMM.

110. Naast digitalisering van aansluitingen is ook digitalisering op het niveau van televisietoestellen relevant. Het college heeft in het kader van deze analyse als eerste bron hiervoor bij Ziggo, UPC,

⁸⁰ Eindgebruikers moeten dan voor de ontvangst van digitale zenders nog wel een settopbox aanschaffen (minimale kosten ongeveer € 65 en een smartcard voor € 29,95) of een conditional access module voor € 70. Verdeeld over 36 maanden levert dit een minimale meerprijs op voor het ontvangen van digitale televisiediensten van ongeveer € 2 tot € 2,65. Ziggo heeft geen pakket met alleen analoge televisie.

⁸¹ <<http://www.totaaltv.nl/?action=nieuws&id=6373>>, september 2011.

⁸² Gespreksverslag UPC, december 2010.

⁸³ <<http://www.telecompaper.com/nieuws/ziggo-presenteert-nieuwe-tv-strategie>>, februari 2011.

KPN, Tele2, Delta, CanalDigitaal en Reggefiber het aantal klanten met één, twee of drie smartcards opgevraagd. Dit geeft een beeld van de mate waarin de televisietoestellen in Nederland gedigitaliseerd zijn. De meeste aanbieders in Nederland geven hun digitale televisiediensten gecodeerd door, waardoor per toestel een smartcard noodzakelijk is om de televisiediensten te ontvangen. Het college heeft de opgevraagde gegevens van grote aanbieders aangevuld met een inschatting voor overige, kleine aanbieders van het aantal televisietoestellen waarop digitale televisiediensten worden afgenomen, gebaseerd op de verhouding bij grote aanbieders, het aantal abonnementen en de mate van digitalisering uit de structurele monitoring markten van het college (hierna: SMM).⁸⁴ Uit deze verkoopcijfers tezamen volgt dat er ongeveer op 6 tot 6,5 miljoen televisietoestellen digitale televisiediensten worden ontvangen.

111. Veldkamp komt in consumentenonderzoek tot circa 12,6 miljoen televisietoestellen. Uit de verkoopcijfers volgt dan dat eind 2010 op ongeveer 48%-52% van alle televisietoestellen in Nederland digitale televisiediensten werd ontvangen.⁸⁵

112. Een tweede bron voor de inschatting van digitalisering op toestelniveau is het consumentenonderzoek van Veldkamp. Hieruit blijkt dat volgens eindgebruikers eind 2010 op ongeveer 7,1 miljoen televisietoestellen digitale televisiediensten werden ontvangen, wat overeenkomt met circa 56% van alle toestellen. Ongeveer 2,2 miljoen van deze toestellen met digitale televisie zijn 'extra' televisietoestellen naast een hoofdtoestel. Op ongeveer 5,5 miljoen televisietoestellen (44%) worden nog analoge televisiediensten ontvangen. Het merendeel hiervan (ongeveer 3,7 miljoen televisietoestellen) zijn 'extra' televisietoestellen.⁸⁶ Op het hoofdtelevisietoestel werd volgens Veldkamp eind 2010 voornamelijk digitaal gekeken (74% van de hoofdtelevisietoestellen), op de secundaire televisietoestellen werd 63% analoog gekeken en 37% digitaal. Begin 2008 werden op ongeveer 3,5 miljoen televisietoestellen van de destijds ongeveer 12,2 miljoen televisietoestellen (ongeveer 29%) digitale televisiediensten ontvangen.⁸⁷

113. Het aandeel huishoudens die zowel een abonnement hebben op een digitale televisiedienst via een kopernetwerk, satelliet of digitale ether als een abonnement op een televisiedienst via kabel, is sinds medio 2008 gedaald, zo volgt uit het consumentenonderzoek van Veldkamp. Ook maakt eind 2010 ongeveer 9% van de eindgebruikers met een televisiedienst op het hoofdtoestel via glasvezel nog gebruik van een kabelabonnement op een tweede toestel. In totaal maakte eind 2010 9% van de Nederlandse huishoudens gebruik van meer dan één televisie-infrastructuur.⁸⁸

⁸⁴ Het gaat om aanbieders CAIW, Reggefiber, Cogas die in het kader van de SMM rapporteren over het aantal actieve aansluitingen en de groep 'kabel overig' die het college in omvang inschat op een totaal aantal aansluitingen van ongeveer 200.000. Voor Cogas, Reggefiber en de groep 'kabel overig' heeft het college een inschatting gemaakt van het aantal digitale televisietoestellen op basis van de cijfers van Ziggo. Ten slotte hebben Scarlet en Online hun totaal aantal (digitale) klanten gerapporteerd.

⁸⁵ Dit komt overeen met de melding van Stichting Kijkonderzoek in augustus 2011 dat zij een omslagpunt ziet in de kijktijd; meer dan de helft van de gemeten kijktijd was de eerste helft van 2011 digitaal (Stichting Kijkonderzoek, *Persbericht TV in Nederland*, 11 augustus 2011).

⁸⁶ Veldkamp (2011), tabel 3.

⁸⁷ Stratix (2008), *Analoge radio en tv*, juli 2008, blz. 15.

⁸⁸ Veldkamp (2011), tabel 12.

Infrastructuur op hoofdtoestel	Kabelabonnement op tweede toestel medio 2008	Kabelabonnement op tweede toestel eind 2010
Satelliet	46%	28%
Digitale ether	20%	5%
DSL-IPTV	36%	3%

Tabel 3. Gebruik kabelinfrastructuur naast andere digitale televisie-infrastructuren. Bron: Veldkamp (2011), tabel 14, en het omroepbesluit van 2009, tabel 7, op basis van Veldkamp (2008).

Analyse

114. Het college acht allereerst van belang dat de functionaliteit van analoge en digitale televisie in brede zin, namelijk beeld en geluid ontvangen op televisietoestellen en de ontvangen zenders, in grote mate overeenkomen. Het college constateert tegelijk dat er ook functionele of technische verschillen kunnen bestaan tussen analoge en digitale televisiediensten op het gebied van benodigde capaciteit, mogelijke beeldkwaliteit en interactiviteit. Met digitale televisiediensten is in functioneel opzicht meer mogelijk met een beperktere capaciteit dan met analoge televisiediensten. Er zijn daarbij slechts beperkte prijsverschillen tussen het afnemen van een analoog standaardpakket en een digitaal pakket televisiezenders en een groeiend aantal consumenten maakt alleen nog gebruik van digitale televisiediensten. Het college acht het op grond hiervan aannemelijk dat digitale televisiediensten op dit moment een vraagsubstituut vormen voor analoge televisiediensten.

115. Daarnaast constateert het college dat de televisiemarkt zich, zoals in het omroepbesluit van 2009 werd geconstateerd, in een transitie bevindt van analoge levering van televisiediensten naar volledig digitale levering van televisiediensten, waarbij de markt nu aanzienlijk verder in deze transitie is dan drie jaar geleden. Dit blijkt uit de afname van het aantal eindgebruikers dat alleen analoge televisiediensten ontvangt, en de groei van de groep eindgebruikers die alleen digitale televisiediensten ontvangt. Daarnaast ziet het college een verdere digitalisering per televisietoestel van 29% begin 2008 tot ongeveer 48-56% eind 2010. Het college acht het daarbij aannemelijk dat in de komende jaren sprake zal zijn van een toenemend gebruik van digitale ontvangstapparatuur, zowel door de aanschaf of huur van settopboxen als door de verkoop van televisietoestellen met een geïntegreerde digitale ontvanger. Ten slotte ziet het college aan de aanbodzijde een beweging richting het inkrimpen of afschaffen van het analoge standaardpakket. De verkleining van het analoge pakket om meer digitale televisiediensten, bijvoorbeeld een grotere hoeveelheid HD-zenders, te kunnen leveren, is een trend die zich naar verwachting van het college zal doorzetten. Digitalisering van televisiediensten betekent naar het oordeel van het college op zichzelf al dat analoge televisiediensten vervangen zullen worden door digitale televisiediensten en dat digitale televisiediensten daarom een substituut vormen voor analoge televisiediensten.

116. Het gelijktijdig hebben van een abonnement op een digitale televisiedienst naast een abonnement op analoge kabel, zou er op kunnen duiden dat digitale televisiediensten geen vraagsubstituut vormen voor analoge televisiediensten. Het college constateert op basis van de cijfers dat het aantal huishoudens dat gebruik maakt van meer dan één televisie-infrastructuur, en dan met name gebruik maakt van de analoge kabelinfrastructuur naast een andere, digitale televisie-infrastructuur, sinds medio 2008 sterk is afgenomen. Dit vormt naar het oordeel van het college een

sterke indicatie dat digitale televisiediensten in steeds grotere mate een vraagsubstituut vormen voor analoge televisiediensten.

Conclusie

117. Het college acht het op grond van de afname van het gebruik van analoge kabeltelevisie naast een andere digitale televisie-infrastructuur, het groeiend aantal eindgebruikers dat alleen gebruik maakt van digitale televisiediensten en het feit dat met digitale televisiediensten in functioneel opzicht hetzelfde en meer mogelijk is tegen een beperkt prijsverschil, aannemelijk dat digitale televisiediensten een vraagsubstituut zijn voor analoge televisiediensten. Het college concludeert op grond van vraagsubstitutie dat digitale televisiediensten tot dezelfde relevante productmarkt behoren als analoge televisiediensten.

3.4.3 Standaardpakket met plus- en themapakketten

118. In deze paragraaf gaat het college na of standaardpakketten met plus- en themapakketten tot dezelfde relevante productmarkt behoren als standaardpakketten. Het college zal concluderen dat er sprake is van vraagsubstitutie tussen standaardpakketten met en zonder verschillende plus- en themapakketten, waarbinnen de verschillende productcombinaties een vergelijkbare functionaliteit kennen en een keten vormen met een logische prijs-kwaliteitverhouding, waardoor deze tot dezelfde productmarkt behoren.

Feiten

119. Vrijwel alle aanbieders van een standaardpakket televisiediensten in Nederland bieden de mogelijkheid aan om één of meer plus- of themapakketten af te nemen in combinatie met het door deze aanbieder aangeboden standaardpakket. De pluspakketten omvatten meer zenders dan het standaardpakket, of gedeeltelijk dezelfde zenders, maar dan in HD-kwaliteit. Bij themapakketten gaat het om zenders binnen een bepaald thema zoals sport, film of een specifieke groep buitenlandse zenders. De onderstaande tabel bevat een overzicht van de belangrijkste plus- en themapakketten die momenteel worden aangeboden. Bij Digitenne van KPN en mobiele televisie van Vodafone is het aanbod beperkt tot één themapakket. Andere aanbieders hebben een uitgebreider aanbod van plus- en themapakketten.

Aanbieder	Plus- en themapakketten
Ziggo	TV Plus, TV Extra, Film1, Sport1, Eredivisie Live, Erotiek, Hindi, Gay Lifestyle, Turks, Chinees
UPC	Digitale TV Royaal, HDTV ⁸⁹ , Film1, Sport1, Film1+Sport1, Eredivisie Live, Kidszone, Star Plus, RTV-7, Arabisch, Turks, ZeeTV, ZeeCinema, Xotix, Gay Lifestyle
KPN Digtienne	Eredivisie Live
KPN Interactieve TV	Pluspakket, Eredivisie Live, Sport1, Kidspakket, HD pakket
Tele2	Eredivisie Live, Programma gemist & HD, Pluspakket
CanalDigitaal	FamilieHD, EntertainmentHD, TopHD, Film1 HD, Sport1 HD, Film1 Sport1 HD, Eredivisie Live, Man-X
GlashartMedia	Pluspakket, HD, Hindi, Turks, Arabisch, Eredivisie Live
Vodafone	Eredivisie Live (via mobiel), Extra zenderpakket, UitzendingGemist (via glasvezel)

Tabel 4. Overzicht plus- themapakketten per aanbieder. Bron: websites aanbieders, oktober 2011.

120. Het is niet mogelijk om de plus- en themapakketten af te nemen zonder dat een standaardpakket van de betreffende aanbieder wordt afgenomen, of zonder dat het pluspakket tevens de inhoud van het standaardpakket omvat.⁹⁰ Wel is het sinds 2010 voor enkele zenders, zoals Eredivisie Live, mogelijk om deze los van een standaardpakket via internettelevisie af te nemen.

121. In Tabel 5 heeft het college voor een aantal plus- en themapakketten weergegeven welk percentage eindgebruikers met een standaardpakket het desbetreffende plus- of themapakket afneemt.⁹¹ Het college heeft daarnaast in (%) aangegeven welk percentage eindgebruikers met een digitaal standaardpakket deze pakketten afneemt, omdat eindgebruikers die alleen gebruik maken van een analoog standaardpakket geen plus- of themapakketten kunnen afnemen.

⁸⁹ Indien naast Film1, Sport1 of Eredivisie Live ook het HDTV-pakket wordt afgenomen, ontvangt de consument tevens de HD-kanalen van Film1, Sport1 of Eredivisie Live.

⁹⁰ Bij alle aanbieders, uitgezonderd CanalDigitaal, wordt een pluspakket in aanvulling op het standaardpakket afgenomen. Bij CanalDigitaal omvatten de pluspakketten (Familie-, Entertainment- en Top-pakket) steeds eveneens de standaardzenders uit het Basispakket en de zenders uit het goedkopere pluspakket. Zo omvat bijvoorbeeld het Top-pakket eveneens de zenders uit het Familie- en Entertainmentpakket.

⁹¹ Dit overzicht is dus niet volledig, omdat de klantaantallen van een aantal plus- en themapakketten omwille van de leesbaarheid van de tabel niet in het overzicht zijn opgenomen. Dit is tevens een verklaring voor de reden waarom het percentage eindgebruikers dat een premium- of themapakket gebruikt, volgens Veldkamp (2011) op 20% ligt.

Plus- of themapakket	Ziggo	UPC	KPN		Tele2	CanalDigitaal	Totaal
			iTV	Digitenne			
Totaal standaardpakketten	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	100%
Digitale aansluitingen	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	64% (100%)
Pluspakket⁹²	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	18% (28%)
HD-pakket⁹³	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	5% (8%)
Eredivisie Live	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	2% (3%)
Film1	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	1% (1%)
Sport1	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	2% (4%)

Tabel 5. Afname plus- en themapakketten per aanbieder Q2 2010 [OPENBARE VERSIE]. Bron: Antwoorden vragenlijsten.⁹⁴

122. De onderstaande tabel geeft aan hoeveel eindgebruikers met een (digitaal) standaardpakket aanvullend daarbij een plus- of themapakket afnemen. Volgens Veldkamp (2011) nam eind 2010 in Nederland ongeveer 20% van de (digitale) eindgebruikers een premium- of themapakket af, 28% een extra groot zenderpakket, en 17% een HDTV pakket.⁹⁵ Met name de cijfers voor HDTV zijn hoger dan in de verkoopcijfers in de tabel hierboven. Dit kan komen doordat HD bij sommige aanbieders in het standaardpakket zit, of omdat eindgebruikers niet weten of ze een HD-pakket hebben, naast een HD-toestel. Vrijwel alle nieuwe televisietoestellen zijn inmiddels HD-geschikt.⁹⁶

	Digitale kabel	IPTV	Digitale ether	Satelliet	Glasvezel	Totaal
Extra groot zenderpakket	37%	30%	13%	30%	30%	28%
HDTV	21%	18%	9%	30%	31%	17%
Premium- of themapakket	26%	20%	15%	30%	21%	20%

Tabel 6. Afname van extra pakketten. Bron: Veldkamp (2011), tabel 20.

⁹² Bij Ziggo is uitgegaan van het pluspakket Digitaal totaal, bij UPC van Digitale TV Royaal, bij KPN van het Pluspakket en bij CanalDigitaal van het Familiepakket met en zonder HD.

⁹³ Bij Ziggo is uitgegaan van het HDTV pakket, bij UPC van het premium HD-pakket, bij KPN van het HD-pakket, bij Tele2 van het HD en programma gemist pakket en bij CanalDigitaal van de som van de Basis, Familie, Entertainment en Top HD-pakketten.

⁹⁴ Op basis van gegevens van Ziggo, UPC, KPN, Tele2 en CanalDigitaal.

⁹⁵ Premiumpakketten en pluspakketten worden door het college als synoniem gebruikt, een extra groot zenderpakket is binnen de door het college gehanteerde definitie, eveneens een pluspakket.

⁹⁶ Immovator Cross Media Network, Monitor Digitale TV in Nederland, vierde kwartaal 2010, maart 2011.

123. Vodafone gaf aan medio 2010 [**Vertrouwelijk**: xxx] abonnees voor mobiele televisie te hebben en daarvan namen [**Vertrouwelijk**: xxx] abonnees het pluspakket Eredivisie live af, ofwel [**Vertrouwelijk**: xxx%].⁹⁷

124. In de onderstaande tabel zijn de tarieven weergegeven van een aantal plus- en themapakketten bij verschillende aanbieders.

	Ziggo	UPC	KPN		Tele2 ⁹⁸	CanalDigitaal	Vodafone
			iTV ⁹⁹	Digitenne			
Digitaal standaardpakket¹⁰⁰	€16,95	€22,05	€15	€9	€10	€14,95	€5
Pluspakket¹⁰¹	+€8	+€5	+€10	-	+€5	+€5	+€9,95
HD-pakket¹⁰²	+€13	+€5	+€10	-	+€5	+€15	-
Eredivisie Live	+€16,95	+€15	+€15	+€12,50	+€15	+€12,95	+€14,95
Film1	+€14,95	+€14,95	-	-	+€12,50	+€14,95	-
Sport1	+€14,95	+€12,50	+€12,50	-	+€12,50	+€9,95	-

Tabel 7. Tarieven van pluspakketten in aanvulling op standaardpakketten. Bron: websites aanbieders, december 2011.

Analyse

125. Het college constateert dat plus- en themapakketten altijd in combinatie met een (digitaal) standaardpakket worden aangeboden. Er is geen afzonderlijk aanbod van plus- of themapakketten door andere aanbieders dan de aanbieders van deze standaardpakketten. Consumenten nemen deze diensten dus altijd in combinatie af.

126. Het college constateert daarnaast dat de functionaliteit van standaardpakketten en plus- en themapakketten vergelijkbaar is. Consumenten ontvangen in beide gevallen (digitale) televisiediensten, waarbij consumenten met een plus- of themapakket ook de digitale televisiediensten uit het standaardpakket ontvangen. Het college constateert dat de vraag naar meer uitgebreide pakketten televisiediensten in de afgelopen jaren sterk is toegenomen. Het college ziet dit bevestigd in de afzetgegevens van aanbieders en Veldkamp (2011), waaruit blijkt dat inmiddels een groot deel van de eindgebruikers één of meer plus- en themapakketten afneemt in aanvulling op het standaardpakket.

127. Het college beschouwt standaardpakketten en de verschillende mogelijke varianten van een standaardpakket met een of meer plus- of themapakketten, dan ook als variaties op dezelfde dienst waarbij er een logische prijs-kwaliteitverhouding bestaat. Er is sprake van een keten van producten

⁹⁷ Beantwoording vragen van het college door Vodafone, email dd. 8 juni 2011.

⁹⁸ Alleen mogelijk in combinatie met een internetabonnement.

⁹⁹ Alleen mogelijk in combinatie met een internetabonnement.

¹⁰⁰ Bij CanalDigitaal is uitgegaan van BasisHD.

¹⁰¹ Bij Ziggo is uitgegaan van het pluspakket TV Plus, bij UPC van Digitale TV Royaal, bij KPN van het Pluspakket en bij CanalDigitaal van het FamilieHD pakket.

¹⁰² Bij Ziggo is uitgegaan van het TV Extra pakket, bij UPC van het premium HD-pakket, bij KPN van het HD-pakket, bij Tele2 van het HD en programma gemist pakket en bij CanalDigitaal van het EntertainmentHD pakket.

waarbij de levering van het standaardpakket het meest eenvoudige product is: een beperkt aantal televisiezenders, voor de laagste prijs. Hoe uitgebreider het pakket, hoe hoger de prijs.

128. Er worden aldus uiteenlopende combinaties van standaardpakketten met plus- en themapakketten aangeboden. Een prijsverhoging van het standaardpakket zou naar het oordeel van het college dan ook, wanneer de prijzen van de andere combinaties van standaard- met plus- en themapakketten gelijk blijven, al snel tot een overstap naar uitgebreidere productcombinaties kunnen leiden. Evenzo zou een prijsverhoging van een uitgebreidere productcombinatie al snel kunnen leiden tot een overstap naar alleen het standaardpakket of een minder uitgebreide productcombinatie.

Conclusie

129. Op grond van het feit dat plus- en themapakketten altijd in combinatie met een standaardpakket worden aangeboden en afgenomen, plus- en themapakketten en standaardpakketten een vergelijkbare functionaliteit kennen en er een logische prijs-kwaliteitverhouding bestaat tussen de verschillende productcombinaties, concludeert het college dat er een keten van producten bestaat. Dit betekent dat de verschillende productcombinaties het standaardpakket met plus- en themapakketten tot dezelfde relevante productmarkt behoren als standaardpakketten.

3.4.4 Televisiediensten op aanvraag

130. In deze paragraaf gaat het college na of televisiediensten op aanvraag (het bestellen van films of series en uitgesteld kijken, zoals via programma gemist) tot dezelfde relevante markt behoren als lineaire televisiediensten. Het college zal beoordelen of televisiediensten op aanvraag een vraagsubstituut vormen voor lineaire televisiediensten. Het college zal concluderen dat er sprake is van een markt van televisiediensten op aanvraag én lineaire televisiediensten, maar dat televisiediensten op aanvraag via internet geen substituut vormen voor de levering van televisiediensten op aanvraag in combinatie met lineaire televisiediensten.

Feiten

131. Niet alle aanbieders van lineaire televisiediensten in Nederland hebben de mogelijkheid om televisiediensten op aanvraag aan te bieden. Via digitale ether en satelliet kunnen geen televisiediensten op aanvraag worden aangeboden. De aanbieders waarvan de infrastructuur geschikt is voor het aanbieden van televisiediensten op aanvraag doen dit wel allemaal. Televisiediensten op aanvraag kunnen bij Ziggo, UPC, KPN en Tele2 alleen in aanvulling op lineaire televisiediensten worden afgenomen. Daarnaast wordt via internet tevens een aantal televisiediensten op aanvraag aangeboden. Eindgebruikers kunnen deze diensten ontvangen op hun computer of op een zogenaamd 'connected' televisietoestel.¹⁰³ In Tabel 8 is een overzicht opgenomen van aanbieders die televisiediensten op aanvraag aanbieden.

¹⁰³ Dit zijn televisietoestellen die direct op internet aangesloten kunnen worden, zonder settopbox van een televisieaanbieder.

Aanbieder	Televisiediensten op aanvraag
Ziggo	On Demand: geen abonnement – prijs per film vanaf € 1,95 TV Gemist: geen abonnement – prijs per programma vanaf €0,45 TV op bestelling: Eredivisie Live - € 5,95 per wedstrijd
UPC	UPC on demand: onderdeel standaardpakket digitale TV (films, programma gemist vandaag en gisteren) – prijs per film vanaf €0,99 UPC on demand: onderdeel pluspakket Digitale TV Royaal (films, series, documentaires, programma gemist tot 10 dagen terug) – prijs per film vanaf €0,99
KPN iTV	Videotheek Thuis – prijs per serie/aflevering/documentaire vanaf €0,99, nieuwste films vanaf €4,99 Programma Gemist: onderdeel standaardpakket (Ned. 1, 2 en 3). Programma gemist tot 10 dagen terug en meerdere zenders is onderdeel van het Pluspakket
Tele2	Videotheek: onderdeel standaardpakket – prijs per film vanaf €0,99 Programma Gemist: € 5,- per maand
Internet	www.uitzendinggemist.nl , www.rtlgemist.nl , www.sbsgemist.nl , www.veamer.nl , www.videoland.nl
Vodafone	UitzendingGemist: €4,95 per maand Vodafone Video on Demand: Series of films

Tabel 8. Overzicht televisiediensten op aanvraag per aanbieder en over internet. Bron: websites aanbieders, oktober 2011.

132. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van het aantal gebruikers dat de mogelijkheid heeft om gebruik te maken van televisiediensten op aanvraag en dit in een kwartaal ten minste één keer heeft gedaan.

Televisiediensten op aanvraag	Ziggo	UPC	KPN iTV	Tele2	Totaal
Totaal standaardpakketten	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	100%
Digitale aansluitingen	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	53% (100%)
Bestellen films en series¹⁰⁴	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	8% (16%)
Uitgesteld kijken¹⁰⁵	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	6% (12%)

Tabel 9. Afnahme van diensten op aanvraag per aanbieder [OPENBARE VERSIE]. Bron: Beantwoording vragenlijsten, januari 2011.¹⁰⁶

133. Vodafone gaf medio 2010 voor mobiele televisie aan dat het aantal betaalde on-demand streams [Vertrouwelijk: xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx].¹⁰⁷

134. In de onderstaande tabel is aangegeven hoeveel consumenten met een digitaal standaardpakket aanvullend daaraan televisiediensten op aanvraag afnemen. Volgens het Veldkamp

¹⁰⁴ Bij Ziggo is uitgegaan van TV-theek, bij UPC van Video-on-demand, bij KPN van VideotheekThuis, en bij Tele2 van Videotheek.

¹⁰⁵ Bij Ziggo is uitgegaan van Net gemist, bij UPC en Tele2 van Uitzending Gemist en bij KPN van RTLgemist.

¹⁰⁶ De cijfers tussen () geven het percentage van alleen de digitale klanten weer.

¹⁰⁷ Beantwoording vragen van het college door Vodafone, email dd. 8 juni 2011.

onderzoek neemt over alle digitale platformen 22% van deze consumenten een 'bestellen en bekijken' dienst af en 68% 'programma gemist'.¹⁰⁸

Extra digitale dienst	Digitale kabel	Glasvezel	Digitale ether	Satelliet	DSL-IPTV	Totaal
Bestellen en kijken	24%	30%	18%	11%	64%	22%
Programma gemist	28%	61%	24%	22%	77%	68%

Tabel 10. Afname van diensten op aanvraag per infrastructuur. Bron: Veldkamp (2011), tabel 19.

135. Uit Veldkamp (2011) volgt verder dat ongeveer 14% van de televisietoestellen in Nederlandse huishoudens is aangesloten op internet.¹⁰⁹ Dit kan zijn via een connected televisietoestel of door een computer met een internetverbinding te verbinden aan het televisietoestel. Van de huishoudens die de mogelijkheid van uitgesteld kijken in hun abonnement hebben, gebruikt 85% dit op het televisietoestel, 41% van deze gebruikers gebruikt ook programma gemist op de computer.¹¹⁰ Consumenten noemen als belangrijkste redenen om programma gemist op het televisietoestel te kijken, 'kijk liever via deze vorm' (84%), 'betere beeldkwaliteit' (43%) en 'voor mij makkelijker' (25%). Redenen om via de computer te kijken, zijn: 'voor mij makkelijker' (43%) en 'televisie niet aangesloten op internet' (25%). Ongeveer 3% van de huishoudens die de mogelijkheid heeft om films of series te bestellen binnen hun abonnement, geeft aan dit meerdere keren per week te doen. Het merendeel van de eindgebruikers doet dit via het televisietoestel (71%) en niet via de computer (2%). De belangrijkste redenen die consumenten hiervoor noemen, zijn dat men liever televisieprogramma's kijkt op de televisie dan op de computer (78%), beeldkwaliteit (28%) en gemak (20%).¹¹¹ Volgens de conjunctanalyse van Veldkamp is bij de keuze voor een televisieabonnement het relatieve belang van de mogelijkheid van programma gemist 6% en de mogelijkheid van het bestellen en kijken van films of series via het televisietoestel 4%.

Analyse

136. Het college constateert allereerst dat eindgebruikers die televisiediensten op aanvraag ontvangen, deze diensten altijd in combinatie met lineaire televisiediensten ontvangen. Gezien de vergelijkbare functionaliteit en de gecombineerde afname met lineaire televisiediensten, is het college van oordeel dat lineaire televisiediensten zonder en met televisiediensten op aanvraag, te beschouwen zijn als variaties van dezelfde dienst. De mate van differentiatie is echter wel groter dan bij plus- en themapakketten, omdat niet alle televisie-infrastructuren televisiediensten op aanvraag (kunnen) aanbieden.

137. De bundel van lineaire televisiediensten met televisiediensten op aanvraag vormt naar het oordeel van het college dan ook een substituut voor lineaire televisiediensten zonder televisiediensten op aanvraag. Via een keten van substitutie zou een prijsverhoging van lineaire televisiediensten waarschijnlijk, bij gelijkblijvend tarief van lineaire televisiediensten plus diensten op aanvraag, tot overstap naar de combinatie van lineaire televisiediensten en televisiediensten op aanvraag kunnen

¹⁰⁸ Het college merkt op dat hoewel consumenten aangeven televisiediensten op aanvraag af te nemen via digitale ether en satelliet, dit niet wordt aangeboden via deze infrastructuren.

¹⁰⁹ Veldkamp (2011), tabel 6.

¹¹⁰ Veldkamp (2011), tabel 27.

¹¹¹ Veldkamp (2011), blz. 28.

leiden. Evenzo zou een prijsverhoging van een uitgebreidere productcombinatie weer kunnen leiden tot overstap naar alleen lineaire televisiediensten of een minder uitgebreide productcombinatie.

138. Het college is van oordeel dat televisiediensten op aanvraag via internet geen vraagsubstituut vormen voor de levering van lineaire televisiediensten, of de combinatie van lineaire televisiediensten en een televisiedienst op aanvraag. Het college acht het namelijk niet aannemelijk dat eindgebruikers hun televisieabonnement voor lineaire televisiediensten, al dan niet in combinatie met televisiediensten op aanvraag, zouden opzeggen in reactie op een prijsverhoging van hun abonnement, om over te stappen op alleen het afnemen van televisiediensten op aanvraag via internet. Het college is van oordeel dat er gegeven de penetratie van televisietoestellen die verbonden zijn met internet, enige prijsdruk zou kunnen uitgaan op het aanbod van televisiediensten op aanvraag dat geleverd wordt over een televisie-infrastructuur.

Conclusie

139. Op grond van het feit dat televisiediensten op aanvraag via een televisie-infrastructuur altijd in combinatie met lineaire televisiediensten worden aangeboden en afgenomen, deze diensten een vergelijkbare functionaliteit kennen en eindgebruikers in toenemende mate gebruik maken van deze diensten, concludeert het college dat lineaire televisiediensten met televisiediensten op aanvraag een vraagsubstituut vormen voor lineaire televisiediensten. Dit betekent dat bundels van televisiediensten op aanvraag met lineaire televisiediensten tot dezelfde relevante markt behoren als lineaire televisiediensten. Het college concludeert dat televisiediensten op aanvraag via internet geen vraagsubstituut vormen voor lineaire televisiediensten of een bundel van televisiediensten op aanvraag met lineaire televisiediensten en dus niet tot de relevante televisiemarkt behoren.

3.4.5 Losse televisiediensten en televisiediensten in bundels

140. In deze paragraaf onderzoekt het college of los aangeboden televisiediensten en televisiediensten aangeboden in een bundel met andere vaste elektronische communicatiediensten zoals internettoegang en vaste telefonie, tot dezelfde relevante markt behoren. Om te bepalen of televisiediensten in bundels tot de relevante markt behoren, vergelijkt het college de functionele kenmerken van losse televisiediensten met het aanbod in bundels, de prijsstelling van deze diensten en het overstapgedrag van consumenten. Het college concludeert op grond hiervan dat televisiediensten in bundels een substituut vormen voor losse televisiediensten en dus tot dezelfde relevante markt behoren. Het college heeft daarnaast separaat een analyse uitgevoerd of er mogelijk een aparte relevante markt voor bundels bestaat, naast de markten voor televisie, internettoegang en vaste telefonie. Deze analyse is opgenomen in Annex B.

Feiten

141. Alle aanbieders van televisiediensten bieden bundels van televisiediensten en andere vaste elektronische communicatiediensten aan. In Tabel 11 is een overzicht opgenomen van de verschillende bundels van televisiediensten met andere elektronische communicatiediensten die de grootste aanbieders op dit leveren. Voor televisiediensten via kopernetwerken (iTV van KPN en Interactieve TV van Tele2) geldt dat deze niet afzonderlijk van internettoegang worden aangeboden. De functionele kenmerken en inhoud van de losse televisiediensten zijn identiek aan de televisiediensten die in een bundel worden aangeboden.

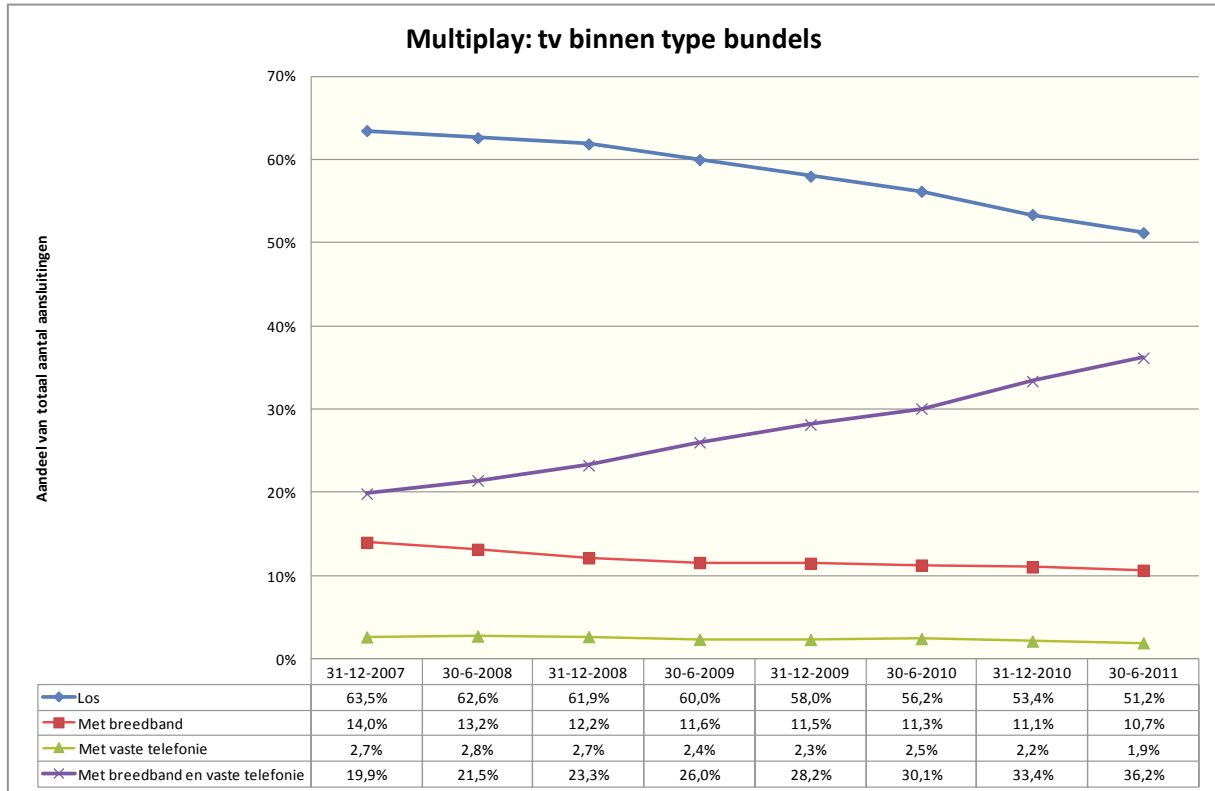
	Losse televisiedienst	Prijs	Bundels	Prijs
Ziggo	Standaard Televisie	€ 16,95	Alles-in-1 Basis	€ 42,-
			Alles-in-1 Plus	€ 52,-
			Alles-in-1 Extra	€ 67,-
UPC	Kabel TV en radio	€ 17,05	Internet en Bellen	€ 43,-
	Kabel TV en radio + Digitale TV	€ 22,05	Internet en Digitale TV	€ 42,50
	Kabel TV en radio + Digitale TV	€ 27,05	Voordeelpakket	€ 45,-
	Royaal		Voordeelpakket met 50 MB	€ 49,-
			Méér TV	€ 55,-
			Méér TV met 50 MB	€ 56,50
KPN	iTV	-	Alles in 1 pakket voordeelpakket	€ 45,-
			Alles in 1 pakket sneller internet	€ 55,-
			Alles in 1 pakket meer TV	€ 60,-
			Alles in 1 pakket meer TV + sneller internet	€ 70,-
	Digitenne	Digitenne		-
Tele2	-	-	3-in-1 Basispakket	€ 40,-
			Basispakket Internet en Televisie ¹¹²	€ 35,-
CanalDigitaal	Basispakket	€ 9,95	Alles in 1 Basis	€ 39,95
	BasisHD	€ 14,95	Alles in 1 Familie	€ 44,95
	FamilieHD	€ 19,95	Alles in 1 Entertainment	€ 54,95
	EntertainmentHD	€ 29,95	Alles in 1 Top	€ 72,50
	TopHD	€ 47,50		

Tabel 11. Tarieven van losse televisiediensten en televisiediensten in bundels. Eenmalige tarieven en actiekortingen zijn hierin niet verdisconteerd. Bron: Tarieven van websites aanbieders, oktober 2011.¹¹³

142. Er is een groeiende vraag naar televisiediensten in combinatie met de levering van andere vaste elektronische communicatiediensten van één aanbieder. Uit Figuur 4 volgt dat het aandeel los afgenomen televisiediensten vanaf Q2 2008 tot Q2 2011 is afgenomen van 63% tot 51% van het totaal aantal televisieaansluitingen. Het aandeel televisiediensten dat in combinatie met een of meer andere elektronische communicatiediensten wordt afgenomen, ligt in Q2 2011 op 49% van het totaal aantal televisieaansluitingen, terwijl dit in Q2 2008 nog 37% was. Vooral het aandeel televisiediensten dat in een triple-playpakket wordt afgenomen groeit. Uit verkoopcijfers volgt dat 36% van de televisieaansluitingen in Q2 2011 in een triple-playbundel werd afgenomen, tegenover 21% in Q2 2008. Het aandeel televisiediensten geleverd in combinatie met alleen internettoegang of alleen vaste telefonie neemt licht af, terwijl het aantal los geleverde televisiediensten iets sterker afneemt.

¹¹² Beide Tele2-pakketten zijn aan te vullen met Bel Onbeperkt (€12,-), HD en Programma Gemist (€5,-) en Pluspakket (€5,-)

¹¹³ Hoewel KPN in 2010 ook bundels van Digitenne met internet en bellen aanbod, biedt KPN inmiddels alleen bundels met IPTV aan.



Figuur 4. Levering losse televisiediensten en televisiediensten in bundels. Bron: OPTA SMM.

143. Ongeveer 4% van de huishoudens had eind 2010 plannen om in 2011 over te stappen naar een andere televisieaanbieder en ruim 76% van die huishoudens wilde een nieuw televisieabonnement gecombineerd met internet en telefonie afsluiten.¹¹⁴ De mogelijkheid van het nemen van een bundelabonnement werd door 54% van de huishoudens genoemd als reden om te kiezen voor een bepaalde televisieaansluiting.¹¹⁵

144. Uit onderzoek van Blauw Research (2010) over overstap van eindgebruikers in de afgelopen twee jaar (zie Tabel 12), blijkt dat tot 65% van de eindgebruikers die drie losse elektronische communicatiediensten afnam en in de afgelopen twee jaar is overgestapt, naar een bundel met televisie is overgestapt. De verwachting is dat het aandeel huishoudens met triple play groeit. Uit de toekomstscenario's van AT Kearney & Telecompaper volgt dat tussen 46% en 68% van de huishoudens eind 2014 een triple-playbundel (eventueel met mobiele diensten) zal afnemen.¹¹⁶

¹¹⁴ Veldkamp (2011), tabel 45.

¹¹⁵ Veldkamp (2011), tabel 48.

¹¹⁶ AT Kearney & Telecompaper (2011).

	Huidige abonnementsvorm		
	Losse diensten	Dual-playbundels	Triple-playbundels
Vorige abonnementsvorm			
Losse diensten (n=379, 100%)	35%	36%	29%
Dual-playbundels (n=606, 100%)	9%	24%	67%
Triple-playbundels (n=188, 100%)	15%	23%	62%

Tabel 12. Overstappercentages van losse diensten en bundels naar losse diensten en bundels in de laatste twee jaar. Bron: Blauw Research, december 2010.

Analyse

145. Het college constateert dat de functionele kenmerken van de televisiediensten die in bundels worden aangeboden identiek zijn aan de televisiediensten die niet in een bundel worden aangeboden. Consumenten geven aan dat de reden om voor een bundel te kiezen meestal geen verband houdt met de specifieke invulling of voorwaarden van de televisiedienst in de bundel, maar met andere eigenschappen van bundels zoals het gemak van één rekening, één loket, overzicht en een korting of aanbieding.¹¹⁷ Het college acht de identieke functionele kenmerken en inhoud een belangrijke indicatie dat televisiediensten in een bundel een substituut vormen voor losse televisiediensten.

146. Daarnaast is het college van oordeel dat de prijsstelling van televisiediensten in een bundel er eveneens op wijst dat beide typen televisiediensten vraagsubstituten zijn. Er zijn weliswaar prijsverschillen tussen losse televisiediensten en televisiediensten in bundels, maar deze worden veroorzaakt door het feit dat bundels vaak met een korting worden aangeboden. De korting bij een triple-playbundel loopt op tot 23% lagere maandtarieven ten opzichte van losse diensten.¹¹⁸ In dual play van televisie met internet worden vrijwel geen kortingen gegeven. Televisiediensten in een bundel worden nergens tegen hogere tarieven aangeboden dan de losse televisiedienst.

147. Het feit dat het aantal afgenomen televisiediensten in bundels groeit en het aantal los afgenomen televisiediensten daalt, acht het college ten slotte eveneens een sterke indicatie dat televisiediensten in bundels een vraagsubstituut vormen voor losse televisiediensten. Consumenten stappen op dit moment daadwerkelijk over van losse televisiediensten naar televisiediensten in bundels en in mindere mate omgekeerd.

148. Het college acht het aannemelijk dat de overstap van losse televisiediensten naar televisiediensten in bundels zal voortzetten en dat eindgebruikers losse televisieabbonementen en abonnementen in bundels met elkaar blijven vergelijken.

Conclusie

149. Het college concludeert dat op grond van de gelijke functionele kenmerken en inhoud van losse televisiediensten en televisiediensten in een bundel, de gelijke of lagere prijsstelling van televisiediensten in een bundel en de daadwerkelijke overstap van losse televisiediensten naar televisiediensten in een bundel, televisiediensten in een bundel een vraagsubstituut vormen voor losse televisiediensten. Losse televisiediensten en televisiediensten in bundels horen daarmee tot dezelfde productmarkt.

¹¹⁷ Blauw Research (2010), *Marktonderzoek bundels*, december 2010.

¹¹⁸ Zie Annex B.

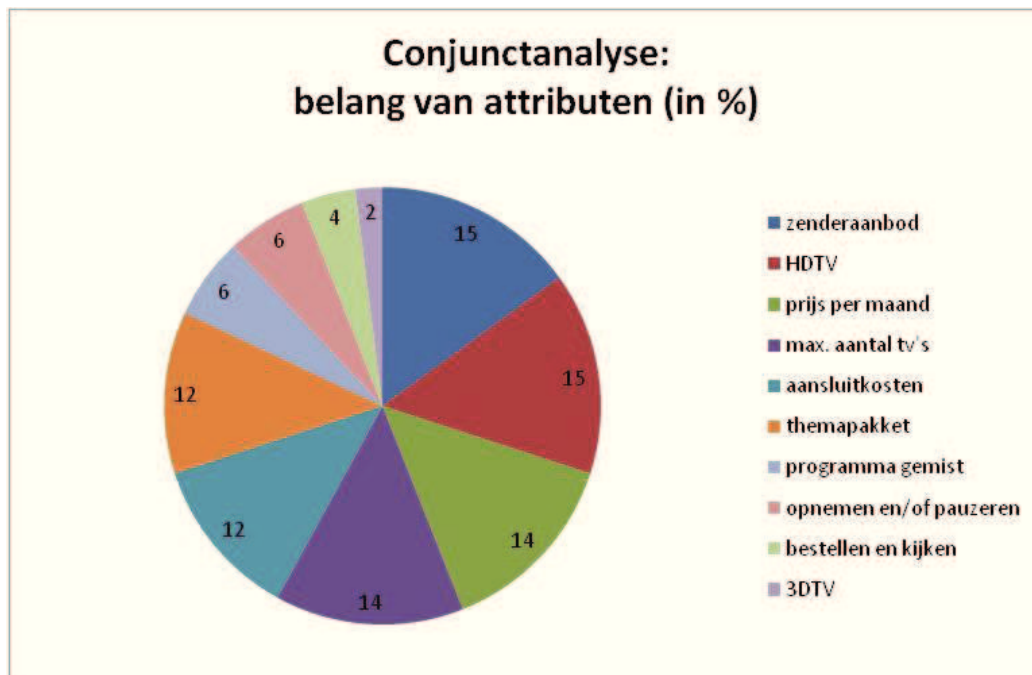
3.4.6 Verschillende televisie-infrastructuren

150. In deze paragraaf gaat het college in op de vraag of televisiediensten geleverd via alternatieve infrastructuren dan de kabel substituten zijn voor televisiediensten die worden geleverd via kabelnetwerken, en daarom tot dezelfde productmarkt behoren. Hierbij worden de infrastructuren vergeleken, waarover op dit moment televisiediensten worden aangeboden (zie ook paragraaf 3.3). In de hiernavolgende paragraaf gaat het college in op televisiediensten via internet.

151. Het college geeft hieronder eerst de verzamelde feiten weer die relevant zijn voor een substitutieanalyse op basis van functionele kenmerken, prijs en overstapgedrag. Het college analyseert vervolgens de feiten per infrastructuur. Het college zal concluderen dat de relevante productmarkt de levering van televisiediensten via kabelnetwerken, kopernetwerken, digitale ether, satelliet en glasvezelnetwerken omvat, maar dat de levering van televisiediensten via mobiele netwerken (nog) geen vraag- of aanbodsubstituut vormt en dus geen onderdeel van de relevante markt vormt.

Feiten – functionele kenmerken

152. Bij de beoordeling van de functionele kenmerken van de verschillende infrastructuren vergelijkt het college de mogelijkheden voor het aanbieden van het brede scala aan televisiediensten en triple-playbundels, het zenderaanbod en de beeldkwaliteit. Uit de conjunctanalyse van Veldkamp volgt dat de samenstelling van het zenderpakket (15%), HDTV (15%), de prijs per maand en aansluitkosten (14% en 12%), het aantal aan te sluiten televisietoestellen (14%), de mogelijkheid tot themapakketten (12%) en de mogelijkheid van televisiediensten op aanvraag (programma gemist en bestellen en kijken, gezamenlijk 12%), alle een belangrijke bijdrage leveren in de overweging van een eindgebruiker bij de keuze voor een aanbieder (zie Figuur 5).



Figuur 5. Het belang van attributen bij de keuze voor een aanbieder. Bron: Veldkamp (2011), tabel 59.

153. Het bestaan van functionele verschillen tussen de televisie-infrastructuren hoeft niet op voorhand te betekenen dat deze infrastructuren geen vraagsubstituut vormen vanuit het perspectief van eindgebruikers. Eindgebruikers kennen immers veelal een gedifferentieerde behoefte aan televisiediensten. Aanbieders kunnen bepaalde functionaliteiten toevoegen aan hun aanbod.

154. In Figuur 6 is schematisch weergegeven of infrastructuren in staat zijn om een functionaliteit of dienst (linkerkolom) aan te bieden. Groen betekent dat de infrastructuur in staat is om dit te leveren, geel betekent enige beperking en rood betekent zeer beperkt of niet mogelijk.¹¹⁹ Deze indeling is gebaseerd op de levering van de dienst voor één televisietoestel per huishouden. Het college zal in het volgende hoofdstuk verder ingaan op de mate van concurrentie tussen televisie-infrastructuren en de mogelijkheden voor diensten op meerdere televisies tegelijk.

Infrastructuur	Kabel	DSL-IPTV	Satelliet	DVB-T (digitale ether)	Glasvezel	Mobiele tv
Analoog	Green	Red	Red	Red	Green	Red
SD	Green	Green	Green	Green	Green	Yellow
HD	Green	Green	Green	Yellow	Green	Yellow
VoD/Uitgesteld kijken	Green	Green	Red	Red	Green	Green
Triple play	Green	Green	Red	Red	Green	Yellow
Capaciteit (omvang)	Green	Green	Green	Yellow	Green	Green
Dekking	±97%	[vertrouwelijk]	±60%-±70%	±77%	±11%Q3 2011	±100%

Figuur 6. Vergelijking functionele mogelijkheden televisie-infrastructuren (zie randnummer 154).¹²⁰

155. Voor de levering van signalen op meerdere toestellen geldt het volgende. Signalen van kabelnetwerken, satelliet en glasvezel (analoog of DVB-C) kunnen via coaxbekabeling in huis naar meerdere toestellen worden doorgegeven. Voor digitale ether is geen inhuiskabeling nodig. Met DSL-IPTV is het momenteel mogelijk om op twee toestellen tegelijk, of op een toestel met recorder tegelijk, televisie aan te bieden. KPN gebruikt de combinatie van DSL-IPTV en digitale ether om een multiroom aanbod te doen tot vier toestellen tegelijk. Het college gaat in paragraaf 4.4.3 verder in op de mate van concurrentie en 'multiroom' mogelijkheden van het kopernetwerk (DSL-IPTV). Voor de productafbakening is van belang dat alle infrastructuren multiroom diensten kunnen bieden.

156. Mobiele televisie zendt in een lagere beeldkwaliteit en kleiner beeldformaat uit, bedoeld voor mobiele televisieontvangers zoals smartphones. Om die reden zijn SD en HD beeldkwaliteit als beperkt aangegeven. Ook triple play via mobiel is niet gelijkwaardig, omdat de diensten telefonie, televisie en internet wel mobiel mogelijk zijn, maar dit functioneel een andere triple-playbundel is dan

¹¹⁹ Voor mobiel gaat het college uit van mobiele (internet)televisie via UMTS, omdat uitzending via DVB-H medio 2011 is beëindigd.

¹²⁰ Dit figuur is onder meer aangepast naar aanleiding van randnummer 486 van de Nota van Bevindingen (Annex D).

over een vast netwerk. Mobiel internet en mobiele telefonie behoren ook niet tot dezelfde markten als internet en telefonie via vaste infrastructuur.¹²¹

157. KPN kondigde eind maart 2011 aan te stoppen met televisiediensten via DVB-H in juni 2011.¹²² Via UMTS worden 'streaming' lineaire en non-lineaire mobiele (internet)televisiediensten aangeboden. De ontwikkeling van het aantal klanten van mobiele televisie van Vodafone via UMTS is weergegeven in Tabel 13. Hierin is zichtbaar dat het aantal klanten nog beperkt is en tussen 2009 en 2010 **[Vertrouwelijk: xxxxxxxxxx]**. Het aantal betaalde video-on-demand streams is **[Vertrouwelijk: xxxxxxxxxx xxxxxxxxxx]**.¹²³ Naar verwachting investeren alle mobiele netwerkaanbieders in de mobiele techniek LTE om meer mobiele internetcapaciteit aan te kunnen bieden. Daarmee wordt ook hogere beeldkwaliteit mobiele televisie mogelijk. AT Kearney & Telecompaper (2011) verwachten echter niet op korte termijn significante uitrol van LTE in Nederland. De frequentieveiling voor een deel van de voor LTE benodigde frequenties is in 2011 uitgesteld tot medio 2012.

	Aantal Live TV abonnementen	Video-on-demand streams per jaar	Eredivisie Live abonnees
Eind 2008	Vertr	Vertr	Vertr
Eind 2009	Vertr	Vertr	Vertr
Eind 2010	Vertr Gemiddeld xxx streams per abonnee per jaar	Vertr	Vertr Gemiddeld xxx streams per abonnee per jaar

Tabel 13. Ontwikkeling klanten mobiele tv via UMTS van Vodafone 2008-2010 [OPENBARE VERSIE]. Bron: Beantwoording vragen van het college door Vodafone.

158. Via kopernetwerken worden diensten grotendeels op basis van ADSL2+ geleverd. Voor standaardtelevisie op één toestel, in combinatie met internet en eventueel telefonie, was het bereik van kopernetwerken begin 2011 circa **[Vertrouwelijk: xxx%]**.¹²⁴ Hiervoor volstaat minder dan 20Mbit/s. Door de opwaardering naar VDSL kan met name in een groeiend gebied een aanbod van twee (HD) televisiezenders tegelijkertijd worden gedaan.

159. Eind Q3 2011 is de dekking van glasvezel ruim 11% van de Nederlandse huishoudens, medio 2008 was dit nog 3%.¹²⁵ Volgens AT Kearney & Telecompaper (2011) groeit de dekking van glasvezel tot ongeveer 16-24% van de huishoudens eind 2014. KPN en Reggefiber hebben hogere verwachtingen uitgesproken van 21% in 2013 en **[Vertrouwelijk: xxx%]** in 2014.¹²⁶ Begin mei 2011 kondigde KPN plannen aan om de dekking van snelheden via zowel DSL-investeringen als de uitrol van glasvezel de komende jaren als volgt te verhogen. Hiermee kan KPN met DSL in 2013 bij 76% van de huishoudens meer dan 40 Mbit/s bieden, daar waar KPN dit nu op beperkte schaal kan bieden. Het college gaat in paragraaf 4.4.3 verder in op de ontwikkelingen op infrastructuurniveau.

¹²¹ Zie hiervoor de (ontwerp) Marktanalysebesluiten Vaste Telefonie en Ontbundelde toegang.

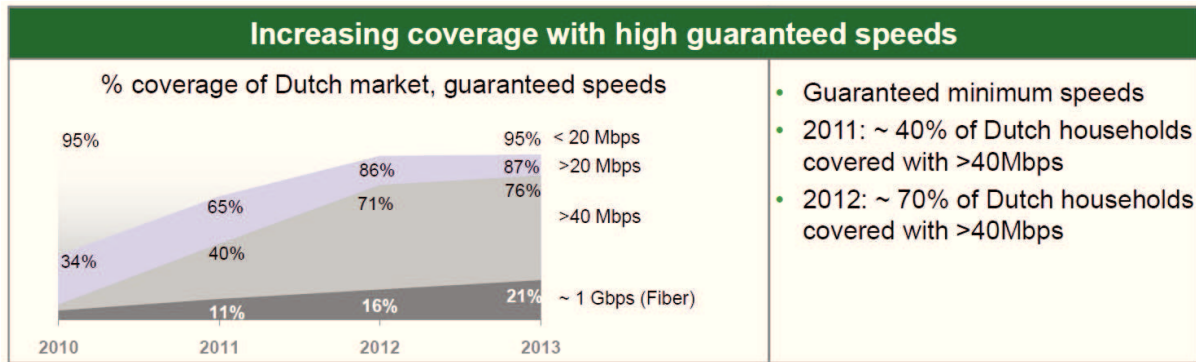
¹²² Via DVB-H bood KPN een lineair pakket van tien zenders aan, waarmee KPN in 2009 40.000 abonnees bereikte met gemiddeld negen minuten kijktijd per dag. Begin 2011 waren dat nog 20.000 abonnees en werden nauwelijks DVB-H geschikte toestellen aangeboden. <<http://www.kpn.com/corporate/overkpn/Perscentrum/nieuwsbericht/KPN-stopt-met-MobielTV-via-DVBH.htm>>, 30 maart 2011.

¹²³ Beantwoording vragen van het college door Vodafone, email dd. 8 juni 2011.

¹²⁴ Beantwoording vragenlijst door KPN, januari 2011.

¹²⁵ Op basis van Reggefiber's openbare kwartaalcijfers dekken zijn glasvezelnetwerken eind Q3 2011 circa 11%. Daarnaast bestaan nog andere kleine glasvezelnetwerken waardoor de dekking ruim 11% is.

¹²⁶ Beantwoording vragenlijst door KPN en Reggefiber, januari 2011.



Figuur 7. Aangekondigde DSL en glasvezel dekking door KPN.¹²⁷

160. De doorgegeven televisiezenders in standaardpakketten via verschillende infrastructuren komen in grote mate overeen. In de praktijk bieden vrijwel alle aanbieders ruim twintig dezelfde televisiezenders aan en verschillen slechts enkele zenders in de standaardpakketten (zie Tabel 14).

Zenders in (digitaal) standaardpakket	Ziggo (kabel)	UPC (kabel)	KPN Digitenne (ether)	KPN IPTV (DSL, glas)	Canal Digitaal (satelliet)	Tele2 IPTV (DSL)	Glashart Media (glas)	Vodafone (mobiel)
Ned1,2,3, RTL4,5,7,8 SBS6, Net5, Veronica	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Geen RTL5,7, 8, Net5, Veronica
National Geographic, Discovery Channel, Animal Planet, Eurosport, MTV, CNN, Comedy Central, Nickelodeon, regionale publieke zender(s)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Beperkt
EEN, Canvas, BBC1, BBC2, andere buitenlandse publieke zenders	Ja	Ja	Naast genoemde zenders geen andere buitenlandse publieke zenders	Ja	Alleen EEN & Canvas (in pluspakket)	Ja	Ja	Nee

Tabel 14. Vergelijking doorgegeven zenders in standaardpakketten grootste aanbieders. Bron: Websites aanbieders, oktober 2011.

161. Uit Veldkamp (2011) volgt dat van de 7,1 miljoen televisietoestellen waarop nu een digitaal signaal wordt ontvangen, ongeveer 57% (iets meer dan 4 miljoen toestellen) inmiddels geschikt is voor

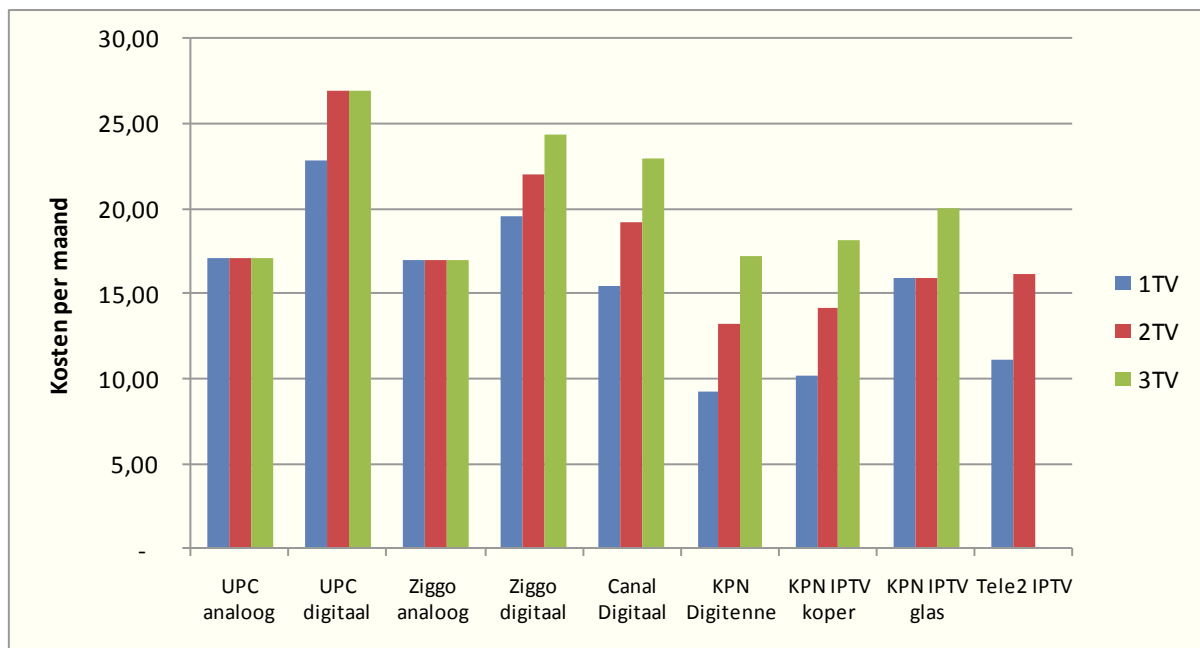
¹²⁷ KPN, *Strategie 2015*, mei 2011.

de ontvangst van HDTV. Ongeveer 17% van de huishoudens die digitale televisie afneemt, neemt tevens een specifiek HDTV-pakket af. In 2010 werden ruim 1,9 miljoen full HD televisietoestellen verkocht en voor 2011 wordt verwacht dat de verkoop ook op een kleine 1,9 miljoen toestellen zal uitkomen.

162. Uit Veldkamp (2011) blijkt dat 22% van de digitale huishoudens gebruik maakt van de mogelijkheid om films of televisieseries te bestellen via de televisie, en dat 26% van de huishoudens gebruik maakt van uitgesteld kijken. Het aantal huishoudens dat gebruik maakt van 3DTV ligt volgens Veldkamp eind 2010 op 0,2%. Ongeveer 20% van de digitale huishoudens neemt een premium- of themapakket af en 28% een extra groot zenderpakket.

Feiten – prijs

163. In Figuur 8 zijn de tarieven voor de standaardpakketten over de verschillende televisie-infrastructuren voor een, twee of drie televisietoestellen weergegeven, voor begin 2011. Het college constateert dat er prijsverschillen zijn tussen de standaardpakketten geboden over verschillende infrastructuren, met name voor gebruik op één televisietoestel. De prijsverschillen zijn kleiner bij afname van standaardpakketten voor twee of drie televisies.



Figuur 8. Prijsstelling van de standaardpakketten via de verschillende televisie-infrastructuren. Bron: Websites aanbieders, februari 2011.¹²⁸

164. Uit het onderzoek van Veldkamp komt naar voren dat zenderaanbod van belang is. Bij televisie bepaalt niet het aantal zenders de prijs, maar de inhoud van het zenderpakket. Het college maakt derhalve geen analyse van de prijs per zender.

¹²⁸ Hierbij zijn de maandelijkse abonnementsstarieven, actiekortingen en eenmalige (investerings)kosten over drie jaar verdisconteerd. Tarieven zijn afkomstig van de websites van aanbieders, februari 2011. IPTV van KPN en Tele2 is alleen in combinatie met internet af te nemen. Bij UPC digitaal is uitgegaan van de derde televisie op analoge kabel. Bij KPN IPTV koper is uitgegaan van het tweede en derde toestel via digitale ether. Bij KPN glas is uitgegaan van het derde toestel via digitale ether.

Feiten – overstap

165. In Figuur 9 is weergegeven hoeveel aansluitingen ieder type infrastructuur heeft gewonnen en verloren. Uit deze figuur volgt dat alle infrastructuren klanten hebben gewonnen en verloren en er derhalve overstap heeft plaatsgevonden tussen de verschillende infrastructuren. Uit de figuur volgt ook dat er bij KPN sprake is van een verschuiving in de overstap. KPN kreeg sinds 2009 minder nieuwe klanten voor Digitenne en steeds meer nieuwe klanten voor IPTV. Deze balans is gedurende 2011 zo gegroeid dat KPN in Q3 2011 inmiddels voornamelijk en een toenemend aantal IPTV-abonnees wint en nauwelijks nieuwe Digitenne-abonnees.¹²⁹ Andere partijen winnen echter via wederverkoop wel nieuwe ethertelevisie abonnees. Uit deze figuur volgt tevens dat CanalDigitaal, [Vertrouwelijk: xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx]. [Vertrouwelijk: xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx]. Dit is logisch aangezien televisie pas sinds kort wordt aangeboden over glas.

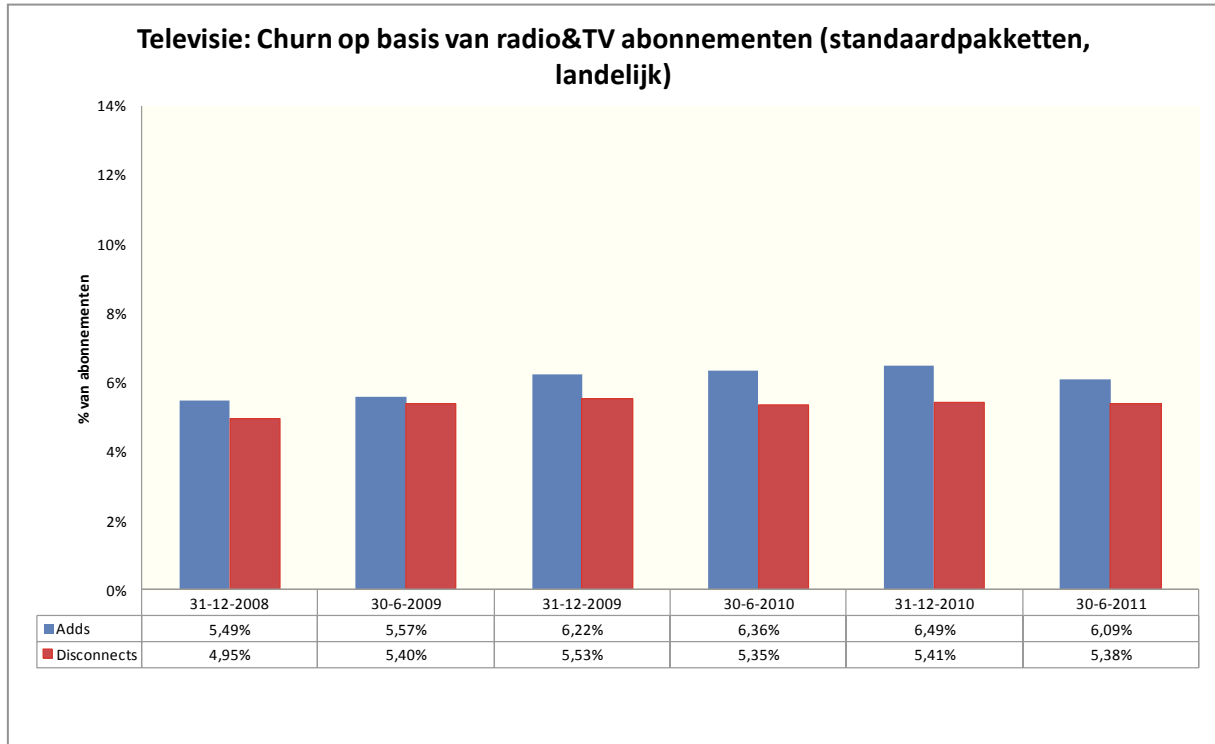
[Figuur 9 is geheel vertrouwelijk]

Figuur 9. Verloren en nieuwe aansluitingen per partij per infrastructuur (*1.000) [VERTROUWELIJK]. Bron: OPTA SMM.

166. Figuur 10 geeft de netto churn weer per partij. De netto churn is het saldo van gewonnen en verloren aansluitingen. Uit deze figuur en uit recente openbare kwartaalcijfers¹³⁰ blijkt dat Ziggo en UPC de afgelopen jaren ieder kwartaal klanten verliezen en KPN fors klanten wint. Voor CanalDigitaal, Reggefiber en Tele2 geldt dat [Vertrouwelijk: xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx].

¹²⁹ Zie ook de openbare kwartaalcijfers van KPN, Q3 2011.

¹³⁰ Zie ook de openbare kwartaalcijfers van KPN, UPC en Ziggo, Q3 2011.



Figuur 10. Netto churn aanbieders per kwartaal 2008-2011 [OPENBARE VERSIE]. Bron: OPTA SMM.¹³¹

167. In Figuur 1 in paragraaf 3.3 zijn de absolute aantallen abonnementen via de verschillende infrastructuren, uitgezonderd mobiel, weergegeven. De aantallen abonnees van mobiele televisie via zowel DVB-H van KPN als UMTS van Vodafone zijn overigens beperkt. De ontvangst van televisiediensten via mobiele netwerken werd in Veldkamp (2011) ook niet genoemd als infrastructuur waarnaar eindgebruikers in 2009 en 2010 zijn overgestapt.

168. Volgens Veldkamp sluiten eindgebruikers in de meeste gevallen een televisieaansluiting af ter vervanging van hun vorige televisieaansluiting (66%) en ten tijde van een verhuizing (18%). Een gedeelte wordt als extra aansluiting afgenomen (15%). Voor alle infrastructuren geldt dat deze voornamelijk als vervanging van de vorige aansluiting worden afgenomen: glasvezel (86%), ether en DSL-IPTV (beide 73%), satelliet (63%).¹³²

169. Ook heeft Veldkamp in zijn eindgebruikeronderzoek een uitgebreide simulatie uitgevoerd van gevolgen van prijsverhogingen van infrastructuren voor de overstap tussen infrastructuren.¹³³ Dit geeft zicht op de prijselasticiteit. In deze simulatie blijkt dat eindgebruikers niet snel overstappen van kabel naar satelliet of van kabel naar digitale ether. Bij een hypothetische prijsverhoging van € 5 zou maar 1% op digitale ether overstappen en nog minder naar satelliet. Bij eenzelfde prijsverhoging van kabel zal volgens de simulatie 7-9% van de klanten naar DSL-IPTV overstappen. Indien de prijs van kabel en DSL-IPTV beide tegelijkertijd € 5 zou toenemen, wordt de overstap naar ether en satelliet groter: respectievelijk 5-8% en 1%. Met name voor satelliet lijkt weinig interesse te bestaan, wat volgens Veldkamp te verklaren is door de hogere opstartkosten bij een overstap naar satelliet.

¹³¹ In 2009 zijn metingen per half jaar gedaan. Deze zijn achteraf geïnterpoleerd naar kwartalen.

¹³² Veldkamp (2011), tabel 33.

¹³³ Voor de uitgebreide marktsimulatie verwijst het college naar het rapport van Veldkamp (2011).

3.4.6.1 Mobiele netwerken

Analyse

170. De functionele kenmerken van televisiediensten via mobiele netwerken zijn anders dan die van televisiediensten via de andere infrastructures. Via mobiele netwerken ontvangt een eindgebruiker televisiediensten op een mobiele 'handset', veelal een smartphone of een tablet, in lagere beeldkwaliteit dan op een televisietoestel. De levering van televisiediensten over de andere infrastructures is daarentegen gericht op de ontvangst op een televisietoestel op een vaste locatie in hogere beeldkwaliteit. Eindgebruikers kunnen de levering van televisiediensten via mobiele netwerken niet gebruiken om televisiediensten te bekijken op hun televisietoestel. Het beoogd gebruik van televisiediensten via mobiele netwerken verschilt daarom van televisiediensten via andere televisie-infrastructures.

171. Uit de cijfers van KPN en Vodafone blijkt ook dat het aantal klanten met mobiele televisie nog beperkt is. Uit het aantal streams per klant van Vodafone en het aantal minuten kijktijd van KPN maakt het college op dat het gebruik van mobiele televisie inderdaad een ander karakter heeft dan televisie via andere infrastructures. Er zijn geen aanwijzingen in consumentenonderzoek dat consumenten een ander televisieabonnement opzeggen om slechts mobiele televisie af te nemen. De beperkte gebruik- en overstapcijfers van en naar televisiediensten via mobiele netwerken en het verschil in beoogd gebruik vormen voldoende aanleiding voor het college om te concluderen dat deze diensten niet tot de relevante markt behoren.

172. Met de verwachting van AT Kearney & Telecompaper dat de volgende generatie mobiele techniek, LTE, niet op korte termijn significant wordt uitgerold, acht het college het ook niet aannemelijk dat mobiele televisie op korte termijn sterk ontwikkelt of verandert en tot de markt zal behoren.

Conclusie

173. Het college concludeert dat televisiediensten geleverd via mobiele netwerken (nog) geen substituten zijn voor televisiediensten geleverd via kabelnetwerken.

3.4.6.2 Glasvezelnetwerken

Analyse

174. Het college constateert dat kabelnetwerken en glasvezelnetwerken in functioneel opzicht substituten zijn. Beide infrastructures zijn in staat om, zonder beperkingen, het volledige scala aan televisiediensten aan te bieden. Hoewel niet alle aanbieders ervoor kiezen, is het mogelijk via de meeste glasvezelaansluitingen tot aan huis ook analoge televisie aan te bieden. Daarbij beschikken beide infrastructures over voldoende capaciteit om multiroom-aanbiedingen te doen en triple-playdiensten te leveren. De prijs van televisiediensten over glas is vergelijkbaar met de prijs van televisiediensten op de kabel. Dit is een aanwijzing dat kabel en glas vraagsubstituten zijn. Ten slotte moet ook op basis van overstapgegevens (zie Figuur 9) worden geconstateerd dat er sprake is van substitutie, omdat consumenten overstappen naar glas.

175. Hoewel eind 2014 nog slechts een deel van de huishoudens is aangesloten op glasvezel, vormt dit naar het oordeel van het college geen reden om televisiediensten via glasvezel niet als een

substituut voor televisiediensten via de kabel aan te merken. De marktsimulatie van Veldkamp laat zien dat eindgebruikers bij een prijsstijging van kabel waarschijnlijk naar DSL-IPTV of glasvezel overstappen, wat het college tot de conclusie brengt dat dit nu substituten zijn.

Conclusie

176. Het college concludeert dat televisiediensten geleverd via glasvezelnetwerken substituten zijn voor televisiediensten die worden geleverd via kabelnetwerken.

3.4.6.3 Kopernetwerken

Analyse

177. Het college constateert dat kabelnetwerken en kopernetwerken in functioneel opzicht tot op grote hoogte substituten zijn. Aanbieders kunnen via koper met DSL-IPTV een volledig scala aan televisiediensten aanbieden, met uitzondering van analoge televisie. De via DSL-IPTV aangeboden standaardpakketten zijn qua inhoud grotendeels vergelijkbaar met de standaardpakketten die via de kabel worden aangeboden. Beide infrastructuren kunnen triple-playbundels aanbieden. Het college is van oordeel dat DSL-IPTV op basis van de functionele kenmerken een substituut vormt voor televisiediensten geleverd over kabel.

178. Kopernetwerken kennen nu nog capaciteitsbeperkingen bij het parallel aanbieden van multiroom diensten, vooral in HD-kwaliteit. Prospectief gezien nemen deze beperkingen door investeringen echter af. Door de recent door KPN aangekondigde verdere uitbreiding van dekking en capaciteit van DSL-IPTV is DSL-IPTV ook prospectief gezien, wanneer (multiroom) HDTV belangrijker wordt, naar verwachting een substituut voor kabeltelevisie.

179. De prijsstelling van DSL-IPTV en een triple-playbundel met DSL-IPTV is vergelijkbaar met de prijs van kabeltelevisie en een triple-playbundel via kabel, zodat ook op basis van het criterium prijs geconstateerd kan worden dat televisiediensten geleverd over kabel en glas vraagsubstituten zijn. De marktsimulatie van Veldkamp laat zien dat eindgebruikers bij een prijsstijging van kabel waarschijnlijk naar DSL-IPTV of glasvezel overstappen. Het college acht het daarom aannemelijk dat dit substituten zijn.

180. Ten slotte moet worden geconstateerd dat er sprake is van substitutie, omdat consumenten overstappen naar DSL-IPTV. Die overstap was tot en met 2009 nog beperkt, maar is in 2010 en 2011 sterk toegenomen.

Conclusie

181. Het college concludeert dat televisiediensten geleverd via kopernetwerken (DSL-IPTV) substituten zijn voor televisiediensten die worden geleverd over kabelnetwerken.

3.4.6.4 Ether

Analyse

182. Het college constateert dat via digitale ether (Digitenne of DVB-T) alleen een standaardpakket wordt aangeboden (met een enkel aanvullend pakket). Via de ether wordt op dit moment geen HD-kwaliteit geboden en geen interactieve diensten. Enige interactiviteit en HD zijn technisch wel

mogelijk.¹³⁴ Het is eenvoudig om in meerdere kamers televisie te kijken, omdat de signalen worden ontvangen door middel van kleine antennes. De dekking van televisie via digitale ether is vrij groot. Ook zijn de zenders in het standaardpakket grotendeels vergelijkbaar. In functioneel opzicht vormen televisiediensten via de ether tot op zekere hoogte een substituut voor televisiediensten via de kabel.

183. De diensten via de ether zijn minder uitgebreid dan televisiediensten via de kabel. Ethertelevisie omvat 23 televisiezenders plus enkele themakanalen. Daartegenover staat dat de diensten via de ether ook goedkoper zijn. Voor het prijsbewuste deel van de consumenten vormen diensten via de ether dan ook een substituut voor diensten via de kabel.

184. Het college interpreteert de prijselasticiteit resultaten in de simulatie van Veldkamp zo dat zowel ether als satelliet vanuit kabel gezien een minder perfect substituut zijn dan bijvoorbeeld DSL-IPTV. Dit wordt bevestigd door de functionele kenmerken; zowel ether als satelliet bieden een minder breed scala aan aanvullende diensten dan kabel, DSL-IPTV en glasvezel.

185. Ten slotte moet worden geconstateerd dat er sprake is van substitutie, omdat consumenten de afgelopen jaren in vrij groten getale zijn overgestapt naar diensten via de ether. De verwachting is dat deze overstap de komende jaren veel kleiner is. Dit neemt echter niet weg dat televisie via de ether voor een substantiële groep eindgebruikers een substituut is voor televisiediensten via de kabel, blijkens de aanzienlijke overstap de afgelopen jaren.

Conclusie

186. Het college concludeert dat televisiediensten geleverd via de ether substituten zijn voor televisiediensten die worden geleverd via kabelnetwerken.

3.4.6.5 Satelliet

Analyse

187. Via satelliet worden uitgebreide pakketten van televisiediensten in SD en HD aangeboden. De belangrijkste diensten die niet via satelliet worden aangeboden, zijn interactieve diensten, zoals uitzending gemist en video-on-demand. Daarnaast worden via de satelliet geen bundels met internettoegang en telefonie aangeboden. Het bereik van satelliet is in beginsel nationaal, maar wordt beperkt door regels ten aanzien van het plaatsen van schotels en door de aanwezigheid van gebouwen die de ontvangst van signalen belemmeren. Op basis van functionaliteit en gebruik vormen televisiediensten aangeboden via satelliet een substituut voor diensten aangeboden via kabelnetwerken.

188. De prijsstelling van diensten via satelliet is vergelijkbaar met de prijs van televisiediensten over kabelnetwerken, wel vormt de investering in een schotel een overstapdrempel. Het college interpreteert de prijselasticiteit resultaten in de simulatie van Veldkamp zo dat zowel ether als satelliet vanuit kabel gezien een minder perfect substituut zijn dan bijvoorbeeld DSL-IPTV. Dit wordt bevestigd wanneer wordt gekeken naar de functionele kenmerken; zowel ether als satelliet bieden een minder breed scala aan aanvullende diensten aan dan kabel, DSL-IPTV en glasvezel.

¹³⁴ Dit randnummer is verduidelijkt naar aanleiding van randnummer 492 van de Nota van Bevindingen (Annex D).

189. De overstap van kabel naar satelliet en vice versa is relatief beperkt. Dit komt onder meer omdat er sprake is van overstapkosten. Gezien het aantal gebruikers van satelliet en het feit dat er enige overstap blijft plaatsvinden, is het college van oordeel dat deze overstapdrempel niet zodanig hoog is dat televisiediensten via satelliet geen substituut vormen voor televisiediensten via kabelnetwerken. Het aantal satellietabonnees is ook aanzienlijk groter dan het aantal huishoudens dat geen beschikking heeft over kabel of andere netwerken. Het college gaat er daarom van uit dat ook eindgebruikers die over andere infrastructuren beschikken, voor satelliet kiezen voor hun televisiediensten met onder meer een op Nederland gericht standaardpakket.

Conclusie

190. Het college concludeert dat televisiediensten geleverd via satelliet substituten zijn voor televisiediensten die worden geleverd via kabelnetwerken.

3.4.6.6 Conclusie televisie-infrastructuren

191. Het college concludeert allereerst dat televisiediensten via mobiele netwerken op grond van het beoogd gebruik geen vraagsubstituut vormen voor televisiediensten via kabelnetwerken. Daarnaast vormen de afwezigheid van daadwerkelijke overstap alsmede de significante verschillen in omvang van het zenderaanbod en de prijsstelling van deze diensten op zichzelf ook al voldoende reden om te concluderen dat televisiediensten geen vraagsubstituut vormen.

192. Het college concludeert voorts dat de levering van televisiediensten via de volgende infrastructuren tot dezelfde relevante productmarkt behoren: kabel, glasvezel, DSL, ether en satelliet op grond van:

- de functionele kenmerken en een inschatting van het beoogd gebruik in de komende drie jaar,
- de afwezigheid van significante prijsverschillen, die niet verklaard kunnen worden door de inhoud of omvang van het aanbod; en
- de daadwerkelijke overstap tussen de verschillende televisie-infrastructuren.

3.4.7 'Over-the-top' en internettelevisiediensten

193. In deze paragraaf onderzoekt het college of televisiediensten via internet, en met name OTT-televisie, een substituut vormen voor de andere televisiediensten en tot de relevante markt behoren. Hiervoor vergelijkt het college productkenmerken, gebruik, prijs en overstapedrag met een standaardpakket. Het college concludeert dat internettelevisie en OTT-televisie (nog) niet tot de televisiemarkt behoren.

Feiten

194. Via het internet worden in toenemende mate lineaire en non-lineaire televisieprogramma's (op aanvraag) aangeboden. Deze televisiediensten worden via een internetverbinding geleverd zonder dat daarvoor specifieke frequentieruimte of bandbreedte is gereserveerd; een zogenoemde 'best-effort'

dienst zonder kwaliteitsgarantie.^{135,136} Internettelevisie betreft meestal videobeelden of streams van 200-1500 Kbit/s, terwijl televisie-infrastructuren bijvoorbeeld streams van 2,5 tot 10 Mbit/s aanbieden voor standaarddefinitie digitale televisie.¹³⁷ Het aanbod van televisieprogramma's in menu's op websites is gericht op pc-gebruik.

195. Sommige van de meest bekeken lineaire zenders, die in alle standaardpakketten worden aangeboden, worden niet via internettelevisie aangeboden. Wel bieden Ziggo, UPC en KPN hun abonnees via internettelevisie toegang tot een deel van de meest bekeken kanalen en kondigde Ziggo plannen aan om via internettelevisie verdere aanvullende lineaire en non-lineaire diensten te gaan aanbieden.^{138,139, 140}

196. Zowel lineaire als non-lineaire internettelevisie wordt veelal gratis aangeboden.¹⁴¹ Juist omdat internettelevisie veelal gratis is, in tegenstelling tot een maandelijks abonnementsvergoeding van circa € 8 tot € 21 voor standaardpakketten, ligt een toename van gebruik ervan en krimp in het aantal televisieaansluitingen voor de hand wanneer internettelevisie een substituut vormt.

197. Met betrekking tot gebruik constateert Stichting KijkOnderzoek (hierna: SKO) dat circa 40% van de consumenten in 2010 wel eens televisie keek via internet (in 2008 nog 27%). Hierbij kijkt het overgrote deel gemiste uitzendingen terug. Slechts 4% van de consumenten gaf in 2010 aan op de pc wel eens lineaire televisie te kijken.¹⁴² Veldkamp (2011) bevestigt dit beeld: circa 43% van consumenten kijkt gemiste televisieprogramma's terug en 29% van de consumenten gebruikt voor het terugkijken van gemiste programma's internettelevisie. Veldkamp meet een aanzienlijk hoger gebruik van lineaire televisie via internet op de pc dan SKO, namelijk 18% (zie Figuur 11).¹⁴³ Volgens onderzoek van SPOT en SKO groeit de kijktijd naar non-lineaire diensten en neemt de kijktijd naar lineaire televisie licht af. Het overgrote deel van de kijktijd blijft echter lineaire televisie.¹⁴⁴

¹³⁵ In de praktijk betreft dit momenteel beide 'best-effort' IP diensten. Het college sluit niet uit dat OTT- en internettelevisie in de toekomst worden aangeboden in een vorm waarbij in de routing van internetverkeer technisch voorrang wordt gegeven aan deze televisiediensten. Dit is echter volgens het college momenteel niet aan de orde. Daarnaast is op dit moment onvoldoende duidelijk of routingvoorrang tot een even betrouwbare dienst leidt als gereserveerde frequentieruimte. Het college ziet daarom de gereserveerde frequentieruimte als het belangrijkste onderscheid tussen enerzijds OTT- en internettelevisie en anderzijds de in paragraaf 2.4.7 behandelde televisie-infrastructuren.

¹³⁶ 'Over-the-top' refereert naar het over, bovenop of via een andere dienst leveren van een dienst. Een 'over-the-top' geleverde televisiedienst is daardoor afhankelijk van de internetverbinding en kan onafhankelijk van de fysieke netwerkaanbieder worden geleverd.

¹³⁷ <<http://www.bright.nl/verdubbeling-beeldkwaliteit-uitzending-gemist>>, <<http://www.veamer.nl/help-nl-nl.aspx>>, <http://nl.wikipedia.org/wiki/Digital_Video_Broadcast>, februari 2011.

¹³⁸ Bijvoorbeeld <www.kijkdirect.nl/www.kijkdirect.nl>, <www.kijktvonline.nl/www.kijktvonline.nl>, <www.televisieplayer.nl/www.televisieplayer.nl>, februari 2011.

¹³⁹ <<http://www.telecompaper.com/commentaar/ziggo-feels-the-heat-en-wil-ook-een-partijtje-meeblazen-in-connected-tv>>, februari 2011.

¹⁴⁰ <<http://www.kpn.com/prime/tv/interactieve-tv-online.htm>>, november 2011.

¹⁴¹ Er zijn op internet ook betaalde diensten zoals Internettv.guide.tv en Veamer.nl, maar dit betreft met name video-on-demand diensten en geen inhoudelijk vergelijkbare dienst.

¹⁴² Stichting KijkOnderzoek (2011), *TV in Nederland 2010*, januari 2011. Stichting KijkOnderzoek (2009), *TV in Nederland 2008*, januari 2009.

¹⁴³ Veldkamp (2011), tabel 29.

¹⁴⁴ Stichting KijkOnderzoek (2011), *Jaarrapport 2010*, januari 2011. Video en HD opgeteld, 2-26 uur.

plus €20,00 per maand. Een extra decoder kost eenmalig € 130,-.¹⁵⁰ Begin april 2011 gaf Iphion aan een beperkt aantal **[Vertrouwelijk: xxx]** klanten te hebben verworven. Eind Q3 2011 was dit gegroeid tot **[Vertrouwelijk: xxx]**.

201. Ook buiten Nederland wordt nog weinig lineair OTT-televisie aangeboden, voor dezelfde content als in standaardpakketten. In principe kan een buitenlands OTT-televisie aanbod in Nederland worden afgenomen, zolang het aanbod niet is begrensd op basis van IP-adressen. Het Britse YouView is meerdere malen uitgesteld en wordt naar verwachting begin 2012 gelanceerd.¹⁵¹ GoogleTV heeft in de Verenigde Staten moeite om contentrechten te verkrijgen voor een aantrekkelijk lineair pakket en stelt eveneens de introductie van GoogleTV uit. Voor Nederland heeft GoogleTV nog geen concrete plannen aangekondigd. AT Kearney & Telecompaper verwachten dat OTT-televisie voorlopig een aanvulling is op televisieaansluitingen en zien grote onzekerheid over het ontstaan van OTT-televisie met een breed beschikbaar lineair standaardpakket, met name vanwege de benodigde contentrechten.¹⁵² Telecompaper noemde eind 2010 diverse factoren waarom OTT-televisie vooralsnog niet van de grond komt – ondanks veel ontwikkelende partijen – namelijk: technische problemen, inerte gebruikers, matig gebruiksgemak en beperkte contentrechten.¹⁵³

Analyse

202. Allereerst constateert het college dat er geen mogelijkheid is om alleen via internettelevisie, onafhankelijk van de infrastructuur en zonder abonnement bij een televisieaanbieder, de tien meest bekeken Nederlandse kanalen te ontvangen. Hierdoor vormt internettelevisie op het productkenmerk inhoud geen substituuat voor een televisiedienst via een aansluiting op kabel, koper, glasvezel, satelliet of digitale ether. De diensten van Ziggo of UPC waarbij veelbekeken zenders via internet worden doorgegeven, zijn alleen aanvullend beschikbaar voor abonnees van het standaardpakket, waardoor deze naar inzicht van het college al geen substituuat kunnen zijn.

203. Daarnaast constateert het college dat internettelevisie meestal een aanzienlijk lagere beeldkwaliteit heeft dan televisieaansluitingen. Weliswaar maken verbeteringen in videocompressie steeds betere beeldkwaliteit mogelijk, maar de huidige beeldkwaliteit verschilt sterk. Ook op basis van prijs verschilt internettelevisie van standaardpakketten. Het college constateert, ondanks een groot gratis aanbod van internettelevisie tegenover betaalde standaardpakketten, geen krimp of relatieve krimp in het aantal standaardpakketten. Dit acht het college een sterke indicatie dat de huidige beschikbare internettelevisie geen substituuat vormt.

204. Vervolgens constateert het college op dit moment geen overstap van standaardpakketten via televisie-infrastructuren naar alleen internettelevisie. Weliswaar stijgt het gebruik van internettelevisie, maar dit betreft aanvullend gebruik, omdat deze consumenten daarnaast allen een televisieaansluiting hebben. Het toenemende gebruik van (gratis) internettelevisie leidt vooralsnog niet tot opzegging van standaardpakketten. De omvang van de markt voor televisieabbonementen groeit ook met circa 1% per jaar, iets sneller dan de groei van het aantal huishoudens. Daarnaast geeft

¹⁵⁰ <<http://www.onsneteindhoven.nl/index.php?menu=10&submenu=159>>, april 2011; <<http://www.emerce.nl/nieuws/merien-ten-houten-kabel-openbreken>>, maart 2011. In maart 2011 heeft Iphion haar product- en prijspropositie aangepast, in februari betrof het nog een kleiner en goedkoper standaardpakket en een duurder pluspakket.

<http://www.televisiedigitaal.nl/nieuws/ziggo_en_upc_krijgen_concurrentie_van_iphion.html>, februari 2011.

¹⁵¹ <<http://www.youview.com/>>, november 2011.

¹⁵² AT Kearney & Telecompaper (2011).

¹⁵³ <<http://www.telecompaper.com/commentaar/google-tv-gefrustreerd-door-hollywood>>, februari 2011.

consumentenonderzoek nog geen indicatie dat Nederlandse consumenten hun televisieabonnement opzeggen en volledig op internettelevisie overstappen.¹⁵⁴, ¹⁵⁵ Ook dit is een sterke indicatie dat internettelevisie geen substituut vormt voor een standaardpakket. Het college overweegt dat ook ontwikkelingen als de groei van het aantal 'connected' televisies en OTT-diensten voor de afbakening pas relevant zijn wanneer deze een substituut vormen voor standaardpakketten via televisie-infrastructuren.

205. Ten aanzien van het onderscheid tussen internettelevisie en OTT-televisie overweegt het college dat waarschijnlijk geen blijvend onderscheid is aan te geven, omdat websites, applicaties, beeldkwaliteit en ontvangstapparatuur in grote diversiteit en snelheid worden ontwikkeld en gebruikt. Hierdoor bestaat eerder een continuüm van lage tot hoge kwaliteit internettelevisie dat te ontvangen is op diverse ontvangstapparatuur. Het college acht het aanbod van Iphion niet volledig 'over-the-top', omdat het aanbod slechts lokaal beschikbaar is binnen enkele glasvezelnetwerken. Het college overweegt dat, hoewel er ontwikkelingen gaande zijn, er op Iphion na geen OTT-televisie wordt aangeboden. Hoewel Iphion's standaardpakket aanzienlijk goedkoper is dan huidige televisieabbonnementen, mogelijk voldoende beeldkwaliteit biedt en mogelijk in de komende jaren een substituut zal vormen, kan niet gesteld worden dat het op dit moment een substituut vormt. Het college acht het ontbreken van een concreet, beschikbaar aanbod van OTT-televisie, en als gevolg daarvan de onzekerheid over toekomstige productkenmerken en substitutie, voldoende om te constateren dat OTT-televisie nog niet tot de relevante markt behoort.

Conclusie

206. Het college concludeert op grond van verschillen in productkenmerken en het ontbreken van overstap dat internettelevisie (nog) geen substituut is voor televisiediensten via een aansluiting op kabel, koper, glasvezel, satelliet of digitale ether. Daarnaast concludeert het college op grond van het ontbreken van een huidig aanbod van een volledig OTT standaardpakket in Nederland en onzekerheid over toekomstige productkenmerken dat OTT-televisie (nog) niet tot de relevante productmarkt behoort.

3.4.8 Conclusie over de relevante productmarkt

207. Op grond van het voorgaande concludeert het college dat de relevante retail productmarkt voor televisiedistributie wordt gevormd door de levering van analoge en digitale televisiediensten in standaardpakketten, al dan niet met plus- en themapakketten, televisiediensten op aanvraag en in bundels met andere elektronische communicatiediensten, via aansluitingen op kabelnetwerken, kopernetwerken, glasvezelnetwerken, satelliet en digitale ether.

208. Het college concludeert dat mobiele televisiediensten en ('over-the-top') internettelevisiediensten (nog) niet tot de retailmarkt behoren.

¹⁵⁴ In de Verenigde Staten zijn er volgens onderzoeksbureau SNL Kagan in 2010 signalen dat internettelevisie recent een substituut vormt voor kabelaansluitingen. In Nederland heeft het college dergelijke signalen nog niet vernomen. Bron: Financial Times, *Viewers pull plug on cable television*, 17 november 2010.

¹⁵⁵ Hoewel UPC in haar zienswijze aangaf dat [Vertrouwelijk: xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx], betekent dit naar het inzicht van het college mogelijk [Vertrouwelijk: xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx]. Zie randnummer 501 van de Nota van Bevindingen (Annex D).

3.5 Afbakening van de geografische markt

209. In deze paragraaf gaat het college in op de geografische marktafbakening. Bij de geografische marktafbakening speelt de vraag of de markt nationaal is, dan wel zich beperkt tot het verzorgingsgebied van een kabelbedrijf, in welk geval er sprake is van een regionale markt.

210. In het omroepbesluit van 2009 concludeerde het college dat de geografische markt zich beperkt tot het verzorgingsgebied van UPC en Ziggo, omdat de concurrentieomstandigheden tussen de verzorgingsgebieden te veel verschilden en de concurrentiedruk van landelijke platforms nog onvoldoende sterk was:

“Het college concludeert op basis van verschillen in strategie, ontwikkeling van marktaandelen en verschillen in prijsstelling dat geen aanleiding is om te veronderstellen dat de verschillende kabelbedrijven (indirect) met elkaar concurreren. Dit wordt ook bevestigd door bijvoorbeeld gezamenlijke reclamecampagnes van UPC, Ziggo, Delta en CAIW. UPC ondervindt dan ook niet (indirect) de gevolgen van overstap van eindgebruikers in de verzorgingsgebieden van andere kabelbedrijven. Het feit dat de andere omroeptransmissieplatforms dus tevens actief zijn in de andere verzorgingsgebieden levert in de retailmarkt geen additionele concurrentiedruk op UPC op ten opzichte van een situatie dat deze partijen enkel in het verzorgingsgebied van UPC actief waren geweest. Het college ziet dan ook voldoende reden om de relevante markt regionaal af te bakenen naar het verzorgingsgebied van het respectievelijke kabelbedrijf, in dit geval UPC. Daarbij moet worden opgemerkt dat de concurrentie mogelijk meer nationaal van karakter wordt naarmate de concurrentiedruk van alternatieve infrastructures met landelijke dekking toeneemt. In beide gevallen is het echter zo dat twee kabelbedrijven niet direct met elkaar concurreren om de eindgebruiker.”

211. De onderbouwing van de geografische afbakening was voor het CBb de reden om het omroepbesluit van 2009 te vernietigen. Het CBb heeft in zijn uitspraak als volgt geoordeeld:

“Traditioneel vindt, zo blijkt uit punt 59 van de Richtsnoeren, in de sector elektronische communicatie de geografische afbakening van de markt plaats aan de hand van

(1) het gebied dat door een netwerk wordt bestreken en

(2) het bestaan van wettelijke en andere regelgevingsinstrumenten.

Ten aanzien van het eerste criterium overweegt het College dat een belangrijke, maar geen doorslaggevende, betekenis kan worden toegekend aan het feit dat OPTA naast de verschillende kabelnetwerken het aanbod van de landelijk opererende alternatieve omroeptransmissieplatforms tot de relevante productmarkt heeft gerekend. Met betrekking tot het tweede criterium stelt het College vast dat binnen het Nederlandse grondgebied geen verschillen bestaan in de wettelijke en andere regelgevingsinstrumenten.

[.....]

Uit het vorenstaande maakt het College de gevolgtrekking dat, omdat OPTA niet aannemelijk heeft gemaakt dat sprake is van duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden in de verzorgingsgebieden van de kabelbedrijven, de geografische markt niet is afgebakend in overeenstemming met punt 56 van de Richtsnoeren.”¹⁵⁶

¹⁵⁶ CBb 18 augustus 2010, AWB 09/536 t/m 09/539 en 09/541 t/m 09/548, LJN: BN4243.

212. In de onderhavige analyse is het college tot de conclusie gekomen dat de exacte geografische marktafbakening niet van invloed is op de eindconclusie van dit oordeel. Het college concludeert namelijk in het volgende hoofdstuk dat regulering op de televisiemarkt niet langer gerechtvaardigd is, omdat niet is voldaan aan de drie-criteriatoets. De drie-criteriatoets is uitgevoerd uitgaande van een regionale markt, die zich beperkt tot het verzorgingsgebied van UPC dan wel Ziggo. In het geval dat er sprake is van een nationale markt is de conclusie nog sterker dat niet is voldaan aan de drie-criteriatoets. Immers, het afbakenen van een nationale markt veronderstelt dat UPC en Ziggo in hun verzorgingsgebied niet alleen concurrentiedruk ondervinden van de niet-kabel platformaanbieders, maar ook indirect concurrentiedruk ondervinden van kabelbedrijven in de andere verzorgingsgebieden.¹⁵⁷ In de situatie dat een nationale markt wordt afgebakend is de veronderstelling dus dat de concurrentiedruk voor UPC en Ziggo groter is dan op een regionale markt. Omdat het college in de situatie van regionale markten reeds concludeert dat niet aan de drie-criteriatoets wordt voldaan, is dat zeker zo in het geval van een nationale markt. Hoewel het college in onderhavig oordeel refereert aan 'de televisiemarkt', kan het college niet uitsluiten dat er sprake is van meerdere regionale televisiemarkten.

3.6 Conclusie afbakening van de televisiemarkt

213. In dit hoofdstuk heeft het college het analysekader voor de marktafbakening, de diensten, spelers, infrastructuren en ontwikkelingen in de televisiemarkt beschreven.

214. Voor de productdimensie van de televisiemarkt heeft het college vervolgens geconcludeerd dat deze bestaat uit de levering van analoge en digitale televisiediensten in standaardpakketten, al dan niet met plus- en themapakketten, televisiediensten op aanvraag en in bundels met andere elektronische communicatiediensten, via aansluitingen op kabelnetwerken, kopernetwerken (DSL), glasvezelnetwerken, satelliet en digitale ether.

215. De uitkomst van de drie-criteriatoets, zoals weergegeven in het volgende hoofdstuk, is onafhankelijk van de geografische marktafbakening. Zowel in het geval van een regionale markt (het verzorgingsgebied van het kabelbedrijf) als een nationale markt, concludeert het college op grond van de drie-criteriatoets dat regulering op de televisiemarkt niet gerechtvaardigd is.

¹⁵⁷ Dat zou dan als volgt werken. Kabelbedrijf X verlaagt zijn tarief. Landelijk platform Y zou dan reageren met een landelijke prijsverlaging. Kabelbedrijf Z zou in reactie daar weer op zijn prijs verlagen. Daarmee heeft kabelbedrijf X indirecte prijsdruk uitgeoefend op kabelbedrijf Z.

4 Drie-criteriatoets retailmarkt voor televisie

4.1 Inleiding

216. Het doel van dit hoofdstuk is toetsen of ex-anteregulering op de hiervoor afgebakende televisiemarkt gerechtvaardigd is. Hiervoor dient het college te toetsen of voldaan wordt aan de drie cumulatieve criteria, die kort samengevat het volgende inhouden:

- i) er moet sprake zijn van hoge toetredingsbelemmeringen van niet voorbijgaande aard;
- ii) de markt moet niet neigen naar daadwerkelijke mededinging; en
- iii) het toepassen van het algemene mededingingsrecht alleen volstaat niet om het marktfalen te verhelpen.

217. In het omroepbesluit van 2009 heeft het college geconcludeerd dat was voldaan aan deze drie criteria. In de reactie van de Commissie van 9 februari 2009 op het genotificeerde omroepbesluit van 2009, de zogenaamde ‘comments letter’, accepteerde de Commissie deze beoordeling, maar werd tegelijkertijd aangegeven dat het college de marktontwikkelingen nauwlettend moest blijven volgen, zelfs tijdens de reguleringsperiode:

“Met betrekking tot het tweede criterium benadrukt de Commissie dat OPTA nauw toezicht moet houden op de marktontwikkelingen wat betreft concurrentie op het gebied van infrastructuur en diensten en deze opnieuw moet beoordelen. Wanneer omroeptransmissiediensten die via de verschillende platforms worden geleverd, zich zodanig zouden ontwikkelen dat zij reële substituten zouden worden, zodat kabeldoorgifte niet een markt op zich zou vormen en niet langer wordt voldaan aan het eerste en/of tweede criterium van de drie-criteriatoets, dan moet OPTA zelfs vóór het einde van de vastgestelde reguleringsperiode de markt analyseren en de verplichtingen intrekken.”

218. De Commissie wijst hier nadrukkelijk op, aangezien zij niet kan uitsluiten dat de door het college in 2009 opgelegde WLR-C verplichting

“de belangrijke positie van analoge rtv-doorgifte verlengt en efficiënte investeringen in digitale infrastructuur en de ontwikkeling van innovatieve diensten belemmert”.

Het college onderzoekt in dit hoofdstuk daarom specifiek de positie van analoge televisiedistributie en de ontwikkeling van digitale infrastructuren.

219. Het college concludeert in onderhavig oordeel dat niet wordt voldaan aan het tweede criterium. In dit hoofdstuk onderzoekt het college de situatie dat sprake is van een geografische markt die zich beperkt tot het verzorgingsgebied van de kabelbedrijven (regionale markt). De conclusie in dit hoofdstuk geldt in versterkte mate ook voor de situatie dat een nationale markt wordt afgebakend.

220. Hieronder zal het college eerst het analysekader voor de drie-criteriatoets uiteenzetten (paragraaf 4.2). Vervolgens zal worden beoordeeld of de televisiemarkt voldoet aan het eerste

criterium (paragraaf 4.3), en daarna of deze markt voldoet aan het tweede criterium (paragraaf 4.4). Aan de beoordeling van het derde criterium zal niet worden toegekomen (paragraaf 4.5). De conclusie wordt getrokken in paragraaf 4.6.

221. De analyse wordt uitgevoerd uitgaande van regionale markten beperkt tot de verzorgingsgebieden van UPC dan wel Ziggo. Veel ontwikkelingen worden op nationaal niveau beschreven. Voor die ontwikkelingen geldt echter dat de ontwikkelingen in de regio's in lijn liggen met de ontwikkelingen op nationaal niveau.

4.2 Analyse kader drie-criteriatoets

Juridisch kader

222. Zoals is aangegeven in hoofdstuk 2 van dit oordeel, kan het college, indien daar naar zijn oordeel aanleiding toe is, op grond van artikel 6a.1, tweede lid, van de Tw, in overeenstemming met de beginselen van het algemene mededingingsrecht andere relevante markten bepalen dan de markten genoemd in de Aanbeveling die in aanmerking komen voor regulering. Indien het college hiertoe overgaat, dient het college te toetsen of deze markt voldoet aan de hiervoor genoemde drie criteria.¹⁵⁸ Het eerste criterium is een statisch criterium: het bestaan van hoge toetredingsdrempels van niet-voorbijgaande aard. Het tweede criterium is veeleer een dynamisch criterium: het vereist dat wordt onderzocht of binnen de relevante tijdshorizon de markt niet naar daadwerkelijke mededinging neigt.¹⁵⁹ Het derde criterium is dat de toepassing van het algemene mededingingsrecht alleen het marktfalen in kwestie niet voldoende zou verhelpen. Een markt komt alleen in aanmerking voor ex-anteregulering als aan alle drie criteria is voldaan.

223. De Commissie merkt over het eerste criterium in de overwegingen bij de Aanbeveling op dat sprake kan zijn van structurele toetredingsdrempels en toetredingsdrempels die worden veroorzaakt door regelgeving. Een structurele toetredingsdrempel bestaat naar het oordeel van de Commissie wanneer de stand van zaken met betrekking tot de technologie en de daarbij behorende kostenstructuur en/of de vraag naar diensten, zodanig zijn dat er asymmetrische omstandigheden zijn tussen *incumbents* en nieuwe toetreders die toetreding hinderen of voorkomen. Dergelijke structurele barrières kunnen bijvoorbeeld voorkomen in markten die worden gekenmerkt door absolute kostenvoordelen, substantiële schaal- en/of synergievoordelen, capaciteitsbeperkingen en grote initiële investeringen. De Commissie geeft in de overwegingen bij de Aanbeveling verder aan dat toegangsbelemmeringen minder relevant kunnen worden op markten die door innovatie worden gestuurd en die door constante technologische vooruitgang worden gekenmerkt. Op dergelijke markten vloeit volgens de Commissie de concurrentiedruk namelijk voort uit de bedreiging die uitgaat van innovatie van potentiële concurrenten die zich niet op de markt bevinden.

224. Om te voldoen aan het tweede criterium moet het college aantonen dat de markt niet neigt naar daadwerkelijke mededinging binnen de relevante tijdshorizon. Indien de markt zonder regulering wel neigt naar daadwerkelijke mededinging, is er geen rechtvaardiging om door middel van ex-anteregulering in te grijpen. Dat kan volgens de Commissie aan de orde zijn als er, ondanks hoge

¹⁵⁸ Aanbeveling, overwegingen 5 tot en met 14.

¹⁵⁹ In overweging 12 van de Aanbeveling relevante markten geeft de Commissie aan dat NRI's de tijdshorizon voor een drie-criteriatoets zodanig behoren te kiezen dat relevante marktontwikkelingen hierin tot uiting komen.

toegangsbelemmeringen, andere structurele factoren zijn waardoor de markt toch neigt naar daadwerkelijke mededinging. Dergelijke marktdynamiek kan bijvoorbeeld worden veroorzaakt door technologische ontwikkelingen of door de convergentie van producten en markten, waardoor concurrentiedruk kan ontstaan tussen exploitanten die op verschillende productmarkten actief zijn. Ook wanneer een beperkt – maar voldoende – aantal partijen, met verschillende kostenstructuren, te maken heeft met een prijselastische vraag, kan er sprake zijn van een dergelijke marktdynamiek. Ook zou er bijvoorbeeld sprake kunnen zijn van een overschot aan capaciteit, waardoor concurrerende partijen hun output snel kunnen verhogen in reactie op een prijsverhoging. Op dergelijke markten kunnen de marktaandelen in de tijd variëren en/of kunnen de prijzen een dalend verloop vertonen. Het is overigens niet noodzakelijk dat de markt binnen de reguleringsperiode een situatie van daadwerkelijke mededinging bereikt, maar wel dat er duidelijk bewijs is van een dynamiek die ertoe leidt dat daadwerkelijke concurrentie op langere termijn zal worden bereikt zonder regulering. De betreffende ontwikkelingen moeten worden verwacht binnen een relevante tijdshorizon en op basis van concrete aanwijzingen; slechts een theoretische mogelijkheid volstaat niet. De Commissie geeft in haar toelichting bij de Aanbeveling nog aan dat een recente daling van marktaandeel alleen onvoldoende is om te concluderen dat een markt neigt naar daadwerkelijke concurrentie.¹⁶⁰ Het feit dat een onderneming met een groot marktaandeel op een bepaalde markt geleidelijk aan marktaandeel verliest, kan echter wel wijzen op een markt die concurrerder wordt.¹⁶¹

225. Het derde criterium bevestigt het eerder genoemde uitgangspunt dat ex-anteregulering alleen moet worden ingezet als toepassing van het algemene mededingingsrecht niet volstaat. In de toelichting op de Aanbeveling noemt de Commissie niet-limitatief een aantal voorbeelden van omstandigheden die er op zouden kunnen duiden dat het mededingingsrecht niet volstaat. Het gaat volgens de Commissie bijvoorbeeld om situaties waarin de verplichting die noodzakelijk is om het geconstateerde marktfalen te remediëren niet onder het mededingingsrecht kan worden opgelegd (specifieke toegangsvormen of wijze van kostentoerekening), wanneer de naleving van een maatregel uitgebreide eisen stelt (de noodzaak voor gedetailleerde boekhouding, kostenbeoordelingen, monitoren van voorwaarden waaronder technische parameters etc.), wanneer veelvuldige en/of tijdige interventie noodzakelijk is, of wanneer het bieden van reguleringszekerheid van groot belang is (bijvoorbeeld meerjarige prijsregulering).

4.3 Criterium 1: aanwezigheid van hoge toegangsbelemmeringen van niet voorbijgaande aard

226. In deze paragraaf gaat het college in op de relevante feiten voor de beoordeling van het bestaan van structurele toetredingsdrempels op de televisiemarkt. De belangrijkste toetredingsdrempel vormen de investeringen in een infrastructuur om televisiediensten te kunnen aanbieden. Voor de beoordeling van deze investeringsdrempel onderzoekt het college de mate van digitalisering in de markt, de dekkingengebieden van de verschillende infrastructuren en het commerciële wholesaleaanbod voor televisiediensten. Daarnaast onderzoekt het college de drempel die samenhangt met het verkrijgen van de benodigde contentrechten. Deze factoren bepalen gezamenlijk in belangrijke mate de mogelijkheid voor een partij om toe te treden tot de televisiemarkt. Ten slotte zal nog worden gekeken naar de stand van zaken met betrekking tot OTT-televisie, omdat deze ontwikkeling toetredingsdrempels potentieel significant kan verlagen.

¹⁶⁰ Toelichting op de Aanbeveling, blz. 10.

¹⁶¹ Richtsnoeren, randnummer 75.

Feiten

227. Er zijn meerdere aanbieders van televisiediensten actief op de televisiemarkt. Zoals is geconcludeerd in hoofdstuk 3 zijn er op dit moment vijf verschillende infrastructures die tot de markt behoren (kabel, satelliet, ether, koper en glas) waarbij op ether, koper en glas meerdere aanbieders actief zijn, zowel nationaal als per kabelverzorgingsgebied (zie paragraaf 3.3). KPN is zowel op ether, koper als glas actief. Ten tijde van het omroepbesluit van 2009 waren minder spelers actief. In 2009 en 2010 zijn Scarlet, EDPnet en T-Mobile/Online begonnen met de wederverkoop van televisie via digitale ether.¹⁶² T-Mobile/Online is in 2009 ook een samenwerkingsverband aangegaan met CanalDigitaal om satelliettelevisie te verkopen en beide bieden met de samenwerking triple play aan.¹⁶³ Vodafone en diverse kleine internetaanbieders zijn gestart via glasvezelnetwerken van Reggefiber met het aanbieden van bundels met wholesale televisiediensten van Reggefiber's GlashartMedia of van KPN. Ook is GlasOperator in 2011 lokaal op glasvezel gestart met een wholesale televisieplatform Multivisie, waarvan enkele startende retail dienstverleners gebruikmaken.

228. Bijna alle kabelaanbieders en GlashartMedia bieden zowel analoge als digitale televisiediensten aan. De resterende aanbieders in de markt bieden alleen digitale televisiediensten aan. Een uitzondering op de kabelaanbieders vormen CAIW en REKAM. In oktober 2010 schakelde kabelaanbieder CAIW als eerste kabelbedrijf in Nederland analoge televisie af, gevolgd door kabelbedrijf REKAM. In die twee gebieden is analoge televisie niet langer beschikbaar.

229. In Tabel 2 is de ontwikkeling van de digitalisering opgenomen. Medio 2008 nam 55% van de huishoudens alleen een analoge televisiedienst af. In het omroepbesluit van 2009 verwachtte het college – op basis van onderzoeken uitgevoerd door VKA en PWC – dat in Q1 2012, landelijk 61% van de huishoudens digitale televisiediensten zou afnemen en 39% alleen analoge televisie. Dit percentage werd reeds bereikt in Q2 2010. Inmiddels is de penetratie van digitale televisie in de televisiemarkt in Q2 2011 gestegen naar circa 72%. Ook binnen kabeltelevisie is in Q2 2011 de vraag naar digitale televisiediensten toegenomen: 60% van alle kabelabonnees beschikte medio 2011 over digitale kabeltelevisie. Het percentage van alle televisieabonnements met digitale en analoge televisie is medio 2011 circa 41%¹⁶⁴, waarbij een aanzienlijk en groeiend deel huishoudens op alle televisietoestellen digitale televisie ontvangt.¹⁶⁵ De verwachting van AT Kearney & Telecompaper is dat in Q4 2014 het aandeel digitale televisieaansluitingen landelijk tussen 88% en 96% ligt.

230. Ook regionaal is de digitalisering in de twee verzorgingsgebieden toegenomen, hoewel dit in Ziggo verzorgingsgebied licht sneller verloopt dan in UPC-gebied. Afgeleid van de regionale marktaandeelen en digitalisering op glas en kabel is het aandeel abonnementen met digitale televisie in UPC-gebied van Q2 2008 tot Q2 2011 gestegen van 40-50% **[Vertrouwelijk: xxx%]** tot 60-70% **[Vertrouwelijk: xxx%]** en in Ziggo-gebied van 40-50% **[Vertrouwelijk: xxx%]** tot 70-80% **[Vertrouwelijk: xxx%]**.¹⁶⁶ Ziggo geeft aan dat in Q2 2011 inmiddels **[Vertrouwelijk: xxx%]** van de

¹⁶² KPN is ook gestart met Digitenne onder de merknaam Telfort en in 2011 met IPTV onder de merknaam XS4all. Het college rekent beide echter tot KPN en ziet dochterondernemingen niet als toetreders.

¹⁶³ Telecompaper, *Ontwikkelingen in TV 2008-2010*, januari 2011.

¹⁶⁴ Bron: OPTA, SMM.

¹⁶⁵ Veldkamp (2011).

¹⁶⁶ OPTA SMM.

digitale abonnees meer dan één smartcard afneemt, wat overeenkomt met het landelijke percentage van huishoudens met meerdere toestellen.¹⁶⁷

231. In Q2 2008 was het aandeel aansluitingen waarover landelijk alleen digitale diensten werd geleverd 20%. In Q2 2011 is het percentage abonnees dat landelijk alleen digitale televisiediensten afneemt, gestegen naar circa 32%. Het aandeel aansluitingen dat enkel nog analoge televisiediensten afneemt, is gedaald van 55% in Q2 2008, naar circa 28% in Q2 2011. Volgens Ziggo gaat volledige digitalisering nu snel. De bijna 70% van huishoudens die inmiddels digitale televisie kijkt, is volgens BAIN opgebouwd uit circa 55% met op alle schermen digitaal en circa 15% met op het hoofdtoestel digitaal en op tweede en/of derde toestellen nog analoog.¹⁶⁸ Uit Veldkamp (2011) volgt dat digitale ether inmiddels steeds meer voor de tweede of derde televisie wordt gebruikt.

232. De dekkingsgebieden van de koper- en glasinfrastructuren ten behoeve van het leveren van minimaal één televisieaansluiting zijn ten opzichte van het omroepbesluit van 2009 uitgebreid (zie Tabel 15). De grootste wijzigingen hebben betrekking op het kopernetwerk. Waar in Q2 2008 het kopernetwerk circa 45-60% dekking had voor het leveren van één (IPTV-)aansluiting, is volgens KPN in Q1 2011 [**Vertrouwelijk**: xxx%] van de huishoudens te bedienen. Glasvezelnetwerken maakten een stijging door van 3% in Q2 2008, naar ruim 11% in Q3 2011. Het dekkingsgebied van digitale ether maakte in dezelfde periode een lichte groei door van 75% naar 77%. De dekkingsgebieden van de kabel- en satellietinfrastructuren zijn stabiel gebleven op respectievelijk 97% en 60-70%. Uit Tabel 15 blijkt dat AT Kearney & Telecompaper met name verdere groei verwacht op het glasnetwerk (tussen 16-24% eind 2014). KPN en Reggefiber hebben hogere verwachtingen uitgesproken van 21% in 2013 en [**Vertrouwelijk**: xxx%] in 2014. Verder vooruitkijkend heeft Telecompaper een verwachting van ruim 32% dekking eind 2015 aangegeven.¹⁶⁹ Voor koper zal er enige groei zijn qua dekking, maar zal de voornaamste verandering liggen in de upgrade van het netwerk naar VDSL. Deze ontwikkeling zal onder het tweede criterium besproken worden.

¹⁶⁷ Zienswijze Ziggo, Bijlage Digitalisering, blz. 12. Dit randnummer is aangevuld naar aanleiding van randnummer 523 van de Nota van Bevindingen (Annex D).

¹⁶⁸ Ziggo, Nederlandse Telecom Landschap, mei 2011.

¹⁶⁹ Telecompaper, *Ftth in the Netherlands 2011*, juni 2011.

	Q2 2008	Q3 2011	Schatting Q4 2014
Kabel	97% ¹⁷⁰	97%	97%
Digitale ether	75% o.b.v. binnenantennes	77% o.b.v. binnenantennes >90% o.b.v. buitenantennes	78% o.b.v. binnenantennes. >90% o.b.v. buitenantennes
Koper (DSL)	45%-60% ¹⁷¹	[Vertrouwelijk: xxx]% (KPN)	Schattingen variëren: [Vertrouwelijk: xxx]% (KPN) 85% (AT Kearney & Telecompaper) Geen focus op uitbreiding van dekkinggebied, maar uitbreiding van capaciteit voor meer tv-streams (VDSL en FttC ¹⁷²).
FttH glasvezel	3%	11% ¹⁷³	Schattingen variëren: ¹⁷⁴ 16-24% (AT Kearney & Telecompaper) [Vertrouwelijk: xxx]% (Reggefiber&KPN)
Satelliet	60-70% ¹⁷⁵	60-70%	60-70%

Tabel 15. Overzicht van dekking van huishoudens door de verschillende infrastructuren, voor levering van een aansluiting voor (tenminste) één televisietoestel SD in 2008, 2011 en 2014. Bron: vragenlijsten, AT Kearney & Telecompaper, websites.

233. De kosten die zijn gemoed met de uitrol van een netwerk ten behoeve van het leveren van elektronische communicatiediensten zijn hoog. Per aan te sluiten huishouden zijn de kosten voor de uitrol van een glasnetwerk circa € 1.000.¹⁷⁶ Marktpartijen kunnen echter niet alleen op basis van (de uitrol van) een eigen infrastructuur televisiediensten aanbieden aan eindgebruikers, maar kunnen hiervoor ook gebruik maken van (gereguleerde) ontbundelde toegang tot de fysieke infrastructuur en van vrijwillige wholesale televisiediensten van verschillende marktpartijen.

234. Allereerst is het mogelijk het bestaande retailaanbod van de reeds aanwezige spelers in de markt wholesale in te kopen, en door te verkopen aan de eindgebruiker. Op dit moment leveren Tele2, T-Mobile/Online, Scarlet en EDPnet televisiediensten aan eindgebruikers via digitale ether, op basis van een commerciële agentuurovereenkomst met KPN. GlashartMedia biedt sinds begin 2010 de mogelijkheid om via een agentuurovereenkomst haar retail televisieaanbod wholesale in te kopen (de contentrechten inclusief het gebruik van het televisieplatform van GlashartMedia) om het vervolgens aan te bieden aan eindgebruikers. Dit betreft zowel analoge als meerdere vormen van digitale televisie en is een uitbreiding van de eerder vergelijkbare dienst van Hertzinger en TV BV.¹⁷⁷ Onder meer Vodafone treedt hiermee toe tot de retail televisiemarkt. Ook KPN heeft in het najaar van 2010 haar commerciële wholesale aanbod voor IPTV uitgebreid. Partijen kunnen nu op verschillende manieren televisiediensten inkopen bij KPN. Marktpartijen kunnen bij KPN het GlashartMedia product

¹⁷⁰ TNO & Dialogic, *Vraag en aanbod Next-Generation Infrastructures 2010-2020*, februari 2010.

¹⁷¹ Hoewel Tele2 destijds aangaf 45-55% dekking te hebben voor 1tv IPTV en KPN 60% dekking meldde, geeft KPN nu aan in 2008 slechts 45% dekking te hebben gehad voor 1tv IPTV.

¹⁷² Fiber-to-the-Curb: glasvezel tot aan de straatkast.

¹⁷³ Kwartaalcijfers Reggefiber, <<http://www.eindelijkglasvezel.nl/resultaten/>>, november 2011.

¹⁷⁴ AT Kearney schat in dat er eind 2014 tussen 1,2 en 1,8 miljoen FttH aansluitingen zijn, op 7,5 miljoen huishoudens. Reggefiber gaf begin 2011 een [Vertrouwelijk: xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx]. KPN gaf begin 2011 een [Vertrouwelijk: xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx] en gaf in de strategiepresentatie op 10 mei 2011 aan dat in 2013 21% dekking FttH wordt gerealiseerd.

¹⁷⁵ Door obstakels in de gebouwde omgeving schatte de NMa dit in 2002 op 60-70% van de huishoudens. Besluit Liberty-Casema, NMa zaak 3052, 2002, randnummer 85. Het college heeft geen informatie die tot een andere inschatting leidt.

¹⁷⁶ Zie Marktanalysebesluit ULL/Breedband 2010 en Analysys Mason, *The business case for fibre-based access in the Netherlands*, december 2008.

¹⁷⁷ <http://www.glasvezel.nu/nieuws/001790-20100224_dvb-c-en-meer-hd-tv-kanalen-glashart-media>, mei 2011.

zoals hierboven beschreven afnemen (onder de naam ‘WBA Plus’, over glas), maar kunnen ook een dienst afnemen waarbij gebruik wordt gemaakt van het televisieplatform van KPN zelf, inclusief de contentrechten via een agentuurmodel (genaamd ‘Wholesale Multiplay’, over glas). Daarnaast is er vanaf 2011 de mogelijkheid om de volledige televisiedienstverlening van KPN over te nemen, inclusief de facturatie en installatie (Private Label, over glas en DSL). Indien een marktpartij zelf over een televisieplatform en content rechten beschikt, kan zij bij KPN alleen de transmissie afnemen (onder de naam ‘Wholesale Multiplay Broadcast Streams’, over glas en DSL). Hierdoor kan een partij zelf een zenderpakket samenstellen en verspreiden via het netwerk van KPN. KPN biedt via glasvezel geen analoge televisie. [**Vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx]. Ten slotte kunnen nieuwe wholesalepartijen ontstaan zoals GlasOperator, die investeert in fysieke toegang tot verschillende lokale glasvezelnetwerken en daarbij zelf onder meer een wholesale televisiedienst aanbiedt.

235. Ook op een hoger niveau kan wholesale toegang worden afgenomen. Partijen die zelf over televisierechten en een televisieplatform beschikken met eigen servers en voordeliger toegangssystemen, kunnen bij Reggefiber gereguleerde ODF-access voor FttH afnemen om een eigen IPTV of DVB-C dienst aan te bieden.¹⁷⁸ Hiervan maakt GlasOperator sinds kort lokaal gebruik. Partijen kunnen ook via gereguleerde MDF-toegang tot KPN’s kopernet eigen IPTV-diensten aanbieden aan eindgebruikers. Hiervan maakt Tele2 gebruik. Hierbij zijn investeringen van partijen nodig voor de fysieke toegangspunten en voor de backbone infrastructuur tot aan die toegangspunten. De benodigde schaalgroottes en business case voor een grootschalige uitrol naar MDF- en ODF-toegang is echter niet eenvoudig te realiseren, waardoor er tot op heden een beperkte vraag is naar deze vorm van toegang ten behoeve van televisiediensten.¹⁷⁹

236. YouCa tracht al enkele jaren als toetreder op de grote kabelnetwerken te starten. Het college heeft de afgelopen jaren diverse geschillen tussen YouCa en UPC beslecht over toegang tot de kabel.¹⁸⁰ Ook onderhandelingen tussen Tele2 en Ziggo hebben niet geleid tot vrijwillige toegang tot Ziggo’s kabelnetwerk voor alternatieve aanbieders.¹⁸¹ YouCa ziet (wederverkoop van) het analoge standaardpakket van UPC en Ziggo nog steeds als voorwaarde en opmaat naar een toekomst als digitale aanbieder op kabelnetwerken. YouCa noemt daarbij het volledig openen van de kabel, het liefst voor triple play, als einddoel van marktregulering en geeft aan dat het voordeel van analoge televisie de kabelaanbieders ook in bundelconcurrentie een voorsprong oplevert en een toetredingsdrempel vormt voor andere infrastructures en aanbieders.¹⁸²

237. De contenttarieven van Ziggo en UPC voor het basispakket in 2009 waren respectievelijk [**Vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxx] per maand per abonnee. KPN betaalde in dezelfde periode voor digitale ether [**Vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxx] en voor IPTV [**Vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxx] per maand per abonnee. Zowel RTL als SBS [**Vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx]. Ook uit de gegevens van kleinere kabelaanbieders blijkt dat zij [**Vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx]

¹⁷⁸ Op kleinere schaal bieden ook andere lokale glasvezelnetwerken ODF-toegang, waaronder Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Rotterdam.

¹⁷⁹ Dit randnummer is verduidelijkt naar aanleiding van randnummer 534 van de Nota van Bevindingen (Annex D).

¹⁸⁰ Zie OPTA/AM/2010/200696 van 22 maart 2010 en OPTA/AM/2008/202907 van 12 februari 2009.

¹⁸¹ Gespreksverslagen Tele2 en Ziggo, december 2010.

¹⁸² Commentaar van YouCa op de Voorlopige bevindingen OPTA marktanalyses 2011, 29 april 2011.

xxxxxxxxxx]. Andere aanbieders dan kabelaanbieders [**Vertrouwelijk**: xxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxx]. De verwachting van meerdere partijen is dat contenttarieven de komende jaren zullen stijgen.¹⁸³

238. Naast de tarieven voor content is ook het verkrijgen van een contract voor content een toetredingsdrempel. Partijen dienen met aanbieders contracten af te sluiten om de televisiezender in hun pakket te mogen opnemen. In het verleden slaagden alternatieve partijen er niet in om voor alle zenders die UPC en Ziggo in hun standaardpakket aanboden contracten af te sluiten. Een belangrijke bottleneck was bijvoorbeeld BBC.¹⁸⁴ Recent heeft KPN BBC in haar pakket voor IPTV en digitale ether opgenomen en ook Reggefiber heeft een contract met BBC gesloten. Tele2 is het in 2010 ook gelukt om voor alle zenders uit het analoge standaardpakket van UPC en Ziggo een contract voor de content te sluiten. Dit was immers een voorwaarde voor de wederverkoop door Tele2 van het analoge standaardpakket van UPC en Ziggo, waarmee Tele2 in de zomer van 2010 was gestart. Tegelijk heeft Tele2 contracten voor digitale doorgifte gesloten. Sinds 1 juli 2011 biedt Tele2 ook BBC1 en 2 in het digitale standaardpakket aan.¹⁸⁵

239. Voor de levering van televisiediensten via internet kan gebruik worden gemaakt van de bestaande internetverbinding van de consument. Een partij die OTT-diensten aanbiedt via point-to-point internetverkeer (unicast) heeft geen kosten voor de uitrol van een netwerk of wholesale toegang tot een netwerk, maar wel kosten voor content servers, voorwaardelijke toegang, datatransmissie en decoders. Een partij die OTT-diensten aanbiedt via multicast heeft lagere kosten voor datatransmissie, maar moet wholesale (toegang)afspraken maken met internet service providers. Een OTT-partij moet ook de contentrechten verkrijgen. Tot op heden is één OTT-televisieaanbieder (Iphion) in een beperkt deel van Nederland actief met een lineair standaardpakket via glasvezel. Iphion werkt aan de uitbreiding van dit aanbod tot meer gebieden. YourTV poogt al enkele jaren een OTT-televisiedienst in de markt te zetten, waarbij zowel contracten voor content als afspraken voor multicast drempels bleken.¹⁸⁶

Analyse

240. Het belang van analoge televisie is om twee redenen relevant voor de analyse van de toetredingsdrempels. Ten eerste wordt analoge televisie slechts door twee infrastructuren aangeboden en kunnen de andere drie infrastructuren minder goed concurreren wanneer analoge televisie van groot belang zou zijn. Ten tweede gebruikt digitale televisie de beschikbare capaciteit van infrastructuren efficiënter dan analoge televisie. Hierdoor kunnen infrastructuren met minder capaciteit toch een breed televisieaanbod bieden en zijn meerdere aanbieders per infrastructuur mogelijk.

241. Waar het college in het omroepbesluit van 2009 constateerde dat zowel digitalisering als groei van alternatieve infrastructuren achterbleven bij verwachtingen en geen sprake was van een innovatieve markt,¹⁸⁷ constateert het college nu dat deze ontwikkelingen juist sneller gaan dan verwacht. Dankzij deze digitalisering, de meerdere platforms waarover digitale televisie wordt

¹⁸³ Beantwoording vragenlijst [**Vertrouwelijk**: xxxxxxxxxxxx] en gespreksverslag [**Vertrouwelijk**: xxxxxxxxxxxx], januari 2011.

¹⁸⁴ Zie onder meer <<http://www.nuzakelijk.nl/e-business/2240241/glasvezelabonnees-kijken-illegaal-bbc.html>>, <<http://www.kabelraden.nl/nieuws/ni/14836/antwoord-op-kamervragen-over-bbc/>>, juni 2011.

¹⁸⁵ <<http://www.tele2.nl/televisie-internet-bellen/zenderoverzicht.html>>, oktober 2011.

¹⁸⁶ Gespreksverslag YourTV/Iphion, december 2010.

¹⁸⁷ Paragraaf 10.3.1 van het omroepbesluit van 2009.

aangeboden en het toegenomen wholesaleaanbod voor het leveren van digitale televisiediensten zijn er meer mogelijkheden voor nieuwe en bestaande aanbieders in de televisiemarkt dan enkele jaren geleden.

242. Op basis van de cijfers weergegeven in paragraaf 3.4.6 constateert het college dat KPN de afgelopen jaren hard is gegroeid zonder een aanbod van analoge televisie en dat daarnaast andere partijen toetreden op basis van slechts digitale televisie. Dit draagt bij aan de conclusie dat het belang van analoge televisie is afgenomen ten opzichte van enkele jaren geleden en de analoge functionaliteit niet langer een hoge toetredingsdrempel van niet-voorbijgaande aard is. Het college merkt in dit verband tevens op dat Reggefiber via GlashartMedia in al zijn glasvezelgebieden analoge televisie wel (wholesale) aanbiedt, maar dat niet alle retailaanbieders op de netwerken van Reggefiber dit afnemen.

243. In het omroepbesluit van 2009 constateerde het college dat vrijwillige toegang tot televisietransmissieplatforms ondanks digitalisering uitbleef.¹⁸⁸ Inmiddels is er op een of meer niveaus toegang tot drie van de vijf infrastructuren. De mogelijkheid om toe te treden tot de retail televisiemarkt met een bestaand wholesaleaanbod via glasvezel, DSL of ether maakt dat de kosten van toetreding beperkter zijn geworden. Hiermee zijn inmiddels de grote telecomaandbieders T-Mobile en Vodafone toetreden. De kosten om toe te treden tot de markt met een eigen televisiedienst, waarbij het technische platform en de invulling van de dienst zelf worden bepaald, zijn echter nog steeds significant. De uitrol van een volledig eigen netwerk is weliswaar niet meer noodzakelijk om te kunnen toetreden, maar er zijn nog steeds significante kosten gemoeid met toetreding. Vooral wanneer een marktpartij ervoor kiest zelf een televisietransmissieplatform te ontwikkelen – al dan niet in combinatie met het zelf regelen van contentrechten zijn de kosten niet zodanig laag dat met geringe investeringen de markt kan worden betreden. Het college overweegt dat partijen met name via toetredingsvormen die hoge investeringen vergen, op langere termijn onafhankelijk en duurzaam kunnen concurreren.¹⁸⁹

244. Met betrekking tot contentrechten kan worden geconstateerd dat de prijzen voor de verschillende televisieaanbieders nog steeds niet uniform zijn, maar wel meer naar elkaar toe bewegen vergeleken met contenttarieven in 2008.¹⁹⁰ Het college constateert dat nieuwe aanbieders, mogelijk na lang onderhandelen, nu wel contracten verkrijgen met contentaanbieders en dat Tele2 dit voor het gehele pakket van zenders in de standaardpakketten van UPC en Ziggo in 2010 was gelukt. Ook Iphion is dit (lokaal) voor een OTT-dienst gelukt. Het college acht daarom het verkrijgen van contracten voor content een minder hoge toetredingsdrempel om actief te worden op de televisiemarkt dan enkele jaren geleden.

245. Er is nog geen grootschalig aanbod van OTT-televisie. Dit wijst er naar het oordeel van het college op dat er nog steeds technische dan wel contractuele drempels zijn om deze vorm van televisie aan te bieden. Het college verwacht dat, wanneer OTT-televisie van één partij zich tot een substituuut voor televisieaansluitingen ontwikkelt, dit op termijn kan bijdragen aan een verdere verlaging van de toetredingsdrempels en toetreding van nieuwe partijen tot de televisiemarkt.

¹⁸⁸ Paragraaf 10.3.3 van het omroepbesluit van 2009.

¹⁸⁹ Dit randnummer is aangevuld naar aanleiding van randnummer 534 van de Nota van Bevindingen (Annex D).

¹⁹⁰ Paragraaf 10.3.1 van het omroepbesluit van 2009.

Conclusie

246. Het college concludeert dat de televisiemarkt wordt gekenmerkt door hoge toetredingsdrempels. Op het moment dat een partij tot de markt wil toetreden met een eigen televisieplatform, zal zij alleen met significante investeringen over een langere periode hierin kunnen slagen. Het college constateert echter ook dat toetredingsdrempels de afgelopen jaren zijn verlaagd. Er is een commercieel wholesaleaanbod voor televisiediensten waardoor drempels voor nieuwe spelers lager zijn geworden. Hiermee zijn meerdere aanbieders toegetreden tot de markt, waaronder grote internationale partijen zoals T-Mobile en Vodafone. Ook zijn sommige aanbieders in staat geweest om zelf contentrechten te verwerven. De ontwikkeling van OTT-televisie zou op termijn verder kunnen bijdragen aan verlaging van de toetredingsdrempels. Omdat naar het oordeel van het college niet zonder meer kan worden vastgesteld dat niet wordt voldaan aan het eerste criterium, onderzoekt het college tevens het tweede criterium.

4.4 Criterium 2: de markt neigt niet naar daadwerkelijke mededinging

247. Het college zal hierna de relevante ontwikkelingen uiteenzetten en analyseren om te beoordelen of de structuur van de televisiemarkt al dan niet neigt naar daadwerkelijke concurrentie. Hierbij zal het college starten vanuit de marktpositie van de huidige spelers op de markt, en de ontwikkelingen schetsen die de marktaandelen de afgelopen periode hebben doorgemaakt (paragraaf 4.4.1). Vervolgens gaat het college in op marktontwikkelingen op dienstenniveau (paragraaf 4.4.2), om te constateren of daaruit kan worden geconcludeerd dat er sprake is van toenemende dynamiek. Daarna gaat het college in op de meer structurele factoren die van invloed zijn op het gedrag in de markt: de marktontwikkelingen op infrastructuurniveau (paragraaf 4.4.3) en op randapparatuurniveau (paragraaf 4.4.4). Ten slotte beschouwt het college of druk van potentiële concurrenten van buiten de markt zorgt voor verdere dynamiek en daarmee een neiging naar daadwerkelijke concurrentie (paragraaf 4.4.5).

4.4.1 Ontwikkeling marktaandelen en churn

Feiten

248. Marktaandelen zijn op diverse manieren te berekenen. Het college zal deze verschillende methoden hanteren bij de berekening van de marktaandelen. De ontwikkeling van de marktaandelen van de grootste aanbieders in de televisiemarkt is weergegeven in onderstaande tabellen voor achtereenvolgens:

- Ziggo verzorgingsgebied op basis van unieke klanten;
- UPC verzorgingsgebied op basis van unieke klanten;
- nationaal op basis van aansluitingen; en
- nationaal op basis van unieke klanten.

249. In de eerstvolgende tabellen zijn de regionale marktaandelen berekend op basis van het aandeel aansluitingen van de aangesloten locaties in het postcodegebied van het kabelnetwerk, opgegeven door marktpartijen in aanvullende vragenlijsten. Deze cijfers zijn voor KPN voor unieke

klanten; waarbij een klant met zowel DSL-IPTV als Digitenne geldt als één klant. Dit telt op tot minder dan 100%; in Ziggo gebied in Q4 2010 bijvoorbeeld tot 97%. Uit consumentenonderzoek (bijvoorbeeld Stichting KijkOnderzoek jaarlijks) is bekend dat 1 à 2% van de huishoudens geen televisie heeft. Dan blijft er nog een klein verschil over, dat mogelijk te verklaren is doordat het college niet 100% van de aanbieders van elektronische communicatiediensten bevrage, om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te minimaliseren.

Ziggo gebied	Q2 2008 volgens omroepbesluit 2009 ¹⁹¹	Q2 2008 huidige data	Q4 2008	Q2 2009	Q4 2009	Q2 2010	Q4 2010	Q2 2011
Ziggo	80-85%	80-85%	80-85%	80-85%	80-85%	75-80%	75-80%	70-75%
Tele2	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	-
KPN obv IPTV		-	-	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	-
KPN obv ether		-	-	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	-
KPN totaal	5-10%	-	-	5-10%	10-15%	10-15%	10-15%	-
Reggefiber	0-5%	-	-	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	-
CanalDigitaal	5-10%	-	-	-	5-10%	5-10%	5-10%	-

Tabel 16. Marktaandelen regionaal Ziggo verzorgingsgebied [OPENBARE VERSIE]. Bron: OPTA SMM en vragenlijsten.¹⁹²

250. Uit de cijfers blijkt dat het marktaandeel van Ziggo in haar verzorgingsgebied is gedaald van 80-85% [Vertrouwelijk: xxx%] in Q2 2008 naar 75-80% [Vertrouwelijk: xxx%] in Q4 2010 en 70-75% [Vertrouwelijk: xxx%] in Q2 2011. Het marktaandeel van KPN is in het verzorgingsgebied van Ziggo gestegen van 5-10% [Vertrouwelijk: xxx%] in Q2 2008 naar 10-15% [Vertrouwelijk: xxx%] in Q4 2010. Ook Tele2 en Reggefiber zijn in het verzorgingsgebied van Ziggo gegroeid, terwijl CanalDigitaal marktaandeel heeft ingeleverd.

UPC gebied	Q2 2008	Q4 2008	Q2 2009	Q4 2009	Q2 2010	Q4 2010	Q2 2011
UPC	75-80%	70-75%	70-75%	70-75%	65-70%	65-70%	65-70%
Tele2	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	-
KPN obv IPTV	-	-	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	-
KPN obv ether	-	-	Vertr	Vertr	Vertr	Vertr	-
KPN totaal	10-15%	-	10-15%	15-20%	15-20%	15-20%	-
Reggefiber	0-5%	-	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	-
CanalDigitaal	10-15%	-	-	5-10%	5-10%	5-10%	-

Tabel 17. Marktaandelen regionaal UPC verzorgingsgebied [OPENBARE VERSIE]. Bron: OPTA SMM en vragenlijsten.¹⁹²

251. Het marktaandeel van UPC is in haar eigen verzorgingsgebied gedaald van 75-80% [Vertrouwelijk: xxx%] in Q2 2008 naar 65-70% [Vertrouwelijk: xxx%] in Q4 2010 en 65-70% [Vertrouwelijk: xxx%] in Q2 2011. Het marktaandeel van KPN in het verzorgingsgebied van Ziggo is gestegen van 5-10% [Vertrouwelijk: xxx%] in Q2 2008 naar 10-15% [Vertrouwelijk: xxx%] in Q4

¹⁹¹ Er is een verschil tussen het marktaandeel van Ziggo genoemd in het omroepbesluit van 2009 en in de nu berekende serie. Dit is ontstaan door correcties van Ziggo.

¹⁹² Hoewel het regionale marktaandeel van Ziggo en UPC uit hun periodieke cijfers is op te maken, heeft het college de overige partijen voor Q2 2011 niet opnieuw om een regionale specificatie gevraagd.

2010. Ook Tele2 en Reggefiber zijn in het verzorgingsgebied van UPC gegroeid, terwijl CanalDigitaal marktaandeel heeft ingeleverd.

252. In onderstaande Figuur 12 zijn eerst de marktaandelen op nationaal niveau weergegeven berekend op basis van de structurele monitoring markten van het college op basis van aansluitingen. Dit is hoe het college de afgelopen jaren marktaandelen voor televisie op nationaal niveau heeft berekend. Hierbij worden echter klanten met zowel digitale ether als IPTV van KPN als twee abonnementen geteld. Dit leidt tot een klein doch oplopend verschil met Tabel 18 daaronder.

	31-12-2008	30-6-2009	31-12-2009	30-6-2010	31-12-2010	30-6-2011
CAIW	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
CANALDIGITAAL	[10-15%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]
COGAS	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
DELTA	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
HERTZINGER	[0-5%]	[0-5%]	-	-	-	-
KPN	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[15-20%]	[15-20%]	[15-20%]
REGGEFIBER	-	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
TELE2	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
T-MOBILE	-	-	-	-	[0-5%]	[0-5%]
UPC	[25-30%]	[25-30%]	[25-30%]	[25-30%]	[25-30%]	[20-25%]
ZIGGO	[40-45%]	[40-45%]	[40-45%]	[40-45%]	[40-45%]	[40-45%]

Figuur 12. Marktaandelen nationaal op basis van aansluitingen [OPENBARE VERSIE]. Bron: OPTA SMM.

253. Op nationaal niveau was het marktaandeel van UPC in Q2 2008 25-30% [**Vertrouwelijk**: xxx%] en in Q2 2011 20-25% [**Vertrouwelijk**: xxx%]. Van Ziggo was het nationale marktaandeel in Q2 2008 45-50% [**Vertrouwelijk**: xxx%] en in Q2 2011 40-45% [**Vertrouwelijk**: xxx%]. Het nationale marktaandeel van KPN is gegroeid van 5-10% [**Vertrouwelijk**: xxx%] in Q2 2008 naar 15-20% [**Vertrouwelijk**: xxx%] in Q2 2011. De stijging van het marktaandeel van KPN werd in eerste instantie veroorzaakt door de groei van het aantal abonnementen op digitale ether, en vanaf medio 2010 door de groei van het aantal IPTV abonnementen. Tezamen met Reggefiber (GlashartMedia), waarin KPN gedeeltelijk zeggenschap heeft, had KPN in Q2 2011 20-25% [**Vertrouwelijk**: xxx%] marktaandeel nationaal. In 2011 wint ook T-Mobile/Online marktaandeel.¹⁹³ Uit de recente kwartaalcijfers van marktpartijen maakt het college op dat de trends van daling bij UPC en Ziggo en de groei bij in elk geval KPN, Tele2 en T-Mobile/Online zich ook in Q3 2011 doorzetten.¹⁹⁴

¹⁹³ Bron: OPTA SMM.

¹⁹⁴ Bron: OPTA SMM en openbare kwartaalcijfers Q3 2011 KPN, UPC en Ziggo.

254. In Tabel 18 hieronder zijn de nationale marktaandelen weergegeven voor unieke klanten. Hiervoor zijn de OPTA SMM cijfers van KPN in het figuur hierboven ontubbeld voor klanten die zowel een IPTV als een digitale ether aansluiting van KPN afnemen in een combinatieabonnement. Deze tellen in Figuur 12 namelijk als twee klanten, waardoor de totale marktomvang en het marktaandeel van KPN licht worden overschat. Dit is relevant omdat het aantal klanten van KPN dat zowel IPTV als digitale ether gebruikt, sinds medio 2009 toeneemt en de overschatting bij gebruik van de eerdere methode dus toeneemt. De marktaandelen ontwikkelen zich bij beschouwing van unieke klanten in dezelfde richting, echter iets langzamer bij KPN, UPC en Ziggo. Het marktaandeel van Tele2 en CanalDigitaal vallen bij deze methode licht groter uit.

Nationaal – unieke klanten	Q2 2009	Q4 2009	Q2 2010	Q4 2010	Q2 2011
Ziggo	40-45%	40-45%	40-45%	40-45%	40-45%
UPC	25-30%	25-30%	25-30%	25-30%	25-30%
KPN	10-15%	10-15%	10-15%	15-20%	15-20%
Tele2	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
CanalDigitaal	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%
Reggefiber	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
T-Mobile/Online	-	-	-	0-5%	0-5%
Overig kabel	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%

Tabel 18. Marktaandelen nationaal op basis van unieke klanten [OPENBARE VERSIE]. Bron: OPTA SMM en vragenlijsten.

255. Het college dient naast historische marktontwikkelingen tevens prospectieve marktontwikkelingen mee te wegen in zijn marktanalyses. In opdracht van het college hebben AT Kearney & Telecompaper daarom onderzoek gedaan naar toekomstige relevante marktontwikkelingen en vier scenario's ontwikkeld voor de (consumenten)markten voor vaste telefonie, internettoegang en televisie tot eind 2014. De scenario's hebben als uitgangspunt enerzijds dat relatief zekere ontwikkelingen in alle scenario's worden meegewogen en anderzijds dat juist de onzekere doch impactvolle ontwikkelingen de verschillende uitkomsten van de scenario's bepalen. AT Kearney & Telecompaper zijn van mening dat de scenario's vanwege de onzekerheden alle vier even (on)waarschijnlijk zijn en geïnterpreteerd moeten worden als uitersten waartussen de toekomstige ontwikkelingen van bijvoorbeeld de marktaandelen zich zullen bewegen. Het college neemt de ruime bandbreedtes van voorspelde marktaandelen over om in de marktanalyses tot robuuste resultaten te komen en onzekere, belangrijke marktontwikkelingen voldoende mee te wegen.

256. AT Kearney & Telecompaper zijn in opdracht van het college bij hun scenario's uitgegaan van de retailmarktafbakeningen in de marktanalysebesluiten van 2008 en 2009 en de regulerings situatie begin 2011. Uit het onderzoek van AT Kearney & Telecompaper blijkt dat van de 35 ontwikkelingen die betrekking hebben op de televisiemarkt, de ontwikkelingen met de meeste impact en grootste onzekerheid zijn:

- i) OTT-diensten die de tien meest bekeken zenders omvatten; en
- ii) het gebundeld afnemen van vaste en mobiele diensten.

257. Deze twee ontwikkelingen vormen de basis voor de scenario's die AT Kearney & Telecompaper hebben uitgewerkt, en op basis waarvan zij inschattingen hebben gemaakt voor de toekomstige ontwikkeling van marktaandelen in de televisiemarkt. Voor een samenvatting van de vier scenario's, zie Figuur 3 in paragraaf 3.3.

Totaal per partij	Marktaandelen	Gemiddelde verwachting			
Partij	Q2 2010	Sc 1	Sc 2	Sc 3	Sc 4
KPN	15-20%	10-15%	10-15%	20-25%	20-25%
Ziggo	40-45%	35-40%	35-40%	30-35%	35-40%
UPC	25-30%	20-25%	20-25%	20-25%	20-25%
CanalDigitaal	5-10%	5-10%	0-5%	5-10%	5-10%
Tele2	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
T-Mobile/Online	-	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Vodafone	-	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
OTT partijen	-	5-10%	5-10%	0-5%	0-5%
Overig	5-10%	5-10%	0-5%	0-5%	5-10%

Tabel 19. Prospectieve inschatting marktaandelen televisie nationaal in 2014 in vier scenario's [OPENBARE VERSIE]. Bron: AT Kearney & Telecompaper.

258. Zoals blijkt uit de bovenstaande tabel dalen in drie van de vier scenario's de (landelijke) marktaandelen van UPC en Ziggo. In één scenario blijven de marktaandelen van UPC en Ziggo gelijk. Het marktaandeel van KPN stijgt in twee scenario's en blijft in één scenario stabiel. Verder verwachten AT Kearney & Telecompaper potentieel toetreding en groei van enerzijds T-Mobile/Online en Vodafone en anderzijds OTT-partijen.

259. Wanneer de scenariovoorspellingen van AT Kearney & Telecompaper voor UPC en Ziggo worden omgerekend naar hun regionale marktaandeel, leidt dit tot een bandbreedtevoorspelling van 55-64% voor UPC in eigen verzorgingsgebied eind 2014 en 62-71% voor Ziggo in eigen verzorgingsgebied eind 2014.¹⁹⁵

260. Bij beschouwing van de overstapcijfers over de afgelopen periode, weergegeven in Figuur 10 in het vorige hoofdstuk,¹⁹⁶ blijkt dat de netto churn van televisiediensten relatief stabiel negatief is voor UPC en Ziggo. Dit betekent dat zowel UPC als Ziggo maandelijks aansluitingen verliezen. Voor KPN geldt het omgekeerde: KPN wint netto constant klanten, waarbij opvalt dat tot 2010 digitale ether met name verantwoordelijk was voor deze positieve churn. Vanaf 2010 is het DSL-IPTV product van KPN voor het grotere gedeelte verantwoordelijk voor de groei in televisieaansluitingen van KPN. KPN heeft daarnaast recent aangekondigd meerdere retailaanbieders van Reggefiber en Reggeborgh over te zullen nemen, waaronder XMS en ConceptsICT, waardoor KPN op de retail televisiemarkt naar verwachting sneller groeit.¹⁹⁷ [Vertrouwelijk: xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx] Tele2 en Reggefiber [Vertrouwelijk: xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx] CanalDigitaal [Vertrouwelijk: xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx].

¹⁹⁵ Berekening van het college op basis van AT Kearney & Telecompaper.

¹⁹⁶ Zie ook openbare kwartaalcijfers KPN, UPC en Ziggo.

¹⁹⁷ Persbericht KPN, *KPN versterkt betrokkenheid glasvezeldiensten en uitrol in Nederland*, 9 november 2011. Deze overnames worden nog beoordeeld door de NMa.

261. Volgens YouCa beweegt de markt niet wezenlijk en is het aantal kabelaansluitingen de afgelopen jaren slechts beperkt gedaald.¹⁹⁸ Volgens een analyse van BAIN voor Ziggo zijn consumenten in de afgelopen vijf jaar juist voor circa 45% van alle consumentenabonnementen op televisie, internet en telefonie overgestapt naar een andere aanbieder en is de sector en de televisiemarkt wel in beweging.¹⁹⁹

Analyse

262. Het marktaandeel en de ontwikkeling daarin laten zien dat UPC en Ziggo marktaandeel verliezen ten opzichte van andere aanbieders in de markt, en dan met name KPN. Tele2, Reggefiber en nieuwkomer T-Mobile/Online groeien ook, doch minder snel dan KPN. Alhoewel een daling van marktaandeel alleen niet voldoende is om te kunnen concluderen dat er sprake is van een markt die neigt naar daadwerkelijke concurrentie, toont deze ontwikkeling wel aan dat UPC en Ziggo in ieder geval enige concurrentiedruk ervaren van andere aanbieders in de markt. Ook is de daling van de marktaandelen van UPC en Ziggo constant over een langere periode, terwijl andere aanbieders constant groeien over dezelfde periode.

263. De marktaandelen van UPC en Ziggo zijn echter nog steeds hoog. Wanneer deze regionale marktaandelen worden vergeleken met de eerstvolgende grootste twee aanbieders in de verzorgingsgebieden – KPN en CanalDigitaal – dan kan worden gesteld dat er sprake is van een asymmetrie in marktaandelen. Een groot marktaandeel wordt gezien als een belangrijke indicatie van een machtspositie in de mededingingsjurisprudentie. Tegelijkertijd is een groot marktaandeel alleen niet voldoende is om een machtspositie aan te tonen; het feit dat een onderneming met een groot marktaandeel op een bepaalde markt geleidelijk marktaandeel verliest, kan ook duiden op een markt die neigt naar concurrentie.²⁰⁰

Subconclusie

264. De SMM cijfers en onderzoeken laten zien dat enerzijds de marktaandelen van de kabelaanbieders dalen ten gunste van met name KPN, maar anderzijds dat UPC en Ziggo nog steeds over (relatief) grote marktaandelen beschikken ten opzichte van de overige spelers in de markt. Het college kan daarom op basis van marktaandeel alleen geen eenduidige conclusie trekken of de markt al dan niet neigt naar daadwerkelijke mededinging.

4.4.2 Ontwikkelingen op dienstenniveau

265. De ontwikkelingen in het dienstenaanbod en de tariefontwikkelingen geven nader inzicht in de dynamiek op de markt. Bij de ontwikkelingen in het dienstenaanbod is het relevant om te kijken naar de verbeteringen van bestaande diensten of introductie van nieuwe diensten en de rol die de verschillende partijen daarin spelen. Bij de analyse van de tarieven gaat het om een analyse van de tariefstructuur, de tariefniveaus en de ontwikkelingen daarin. Deze ontwikkelingen geven zicht op de intensiteit van de concurrentie.

¹⁹⁸ Commentaar van YouCa op de Voorlopige bevindingen OPTA marktanalyses 2011, 29 april 2011.

¹⁹⁹ Ziggo, Nederlandse Telecom Landschap, mei 2011.

²⁰⁰ Het college hanteert in deze pragraaf marktaandelen op basis van afzet. Het college verwijst naar randnummers 556-557 van de Nota van Bevindingen (Annex D) voor toelichting waarom hij marktaandelen op basis van omzet op deze markt en voor deze analyse niet hanteert.

Feiten

266. De televisiemarkt wordt gekenmerkt door een groot aantal ontwikkelingen in het aanbod van televisiediensten. De aangeboden content is sterk gegroeid in de afgelopen jaren. Zo omvat het standaardpakket van de meeste aanbieders in alle gevallen de belangrijkste televisiezenders (zie Tabel 14 in paragraaf 3.4.6). Medio 2011 voegden KPN²⁰¹, GlashartMedia en Tele2²⁰² allen BBC1 en 2 toe aan hun standaardpakketten. De meeste aanbieders bieden inmiddels een groot aantal plus- en themapakketten aan (zie Tabel 4 in paragraaf 3.4.3).

267. Daarnaast nemen de beeldkwaliteit en de diversiteit van de televisiediensten toe door transitie van analoge naar digitale televisiesignalen. In Tabel 2 in paragraaf 3.4.2 is de groei van digitale televisiediensten weergegeven. In paragrafen 3.4.2 en 4.3 heeft het college reeds geconcludeerd dat de digitalisering sneller is gegaan dan werd verwacht, nu medio 2011 72% van de huishoudens reeds digitale televisie afneemt. Ook heeft een aanzienlijk aandeel consumenten al digitale televisie op 'extra' toestellen (37% eind 2010).²⁰³

268. Binnen deze trend naar digitalisering past ook dat kabelaanbieders CAIW en REKAM analoge televisie eind 2010 hebben afgeschakeld. Ziggo heeft het analoge televisiepakket medio 2011 verkleind van 30 naar 25 zenders, om daarmee ruimte te creëren voor digitale televisiezenders. Aanbieders bieden ook steeds meer HD-kanalen,²⁰⁴ wat door aanbieders wordt gezien als een onderscheidende factor.²⁰⁵ CanalDigitaal biedt eind 2011 standaard HD-kanalen in alle pakketten aan. Daarnaast zijn enkele partijen gestart met het aanbieden van 3DTV; de verwachting is dat deze ontwikkeling in de komende jaren slechts een beperkte impact op de markt zal hebben.²⁰⁶

269. Aanbieders bieden ook steeds meer mogelijkheden om programma's op andere momenten te kijken door ofwel programma's op te nemen ofwel door diensten zoals programma gemist (of diensten met een vergelijkbare naam). Ten slotte bieden alle aanbieders video-on-demand aan (zie paragraaf 3.4.4).²⁰⁷ UPC kondigde medio 2011 aan de video-on-demand catalogus grafisch te vernieuwen en uit te breiden van 300 naar 2.000 films. KPN biedt nu 1.500 films aan. UPC breidt daarnaast mogelijkheden uit om hele series programma's on-demand te kopen. UPC, Ziggo, KPN, Samsung, Warner, Walt Disney, Sony Pictures, Dutch FilmWorks en A-Film zijn recent samen gestart met een campagne vanuit Stichting Video-on-demand om het gebruik van video-on-demand in Nederland te stimuleren.²⁰⁸ KPN kondigde begin juni aan in juli 2011 bij IPTV via glasvezel tien HD-zenders in het standaardpakket door te geven en het tarief voor het HD-pluspakket te verlagen.²⁰⁹

270. Ook op gebied van (mobiele) internettelevisie en integratie van televisie met internet en een thuisnetwerk ontwikkelen aanbieders nieuwe, aanvullende televisiediensten voor hun abonnees. KPN biedt sinds september 2011 de meest bekeken televisiekanalen ook draadloos in huis aan op tablets voor bundelabonnees. Dit is kort daarna ook door Ziggo geïntroduceerd.²¹⁰ UPC werkt aan een

²⁰¹ <<http://www.totaaltv.nl/?action=nieuws&id=4933>>, oktober 2011.

²⁰² <<http://www.tele2.nl/televisie-internet-bellen/zenderoverzicht.html>>, oktober 2011.

²⁰³ Veldkamp (2011), tabel 3.

²⁰⁴ Telecompaper (2011), *Ontwikkelingen TV 2008-2010*, blz. 10.

²⁰⁵ AT Kearney & Telecompaper (2011), blz. 58.

²⁰⁶ AT Kearney & Telecompaper (2011), blz. 61.

²⁰⁷ Telecompaper (2011), *Ontwikkelingen TV 2008-2010*, blz. 11.

²⁰⁸ <<http://www.totaaltv.nl/?action=nieuws&id=5479>>, 10 juni 2011.

²⁰⁹ <<http://www.totaaltv.nl/?action=nieuws&id=5476>>, <<http://www.totaaltv.nl/?action=nieuws&id=5472>>, 10 juni 2011.

²¹⁰ <<http://www.totaaltv.nl/?action=nieuws&id=6294>>, <<http://www.totaaltv.nl/?action=nieuws&id=6227>>, oktober 2011.

<<https://www.ziggo.com/nl/over-ziggo/producten-en-diensten/live-tv-op-de-ipad/>>, december 2011.

nieuwe settopbox 'Horizon', waarin internettelevisie en het thuisnetwerk worden geïntegreerd.²¹¹ Ziggo werkt aan het interactief maken van de reeds aanwezige decoders bij digitale abonnees.^{212,213}

271. In Annex B heeft het college geconcludeerd dat er geen sprake is van een separate markt voor bundels van vaste telefonie, internet en televisie. Bundels geven aanbieders wel de mogelijkheid hun positie op de individuele productmarkten te versterken. Vrijwel alle aanbieders op de markt bieden televisiediensten aan in combinatie met internet en vaste telefonie. UPC en Ziggo bieden ten opzichte van een belangrijk deel van de concurrenten grotere internetcapaciteit aan. Alleen aanbieders die diensten leveren over glas, bieden vergelijkbare of grote internetcapaciteit.²¹⁴ Op het gebied van triple-playbundels hebben UPC en Ziggo de hoogste marktaandelen op nationaal niveau. Hun aandelen dalen ten gunste van met name KPN (zie Tabel 20).

	Q2 2008	Q2 2011
Ziggo	45-50%	40-45%
UPC	30-35%	25-30%
KPN	10-15%	20-25%
Tele2	0-5%	0-5%
T-Mobile/Online	-	0-5%
Overige kabelaanbieders	0-5%	0-5%
Overige niet-kabel aanbieders	-	0-5%

Tabel 20. Landelijk aandeel in triple-playbundels [OPENBARE VERSIE]. Bron: OPTA SMM.

272. YouCa geeft aan dat de focus in elektronische communicatiemarkten verschuift naar concurrentie op televisiediensten. YouCa acht de verhoudingen in televisiedistributie van belang voor de toekomstige groeimogelijkheden in alle media- en telecommunicatiemarkten.²¹⁵ Ook volgens KPN is televisie, en de mogelijkheid tot HDTV en 3DTV, het leidende product voor de consument bij de keuze voor een bundel. De televisiemarkt heeft zo gevolgen voor andere consumentenmarkten.²¹⁶ Volgens Ziggo is de markt steeds meer gesegmenteerd en spelen aanbieders hierop in door verschillende televisiediensten en bundels aan te bieden. De afgelopen jaren zijn innovatieve televisiediensten ontwikkeld en deze worden nu al in een instappakket aangeboden. Nederland loopt daarmee voorop in vergelijking met andere landen volgens Ziggo op basis van analyses van BAIN. Ook met de bundels van diensten loopt Nederland voorop.²¹⁷ Ziggo wijst op een aanbod van meer dan vijftig bundels met televisie en tot acht aanbieders van televisiediensten en dertig televisieproposities per huishouden.²¹⁸

273. De tariefniveaus voor analoge en digitale televisiediensten op een, twee of drie televisietoestellen zijn in Figuur 8 in paragraaf 3.4.6 weergegeven inclusief eenmalige kosten en kortingen. Figuur 13 geeft de ontwikkeling van maandelijkse abonnementsstarieven weer voor digitale televisie, gebaseerd op gebruik voor één televisietoestel. De tarieven voor de analoge televisiediensten zijn de afgelopen jaren met ongeveer de inflatie gestegen. Tegelijkertijd wordt het

²¹¹ < <http://www.tvinformatie.com/upc-introduceert-horizon-settopbox>>, oktober 2011.

²¹² <<http://www.totaaltv.nl/index.php?action=nieuws&id=7069>>, december 2011.

²¹³ Dit randnummer is toegevoegd naar aanleiding van randnummer 561 van de Nota van Bevindingen (Annex D).

²¹⁴ Telecompaper (2011), *Ontwikkelingen bundels 2008-2010*, blz. 6.

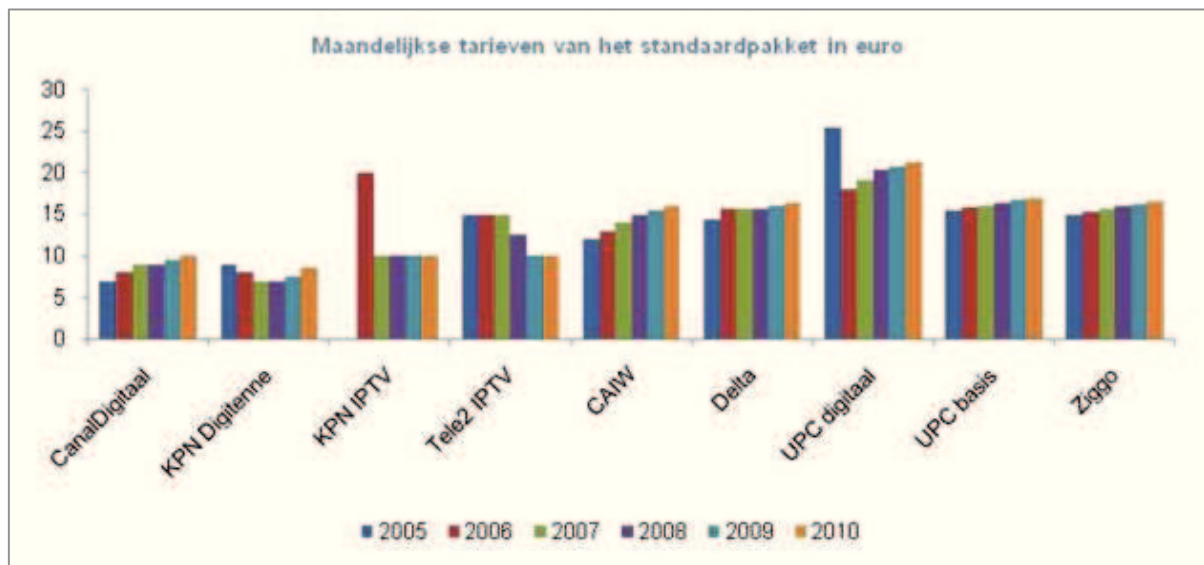
²¹⁵ Commentaar van YouCa op de Voorlopige bevindingen OPTA marktanalyses 2011, 29 april 2011.

²¹⁶ KPN, presentatie *IG Marktafbakening*, ten kantore van het college tijdens IG 25 januari 2011.

²¹⁷ Ziggo, Nederlandse Telecom Landschap, mei 2011.

²¹⁸ Ziggo, Nederlandse Telecom Landschap, mei 2011.

analoge pakket bij diverse aanbieders verkleind. Tarieven voor het standaardpakket digitale televisie zijn over het algemeen ook gestegen. Het gemiddelde tarief dat eindgebruikers betalen voor het standaardpakket is echter gedaald. Dit komt omdat een deel van de eindgebruikers is overgestapt van de kabel naar goedkopere concurrenten. Daarnaast wordt televisie steeds vaker in een bundel met internet en vaste telefonie afgenomen (bij kabelbedrijven, KPN, Tele2 en glasvezelaanbieders). De tarieven van bundels met televisie zijn in het algemeen gedaald in de afgelopen jaren,²¹⁹ en bieden consumenten een groot voordeel tot 23% (zie Annex B.1.1). Omdat eindgebruikers meer extra pakketten en televisie op aanvraag afnemen, is het totale bedrag dat zij aan televisie uitgeven wel gestegen.



Figuur 13. Tariefontwikkeling analoge en digitale televisie. Bron: websites aanbieders.

274. Volgens BAIN zijn de tarieven van UPC en Ziggo internationaal gezien laag; € 17 tegenover ruim € 21 als Europees gemiddelde.²²⁰

Analyse

275. Het college constateert dat de televisiemarkt wordt gekenmerkt door een veelheid aan ontwikkelingen in het dienstenaanbod. Deze ontwikkelingen doen zich voor op een groot aantal dimensies van de televisiedienst (content, kwaliteit en kijkmoment) en niet alleen bij UPC en Ziggo, maar ook bij andere aanbieders, zoals KPN, Tele2, T-Mobile/Online en CanalDigitaal.

276. In het bijzonder geldt dat door de snelle digitalisering het concurrentievoordeel dat UPC en Ziggo ontleenden aan hun aanbod van analoge televisie sterk is verminderd. Dit geldt zowel voor het kijken van televisie op het hoofdtoestel als voor de extra toestellen. In 2009 had het college geconcludeerd dat de analoge functionaliteit nog lang belangrijk zou blijven voor eindgebruikers; de digitalisering is echter sneller gegaan dan in 2009 was verondersteld. In paragraaf 4.3 heeft het college reeds geconcludeerd dat het belang van analoge televisie geen hoge toetredingsdrempel

²¹⁹ Telecompaper (2011), *Ontwikkelingen bundels 2008-2010*, blz. 7 en 12.

²²⁰ Ziggo, Nederlandse Telecom Landschap, mei 2011.

meer vormt. Het college overweegt dat analoge televisie ook als expansiedrempel, als belemmering om te groeien als toetreders, sterk afneemt.²²¹

277. Op het gebied van digitale televisie zijn er meer aanbieders dan op het gebied van analoge televisie, zodat digitalisering ertoe leidt dat UPC en Ziggo meer concurrentiedruk ondervinden. Het college constateert derhalve dat vanwege de snellere digitalisering de concurrentiedruk ook sneller is toegenomen dan in 2009 was verondersteld.

278. UPC en Ziggo ontlene een voordeel aan het feit dat zij hun televisiediensten kunnen aanbieden in bundels met internettoegang en vaste telefonie. Dit voordeel ontlene UPC en Ziggo met name aan de grote capaciteit van het coaxnetwerk, waardoor zij in staat zijn om een uitgebreid televisieproduct in combinatie met een grotere internetdownloadcapaciteit aan te bieden. UPC en Ziggo ontlene bij bundels ook voordeel aan het verschil in overstapafspraken tussen verschillende diensten. Waar voor internet en telefonie overstapafspraken tussen aanbieders bestaan, is dit voor televisie en bundels met televisie niet zo. Hierdoor is het voor klanten iets eenvoudiger om over te stappen naar een kabelaanbieder dan van een kabelaanbieder naar een alternatieve aanbieder.²²² Het concurrentievoordeel voor UPC en Ziggo in bundels uit zich in het hoge aandeel in triple-playbundels. Het college is van oordeel dat UPC en Ziggo door deze positie in staat zijn om hun verlies aan televisieaansluitingen te beperken en het verlies aan televisieomzet te compenseren door een hogere omzet op internet en vaste telefonie.

279. Het aanbod van bundels met televisie van andere aanbieders neemt echter toe. Het aandeel van andere aanbieders in de afname van triple-playbundels groeit. Bundels met televisiediensten over het kopernetwerk hebben tot dusverre een nadeel ten opzichte van bundels over het coaxnetwerk omdat de capaciteit van het kopernetwerk beperkter is. Dit nadeel neemt echter af door de investeringen in het verhogen van de capaciteit van het kopernetwerk. Daarnaast geldt dat door verdere investeringen in de uitrol van glas andere aanbieders ook in toenemende mate bundels in de markt kunnen aanbieden die vergelijkbaar zijn met de bundels die UPC en Ziggo aanbieden. Het voordeel dat UPC en Ziggo ontlene aan de bundels met televisie neemt derhalve af.

280. De ontwikkelingen in de tarieven geven geen duidelijke indicatie die wijst op toename dan wel afname van de concurrentie. Over het geheel stijgen de tarieven van losse televisieabbonementen en dalen de tarieven van bundels met televisie. Naar het oordeel van het college past deze ontwikkeling in de strategie van bedrijven om bundels te leveren en de behoefte van consumenten om bundels af te nemen. Het college ziet de tariefstijgingen van KPN met name als prijscorrecties op initieel lage prijzen om marktaandeel en naamsbekendheid te verwerven. Daarnaast kunnen tariefstijgingen het gevolg zijn van hogere inkoopkosten voor de content, zoals aangegeven door partijen.

Subconclusie

281. Het college is van oordeel dat de televisiemarkt zich inmiddels kenmerkt door een toenemende dynamiek in het dienstenaanbod. In een dynamische markt kunnen nieuwe aanbieders zich makkelijker onderscheiden van UPC en Ziggo. Steeds meer eindgebruikers kiezen voor digitale televisiediensten. De meeste consumenten kunnen inmiddels uit meerdere platforms kiezen voor

²²¹ Dit randnummer is aangevuld naar aanleiding van randnummer 595 van de Nota van Bevindingen (Annex D).

²²² Dit punt is toegevoegd naar aanleiding van randnummer 436 van de Nota van Bevindingen (Annex D).

digitale televisie inclusief een groot aantal aanvullende televisiediensten. Het voordeel dat UPC en Ziggo vanwege hun analoge televisieaanbod hebben ten opzichte van concurrenten is kleiner geworden. UPC en Ziggo ontleen een voordeel aan de bundeling van televisie met internet en vaste telefonie. Dit voordeel neemt door investeringen in koper en glas af. Het college is van oordeel dat op basis van de ontwikkelingen op dienstniveau niet kan worden geconcludeerd dat de markt niet neigt naar daadwerkelijke concurrentie.

4.4.3 Ontwikkelingen op infrastructuurniveau

282. In deze paragraaf gaat het college in op de verwachte mate van concurrentie aan de hand van functionele kenmerken van kabelnetwerken en de ontwikkeling van de concurrerende televisie-infrastructuren. De relevante vraag voor een beoordeling van de neiging naar daadwerkelijke concurrentie is namelijk niet slechts of infrastructuren tot de televisiemarkt behoren, maar ook in welke mate zij een substituuft vormen voor en concurrentiedruk zullen uitoefenen op de diverse televisiediensten van Ziggo en UPC. Het college beschouwt hiervoor de ontwikkeling van dekking, mogelijkheden voor verschillende diensten en multiroom televisie en marktaandeel op infrastructuurniveau. Het college concludeert dat de komende jaren met name van koper en glasvezel toenemende concurrentiedruk op kabel uitgaat.

Feiten

283. De infrastructuren in de televisiemarkt verschillen in de mate waarin zij huishoudens kunnen bereiken. In Tabel 15 heeft het college weergegeven wat de huidige en verwachte dekking is van de beschikbare infrastructuren waarover televisiediensten geleverd worden op in elk geval één televisietoestel. Alle infrastructuren zijn zowel in UPC gebied, Ziggo gebied als landelijk aanwezig.

284. De dekking van glasvezel en de capaciteit van koper wordt naar verwachting de komende jaren uitgebreid. Voor glasvezel betreft dit een fysieke uitbreiding van het aansluitnet naar meer huishoudens. De afgelopen jaren is de uitrol van glasvezel sneller gegaan dan verwacht; de dekking is inmiddels 11% in Q3 2011. De groei van televisiediensten via glasvezel is eerst ongeveer volgens verwachting verlopen en vervolgens in 2011 versneld.^{223, 224} AT Kearney & Telecompaper schatten in dat glasvezel groeit tot 16-24% dekking van Nederlandse huishoudens eind 2014. Recent kondigde KPN aan in 2013 via Reggefiber's glasvezelnetwerk 21% van de huishoudens te zullen bereiken en eerder gaven KPN en Reggefiber aan het college aan eind 2014 een bereik van [**Vertrouwelijk:** xxx%] gepland te hebben.²²⁵ Verder vooruitkijkend heeft Telecompaper een verwachting van ruim 32% dekking eind 2015 aangegeven.²²⁶

285. Voor koper geldt dat niet de fysieke dekking van het aansluitnetwerk wordt uitgebreid, maar dat de capaciteit wordt vergroot door investeringen van KPN en andere DSL-aanbieders. Met een grotere capaciteit kunnen DSL-IPTV aanbieders meer huishoudens bereiken met televisiediensten en kunnen zij meer televisiediensten tegelijkertijd aanbieden (multiroom) in hogere kwaliteit (HD). AT Kearney & Telecompaper geven aan dat zij het aannemelijk achten dat met name KPN in DSL zal investeren

²²³ Telecompaper, *Fibre-to-the-Home in Nederland*, 8 mei 2008, geciteerd in de drie-criteriatoets in de vernietigde marktbesluiten omroep 2009, paragraaf 10.4.1. Dit randnummer is aangevuld naar aanleiding van randnummer 583 van de Nota van Bevindingen (Annex D).

²²⁴ Vergelijking van het college van de voorspelling van VKA (2008) voor eind 2011 met OPTA SMM Q2 2011.

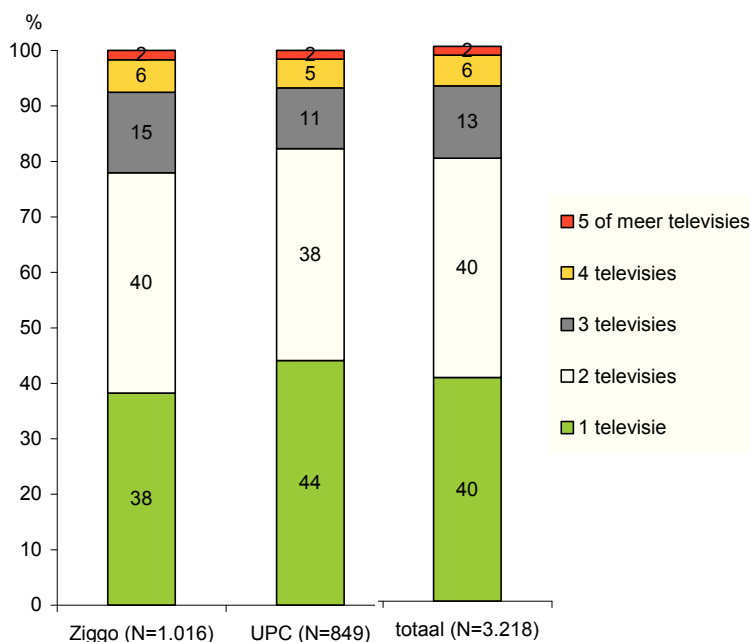
²²⁵ KPN, *Strategie 2015*, mei 2011 en beantwoording vragenlijst door KPN en Reggefiber, januari 2011.

²²⁶ Telecompaper, *Ftth in the Netherlands 2011*, juni 2011.

daarop van invloed. Omdat deze aspecten worden meegewogen bij de keuze voor een aanbieder, wordt de mate van concurrentie tussen de infrastructuren dus ook beïnvloed door de mogelijkheid om HDTV, diensten op aanvraag en multiroom televisie te bieden.

291. Via kopernetwerken is ook HDTV mogelijk, maar de capaciteit van de kopernetwerken beperkt aanbieders tot nu in het aanbieden van een 'multiroom' HD-aanbod. Met de hiervoor genoemde investeringen kan KPN eind 2013 bij 76% internet in combinatie met HD-televisie op twee toestellen leveren.

292. Om goed te kunnen bepalen in welke mate koper een volwaardig alternatief vormt voor eindgebruikers die belang hechten aan multiroom, is relevant dat circa 60% van de huishoudens meer dan één televisietoestel bezit dat een signaal moet ontvangen. Uit afnemersonderzoek van Veldkamp volgt dat de Nederlandse huishoudens die een televisieabbonnement hebben, ongeveer 13 miljoen televisietoestellen in gebruik hebben, wat neerkomt op een gemiddelde van 1,9 televisietoestel per huishouden. De televisieverdeling per huishouden is weergegeven in onderstaande figuur. Circa 40% van de Nederlandse huishoudens heeft één televisietoestel, ongeveer 40% twee en circa 20% drie of meer.²³⁰ Naast televisietoestellen heeft 64% van de consumenten ook opnameapparatuur voor televisie. Het gaat dan bijvoorbeeld om een dvd-recorder, videorecorder of harddiskrecorder.



Figuur 14. Verdeling televisietoestellen per huishouden in Ziggo-gebied, UPC-gebied en Nederland. Bron: Veldkamp (2011), tabel 1.

293. Bij analoge televisie kunnen zonder extra kosten meerdere televisies worden aangesloten. Aanbieders bieden in toenemende mate diensten aan om op meerdere televisies of apparaten in het huis digitale televisie te kijken. KPN heeft een aanbod in de markt staan waarbij naast IPTV via koper voor de derde of volgende televisie een digitale etheraansluiting wordt geleverd.²³¹ Sinds medio 2011 biedt KPN twee decoders voor IPTV in één abonnement aan. Tele2 biedt ook de mogelijkheid twee

²³⁰ Hoewel Stichting KijkOnderzoek (2011) een lager gemiddeld aantal televisietoestellen van 1,7 per huishouden meet, is de verdeling van het aantal toestellen vergelijkbaar.

²³¹ <<http://www.kpn.com/prive/tv/al-kpn-televisie-klant/extra-televisie-aansluiten.htm>>, november 2011.

digitale decoders af te nemen voor IPTV over koper. Ook bij CanalDigitaal kunnen meerdere decoders worden afgenomen.²³²

294. Begin 2011 kon KPN IPTV op één televisie met recorder aanbieden aan circa **[Vertrouwelijk: xxx%]** van de huishoudens.²³³ Voor de levering van televisiediensten via DSL geldt dat de capaciteit beperkter is waardoor, met name op basis van ADSL2+, eindgebruikers in het algemeen slechts één televisietoestel konden aansluiten. Door de introductie van VDSL2 en nieuwe technieken kunnen zowel Tele2 als KPN in de komende jaren een groeiend aantal eindgebruikers een aanbod doen voor de ontvangst van IPTV op twee televisietoestellen.

295. Een ander punt van belang bij multiroom televisie, naast capaciteit, is installatiegemak in secundaire kamers. Voor analoge kabel en glas, DVB-C via kabel en glas en satelliet geldt dat men overwegend gebruik kan maken van bestaande bekabeling in huis, hoewel voor HD en interactieve televisie de bekabeling in huis soms dient te worden vervangen. Voor digitale ether is installatie van secundaire televisie met binnenantenne relatief gemakkelijk. Voor IPTV via DSL en glasvezel is voor secundaire toestellen mogelijk nieuwe bekabeling in huis nodig. KPN en Tele2 bieden hiervoor een zogenaamde 'draadloze' oplossing aan waarbij het signaal via bestaande stroompunten in huis wordt verspreid.

296. Via digitale ether wordt momenteel geen HDTV aangeboden. Digitale ether heeft vanwege het frequentiebereik een capaciteitsbeperking in het aantal zenders dat wordt doorgegeven en dit geldt nog sterker voor HD. Volgens AT Kearney & Telecompaper is met DVB-T2 technologie de capaciteit aanzienlijk te vergroten en kan daarmee een pakket met HD televisiezenders worden aangeboden. **[Vertrouwelijk: xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx]**.²³⁴

297. Mogelijkheden voor aanbieders van lineaire televisie via digitale ether en satelliet om ook televisiediensten op aanvraag te bieden, worden ontwikkeld in een standaard genaamd 'hybrid broadcast broadband', waarbij de aanvullende non-lineaire televisiediensten via OTT en connected televisietoestellen worden geboden. De NPO ontwikkelt dit begin 2011 al voor de Nederlandse publieke zenders.²³⁵

298. In Figuur 1 op pagina 23 is de ontwikkeling van het aantal televisieaansluitingen per infrastructuur weergegeven.

299. Volgens Ziggo is de consument te verleiden tot verschillende televisie-infrastructuren met gerichte marketing en uitleg. Ziggo noemt als voorbeeld het marketingbudget van KPN voor Digtenne in 2009 van circa € 16 miljoen en vervolgens een focus op IPTV met een marketingbudget van circa € 25 miljoen in 2010 en halvering van het Digtenne budget naar circa € 9 miljoen. KPN wint klanten met het televisieproduct waar zij de meeste marketing voor inzet.²³⁶

²³² Websites van de diverse aanbieders en antwoorden op de vragenlijst.

²³³ Antwoorden op de vragenlijsten.

²³⁴ Gespreksverslag KPN, december 2010 en in gesprekken begin 2011.

²³⁵ Presentatie NPO tijdens congres Connected TV van Telecompaper, 27 april 2010.

²³⁶ Ziggo, Nederlandse Telecom Landschap, mei 2011.

300. AT Kearney & Telecompaper hebben, rekening houdend met relevante marktontwikkelingen, een inschatting gemaakt van de landelijke marktaandelen per infrastructuur eind 2014 in vier scenario's, zie Tabel 21.

Totaal per	Marktaandelen	Gemiddelde verwachting 2014			
		Sc 1	Sc 2	Sc 3	Sc 4
infrastructuur	Q2 2010	Sc 1	Sc 2	Sc 3	Sc 4
Kabel	73%	65-70%	60-65%	55-60%	65-70%
Koper	15-25%	0-5%	10-15%	20-25%	10-15%
Fiber		0-5%	3,3%	0-5%	0-5%
Ether		5-10%	8,0%	10-15%	5-10%
Satelliet	5-10%	5-10%	5,0%	5-10%	5-10%
Breedband (OTT)	0%	5-10%	8,0%	0-5%	0-5%
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Analoog / digitaal					
Kabel - Analoog	37%	5-10%	5-10%	5-10%	10-15%
Kabel - Digitaal	36%	55-60%	50-55%	45-50%	50-55%

Tabel 21. Prospectieve marktaandelen per infrastructuur per scenario [OPENBARE VERSIE]. Bron: AT Kearney & Telecompaper, 2011.

Analyse

301. Het college acht vanwege de functionaliteit, glasvezel het meest volledige substituuft voor kabelnetwerken, voor zowel televisie als triple play. Naar verwachting groeit de dekking van glasvezel van 11% in Q3 2011 tot mogelijk een kwart van de huishoudens eind 2014 en groeit dit in de jaren daarna door. De afgelopen jaren laten zien dat er reeds overstap naar het beperkt aanwezige glasvezel is en de voorspelling is dat dit verder zal toenemen. Daarnaast geldt dat hoe groter het dekkingsgebied van glasvezel, hoe groter de kans dat er meerdere televisieplatforms op worden aangeboden van meerdere aanbieders. Het college verwacht dat de concurrentiedruk van glasvezel op kabel toeneemt.

302. Voor koper geldt dat de dekking bij iedere combinatie van diensten en kwaliteit anders is en dat zwaardere datastromen voor televisie aan minder huishoudens zijn te leveren. Wanneer het college uitgaat van dekking voor IPTV op één televisie, schat het college in dat KPN in 2014 meer dan 90% van Nederland zal kunnen voorzien van deze basis televisiedienst. Dit wordt nu tenslotte ook aangeboden op adressen waar geen 20 Mbit/s wordt gehaald met ADSL2+. Ook voor een zwaarder segment eindgebruiker neemt de dekking toe. Wanneer het college uitgaat van de recent aangekondigde dekking van KPN en bijvoorbeeld een zwaar televisieprofiel van een huishouden – met twee HD-toestellen, een HD-recorder, naast internet van 10 Mbit/s en telefonie waarvoor samen mogelijk tot 40 Mbit/s nodig is – schat het college in dat DSL ook dit zwaardere klantsegment in 2014 voor ruim driekwart zal kunnen bedienen.²³⁷

²³⁷ Er is discussie mogelijk over de benodigde bandbreedte voor internettoegang en televisie. Toch acht het college dit de meest reële schatting voor de komende paar jaar. Enerzijds lijkt het waarschijnlijk dat beeldcompressietechnieken verbeteren en kleinere streams voor televisie mogelijk worden dan 8 Mbit/s per HD-televisiestream. Anderzijds lijkt het enigszins onwaarschijnlijk dat een aanzienlijk klantsegment binnen enkele jaren daadwerkelijk tegelijkertijd behoefte heeft aan meer dan drie parallele HD-streams én meer dan 10 Mbit/s internet, of één HD stream én meer dan 30 Mbit/s internet.

303. Daarnaast geldt dat KPN's IPTV- en triple-playdekking via wholesaleproducten en co-invest modellen door andere DSL-aanbieders te repliceren is. Ook verwacht het college dat meer partijen televisie via DSL zullen gaan aanbieden. Het college verwacht daarom dat meerdere DSL-aanbieders de komende jaren een grote dekking voor brede, hoge kwaliteit televisiediensten hebben en dat de concurrentiedruk van koper toeneemt.

304. Digitale ether zal naar verwachting niet op korte termijn HDTV aanbieden of meer capaciteit of functionaliteit krijgen, maar kan als relatief goedkoop, draadloos en makkelijk basis televisieproduct nog steeds concurrentiedruk uitoefenen. Naar verwachting zal digitale ether bij toenemende klantbehoefte aan uitgebreide televisiediensten een substituut vormen voor een krimpend klantsegment. Het college schat daarom in dat er momenteel sterke en op termijn minder concurrentiedruk uitgaat van alleen digitale ether op kabelnetwerken. Wanneer digitale ether in aanvulling op DSL-IPTV wordt geleverd, geeft dit grotere concurrentiedruk.

305. Satelliet heeft geen capaciteitsbeperkingen voor lineaire televisie en kan in de toekomst mogelijk OTT-diensten op aanvraag bieden. Het college ziet echter dat satelliet als infrastructuur al enkele jaren krimpt. Ook heeft satelliet een nadeel vanwege de noodzakelijke installatie van schotels. Het college acht het mogelijk dat dit, ondanks installatieservice, als overstapdrempel ervaren blijft worden. De concurrentiedruk van satelliet op kabel acht het college daarom beperkt.

306. Het college merkt voor de volledigheid op dat de uitrol van glas en de upgrade van koper op een relatief landelijke schaal zal plaatsvinden en hier geen significante verschillen tussen het verzorgingsgebied van UPC, het verzorgingsgebied van Ziggo of nationaal zijn te verwachten. De meeste glasvezeluitrol tot nu toe bevindt zich in zowel Ziggo als UPC gebied.

Subconclusie

307. De televisiemarkt kenmerkt zich door de aanwezigheid van vijf infrastructuren, waarvan er drie relatief nieuw en opkomend zijn (digitale ether, koper en glasvezel) onder meer door investeringen in deze infrastructuren. Dit geeft toetreders in toenemende mate de mogelijkheid om onafhankelijk van kabelnetwerken, UPC en Ziggo televisiediensten aan te bieden. UPC en Ziggo hebben per saldo op basis van hun kabelnetwerk wel voordelen ten opzichte van de andere televisie-infrastructuren, maar deze voordelen nemen af en het college verwacht toenemende concurrentiedruk van met name koper en glasvezel. Het college kan op basis van deze ontwikkelingen niet tot de conclusie komen dat de markt niet neigt naar daadwerkelijke concurrentie.

4.4.4 Ontwikkelingen op randapparatuurniveau en overstapdrempels

308. In deze paragraaf onderzoekt het college de ontwikkelingen op het gebied van randapparatuurniveau om vast te stellen wat dit betekent voor de overstapdrempels. Er is een actievere concurrentie mogelijk wanneer afnemers eenvoudig kunnen overstappen tussen verschillende diensten en aanbieders, en de overstapdrempels laag zijn. Overstapdrempels kunnen zowel materieel als immaterieel zijn. Materiële overstapdrempels zijn hoge aansluit- en afsluitkosten, lange contracten met boeteclausules, extra kosten voor nieuwe randapparatuur, factureringsafspraken (waaronder afzonderlijke rekeningen) en de doeltreffendheid van onder andere nummerportabiliteit etc. Immateriële overstapdrempels zijn drempels voor afnemers om over te stappen vanwege een naamsbekendheid en goede reputatie van de onderneming. Voor een toetreders kan dit betekenen dat

investeringen, in de vorm van extra kortingen of vergroting van de naamsbekendheid, nodig zijn om afnemers te bewegen tot een overstap.

Feiten

309. Uit het onderzoek van Veldkamp medio 2008 was 95% van de abonnees met uitsluitend analoge televisiesignalen tevreden over het huidige abonnement en had 78% geen interesse in andere vormen van televisiekijken. Ook zag tweederde van de huishouders op tegen de rompslomp van overstappen naar digitale televisie. Uit het onderzoek van Veldkamp (2011) komen iets lagere, maar vergelijkbare percentages naar voren: 93% van de abonnees met uitsluitend analoge televisie is tevreden over het huidige abonnement en 75% heeft geen interesse in andere vormen van televisiekijken. Ook ziet 60% van de huishouders op tegen de rompslomp van overstappen naar digitale televisie. Eind 2010 heeft volgens Veldkamp 65% van de huishoudens één of meerdere decoders in huis, tegenover circa 43% medio 2008.²³⁸ In randnummers 109 en 229 en in Figuur 1 is de feitelijke overstap naar digitale televisie opgenomen. Hieruit blijkt dat een derde van de analoge kijkers binnen twee jaar is overgestapt op digitale televisie, dat deze trend onverminderd voortzet en dat dit de verwachtingen van het college in het omroepbesluit van 2009 overtreft.²³⁹

310. Volgens Veldkamp is circa 20% van de huishoudens de afgelopen twee jaar overgestapt op een andere televisieaanbieder.²⁴⁰ Uit onderzoek van Blauw volgt dat van de eindgebruikers die zijn overgestapt, 6% dusdanige overstapproblemen heeft ervaren dat dit hen zou belemmeren nogmaals over te stappen. Bij internet en vaste telefonie geldt dit voor 9% van de eindgebruikers.²⁴¹

311. Op het gebied van randapparatuur zijn er verschillende ontwikkelingen die ertoe kunnen leiden dat de overstapdrempels lager worden. Eenvoudige digitale ontvangers worden steeds goedkoper. De trend is echter meer uitgebreide apparatuur aan de consument te leveren waardoor de kostprijs van de geleverde apparatuur ongeveer gelijk blijft.²⁴² Op de lange termijn kan randapparatuur zich verschillend ontwikkelen:

- alle functionaliteit in de televisie (zoals CI+);
- alle functionaliteit in het netwerk;
- alle functionaliteit in een mediaserver thuis; of
- alle functionaliteit gecombineerd in een spelcomputer.²⁴³

312. Naast de mogelijke ontwikkeling dat de functionaliteit van de randapparatuur in de televisie wordt ingebouwd, geldt dat ook steeds meer televisies geschikt zijn voor HD en internet op de televisie (content op de televisie bekijken via de internetverbinding). Van de televisies is 57% HD-geschikt en 14% geschikt voor internet op de televisie.²⁴⁴

313. De afgelopen jaren biedt een toenemend aantal aanbieders inmiddels settopboxen in hun abonnementen in bruikleen aan of met installatiedienst (onder meer UPC, KPN, Tele2, CanalDigitaal),

²³⁸ Berekend door het college op basis van Veldkamp (2008), bladzijde 8.

²³⁹ Dit randnummer is aangevuld naar aanleiding van randnummer 588 van de Nota van Bevindingen (Annex D).

²⁴⁰ Veldkamp (2011), blz. 30.

²⁴¹ Blauw Research, *Marktonderzoek bundels*, december 2010, blz. 65.

²⁴² AT Kearney & Telecompaper (2011), *Toekomstbeelden Nederlandse Telecommarkten 2014*, februari 2011, blz. 62.

²⁴³ AT Kearney & Telecompaper (2011), *Toekomstbeelden Nederlandse Telecommarkten 2014*, februari 2011, blz. 63.

²⁴⁴ Veldkamp (2011), tabel 5 en 14.

waardoor consumenten lagere overstapkosten hebben. Ook is het in toenemende mate mogelijk meerdere decoders van aanbieders in bruikleen te nemen om meerdere televisietoestellen aan te sluiten. KPN biedt sinds medio 2011 bijvoorbeeld standaard twee IPTV-decoders in een abonnement aan. Daarnaast zijn alternatieven voor de coax inhuiskabeling de laatste jaren meer bekend geworden, zoals het doorgeven van televisiesignalen naar andere toestellen via ethernetkabels, draadloos of via het stroomnet in huis.²⁴⁵

314. Ten aanzien van immateriële overstapdrempels geldt dat de meeste partijen die met televisiediensten toetreden reeds enige naamsbekendheid genieten als aanbieder van andere telecommunicatiediensten. Daarbij genieten KPN en ook recente toetreders T-Mobile en Vodafone een zeer grote naamsbekendheid onder eindgebruikers.

Analyse

315. Het college constateert dat eindgebruikers in de consumentenonderzoeken een lage overstapbereidheid van analoge naar digitale televisie aangeven, maar dat er in de praktijk wel degelijk overstap plaatsvindt naar digitale televisie. Deze overstap gaat zelfs sneller dan het college in 2009 had verondersteld. Daarnaast is er ook overstap tussen verschillende aanbieders. Hierbij geeft een beperkt deel van de overstappers aan niet nogmaals over te willen stappen (zie randnummer 310). Het college is derhalve van oordeel dat de overstapdrempels die eindgebruikers in de onderzoeken noemen, hen niet belemmeren om over te stappen naar digitale televisie en tussen verschillende aanbieders. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn:

- eindgebruikers raken gewend aan decoders en modems;
- aanbieders maken het installeren van deze apparatuur steeds makkelijker door eenvoudiger installatie, betere handleidingen of het beschikbaar stellen van een monteur; en
- om de mogelijkheden van hun HD- en internettelevisie te benutten, hebben consumenten een grotere bereidheid om een drempel over te stappen.

316. De verwachting van het college is dat de drempels ten aanzien van het installeren van apparatuur nog lager worden door verdere technologische ontwikkelingen, businessmodellen met apparatuur in bruikleen en installatieservices. Door de verlaging van de overstapdrempels ontstaat naar het oordeel van het college een actievere concurrentie. Ook de grote naamsbekendheid van toetredende partijen verlaagt overstapdrempels.

Subconclusie

317. De praktijk laat inmiddels zien dat eindgebruikers bereid zijn om over te stappen. Ontwikkelingen in randapparatuur vormen volgens het college niet langer een grote overstapdrempel. Ook genieten diverse toetreders al grote naamsbekendheid. Het college kan op basis van deze ontwikkelingen niet tot de conclusie komen dat de markt niet neigt naar daadwerkelijke concurrentie.

4.4.5 Potentiële concurrentie

318. In deze paragraaf onderzoekt het college of er sprake is van potentiële concurrentie die ervoor zorgt dat eventuele bestaande toegangsbelemmeringen minder relevant worden. In een markt die

²⁴⁵ Dit randnummer is toegevoegd naar aanleiding van randnummer 475 van de Nota van Bevindingen (Annex D).

wordt gekenmerkt door innovatie en voortdurende technologische vernieuwing kan (dynamische) concurrentiedruk uitgaan van partijen die niet noodzakelijkerwijs concurrenten zijn op de bestaande 'statische' markt.

Feiten

319. De ontwikkeling van OTT-televisie, waarbij de consument televisie (films, series en programma's) kan kijken via een internetverbinding op zijn televisiescherm, wordt algemeen onderkend als een ontwikkeling met potentieel zeer grote gevolgen voor de televisiemarkt. De ontwikkeling van OTT-televisie wordt in de scenarioanalyse van AT Kearney & Telecompaper aangemerkt als één van de drie ontwikkelingen met de hoogste impact op marktaandeel en mogelijke toetreding tot de markt. Volgens AT Kearney & Telecompaper is het ontstaan en succes van OTT-televisie in de komende vier jaar sterk afhankelijk van de vraag of OTT-televisie partijen de benodigde contentrechten zullen kunnen verkrijgen, en of de door de consumenten afgenomen internetdiensten voldoende kwaliteit bieden om de kijker een goede televisie ervaring te kunnen bieden.

320. OTT-televisie partijen die actief zijn in de Verenigde Staten, zoals Netflix, Hulu en GoogleTV, hebben alle te maken gehad met weerstand tegen het verlenen van contentrechten. Deze weerstand wordt ten minste gedeeltelijk veroorzaakt door de situatie dat in de Verenigde Staten sprake is van een breed verspreide verticale integratie tussen netwerkaanbieders en contentaanbieders. Aangezien deze partijen potentieel klanten zullen verliezen aan OTT-televisie spelers, hebben zij een reden om hoge contenttarieven te vragen van de nieuwe toetreders. Grote omroepen als Viacom, NBC, ABC en CBS hebben bijvoorbeeld besloten hun zenders in het geheel niet beschikbaar te stellen voor doorgifte via Google TV.

321. Op dit moment is er één speler in Nederland die retail over-the-top een lineair standaardpakket aanbiedt. Iphion biedt dit eind 2011 lokaal in meerdere glasvezelgebieden aan.²⁴⁶ Daarnaast biedt LifeXS sinds kort een wholesale OTT dienst.²⁴⁷

322. Het is onduidelijk wanneer de grote OTT-spelers zich op de Europese markt zullen wagen. In de media wordt gemeld dat Netflix in 2012 de Europese markten wil betreden.²⁴⁸ Het bedrijf zelf heeft aangekondigd begin 2012 in het Verenigd Koninkrijk en Ierland te starten met het aanbieden van zijn diensten.²⁴⁹ Soortgelijke berichten over de introductie van GoogleTV in Nederland zijn ook verschenen, maar ook daar is officiële berichtgeving van het bedrijf zelf niet voorhanden. Kabelaanbieders geven aan dat zij nu al worden gedisciplineerd door OTT-televisie, omdat een verhoging van hun prijzen mogelijk tot een snellere groei van OTT-televisie zal leiden.²⁵⁰

323. Afhankelijk van de ontwikkeling richting een van de vier scenario's zoals uitgewerkt door AT Kearney & Telecompaper, verwachten zij dat OTT-televisie als substituut voor huidige televisieabbonementen eind 2014 tussen 0% en 15% marktaandeel weet te winnen. Daarnaast kan

²⁴⁶ Gespreksverslag YourTV/Iphion en beantwoording van vragen van het college door Iphion, email dd. 12 oktober 2011.

²⁴⁷ LifeXS biedt eind 2011 een wholesale (OTT) televisiedienst en richt zich hierbij op zorginstellingen en ISP's. < <http://www.telecompaper.com/nieuws/lifexs-lanceert-connected-tv-platform-voor-isps-en-zorginstellingen>>, november 2011.

²⁴⁸ <http://www.telegraaf.nl/incoming/10206480/_Internetvideobedrijf_Netflix_naar_Europa_.html>, juli 2011.

²⁴⁹ <<http://netflix.us.en.mediaroom.com/index.php?s=24309&item=73640>>, december 2011.

²⁵⁰ Gespreksverslagen Ziggo, UPC, CAIW, Q4 2010. Dit randnummer is aangevuld naar aanleiding van randnummer 604 van de Nota van Bevindingen (Annex D).

het OTT-aanbod leiden tot een verdere verschuiving in kijkgedrag van lineair naar non-lineair, wat kan betekenen dat huidige aanbieders in hun aanbod in toenemende mate rekening moeten houden met OTT-televisie.

324. Naast de onzekere doch grote invloed die OTT-televisie de komende jaren kan hebben, noemen AT Kearney & Telecompaper de opkomst van bundels met mobiel, als tweede onzekere doch invloedrijke ontwikkeling. De nieuwe vierde generatie mobiele technologie LTE wordt in de komende jaren uitgerold en maakt meer mobiele diensten mogelijk. De meeste (potentiële) aanbieders geven in gesprekken aan dat zij mobiele televisiediensten met name als aanvulling op standaardpakketten zien en dat zij zich de komende jaren niet op mobiele televisie als substituut richten, maar wel op bundels van vaste en mobiele diensten. AT Kearney & Telecompaper schatten daarom in dat T-Mobile/Online in die scenario's zal groeien en dat Vodafone zal toetreden tot de televisiemarkt. Inmiddels is Vodafone eind 2011 tot de retailmarkt toegetreden.

Analyse

325. OTT-televisie kan potentieel veel impact hebben als OTT-televisie ook (een vorm van) een lineair standaardpakket omvat met daarin de tien meest bekeken zenders. Het college overweegt dat OTT-spelers mogelijk een lager tarief kunnen vragen dan traditionele televisieaanbieders, omdat zij geen kosten voor een fysiek aansluitnetwerk hebben. De kosten van OTT worden deels bepaald door de implementatiekeuzes in het 'content distribution network'.²⁵¹ Tegelijkertijd kan de groei van OTT-televisie worden vertraagd indien OTT-spelers toetredingsdrempels ervaren, bijvoorbeeld omdat zij moeite hebben om contentrechten te verkrijgen, of wanneer de kwaliteit van de internetverbindingen onvoldoende is voor hun diensten.

326. Op het moment dat consumenten in toenemende mate OTT-televisie afnemen en OTT-televisie een substituut wordt voor televisiediensten zoals geleverd door de huidige aanbieders in de markt, is de kans aanwezig dat traditionele televisieaanbieders hun businessmodel zullen moeten aanpassen. Deze situatie is vergelijkbaar met de situatie waarin mobiele telefonie aanbieders zich nu bevinden, en gaat gepaard met een significante toename van concurrentiedruk. Het college verwacht dat partijen zoals Iphion, YourTV en LifeXS met OTT-televisie mogelijk toetreden tot de televisiemarkt. Het college verwacht echter dat met name internationale grote partijen zoals Apple, Google en Netflix een grote concurrentiedruk kunnen uitoefenen, als zij een op Nederland gerichte OTT-dienst starten.

327. Het college verwacht op basis van het scenario-onderzoek van AT Kearney & Telecompaper en gesprekken met (potentiële) toetreders dat T-Mobile/Online en GlashartMedia de komende jaren waarschijnlijk zullen groeien en dat Vodafone mogelijk zal toetreden tot de televisiemarkt. Als bundels van vaste en mobiele diensten in belang toenemen, hebben zowel T-Mobile/Online, Vodafone als KPN hiervoor een goede uitgangspositie met hun mobiele netwerken en klantenbestanden. Het college verwacht dat mobiele televisie vooral een aanvullende televisiedienst zal vormen.

Subconclusie

328. De ontwikkeling van OTT-televisie via internet zorgt naar het oordeel van het college voor potentiële concurrentie in de televisiemarkt, waardoor de bestaande toetredingsbelemmeringen minder relevant worden. Mobiele televisie geeft op zichzelf naar verwachting weinig potentiële

²⁵¹ Toegevoegd naar aanleiding van randnummer 540 van de Nota van Bevindingen (Annex D).

concurrentie, maar het college verwacht wel dat huidige mobiele aanbieders de komende jaren toetreden tot de televisiemarkt over andere televisie-infrastructuren.

4.4.6 Conclusie

329. Het college concludeert op basis van de ontwikkelingen in marktaandeel, diensten, infrastructuur, randapparatuur en potentiële concurrentie dat de concurrentie in de markt zodanig toeneemt dat niet wordt voldaan aan het tweede criterium.

330. Ten eerste laat de ontwikkeling van marktaandeel zien dat enerzijds de marktaandeel van de kabelaanbieders en satelliet dalen, ten gunste van met name KPN, maar dat ook de marktaandeel van kleinere aanbieders groeien. Anderzijds beschikken Ziggo en UPC nog over hoge marktaandeel, met name wanneer wordt uitgegaan van regionale markten naar de kabelverzorgingsgebieden. Het college acht alleen een daling daarvan niet doorslaggevend.

331. Ten tweede geldt dat steeds meer eindgebruikers kiezen voor digitale televisiediensten. De meeste consumenten kunnen inmiddels uit meerdere platforms kiezen voor een breed aanbod digitale televisiediensten. Het voordeel dat UPC en Ziggo vanwege hun analoge televisieaanbod hebben ten opzichte van concurrenten is kleiner geworden.

332. Ten derde kenmerkt de televisiemarkt zich door de aanwezigheid van vijf infrastructuur (kabel, koper, glas, digitale ether en satelliet), waarvan er drie relatief nieuw en opkomend zijn. Dit geeft toetreders in toenemende mate de mogelijkheid om onafhankelijk van kabelnetwerken televisiediensten aan te bieden. Ziggo en UPC beschikken weliswaar over een infrastructuur waarmee zij bij de levering van televisiediensten en bundels een voordeel hebben ten opzichte van koper, satelliet en digitale ether; maar zij hebben geen voordeel ten opzichte van glasvezel. Met name door investeringen in de vergroting van capaciteit van koper en het bereik van glasvezel neemt het voordeel van UPC en Ziggo af. Andere aanbieders zijn met hun netwerken in staat om nu en in de toekomst in een groot deel van de klantbehoefte te voorzien en zorgen voor toenemende concurrentiedruk onder meer door het eveneens bieden van televisie in meerdere kamers (multiroom) in HD-kwaliteit.

333. Ten vierde is het college van oordeel dat de televisiemarkt zich nu, en naar verwachting in de komende jaren, kenmerkt door een grote dynamiek in het dienstenaanbod. Alle partijen vernieuwen hun televisieaanbod. In een dynamische markt kunnen nieuwe aanbieders zich makkelijker onderscheiden van gevestigde partijen als UPC en Ziggo.

334. Ten vijfde laat de praktijk zien dat eindgebruikers bereid zijn om over te stappen. Ontwikkelingen in randapparatuur vormen volgens het college dan ook niet langer een grote overstapdrempel. De verlaging van overstapdrempels draagt eraan bij dat de concurrentie in de televisiemarkt toeneemt.

335. Ten slotte zorgt de ontwikkeling van OTT-televisie via internet naar het oordeel van het college voor potentiële concurrentie in de televisiemarkt, waardoor de bestaande toetredingsbelemmeringen minder relevant worden.

336. De relevante ontwikkelingen spelen allen zowel regionaal als nationaal. Dit maakt de conclusie met betrekking tot het niet slagen van het tweede criterium onafhankelijk van de exacte geografische marktafbakening.

4.5 Criterium 3: het algemene mededingingsrecht alleen volstaat niet

337. Het derde criterium waaraan moet worden voldaan voordat een markt in aanmerking komt voor ex-anteregulering, wanneer deze niet op de Aanbeveling staat, is dat het algemene mededingingsrecht alleen niet volstaat om het marktfalen in kwestie voldoende te verhelpen. Nu het college heeft geoordeeld dat in ieder geval niet is voldaan aan het tweede criterium van de drie-criteriatoets, komt het college niet toe aan de beoordeling van het derde criterium.

4.6 Conclusie drie-criteriatoets

338. Het college concludeert dat op dit moment de televisiemarkt niet in aanmerking komt voor ex-anteregulering, omdat niet voldaan is aan de drie-criteriatoets.

339. Ten aanzien van het eerste criterium heeft het college vastgesteld dat op de televisiemarkt nog sprake is van hoge toetredingsbelemmeringen: alleen met significante investeringen over een langere periode kunnen partijen tot deze markt toetreden met een eigen televisieplatform. Het college constateert echter ook dat de toetredingsdrempels zijn verlaagd ten opzichte van het omroepbesluit van 2009, waardoor de toetredingsdrempels mogelijk van voorbijgaande aard zijn. De ontwikkeling van OTT-televisie tot substituuut voor televisie zou verder kunnen bijdragen aan de verlaging van toetredingsdrempels. Omdat naar het oordeel van het college niet zonder meer kan worden vastgesteld dat niet wordt voldaan aan het eerste criterium, heeft het college tevens het tweede criterium onderzocht.

340. In zijn onderzoek van het tweede criterium heeft het college vastgesteld dat de concurrentie zich sneller ontwikkelt dan het college in het omroepbesluit van 2009 had verondersteld. Het college verwacht dat de televisiemarkt zich zonder regulering verder ontwikkelt richting concurrentie. De belangrijkste ontwikkelingen die gezamenlijk tot deze conclusie hebben geleid zijn: i) het dalende marktaandeel van UPC en Ziggo gedurende de afgelopen jaren en naar verwachting in de komende jaren, door de toetreding van nieuwe partijen en het groeiende marktaandeel van de concurrenten van kabelaanbieders, ii) de sterke afname van het belang van analoge televisie als concurrentievoordeel voor de kabelbedrijven als gevolg van snellere digitalisering, iii) de aanwezigheid van vijf infrastructures, waarvan drie infrastructures relatief nieuw en opkomend zijn voor het leveren van televisiediensten en waarbij in koper en glas aanzienlijk wordt geïnvesteerd, iv) de uitbreiding in het productaanbod door concurrenten; v) de (toegenomen) overstapbereidheid van consumenten en vi) de potentiële concurrentiedruk die uitgaat van de komst van OTT-televisie.

341. Bovenstaande conclusie neemt niet weg dat UPC en Ziggo sterke spelers zijn op de televisiemarkt in hun eigen verzorgingsgebied, en dat zij een goede uitgangspositie hebben voor het aanbieden van bundels. Het college zal de ontwikkelingen op de televisiemarkt en het eventuele ontstaan van een eventuele bundelmarkt daarom nauwgezet volgen. Indien het college hiertoe aanleiding ziet, zal hij opnieuw onderzoeken of deze markt(en) in aanmerking kom(t)(en) voor ex-anteregulering.

5 Conclusie van het oordeel

342. Dit onderzoek richtte zich op de vraag of de televisiemark(t)(en) in aanmerking kom(t)(en) voor regulering, en zo ja, of UPC en/of Ziggo beschikt over AMM.

343. Het college heeft in hoofdstuk 3 geconcludeerd dat de relevante televisiemarkt voor deze analyse bestaat uit de levering van analoge en digitale televisiediensten in standaardpakketten, al dan niet in combinatie met plus- en themapakketten, televisiediensten op aanvraag en in bundels met andere elektronische communicatiediensten, via aansluitingen op kabelnetwerken, kopernetwerken, glasvezelnetwerken, satelliet en digitale ether. Het college heeft geconcludeerd dat de eindconclusie van dit oordeel in het geval van een regionale marktafbakening (het verzorgingsgebied van het kabelbedrijf) hetzelfde is als in het geval van een nationale marktafbakening, en de geografische marktafbakening dus geen invloed uitoefent op het eindoordeel.

344. Het college concludeert dat de televisiemarkt op dit moment niet voor ex-anteregulering in aanmerking komt, omdat deze markt naar zijn mening niet voldoet aan de drie-criteriatoets, zoals neergelegd in de Aanbeveling relevante markten van de Commissie.

345. Het college heeft niet zonder meer kunnen vaststellen dat op deze markt sprake is van hoge toegangsbelemmeringen van niet-voorbijgaande aard (het eerste criterium). Het college heeft met betrekking tot het eerste criterium geconcludeerd dat er nog wel sprake is van hoge toetredingsdrempels, maar dat er tegelijkertijd sprake is van een verlaging van deze toetredingsdrempels.

346. Aan het tweede criterium van de drie-criteriatoets is echter naar het oordeel van het college niet voldaan. De concurrentie ontwikkelt zich sneller dan het college in zijn analyse van 2009 had verondersteld. Het college verwacht dat de televisiemarkt zich zonder regulering verder ontwikkelt richting concurrentie. De belangrijkste ontwikkelingen die gezamenlijk tot deze conclusie hebben geleid: i) het dalende marktaandeel van UPC en Ziggo gedurende de afgelopen jaren en naar verwachting in de komende jaren, door de toetreding van nieuwe partijen en het groeiende marktaandeel van de concurrenten van kabelaanbieders, ii) de sterke afname van het belang van analoge televisie als concurrentievoordeel voor de kabelbedrijven als gevolg van snellere digitalisering, iii) de aanwezigheid van vijf infrastructures, waarvan drie infrastructures relatief nieuw en opkomend zijn voor het leveren van televisiediensten en waarbij in koper en glas aanzienlijk wordt geïnvesteerd, iv) de uitbreiding in het productaanbod door concurrenten; v) de (toegenomen) overstapbereidheid van consumenten en vi) de potentiële concurrentiedruk die uitgaat van de komst van OTT-televisie.

347. Omdat het college heeft geconcludeerd dat niet is voldaan aan het tweede criterium van de drie-criteriatoets, is hij aan de beoordeling van het derde criterium niet toegekomen.

348. Nu het college heeft geconcludeerd dat de televisiemarkt niet voor ex-anteregulering in aanmerking komt, ziet het college geen aanleiding en geen mogelijkheid om te onderzoeken of UPC en/of Ziggo beschikken over AMM op de televisiemarkt.



349. Dit neemt niet weg dat UPC en Ziggo grote spelers op de televisiemarkt zijn, en daarbij een sterke uitgangspositie hebben voor het aanbieden van bundels. Het college zal de ontwikkelingen op de televisiemarkt en het ontstaan van een eventuele bundelmarkt dan ook nauwgezet volgen. Indien het college hiertoe aanleiding ziet, zal hij opnieuw onderzoeken of deze markten in aanmerking komen voor ex-anteregulering.

Annex A Proces en bronnen

A.1 Proces en betrokkenheid marktpartijen

350. Het onderhavige oordeel is tot stand gekomen op basis van eigen onderzoek en analyse, externe onderzoeken, literatuurstudie en informatie van marktpartijen in de periode oktober 2010 tot december 2011. In deze paragraaf beschrijft het college kort het proces en hoe marktpartijen, de NMa en de Commissie daarbij betrokken zijn geweest. In de volgende paragraaf geeft het college vervolgens een overzicht van gebruikte bronnen.

351. Het college heeft in het kader van de analyse van de televisiemarkt gedurende het proces op verschillende wijzen marktpartijen betrokken: i) via Industry Group bijeenkomsten (hierna: IG), ii) via kwantitatieve, feitelijke vragenlijsten, iii) via interviews, iv) via input voor en reacties op externe onderzoeken en v) via de nationale consultatie.

352. Voordat de nieuwe ronde marktanalyses van start ging heeft het college aan Blauw Research de opdracht gegeven een consumentenonderzoek te houden. Dit onderzoek heeft het college gebruikt om na te gaan of er een aparte markt voor bundelproducten bestaat. In het kader van dit onderzoek is op 21 september 2010 aan een aantal marktpartijen een conceptvragenlijst voor het consumentenonderzoek toegestuurd met het verzoek te reageren voor 28 september 2010. Het college heeft reacties ontvangen van UPC, Ziggo, CAIW, Tele2, Delta en KPN. Op 21 oktober 2010 heeft het college aan marktpartijen een vragenlijst gestuurd met betrekking tot aanbods substitutie tussen losse diensten en bundels. Het college heeft reacties ontvangen van UPC, Ziggo, CAIW, Tele2, Delta, KPN, T-Mobile/Online. De uitkomsten van dit bundelonderzoek zijn opgenomen in Annex B.

353. Het startpunt van de nieuwe ronde marktanalyses voor 2012-2014 was op 14 oktober 2010 toen het college een IG startbijeenkomst hield waarvoor alle marktpartijen waren uitgenodigd. Tijdens deze bijeenkomst heeft het college een toelichting gegeven op de nieuwe ronde marktanalyses en heeft het college de marktpartijen verzocht te presenteren wat volgens hen de belangrijkste thema's zijn voor deze ronde marktanalyses.

354. Op 10 november 2010 is aan marktpartijen een vragenlijst gestuurd over marktontwikkelingen in de consumentenmarkten als onderdeel van het scenario-onderzoek uitgevoerd door Quintel & Telecompaper (later: AT Kearney & Telecompaper). Op 24 januari 2011 ontvingen partijen een conceptrapport waarop hun reactie is verzocht.

355. Op 30 november 2010 heeft het college marktpartijen gevraagd te reageren op de conceptvragenlijst voor het eindgebruikeronderzoek dat werd uitgevoerd door Veldkamp.

356. Tussen eind november 2010 en eind januari 2011 heeft het college bilateraal met betrokken partijen gesproken over hun visie op marktontwikkelingen en hun plannen. Hierbij heeft het college contact gezocht met zowel actieve aanbieders in televisiedistributie, contentaanbieders als enkele potentieel toetredende partijen. Het college heeft met de volgende partijen gesproken over de televisiemarkt:

Nummer	Bedrijf	Nummer	Bedrijf
1	CAIW	9	RTL
2	CanalDigitaal	10	SBS
3	Delta	11	Tele2
4	Iphion	12	UPC
5	KPN	13	YouCa
6	NPO	14	YourTV
7	T-Mobile/Online	15	Ziggo
8	Reggefiber		

Tabel 22. Partijen die zijn geïnterviewd.

357. In december 2010 heeft het college kwantitatieve en feitelijke informatie opgevraagd van reeds actieve televisieaanbieders. Deze informatie is in aanvulling op de periodieke, kwantitatieve vragenlijsten aan televisieaanbieders die het college in het kader van zijn SMM elk kwartaal uitzet. Het college heeft de volgende partijen met vragenlijsten verzocht om informatie:

Nummer	Bedrijf	Nummer	Bedrijf
1	CAIW	6	Reggefiber
2	CanalDigitaal	7	Scarlet
3	Delta	8	Tele2
4	KPN	9	UPC
5	T-Mobile/Online	10	Ziggo

Tabel 23. Partijen aan wie een vragenlijst is gezonden.

358. In sommige gevallen zijn aan een partij naar aanleiding van antwoorden of berichtgeving in de media nog nadere vragen gesteld. Ook zijn nadien kwantitatieve vragen gesteld aan Iphion en Vodafone.

359. Naast bovengenoemde informatie is ook informatie gebruikt die het college heeft ontvangen in het kader van de marktanalyse Ontbundelde toegang.

360. Op 25 januari 2011 heeft het college de marktpartijen uitgenodigd om een IG bij te wonen ten kantore van het college. Het onderwerp dat op de agenda stond was de marktafbakening van de consumentenmarkten en betrof de afbakening van de retailmarkten voor televisie-, vaste telefonie- en internetdiensten. Tijdens deze bijeenkomst is ook gesproken over onderwerpen als bundeling, geografische aspecten en nieuwe ontwikkelingen in de telecommunicatiemarkten.

361. Ter voorbereiding van de IG heeft het college een overzicht aan partijen gestuurd van de belangrijkste vraagstukken die het college graag met de partijen wilde bespreken. Aan partijen is gevraagd hun visie op deze vraagstukken voor te bereiden en eventueel te presenteren. KPN, Tele2 en UPC hebben een presentatie gehouden. Ook heeft het college verschillende stellingen in de presentatie opgenomen waar partijen op konden reageren.

362. Op 14 april 2011 heeft het college nogmaals een IG georganiseerd voor marktpartijen. De onderwerpen die tijdens deze IG aan bod kwamen hadden betrekking op de markten voor Vaste Telefonie, Internettoegang, Ontbundelde toegang, Televisie en Huurlijnen. Tijdens de IG heeft het college de eerste bevindingen gepresenteerd met betrekking tot de marktanalyses met als doel partijen nog in de gelegenheid te stellen aanvullende informatie aan te leveren. In de weken na deze IG heeft het college aanvullende reacties ontvangen met betrekking tot de televisieanalyse van KPN, Tele2 en T-Mobile/Online, UPC, YouCa en Ziggo.

363. Op 16 juni 2011 heeft het college daarnaast de NMa verzocht, in lijn met het samenwerkingsprotocol NMa-OPTA, om over het conceptoordeel een advies uit te brengen. Bij brief van 21 juni 2011 heeft de NMa haar advies uitgebracht. Het advies is opgenomen in Annex C bij dit oordeel.

364. Op 23 juni 2011 maakte het college het conceptoordeel en de bijbehorende Annexen bekend. Vervolgens zijn belanghebbenden gedurende acht weken (tot en met 18 augustus 2011) in de gelegenheid gesteld hun schriftelijke zienswijze hierop aan het college kenbaar te maken. Tevens zijn partijen in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze mondeling te geven tijdens een hoorzitting op maandag 15 augustus 2011. De integrale openbare versies van de zienswijzen van marktpartijen zijn op 16 september 2011 gepubliceerd op de website van het college. De zienswijzen heeft het college geadresseerd in de Nota van Bevindingen in Annex D.

365. Op 10 november 2011 heeft het college zijn analyse van de televisiemarkt via de verkorte notificatieprocedure voorgelegd aan de Commissie. Op 12 december heeft de Commissie gereageerd dat zij de notificatie heeft onderzocht en geen opmerkingen heeft.²⁵²

366. Op 20 december 2011 heeft het college onderhavig definitieve oordeel gepubliceerd.

A.2 Bronnen

367. Het college heeft daarnaast de volgende bronnen gebruikt:

- Analysys Mason, *The business case for fibre-based access in the Netherlands*, december 2008
- A.T. Kearney & Telecompaper, *Toekomstbeelden Nederlandse Telecommarkten 2014*, maart 2011
- Blauw Research, *Marktonderzoek bundels: Consumentenonderzoek naar de afname van gebundelde diensten*, december 2010
- Financial Times, *Viewers pull plug on cable television*, november 2010
- Innovator Cross Media Network, *Monitor Digitale TV in Nederland, vierde kwartaal 2010*, maart 2011

²⁵² Europese Commissie, SG-greffe (2011) D/23077, *Besluit van de commissie met betrekking tot Zaak NL/2011/1267: retailmarkt voor tv-diensten*, 12 december 2011.

- KPN, *Pair bonding voor OPTA*, vertrouwelijke presentatie, april 2011
- KPN, *Strategie 2015*, 10 mei 2011²⁵³
- Nederlandse Publieke Omroep, presentatie tijdens Connected TV congres, *Hbb: linear merges with on demand*, 27 april 2011
- Oxera, *The critical sales loss test in market definition, competing ideas*, november 2002
- Stichting KijkOnderzoek, *Jaarrapport 2010*, januari 2011
- Stichting KijkOnderzoek, *TV in Nederland 2008*, januari 2009
- Stichting KijkOnderzoek, *TV in Nederland 2010*, januari 2011
- Stratix, *Analoge radio en tv*, juli 2008
- Telecompaper, *FttH in the Netherlands 2011*, juni 2011
- Telecompaper, *Ontwikkelingen bundels 2008-2010*, januari 2011
- Telecompaper, *Ontwikkelingen TV 2008-2010*, januari 2011
- TNO & Dialogic, *Vraag en aanbod Next-Generation Infrastructures 2010-2020*, februari 2010
- Veldkamp, *Inzicht in de vraagzijde van de televisiemarkt*, november 2008
- Veldkamp, *Afnemers van televisiediensten*, maart 2011
- Ziggo, *Jaarverslag Ziggo 2009, 2010*
- Ziggo, *Nederlandse Telecom Landschap*, mei 2011. Openbare samenvatting van vertrouwelijke presentatie van Ziggo aan het college op basis van analyses van BAIN.

368. Ook heeft het college gebruik gemaakt van de omroepbesluiten van 5 maart 2009 en de daarin gehanteerde verwachtingen op basis van diverse externe onderzoeken. Hiervoor verwijst het college naar deze (vernietigde) besluiten, gepubliceerd op www.opta.nl: OPTA/AM/2009/200369 (CAIW), OPTA/AM/2009/200371 (Delta), OPTA/AM/2009/200373 (Ziggo) en OPTA/AM/2009/200374 (UPC).

369. Voor actuele aanbiedingen, prijzen en samenstellingen van producten heeft het college gebruik gemaakt van websites van aanbieders. Daarnaast is gebruik gemaakt van diverse openbare publicaties en kwartaalcijfers van onder meer Liberty Global Inc. (het moederbedrijf van UPC), KPN en Ziggo.

²⁵³ <<http://www.kpn.com/corporate/overkpn/investor-relations/KPN-strategie-2015.htm>>, mei 2011.



370. Ten slotte heeft het college gebruik gemaakt van de gegevens uit de SMM die partijen ieder kwartaal opleveren aan het college. Bij de cijfers van SMM is van belang dat deze niet 100% van de markt dekken, omdat het college alleen periodiek informatie opvraagt van relatief grote of naar verwachting belangrijke partijen. In 2009 en 2010 waren dat CAIW, CanalDigitaal, Cogas, Delta, KPN, Reggefiber, Tele2, UPC en Ziggo. In 2011 is T-Mobile/Online hier aan toegevoegd.

Annex B Afbakening retailmarkten voor bundels

371. In paragraaf 3.4.5 is geconcludeerd dat televisiediensten binnen bundels tot dezelfde productmarkt behoren als individuele televisiediensten. Het college heeft in dit geval dus geconcludeerd dat de diensten in bundels een substituuat zijn voor de betreffende individuele diensten. In paragrafen 3.4.5 en 4.4.2 is daarnaast geconcludeerd dat het aantal bundels met televisie toeneemt. Ook de diensten internettoegang en vaste telefonie worden steeds vaker in bundels verkocht.²⁵⁴ De stijgende populariteit van deze bundels kan erop duiden dat consumenten individuele diensten steeds minder vaak als reëel alternatief zien.

372. Daarom onderzoekt het college in dit aparte hoofdstuk of individuele diensten gezamenlijk ook een substituuat vormen voor de betreffende dual-playbundel of triple-playbundel. Indien dit het geval is, versterkt dit de conclusie in paragraaf 3.4.5 dat er een gezamenlijke markt is voor televisiediensten binnen en buiten bundels. Echter, als individuele diensten geen substituuat vormen voor bundels, dan is er sprake van een aparte relevante productmarkt voor dual-play- of triple-playbundels. Het college analyseert aan de hand van vraag- en aanbodsubstitutie of de combinatie van de individueel aangeboden diensten internettoegang, televisie en vaste telefonie een substituuat zijn voor bundels met deze diensten. Deze onderzoeksvraag beantwoordt het college in dit aparte hoofdstuk, omdat het zowel betrekking heeft op de markt voor internettoegang, de markt voor vaste telefonie als de markt voor televisiediensten.

373. BERIC hanteert de volgende definitie van bundels.²⁵⁵ Er is sprake van een bundel wanneer een bedrijf twee of meer diensten samen, als een gecombineerd aanbod, verkoopt voor één prijs. Het college gebruikt deze definitie, waarbij hij nog het element van één rekening toevoegt. Het college definieert een bundel als volgt:

Diensten die bij dezelfde aanbieder worden afgenomen voor één prijs én waarvoor één rekening wordt gehanteerd

374. Het college heeft de invloed van bundels op de markten onderzocht waarbij de bovenstaande definitie ook is gehanteerd.^{256, 257} De onderhavige analyse heeft daarbij betrekking op bundels van diensten over vaste netwerken. Dit zijn de diensten internettoegang, televisie en vaste telefonie. Uit de cijfers in de afbakening van de retailmarkt blijkt immers dat de typen bundels met deze diensten het meest voorkomen. Bundels van vaste met mobiele diensten worden vooralsnog beperkt afgenomen. Daarom acht het college het prematuur om te onderzoeken of deze een aparte relevante markt vormen.

²⁵⁴ OPTA SMM, Q4 2010.

²⁵⁵ BERIC Project team bundling, Report on impact of bundled offers in retail and wholesale market definition, conceptversie, november 2010.

²⁵⁶ Blauw Research (2010), blz. 6.

²⁵⁷ De cijfers uit de Structurele Marktmonitor van OPTA zijn gebaseerd op een andere definitie: "aantal actieve eindgebruikers aan wie u meerdere diensten levert; producten bij één aanbieder". Dit leidt niet tot een onjuiste interpretatie van de feiten. De definitie in de structurele marktmonitor leidt weliswaar tot een overschatting van het aantal bundels van KPN, maar het exacte aantal bundels is niet relevant voor de te bepalen concurrentiedruk. Het aantal bundels van kabelaanbieders wordt overigens niet of zeer beperkt beïnvloed door de gekozen bundeldefinitie. De grootste kabelaanbieders hanteren namelijk niet meerdere merken zoals KPN dat doet. Het college heeft deze voetnoot verduidelijkt naar aanleiding van de Nota van Bevindingen bij het (ontwerp)besluit Ontbundelde toegang (Annex G van dat besluit).

375. Het college onderzoekt de onderzoeksvraag aan de hand van de hypothetische monopolist test. Indien een hypothetische monopolist de prijs van een bepaald type dual-play- of triple-playbundel winstgevend kan verhogen, onder de veronderstelling dat de prijzen van alle andere producten gelijk blijven, dan vormt dat type bundel (dual play of triple play) een relevante productmarkt. Indien de hypothetische monopolist daartoe niet in staat is, is de productmarkt breder en omvat deze mogelijk ook de individuele diensten.²⁵⁸ Er zijn twee mogelijke effecten waardoor een dergelijke prijsverhoging niet winstgevend zou zijn: vraagsubstitutie en aanbods substitutie.

Vraagsubstitutie) Een prijsverhoging van een monopolist is niet winstgevend als klanten na de prijsverhoging overstappen naar individuele diensten of naar andere typen bundels, in die mate dat het klantverlies de prijsverhoging verliesgevend maakt. Dit gebeurt als een deel van de consumenten dat bundels afneemt individuele diensten of andere typen bundels als volwaardige alternatieven ziet. Dit is een vorm van vraagsubstitutie. Het college onderzoekt dit in paragraaf B.1.

Aanbodsubstitutie) Als reactie op een prijsverhoging kan er toetreding in het aanbod van bundels door concurrerende marktpartijen zijn. Het gaat dan om marktpartijen die vóór de prijsverhoging alleen individuele diensten aanboden. Deze concurrenten zouden op korte termijn en met relatief lage kosten bundels kunnen aanbieden. Ook hierdoor zou een prijsverhoging van de hypothetische monopolist kunnen leiden tot een overstap van klanten naar concurrenten, in die mate dat het klantverlies de prijsverhoging verliesgevend maakt. Dit is een vorm van aanbods substitutie. Dit onderzoekt het college in paragraaf B.2.

376. Indien er vraagsubstitutie of aanbods substitutie van individuele diensten op bundels is, behoren individuele televisiediensten tot dezelfde productmarkt als televisiediensten in bundels. In dit geval is er dus een gezamenlijke markt voor televisie binnen en buiten bundels.

B.1 Vraagsubstitutie

377. Als eindgebruikers individuele diensten als vraagsubstituut zien voor bundels, dan behoren deze tot dezelfde productmarkt als bundels en is er dus geen aparte bundelmarkt. Daarom onderzoekt het college in paragraaf B.1.1 de prijzen van diensten en het effect hiervan op consumenten, in paragraaf B.1.2 het feitelijke overstapedrag van consumenten en in paragraaf B.1.3 het te verwachten overstapedrag van consumenten.

B.1.1 Prijzen van bundels en individuele diensten

378. Indien de bundelprijs hoger is dan de som van de prijzen van individuele diensten, dan kan dit erop wijzen dat consumenten de som van individuele diensten niet als vraagsubstituut zien. Anders zouden zij wel overstappen naar deze goedkopere individuele diensten. Daarom onderzoekt het college in deze paragraaf hoe de prijzen van bundels en individuele diensten zich tot elkaar verhouden.

²⁵⁸ Er wordt hier dus uitgegaan van een hypothetische situatie dat er maar één aanbieder van een product, in dit geval een bundel, in de markt actief is. Deze monopolist kan vervolgens de prijzen van alle bundels verhogen. Dit is dus een theoretische exercitie om de marktafbakening te bepalen. Het is voor deze specifieke analyse niet van belang hoeveel aanbieders er in werkelijkheid actief zijn in de markt.

Feiten

379. In Tabel 24 worden de prijzen van bundels en van individuele diensten weergegeven. Daarbij worden per aanbieder de tarieven weergegeven van bundels met een standaardpakket televisie en verschillende internet downloadcapaciteit. Ook worden de tarieven weergegeven van individuele diensten met dezelfde internet downloadcapaciteit en andere kenmerken. Niet alle hier genoemde diensten zijn ook daadwerkelijk individueel af te nemen. Ziggo en UPC bieden internetdiensten en vaste telefonie niet individueel aan, maar wel in combinatie met een televisieabonnement. KPN en Tele2 bieden televisiediensten niet los aan, maar wel in combinatie met internetdiensten en vaste telefonie. Op websites en als reactie op de vragenlijsten van het college, geven marktpartijen een uitsplitsing van de bundelprijzen naar individuele diensten.²⁵⁹ Ook de genoemde diensten die niet individueel af te nemen zijn, hebben op deze wijze een prijs toegedeeld gekregen.²⁶⁰

	Productnaam	Triple play (BB-VT-TV)	Internet (BB)	Vaste telefonie (VT)	Televisie (TV)	Voordeel bundel
KPN	Internet Basis, Bellen & TV	€ 40	€ 25	€ 10,95	€ 10	€ 5,95
KPN	Internet Extra, Bellen & TV	€ 50	€ 35	€ 10,95	€ 10	€ 5,95
Tele2	Televisie, Internet & Bellen (20 Mbit/s)	€ 39,95	€ 19,95	€ 15	€ 5	€ 0
Tele2	Televisie, Internet & Bellen (50 Mbit/s)	€ 39,95	€ 29,95	€ 15	€ 5	€ 10
UPC	Alles-in-1 Voordeelpakket	€ 45	€ 25	€ 10,50	€ 22,05	€ 7,55
UPC	Alles-in-1 Sneller Internet	€ 55	€ 35	€ 10,50	€ 22,05	€ 7,55
Ziggo	Alles-in-1 Basis	€ 42,00	€ 19,95	€ 9,95	€ 16,95	€ 5,25
Ziggo	Alles-in-1 Plus	€ 52,00	€ 29,95	€ 9,95	€ 16,95	€ 5,25
	Productnaam	Dual play (BB- VT)	Internet (BB)	Vaste telefonie (VT)		Voordeel bundel
KPN	Internet Basis & Bellen	€ 30	€ 25	€ 10,95		€ 5,95
KPN	Internet Extra & TV	€ 40	€ 35	€ 10,95		€ 5,95
Tele2	Internet & Bellen (20 Mbit/s)	€ 29,95	€ 19,95	€ 15		€ 5
Tele2	Internet & Bellen (50 Mbit/s)	€ 34,95	€ 29,95	€ 15		€ 10

Tabel 24. Prijzen individuele diensten en bundels (in € per maand).²⁶¹

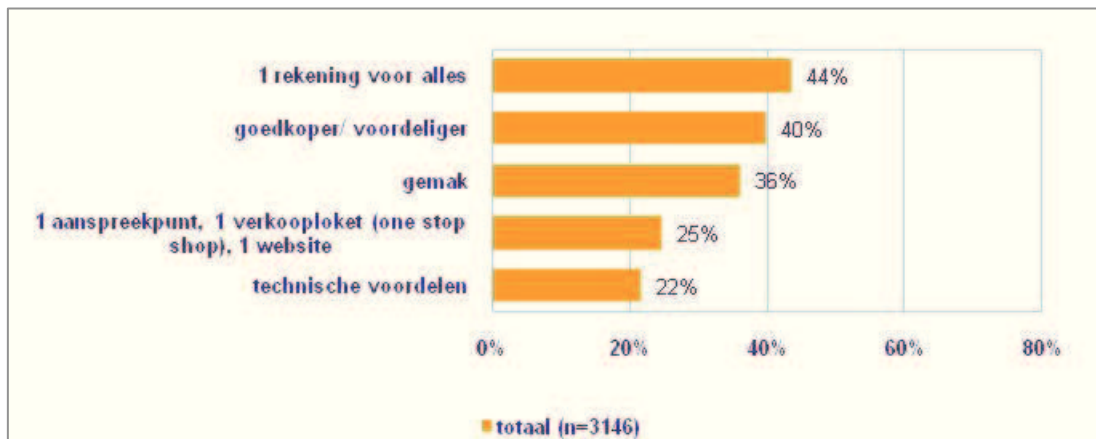
380. Uit Tabel 24 blijkt dat de prijzen van bundels doorgaans lager liggen dan de som van de prijzen van de individuele diensten. In de meeste gevallen geeft de bundel daarom een prijsvoordeel. In de tabel is overigens alleen rekening gehouden met de reguliere maandelijkse abonnementskosten. Het komt daarbij regelmatig voor dat aanbieders ook een eenmalige korting geven op de abonnementskosten, de installatie of de apparatuur. Het prijsvoordeel is het grootst bij dual-playbundels met internet en vaste telefonie, namelijk tot 26 procent. Triple-playbundels hebben een prijsvoordeel oplopend tot 23 procent. Dit is exclusief de eenmalige kortingen.

²⁵⁹ Beantwoording vragenlijst bundels door KPN, Ziggo, UPC, Tele2 en T-Mobile/Online, november 2010.

²⁶⁰ De tarieven van diensten die alleen af te nemen zijn in combinatie met andere diensten, zijn in Tabel 24 cursief weergegeven. KPN biedt overigens wel haar televisieproduct 'Digitenne' individueel aan. Digitenne wordt echter niet door KPN aangeboden in bundels en is daarom niet relevant voor Tabel 24. Binnen bundels biedt KPN 'interactieve televisie' aan.

²⁶¹ Telecompaper (2011) en antwoorden vragenlijsten.

381. Figuur 15 geeft weer dat een deel van de consumenten dat momenteel een bundel afneemt (40 procent), dat doet vanwege een prijsvoordeel. Dit komt overeen met de bevinding dat bundels gemiddeld lager geprijsd zijn dan individuele diensten. Consumenten die voor individuele diensten hebben gekozen, en dus geen triple-playabonnement afnemen, doen dit minder vaak vanwege het prijsvoordeel (10 procent), zoals uit Figuur 17 blijkt. Verder laat Figuur 15 zien dat één gezamenlijke rekening voor bundelklanten belangrijker is voor hun keuze dan de prijs. Figuur 16 en Figuur 17 geven daarnaast weer dat klanten vooral vanuit gemakzucht kiezen voor individuele diensten.



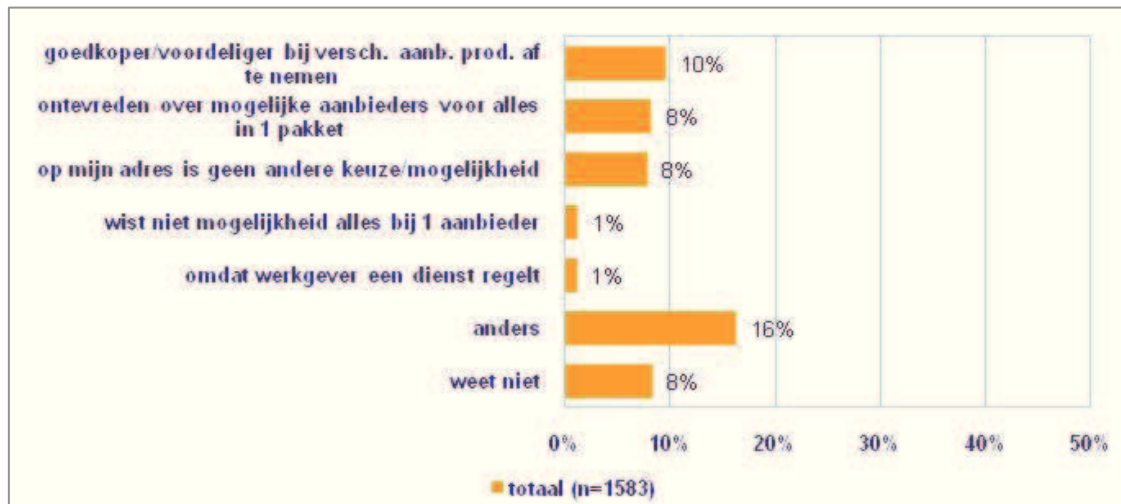
Figuur 15. Motivatie om bundels af te nemen²⁶²



Figuur 16. Motivatie om geen triple-playbundels af te nemen - 1²⁶³

²⁶² Blauw Research (2010), blz. 31. Vraag: "Wat zijn voor u de belangrijkste redenen om <diensten> in een pakket van één aanbieder af te nemen?" De percentages tellen op tot meer dan 100 procent, omdat respondenten bij deze vraag meerdere antwoorden konden geven.

²⁶³ Blauw Research (2010), blz. 37. Vraag: "Zijn er redenen waarom u de diensten niet in een pakket heeft gebundeld bij één aanbieder?" De percentages tellen op tot meer dan 100 procent, omdat respondenten bij deze vraag meerdere antwoorden konden geven.



Figuur 17. Motivatie om geen triple-playbundels af te nemen - 2²⁶⁴

Analyse

382. Indien consumenten individuele diensten als volwaardig alternatief zien voor bundels, dan is er een gezamenlijke markt voor televisiediensten (binnen en buiten bundels). Echter, als consumenten individuele diensten niet als alternatief zien, dan is er een aparte productmarkt voor (dual- of triple-play) bundels. In deze laatste situatie zou een hypothetische monopolist een hogere bundelprijs (een zogenoemde bundelpremie) kunnen vragen voor de intrinsieke voordelen die een bundel heeft ten opzichte van individuele diensten. Dit zijn voordelen zoals het gemak van één loket en één factuur. Bundelconsumenten zullen immers minder snel vanwege een hogere prijs overstappen op individuele diensten, omdat zij dit niet als reëel alternatief zien. Een verhoging van de bundelprijs is in dit geval dus winstgevend.

383. Marktpartijen kiezen er in de realiteit echter voor om bundels goedkoper te prijzen dan de individuele diensten tezamen, zoals blijkt uit Tabel 24. Dit doen zij omdat consumenten vaak vanwege het prijsvoordeel voor een bundel kiezen, zoals blijkt uit Figuur 15. Een deel van de consumenten is pas bereid om over te stappen van individuele diensten naar een bundel zodra er een korting tegenover staat. Individuele diensten en bundels lijken dus met elkaar te concurreren op prijs. Dit is een indicatie dat de individuele diensten concurrentiedruk uitoefenen op bundels en daarom tot dezelfde productmarkt behoren.

384. De lagere bundelprijs lijkt niet het gevolg te zijn van lagere kosten. De kosten voor het aanbieden van meerdere individuele diensten zijn voor een aanbieder namelijk vrijwel gelijk aan de kosten voor het aanbieden van een bundel, zolang alle diensten over één aansluitnetwerk worden aangeboden. Alleen de acquisitiekosten per klant zijn naar verhouding lager bij de verkoop van bundels. De marges van bundels zijn door de kortingen en gelijkblijvende kosten daarom gemiddeld lager dan de marges op individuele diensten.²⁶⁵ Dat aanbieders geen hogere marge op bundels kunnen behalen, duidt erop dat de combinatie van individuele diensten een substituuat is voor bundels.

²⁶⁴ Blauw Research (2010), blz. 37. Vraag: "Zijn er redenen waarom u de diensten niet in een pakket heeft gebundeld bij één aanbieder?" De percentages tellen op tot meer dan 100 procent, omdat respondenten bij deze vraag meerdere antwoorden konden geven.

²⁶⁵ Op 21 oktober 2010 heeft het college CAIW, Delta, KPN, T-Mobile/Online, Tele2, UPC en Ziggo een vragenlijst gestuurd over bundels. De marktpartijen hebben deze vragen in november 2010 beantwoord.

Feiten

389. Circa 17 procent van de consumenten is tussen eind 2008 en eind 2010 overgestapt naar een andere internetaanbieder en 16 procent naar een andere televisieaanbieder. Circa 80 procent is bij dezelfde internetaanbieder gebleven, terwijl 3 procent voorheen nog geen internetabonnement had. Circa 81 procent is bij dezelfde televisieaanbieder gebleven. Het percentage consumenten dat is overgestapt van telefonieaanbieder gedurende deze periode is met 19 procent vergelijkbaar.²⁶⁹ Tabel 25 geeft weer welk deel van de overstappers heeft gekozen voor bundels en welk deel heeft gekozen voor individuele diensten.

Vorige abonnementsvorm	Huidige abonnementsvorm		
	Individuele diensten	Dual-playbundels	Triple-playbundels
Individuele diensten			
Percentage respondenten: 100%	35%	36%	29%
Aantal respondenten: 379	133	136	110
Dual-playbundels			
Percentage respondenten: 100%	9%	24%	67%
Aantal respondenten: 606	55	145	406
Triple-playbundels			
Percentage respondenten: 100%	15%	23%	62%
Aantal respondenten: 188	28	43	117
Totaal aantal overstappers per (nieuwe) abonnementsvorm	216	324	633

Tabel 25. Overstapperpercentages individuele diensten en bundels.²⁷⁰

390. Ruim de helft van de overstappers (633 respondenten) heeft gekozen voor een triple-playbundel. Er is ook een groep consumenten (216 respondenten) die voor individuele diensten of dual-playbundels (324 respondenten) heeft gekozen. Consumenten die overstapten van een individuele dienst naar een nieuw abonnement blijven in 35 procent van de gevallen individuele diensten afnemen. Consumenten die overstapten van een dual-playbundel kozen in 9 procent van de situaties voor individuele diensten. Consumenten die overstapten van een triple-playbundel kozen in 15 procent van de situaties voor individuele diensten. Consumenten stapten ook over tussen verschillende typen bundels. Circa 67 procent van de consumenten die een dual-playbundel afnamen, stapte over naar een triple-playbundel. Triple-playklanten stapten over naar dual-playbundels in circa 23 procent van de situaties.

Analyse

391. Het college constateert dat er weliswaar een trend naar bundeling is, maar dat consumenten nog steeds overstappen van bundels naar andere typen bundels of individuele diensten. Deze overstap tussen abonnementsvormen is een indicatie dat een deel van de consumenten de andere typen bundels en individuele diensten als volwaardige substituten ziet. Er is dus weliswaar een trend van individuele diensten naar bundels, maar er is in mindere mate ook nog een overstap van bundelklanten naar individuele diensten.

²⁶⁹ Blauw Research (2010), blz. 44.

²⁷⁰ Blauw Research (2010), aanvullende tabel, niet opgenomen in rapport.

392. Circa 15 procent van de triple-playklanten is overgestapt op individuele diensten en 23 procent is overgestapt op dual-playbundels, zoals blijkt uit Tabel 25. Dit is een autonome overstap van consumenten zonder dat hier een specifieke prijsverhoging van triple-playbundels aan ten grondslag ligt. Het college acht het daarom aannemelijk dat een deel van de consumenten ook zou overstappen zodra de prijzen van bepaalde typen bundels worden verhoogd. Deze prijsdruk van individuele diensten en dual-playbundels op triple-playbundels is een indicatie van vraagsubstitutie. Consumenten die dual-playbundels afnamen, stapten in 9 procent van de gevallen over op individuele diensten en in 67 procent van de gevallen op triple-playbundels. Ook dit is een indicatie van vraagsubstitutie van individuele diensten en triple-playbundels op dual-playbundels.

Conclusie

393. Het college concludeert dat het feitelijke overstapedrag van consumenten een indicatie is van vraagsubstitutie van individuele diensten (en typen bundels) tezamen op dual-play- en triple-playbundels. Dit wijst erop dat individuele diensten tot dezelfde productmarkt behoren als bundels.

B.1.3 Het te verwachten overstapedrag

394. Indien bundelconsumenten nog bereid zijn om over te stappen op individuele diensten, dan duidt dat op vraagsubstitutie.

Feiten

395. Het college heeft onderzocht wat de eerste voorkeur is van consumenten voor de verschillende typen bundels en individuele diensten.²⁷¹ Het merendeel van de consumenten zegt een voorkeur te hebben voor bundels ten opzichte van individuele diensten. De triple-playbundels blijken het meest populair. Echter, 16 procent van de huidige triple-playklanten zou bij voorkeur willen ontbundelen naar dual-playbundels of individuele diensten. Consumenten die de dual-playbundel met internet en televisie afnemen, hebben in 55 procent tot 40 procent van de gevallen voorkeur voor een andere bundelsoort of voor individuele diensten. Circa 69 procent van de consumenten dat dual play met internet en vaste telefonie afneemt, heeft een voorkeur voor een ander type bundel of individuele diensten.

396. Aan consumenten is ook gevraagd wat zij zouden doen na een prijsverhoging van hun bundel (triple play of dual play) op de betreffende infrastructuur (bijvoorbeeld koper, coax of glasvezel). Vervolgens is aan consumenten gevraagd wat zij zouden doen als ook de prijs van hun type bundel verhoogd wordt op andere infrastructuren.²⁷² Tabel 26 geeft een optelling van het aantal consumenten dat na beide vragen aangeeft wel of niet over te stappen van abonnementsvorm. Tabel 26 geeft daarom een overzicht van de te verwachten keuzes van consumenten na een prijsverhoging van hun bundel op alle infrastructuren.

²⁷¹ Blauw Research (2010), blz. 76. Vraag: "Stel dat u voor de keuze staat om te veranderen van aanbieder of product van televisie, internet of telefonie. Welke van onderstaande mogelijkheden zou u overwegen?"

²⁷² Circa 1/3 van de respondenten gaf "weet niet" als antwoord op beide vragen. Er is geen betrouwbare aanname te maken over de uiteindelijke keuze van deze groep consumenten. Daarom is in Tabel 26 de categorie 'weet niet' weggelaten.

404. Ten slotte heeft KPN op 10 mei 2011 bij de presentatie van haar nieuwe strategie aangekondigd dat het ook Telfort en XS4ALL totaalpakketten gaan aanbieden met vaste telefonie, internettoegang en televisie.²⁸⁰

Analyse

405. Het is voor een aanbieder van individuele diensten relatief eenvoudig om dezelfde diensten in bundels aan te bieden, mits de eigen infrastructuur daarvoor geschikt is. Dat dit kan, blijkt uit het feit dat de meeste aanbieders reeds zowel individuele diensten als bundels aanbieden.

406. Ook Telfort en XS4ALL zullen een nieuw triple-playaanbod creëren. Dit zijn echter onderdelen van de groepsmaatschappij van KPN en betreffen dus strikt gezien geen nieuwe toetreders.

407. Het college ziet dan ook geen verdere aanbodssubstitutie (meer) in de toekomst. De partijen in de markt kunnen middels aanbodssubstitutie niet voor additionele concurrentiedruk zorgen, omdat de grote landelijke partijen immers reeds bundels aanbieden. Deze bestaande aanbiedingen van deze partijen zijn reeds in de analyse van vraagsubstitutie betrokken.

408. Het college concludeert daarom dat er geen sprake (meer) is van aanbodssubstitutie van individuele elektronische communicatiediensten naar bundels.

B.3 Conclusie


409. Het college heeft in paragraaf B.1 geconcludeerd dat op basis van vraagsubstitutie individuele diensten tot dezelfde productmarkt behoren als bundels. Ten overvloede heeft het college onderzocht of op basis van aanbodssubstitutie individuele diensten tot dezelfde markt behoren als bundels. Het college concludeert dat dit niet het geval is. Omdat individuele diensten reeds vraagsubstituten zijn van bundels concludeert het college dat hij geen aparte productmarkt voor bundels afbakent. Ook in de voorgaande marktanalyse heeft het college geconcludeerd dat er geen aparte bundelmarkt is.

410. Alhoewel bundels niet tot een aparte productmarkt behoren, is het college van oordeel dat de verkoop van bundels effecten kan hebben op de concurrentiepositie van aanbieders. Daarom weegt het college de effecten van bundeling mee in paragraaf 4.4.2 van de drie-criteriatoets over ontwikkelingen op dienstenniveau.

²⁸⁰ Persbericht KPN, *Nederlandstalig persbericht strategisch plan 2015*, blz. 2, <<http://www.kpn.com/corporate/overkpn/investor-relations/KPN-strategie-2015.htm>>, 10 mei 2011.

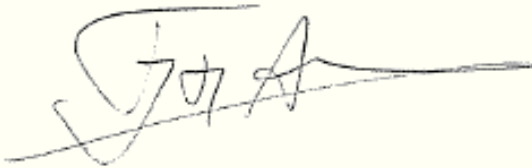
Annex C Advies Nederlandse Mededingingsautoriteit

411. Het college heeft het conceptoordeel voorgelegd aan de Raad van Bestuur van de NMa. De Raad van Bestuur heeft bij brief van 21 juni 2011 gereageerd.

Nederlandse Mededingingsautoriteit				
<i>Aan</i>				
Het college van OPTA T.a.v. de heer mr. C. Fonteijn Postbus 90240 2509 LK Den Haag				
				per post per fax
<i>Datum</i>	<i>Uw kenmerk</i>	<i>Ons kenmerk</i>	<i>Bijlage(n)</i>	
21 JUN 2011		7062/39.B1332	-	
<i>Onderwerp</i>				
Zaak 7062: advies marktanalyse televisie				
Geachte heer Fonteijn,				
<p>Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: OPTA) heeft de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de NMa) op 16 juni 2011 het concept oordeel over de marktanalyse televisie gestuurd.</p> <p>Op grond van het samenwerkingsprotocol tussen OPTA en NMa consulteert OPTA in het kader van haar marktanalyses gebruikelijk de NMa over de marktafbakening en de vraag of een marktpartij aanmerkelijke marktmacht (AMM) heeft. Hierbij treft u mijn advies aan.</p> <p>De NMa onderschrijft de door OPTA gehanteerde marktafbakening van de levering van analoge en digitale televisiediensten in standaardpakketten, al dan niet met plus- en themapakketten, televisiediensten op aanvraag en in bundels met andere elektronische communicatiediensten, via aansluitingen op kabelnetwerken, DSL-netwerken, glasvezelnetwerken, satelliet en digitale ether op nationaal of op regionaal niveau. De NMa kan zich vinden in de conclusies van het concept oordeel.</p>				
<i>Postbus 15326</i>	<i>Wijnhaven 24</i>	<i>Muzenstraat 81</i>	<i>T: (070) 330 33 30</i>	<i>E-mail: info@nmanet.nl</i>
<i>2500 BH Den Haag</i>	<i>2511 GA Den Haag</i>	<i>2511 WB Den Haag</i>	<i>F: (070) 330 33 70</i>	<i>Website: www.nmanet.nl</i>

Indien er nog vragen zijn, kan contact worden opgenomen met de heer drs. A.G. Meijer (070-3301989) of de heer mr. P. Smits (070-3305094).

De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit
namens deze,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Henk Don", with a long horizontal flourish extending to the right.

Henk Don
Plv. voorzitter Raad van Bestuur

Annex D Nota van Bevindingen naar aanleiding van consultatie conceptoordeel Analyse Televisie

D.1 Inleiding

412. Het college heeft op 23 juni 2011 het conceptoordeel Analyse Televisie bekendgemaakt. Vervolgens zijn belanghebbenden gedurende acht weken in de gelegenheid gesteld hun schriftelijke zienswijze op dit conceptoordeel bij het college kenbaar te maken. Tevens zijn belanghebbenden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze mondeling naar voren te brengen in de daarvoor gehouden hoorzitting op 15 augustus 2011.

413. Voor het conceptoordeel Analyse Televisie hebben de volgende belanghebbenden hun zienswijze naar voren gebracht:

- CAIW Diensten B.V. (hierna: CAIW);
- Koninklijke KPN N.V. (hierna: KPN);
- Tele2 Nederland B.V. en T-Mobile Netherlands B.V. (hierna: Tele2 & T-Mobile);
- UPC Nederland B.V. (hierna: UPC);
- Vodafone Libertel B.V. (hierna: Vodafone);
- YouCa B.V. (hierna: YouCa);
- Your.TV (hierna: YourTV);
- Ziggo B.V. (hierna: Ziggo).

414. Van bovenstaande partijen heeft het college een schriftelijke zienswijze ontvangen. Tele2 en T-Mobile hebben tevens een mondelinge zienswijze gegeven.

Verwerking van reacties

415. Het college heeft de schriftelijke reacties als uitgangspunt genomen. Indien tijdens de hoorzitting aanvullende zienswijzen zijn gegeven ten opzichte van de schriftelijke reacties, heeft het college dit apart vermeld in zijn reactie op de bedenkingen.

416. Hieronder zal het college voor de televisiemarkt achtereenvolgens ingaan op de zienswijzen van de verschillende partijen. Daarbij volgt het college overwegend de structuur van het conceptoordeel. In paragraaf D.2 bespreekt het college eerst een aantal bedenkingen die algemeen van aard zijn.

417. Het college wijst erop dat de zienswijzen van partijen voor hem aanleiding heeft gevormd om zijn conceptoordeel van 23 juni 2011 op een aantal onderdelen aan te passen. In deze gevallen heeft het college in zijn reactie op de betreffende zienswijze aangegeven wat deze wijzigingen inhouden.



Wijzigingen conceptoordeel

418. Op basis van de ontvangen zienswijzen ziet het college geen aanleiding om fundamentele wijzigingen door te voeren. Wel zal het college het definitieve oordeel naar aanleiding van reacties op diverse punten nader motiveren, aanvullen, nuanceren en actualiseren.

D.2 Algemene bedenkingen

419. In dit hoofdstuk bereekt het college een aantal bedenkingen van partijen die algemeen van aard zijn en die niet zien op een specifiek hoofdstuk van het conceptoordeel.

D.2.1 Raakvlakken met andere analyses en besluiten

D.2.1.1 Asymmetrische regulering

420. **KPN** en **YouCa** zijn van mening dat het college asymmetrisch reguleert. Regulering is volgens deze partijen ten onrechte alleen van toepassing op koper- en glasinfrastructuren terwijl de kabelaanbieders, met een betere infrastructuur, niet gereguleerd worden. Dit kan er volgens KPN toe leiden dat kabelaanbieders een nog betere uitgangspositie ten opzichte van koper- en glasaanbieders verkrijgen, waardoor ze hun macht verder kunnen overhevelen van de televisiemarkt naar de markten voor internettoegang en vaste telefonie.

421. Dit klemt volgens **KPN**²⁸¹ en **YouCa**²⁸² temeer omdat de concurrentie zich gedeeltelijk heeft verplaatst naar concurrentie tussen gebundelde diensten, en consumenten volgens hen een bundel kiezen op basis van de televisiedienst. In bundels kiezen eindgebruikers volgens KPN in toenemende mate voor diensten op andere netwerken dan koper (namelijk kabel of glas). KPN constateert dat het toegenomen belang van bundeling en de goede uitgangspositie van de kabel in de marktanalyse slechts een beperkte rol spelen. De nadruk wordt door het college met name gelegd op het belang van aanbieders zonder eigen netwerk, terwijl in de markt de concurrentie zich volgens KPN vooral richt op kabel versus DSL en glas. De dynamiek in de markt wordt nu gedreven door de wedstrijd tussen DSL en kabel. KPN is bang dat de huidige voorgestelde asymmetrische regelgeving dit wedstrijddefect beperkt.

422. **YouCa**²⁸³ is van oordeel dat het college een historische vergissing dreigt te maken door UPC en Ziggo noch op de televisiemarkt noch op de markt voor ontbundelde toegang aan regulering te onderwerpen. Hiermee bestendigt het college de machtspositie van de kabelbedrijven. Het is volgens **YouCa**²⁸⁴ onbegrijpelijk dat het college de beste infrastructuur (coax) momenteel ongereguleerd laat, terwijl het kopernetwerk wel gereguleerd wordt. Koper- en kabelnetten hebben volgens **YouCa** in essentie dezelfde functionaliteit waarover dezelfde diensten worden geleverd en dienen op dezelfde manier te worden gereguleerd. Indien beide netten niet worden gereguleerd dan leidt dit tot een verhoging van de toetredingsdrempels, hetgeen het doorslaggevende argument is om beide netten te reguleren.

423. Het **college** merkt op dat in het marktanalysebesluit Ontbundelde toegang en in het oordeel Analyse Televisie aparte analyses worden uitgevoerd die betrekking hebben op afzonderlijke markten. Bij die analyses is van belang dat de markt voor ontbundelde toegang op de Aanbeveling van relevante markten van de Europese Commissie²⁸⁵ staat en de televisiemarkt niet. Dit onderscheid heeft consequenties voor het door het college bij zijn analyse toe te passen toetsingskader. Op grond van het reguleringskader komt de televisiemarkt pas in aanmerking voor ex-anteregulering, indien hij eerst aantoont dat deze markt voldoet aan de zogenaamde drie-criteriatoets. Die bewijslast heeft het

²⁸¹ Zienswijze KPN, blz. 1.

²⁸² Zienswijze **YouCa**, randnummers 4, 8, 10, 11.

²⁸³ Zienswijze **YouCa**, randnummer 1.

²⁸⁴ Zienswijze **YouCa**, randnummers 11-12, 64-71.

²⁸⁵ Aanbeveling betreffende de relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector, *PbEG* 2007 L 344/65.

college bij de markt voor ontbundelde toegang niet. Bij het opstellen van de Aanbeveling heeft de Commissie immers al getoetst of deze markt voor ex-anteregulering in aanmerking komt. Voorgaande maakt duidelijk dat de toetsingskaders voor de analyse van de televisiemarkt en de markt voor ontbundelde toegang verschillen. Bijgevolg kunnen ook de uitkomsten van die analyses verschillen.

424. Omdat de conclusie van het **college** is dat de televisiemarkt thans niet voldoet aan alle criteria van de drie-criteriatoets, acht het college zich niet bevoegd tot ex-anteregulering van de televisiemarkt over te gaan, ongeacht de uitkomst van een eventuele dominantieanalyse. Het feit dat het college op basis van zijn analyse van de markt voor ontbundelde toegang tot de conclusie komt dat KPN over AMM op die markt beschikt, en dus ex-anteverplichtingen moeten worden opgelegd, verandert hieraan hoegenaamd niets. Het college gaat overigens hierna nader in op de hiervoor door KPN en YouCa genoemde aspecten van bundeling en concurrentie tussen infrastructuren bij de behandeling van het tweede criterium.

425. In reactie op de zienswijze van YouCa onderstreept het **college** verder dat de kabelnetwerken van UPC en Ziggo geen onderdeel uitmaken van de door het college afgebakende markt voor ontbundelde toegang. Het college verwijst voor de precieze marktafbakening naar paragraaf 4.4.3 van het ontwerpbesluit Ontbundelde toegang en paragraaf G.4.3 van de Nota van Bevindingen van het ontwerpbesluit Ontbundelde toegang.²⁸⁶ Omdat de kabelnetwerken van UPC en Ziggo geen onderdeel uitmaken van die relevante productmarkt, komt het college op de markt voor ontbundelde toegang niet toe aan regulering van de kabelbedrijven.

426. Omdat het **college** op basis van zijn analyse van de televisiemarkt heeft geconcludeerd dat er niet is voldaan aan de drie-criteriatoets, komt het college ook niet toe aan een analyse van bovenliggende (fictieve) wholesalemarkt(en). Om die reden kunnen UPC en Ziggo ook op die basis niet gereguleerd worden.

D.2.1.2 Consistentie met BIPT-besluiten België

427. **KPN**²⁸⁷ en **YouCa**²⁸⁸ wijzen beide op recente besluitvorming door de Belgische toezichthouder, het BIPT, die volgens hen wel symmetrische regulering hanteert die aansluit bij de marktontwikkelingen. Het BIPT heeft ervoor gekozen om zowel de grootste koperaanbieder Belgacom als de regionale kabelaanbieders te reguleren. De Belgische omstandigheden zijn volgens YouCa niet zoveel anders dan in Nederland dat daardoor het verschil in reguleringuitkomsten kan worden gerechtvaardigd. Ook de Europese Commissie heeft volgens YouCa geen overwegende bezwaren tegen het Belgische besluit.

428. Het **college** merkt in dit verband op dat het college en het BIPT ieder eigen analyses hebben uitgevoerd: het college voor de Nederlandse markten en het BIPT voor de Belgische markten. Op basis van die analyses hebben beide toezichthouders markten afgebakend, onderzocht of markten in aanmerking komen voor ex-anteregulering dan wel of er op die markten sprake is van AMM en conclusies getrokken ten aanzien van de noodzaak tot regulering. Het college trekt zijn conclusies op basis van zijn eigen analyses, niet op basis van analyses van andere toezichthouders.

²⁸⁶ OPTA/2011/202581, 10 november 2011.

²⁸⁷ Zienswijze KPN, paragraaf 1.2, blz. 9-10.

²⁸⁸ Zienswijze YouCa, randnummer 16, blz. 6.

D.2.1.3 Consistente beoordeling van feiten in marktanalyses

429. Volgens **KPN**²⁸⁹ zijn bij de telefonie- en de breedbandmarkt de dalende marktaandelen van KPN en de stijgende marktaandelen van kabelaanbieders voor het college geen reden om te twijfelen aan de dominantie van KPN. In de televisiemarkt zijn de dalende maar zeer grote marktaandelen van de kabelaanbieders echter reden om af te zien van regulering. Zelfs op landelijke schaal heeft Ziggo in de televisiemarkt een aandeel van 40-45%, terwijl eenzelfde marktaandeel van KPN in de breedbandmarkt volgens het college bijdraagt aan dominantie. Daarbij is Ziggo een regionale speler en gaf het college eerder aan dat landelijke marktaandelen van de kabelaanbieders een onderschatting van hun concurrentiepositie geven. Ook bij andere factoren hebben de analyses een verschillende benadering.

430. Naar de mening van **Tele2 & T-Mobile**²⁹⁰ heeft het college in het ontwerpbesluit vaste telefonie aangegeven dat een hoog marktaandeel wijst op een machtspositie en dat dalende marktaandelen weliswaar een indicatie kunnen zijn dat een markt concurrerender wordt, maar dat dit niet uitsluit dat er nog steeds sprake is van aanzienlijke marktmacht. Toepassing van deze zienswijze op de televisiemarkt zou het college volgens Tele2 & T-Mobile tot de conclusie moeten brengen dat op basis van het huidige marktaandeel van de kabelaanbieders en de geschatte ontwikkeling daarvan de markt binnen de komende drie jaar niet neigt naar daadwerkelijke concurrentie.

431. Het **college** benadrukt dat op basis van marktaandeel alleen geen conclusie valt te trekken of de markt al dan niet neigt naar concurrentie, evenmin als uitsluitend op basis van marktaandeel een conclusie kan worden getrokken over de aanwezigheid van AMM. De Richtsnoeren van de Europese Commissie geven aan dat marktaandeel vaak wordt gebruikt als indicatie van marktmacht, maar dat een hoog marktaandeel op zichzelf niet volstaat voor de conclusie dat sprake is van aanmerkelijke marktmacht. Een hoog marktaandeel betekent volgens de Richtsnoeren van de Commissie niet meer dan dat de betrokken onderneming over een machtspositie zou kunnen beschikken. Het feit dat een onderneming met een groot marktaandeel op een bepaalde markt geleidelijk marktaandeel verliest, kan erop wijzen dat de markt concurrerender wordt, maar hoeft niet uit te sluiten dat aanzienlijke marktmacht wordt vastgesteld.

432. Om bovenstaande redenen heeft het **college** zijn analyse onder het tweede criterium – waarvoor moet worden bewezen dat de marktstructuur niet neigt naar daadwerkelijke mededinging – dan ook niet beperkt tot het marktaandeel. Juist omdat het college heeft erkend dat uitsluitend op basis van de dalende, maar nog relatief hoge marktaandelen van UPC en Ziggo, geen beslissende uitspraak kan worden gedaan over de vraag of is voldaan aan het tweede criterium, heeft het college uitdrukkelijk mede gekeken naar de andere factoren die naar zijn oordeel relevant zijn voor een zorgvuldige beoordeling van de waarschijnlijke concurrentieontwikkeling op en om de televisiemarkt: de ontwikkelingen op diensten- en infrastructuurniveau, ontwikkelingen op randapparatuurniveau en de aanwezigheid van potentiële concurrentie. De conclusie van het college dat niet is voldaan aan het tweede criterium is dan ook niet alleen gebaseerd op de dalende marktaandelen van UPC en Ziggo over de afgelopen jaren. De ontwikkeling van het marktaandeel is een van een reeks van factoren in de totale analyse van het college op basis waarvan hij uiteindelijk heeft geoordeeld dat niet kan worden vastgesteld dat de markt niet neigt naar daadwerkelijke mededinging.

²⁸⁹ Zienswijze KPN, paragraaf 2, blz. 6.

²⁹⁰ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, randnummer 60, blz. 13.

433. **KPN**²⁹¹ stelt verder dat het college in de drie-criteriatoets OTT-diensten zwaar meeweegt bij televisie en niet meeweegt bij vaste telefonie (*Voice over IP* en *instant messaging*). Ook geeft het college volgens KPN te weinig aandacht aan het voordeel van kabelaanbieders bij bundeling dat ontstaat door marktbrede overstapafspraken voor telefonie en internet, terwijl klanten zelf hun kabelaansluiting moeten opzeggen. Daarnaast stelt KPN dat de inertie van klanten voor een overstap op digitale televisie niet wordt meegewogen, terwijl dit bij telefonie volgens het college bijdraagt aan dominantie van KPN.

434. Het **college** heeft zowel in het ontwerpbesluit Vaste Telefonie²⁹² als in het conceptoordeel Analyse Televisie de ontwikkeling van OTT-diensten, bundeling en overstapedrag geanalyseerd en de effecten daarvan meegewogen. De weging leidt niet tot identieke conclusies, mede omdat het gaat om een beoordeling van verschillende diensten met verschillende impact. Daar waar het gaat om eenzelfde trend, zoals bij bundeling, trekt het college dezelfde conclusie.

435. Het **college** weegt de ontwikkeling van OTT-televisie mee als potentiële concurrentie. Een potentiële OTT-toetreders tot de televisiemarkt kan een groot effect sorteren zoals in de VS al gebeurt (zie hierover ook AT Kearney & Telecompaper, 2011). Het college heeft tevens in het ontwerpbesluit Vaste Telefonie geanalyseerd of OTT-telefoniediensten tot de markt behoren. Die analyse leidt tot de conclusie dat dit niet het geval is. OTT-telefoniediensten vormen veeleer complementaire diensten dan een substituuut voor vaste telefoniediensten.

436. Het **college** heeft in het televisieoordeel aangegeven dat kabelaanbieders een voordeel ontleen aan bundeling. Het college vult randnummer 277 van het conceptoordeel aan met het verschil in overstapafspraken tussen telefonie, internet en televisie als één van de redenen waarom kabelaanbieders een voordeel hebben in bundeldiensten. In het ontwerpbesluit Vaste Telefonie concludeert het college dat KPN geen voordeel ontleent aan bundelingstrend. Ook op die markt hebben de kabelaanbieders een voordeel. Het voordeel van de kabelaanbieders neemt echter af doordat andere partijen ook steeds beter in staat zijn om bundels aan te bieden.

437. Ook heeft het **college** in beide analyses overstapedrag en -drempels geanalyseerd. Voor televisie constateert het college ten eerste dat consumenten overstappen tussen vijf infrastructuren, waarvan drie televisie zonder een bundel aanbieden (paragraaf 3.4.6 van het conceptoordeel). De afhankelijkheid van consumenten van KPN als enige aanbieder van vaste telefonie buiten een bundel draagt juist bij aan de dominantie van KPN in de markt voor enkelvoudige gesprekken.²⁹² Ten tweede ligt het tempo van digitalisering van televisie hoger dan bij telefonie en zijn consumenten bereid om nieuwe, digitale randapparatuur aan te sluiten (paragraaf 4.4.4 van het conceptoordeel). Daardoor worden overstapdrempels lager. Ten derde worden ook nieuwe, aanvullende televisiediensten afgenomen en meegewogen in de keuze voor een televisieaanbieder. In onderlinge samenhang bezien kan uit deze ontwikkelingen worden afgeleid dat inertie op de televisiemarkt een minder bepalende rol speelt dan op de telefoniemarkt.

²⁹¹ Zienswijze KPN, paragraaf 1.1 en 4, blz. 5, 8-9.

²⁹² Zie hierover paragraaf 5.6 van OPTA/2011/201499, Ontwerpbesluit Vaste Telefonie, 14 juli 2011.

D.2.1.4 Impact ULL op Televisie

438. **YourTV**²⁹³ stelt dat als het college concurrentie wil op de televisiemarkt, zijn ULL-beleid beter moet toezien op gereguleerde *content delivery network*-diensten. Deze ontbreken volledig in de ULL-analyse en zijn voor televisiediensten via IP van cruciaal belang.

439. Het **college** legt deze opmerking uit als een bedenking tegen de Marktanalyse Ontbundelde toegang en verwijst voor een reactie op deze bedenking naar het paragraaf G.2.4 van de Nota van Bevindingen bij het ontwerpbesluit Ontbundelde toegang.

D.2.1.5 Consistentie met NMa-besluiten

440. **KPN**²⁹⁴ benadrukt het belang van consistentie in de besluiten van het college en de NMa. Volgens KPN kondigde de NMa in het eerste fase besluit inzake de concentratie KPN-CAIW van 5 augustus 2011 aan de getrokken conclusies met betrekking tot de afbakening van retailmarkten verder te willen onderzoeken. Het college onderschreef de noodzaak om de relevante markten nader te onderzoeken. KPN concludeert hieruit dat de NMa de conclusies van het college in de ontwerpbesluiten in het KPN-CAIW besluit niet kan onderschrijven. KPN is van mening dat de toezichthouders tot vergelijkbare conclusies dienen te komen.

441. Ook **YouCa**²⁹⁵ verwijst naar de schijnbare inconsistentie tussen afbakeningen in het NMa-besluit inzake KPN-CAIW en het conceptoordeel van het college.

442. Het **college** onderstreept dat de NMa de conclusies van het college ten aanzien van de televisiemarkt wel degelijk heeft onderschreven. Per brief heeft de NMa op 21 juni 2011 het volgende medegedeeld:

“De NMa onderschrijft de door OPTA gehanteerde marktafbakening [...]. De NMa kan zich vinden in de conclusies van het conceptoordeel.”

443. Ook heeft het **college** de conclusies van de NMa in haar voorlopige beoordeling inzake de voorgenomen fusie tussen KPN/CAIW onderschreven. In zijn brief van 5 augustus 2011 stelt het college:

“De conclusie van de NMa dat de gemelde concentratie de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan zou kunnen belemmeren, waardoor een vergunning voor de melding vereist wordt, wordt mede daarom door het college onderschreven. Het college bevestigt tenslotte de noodzaak om in een eventuele vergunningsfase de relevante markten nader te onderzoeken.”

444. Een eventueel verschil ten aanzien van de afbakening van de retailmarkten kan volgens het **college** worden verklaard, doordat de analyse van de NMa gericht is op de beantwoording van een andere vraag. De NMa moet immers beoordelen of *als gevolg van de concentratie* de mededinging significant beperkt wordt, in casu door het wegvallen van eventuele concurrentiedruk tussen KPN en CAIW. In dat kader kijkt de NMa naar de gevolgen van de concentratie voor de mededinging in het

²⁹³ Zienswijze YourTV, blz. 2.

²⁹⁴ Zienswijze KPN, paragraaf 5, blz. 10.

²⁹⁵ Zienswijze YouCa, randnummers 61-62, 80.

gebied waar de activiteiten van partijen overlappen: het CAIW-verzorgingsgebied. In dat gebied valt door de concentratie de concurrentiedruk van de voornaamste landelijke speler op CAIW weg. In zijn marktanalyses beoordeelt het college echter juist niet de effecten van de concentratie tussen KPN en CAIW, maar kijkt hij naar de concurrentiesituatie op de gehele door hem af te bakenen markt *in afwezigheid van de concentratie*. Van een door KPN en YouCa waargenomen inconsistentie is dus in dit geval geen sprake.

D.2.1.6 Analyse kleinere kabelaanbieders

445. **CAIW**²⁹⁶ vraagt het college welke omstandigheden aanleiding kunnen geven tot een onderzoek naar markten waarop kleinere kabelbedrijven actief zijn, nu regulering van de twee grootste aanbieders niet gerechtvaardigd is.

446. Het **college** kan niet op voorhand uitsluiten dat de concurrentieomstandigheden in verzorgingsgebieden van andere kabelaanbieders significant verschillen of gaan verschillen van de onderhavige analyse op nationaal niveau en in de verzorgingsgebieden van UPC en Ziggo. Indien ontwikkelingen het college daartoe aanleiding geven, dan zal hij beoordelen of de betreffende markt in aanmerking komt voor ex-anteregulering.

D.2.2 Infrastructuurconcurrentie versus dienstenconcurrentie

447. **YouCa**²⁹⁷ is van mening dat iedereen - inclusief het college - het erover eens is dat dienstenconcurrentie het doel is. Deze dienstenconcurrentie op ieder huisadres komt volgens YouCa alleen van de grond als er op twee infrastructuren wholesale toegang mogelijk is. Het college zet volgens YouCa ten onrechte in op de stimulering van netwerkconcurrentie. Verder meent YouCa dat dienstenconcurrentie op kabelnetten nodig is om prijsdruk tot stand te brengen en consumenten van innovatieve diensten te voorzien. YouCa stelt dat waar op de consumentenmarkt de producten over kabel en koper in toenemende mate identiek zijn, de huidige asymmetrische regulering van de wholesalemarkt niet kan worden volgehouden. YouCa is van mening dat het niet openstellen van kabelnetwerken tot gevolg zal hebben dat:

- onnodig geïnvesteerd wordt in derde infrastructuren;
- dienstenconcurrentie jaren later tot stand komt dan mogelijk zou zijn;
- de dominante positie van de kabelbedrijven en hun vermogen tot het behalen van bovenmatige rendementen worden bestendigd.

448. Ook volgens **Tele2 & T-Mobile**²⁹⁸ moet het college geen prikkels inbouwen voor investeringen die niet nodig zijn bij adequate regulering.

449. Bij het opleggen van (toegangs)regulering is een belangrijk uitgangspunt van het **college** dat duurzame concurrentie het beste is verzekerd in een situatie waarin verschillende infrastructuren met elkaar concurreren. Hierdoor zijn concurrenten niet of slechts in beperkte mate afhankelijk van het netwerk van een ander, en daarmee optimaal in staat om een eigen commercieel dienstenaanbod te ontwikkelen. Het college overweegt dan ook, wanneer een markt in aanmerking komt voor regulering, eerst die toegangsvormen op te leggen die (op termijn) als beste een verdere ontwikkeling van

²⁹⁶ Zienswijze CAIW.

²⁹⁷ Zienswijze YouCa, randnummer 2-3, 21.

²⁹⁸ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, randnummers 89-91, blz. 19-20.

infrastructuurconcurrentie bevorderen. Door efficiënte investeringen op het gebied van infrastructuur te bevorderen neemt namelijk de mate van infrastructuurconcurrentie toe. YouCa en Tele2 suggereren dat het college juist kabelaanbieders zou moeten reguleren om investeringen in nieuwe netwerken te voorkomen. Het voorkomen of remmen van investeringen conflicteert echter met de doelstellingen van het college die zijn gebaseerd op het Europese kader.

D.2.3 Vorm en beroepsmogelijkheid: oordeel versus besluit

450. **KPN**²⁹⁹ vindt dat het college dient te verduidelijken dat het oordeel een besluit betreft in de zin van artikel 1:3 Awb, waartegen in beroep kan worden gegaan. Volgens KPN is het besluit er immers op gericht om een markt die het college reguleerde, niet langer te reguleren. De vernietiging door het CBb doet daar volgens KPN niet aan af.

451. **Tele2 & T-Mobile**³⁰⁰ menen dat het conceptoordeel van het college ten onrechte de suggestie wekt dat dit geen besluit in de zin van de Awb is. Het oordeel heeft immers het rechtsgevolg dat de televisiemarkt niet voor ex-anteregulering in aanmerking komt.

452. **Vodafone**³⁰¹ geeft aan beperkt te reageren omdat het een conceptoordeel betreft en behoudt zich het recht voor om uitgebreider te reageren, indien het college toch een besluit in de zin van de Awb neemt.

453. **YouCa**³⁰² is van mening dat het college ten onrechte niet van plan is zijn beslissing met betrekking tot de televisiemarkt neer te leggen in een besluit. YouCa stelt namelijk dat door de vernietiging van het omroepbesluit van 2009 door het CBb eveneens de intrekking van het omroepbesluit 2006 is vernietigd, zodat het omroepbesluit 2006 herleeft. Ook is YouCa van mening dat uit artikel 6, derde lid en artikel 7, derde lid van de Toegangsrichtlijn volgt dat het wel of niet bestaan van een AMM-aanwijzing en het bijgevolg wel of niet opleggen van verplichtingen steeds op een marktanalysebesluit dient te berusten. Naar de mening van YouCa dient ook het intrekken van verplichtingen op een marktanalysebesluit te berusten en kan het college niet volstaan met een oordeel, gelet op de evaluatieplicht op grond van artikel 6a.4 Tw. YouCa meent vervolgens dat de voorzieningenrechter van het CBb van 15 november 2010 ten onrechte niet heeft onderkend dat zijn uitleg van wet en richtlijnen tot een stelsel van discontinue regulering leidt. Dit is niet conform de Richtlijn, blijkens overweging 12 en de artikelen 1 en 5 van de Toegangsrichtlijn.

454. **YouCa**³⁰³ meent ook dat, nu het college ervoor gekozen heeft om de televisiemarkt te onderzoeken, het college de uitkomsten van de marktanalyse neer dient te leggen in een besluit. Volgens YouCa maakt het college het belanghebbenden onnodig moeilijk om de analyse door een rechter te laten toetsen via een geschilprocedure bij een verzoek om toegang tot het netwerk van een kabelbedrijf. YouCa meent dat zij en andere potentiële toetreders belang hebben bij duidelijkheid op de kortst mogelijke termijn in de meest efficiënte rechtsgang. Indien het college geen besluit neemt dan zal YouCa het oordeel van het college als een rechtsoordeel aanmerken en daartegen rechtstreeks beroep instellen bij het CBb.

²⁹⁹ Zienswijze KPN, paragraaf 5, blz. 8, 10.

³⁰⁰ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, blz. 1.

³⁰¹ Zienswijze Vodafone, blz. 23.

³⁰² Zienswijze YouCa, randnummers 27-41.

³⁰³ Zienswijze YouCa, randnummers 42-47.

455. **UPC**³⁰⁴ merkt op dat het college niet verplicht is om voor het televisieoordeel de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht toe te passen.

456. Het **college** wijst partijen er allereerst op dat hij niet verplicht is om een marktanalyse zoals bedoeld in art. 6a.1 Tw uit te voeren, en daarover een besluit te nemen, nu de televisiemarkt niet op de Aanbeveling relevante markten van de Commissie staat. Een dergelijke verplichting volgt volgens het college ook niet uit artikel 6a.4 Tw. Omdat het CBB het omroepbesluit van 2009 heeft vernietigd, geldt er namelijk volgens het college op de televisiemarkt geen regulering, met als gevolg dat het college ook geen marktanalyse hoeft uit te voeren om te bezien of bestaande verplichtingen moeten worden ingetrokken, gewijzigd of in stand gelaten. In tegenstelling tot YouCa volgt het college hier dus wel de voorzieningenrechter van het CBB die in zijn uitspraak van 15 november 2010 heeft geoordeeld dat na een vernietiging van het omroepbesluit van 2009 oude verplichtingen niet herleven.³⁰⁵

457. Het **college** heeft voorts geconcludeerd dat de televisiemarkt niet voldoet aan de driecriteriatoets, en dus niet in aanmerking komt voor ex-anteregulering. Dit oordeel heeft geen rechtsgevolg, want het brengt geen rechtens relevante verandering in een al bestaande situatie: de televisiemarkt was immers ongereguleerd en blijft ongereguleerd. Bijgevolg kan het oordeel naar de mening van het college niet worden aangemerkt als een besluit in de zin van art. 1:3 Awb.

458. Dit neemt niet weg dat het geenszins de intentie van het **college** is geweest om marktpartijen een beroepsmogelijkheid te ontnemen. Partijen die het oneens zijn met het oordeel van het college, kunnen een aanvraag doen tot het nemen van een marktanalysebesluit als bedoeld in art. 6a.2 Tw. Deze aanvraag zal vervolgens in behandeling worden genomen. Indien het college dit verzoek afwijst, kunnen marktpartijen met dit besluit naar de rechter. Enkele partijen hebben een dergelijk verzoek reeds gedaan.

459. Hoewel UPC terecht aangeeft dat het college niet gehouden is om de uniforme openbare voorbereidingsprocedure te volgen, heeft het **college** het van belang geacht om de markt in het kader van de zorgvuldigheid op een vergelijkbare wijze te consulteren. Dit heeft het college medio 2010 bijvoorbeeld ook gedaan ten aanzien van zijn conceptadvies Analyse mobiele communicatiemarkten.³⁰⁶

D.2.4 De rol van contentaanbieders

460. **UPC**³⁰⁷ meent dat de rol van contentaanbieders onvoldoende wordt onderkend in het conceptoordeel. De prominente rol van de contentaanbieders en de vraag naar content worden versterkt door de concurrentie tussen infrastructuren, de opkomst van OTT-aanbieders en het feit dat contentaanbieders ook via eigen distributiekkanalen hun producten kunnen aanbieden. Naar de mening van UPC leidt dit tot een “transitie van de traditionele televisie omgeving naar een breed, divers, dynamisch en complex nieuw ‘TV ecosysteem’”. UPC is van mening dat het college de rol van contentaanbieders mee moet laten wegen in het definitieve oordeel.

³⁰⁴ Zienswijze UPC, blz. 1.

³⁰⁵ LJN: BO6543.

³⁰⁶ OPTA/AM/2010/202138, Concept advies Analyse mobiele communicatiemarkten, 23 juli 2010.

³⁰⁷ Zienswijze UPC, blz. 2, 4.

461. Het **college** gaat bij behandeling van het eerste criterium in op de rol van content als toetredingsdrempel (randnummers 238-240 en 245 van het conceptoordeel). Het college onderzoekt niet primair de inkoopmarkt van content. De positie van contentaanbieders is meer in de dynamiek op een wholesalemkt van belang, dan op de retailmarkt voor televisiedistributie aan eindgebruikers. Het college bevestigt dat contentaanbieders via OTT zelf direct content aan consumenten kunnen bieden. Een enkele contentaanbieder zal echter niet gemakkelijk een pakket aan kunnen bieden dat als substituuat dient voor een huidig standaardpakket. Ook heeft het college reeds in randnummer 201 van het conceptoordeel aangegeven dat juist de meest bekeken zenders in Nederland op dit moment niet via internet of OTT beschikbaar zijn. Het college ziet niet op welke andere ‘eigen distributiekkanalen’ UPC doelt. UPC heeft dit ook niet nader gespecificeerd. Het college weegt OTT ontwikkelingen reeds mee als potentiële concurrentie onder het tweede criterium. Ten aanzien van de retailmarkt deelt het college daarom niet de mening van UPC dat de rol van contentaanbieders en een transitie naar een ander televisie-ecosysteem sterker moeten worden meegewogen in het oordeel.

D.2.5 Overige algemene opmerkingen

462. **CAIW**³⁰⁸ attendeert het college op enkele feitelijke onjuistheden en inconsistenties in het conceptoordeel. Het **college** zal deze corrigeren dan wel uitleggen.

463. **UPC** en **Ziggo** hebben bijlagen aangeleverd met aanvullende nieuwsberichten en eigen cijfers en analyses. Het **college** zal deze waar relevant verwerken in het definitieve oordeel.

464. Naar de mening van **CAIW**³⁰⁹ zijn de in randnummer 91 van het conceptoordeel genoemde “verhoging van kabel- en DSL-snelheden” twee ontwikkelingen met een verschillende betekenis voor de televisiemarkt en dienen deze daarom niet als één ontwikkeling te worden gezien.

465. Het **college** had met de verkorte benoeming van ontwikkelingen niet de intentie de indruk te wekken dat dit één ontwikkeling betrof en zal dit nuanceren.

D.2.6 Wijzigingen naar aanleiding van de zienswijzen

466. Op basis van de ontvangen zienswijzen ziet het college geen aanleiding om fundamentele wijzigingen door te voeren. Wel zal het college het definitieve oordeel naar aanleiding van reacties op diverse punten nader motiveren, aanvullen, nuanceren en actualiseren.

³⁰⁸ Zienswijze CAIW.

³⁰⁹ Zienswijze CAIW.

473. **UPC**³¹⁷ daarentegen bevestigt de conclusie van het college dat digitale televisiediensten een vraagsubstituut vormen voor analoge televisiediensten. UPC geeft aan al jaren een daling van het aantal analoge abonnees te ondervinden en een groei van digitale abonnees. De digitalisering van televisiediensten betekent volgens UPC tevens dat de analoge televisiediensten als gevolg van die digitalisering zullen worden vervangen.

474. In randnummers 114-117 van het conceptoordeel beargumenteert het **college** dat het aannemelijk is dat analoge en digitale televisiediensten vraagsubstituten zijn, omdat er overstap plaatsvindt tussen beide typen diensten, de functionaliteit in brede zin overeenkomt, en de markt zich in een transitie bevindt. Complementair gebruik van een analoge infrastructuur naast een andere, digitale infrastructuur is sinds 2008 sterk afgenomen, wat het college juist ziet als indicatie dat digitale televisie nu nog meer een substituut is voor analoge televisie. Het college acht de door Tele2 & T-Mobile genoemde grote tevredenheid onder een aanzienlijk doch krimpend aantal analoge kijkers zonder korte termijn overstapplannen, gelet op voornoemde ontwikkelingen, geen overtuigend argument om tot een aparte markt voor dit klantsegment te komen.

475. Het **college** bevestigt dat digitale televisie via kabel vrijwel altijd en via glasvezel vaak in combinatie met analoge televisie wordt aangeboden. De ontvangst van het analoge aanbod is bij kabel inherent aan de aansluiting, terwijl klanten actief kiezen voor digitaal. Dit brede dienstenaanbod geeft aanbieders nu nog een concurrentievoordeel. Het college ziet dit echter niet als een onoverkomelijke lock-in. De consument heeft namelijk niet geïnvesteerd in dure technologie of apparaten voor analoog. Het college overweegt ook dat wanneer consumenten aangeven behoefte te hebben aan analoge televisie, dit inmiddels mogelijk een behoefte aan een gemakkelijk te installeren en betaalbare multiroom televisiedienst betreft. Hoewel dit Tele2 & T-Mobile voor een uitdaging stelt, constateert het college dat digitale multiroom oplossingen al commercieel worden aangeboden en door consumenten afgenomen. KPN biedt consumenten al langere tijd meerdere decoders voor Digitenne aan. Sinds medio 2011 krijgt de consument bovendien standaard twee decoders bij een KPN IPTV-abonnement. De decoders kunnen via ethernetkabels verbonden worden of met behulp van een additionele stekkerset via de bestaande stroomkabels in huis, zoals genoemd in randnummer 294 van het conceptoordeel. Dit laatste haalt de drempel van nieuwe bekabeling weg.

476. Feit is dat steeds meer consumenten kiezen voor digitaal in plaats van analoog. In randnummer 115 van het conceptoordeel noemt het **college** de toename in digitalisering van 29% van alle televisietoestellen medio 2008 tot 48-56% eind 2010. Van alle abonnementen was medio 2011 al 32% alleen digitaal. Dat een marktsegment nog grote waarde hecht aan een bepaalde dienst of functionaliteit, doet niet af aan de substitueerbaarheid van producten voor andere marktsegmenten en keteneffecten tussen alle segmenten. Voor een groeiend deel van de huishoudens blijkt analoge televisie geen vereiste meer. Ook Tele2 en T-Mobile winnen digitale televisiekanten, die daarvoor slechts analoog keken. Het college kan Tele2 & T-Mobile daarom niet volgen in hun betoog dat digitale televisie geen substituut zou zijn voor analoog.

477. Het **college** merkt op dat het feit dat Tele2 aangeeft [**Vertrouwelijk**: xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx] irrelevant is voor de vraag of digitale televisie een substituut

³¹⁷ Zienswijze UPC, blz. 4-5.

vormt voor analoge televisie, aangezien **[Vertrouwelijk: xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx]** los staat van de distributietechniek.

478. Het **college** benadrukt bovendien dat de afbakening van de relevante productmarkt in het marktbesluit omroep 2009 van het college inclusief de substitueerbaarheid van analoog en digitaal is bevestigd door het CBb in zijn uitspraak van 18 augustus 2010. Daarbij komt dat het college de markt prospectief moet afbakenen. De overstap van analoog naar digitaal en van kabelinfrastructuur naar volledig digitale infrastructuren is verder gevorderd dan enkele jaren geleden en op langere termijn zal analoge doorgifte naar verwachting worden uitgefaseerd. Het college ziet daarom thans geen aanleiding om tot een andere conclusie te komen. Ten overvloede wijst het college er nog op dat de overige marktpartijen het eens zijn met de afbakening van de relevante productmarkt.

D.3.1.3 Verschillende televisie-infrastructuren

Algemeen

479. **YouCa**³¹⁸ meent dat het college de concurrentie tussen de verschillende televisie-infrastructuren overschat. Hierbij betwist YouCa de stelling van het college dat eindgebruikers de keuze hebben uit maximaal zes infrastructuren. YouCa concludeert dat er in de praktijk maximaal twee grote infrastructuren zijn, namelijk kabel en glas of koper. YouCa stelt ook dat glasvezel- en kopernetwerken geen concurrerende infrastructuren zijn, omdat beide door KPN worden uitgerold. YouCa is bovendien van mening dat kabel het enige alternatief is voor eindgebruikers die een tweede televisietoestel willen aansluiten en die tegelijkertijd geen extra hardware wensen.

480. **UPC**³¹⁹ bevestigt juist dat via verschillende infrastructuren vergelijkbare diensten worden geleverd. Ook kunnen alle infrastructuren multiroom diensten aanbieden. De multiroom mogelijkheden van DSL-IPTV worden steeds groter, hetgeen AT Kearney & Telecompaper onderschrijven. **[Vertrouwelijk: xxxxxxxxxxx]**% van UPC's klanten beschikt inmiddels over meer dan één settopbox. UPC ervaart dat het aantal klanten dat op dit moment al multiroom HD kijkt beperkt is en amper stijgt **[Vertrouwelijk: xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx]**. Ook diensten op aanvraag kunnen via verschillende infrastructuren worden aangeboden. Uitzondering hierop zijn bepaalde diensten die nog niet over ether of satelliet kunnen worden aangeboden, maar, zoals ook het college concludeert, de komst van hybride decoders zal dit naar verwachting in de toekomst oplossen.

481. Het **college** merkt in reactie op de zienswijze van YouCa op dat naast kabel ook glasvezel met analoge televisie de mogelijkheid biedt een tweede toestel aan te sluiten zonder een extra decoder aan te schaffen dan wel in bruikleen te nemen. Het college heeft in paragraaf 4.4.4 van het conceptoordeel echter geconcludeerd dat eindgebruikers bereid blijken om extra hardware in gebruik te nemen. Zoals in randnummer 475 van deze Nota van Bevindingen is aangegeven zijn er multiroom-oplossingen van alle digitale infrastructuren. Uit de cijfers van UPC lijkt op te maken dat de behoefte aan multiroom HDTV nog zeer beperkt is.

482. Het **college** bevestigt in reactie op YouCa dat KPN het kopernetwerk opwaardeert en dat KPN via Reggefiber, waarin KPN gedeelde zeggenschap heeft, glasvezel uitrolt. In de productmarktafbakening is de vraag echter niet welke aanbieders concurrenten zijn, maar welke

³¹⁸ Zienswijze YouCa, randnummers 5-6, 9, 15, 50-56.

³¹⁹ Zienswijze UPC, blz. 6-7.

producten en infrastructures substituten zijn. Dat KPN (mede-)eigenaar is van glasvezel-, koper- en digitale ethernetnetwerken betekent niet dat deze infrastructures geen concurrerende producten bieden en tot dezelfde markt behoren. Op alle drie genoemde infrastructures zijn overigens naast KPN ook andere retailaanbieders actief, wat van belang is voor het beoordelen van de concurrentiesituatie in een markt.

483. **Tele2 & T-Mobile**³²⁰ wijzen het college er ook op dat het college zich in het verweerschrift bij het omroepbesluit van 2009 maar half verdedigde tegen een eventuele nauwere marktafbakening, omdat dit volgens het college destijds voor de materiële beoordeling en de aparte positie van kabelnetwerken ten opzichte van andere netwerken niet uitmaakte.

484. Het **college** wijst Tele2 & T-Mobile erop dat het CBb de brede productafbakening heeft bevestigd. Aangezien het aantal kabelabonnees nog steeds krimpt ten gunste van drie groeiende infrastructures en er ook tussen satelliet en kabel nog altijd enige overstap is, ziet het college geen reden om de markt prospectief nauwer af te bakenen.

485. **CAIW**³²¹ geeft aan dat er voor 3D televisie, of stereoscopische programma's, niet per se substantieel meer capaciteit nodig is dan voor HD televisie. Volgens CAIW is het onwaarschijnlijk dat er noemenswaardige verschillen zijn tussen de functionele mogelijkheden van infrastructures voor doorgifte van HD dan wel 3D.

486. Het **college** zal dit aanpassen bij zijn bespreking van de functionele kenmerken in paragraaf 3.4.6 van het conceptoordeel.

Glasvezel

487. **Tele2 & T-Mobile**³²² onderschrijven de analyse van het college wat betreft de substitueerbaarheid van kabel- en glasvezelnetwerken, voor zover zij beide analoge TV bieden, maar wijzen op de beperkte dekkinggraad en uptake van glasvezelnetwerken, zowel nu als in de komende drie jaar.

488. Het **college** constateert dat Tele2 & T-Mobile zijn analyse ten dele onderschrijven. Het college is echter van mening dat glasvezel en kabel ook zonder analogo aanbod substituten zijn. Zo kiest KPN er bijvoorbeeld voor niet langer analoge diensten aan te bieden via glas, terwijl Reggefiber dit wel doet. Ook bieden kabelaanbieders CAIW en REKAM inmiddels geen analoge diensten meer aan. Het college verwijst naar paragraaf D.3.1.2 van deze Nota van Bevindingen over substitutie van analoge en digitale diensten. Daarnaast heeft het college in randnummer 172 van het conceptoordeel aangegeven dat beperkte doch groeiende beschikbaarheid geen reden is om glasvezel niet als substituuat te zien.

Ether en satelliet

489. **Tele2 & T-Mobile**³²³ zien een aanzienlijk verschil in functionele mogelijkheden tussen de infrastructures, ook weergegeven in figuur 6 in het conceptoordeel. Met name satelliet en ether

³²⁰ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, blz. 7.

³²¹ Zienswijze CAIW.

³²² Zienswijze Tele2 & T-Mobile, blz. 7.

³²³ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, blz. 5-6.

behoren volgens hen door deze verschillen niet tot dezelfde markt als kabel. Uit de gesimuleerde prijsstijging blijkt dat kabelabonnees nauwelijks naar ether of satelliet overstappen, en ook uit Veldkamp blijkt dat overstap tussen kabel en satelliet beperkt is (15% respectievelijk 24%). Volgens Tele2 & T-Mobile had het college moeten concluderen dat ether en satelliet niet tot de markt behoren.

490. **YouCa**³²⁴ stelt dat satelliettelevisie weliswaar een breed palet aan programma's biedt, maar geen on-demand kan bieden. Tevens merkt zij op dat televisie via de ether kwalitatief achterblijft bij digitale kabeltelevisie, geen HDTV en on-demand biedt en niet beschikt over een retourpad.

491. Het **college** erkent dat er verschillen in functionele mogelijkheden zijn tussen de verschillende infrastructuren, maar wijst partijen er op dat identieke functionele mogelijkheden geen vereiste zijn om een substituuat te zijn en tot de relevante markt te behoren. Lang niet elke consument heeft behoefte aan on-demand of HDTV (zie ook randnummers 152 en 153 van het conceptoordeel en randnummer 480 hierboven). Het college merkt ook op dat de recente groei van digitale ether tot ruim 1 miljoen klanten, voornamelijk afkomstig van kabelaanbieders, er op wijst dat de kwaliteit van digitale ether voldoende is voor een groot marktsegment. Ook hebben diverse nieuwe partijen met digitale ether in 2011 klanten gewonnen, waaronder T-Mobile/Online. Het college erkent in randnummers 184-187 van het conceptoordeel dat er drempels bestaan die de overstap naar satelliet belemmeren en dat de prijssimulatie beperkte overstap geeft, maar het college is van mening dat functionele kenmerken, gebruik, prijs en enige overstap in de praktijk het wel een substituuat maken.

492. Het **college** merkt daarnaast op dat satellietaanbieders inderdaad meestal geen on-demand diensten kunnen bieden, maar dat er wel hybrideoplossingen met bijvoorbeeld DSL bestaan, zoals genoemd in randnummer 296 van het conceptoordeel. Ook zijn er op het gebied van satelliet ontwikkelingen die on-demand diensten via satelliet mogelijk kunnen maken.³²⁵ Het college merkt bovendien op dat de DVB-T2-standaard voor digitale ethertelevisie wel HDTV biedt, zoals ook uit het rapport van AT Kearney & Telecompaper blijkt. Het is echter de vraag of KPN ervoor kiest om daarin te investeren. Daarnaast heeft de DVB-T-standaard wel degelijk een retourpad dat in andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, wordt gebruikt voor 'rode knop' interactieve televisie. Ook hiervoor geldt dat KPN dit tot nu toe niet heeft geïmplementeerd. Dit betekent niet dat het niet mogelijk is en niet alsnog kan worden aangeboden. Individuele on-demand diensten, zoals het bestellen van films, kunnen inderdaad niet via de DVB-T-infrastructuur geleverd worden. Ook voor DVB-T kan echter, bijvoorbeeld via DSL, een hybride-oplossing met on-demand worden geboden, als on-demand een vereiste zou worden voor een groter marktsegment. Het college is het daarom oneens met de stellingen van YouCa.

Koper

493. Ook koper behoort volgens **Tele2 & T-Mobile**³²⁶ niet tot de markt, vanwege het niet kunnen bieden van analoge televisie en de beperkte beschikbaarheid. Zij stellen ook dat DSL-IPTV alleen kan wedijveren met kabel en glas, wanneer er voldoende capaciteit voor multiroom HD beschikbaar is, wat volgens hen in een beperkt dekingsgebied zal zijn en bovendien onrendabel is.

³²⁴ Zienswijze YouCa, randnummer 6

³²⁵ <<http://www.sattv.nl/internet-satelliet/>>, oktober 2011 en <www.tooway.com>, oktober 2011.

³²⁶ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, blz. 8.

494. **YouCa**³²⁷ is van mening dat het kopernetwerk met DSL voor televisie geen landelijke dekking heeft. Volgens YouCa is voor een concurrerend televisieaanbod 40 Mbit/s nodig en kan KPN in 2013 maximaal 76% van de huishoudens daarvan voorzien. Technisch is weliswaar grotere capaciteit mogelijk, maar over steeds kortere afstanden waardoor op een zeker moment verdere uitrol van het netwerk bedrijfseconomisch gezien niet langer rendabel is.

495. **UPC**³²⁸ geeft echter aan, zoals ook blijkt uit het kwartaalverslag Q2 van KPN, dat de dekking van VDSL niet beperkt is, en dat de dekking in Q2 2011 al 88% bedraagt. Infrastructuurconcurrentie heeft ertoe geleid dat KPN in korte tijd een sterke positie heeft kunnen behalen op de televisiemarkt, terwijl UPC marktaandeel verliest. IPTV is volgens UPC een volwaardig alternatief voor kabel, consumenten nemen geen IPTV af naast kabel. Volgens UPC toont dit aan dat tussen de infrastructuren overstap plaatsvindt.

496. Volgens het **college** is DSL-IPTV de komende jaren een grote uitdager van kabeltelevisie, zoals aangegeven in randnummers 174-177 van het conceptoordeel. Het college is het oneens met YouCa dat minimaal 40 Mbit/s nodig is voor een concurrerend televisieaanbod. Het huidige DSL-IPTV wordt in een triple-playbundel ook met capaciteit onder 20 Mbit/s aangeboden en KPN en Tele2 winnen daar klanten mee ten koste van kabel. KPN geeft in haar kwartaalcijfers voor Q3 2011 aan inmiddels circa 6,5 duizend televisieabonnees per week te winnen, waarvan circa 2 duizend via glasvezel en 4,5 duizend via koper.³²⁹ Het kopernetwerk heeft reeds een aanzienlijke dekking voor televisie en KPN biedt op dit moment standaard twee SD-decoders aan bij nieuwe IPTV-abonnementen. Zowel KPN als Tele2 bieden ook al HD. Wat betreft multiroom-HD is de capaciteitbehoefte groter, maar ook daar kan het kopernetwerk al een deel van de huishoudens voldoende capaciteit bieden en groeit deze dekking de komende jaren door de aangekondigde investeringen van KPN. Het college volgt Tele2 & T-Mobile niet in hun stelling dat het dekkingsgebied voor multiroom HD via DSL beperkt en onrendabel zal blijven, en ook niet in de stelling dat DSL-IPTV niet tot de relevante markt behoort. Het college verwijst ook naar randnummer 491 van deze Nota van Bevindingen en 172 van het conceptoordeel: Lang niet iedereen heeft in de komende jaren behoefte aan multiroom HD en een substituut heeft geen volledige nationale dekking te hebben om tot de productmarkt te behoren. Ook wijst het college erop dat de verwachtingen van KPN voor minimaal 40 Mbit/s in 76% van Nederland eind 2013 betreft, terwijl de dekking naar verwachting doorgroeit in de rest van de analyseperiode (verder dan eind 2014). Het college gaat in paragraaf D.4.3.4 nader in op infrastructuurontwikkelingen.

Mobiele netwerken

497. **UPC**³³⁰ kan zich niet vinden in de conclusie van het college dat mobiele televisiediensten geen vraagsubstituut zijn voor de levering van televisiediensten via andere infrastructuren. UPC is van mening dat door de convergentie tussen vaste en mobiele netwerken, mobiele televisiediensten juist een voordeel hebben vanwege de mobiliteit. Ook gaat het college voorbij aan de mogelijkheid dat mobiele televisiediensten concurrentiedruk kunnen uitoefenen op andere televisiediensten. Volgens UPC³³¹ is mobiel televisiekijken populair en zal het toenemen door groeiend gebruiksgemak en

³²⁷ Zienswijze YouCa, randnummer 5

³²⁸ Zienswijze UPC, blz. 4-5, 7.

³²⁹ KPN, presentatie kwartaalcijfers Q3 2011, 25 oktober 2011.

³³⁰ Zienswijze UPC, blz. 7.

³³¹ Zienswijze UPC, blz. 3.

503. Het **college** wijst UPC erop dat, zoals hij heeft aangegeven in randnummer 201 van het conceptoordeel, via internettelevisie niet de tien meest bekeken zenders worden doorgegeven en de productkenmerken daarom sterk verschillen. Via internettelevisie of on-demand diensten alleen, kan niet een product worden geleverd dat minimaal het standaardpakket van UPC en Ziggo kan evenaren (zie ook paragraaf 3.4.4 van het conceptoordeel). Het college heeft ook geen indicatie van overstap van standaardpakketten naar slechts lineaire dan wel on-demand internettelevisie. [**Vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx]. Het college is daarom van mening dat on-demand diensten geen vraagsubstituut zijn voor on-demand diensten in combinatie met lineaire televisiediensten.

504. Ook AT Kearney & Telecompaper geven aan voorlopig vooral aanvullende OTT-diensten te verwachten (zie randnummer 200 van het conceptoordeel). Het **college** is het met UPC eens dat OTT on-demand diensten zonder lineaire component mogelijk prijsdruk kunnen uitoefenen op aanvullende diensten bovenop lineaire televisiediensten, zoals reeds genoemd in randnummer 138 van het conceptoordeel. Het college analyseert echter welke diensten een substituut zijn voor een lineair standaardpakket of combinatie van lineair pakket met aanvullende diensten.

505. **Tele2 & T-Mobile**³³⁶ achten het echter nog maar de vraag of de door het college beschreven OTT-televisiedienst wel OTT is. Zij zijn van mening dat wanneer een decoder nodig is en per maand betaald moet worden, het meer een IPTV-dienst over de verbinding van een ander betreft.

506. Het **college** wijst Tele2 & T-Mobile er enerzijds op dat hij in randnummers 192 en 204 van het conceptoordeel heeft aangegeven dat er waarschijnlijk geen blijvend onderscheid te maken is tussen connected tv, internettelevisie en OTT-televisie. Het college houdt momenteel als grootste verschil met televisie-infrastructuren aan dat er geen gereserveerde frequentieruimte of controle over de verbinding is en de (OTT) televisiedienst daarom 'best-effort' is.

D.3.2 Geografische markt

507. **Tele2 & T-Mobile**³³⁷ geven aan dat het college de markt moet afbakenen als het verzorgingsgebied van de individuele kabelaanbieder. **YouCa**³³⁸ is van mening dat het college een besluit moet nemen, waarin hij de geografische marktafbakening niet in het midden kan laten, en de markt dan regionaal dient te worden afgebakend. **UPC**³³⁹ geeft aan dat de markt nationaal dient te worden afgebakend, in overeenstemming met de uitspraak van het CBb van 18 augustus 2010. Wel kan UPC zich vinden in de conclusie van het college dat als de tot een verzorgingsgebied beperkte televisiemarkt concurrerend is, dit op nationaal niveau nog sterker geldt. **Vodafone, YourTV** en **Ziggo** hebben geen opmerkingen gemaakt ten aanzien van de geografische marktafbakening. **KPN**³⁴⁰ is ervan overtuigd dat kabelaanbieders in hun verzorgingsgebied over aanmerkelijke marktmacht beschikken, maar gaat in haar zienswijze niet specifiek op de geografische afbakening in.

508. In reactie op Tele2 & T-Mobile merkt het **college** op dat hij uitgaat van een bredere productmarkt dan Tele2 & T-Mobile, wat reeds is geadresseerd in paragraaf D.3.1. Voor de reactie van

³³⁶ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, blz. 22.

³³⁷ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, blz. 8-9.

³³⁸ Zienswijze YouCa, randnummers 61-62, 80.

³³⁹ Zienswijze UPC, blz. 2, 8.

³⁴⁰ Zienswijze KPN, paragraaf 4, blz. 8, 10.

het college op het standpunt van YouCa dat het college een besluit dient te nemen, verwijst het college naar paragraaf D.2.3 van deze Nota van Bevindingen.

509. Het **college** benadrukt dat de uitkomst van de geografische marktafbakening voor de materiële beoordeling van de drie-criteriatoets niet relevant is: zowel in het geval van een regionale marktafbakening (het verzorgingsgebied van het kabelbedrijf) als in het geval van een nationale marktafbakening wordt niet voldaan aan alle voorwaarden van de drie-criteriatoets (zie randnummer 211 van het conceptoordeel). Het college heeft beide afbakeningen betrokken in zijn analyse, maar dit heeft niet geleid tot verschillende uitkomsten. Het college bestrijdt allerminst de juistheid van de uitgangspunten voor de geografische marktafbakening zoals weergegeven in randnummer 56 van de Richtsnoeren, en aangebracht door Tele2 & T-Mobile. Het college concludeert echter dat de exacte geografische marktafbakening voor de materiële beoordeling van de vraag of de markt voldoet aan de eisen van de drie-criteriatoets geen verschil maakt.

D.3.3 Wijzigingen naar aanleiding van de zienswijzen

510. Op basis van de ontvangen zienswijzen ziet het college geen aanleiding om fundamentele wijzigingen door te voeren. Wel zal het college het definitieve oordeel naar aanleiding van reacties op diverse punten nader motiveren, aanvullen, nuanceren en actualiseren.

D.4 Drie-criteriatoets retailmarkt voor televisie (H4)

D.4.1 Procedurele opmerkingen drie-criteriatoets

511. **KPN**³⁴¹ is van mening dat het college de verkeerde volgorde heeft gehanteerd in de toepassing van de drie-criteriatoets en de dominantieanalyse. Door de drie-criteriatoets vóór een eventuele marktafbakening en dominantieanalyse uit te voeren wordt volgens KPN een kunstmatige drempel gecreëerd. Volgens KPN is de drie-criteriatoets geen geheel separate toets, maar bepaalt de beoordeling van de markt en de dominantie zelf mede of aan de drie-criteriatoets is voldaan. KPN³⁴² ziet geen reden voor het college om een andere volgorde van de drie-criteriatoets en de dominantieanalyse te hanteren dan in het omroepbesluit van 2009, en wijst daarbij ook naar de uitvoering van de drie-criteriatoets door BIPT, waarop de Commissie geen commentaar had. Het college past op deze manier de Europese regels onjuist toe, zoals blijkt uit overweging 6 van de Aanbeveling.

512. Het **college** had inderdaad in het omroepbesluit van 2009 de drie-criteriatoets na de dominantieanalyse opgenomen. Het college deelt echter niet de mening van KPN dat uit de Aanbeveling voortvloeit dat een drie-criteriatoets altijd na de dominantieanalyse moet plaatsvinden, noch dat de drie-criteriatoets geen aparte toets is van de dominantieanalyse. Het college leest in overweging 6 bij de Aanbeveling geen verplichte volgorde waarin de drie-criteriatoets en dominantieanalyse moeten plaatsvinden, maar slechts een vergelijking tussen de criteria van beide toetsen.

513. Het doel van de drie-criteriatoets is om markten die niet op de Aanbeveling van de Commissie staan aan te wijzen die voor ex-antereggeving in aanmerking komen. Alleen al om die reden ligt het voor de hand dat een drie-criteriatoets vóór de dominantieanalyse plaatsvindt. Ook kan het **college** zich niet vinden in de opmerking van KPN dat de drie-criteriatoets geen aparte toets vormt van de dominantieanalyse. In de *explanatory note* behorend bij de Aanbeveling wordt dit ook benadrukt:

“The three-criteria test focuses on market characteristics. It is intended to determine where persistent market failures, that ultimately cause consumer harm, are most likely to exist. As such, the three-criteria test is different from the SMP assessment. [...] Meeting the three criteria test does not automatically mean that regulation is warranted. Regulation will only be warranted if on a market that meets the three-criteria test, one or more operators are found to have significant market power.”

514. Tenslotte wijst het **college** erop dat voor de materiële beoordeling van de drie-criteriatoets het niet uitmaakt of deze voor of na de dominantieanalyse plaatsvindt.

D.4.2 Criterium 1: aanwezigheid van hoge toegangsbelemmeringen van niet-voorbijgaande aard

D.4.2.1 Uitleg conclusie eerste criterium

515. Volgens **Tele2 & T-Mobile**³⁴³ is de analyse van het eerste criterium door het college onduidelijk. Zij vragen of het college bedoelt dat het onzeker is of sprake is van hoge toetredingsdrempels van

³⁴¹ Zienswijze KPN, blz. 2.

³⁴² Zienswijze KPN, paragraaf 3, blz. 7-8.

³⁴³ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, blz. 10.

niet-voorbijgaande aard, of dat het college bedoelt dat het onzeker is dat *geen* sprake is van toetredingsdrempels van niet-voorbijgaande aard. Tele2 & T-Mobile menen dat er wel degelijk sprake is van hoge toetredingsdrempels van niet-voorbijgaande aard.

516. Het **college** merkt ter verduidelijking op dat hij onder randnummer 247 van het conceptoordeel heeft geconcludeerd dat de televisiemarkt wordt gekenmerkt door hoge toetredingsdrempels. Tegelijkertijd constateert het college dat deze toetredingsdrempels zijn verlaagd, zoals beschreven onder de feitenweergave van paragraaf 4.3, en daarom niet zonder meer duidelijk is dat deze drempels van niet-voorbijgaande aard zijn. Hiermee is volgens het college onduidelijk of voldaan is aan het eerste criterium.

D.4.2.2 Het belang van analoge televisie als toetredingsdrempel

517. Volgens **Tele2 & T-Mobile**³⁴⁴ miskent het college het belang van analoge tv als toetredingsdrempel. Het college zegt dat door de snelle digitalisering het concurrentievoordeel dat Ziggo en UPC ontleenden aan hun aanbod van analoge televisie sterk is verminderd. Tele2 & T-Mobile geven aan dat i) analoge tv nog steeds door alle digitale klanten van UPC en Ziggo verplicht wordt afgenomen, ii) een grote meerderheid van de klanten van kabelaanbieders ook analoge tv gebruikt, en iii) de concurrentiepositie van alternatieve partijen aanzienlijk wordt beperkt door het feit dat zij geen analoge tv kunnen aanbieden. Volgens **Tele2**³⁴⁵ bewijst [**Vertrouwelijk**: xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx].

518. Volgens **Tele2 & T-Mobile**³⁴⁶ oordeelde het college in het omroepbesluit van 2009 nog dat de transitie naar volledig digitaal kijken langzaam ging doordat veel huishoudens alleen analoge televisie keken en daarnaast huishoudens met digitale televisie ook deels gebruik bleven maken van analoge televisie. Tele2 & T-Mobile³⁴⁷ begrijpen ook niet dat het college nu stelt dat een verplichting tot analoge wederverkoop de ontwikkeling van digitale diensten zou kunnen remmen, terwijl het college in zijn vorige analyse van 2009 stelde dat de wederverkoop van analoge televisie belangrijk was om overstap naar alternatieve platforms te stimuleren.

519. **Tele2 & T-Mobile**³⁴⁸ vinden dat Digitenne geen volwaardig substituut van digitale diensten is en om die reden niet in de trend van digitalisering dient te worden meegenomen. Digitenne wordt volgens hen veelal voor secundaire toestellen en buitenshuis gebruikt.

520. Naar de mening van **Vodafone**³⁴⁹ geeft de daling van abonnees met alleen analoge weinig weer over het belang dat men aan analoge televisie hecht, dat ook naast een digitaal abonnement nog groot kan zijn.

521. **YouCa**³⁵⁰ meent dat de televisiemarkt nu en de komende jaren gekenmerkt wordt door hoge toetredingsdrempels die zeker niet van voorbijgaande aard zijn. YouCa vindt dan ook dat voldaan is

³⁴⁴ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, randnummer 64, blz. 14.

³⁴⁵ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, randnummer 97, blz. 21.

³⁴⁶ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, randnummer 65, blz. 14.

³⁴⁷ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, randnummers 89-91, blz. 19-20.

³⁴⁸ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, randnummer 70, blz. 15.

³⁴⁹ Zienswijze Vodafone, blz. 23.

³⁵⁰ Zienswijze YouCa, randnummers 64-71.

aan het eerste criterium en dat de twijfel van het college of dit het geval is, onterecht is. YouCa meent dat het belang van analoge televisie bij toetreding tot de televisiemarkt door het college wordt onderschat. Kabelbedrijven kunnen als enige een eenvoudig tv-product aanbieden waarmee zonder extra randapparatuur tv gekeken kan worden op een extra tv-toestel. Hierbij geeft YouCa aan dat op 8,84 miljoen toestellen analoge televisie wordt gekeken. Gezien het belang van analoge tv vormt dit een significante toetredingsdrempel. Dit blijkt uit het feit dat Tele2 met WLR-C erbij duizenden aanvragen kreeg en ook KPN voorin de rij stond voor WLR-C. Ook geeft Stichting Kijkonderzoek aan dat de helft van de kijktijd nog analoog is. Vanwege de beperkte dekkinggraad van KPN en glasvezelaanbieders is ongeveer een kwart van de huishoudens gebonden aan afname van tv-diensten via de kabel. Dit beschouwt YouCa als een toetredingsdrempel van niet voorbijgaande aard.

522. **UPC**³⁵¹ refereert in haar reactie aan de constatering van het college dat de daling van het aantal analoge kijkers sterker is dan zij in het marktanalysebesluit van 2009 voorspelde. UPC is van mening dat deze ontwikkeling **[Vertrouwelijk: xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx]** en ziet het afnemende belang van analoog onder andere terug in de beslissing van KPN om over FttH geen analoog signaal meer te leveren. Ook het besluit van OnsBrabantNet om 19 analoge zenders te schrappen is daar een voorbeeld van. Naar de mening van UPC betekent het feit dat KPN de afgelopen periode veruit de grootste groeier is gebleken zonder de beschikking te hebben over een analoog televisieaanbod dat analoge televisie geen hoge toetredingsdrempel van niet-voorbijgaande aard is.

523. **Ziggo**³⁵² geeft aan dat het belang van analoge televisie nog scherper is gedaald dan het college in zijn conceptoordeel beschrijft. Voor Ziggo geldt dat slechts 35% van haar abonnees uitsluitend analoge televisiediensten afneemt en dat dit percentage snel afneemt. Tevens geeft Ziggo aan dat meer huishoudens gebruikmaken van de mogelijkheid om digitale televisie op meerdere televisies te ontvangen; in Q2 2011 al **[Vertrouwelijk: xxx]%** van Ziggo's digitale abonnees.³⁵³ Ook wijst Ziggo op KPN, die sinds het tweede kwartaal 2011 standaard twee decoders voor IPTV aanbiedt. Sinds 2010 bevatten volgens Ziggo alle nieuwe televisies ingebouwde DVB-T ontvangers en 60% ingebouwde kabel (DVB-C) ontvangers. Gelet op de vervanging van het bestaande televisiepark gemiddeld iedere zes jaar kan het belang van analoge televisie voor ontvangst op het tweede en derde toestel volgens Ziggo gerelativeerd worden.

524. Er is volgens **Ziggo** geen commercieel belang voor kabelexploitanten bij het voortzetten van analoge televisie als bescherming tegen 'churn'. Dit blijkt volgens Ziggo uit haar marketingcampagne **[Vertrouwelijk: xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx]** en het verbeterde aanbod van het digitale deel van het standaardabonnement.

525. Het **college** geeft in randnummer 241 van het conceptoordeel aan dat dankzij digitalisering er meer mogelijkheden zijn voor nieuwe en bestaande aanbieders in de televisiemarkt dan enkele jaren geleden. Ook heeft het college in randnummer 244 van het conceptoordeel aangegeven dat de kosten voor toetreding met een eigen televisiedienst of via een wholesaledienst, in meer of mindere mate ingericht, verschillen. Het college heeft in het conceptoordeel vanwege de significante investeringen die zijn gemoeid met toetreding tot de televisiemarkt met een eigen televisiedienst, en zeker met een eigen infrastructuur, geconcludeerd dat deze wordt gekenmerkt door hoge toetredingsdrempels.

³⁵¹ Zienswijze UPC, blz. 3.

³⁵² Zienswijze Ziggo, blz. 1-3.

³⁵³ Zienswijze Ziggo, Bijlage Digitalisering, blz. 12.

Betwijfeld wordt of de toetredingsdrempels van niet-voorbijgaande aard zijn. De redenen die daarvoor door het college worden aangevoerd zijn i) de toegenomen mogelijkheden via wholesaleaanbod, ii) het eenvoudiger kunnen verkrijgen van contentrechten, en iii) de afname van het belang van analoge televisie.

526. Het **college** geeft in het conceptoordeel aan dat analoge televisie een concurrentievoordeel biedt aan kabelaanbieders. Tegelijkertijd heeft het college echter ook waargenomen dat digitale televisieaanbieders zonder analoge televisie kunnen toetreden tot en groeien in de markt. Hierdoor is naar het oordeel van het college het belang van analoge televisie onvoldoende om de conclusie te rechtvaardigen dat het kunnen bieden van analoge televisie een hoge toetredingsdrempel is van niet-voorbijgaande aard.

527. In antwoord op Tele2 & T-Mobile en YouCa merkt het **college** op dat digitale klanten van UPC en Ziggo het analoge signaal inderdaad automatisch meegeleverd krijgen, wat consumenten als een voordeel kunnen zien indien het huishouden over meerdere tv-toestellen beschikt. De redenen die Tele2 & T-Mobile en YouCa aanvoeren om te bepleiten dat het college het belang van analoge televisie onderschat, onderbouwen niet de stelling dat analoge televisie een toetredingsdrempel vormt voor de televisiemarkt, maar eerder dat het een expansiedrempel vormt. Partijen betogen dat analoge televisie hen de mogelijkheid geeft om hun positie op de televisiemarkt te versterken, nadat zij zijn toegetreden. Om die reden zal het college op die opmerkingen verder ingaan onder het tweede criterium in paragraaf D.4.3.5 van deze Nota van Bevindingen.

528. Het **college** heeft er begrip voor dat Tele2 & T-Mobile een spanningsveld constateren tussen enerzijds de opmerking van het college in het huidige conceptoordeel dat een verplichting tot analoge wederverkoop de ontwikkeling van digitale diensten zou kunnen remmen, en anderzijds de stelling in het omroepbesluit van 2009 dat de wederverkoop van analoge televisie belangrijk is om overstap naar alternatieve platforms te stimuleren. Het college denkt echter dat beide stellingen elkaar niet uitsluiten, en ziet zich daarin gesteund door de brief van de Commissie van 9 februari 2009.³⁵⁴ In deze brief geeft de Commissie haar commentaar op het genotificeerde omroepbesluit van 2009. De Commissie toonde hier enerzijds begrip voor de situatie in Nederland en het feit dat druk van alternatieve platforms nog niet hadden geleid tot voldoende concurrentiedruk op kabelaanbieders, maar tegelijkertijd kon de Commissie niet uitsluiten dat analoge wederverkoop het belang van analoge doorgifte zou verlengen, en daarmee investeringen in digitale infrastructures zou remmen. Om die reden gaf de Commissie het college mee om de verplichting snel te implementeren, en zodra dit had geleid tot meer concurrentiedynamiek in de markt, deze verplichting weer in te trekken om te voorkomen dat deze negatieve effecten zou hebben. De Commissie zag daarom analoge wederverkoop ook als een mogelijke springplank naar een meer dynamische markt, die meteen weer moest worden ingetrokken zodra dat effect was bereikt. Nu de televisiemarkt uit zichzelf reeds ontwikkelt naar een meer dynamische markt, is deze 'springplankfunctie' niet langer aan de orde, en is de kans dat de verplichting een overwegend negatieve impact heeft, aanzienlijk. Nu het college de zin uit het conceptoordeel waarnaar Tele2 & T-Mobile verwijzen niet heeft opgenomen in het definitieve oordeel, kan dit randnummer als ten overvloede worden beschouwd.

³⁵⁴ Brief van de Europese Commissie, C (2009) 985, 2 februari 2009.

529. Verder volgt het **college** Tele2 & T-Mobile niet in hun standpunt dat Digitenne niet in de trend van digitalisering moet worden meegenomen: Digitenne distribueert volledig digitaal televisie en wordt ook op primaire toestellen gebruikt. Volgens Veldkamp (2011) ontving eind 2010 10% van alle hoofdtoestellen televisie via digitale ether en 11% van alle overige toestellen.³⁵⁵ Daarnaast wordt Digitenne ook in combinatie met IPTV gebruikt in één abonnement als volledig digitale multiroom oplossing.

530. Tot slot merkt het **college** in reactie op YouCa op dat hij het door YouCa berekende aantal van 8,84 miljoen toestellen met analoge televisie niet herkent. Het college heeft in randnummers 110-112 en 115 op basis van verschillende gedetailleerde bronnen aangegeven dat tussen 48-56% van alle circa 12,5 miljoen toestellen in Nederland eind 2010 reeds digitale televisie ontvingen. In het Veldkamp onderzoek is consumenten specifiek gevraagd naar de aansluiting per televisietoestel, waaruit volgt dat eind 2010 circa 5,5 miljoen toestellen slechts analoge televisie ontvingen.

D.4.2.3 Niet voldaan aan het eerste criterium

531. **UPC**³⁵⁶ en **Ziggo**³⁵⁷ zijn beide van mening dat het college reeds had moeten concluderen dat niet is voldaan aan het eerste criterium van de drie-criteriatoets. Volgens de Europese Commissie zijn dergelijke drempels 'structureel' of 'wettelijk of regelgevend' van aard en moet er sprake zijn van asymmetrische voorwaarden die de toegang van nieuwkomers belemmeren of verhinderen. UPC vindt dat dergelijke voorwaarden zich niet op de markt voordoen en dat dit kan worden afgeleid uit de situatie op de markt. De digitalisering en de groei van alternatieve infrastructuren zorgen volgens UPC er juist voor dat nieuwe en bestaande aanbieders op de televisiemarkt meer mogelijkheden hebben gekregen. Het niet de beschikking hebben over een analoog aanbod is, blijkens de sterke groei van KPN's IPTV, ook geen hoge toetredingsdrempel van niet-voorbijgaande aard. Tele2 en Iphion hebben bewezen dat ook het verwerven van contentrechten niet als hoge toetredingsdrempel van niet-voorbijgaande aard kan worden aangemerkt.

532. Ook **Ziggo**³⁵⁸ verwijst naar de toetreding van marktpartijen en de groei van marktaandelen van KPN, Tele2 en Reggefiber. Ziggo geeft aan dat concurrerende transmissieplatforms succesvol zijn toegetreden tot de markt, die in besluiten voor 2008 volgens het college en de NMa louter uit kabel bestond. Ook de analyse van het college zoals weergegeven in randnummers 228-240 leidt volgens Ziggo tot de conclusie dat zich geen permanente onoverkomelijke toegangsbelemmeringen voordoen.

533. Het **college** signaleert in paragraaf 4.3 van het conceptoordeel een aantal ontwikkelingen zoals een afname van het belang van analoge televisie, een toename van de dekkinggebieden van alternatieve infrastructuur en de beschikbaarheid van een wholesaleaanbod van televisie. Dit betekent echter niet zonder meer dat de drempels voor toetreding tot de televisiemarkt voor nieuwkomers niet hoog zijn, noch dat hiermee vastgesteld kan worden dat alle drempels van voorbijgaande aard zijn.

534. Het **college** constateert dat het uitbreiden van de dekkinggebieden van de aanbieders met alternatieve infrastructuur, dan wel het toetreden van nieuwe aanbieders op basis van eigen

³⁵⁵ Veldkamp (2011), *Afnemers van televisiediensten*, maart 2011, blz. 14, tabel 9.

³⁵⁶ Zienswijze UPC, blz. 9.

³⁵⁷ Zienswijze Ziggo, blz. 5.

³⁵⁸ Zienswijze Ziggo, blz. 4-5.

infrastructuren, gepaard gaat met hoge investeringen, die samenhangen met de kosten voor het uitrollen van een eigen infrastructuur. Het college heeft onder randnummer 234 van het conceptoordeel ter illustratie aangegeven dat de kosten voor de uitrol van een glasvezelnetwerk circa € 1000 per huishouden bedragen. Ook voor toetreding via fysieke wholesale toegang, via (gereguleerde) ODF-access voor FttH en MDF-toegang voor DSL, zijn investeringen in co-locatie, backhaul en een IPTV-platform nodig, die enige schaalgrootte vragen. Wanneer concurrenten met een eigen televisieplatform toetreden via geheel bestaande distributienetwerken, hebben zij lagere maar mogelijk nog aanzienlijke kosten (voor mediaservers, randapparatuur en bijvoorbeeld conditional access systemen, zie ook randnummer 539-540 hierna). Alleen voor de (vrijwillige) wholesale toegangsvormen op basis van agentuur waarbij toetreders geen controle over de televisiedienst hebben, zijn de kosten van toetreding beperkt. Het college overweegt dat partijen met name via toetredingsvormen die hoge investeringen vergen, op langere termijn onafhankelijk en duurzaam kunnen concurreren.

535. Met betrekking tot de contentrechten bevestigt het **college** het standpunt van UPC dat het Tele2 en Iphion is gelukt om deze rechten te verwerven. Het college constateert echter ook dat partijen hierover lang onderhandelen en dat de tarieven van nieuwkomers hoger liggen dan de tarieven die kabelaanbieders voor content betalen. Het is met de ontwikkeling van OTT in zicht onzeker hoe het onderhandelingsproces in de toekomst zal verlopen en wat de ontwikkeling van contenttarieven zal zijn.

536. Gezien de onzekerheid van de ontwikkelingen blijft het **college** bij zijn standpunt dat het onduidelijk is of is voldaan aan het eerste criterium.

D.4.2.4 Overige opmerkingen bij het eerste criterium

537. **Tele2 & T-Mobile**³⁵⁹ stellen dat er ondanks AMM-regulering van Reggefiber geen rendabel afneembaar wholesaleaanbod voor televisie over glas is, zeker niet als *stand alone* dienst. Tele2 & T-Mobile plaatsen verder kanttekeningen bij de replicerbaarheid van diensten van KPN via wholesaleafname, omdat deze lage marges hebben voor toetreders en weinig impact op de concurrentie hebben.

538. Het **college** wijst Tele2 & T-Mobile er eerst op dat diverse aanbieders met het vrijwillige wholesale televisieaanbod van Reggefiber (GlashartMedia) of KPN zijn toegetreden tot de retailmarkt, weliswaar meestal met bundels van diensten via koper of glas. De afweging of dit rendabel is valt voor hen blijkbaar anders uit. Via digitale ether bestaat een agentuurmogelijkheid van KPN om alleen televisie te bieden, hoewel inmiddels circa de helft van alle televisieabonnementen onderdeel is van een bundel. Ook wijst het college Tele2 & T-Mobile erop dat Reggefiber en KPN niet ten behoeve van televisiediensten zijn gereguleerd, maar dat zij vrijwillig wholesalediensten bieden. Het college is het echter oneens met de stelling dat de toetreding via deze wholesalediensten weinig impact heeft op de concurrentie. Deze toetreders stimuleren immers de groei van de met kabel concurrerende infrastructuren en televisieplatformen door gezamenlijk sneller schaalgrootte te creëren.

³⁵⁹ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, blz. 7.

539. **YourTV**³⁶⁰ is het oneens met de stelling van het college dat OTT-spelers een relatief laag tarief kunnen vragen omdat zij geen netwerkkosten hebben. OTT-spelers hebben volgens YourTV te maken met hoge *content delivery network*-kosten.

540. Het **college** heeft in randnummer 240 van het conceptoordeel aangegeven dat OTT-aanbieders kosten hebben voor content servers, voorwaardelijke toegang, datatransmissie, decoders en contentrechten. Voor het college is niet duidelijk welke overige grote kosten deel uitmaken van een content delivery network. Volgens het college kunnen content delivery network-kosten niet vergelijkbaar zijn met de kosten voor het uitrollen van een fysiek distributienetwerk. Daarom stelt het college in randnummer 323 van het conceptoordeel dat OTT-spelers een relatief laag tarief kunnen vragen ten opzichte van aanbieders via televisie-infrastructuren. Het college zal dit nuanceren door aan te geven dat kosten afhankelijk zijn van de technische implementatie.

D.4.3 Criterium 2: de marktstructuur neigt niet naar daadwerkelijke mededinging

D.4.3.1 Invulling tweede criterium

541. **KPN**³⁶¹ is van mening dat het college had moeten beoordelen in hoeverre de dominantie van de kabelaanbieders in de komende reguleringsperiode wordt beëindigd.

542. **YouCa**³⁶² is van mening dat het college een onjuist criterium hanteert bij het onderzoeken of de markt neigt naar daadwerkelijke mededinging. Het college onderzoekt of de televisiemarkt in het algemeen neigt naar daadwerkelijke mededinging en naar de mening van YouCa dient het college te onderzoeken of de markt binnen de relevante tijdshorizon neigt naar daadwerkelijke mededinging waarbij YouCa verwijst naar overweging 5 van de Aanbeveling. YouCa meent dat uit de ontwikkelingen nadrukkelijk niet volgt dat die binnen de relevante tijdshorizon (per eind 2014) tot volledige mededinging zullen leiden en dat het college geen uitzonderlijke omstandigheden aandraagt op basis waarvan geconcludeerd kan worden dat Ziggo en UPC per einde 2014 niet langer dominant zijn in hun verzorgingsgebied.

543. Het **college** wijst KPN en YouCa er allereerst op dat de drie-criteriatoets er niet toe strekt vast te stellen of een bepaalde partij al dan niet dominant is en gereguleerd moet worden. Bij de drie-criteriatoets gaat het erom of een bepaalde markt überhaupt in aanmerking komt voor ex-anteregulering. Pas als dat is vastgesteld, komt het college toe aan de vraag of een partij op die markt beschikt over AMM en onderworpen moet worden aan verplichtingen. Het college interpreteert daarnaast YouCa's stelling zo dat YouCa van mening is dat het college dient aan te tonen dat een situatie van daadwerkelijke mededinging binnen een relevante tijdshorizon wordt *bereikt*, om te kunnen concluderen dat niet wordt voldaan aan het tweede criterium. Dit standpunt is evenwel naar de mening van het college onjuist: zoals aangegeven in randnummers 217 en 225 van het conceptoordeel, moet het college in het kader van het tweede criterium juist aantonen dat de marktstructuur *niet* neigt naar daadwerkelijke mededinging binnen de relevante tijdshorizon. Zoals het college in zijn conceptoordeel heeft aangegeven, kan hij niet aantonen dat de markt niet neigt naar daadwerkelijke mededinging. In tegendeel, het college heeft in zijn onderzoek allerlei ontwikkelingen op en om de televisiemarkt waargenomen die erop wijzen dat deze markt op langere termijn ook

³⁶⁰ Zienswijze YourTV, blz. 2.

³⁶¹ Zienswijze KPN, paragraaf 4, blz. 8-9.

³⁶² Zienswijze YouCa, randnummer 77- 80.

zonder ex-anteregulering daadwerkelijk concurrerend kan worden. In een dergelijk geval is naar het oordeel van het college niet voldaan aan het tweede criterium.

D.4.3.2 Ontwikkeling marktaandelen

Analyse van marktaandelen op basis van aansluitingen

544. **KPN**³⁶³ is van mening dat het college de zeer hoge regionale marktaandelen zwaarder had moeten laten meewegen.

545. **Tele2 & T-Mobile**³⁶⁴ stellen dat uit de cijfers van het college blijkt dat de marktaandelen van UPC en Ziggo in eigen gebied zeer hoog zijn en slechts licht dalen. Naar verwachting van AT Kearney & Telecompaper dalen de marktaandelen de komende jaren ook slechts licht. Dergelijke hoge marktaandelen zijn zeer sterke aanwijzingen voor dominantie. Een marktaandeel van meer dan 50% vormt volgens het Hof van Justitie op zichzelf reeds een bewijs van een machtspositie, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Het college erkent dit in het ontwerpbesluit Vaste Telefoon. Het college dient dan ook op basis van de blijvend zeer hoge marktaandelen de conclusie te trekken dat de markt niet neigt naar concurrentie. Tele2 & T-Mobile verwijzen hiervoor naar de Toelichting van de Commissie bij de Aanbeveling relevante markten. Volgens Tele2 & T-Mobile ligt er een zware bewijslast op het college om in geval van dergelijke hoge marktaandelen te kunnen concluderen dat de markt neigt naar concurrentie, waarbij het college ook een significante wijziging ten opzichte van het marktbesluit omroep van 2009 dient aan te tonen. **Tele2**³⁶⁵ stelde in haar mondelinge zienswijze aanvullend dat op basis van het hoge marktaandeel van de kabelaanbieder het buitengewoon passend en proportioneel is om voor de komende drie jaar regulering op te leggen.

546. Ook **Vodafone**³⁶⁶ is van mening dat het college te snel voorbijgaat aan de zeer hoge regionale marktaandelen van de kabelaanbieders en de slechts geringe daling in deze marktaandelen. Vodafone is daarnaast van mening dat IPTV als alternatief voor kabel weliswaar groeit, maar dat het nog een lange adem vergt voordat alternatieve aanbieders een noemenswaardige positie zullen hebben.

547. **YouCa**³⁶⁷ geeft aan dat uit overweging 75 van de Richtsnoeren blijkt dat een zeer groot marktaandeel – dat wil zeggen een marktaandeel van meer dan 50% – zichzelf reeds het bewijs vormt van een machtspositie, uitzonderingen daargelaten. YouCa meent dat het college ten onrechte de marktaandelen van UPC en Ziggo niet als ‘zeer groot’ kwalificeert. De televisiemarkt dient naar de mening van YouCa regionaal te worden afgebakend, waardoor volgens YouCa de analyse van het college in de paragrafen 4.4.2 - 4.4.5 (alles behalve marktaandeel onder criterium 2) van het conceptoordeel overbodig zijn.

548. In het oordeel laat het college in het midden of het dalende marktaandeel van UPC en de stijgende marktaandelen van KPN, Tele2, T-Mobile, Vodafone, CanalDigitaal en naar verwachting OTT-aanbieders voldoende aanwijzing zijn dat de markt neigt naar daadwerkelijke concurrentie. Volgens **UPC**³⁶⁸ tonen deze ontwikkelingen wel degelijk aan dat de markt neigt naar daadwerkelijke

³⁶³ Zienswijze KPN, paragraaf 4, blz. 8-9.

³⁶⁴ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, blz. 11, 13.

³⁶⁵ Verslag hoorzitting, blz. 19-20.

³⁶⁶ Zienswijze Vodafone, blz. 23.

³⁶⁷ Zienswijze YouCa, randnummer 78-79.

³⁶⁸ Zienswijze UPC, blz. 3, 10.

concurrentie. UPC wijst er verder op dat haar penetratiegraad in haar eigen verzorgingsgebied gedaald is naar **[Vertrouwelijk: xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx]**. UPC merkt ook op dat KPN veruit de sterkste groeier is en per Q2 2011 over 1,3 miljoen abonnees beschikt. De groei van KPN zal zich doorzetten, zoals ook blijkt uit het rapport van AT Kearney & Telecompaper.

549. **Ziggo**³⁶⁹ verwijst met betrekking tot marktaandelen naar actuele mediaberichten en presentaties van KPN waaruit blijkt dat:

- de churn bij kabelaanbieders doorzet, Ziggo en UPC verloren in de eerste helft van 2011 netto circa 77.000 klanten;
- IPTV van KPN groeide in het tweede kwartaal van 2011 en groeit naar verwachting in 2015 naar een marktaandeel van IPTV van circa 22%;
- volgens Telecompaper behouden zowel Digitenne als CanalDigitaal hun huidige marktaandeel en zal glas verder groeien;
- KPN haar machtspositie in de zakelijke markt behoudt en consolideert. Er is cross-selling mogelijk naar consumentenproducten en bundels onderin dit marktsegment.

550. Het **college** constateert dat partijen het oneens zijn over de beoordeling van marktaandelen en de weging hiervan in het tweede criterium. Het college wijst partijen er op, zoals ook aangegeven in randnummers 47, 225 en 263 van het conceptoordeel, dat zowel een analyse van een economische machtspositie als een analyse van het tweede criterium niet slechts op een getalsmatig criterium van marktaandeel dienen te zijn gebaseerd. Het college dient ook andere factoren te wegen en heeft dit daarom in de paragrafen 4.4.2 – 4.4.5 van het conceptoordeel gedaan. Het CBb heeft deze methode ten aanzien van de dominantieanalyse eerder bevestigd.³⁷⁰ Het college heeft geen reden om aan te nemen dat dit bij een analyse van het tweede criterium anders zou zijn:

“9.2.1. Zoals het College heeft overwogen in zijn uitspraken van 13 juli 2006 (zaak 05/934 en 05/935; , LJN AY3813) en 29 augustus 2006 (05/903 en 05/921 tot en met 05/931; LJN AY7997), is AMM in de eerste plaats een functioneel criterium - kan een onderneming zich op een markt in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en consumenten gedragen? - en geen getalsmatig criterium. Zoals onder meer blijkt uit punt 78 van de Richtsnoeren, kan de aanwijzing van een onderneming met AMM niet uitsluitend worden gebaseerd op de vaststelling dat deze onderneming over een groot marktaandeel beschikt. Uit genoemde uitspraak van 29 augustus 2006 van het College blijkt dat zelfs een marktaandeel van honderd procent niet zonder meer de conclusie wettigt dat sprake is van AMM. Gelet hierop heeft OPTA terecht niet louter op grond van het marktaandeel van KPN op de wholesalem Markt voor laagcapacitaire vaste telefoonaansluitingen geconcludeerd dat KPN beschikt over AMM en heeft OPTA de situatie op deze markt terecht nader onderzocht.”

551. Bovenstaande neemt niet weg dat het bij de beoordeling van het tweede criterium niet gaat om de vaststelling van AMM, maar om een analyse van de marktstructuur. Dalende marktaandelen kunnen naar de mening van het **college** een aanwijzing zijn dat de markt uit zichzelf reeds neigt naar

³⁶⁹ Zienswijze Ziggo, blz 3-4 en bijlage Digitalisering, blz. 12.

³⁷⁰ LJN: AZ3361, College van Beroep voor het bedrijfsleven, AWB 06/32, 06/110, 06/111 en 06/112.

daadwerkelijke mededinging op langere termijn, terwijl zij op kortere termijn niet betekenen dat geen sprake meer is van AMM.

552. Het **college** verwijst tevens terug naar zijn reactie in randnummers 431 en 432 over weging van feiten. Het college meent daarnaast de grote marktaandelen van UPC en Ziggo juist te hebben gewogen. Het college is bij de beoordeling van marktaandelen in paragraaf 4.4.1 van het conceptoordeel uitgegaan van de regionale marktaandelen van UPC en Ziggo in hun eigen verzorgingsgebied en weegt zowel de historische ontwikkeling als de in vier toekomstscenario's verwachte ontwikkelingen op basis van aansluitingen mee. Het college constateert in randnummers 263-264 en 328 van het conceptoordeel: i) dat de marktaandelen van UPC en Ziggo groot zijn, ii) dat deze asymmetrisch zijn ten opzichte van de eerstvolgende aanbieders, iii) dat de marktaandelen van diverse concurrenten groeien, met name dat van KPN, en iv) dat alleen een daling van grote marktaandelen geen eenduidige aanwijzing geeft over een neiging naar concurrentie van de markt. Deze beoordeling acht het college in overeenstemming met de Richtsnoeren en de Toelichting op de Aanbeveling van de Commissie, genoemd in randnummer 225 van het conceptoordeel. Het college erkent ook in randnummer 339 dat de ontwikkelende concurrentie niet weg neemt dat UPC en Ziggo sterke spelers zijn op de televisiemarkt in hun eigen verzorgingsgebied en een goede uitgangspositie hebben om bundels aan te bieden.

553. Het **college** merkt in reactie op Vodafone verder op dat hij, ondanks de asymmetrische marktaandelen, het snel groeiende aantal IPTV abonnees in totaal en met name de positie van KPN al wel 'noemenswaardig' acht. Het college erkent dat het voor nieuwe en minder bekende (IPTV) toetreders mogelijk een lange adem vergt om substantieel marktaandeel te winnen. Het college acht echter met name de kansen van Vodafone en T-Mobile/Online met hun grote mobiele abonneebestanden goed en de impact potentieel groot, afhankelijk van de onzekere ontwikkeling van vast-mobiele bundeling (zie ook randnummer 325 van het conceptoordeel).

554. Het **college** wijst Ziggo erop dat de positie van KPN in de zakelijke markt, ook via bundeling en cross-selling, naar het inzicht van het college beperkt relevant is voor de ontwikkeling van marktaandelen en concurrentie in de retail televisiemarkt. Het gros van de 7,5 miljoen televisieabonnements wordt door de 7,4 miljoen huishoudens in Nederland afgenomen en slechts een klein deel door zakelijke afnemers.

Marktaandelen op basis van omzet

555. **Tele2 & T-Mobile**³⁷¹ stellen dat het college de marktaandelen op basis van omzet dient te gebruiken, omdat dit een relevanter criterium is voor marktmacht dan aansluitingen. Ook de tariefverhogingen van de kabelaars zijn een relevant feit voor de analyse van marktaandeel, als de tariefverhoging het omzetverlies van verloren klanten goedmaakt. Hoewel het college poogt het mankement van marktaandelen in aansluitingen te ondervangen door te corrigeren naar marktaandelen in unieke klanten, menen Tele2 & T-Mobile dat beter met omzet kan worden gerekend. De kabelaars gezamenlijk hadden volgens de structurele monitor van het college in 2010 86% van alle televisieomzet, slechts licht gedaald van 94% in 2006.

³⁷¹ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, blz. 12.

556. Het **college** is van mening dat de ontwikkeling van marktaandelen in aantallen aansluitingen en klanten een helder en verifieerbaar beeld geeft van de ontwikkeling in de concurrentiesituatie en met name de overstap van afnemers en is het oneens met Tele2 & T-Mobile op dat punt. Het college is zich ervan bewust dat de marktaandelen op basis van omzet iets hoger uitkomen voor UPC en Ziggo dan op basis van aansluitingen. Het college ziet echter diverse nadelen in het gebruik van marktaandelen op basis van omzet. Een eerste nadeel aan de retailomzetcijfers van partijen voor televisie die het college heeft is dat partijen bij bundeltarieven zelf een verdeelsleutel dienen te hanteren om deze omzet te verdelen over televisie, telefonie of internet. Een tweede nadeel is dat televisietarieven van kabel als primaire netwerkdienst ook de tariefcomponent voor de netwerkaansluiting bevatten, terwijl deze component bij koper en glasvezel meestal in het internettarief is verrekend. Een derde nadeel is dat consumenten in sommige bedrijfsmodellen randapparatuur huren, verdisconteerd in het retailtarief, en in andere modellen randapparatuur aanschaffen, al dan niet via de televisieaanbieder.

557. Tenslotte verwijst het **college** terug naar randnummers 431 en 550 van deze Nota van Bevindingen, waarin hij uitlegt dat de beoordeling van het tweede criterium verder gaat dan alleen een analyse van de marktaandelen. Het gaat bij het tweede criterium immers niet om de positie van de kabelaanbieders als zodanig, maar om de ontwikkeling van de markt als geheel: neigt de marktstructuur naar daadwerkelijke mededinging? Om die ontwikkeling inzichtelijk te maken, zijn marktaandelen op basis van afzet naar de mening van het college voldoende.

D.4.3.3 Ontwikkelingen op dienstenniveau

Diensten

558. **KPN**³⁷² is van mening dat het college zwaarder had moeten laten meewegen dat televisiekanten inert zijn en dat analoge televisie, complementair aan digitale televisie, een belangrijk voordeel is voor de kabelaanbieders. Veel klanten gebruiken analoge televisie voor de tweede of derde televisie en zolang kabelaanbieders analoge diensten blijven bieden, blijven zij voor klanten de geprefereerde aanbieder. Ook **Tele2 & T-Mobile**³⁷³ menen dat het college ook op gebied van dienstontwikkeling het belang van analoge televisie miskent, terwijl dit door alle klanten van UPC en Ziggo wordt ontvangen en door de grote meerderheid ook wordt gebruikt.

559. **UPC**³⁷⁴ is daarentegen van mening dat bestaande en nieuwe (OTT-)aanbieders er naar blijven streven om meer innovatieve content te ontwikkelen die waardevol is voor de consument. UPC ondervindt steeds meer concurrentiedruk en ziet dynamiek in het dienstenaanbod. Vergelijkbare diensten zijn beschikbaar via bestaande en nieuwe aanbieders op verschillende infrastructuren en het voordeel dat UPC zou hebben van zijn analoge aanbod is door de digitalisering niet (meer) aanwezig.

560. Het **college** ontkent niet dat UPC en Ziggo met analoge televisie een concurrentievoordeel genieten, omdat zij een dienst aanbieden die via digitale ether, DSL-IPTV en satelliet niet kan worden geboden. Op dat punt is het college het eens met KPN en Tele2 & T-Mobile en oneens met UPC. Naar inzicht van het college wordt dit voordeel echter minder (zie randnummers 275-276 van het conceptoordeel) en neemt de concurrentiedruk in de gehele televisiemarkt toe door concurrentie in digitale televisiediensten.

³⁷² Zienswijze KPN, paragraaf 4, blz. 8-9.

³⁷³ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, blz. 14-15.

³⁷⁴ Zienswijze UPC, blz. 4, 10.

561. Het **college** wijst KPN en Tele2 & T-Mobile er op dat het bij de ontwikkeling van het dienstenniveau in het kader van het tweede criterium draait om de verbetering en ontwikkeling van diensten (zie ook randnummers 248 en 265). De ontwikkeling van een gedifferentieerd dienstenaanbod en aanbieders die elkaar trachten te overtreffen geven een indicatie van de marktdynamiek tussen aanbieders. Het college constateert dat KPN en Tele2 & T-Mobile niet tegenspreken dat er dienstontwikkelingen zijn bij vrijwel alle aanbieders. Het college noemde in paragraaf 4.4.2 van het conceptoordeel ontwikkelingen in zenders in pakketten, meer aanvullende pakketten, on-demand, HD en 3D, toename van het bundelaanbod en het afschakelen en verkleinen van analoge pakketten. Ook in de maanden sinds de publicatie van het conceptoordeel hebben KPN, Tele2, UPC en Ziggo televisiediensten aangevuld of vernieuwingen aangekondigd.³⁷⁵ Het college interpreteert deze ontwikkelingen als uiting van toenemende concurrentie tussen aanbieders, gelijk aan de stelling van UPC. Het college rekent OTT diensten echter nog niet tot de relevante markt en ziet deze momenteel als aanvullende diensten en potentiële concurrentie, anders dan UPC.

Tarieven

562. **Vodafone**³⁷⁶ wijst het college erop dat de consumentenuitgaven aan televisie stijgen, terwijl onduidelijk is of de onderliggende kosten evenredig zijn gestegen.

563. Het **college** heeft onder randnummer 272 van het conceptoordeel aangegeven dat het gemiddelde tarief dat eindgebruikers betalen voor het standaardpakket is gedaald, omdat een deel van de eindgebruikers is overgestapt van kabel naar goedkopere concurrenten. Tevens heeft het college aangegeven dat eindgebruikers steeds meer aanvullende pluspakketten en on-demand diensten afnemen, waardoor de totale consumentenuitgaven aan televisie stijgen.

Bundeling

564. **KPN**³⁷⁷ geeft aan begin 2011 uitvoerig te hebben gemotiveerd waarom zij van mening is dat de retailmarkten voor niet-zakelijke vaste netwerkdiensten niet langer separaat beoordeeld kunnen worden. In de consumentenmarkten zijn bundels de voornaamste manier waarop breedbanddiensten worden afgenomen. Consumenten verwachten voordelen van bundels, zoals prijs en gemak, en kiezen als eerste de televisiedienst in de bundel, gevolgd door de internetsnelheid. Kabelaanbieders hevelen hun marktmacht op televisie over naar internet en telefonie. Het college benoemt niet dat de keuze voor een bundel wordt bepaald door televisie, wat volgens KPN juist cruciaal is om de juiste concurrentieanalyse uit te voeren. Het college bakent geen bundelmarkt af en komt bij televisie niet toe aan een dominantieanalyse. Volgens KPN wordt nu een belangrijk concurrentie-element 'vergeten' en ontstaat een fundamenteel onjuist beeld. Ook volgens **YouCa**³⁷⁸ staat televisie centraal in de strijd om de aansluiting de komende jaren.

565. **Tele2 & T-Mobile**³⁷⁹ zijn het eens met de vaststelling dat UPC en Ziggo voordeel ontlenden aan het kunnen bundelen van televisie met andere diensten, maar zijn het oneens met de stelling van het

³⁷⁵ KPN biedt sinds september 2011 televisie op iPads draadloos in huis, Ziggo werkt aan eenzelfde concept, <http://www.totaaltv.nl/?action=nieuws&id=6294>, <<http://www.totaaltv.nl/?action=nieuws&id=6227>>, oktober 2011. UPC kondigde een nieuwe settopbox 'Horizon' aan, waarin internettelevisie en het thuisnetwerk worden geïntegreerd, <<http://www.tvinformatie.com/upc-introduceert-horizon-settopbox>>, oktober 2011. Tele2 biedt sinds juli ook zenders van BBC aan, <<http://www.tele2.nl/televisie-internet-bellen/zenderoverzicht.html>>, oktober 2011.

³⁷⁶ Zienswijze Vodafone, blz. 23.

³⁷⁷ Zienswijze KPN, paragraaf 1.1, blz. 4-5.

³⁷⁸ Zienswijze YouCa, randnummer 8, blz.5.

³⁷⁹ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, blz. 16-17.

college dat dit voordeel afneemt. Ontwikkelingen in infrastructuur zijn volgens hen onzeker. Tele2 & T-Mobile stellen ook dat kabelaanbieders de mogelijkheid hebben om televisie als *stand alone* dienst aan te bieden, terwijl partijen als Tele2 en T-Mobile televisie altijd gebundeld aan moeten bieden met breedband. Het is een nadeel dat toetreders geen *stand alone* televisie kunnen bieden.

566. **UPC**³⁸⁰ is het niet eens met de constatering van het college dat de mogelijkheid om diensten in bundels aan te bieden UPC een voordeel geeft. Haar dalende marktaandeel is voldoende bewijs dat UPC middels bundels haar verlies in aansluitingen niet kan beperken. Bovendien kunnen aanbieders op andere infrastructuur gelijkwaardige bundels aanbieden. De andere reden die het college aandraagt, de mogelijkheid om verlies aan televisieomzet te compenseren door omzet uit andere diensten, is volgens UPC geen criterium bij de beoordeling of een markt neigt naar daadwerkelijke mededinging.

567. Ook **Ziggo**³⁸¹ meent dat zij geen relatief voordeel ontleent aan aandeel in triple-playbundels. Ziggo geeft hierbij aan dat andere marktpartijen en in het bijzonder KPN in staat zijn om technisch en commercieel een breed multiplay aanbod te bieden en hierin ook slagen. Ziggo verwijst naar actuele marktberichten en presentaties van KPN waaruit blijkt dat alle KPN-merken triple-playpakketten hebben aangekondigd en het aantal triple-playklanten van KPN groeit. Voor zover Ziggo een voordeel zou ontleenen aan multiplay bundels, dan vormt dit een impuls om te concurreren op de internet- en telefonie markten. Ziggo geeft aan dat dit punt ook door het college wordt onderkend in zijn conceptoordeel waarin staat dat Ziggo haar verlies aan televisieomzet kan compenseren door een hogere omzet op internet en vaste telefonie. Ziggo ziet het verlies aan televisieomzet als een bevestiging dat het marktaandeel van Ziggo op de televisie markt verder zal eroderen.

568. Het **college** constateert dat de meningen van partijen uiteenlopen. Waar KPN en YouCa het belang van televisie in een bundel centraal stellen, geven Tele2 & T-Mobile juist aan het een nadeel te vinden televisie niet als losse dienst te kunnen aanbieden. Ziggo en UPC geven aan dat het aanbieden van een bundel hen geen voordelen biedt op de televisie markt of het verlies in omzet dan wel aansluitingen op de televisie markt beperkt. Ongeacht de posities van de partijen, merkt het college op dat geen van de partijen ontkent dat het aanbod van bundels op de televisie markt een factor is die de marktdynamiek vergroot en ook niet wordt ontkend dat andere aanbieders in toenemende mate bundels in de markt kunnen aanbieden die vergelijkbaar zijn met de bundels van UPC en Ziggo.

569. Het **college** merkt op dat uit zijn analyses blijkt dat het marktaandeel van kabelaanbieders op de retailmarkten voor internettoegang en vaste telefonie groeit door de verkoop van bundels. In dezelfde periode heeft KPN de daling van haar marktaandeel op de retailmarkt voor internettoegang weten te beperken doordat zij onder andere meer bundels met internettoegang en televisie heeft verkocht. De verwachting van het college is dat kabelaanbieders een sterke positie behouden bij de levering van bundels. Door de investeringen van KPN in haar netwerken en dienstverlening kunnen KPN en de andere partijen die gebruiken maken van haar netwerken echter vergelijkbare bundels aanbieden, zodat het voordeel dat de kabelaanbieders op dit aspect hebben kleiner wordt.

³⁸⁰ Zienswijze UPC, blz. 11.

³⁸¹ Zienswijze Ziggo, blz. 3-4, 6-7.

570. Het **college** overweegt ten aanzien van het relatieve belang van televisie in bundels dat dit niet van belang is voor de vraag of er ontwikkeling is in het dienstaanbod. Het college constateert overigens, op basis van door KPN aangeleverde consumentenonderzoeken van SKIM, dat consumenten gemiddeld het meeste belang hechten aan de maandelijkse abonnementsprijs en de internetcapaciteit van bundels.³⁸² Consumenten lijken dus niet, zoals KPN stelt, als eerste te kiezen voor de kenmerken van de televisiedienst. Verder concludeert SKIM dat ADSL-kanten en glasvezelkanten televisie niet het belangrijkste vinden.³⁸³ SKIM constateert wel dat de consumenten die televisieaspecten het belangrijkste vinden klant zijn bij kabelaanbieders.

571. Het **college** meent dan ook dat zijn conclusie onder randnummer 280 van het conceptoordeel – dat de televisiemarkt zich kenmerkt door een groeiende dynamiek in het dienstenaanbod – daarom niet is weerlegd en ongewijzigd gehandhaafd kan blijven.

D.4.3.4 Ontwikkelingen op infrastructuurniveau

Algemeen

572. **UPC**³⁸⁴ onderschrijft de conclusies van het college over infrastructuurontwikkelingen en toenemende concurrentie tussen infrastructuren. UPC merkt wel op dat ook de concurrentiedruk van satelliet blijft bestaan en dat mobiele netwerken tevens relevant zijn.

573. Het **college** wijst UPC er op dat mobiele televisie niet tot de relevante markt behoort en de ontwikkeling van mobiele netwerken daarom niet direct relevant is.

Satelliet

574. **UPC**³⁸⁵ bevestigt de concurrentiedruk van satelliet, die volgens UPC zal aanhouden. UPC is van mening dat het via satelliet mogelijk is de afnemer een 'tailor-made' aanbod te doen. De installatie van schotels is volgens UPC ook geen drempel meer, aangezien de schotels steeds kleiner en goedkoper worden en ook de installatie eenvoudig is.

Ether

575. Aan de rol van Digitenne is volgens **Tele2 & T-Mobile**³⁸⁶ niets veranderd.

576. Het **college** merkt op dat de dekking van Digitenne licht is uitgebreid de afgelopen jaren en naar verwachting licht wordt uitgebreid, zoals weergegeven in tabel 15 op pagina 66 van het conceptoordeel. Verder acht het college relevant dat de DVB-T2 standaard voor digitale ether ook HD kan bieden en digitale ether daarmee ook op langere termijn een concurrerend platform kan blijven.

DSL en FttH

577. **KPN**³⁸⁷ is van mening dat de geschetste inhaalslag door DSL-aanbieders die plaatsvindt om het gat tussen DSL en kabel te dichten met meer onzekerheden is omgegeven dan het college doet voorkomen. Het is nog onzeker of KPN werkelijk in staat zal zijn het bestaande technologische gat te

³⁸² SKIM Telecom (in opdracht van KPN), consumentenonderzoeken 2009 -2010, blz. 20 en 35.

³⁸³ SKIM Telecom (in opdracht van KPN), consumentenonderzoeken 2009 -2010, blz. 25.

³⁸⁴ Zienswijze UPC, blz. 3, 12-13.

³⁸⁵ Zienswijze UPC, blz. 12.

³⁸⁶ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, blz. 17-18.

³⁸⁷ Zienswijze KPN, blz. 1, 8-9.

reeds met VDSL bereikt en binnen een jaar wil starten met een nieuwe VDSL-technieken voor hogere snelheden. De aangekondigde investeringen zijn daarnaast in lijn met verwachtingen van analisten zoals AT Kearney & Telecompaper, omdat ze technisch mogelijk en bedrijfseconomisch logisch worden geacht.³⁹³ Omdat KPN concurrentie ondervindt van kabel op de (consumenten)markten, gaan AT Kearney & Telecompaper er in alle scenario's van uit dat KPN soortgelijke investeringen de komende jaren zal doen.³⁹⁴

583. Ten aanzien van de uitrol van glasvezel wijst het **college** Tele2 & T-Mobile er op dat de dekking van glasvezel in Q3 2011 met ruim 11% van de huishoudens significant groter is dan de 3% medio 2008. Ook is de verwachting voor de dekking van glas voor eind 2014 (16-24%³⁹⁵) aanzienlijk beter dan destijds voor eind 2011 (minder dan 9%³⁹⁶). Uit deze cijfers blijkt ook dat de uitrol van glasvezel niet achterblijft, maar sneller gaat dan verwacht in 2008, in tegenstelling tot de stelling van Tele2 & T-Mobile. De groei van televisiediensten via glasvezel is ongeveer volgens verwachting verlopen en in 2011 versneld.³⁹⁷ Het college kan Tele2 & T-Mobile daarom niet volgen in hun stelling dat de concurrentieomstandigheden zijn verslechterd.

584. In reactie op YouCa merkt het **college** op dat YouCa naar inzicht van het college de feiten onjuist interpreteert. Het door KPN gepresenteerde gezamenlijke bereik van 76% van de huishoudens met *meer dan* 40 Mbit/s via DSL en/of glasvezel betreft eind 2013, terwijl het college ontwikkelingen tot eind 2014 en verder analyseert. Het college gaat ervan uit dat zowel DSL- als glasvezelinvesteringen ook na 2013 worden voortgezet en het bereik van beide toeneemt. Hoewel KPN aangeeft 76% van de huishoudens van meer dan 40 Mbit/s te kunnen voorzien, zal zij een aanzienlijk grotere dekking hebben voor minder capaciteit. 40 Mbit/s is overigens naar verwachting de komende jaren voldoende voor het particuliere klantsegment met zwaar mediagebruik, zoals aangegeven in randnummer 301 en voetnoot 182 van het conceptoordeel. KPN en Tele2 bieden echter al IPTV triple play aan vanaf capaciteit van circa 12 Mbit/s. Ook verwees het college in randnummer 284 van het conceptoordeel naar de verwachting van AT Kearney & Telecompaper dat IPTV triple play voor één HD-kanaal in circa 85% van Nederland mogelijk zal zijn. YouCa onderschat naar het oordeel van het college de mogelijkheden van DSL. De analyse van YouCa lijkt overigens tegenstrijdig. Eerst stelt YouCa namelijk dat koper en coax functioneel naar elkaar zijn toegegroeid en vervolgens dat coax koper ver voorbij is en dat koper de achterstand niet meer kan inhalen. Ook stelt YouCa enerzijds dat glasvezel niet zal worden uitgerold in gebieden waar koper onvoldoende capaciteit biedt en anderzijds dat de markt vanwege beperkingen van koper in derde infrastructuur investeert. Ten aanzien van YouCa's opmerking dat in derde infrastructuur wordt geïnvesteerd, verwijst het college overigens naar zijn reactie in randnummer 449 van deze Nota van Bevindingen. Het college volgt YouCa om bovenstaande redenen niet in zijn stelling dat 24% van de huishoudens 'cadeau wordt gedaan' aan kabelaanbieders.

³⁹³ De technische haalbaarheid wordt tevens bevestigd door producent Alcatel-Lucent, leverancier van KPN. Zie documentatie op <<http://www.alcatel-lucent.com/vdsl2-vectoring/>>, oktober 2011.

³⁹⁴ Het college wijst Tele2 er overigens op dat er circa 7,5 miljoen huishoudens zijn in plaats van 8 miljoen en dat ook over drie jaar 8 miljoen naar verwachting een overschatting is. Hierdoor pakken de berekeningen van Tele2's dekking al licht positiever uit.

³⁹⁵ Volgens KPN's Strategiepresentatie van mei 2011 zal dit eind 2013 21% bedragen. In KPN's presentatie van Q3 kwartaalcijfers op 25 oktober 2011 bevestigt zij de uitrolplannen van FttH dekking tot meer dan 20% in 2013.

³⁹⁶ Telecompaper, *Fibre-to-the-Home in Nederland*, 8 mei 2008, geciteerd in de drie-criteria-toets in de marktbesluiten omroep 2009, paragraaf 10.4.1.

³⁹⁷ Vergelijking van het college van de voorspelling van VKA (2008) voor eind 2011 met OPTA SMM Q2 2011.

Kosten VDSL

585. Het college houdt volgens **Tele2 & T-Mobile**³⁹⁸ ook geen rekening met de benodigde aanpassing van binnenbekabeling door klanten en de extra kosten van pair bonding en meerdere decoders voor aanbieders, die zij op basis van voorstellen van KPN als volgt inschatten:

- **[Vertrouwelijk: xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx]**
- xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx]
- Aansluitkosten pair bonding € 150-500,-
- Extra maandelijkse lijnkosten € 5,83

586. Het **college** merkt op dat KPN's voorstellen voor de wholesale kosten van pair bonding nog worden besproken in Industry Groups en nog moeten worden beoordeeld door het college in het kader van ULL tariefregulering. Het college acht het daarom prematuur om hier op in te gaan. Op binnenbekabeling is het college reeds in randnummers 475 en 481 van deze Nota van Bevindingen ingegaan.

D.4.3.5 Randapparatuur, overstapdrempels en expansiebarrières

Overstapintentie en -drempels

587. Volgens **Tele2 & T-Mobile**³⁹⁹ geeft Veldkamp (2011) aan dat van de circa 1,8 miljoen huishoudens met alleen analoge televisie, ongeveer 1 miljoen huishoudens geen overstapplannen hebben en zeer tevreden zijn. Tele2 & T-Mobile stellen dat de overstapbereidheid heel laag is. De overstapintentie is zelfs gedaald volgens Veldkamp, waardoor de markt zeker niet meer neigt naar concurrentie dan in 2009.

588. Het **college** wijst Tele2 & T-Mobile er eerst op dat de door Veldkamp gevraagde overstapplannen slechts een concrete overstap in de eerstvolgende drie maanden betrof.⁴⁰⁰ Het college gaat er daarom van uit dat de overstap de komende jaren in totaal aanzienlijk hoger ligt, zoals ook de afgelopen jaren. Het college wijst Tele2 & T-Mobile er verder op dat ten aanzien van de door hen aangehaalde cijfers van Veldkamp (2011) tegelijkertijd kan worden gesteld dat 0,8 miljoen van de 1,8 miljoen huishoudens eind 2010 slechts analoge televisie afnam destijds wel concrete overstapplannen had, ontevreden was of open stond voor een toekomstige overstap. Dit acht het college een aanzienlijk deel van de analoge kijkers. Het college heeft ook in randnummers 309-310 en 313 van het conceptoordeel aangegeven dat de daadwerkelijke overstapbereidheid naar digitale televisie en tussen infrastructures de afgelopen jaren groter is gebleken dan consumenten medio 2008 aangaven en dan het college destijds verwachtte.

589. **Tele2 & T-Mobile**⁴⁰¹ zien meerdere overstapdrempels tussen de infrastructures. Ten eerste multiroom; het niet kunnen aansluiten van alle toestellen. Ten tweede vrees bij consumenten over problemen met bekabeling en decoders. Ten slotte een laag vertrouwen van de consument in nieuwe technieken.

³⁹⁸ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, blz. 4.

³⁹⁹ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, blz. 14-15.

⁴⁰⁰ Veldkamp (2011), Afnemers van televisiediensten, blz. 7.

⁴⁰¹ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, blz. 20-21.

590. **UPC**⁴⁰² bevestigt daarentegen dat alle infrastructures multiroom mogelijkheden bieden en stelt dat het installatiegemak vrijwel niet verschilt. Voor kabel, koper en satelliet is bekabeling nodig in huis, ether werkt met interne antennes en glas kan via het reguliere stroomnet aangesloten worden.

591. Het **college** verwijst Tele2 & T-Mobile naar zijn reacties in randnummers 475 en 481 van deze Nota van Bevindingen over multiroom en overstap en naar randnummer 313 van het conceptoordeel over gewinning van consumenten aan digitale randapparatuur. Het college wijst UPC er op dat ook andere signalen dan die aangeleverd via glasvezelnetwerken via het stroomnet in huis verder kunnen worden gedistribueerd.

Expansiebarrières

592. **Tele2**⁴⁰³ stelt dat [**Vertrouwelijk**: xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx]. **Tele2 & T-Mobile**⁴⁰⁴ zijn nog steeds van mening dat analoge wederverkoop een voordeel van UPC en Ziggo en een toetredingsdrempel voor alternatieve aanbieders zou wegnemen, omdat het gemak dat men gewend is van analoge kabel hen belemmert om echt te groeien met slechts digitale televisie.

593. **Tele2**⁴⁰⁵ stelde in haar mondelinge zienswijze dat op basis van het hoge marktaandeel van de kabelaanbieder het buitengewoon passend en proportioneel is om voor de komende drie jaar regulering op te leggen. Het probleem waar Tele2 op stuit bij investeringen in glasvezel is het gebrek aan schaal met betrekking tot klanten die triple-playdiensten afnemen. Voor klanten die alleen telefonie en internet afnemen, hoeft Tele2 niet naar glasvezel over te gaan, omdat dit niet terugverdiend wordt. Tele2 kan de benodigde schaal in klanten niet realiseren, omdat zij geen toegang heeft tot de analoge kabel.

594. Voor wat betreft de argumentatie van Tele2 dat zij het passend en proportioneel vindt om de komende drie jaar wederverkoop van de analoge kabel op te leggen, zodat partijen zoals Tele2 de benodigde schaal kunnen realiseren die investeringen in glasvezel rendabel maken, overweegt het **college** het volgende. De beoordeling of ex-anteregulering van de televisiemarkt gerechtvaardigd is, dient plaats te vinden aan de hand van de drie-criteriatoets. Het college heeft in het conceptoordeel in paragraaf 4.4.6 geconcludeerd dat de concurrentie in de markt zodanig toeneemt dat niet wordt voldaan aan het tweede criterium. Gelet hierop volgt het college de argumentatie van Tele2 dan ook niet dat ex-anteregulering van de televisiemarkt passend zou zijn.

595. Daarnaast overweegt het **college** dat waar Tele2 & T-Mobile het begrip toetredingsdrempel hanteren gerelateerd aan analoge kabeltelevisie, zij feitelijk doelen op expansiebarrières; belemmeringen om te groeien als concurrent. Voorts constateert het college dat KPN zonder aanbod van analoge televisie snel groeit en dat ook Tele2 en T-Mobile/Online zonder dit aanbod groeien. Dat Tele2 aangeeft een groter televisiekantenbestand nodig te hebben om van DSL naar fysieke ODF-toegang op glasvezel over te stappen, betreft in zichzelf geen toetredingsdrempel of expansiebarrière in de televisiemarkt en doet niet af aan de huidige positie en groei van Tele2 op DSL. Het college heeft aangegeven te verwachten dat aanbieders op basis van DSL-IPTV met de kabel kunnen

⁴⁰² Zienswijze UPC, blz. 12.

⁴⁰³ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, randnummer 90, blz. 20.

⁴⁰⁴ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, randnummers 89-91 en 96, blz 19-21.

⁴⁰⁵ Verslag hoorzitting, blz. 19-20.

concurreren. Tele2 kan derhalve een klantenbestand opbouwen. Andere toetreders kiezen ervoor om eerst door inkoop van WBT op glasvezel actief te worden, voordat zij eventueel naar ODF uitrollen. Op die manier kan ook eerst een klantenbestand op glasvezel worden opgebouwd. Daarbij is op glasvezel een analoge wholesale televisiedienst beschikbaar. Dat Tele2 mogelijk geen rendabele business case heeft om direct in ODF-toegang te stappen, maakt nog geen regulering van kabelaanbieders in de televisiemarkt noodzakelijk.

596. Volgens **Tele2 & T-Mobile**⁴⁰⁶ is de financiële drempel voor het kabelbedrijf om digitale televisie te leveren bovenop analoge televisie lager dan de drempel voor toetreders om volledig digitale diensten te leveren. De kabelaanbieder heeft namelijk al inkomsten van analoge televisie, terwijl andere aanbieders alle kosten met het digitale tarief moeten goedmaken. Daarnaast moeten volledig digitale aanbieders klanten overtuigen om het vangnet van een analoog signaal voor overige toestellen of voor digitale storingen op te geven.

597. Het **college** merkt op dat verschillende digitale multiroom oplossingen van alternatieve infrastructuren inclusief decoders tegen vergelijkbare of lagere tarieven dan (digitale) kabel worden aangeboden. Dit geldt zowel voor businessmodellen waarbij de klant de apparatuur koopt als waarbij deze in bruikleen wordt gegeven en in het tarief verwerkt is. Het college acht daarom het bestaan van een dergelijke financiële drempel niet evident.

D.4.3.6 Potentiële concurrentie

Over-the-top televisiediensten

598. **CAIW**⁴⁰⁷ geeft aan dat over-the-top televisiediensten, zoals het college op diverse plaatsen aangeeft, nu al in opkomst zijn, zodat deze ontwikkeling geen onzekere factor is.

599. **KPN**⁴⁰⁸ is daarentegen van mening dat het effect van OTT kleiner zal zijn dan door het college wordt aangenomen en dat OTT juist meer zal concurreren met toetreders dan met kabelaanbieders. KPN stelt dat OTT-televisie geen disciplinerende werking heeft op kabelaanbieders, omdat deze geen internettoegang bieden zonder dit te bundelen met een standaard televisiedienst.

600. Volgens **Tele2 & T-Mobile**⁴⁰⁹ is het zeer onwaarschijnlijk dat OTT-televisie in de komende drie jaar leidt tot significante concurrentiedruk. Volgens hen zijn de toetredingsdrempels te hoog en is de kwaliteit die met OTT-televisie geleverd kan worden te laag om te concurreren met het standaardpakket. Ook is het onwaarschijnlijk dat men via breedband over de kabel, wanneer al wordt betaald voor televisie, overstapt op OTT.

601. Volgens **UPC**⁴¹⁰ is de verdere opkomst van OTT-aanbieders een belangrijke ontwikkeling. Deze aanbieders bestaan uit nieuwe en bestaande wereldwijde aanbieders en nationaal georiënteerde spelers. Het rapport van AT Kearney & Telecompaper voorziet een marktaandeel tot 15% voor deze spelers eind 2014. Volgens UPC [**Vertrouwelijk**: xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx]. Eventuele drempels op het gebied van content lijken minder prominent dan

⁴⁰⁶ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, blz. 4.

⁴⁰⁷ Zienswijze CAIW.

⁴⁰⁸ Zienswijze KPN, paragraaf 4, blz. 8-910.

⁴⁰⁹ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, blz. 21-22.

⁴¹⁰ Zienswijze UPC, blz. 4, 7.

het rapport van AT Kearney & Telecompaper doet voorkomen, omdat Tele2 in staat is gebleken de contentrechten te verwerven voor een standaardpakket gelijk aan dat van Ziggo en UPC. Ook volgens AT Kearney & Telecompaper is de impact van OTT-aanbieders groot indien zij over contentrechten beschikken. De inertie van gebruikers als die het college als mogelijke drempel heeft aangemerkt is volgens UPC ook niet correct, omdat volgens onderzoek juist jongeren steeds meer televisiekijken via internet. Een ander argument dat hier van belang is, is dat het internetgebruik in Nederland een continue groei laat zien en dat het Nederlandse breedbandnetwerk uitstekend geschikt is voor OTT-televisie.

602. Het college heeft aangegeven OTT-diensten en mobiele televisie aan te merken als potentiële concurrentie. **UPC**⁴¹¹ geeft aan dat zij van mening is dat OTT en mobiele televisie al tot de retail productmarkt dienen te worden gerekend, maar in ieder geval buiten kijf staat dat deze producten voor een dusdanige potentiële concurrentiedruk zorgen dat niet geconcludeerd kan worden dat de markt niet neigt naar daadwerkelijke concurrentie.

603. **Vodafone**⁴¹² is van mening dat het college een groot gewicht toekent aan kwalitatieve, onzekere en abstracte ontwikkelingen, zoals OTT.

604. Het **college** constateert dat enerzijds CAIW en UPC aangeven dat er weinig onzekerheid is omtrent ontwikkeling en (potentiële) concurrentiedruk van OTT-televisie, terwijl anderzijds KPN, Tele2 & T-Mobile en Vodafone vinden dat het college teveel waarde toekent aan deze onzekere ontwikkeling. Het college wijst CAIW en UPC er op dat de onzekerheid rond OTT naar het inzicht van het college de ontwikkeling van lineaire over-the-top televisiediensten *als substituut voor huidige standaardpakketten op televisietoestellen* betreft, oftewel de dreiging van toetreding van OTT tot de productmarkt en daadwerkelijke overstap van consumenten van de huidige televisie-infrastructuren naar slechts (een standaardpakket van) OTT televisiediensten. Het college doelt daarbij, zoals aangegeven in de productafbakening, niet op de breedte van internettelevisiediensten beschikbaar op andere randapparatuur. Het college is van mening, in tegenstelling tot KPN, Tele2 & T-Mobile en Vodafone, dat het behandelen van OTT onder potentiële concurrentie, de genoemde drempels van content en beeldkwaliteit (randnummers 317 en 323) en het hanteren van de vier verschillende prospectieve scenario's van AT Kearney & Telecompaper al aantonen dat het college de onzekerheid rond OTT in acht neemt. Het college heeft in randnummers 321, 323-324 van het conceptoordeel echter aangegeven de ontwikkeling van OTT tot substituut onzeker is, maar potentieel een grote impact heeft. Het college hecht daarom waarde aan deze potentiële concurrentie als een van de redenen om niet met zekerheid te kunnen stellen dat de televisiemarkt de komende jaren niet neigt naar concurrentie.

605. Het **college** is het eens met de verwachting van KPN en Tele2 & T-Mobile dat OTT-televisie als substituut eerder zal worden afgenomen door consumenten met een DSL of glasvezel internetverbinding dan met een kabelinternetverbinding. Ook AT Kearney & Telecompaper hebben deze aanname in hun scenario's verwerkt. In die scenario's neemt echter ook de concurrentie en dynamiek in de retail televisiemarkt toe en neemt het marktaandeel van de kabelaanbieders af.

⁴¹¹ Zienswijze UPC, blz. 13.

⁴¹² Zienswijze Vodafone, blz. 23.

Mobiele televisie

606. **UPC**⁴¹³ is daarnaast van mening dat bestaande mobiele operators een goede positie hebben om (mobiele) televisiediensten aan te bieden en dat, in tegenstelling tot wat het college van mening is, de uitrol van LTE hiervoor geen vereiste is. UPC meent dat het college de rol van mobiele aanbieders mee moet laten wegen in het definitieve oordeel.

607. Het **college** heeft onder randnummer 499 van deze Nota van Bevindingen reeds aangegeven het niet eens te zijn met UPC dat mobiele televisie, via huidige mobiele netwerken, nu en in de komende jaren tot dezelfde retail televisiemarkt behoort als standaardpakketten. Het college wijst er ook op dat geen andere marktpartijen aangeven concurrentie van puur mobiele televisiediensten te verwachten. Ten aanzien van potentiële concurrentie van mobiele aanbieders heeft het college in randnummers 325-326 van het conceptoordeel overwogen dat mobiele aanbieders goed gepositioneerd zijn om televisie via andere infrastructures te gaan bieden en bundels met mobiele diensten te bieden. In die zin is het college het eens met UPC.

D.4.3.7 Slagen tweede criterium

608. **KPN**⁴¹⁴ is van mening dat het feit dat KPN investeert om een achterstand in te halen onvoldoende is om te kunnen stellen dat de dominantie van de kabelaanbieders wordt beëindigd. Volgens KPN had het college tot een andere conclusie had moeten komen.

609. Ook **Tele2 & T-Mobile**⁴¹⁵ kunnen zich niet vinden in het oordeel van het college dat niet is voldaan aan het tweede criterium. Zij zijn van mening dat er geen fundamentele veranderingen hebben plaatsgevonden sinds de vorige marktanalyse en dat het harde bewijs van hoge marktaandelen van UPC en Ziggo onvoldoende wordt tegengesproken door overige feiten.

610. **Vodafone**⁴¹⁶ is niet ten volle overtuigd dat de ontwikkelingen gedurende de afgelopen reguleringsperiode dusdanig zijn dat er tot een andere conclusie dient te worden gekomen dan tijdens het voorgaande besluit.

611. **YouCa**⁴¹⁷ meent dat de ontwikkelingen genoemd onder het tweede criterium met de nodige onzekerheden zijn omgeven, blijktens uit onderzoek en analyse van het college.

612. **UPC**⁴¹⁸ en **Ziggo**⁴¹⁹ onderschrijven daarentegen de verwachting van het college dat concurrentie verder zal toenemen en dat niet kan worden geconcludeerd dat de markt niet naar daadwerkelijke mededinging neigt. UPC is wel van mening dat het college de toenemende concurrentie tussen vaste en mobiele infrastructures en de toenemende rol van OTT-aanbieders onderbelicht laat en acht dit voor een prospectieve analyse onjuist. Ziggo geeft aan dat zij geconfronteerd wordt met sterke en toenemende concurrentie van andere marktpartijen, in het bijzonder KPN.

⁴¹³ Zienswijze UPC, blz. 7.

⁴¹⁴ Zienswijze KPN, paragraaf 4, blz. 8-9.

⁴¹⁵ Zienswijze Tele2 & T-Mobile, blz. 2, 16.

⁴¹⁶ Zienswijze Vodafone, blz. 23.

⁴¹⁷ Zienswijze YouCa, randnummer 80, 82.

⁴¹⁸ Zienswijze UPC, blz. 2, 9.

⁴¹⁹ Zienswijze Ziggo, blz. 3-4, 6.

613. Het **college** constateert dat partijen het oneens zijn over de conclusie van het college dat niet kan worden gesteld dat de marktstructuur niet neigt naar daadwerkelijke mededinging. Het college wijst ten eerste KPN er op dat, hoewel de toenemende mogelijkheden via DSL en glas een belangrijke ontwikkeling vormen, de conclusie ten aanzien van het tweede criterium op meer is gebaseerd dan alleen investeringen van KPN. Zoals aangegeven in paragraaf 4.4.6 van het conceptoordeel ziet het college ook in i) de huidige en verwachte beweging in marktaandelen, ii) de toetreding van nieuwe partijen, iii) de toenemende digitalisering, iv) de aanwezigheid van vijf infrastructuren waarvan drie groeiende met een wholesale televisieaanbod, v) de continue ontwikkeling van het televisiedienstaanbod, vi) ontwikkelingen in randapparatuur en verlaging van overstapdrempels en vii) potentiële concurrentie van (OTT) internettelevisie, redenen om te concluderen dat niet kan worden gesteld dat de marktstructuur de komende drie tot vijf jaar zonder regulering niet reeds neigt naar concurrentie.

614. Ten tweede meent het **college** in reactie op Tele2 & T-Mobile en Vodafone dat voor elk van deze factoren in hoofdstuk 4 van het conceptoordeel is aangegeven hoe deze de afgelopen jaren zijn veranderd en dat de huidige verwachting anders is dan drie jaar geleden. Het betreft naar inzicht van het college geen tijdelijke maar structurele ontwikkelingen, die de concurrentiedynamiek in de retail televisiemarkt vergroten. Het college is het daarom oneens met Tele2 & T-Mobile en Vodafone.

615. Ten derde wijst het **college** YouCa er op dat vele ontwikkelingen al zichtbaar zijn en met huidige trends en feiten worden beschreven. Vanzelfsprekend zijn verwachtingen in een prospectieve analyse met enige onzekerheid omgeven. Het college heeft om die reden ook AT Kearney & Telecompaper vier toekomstscenario's uit laten werken die het college hanteert. Waar UPC aangeeft meer concurrentie van OTT te verwachten, behandelt het college deze ontwikkeling juist onder potentiële concurrentie, omdat er omtrent de ontwikkeling van OTT tot substituuut voor een standaardpakket juist onzekerheid in de toekomstscenario's bestaat.

D.4.4 Criterium 3: mededingingsrecht alleen volstaat niet om het marktfalen in kwestie voldoende te verhelpen

616. **YouCa**⁴²⁰ stelt vast dat het college het derde criterium niet heeft onderzocht. YouCa meent dat aan het derde criterium zonder twijfel wordt voldaan. Onder verwijzing naar paragraaf 10.5 van het marktbesluit omroep van 2009 geeft YouCa aan dat het geconstateerde marktfalen met specifieke verplichtingen moeten worden geredresseerd.

617. Het **college** wijst YouCa erop dat de drie-criteriatoets cumulatief is en hij pas aan het derde criterium toe zou komen wanneer de eerste twee criteria beide slagen. Dat is naar het oordeel van het college niet het geval, zoals aangegeven in randnummer 335 van het conceptoordeel.

D.4.5 Wijzigingen naar aanleiding van de zienswijzen

618. Op basis van de ontvangen zienswijzen ziet het college geen aanleiding om fundamentele wijzigingen door te voeren. Wel zal het college het definitieve oordeel naar aanleiding van reacties op diverse punten nader motiveren, aanvullen, nuanceren en actualiseren.

⁴²⁰ Zienswijze YouCa, randnummer 81.

D.5 Annex B – Afbakening retailmarkten voor bundels

619. **UPC**⁴²¹ is van mening dat de definitie die het college hanteert voor bundels niet gelijk is aan de definities die BEREC, de structurele marktmonitor en Blauw Research hanteren. Bovendien is de gekozen definitie onjuist in economische zin en ook in de context van een analyse van de relevante markt. Het college gaat hierdoor voorbij aan relevante begrippen als *pure bundling*, *mixed bundling* en *buy-tru*. Verder laat het college bundels met mobiele diensten buiten beschouwing, terwijl UPC het college hier al eerder op heeft gewezen. Wel herkent UPC zich in de conclusie van het college dat er geen sprake is van een aparte bundelmarkt.

620. UPC maakt niet inzichtelijk wat haar punt betekent voor de analyse of al dan niet sprake is van een bundelmarkt. Ten aanzien van definities heeft het **college** in randnummers 369 en 370 van het conceptoordeel (Annex B) de verschillende bundeldefinities aangegeven. Inmiddels heeft het college ook in de structurele marktmonitoring de definitie van bundels gewijzigd om deze beter bij die van BEREC en Blauw Research aan te laten sluiten. Het college heeft daarnaast in randnummer 370 aangegeven dat de focus van de analyse op verschillende combinaties van vaste netwerkdiensten lag, omdat er weinig bundels van vaste met mobiele diensten worden afgenomen. Een onderzoek of een aparte markt bestaat voor bundels met mobiel acht het college nog prematuur. Verder volgt uit de beschrijving van het diverse dienstenaanbod volgens het college impliciet dat, afhankelijk van de aanbieder en het netwerktype, op verschillende wijzen sprake is van *mixed bundling*. Het college verwijst UPC voor een theoretische bespreking van bundelmarkten naar de EAT-publicatie 'The bundle, the market? Regulatory Policy Note 5' uit 2007 en naar het BEREC rapport uit 2010. Het college constateert ten slotte dat UPC zich wel herkent in de conclusie van het college dat er geen sprake is van een aparte relevante bundelmarkt en ziet daarom geen aanleiding om de Annex aan te passen.

⁴²¹ Zienswijze UPC, blz 14.