

**Besluit op aanvraag
Afwijzing verzoek om marktanalyse televisie**

OPENBAAR

Ons kenmerk: ACM/DTVP/2015/201319
Zaaknummer: 15.0232.53
Datum: 18 maart 2015

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt op het verzoek van Tele2 Nederland B.V. tot het nemen van een marktanalysebesluit televisie op basis van artikel 6a.1 lid 2 van de Telecommunicatiewet.

Samenvatting

Tele2 heeft ACM verzocht om een marktanalysebesluit voor de retailmarkt voor televisiedistributie. Volgens Tele2 geven marktontwikkelingen aanleiding voor een analyse en kan ACM besluiten dat geregleerde toegang tot het kabelnetwerk van UPC/Ziggo nodig is. ACM ziet in de ontwikkelingen echter geen aanleiding voor een marktanalyse. De ontwikkelingen zijn namelijk in lijn met de verwachtingen uit ACM's vorige analyse televisie eind 2011. Daarin concludeerde ACM dat de televisiemarkt niet in aanmerking komt voor ex-anteregulering, omdat de markt zonder regulering al naar concurrentie neigt. Dit oordeel is door de rechter bevestigd. ACM ziet geen aanleiding voor een andere conclusie nu en wijst het verzoek van Tele2 daarom af.

1. Inleiding

1. Tele2 Nederland B.V. (hierna: Tele2) heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) verzocht om een marktanalysebesluit voor de retailmarkt voor televisiedistributie. In dit besluit vat ACM eerst het verzoek van Tele2 samen, vervolgens gaat ACM in op het verloop van de procedure, het juridisch kader, de zienswijzen van andere marktpartijen, de afbakening van dit besluit, de beoordeling van relevante marktontwikkelingen en het besluit van ACM.

2. Het verzoek van Tele2

2. Tele2 heeft ACM verzocht de televisiemarkt aan een marktanalyse te onderwerpen.¹ Uit een nadere motivering van Tele2 maakt ACM op dat Tele2 verzoekt om een analyse van de retailmarkt voor televisiedistributie op grond van artikel 6a.1, lid 2, Telecommunicatiewet (hierna: Tw).² Volgens Tele2 geven ontwikkelingen aanleiding voor een marktanalyse, waarin ACM kan besluiten dat geregleerde toegang tot het kabelnetwerk van UPC Nederland B.V. en

¹ Brief Tele2 aan ACM, 31 oktober 2014, gepubliceerd met dit besluit op www.acm.nl.

² Brief Tele2 aan ACM, *Reactie Tele2 verzoek analyse televisiemarkt*, 12 december 2014, gepubliceerd met dit besluit op www.acm.nl.

Besluit op aanvraag Afwijzing van verzoek om marktanalyse televisie

Ziggo B.V. (hierna: UPC/Ziggo) nodig is. Tele2 geeft aan dat dit verzoek los staat van de analyse die ACM uitvoert in het kader van haar nog te nemen besluit marktanalyse ontbundelde toegang.³

3. Tele2 merkt op dat de beoordeling door de Europese Commissie van de concentratie Liberty Global/Ziggo niet uitsluit dat ACM op grond van de Tw een eigen analyse uitvoert. Tele2 noemt in zijn verzoek diverse marktontwikkelingen die volgens hem aanleiding geven voor een nieuwe analyse door ACM, te weten:

- a) de sterk geconcentreerde marktstructuur, de concentratie van UPC/Ziggo, het wegvallen van indirecte concurrentie tussen hen en het gezamenlijk hoge marktaandeel. Ook is Tele2 van mening dat UPC/Ziggo zijn gedrag met KPN kan coördineren. Daarnaast bewijst volgens Tele2 het ontbreken van een wholesale-aanbod van UPC/Ziggo dat de markt niet concurrerend is;
- b) dat analoge televisie nog steeds belangrijk is, dat dit kabelaanbieders een concurrentievoordeel geeft en dat zij geen intentie hebben om analoge tv af te schakelen, waardoor dit concurrentievoordeel blijft;
- c) dat de concurrentie UPC/Ziggo er niet van weerhoudt zijn prijzen voor televisie en bundels steeds te verhogen zonder dat hij significant marktaandeel verliest, en het marktaandeel van UPC/Ziggo al jaren stabiel is en de groei van KPN in tv afvlakt;
- d) dat de trend naar bundeling en zeer lage mate van overstap de dynamiek in de markt beperken;
- e) dat de uitrol van glasvezel sterk achterblijft bij eerdere verwachtingen en dat KPN zijn investeringen vermindert;
- f) dat de verwachte concurrentiedruk van over-the-top-internettelevisiediensten (hierna: OTT) op televisiestandaardpakketten uitblijft, zolang er op kabelnetwerken geen internet-only dienst zonder tv wordt geboden. OTT geeft alleen concurrentie op aanvullende diensten;
- g) dat Digitenne niet langer een televisie-alternatief is en dat de Digitenne-frequenties in 2017 voor mobiel internet zullen worden ingezet, waardoor Digitenne verdwijnt.

3. Verloop van de procedure

4. Tele2 heeft ACM middels een brief van 31 oktober 2014 verzocht⁴ om een analyse van de televisiemarkt. ACM heeft Tele2 op 17 november 2014 gevraagd⁵ om zijn verzoek inhoudelijk te motiveren en daarbij in te gaan op relevante veranderingen sinds de Analyse Televisie 2011.

³ Op 31 oktober 2014 heeft ACM haar ontwerpbesluit marktanalyse ontbundelde toegang ter consultatie voorgelegd aan marktpartijen (zie www.acm.nl). ACM is op basis van dit ontwerpbesluit voornemens om toegang tot KPN's koper- en glasvezelnetwerk (FttH) te blijven reguleren. Een analyse van de retailmarkt voor televisiedistributie maakt geen onderdeel uit van dit ontwerpbesluit.

⁴ Brief Tele2 aan ACM, 31 oktober 2014, gepubliceerd met dit besluit op www.acm.nl.

⁵ Brief ACM aan Tele2, 17 november 2014, gepubliceerd met dit besluit op www.acm.nl.

Besluit op aanvraag Afwijzing van verzoek om marktanalyse televisie

ACM heeft Tele2 daarbij expliciet verzocht om in te gaan op ontwikkelingen anders dan de recent beoordeelde concentratie van Liberty Global/Ziggo.⁶

5. Tele2 heeft zijn verzoek toegelicht in een brief van 12 december 2014.⁷ Op 19 december 2014 heeft ACM marktpartijen gevraagd om hun reactie op het verzoek van Tele2. Tussen 24 december 2014 en 30 januari 2015 heeft ACM reacties ontvangen van:

- CAIW Diensten B.V. (hierna: CAIW);
- Koninklijke KPN N.V. (hierna: KPN);
- Nederlandse Publieke Omroep en Vereniging van Commerciële Omroepen (hierna: NPO/VCO);
- UPC/Ziggo⁸;
- Vodafone Libertel B.V. (hierna: Vodafone);
- YouCa B.V. (hierna: YouCa).

4. Juridisch kader

6. In artikel 6a.1, eerste lid, van de Tw wordt kortweg bepaald dat ACM de relevante markten in de elektronische communicatiesector bepaalt waarvan de product of dienstenmarkt overeenkomt met een in een aanbeveling als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van richtlijn nr. 2002/21/EG vermelde product- of dienstenmarkt.

7. De retail en wholesale televisiemarkten zijn sinds 2007 niet opgenomen in de Aanbeveling relevante markten van de Europese Commissie.

8. In artikel 6a.1, tweede lid, van de Tw is, voor zover hier relevant, bepaald dat ACM de relevante markten, waarvan de product- of dienstenmarkt niet is opgenomen in de Aanbeveling van de Europese Commissie, kan bepalen indien hier naar haar oordeel aanleiding toe is.

9. Als ACM andere markten wil bepalen dan op deze lijst opgenomen, volgt uit de Aanbeveling dat ACM voor de betreffende markt moet aantonen dat cumulatief aan de volgende drie criteria is voldaan; de zogenaamde drie-criteriatoets:

- 1) de aanwezigheid van hoge en niet-voorbijgaande toegangsbelemmeringen van structurele, wettelijke of regelgevingsaard;
- 2) een marktstructuur die niet neigt naar daadwerkelijke mededinging binnen de relevante periode, gezien de toestand van de op infrastructuur gebaseerde en andere mededinging die aan de toegangsbelemmeringen ten grondslag ligt;

⁶ Zie de beschikking van de Commissie van 10 oktober 2014 in zaak COMP/M.7000 – *Liberty Global/Ziggo*.

⁷ Brief Tele2 aan ACM, *Reactie Tele2 verzoek analyse televisiemarkt*, 12 december 2014, gepubliceerd met dit besluit op www.acm.nl.

⁸ UPC en Ziggo hebben apart een identieke zienswijze ingediend.

Besluit op aanvraag Afwijzing van verzoek om marktanalyse televisie

- 3) het mededingingsrecht alleen is niet voldoende om het vastgestelde marktfalen op adequate wijze aan te pakken.

5. Zienswijzen marktpartijen

10. In deze paragraaf geeft ACM de ontvangen zienswijzen van marktpartijen verkort weer.

11. NPO/VCO⁹ steunt het verzoek van Tele2 om een analyse van de televisiemarkt en gereguleerde openstelling van het kabelnetwerk van UPC/Ziggo. NPO/VCO onderschrijft de marktontwikkelingen genoemd door Tele2. NPO/VCO is echter van mening dat ACM de televisiemarkt moet analyseren ten behoeve van het besluit marktanalyse ontbundelde toegang, niet als separate analyse.

12. Vodafone¹⁰ steunt het verzoek van Tele2 om een analyse van de televisiemarkt. Vodafone is het eens met Tele2 dat de analyse van de Europese Commissie voor de concentratie Liberty Global/Ziggo niet uitsluit dat ACM de markten ook zelf analyseert. Vodafone wijst op het hoge marktaandeel van UPC/Ziggo, maar geeft ook aan dat een hoog marktaandeel op zichzelf onvoldoende zegt. Vodafone noemt de mogelijke relevantie van inkoopmacht van UPC/Ziggo voor omroepinhoud en vindt daarnaast dat nader onderzoek nodig is naar de druk die internettelevisiediensten uitoefenen op gewone televisie. Vodafone vindt dat er voldoende aanknopingspunten zijn die nader onderzoek van de televisiemarkt rechtvaardigen.

13. YouCa¹¹ steunt het verzoek van Tele2 om een analyse van de televisiemarkt en openstelling van het kabelnetwerk van UPC/Ziggo. Volgens YouCa moet ACM de markt echter niet separaat analyseren, maar in samenhang met andere telecommunicatiemarkten in het besluit marktanalyse ontbundelde toegang. Ook geeft YouCa aan dat ACM kabelaanbieder UPC/Ziggo moet reguleren, omdat hij op de wholesalemarkt voor inkoop van omroepinhoud te machtig is door zijn sterke positie in de retail televisiemarkt. YouCa is van mening dat ACM binnen het juridisch kader verkeerde keuzes maakt en verzoekt ACM om de juridische mogelijkheden te verkennen om alsnog tot regulering van kabel te komen.

14. CAIW¹² is het niet eens met Tele2 en vindt een analyse van de televisiemarkt niet zinvol. CAIW wijst er op dat ACM's Analyse Televisie 2011 voor zowel een regionale als een nationale

4/12

⁹ NPO/VCO, *Reactie Nederlandse Publieke Omroep en Vereniging Commerciële Omroepen op standpunt Tele2*, 9 januari 2015, gepubliceerd met dit besluit op www.acm.nl.

¹⁰ Vodafone, *Zienswijze Vodafone inzake het verzoek tot nadere analyse van de televisiemarkt*, 30 januari 2015, gepubliceerd met dit besluit op www.acm.nl.

¹¹ YouCa, *Zienswijze YouCa op conceptbesluiten ACM d.d. 31-10-2014 alsmede reactie op verzoek en toelichting Tele2 tot separate analyse van de televisiemarkt d.d. 12-12-2014*, 24 december 2014, gepubliceerd met dit besluit op www.acm.nl.

¹² CAIW, *Reactie op verzoek Tele2 om analyse televisiemarkt*, 19 december 2014, gepubliceerd met dit besluit op www.acm.nl.

Besluit op aanvraag Afwijzing van verzoek om marktanalyse televisie

geografische marktafbakening tot de conclusie kwam dat regulering niet gerechtvaardigd is. CAIW ziet in de marktontwikkelingen geen trendbreuk en dus geen aanleiding voor een andere conclusie dan in 2011.

15. Ook KPN¹³ ziet in de marktontwikkelingen geen trendbreuk en dus geen aanleiding voor een andere conclusie dan in 2011. KPN ziet een ontwikkeling naar een aansluitingenmarkt waarbij een focus op breedband/internettoegang het juiste aandachtsgebied is. KPN is het niet eens met Tele2 dat een separate analyse van de televisiemarkt nodig is. Wel vindt KPN dat ACM televisie moet betrekken in de analyse voor het besluit marktanalyse ontbundelde toegang. Ook vraagt KPN aandacht voor de sterke positie van Liberty Global op de markt voor inkoop van omroepinhoud en verticale integratie.

16. UPC/Ziggo¹⁴ is van mening dat er sinds de Analyse Televisie 2011 meer concurrentie is gekomen. UPC/Ziggo ziet daarom geen aanleiding voor een andere conclusie en acht een analyse overbodig. UPC/Ziggo wijst op de beschikking van de Europese Commissie inzake zijn concentratie, waarin de Commissie concludeerde dat UPC en Ziggo niet direct of indirect met elkaar concurreren en de mededinging op de retailmarkt voor televisiedistributie niet verslechtert door de concentratie. UPC/Ziggo gaat op alle door Tele2 genoemde punten in. UPC/Ziggo is van mening dat Tele2 onvoldoende onderbouwt waarom een analyse nodig is.

6. Afbakening besluit

17. In dit besluit beoordeelt ACM het verzoek van Tele2 om een separate marktanalyse van de retailmarkt voor televisiedistributie uit te voeren op grond van art.6a.1, lid 2, Tw.

18. Het verzoek van Tele2 is naar het oordeel van ACM vergelijkbaar met verzoeken in 2011 om een analyse van de televisiemarkt. Destijds heeft ACM in het oordeel Analyse Televisie 2011 geconcludeerd dat de retailmarkt voor televisiedistributie niet in aanmerking komt voor ex-anteregulering zoals bedoeld in artikel 6a.2 jo. 6a.1 van de Tw.¹⁵ De drie-criteriatoets slaagde voor deze markt namelijk niet, nu de markt door verschillende ontwikkelingen al naar daadwerkelijke concurrentie neigde. ACM heeft daarom in 2011 verzoeken van KPN, Tele2 en T-Mobile Netherlands B.V. gezamenlijk, en YouCa om een marktanalysebesluit televisie afgewezen¹⁶ onder verwijzing naar het oordeel Analyse Televisie 2011. In 2012 heeft het

¹³ KPN, *Reactie KPN op verzoek analyse televisiemarkt*, 23 januari 2015, gepubliceerd met dit besluit op www.acm.nl.

¹⁴ UPC/Ziggo, *Informeel zienswijze UPC Nederland B.V. inzake verzoek Tele2 om analyse televisiemarkt*, 23 januari 2015, gepubliceerd met dit besluit op www.acm.nl.

¹⁵ OPTA, *Analyse Televisie*, 20 december 2011, kenmerk: OPTA/AM/2011/202885, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/10299/Definitief-oordeel-Analyse-Televisie/>.

¹⁶ ACM, *Besluit op aanvraag marktanalysebesluit televisie KPN/ YouCa/ Tele2&T-Mobile*, 22 december 2011, kenmerken: OPTA/AM/2011/202754, /202747 en /202772, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/10304/Afwijzing-verzoeken-om-marktanalysebesluit-televisie/>.

Besluit op aanvraag Afwijzing van verzoek om marktanalyse televisie

College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBB) dit oordeel en de afwijzing van de verzoeken bevestigd.¹⁷

19. Uit de zienswijzen van marktpartijen blijkt een tweedeling: drie marktpartijen steunen het verzoek van Tele2 om een televisieanalyse inhoudelijk en drie marktpartijen zijn van mening dat er in de marktontwikkelingen geen sprake is van een trendbreuk en er geen reden is voor een analyse.

20. Daarnaast is een aantal marktpartijen van mening dat ACM de retailmarkt voor televisiedistributie niet apart moet analyseren, maar deze moet betrekken in haar besluit marktanalyse ontbundelde toegang. De opvattingen van marktpartijen met betrekking tot het nog te nemen besluit marktanalyse ontbundelde toegang zal ACM in het kader van dat besluit meenemen. In dit besluit zal ACM dan ook niet ingaan op deze opvattingen.

21. Ook is een aantal marktpartijen van mening dat ACM de markt voor de inkoop van omroepinhoud moet behandelen onder het ex-ante telecommunicatiemarktanalyses regime. ACM wijst partijen er echter op dat de markt voor de inkoop van omroepinhoud niet tot de elektronische communicatiesector behoort en daarmee niet onder het reguleringskader van de Tw valt, naar de bewoordingen van artikel 6a.1 Tw. Ook ziet ACM geen directe relevantie voor de retailmarkt voor televisiedistributie, nu de meeste tv-aanbieders dezelfde omroepinhoud distribueren. In dit besluit zal ACM dan ook niet ingaan op deze opvattingen.¹⁸

22. Om Tele2's verzoek te beoordelen, gaat ACM in de volgende paragraaf na of er trendbreuken zijn in de marktontwikkelingen die in 2011 bepalend waren voor de conclusie van het oordeel Analyse Televisie en de afwijzing van de vergelijkbare verzoeken om een marktanalysebesluit televisie.

7. Beoordeling relevante marktontwikkelingen

7.1 De relevante markt en de ontwikkelingen in 2011

23. In de Analyse Televisie 2011 heeft ACM bepaald dat de relevante retailmarkt voor televisiedistributie standaardpakketten via kabel, koper, satelliet, digitale ether en glasvezelinfrastructuren bevat, zowel analoge als digitale televisie, al dan niet met plus- en

¹⁷ Uitspraak CBB, ECLI:NL:CBB:2012:BY2135, 5 november 2012, en

<https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/10863/Hoogste-rechter-laet-oordeel-OPTA-over-televisiemarkt-in-stand/>.

¹⁸ Dit neemt niet weg dat er concrete mededingingsproblemen op deze markt voor de inkoop van omroepinhoud zouden kunnen zijn. Deze kan ACM vanuit de Mededingingswet (ex post) adresseren. ACM merkt hierbij op dat de Europese Commissie voor deze markt (ex ante) enkele risico's heeft vastgesteld als gevolg van de concentratie van Liberty Global/Ziggo. De Europese Commissie heeft hiervoor recent voorwaarden gesteld. Mochten partijen andere klachten hebben over concrete gedragingen onder verwijzing naar de Mededingingswet, dan verneemt ACM dit vanzelfsprekend graag van hen.

Besluit op aanvraag Afwijzing van verzoek om marktanalyse televisie

themapakketten, televisiediensten op aanvraag en in bundels met andere elektronische communicatiediensten. Mobiele televisiediensten en ('over-the-top') internettelevisiediensten behoren niet tot de markt. De recente afbakening door de Europese Commissie in de beschikking inzake Liberty Global/Ziggo¹⁹ en door ACM inzake de concentratie KPN/Reggefiber II²⁰ zijn daarmee in lijn.

24. In 2011 heeft ACM de geografische afbakening in het midden gelaten, omdat dit voor de conclusie niet uit maakte. ACM heeft recent in haar concentratiebesluit KPN/Reggefiber II de geografische afbakening van de beschikking van de Europese Commissie overgenomen, namelijk nationaal.

25. Voor deze retailmarkt voor televisiedistributie heeft ACM in 2011 de drie-criteriatoets uitgevoerd. ACM vatte destijds de relevante marktontwikkelingen die leidden tot de conclusie dat niet aan de drie-criteriatoets werd voldaan als volgt samen:

“De concurrentie ontwikkelt zich sneller dan [ACM] in [haar] analyse van 2009 had verondersteld. [ACM] verwacht dat de televisiemarkt zich zonder regulering verder ontwikkelt richting concurrentie. De belangrijkste ontwikkelingen die gezamenlijk tot deze conclusie hebben geleid, zijn:

- 1. 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;*
- 2. de sterke afname van analoge televisie als voordeel voor de kabelbedrijven door snellere digitalisering;*
- 3. 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;*
- 4. de uitbreiding in het productaanbod door concurrenten;*
- 5. de (toegenomen) overstapbereidheid van consumenten; en*
- 6. de potentiële concurrentiedruk die uitgaat van de komst van OTT-televisie.”²¹*

26. In de volgende paragrafen gaat ACM voor deze zes ontwikkelingen na of er sindsdien trendbreuken zijn die mogelijk aanleiding geven voor een andere conclusie.

7.2 Dalend marktaandeel UPC/Ziggo, groeiende concurrentie

27. ACM stelt vast dat UPC/Ziggo's abonnee-aantal en marktaandeel nog steeds daalt, zoals ook werd verwacht in 2011. Landelijk hebben zij een marktaandeel van 55-60%, tegenover 60-

¹⁹ Zie de beschikking van de Europese Commissie van 10 oktober 2014 in zaak COMP/M.7000 – *Liberty Global/Ziggo*.

²⁰ Besluit ACM inzake vergunning voorgenomen concentratie KPN en Reggefiber, 31 oktober 2014, met kenmerk: ACM/DM/2014/206230.

²¹ OPTA, *Analyse Televisie*, 20 december 2011, kenmerk: OPTA/AM/2011/202885.

Besluit op aanvraag Afwijzing van verzoek om marktanalyse televisie

70% medio 2011. Met name KPN groeit nog steeds harder dan verwacht en bedient inmiddels 25-30% van de markt, tegenover 15-20% medio 2011.^{22,23} Daarnaast bedient CanalDigitaal nog altijd 5-10% van de markt en winnen Tele2 en Vodafone recent marktaandeel. Diverse nieuwe tv-aanbieders treden nog steeds toe, met name via KPN's (gereguleerde) koper- en glasvezelnetwerk.²⁴ Dit draagt eraan bij dat televisie via deze infrastructuur groeit. ACM stelt daarom vast dat de ontwikkeling van concurrentie in lijn is met de verwachtingen in 2011. De marktverhoudingen zijn dus niet stabiel, zoals Tele2 stelt. Of er een wholesaleaanbod is op het kabelnetwerk van UPC/Ziggo is op zichzelf niet bepalend voor het concurrerend zijn van de retailmarkt. Er is geen sprake van een trendbreuk en ACM heeft geen signalen dat deze op korte termijn te verwachten is.

28. In de Analyse Televisie 2011 concludeerde ACM dat voor zowel een regionaal als nationaal afgebakende televisiemarkt dezelfde conclusie gold; de kabelaanbieder ondervindt steeds meer concurrentie. Ook ziet de Europese Commissie in de retail televisiemarkt geen verslechtering van de mededinging door de concentratie van de twee regionaal actieve aanbieders UPC en Ziggo, omdat zij niet direct of indirect met elkaar concurreren.²⁵ Dit betekent dat de concentratie niet op zichzelf niet tot een andere conclusie leidt over de concurrentie. CAIW, KPN en UPC/Ziggo ondersteunen dit.

29. Tele2 suggereert verder dat UPC/Ziggo en KPN hun gedrag kunnen afstemmen in de retailmarkt voor televisiedistributie. ACM merkt op dat zij in het ontwerpbesluit ontbundelde toegang in de hypothetische situatie zonder regulering van ontbundelde toegang het risico van 'joint-dominance' op de retailmarkt voor internettoegang heeft signaleerd, onder meer door stabiele, gelijkwaardige posities. Naar inzicht van ACM neemt de (voorgestelde) regulering dat

²² Zie ACM, *Telecommonitor derde kwartaal 2014*, 11 februari 2015, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/13838/Telecommonitor-derde-kwartaal-2014/>, en OPTA, *Analyse Televisie*, 20 december 2011, kenmerk: OPTA/AM/2011/202885.

²³ In de eigen verzorgingsgebieden hadden UPC en Ziggo in het derde kwartaal 2014 respectievelijk een marktaandeel van circa 56% en 64%, tegenover respectievelijk 67% en 73% medio 2011. Dit is op basis van het percentage geactiveerde aansluitingen van hun netwerken in openbare kwartaalcijfers van UPC en Ziggo op hun websites. Het verlies aan marktaandeel verloopt hiermee volgens de snelste verwachting in 2011.

²⁴ ACM gaat in dit besluit uit van de daadwerkelijke situatie met regulering van ontbundelde toegang tot KPN's koper- en FttH-glasvezelnetwerken. Deze regulering is niet afhankelijk van een analyse van de televisiemarkt. Een analyse van de televisiemarkt zou juist tot doel hebben te bezien of aanvullende regulering van kabelnetwerken nodig is.

Tele2 en Vodafone bieden deels via ontbundelde toegang televisie aan op eigen platformen. ACM verbetert de mogelijkheden hiervoor verder in het huidige ontwerpbesluit ontbundelde toegang met onder andere de nieuwe VULA-verplichting. In aanwezigheid van deze regulering biedt KPN daarnaast een laagdrempelig commercieel aanbod van wholesale bundels met tv op koper- en glasvezelnetwerken waarmee diverse aanbieders toetreden.

²⁵ Zie de beschikking van de Europese Commissie van 10 oktober 2014 in zaak COMP/M.7000 – *Liberty Global/Ziggo*.

Besluit op aanvraag Afwijzing van verzoek om marktanalyse televisie

risico echter weg.²⁶ Daarnaast gelden in de retailmarkt voor televisiedistributie andere omstandigheden dan voor internet; de concurrentieverhoudingen tussen partijen in de retailmarkt voor televisiedistributie zijn geenszins stabiel te noemen, zoals blijkt uit de verschuivingen genoemd in randnummer 27 hierboven.

7.3 Afnemend belang analoge televisie

30. ACM stelt vast dat het aandeel tv-abonnementen met digitale tv volgens verwachting is gestegen van 72% medio 2011 naar 87% medio 2014. Het aandeel tv-abonnementen dat geheel digitaal is, is gestegen van 30% medio 2011 naar 36% medio 2014. Slechts 13% van alle abonnementen betrof medio 2014 nog alleen analoge tv, tegenover 28% medio 2011.²⁷

31. Ook kiezen aanbieders via glasvezel er steeds vaker voor om geen analoge televisie aan te bieden, terwijl dit wel kan en zij dit tijdelijk deden (o.a. KPN, Telfort, Vodafone). Zij winnen ook zonder analoge televisie klanten en marktaandeel. Het eventuele concurrentievoordeel dat kabelaanbieders nog hebben met analoge televisie neemt zoals verwacht steeds verder af en weerhoudt andere aanbieders met een geheel digitaal aanbod er niet van om te concurreren en te groeien. ACM ziet in voornoemde feiten een bevestiging van haar conclusies in het oordeel uit 2011. Er is geen sprake van een trendbreuk en ACM heeft geen signalen dat deze op korte termijn te verwachten is. Zo speculeerde Telecompaper recent dat kabelbedrijven Delta en UPC/Ziggo in 2015 aankondigen wanneer zij analoge radio en televisie afschakelen²⁸ en noemt de minister van Economische Zaken het afnemend belang van analoge tv en de transitie naar volledig digitale netwerken.²⁹

7.4 Infrastructuurontwikkelingen

32. ACM constateert dat de uitrol van glasvezel sneller is gegaan dan in 2011 verwacht: eind 2014 heeft 31% van de huishoudens een glasvezelaansluiting volgens TelecomPaper³⁰, terwijl ATKearney/Telecompaper begin 2011 verwachtte dat dit eind 2014 18-24% zou zijn. ACM noemde toen al hogere verwachtingen van KPN en Reggefiber; deze zijn waargemaakt.

33. Daarnaast investeert KPN in upgrades van het kopernetwerk. KPN geeft in zijn kwartaalcijfers aan eind 2014 circa 50% van alle huishoudens 100 Mbps te kunnen bieden, via glasvezel of koper. KPN presenteerde verdere plannen om in 2016 circa 85% van de

²⁶ ACM, *Toelichting op ontwerp marktanalysebesluit ontbundelde toegang koper- en glasvezelnetwerk KPN*, 31 oktober 2014, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/13467/Toelichting-op-ontwerp-marktanalysebesluit-ontbundelde-toegang-koper-en-glasvezelnetwerk-KPN/>.

²⁷ ACM, *Telecommonitor derde kwartaal 2014*, 11 februari 2015,

<https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/13838/Telecommonitor-derde-kwartaal-2014/>.

²⁸ www.telecompaper.com/commentaar/terugblik-2014-vooruitblik-2015--1057365, 30 december 2012.

²⁹ Ministerie van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, *Voortgangsrapportage uitwerking visie op telecommunicatie, media en internet*, 23 december 2014, DGETM-TM /14192631, TK 26 643, nr. 300.

³⁰ www.telecompaper.com/nieuws/ftth-penetratie-stijgt-in-2014-naar-31--1063979, 8 februari 2015.

Besluit op aanvraag Afwijzing van verzoek om marktanalyse televisie

huishoudens meer dan 100 Mbps te kunnen bieden via glasvezel of koper en circa 70% 200 Mbps.³¹ Digitale tv via koper- en glasvezelnetwerken groeit beide hard en in beide infrastructures wordt nog altijd geïnvesteerd. Dat KPN hierin een hybride strategie hanteert en tijdelijk mogelijk wat minder in glasvezel en wat meer in koper investeert, doet niet af aan de gezamenlijke concurrentiedruk op andere infrastructures zoals kabel.

34. Hoewel ACM vaststelt dat het aantal abonnees van digitale televisie via de ether (Digitenne) inmiddels krimpt, is dit nog altijd een grote televisie-infrastructuur, net als satelliet. Beide bedienen 5-10% van de markt. De minister van Economische Zaken gaf eind 2014 aan de markt in 2015 te zullen consulteren over de herbestemming van de frequenties en wat dit betekent voor digitale ethertelevisie.³² De huidige vergunningen lopen tot begin 2017. Begin 2015 maakt nog meer dan 5% van de huishoudens gebruik van digitale ethertelevisie. Ook als op korte of langere termijn een deel van de huidige frequenties voor mobiel internet wordt bestemd, blijft naar verwachting een (basis)aanbod van digitale ethertelevisie mogelijk met de resterende frequenties en technische mogelijkheden als DVB-T2. ACM gaat er daarom voorlopig vanuit dat digitale ethertelevisie de komende jaren als concurrerend product beschikbaar blijft.

35. ACM ziet in de voornoemde feiten een bevestiging van haar conclusies in het oordeel uit 2011. Er is geen sprake van een trendbreuk en ACM heeft geen signalen dat deze op korte termijn te verwachten is.

7.5 Uitbreiding productaanbod, stijgende tarieven

36. ACM ziet aanbieders nog altijd hun productaanbod uitbreiden met verbeterde televisiediensten en aanvullende diensten, zoals de uitbreiding van HD-kanalen in het standaardpakket, de introductie van 'Begin gemist', meer gebruiksgemak in meegeleverde decoders en recorders en dezelfde televisiezoekers kunnen bekijken op apparatuur buitenshuis via internet. Net als in 2011 ziet ACM de productontwikkelingen als een positief teken van concurrentie.

37. Tele2 merkt op dat tarieven van UPC/Ziggo stijgen ondanks de groeiende concurrentie. ACM herkent dat tarieven van UPC/Ziggo en de meeste televisieaanbieders licht stijgen. Gezien de andere ontwikkelingen, ziet ACM hierin geen duidelijke aanwijzing voor een gebrek aan concurrentie. Mogelijk is deze stijging te wijten aan inflatie, uitbreiding van het (HD) zenderaanbod in standaardpakketten en hogere contentkosten. Ook in 2011 constateerde ACM een stijging van televisietarieven, maar een daling van bundeltarieven. ACM ziet hierin geen trendbreuk en heeft geen signalen dat deze op korte termijn te verwachten is.

³¹ KPN, Jaarcijfers 2014, 4 februari 2015, <http://corporate.kpn.com/investor-relaties/jaarcijfers-2014.htm>.

³² Ministerie van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, *Voortgangsrapportage uitwerking visie op telecommunicatie, media en internet*, 23 december 2014, DGETM-TM /14192631, TK 26 643, nr. 300.

Besluit op aanvraag Afwijzing van verzoek om marktanalyse televisie

7.6 Groeiende overstap

38. ACM constateert dat de mate van overstap sinds 2011 verder is gestegen. Circa 14-16% van de televisieabonnees stapt inmiddels per jaar over, tegenover 11-12% van de televisieabonnees in 2010-2011.³³

39. De meeste van deze abonnees nemen een bundel af en de meeste overstap is inmiddels tussen bundels. Daarom hebben het ministerie van Economische Zaken, ACM en met name marktpartijen waaronder Tele2, zich de afgelopen twee jaar ingezet om overstap voor (bundels met) televisiediensten te vergemakkelijken. De gezamenlijke overstapservice van de grootste aanbieders is succesvol uitgebreid. Dit verlaagt naar verwachting overstapdrempels voor de consument verder. ACM ziet in de voornoemde feiten een bevestiging van haar conclusie in het oordeel uit 2011. Er is geen sprake van een trendbreuk en ACM heeft geen signalen dat deze op korte termijn te verwachten is.

7.7 Potentiële concurrentie OTT

40. Hoewel er nu in Nederland geen lineair OTT-aanbod is van een tv-standaardpakket met de meest bekeken zenders, is deze mogelijkheid naar inzicht van ACM nog altijd aanwezig. De drempel ligt hiervoor vooral in de terughoudendheid van rechthebbenden van omroepinhoud. Dit kan veranderen. In België is bijvoorbeeld inmiddels Stevie.be als lineaire OTT-dienst beschikbaar met de meest bekeken zenders. De Europese Commissie verwacht deze ontwikkeling ook en heeft voor de concentratie van Liberty Global/Ziggo met namevoorwaarden gesteld om OTT-concurrentie te bevorderen.

41. Daarnaast is er een steeds groter OTT-aanbod beschikbaar van zowel losse lineaire diensten als uitgebreide video on demand diensten zoals Netflix, Pathé Thuis, RTL Videoland en NLziet. Deze diensten concurreren niet met televisiestandaardpakketten, maar ACM acht het waarschijnlijk dat televisieaanbieders wel een bepaalde mate van concurrentiedruk ervaren van deze OTT-diensten op hun aanvullende televisiediensten. Het belang van aanvullende televisiediensten neemt namelijk toe voor televisieaanbieders en betreft een groot en groeiend deel van de door ACM gemeten omzet van de televisiemarkt; circa 0,5 miljard van de 1,6 miljard euro retailomzet in 2013.³⁴

42. Op gebied van OTT ontwikkelingen en de potentiële concurrentiedruk die hiervan uitgaat is naar inzicht van ACM geen sprake van een trendbreuk en ACM heeft geen signalen dat deze op korte termijn te verwachten is.

³³ Jaarlijks percentage churn 'disconnects' in ACM, *Telecommonitor derde kwartaal 2014*, 11 februari 2015, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/13838/Telecommonitor-derde-kwartaal-2014/>, en *Marktcijfers vierde kwartaal 2011*, 1 mei 2012, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/10354/Marktcijfers-vierde-kwartaal-2011/>.

³⁴ Dit betreft omzet van televisieaanbieders en de aanvullende televisiediensten die zij bieden via hun decoders of omgeving. Deze omzet is exclusief OTT-videodiensten zoals Netflix.

Besluit op aanvraag Afwijzing van verzoek om marktanalyse televisie

7.8 Conclusie: geen trendbreuken, geen aanleiding voor onderzoek

43. Naar het inzicht van ACM zijn de huidige ontwikkelingen op de retailmarkt voor televisiedistributie in lijn met ACM's verwachtingen in het oordeel Analyse Televisie 2011. De groei van concurrent KPN, de uitrol van glasvezel en de toename van overstap ontwikkelen zich zelfs sneller dan verwacht. ACM is het daarom niet eens met de interpretatie en stellingen van Tele2 over de marktontwikkelingen. ACM constateert sinds 2011 geen trendbreuken die wijzen op een minder concurrerende markt en ACM heeft geen signalen dat dit op korte termijn te verwachten is. Tele2 heeft daar ook geen argumenten voor aangedragen. Ook de concentratie van regionale kabelaanbieders UPC/Ziggo doet niet af aan de ontwikkeling naar meer concurrentie.

44. Nu de marktontwikkelingen overeenkomen met de verwachtingen in het oordeel uit 2011 en ACM geen indicatie heeft dat dit op korte termijn anders zal zijn, heeft ACM voldoende reden om te veronderstellen dat de uitkomst van de drie-criteriatoets niet anders is dan in 2011. Daarmee ziet ACM geen aanleiding de televisiemarkt nader te onderzoeken en te bepalen als bedoeld in artikel 6a.1, tweede lid, Tw.

8. Dictum

45. De Autoriteit Consument en Markt wijst het verzoek van Tele2 om een marktanalysebesluit televisie af.

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

(w.g.)

dr. F.J.H. Don
bestuurslid

Beroepsmogelijkheid

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven te Den Haag.

Het postadres is: College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage.

Het beroepschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht bevatten. Voorts moet het beroepschrift de gronden van het beroep bevatten en dient een afschrift van het bestreden besluit te worden meegezonden.

Voor het instellen van beroep is griffierecht verschuldigd. Informatie hierover kan worden ingewonnen bij de griffie van het College, telefonisch bereikbaar op (070) 381 39 10 of (070) 381 39 30.

12/12