

Reactie KPN op ACM's Consultatie 'advies over de toekenning van frequentieruimte voor digitale ethertelevisie'

11 mei 2016

KPN en Digitenne B.V. (hierna tezamen: "KPN") maken graag gebruik van de gelegenheid om een reactie te geven op het concept advies van de ACM (ACM/DTVP/2016/402639) aan het Ministerie van Economische Zaken over de vergunningverlening voor digitale ethertelevisie (oftewel, de DVBT veiling die thans gepland staat voor begin juli 2016). Specifiek vraagt het Ministerie of door toekenning van de vergunning een economische machtspositie kan ontstaan of worden versterkt op de relevante markt. In haar concept advies beantwoordt ACM deze vraag ontkennend, na een analyse van de concurrentie op de televisiemarkt. KPN deelt deze conclusie. De mededingingsrechtelijke onderbouwing is echter summier, zoals KPN hieronder kort zal toelichten.

Marktafbakening ontbreekt

ACM laat in het concept de afbakening van de relevante televisiemarkt in het midden omdat deze marktafbakening naar de mening van ACM geen effect heeft voor het resultaat van het advies. KPN vindt het een omissie dat een dergelijke analyse, zowel ten aanzien van de vraagzijde van de markt als de aanbodzijde van de markt (zoals bijvoorbeeld de concurrentiekracht van over-the-top spelers (OTT)) ontbreekt. Aannames over de prijsstelling van het DVB-T product alsmede de opsplitsing van groepen DVB-T only en DVB-T + DSL missen hierdoor ook een mededingingsrechtelijke inkadering.

Ontbreken van een onderbouwing van de aannames over continuïteit, innovatie en prijsstelling

ACM stelt (in de randnummers 13 en 23) dat zij verwacht dat DVB-T beter ontwikkeld en goedkoper zal zijn wanneer een nieuwe partij (zonder draadgebonden infrastructuur) de vergunning bemachtigt. KPN mist een analyse en onderbouwing van deze stelling en is het hier volstrekt niet mee eens. Even goed kan worden betoogd dat de continuïteit, innovatie en een gunstige prijsstelling van DVB-T juist het beste bereikt kan worden indien KPN de vergunning bemachtigt.

Ondanks het afnemend aantal gebruikers voorziet KPN dat er ook op de langere termijn behoefte zal blijven bestaan aan digitale ethertelevisie via DVB-T als aanvullend televisie product. Bijvoorbeeld om op een eenvoudige manier TV te kunnen kijken op die plekken en momenten waarop geen voldoende snelle internet verbinding beschikbaar is.

De realiteit is wel dat de overgrote meerderheid van de Nederlandse huishoudens kiest voor een rijk interactief TV aanbod in combinatie met breedband, als deze mogelijkheden beschikbaar zijn (of komen). Zo'n rijk interactief TV aanbod kan vanwege de inherente technologische beperkingen niet geleverd worden via het DVB-T platform. KPN heeft de afgelopen jaren grote investeringen gedaan in breedband, waardoor vrijwel alle huishoudens voldoende breedbandsnelheid hebben om op meerdere televisietoestellen in huis tegelijkertijd interactieve TV (iTV) van KPN te gebruiken. Eind 2016 biedt KPN ~90% van de huishoudens in Nederland breedbandsnelheden van 40Mbps of meer. Dit zal resulteren in een verdere daling van het aantal Digitenne klanten en een daling van het gebruik van Digitenne voor het 2^e of 3^e TV toestel naast iTV.

Tot voor kort was het voornemen van de Minister van Economische zaken gericht op het verlengen van de huidige Digitenne vergunning met 3 jaar tot 31 januari 2020 en om pas gedurende de verlengingsperiode te besluiten over het al dan niet uitgeven van een nieuwe vergunning voor digitale ethertelevisie. Dergelijke onzekerheden wegen mee in de beslissingen om al dan niet verder te investeren in deze infrastructuur. Het recente besluit van de Minister om een nieuwe vergunning voor digitale ethertelevisie (DVB-T) uit te geven met een looptijd tot 2030, opent de mogelijkheid voor KPN om na het verwerven van deze vergunning te investeren in innovatie van het DVB-T platform en om, conform de vergunningvoorschriften, het huidige netwerk te upgraden naar DVB-T2 om HD beeldkwaliteit aan te kunnen bieden. Daarbij zal KPN een zorgvuldige migratie uitvoeren om de continuïteit van de dienstverlening te borgen.

Op dit moment is DVB-T (Digitenne) de voordeligste manier om televisie te kijken, goedkoper dan de satelliet of analoge televisie van de kabel. De kwaliteit van de Digitenne dienstverlening is daarbij hoog door de grote investeringen die KPN in het verleden gedaan heeft in een DVB-T netwerk met indoor dekking. Hierdoor kunnen Digitenne klanten hun ontvanger overal in huis gebruiken en gemakkelijk meenemen, bijvoorbeeld naar de recreatiewoning, caravan of boot. Gelet op bovenstaande vindt KPN de stelling van ACM dat een nieuwe vergunninghouder die niet beschikt over draadgebonden infrastructuur ten goede kan komen aan de ontwikkeling van DVB-T, te kort door de bocht en geen recht doen aan de investeringen van KPN.

ACM doet voorts aannames over de prijsstelling van DVB-T en vermoedt dat KPN hierbij rekening houdt met een (eventueel) kannibaliserend effect op de iTV dienst van KPN. Ook hier mist een mededingingsrechtelijke analyse ten aanzien van bijvoorbeeld de prijsconcurrentie op de markt en het gegeven dat DVB-T veelal geen (kannibaliserend) substituut is voor iTV maar meer een aanvullende televisiedienst. KPN positioneert zich thans niet als prijsleider met Digitenne en er zijn, zoals ACM ook opmerkt, twee partijen die DVB-T voor een lager bedrag aanbieden dan KPN. Deze partijen, Stipte en EDPNet, doen dat op basis van wholesale dienstverlening van KPN. Met andere woorden, Stipte en EDPNet kopen de DVB-T dienst in bij KPN tegen een aantrekkelijk wholesale tarief dat hen in staat stelt om goedkope eindgebruikers tarieven aan te bieden.

Een prospectieve analyse van de concurrentie op de markt na vergunningverlening dient ook een analyse te bevatten naar, bijvoorbeeld, de prikkel van KPN dan wel van een andere vergunninghouder om na vergunningverlening een aantrekkelijke wholesale dienstverlening aan te bieden. Dit zijn factoren die bepalen of er ook in de toekomst een speelveld zal zijn van verschillende concurrerende aanbieders van DVB-T2 die streven naar groei van het aantal DVB-T klanten met innovatieve diensten.

Toegangsregulering op het vaste netwerk van KPN als uitgangspunt is onjuist

ACM concludeert in het advies dat er, uitgaande van toegangsregulering op het vaste netwerk van KPN, geen risico is voor het ontstaan van een economische machtspositie van KPN bij de verwerving van de DVB-T vergunning door KPN. KPN onderschrijft de conclusie dat er geen sprake is van een risico op het ontstaan van een economische machtspositie maar kan zich niet vinden in genoemde toegangsregulering. KPN heeft vrijwillig langlopende overeenkomsten met derde partijen gesloten op basis waarvan zij verzekerd zijn van toegang tot het KPN netwerk. Deze omstandigheid alsmede de hevige concurrentie op de markt – zoals ACM ten aanzien van de televisiemarkt ook onderschrijft in randnummer 7 van het advies - rechtvaardigt naar de mening van KPN niet dat aan KPN

toegangsverplichtingen worden opgelegd¹: KPN meent dat ook zonder toegangsregulering van KPN geen sprake is van een economische machtspositie van KPN op de televisiemarkt .

¹ KPN heeft beroep aangetekend tegen het ACM besluit ontbundelde toegang van 17 december 2015 (ACM/DTVP/2015/207525). Wanneer ACM evenwel blijft vasthouden aan regulering van KPN dan meent KPN dat ook Ziggo (en de aangekondigde jointventure Ziggo/Vodafone) aan equivalente regulering moet worden onderworpen om zodoende een *level playing field* te creëren op de (televisie)markt.