



# Reguleringsvisie op de markten voor elektronische communicatie 2012–2014

OPTA/AM/2011/201355, 23 juni 2011

---

1.	Inleiding .....	1
2.	De stand van de sector .....	2
3.	De retailmarkten .....	3
3.1	De consumentenmarkten .....	3
3.2	De zakelijke markt .....	6
4.	De voorgenomen regulering .....	6
4.1	Regulering van KPN .....	6
4.2	Regulering en infrastructuurconcurrentie .....	7
4.3	Het reguleringsbouwwerk .....	7
4.4	De transitie naar <i>next generation networks</i> .....	8
5.	Ten slotte.....	10
Bijlage 1	Samenvatting van het ontwerpbesluit Ontbundelde toegang	
Bijlage 2	Samenvatting van het concept oordeel Televisie	
Bijlage 3	Hoofdpijnen van de analyses Vaste telefonie, WBT / Huurlijnen, en Ontbundelde toegang (FttO)	
Bijlage 4	Schematisch overzicht van de afgebakende markten	
Bijlage 5	Overzicht van de voorgenomen verplichtingen	

## 1. Inleiding

De ex-anteregulering van de markten voor elektronische communicatie heeft als doel duurzame en effectieve concurrentie, zodat de eindgebruiker profiteert van meer keuze en lagere prijzen.<sup>1</sup> De regulering behelst dat het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) met een toekomstgericht onderzoek de markten analyseert op de vraag of er al daadwerkelijke mededinging aanwezig is, of dat er partijen zijn die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht (AMM). In het laatste geval legt het college de partijen verplichtingen op om de met hun AMM-positie samenhangende (potentiële) mededingingsproblemen weg te nemen. Het college voert dit onderzoek in ieder geval één keer per drie jaar uit.

Het college heeft nu voor de derde maal de verschillende markten geanalyseerd.<sup>2</sup> Deze analyses zien op de reguleringsperiode die loopt van 2012 tot en met 2014 en betreffen de markten voor vaste telefonie, televisie, internettoegang en zakelijke netwerkdiensten.<sup>3</sup> Omdat deze markten onderling een nauwe samenhang kennen, heeft het college de analyses tegelijkertijd en met inachtneming van de onderlinge relaties uitgevoerd. De resultaten van deze analyses worden de komende maanden voor een reactie aan de markt voorgelegd.

In dit document staat het college in hoofdlijnen en vanuit een breder perspectief stil bij zijn bevindingen, waarbij het college deze bevindingen ook in hun onderlinge samenhang en met een blik op ontwikkelingen op langere termijn nader duidt.<sup>4 5</sup>

### *Proces*

Op 23 juni 2011 publiceert het college de eerste resultaten van de uitgevoerde analyses. Het gaat hierbij om het ontwerp marktanalysebesluit Ontbundelde toegang<sup>6</sup> en het concept oordeel naar aanleiding van de analyse van de markt voor televisie (hierna: het concept oordeel Televisie<sup>7</sup>).<sup>8</sup> Het ontwerpbesluit Ont-

---

<sup>1</sup> De ex-anteregulering is onderdeel van het Europees regelgevend kader en is in Nederland met de Telecommunicatiewet geïmplementeerd.

<sup>2</sup> Het college voert de marktanalyses uit op basis van de structurele marktmonitor, informatie die schriftelijk (via vragenlijsten) en mondeling van aanbieders en afnemers in de markt is verkregen, en eigen en extern onderzoek. Marktpartijen zijn via hun deelname aan een 'industry group' intensief bij het proces betrokken en hebben bijvoorbeeld kunnen reageren op eerste bevindingen. Met de Europese Commissie, die zich in een latere fase over de ontwerpbesluiten buigt, is een aantal prenotificatiegesprekken gevoerd. Daarnaast heeft intensief overleg plaatsgevonden met de Nederlandse Mededingingsautoriteit.

<sup>3</sup> De markten voor vaste en mobiele gespreksafgifte kennen een andere reguleringsperiode. Het marktanalysebesluit Vaste en mobiele gespreksafgifte (OPTA/AM/2010/201951, 7 juli 2010) betreft de meest recente analyse van deze markten.

<sup>4</sup> In het kader van de tweede ronde marktanalyses heeft het college in 2008 een vergelijkbaar document gepubliceerd (OPTA/AM/2008/201603, 15 juli 2008).

<sup>5</sup> Dit document bevat in zekere zin een beknopte samenvatting van de uitgevoerde analyses. Voor het doel van dit document is daarbij gekozen voor een formulering die niet per se gelijk is aan die in de marktbesluiten of het concept oordeel Televisie zelf. Aan dit document kunnen derhalve geen rechten worden ontleend.

<sup>6</sup> OPTA/AM/2011/201353, 23 juni 2011.

<sup>7</sup> OPTA/AM/2011/201380, 23 juni 2011.

<sup>8</sup> Ten aanzien van beide analyses heeft de NMa een instemmend advies uitgebracht. De betreffende brieven zijn in het ontwerpbesluit en concept oordeel opgenomen.

bundelde toegang ligt vanaf 23 juni 2011 gedurende een periode van acht weken bij belanghebbenden voor hun zienswijze voor, wat betekent dat de consultatieperiode op donderdag 18 augustus 2011 eindigt. Gedurende diezelfde periode kan ook op het concept oordeel Televisie worden gereageerd. Voor de inhoud wordt hier verwezen naar de betreffende documenten, en naar de samenvattingen daarvan die als bijlage 1 en bijlage 2 bij dit document zijn opgenomen. Op 14 juli 2011 publiceert het college vervolgens het ontwerp marktanalysebesluit Vaste telefonie, en kort na de zomer de ontwerp marktanalysebesluiten Wholesale breedbandtoegang / Huurlijnen en Ontbundelde toegang (FttO). De hoofdlijnen van de betreffende analyses zijn samengevat in bijlage 3 van dit document.

In bijlage 4 is schematisch aangegeven welke retail- en wholesalemarkten door het college in de analyses zijn afgebakend, en hoe deze zich onderling verhouden. In bijlage 5 is een globaal overzicht opgenomen van de voorgenomen verplichtingen (in vergelijking tot de verplichtingen opgelegd in de vorige analyses).

## 2. De stand van de sector

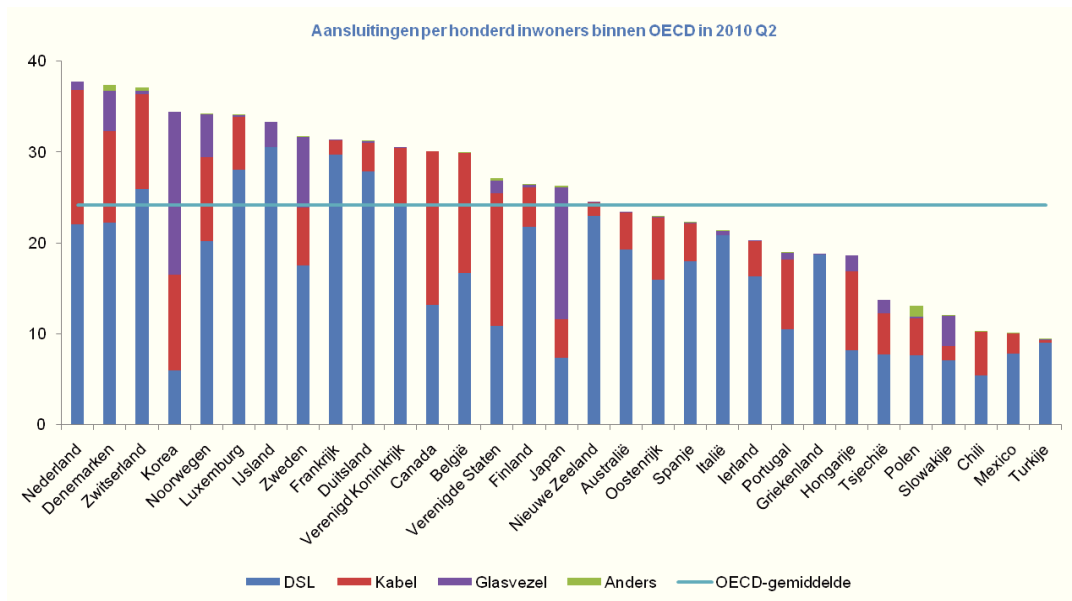
Over het algemeen hebben de elektronische communicatiemarkten zich de afgelopen periode ontwikkeld in de richting van gezonde marktwerking. De penetratie van breedbandige internettoegang is verder toegenomen waarmee Nederland zijn positie in de mondiale top heeft behouden, zoals ook blijkt uit Figuur 1. Het dienstenaanbod heeft zich verder ontwikkeld, wat tot uitdrukking komt in de sterke groei van bundels van telefonie, internettoegang en televisie ('triple-play') en in de verdere convergentie en digitalisering van diensten. Die convergentie en digitalisering resulteren weer in innovatieve diensten zoals nieuwe vormen van televisiekijken en WhatsApp. Er is sprake van aanzienlijke investeringen, niet alleen in de upgrade van bestaande netwerken zoals KPN's koper-aansluitnetwerk en de kabelnetwerken (Docsis 3.0), maar ook in de uitrol van nieuwe netwerken (zoals de glasaansluitnetwerken<sup>9</sup> van Reggefiber en Eurofiber). Ook zullen de komende periode forse investeringen in mobiele breedbandnetwerken (zoals LTE) worden gedaan. Al deze aspecten maken dat Nederland een prominente plaats inneemt in de onlangs door de Europese Commissie in het kader van de 'Digitale agenda' gepubliceerde scorecard. Maar het belangrijkste is dat de positieve ontwikkeling gunstig is voor de eindgebruiker, die steeds meer daadwerkelijke keuze heeft en kan rekenen op een kwalitatief goed product voor zijn geld.

Het kader waarbinnen deze positieve ontwikkelingen plaatsvinden, is er één waarin sprake is van grote dynamiek. Nog meer dan drie jaar geleden is de sector in transitie. De ontwikkelingen in technologie en de investeringen in nieuwe infrastructuur, resulterend in hogere bandbreedtes, en de veranderende vraag van eindgebruikers hebben tot gevolg dat het dienstenportfolio sterk in beweging is. Dit leidt weer tot een transitie in verdienmodellen, waarbij traditionele modellen onder druk staan en fundamentele discussies gevoerd moeten worden over de vraag wie in de gedigitaliseerde wereld op welke manier zijn geld verdient. Een en ander leidt weer tot nieuwe en wisselende samenwerkingsverbanden, consolidatie en veranderende machtsverhoudingen, waarbij traditionele aanbieders rekening moeten houden met partijen als Apple en Google. Naar verwachting zullen de Europese en nationale wetgever met aanvullende re-

---

<sup>9</sup> Naar verwachting zal in 2014 16 tot 24 procent van de huishoudens van een glasaansluiting zijn voorzien.

gelgeving komen teneinde met de ontwikkelingen in de pas te blijven; regelgeving die voor de toezichthouder tot nieuwe of veranderende bevoegdheden kan leiden. Tegen de achtergrond van de inherent aan de vrij jonge geliberaliseerde markt nog niet uitgekristalliseerde marktverhoudingen, en het in algemene zin nog zorgelijke economische klimaat, betekenen al deze ontwikkelingen dat zekerheden in de sector relatief zijn. Dit maakt de geconstateerde positieve ontwikkelingen kwetsbaar en vraagt om prudentie en waakzaamheid van de kant van de toezichthouder.



Figuur 1

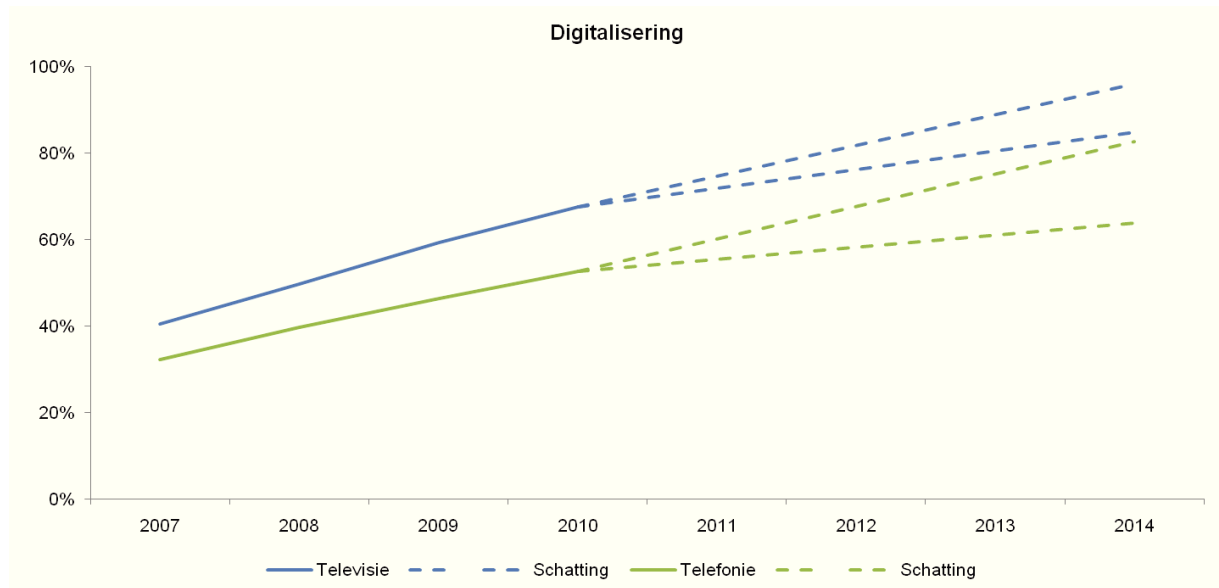
Hiermee is de context gegeven waarbinnen het college zich in de uitgevoerde marktanalyses een oordeel heeft gevormd over de voor de komende periode te verwachten marktontwikkelingen en de naar aanleiding daarvan benodigde regulering. Het college is er van overtuigd dat hij met de voorgenomen regulering de juiste balans heeft gevonden tussen de bevordering van effectieve en duurzame concurrentie, het behoud van prikkels tot innovatie en investeringen, en het beperken van de onzekerheden waarmee de aanbieders in deze sector worden geconfronteerd; een balans waarmee ook de eindgebruiker het meest is gebaat. Met de nu gestarte consultatie van de resultaten van de marktanalyses legt het college deze conclusie graag voor een reactie aan de markt voor.

### 3. De retailmarkten

#### 3.1 De consumentenmarkten

De ontwikkelingen op de consumentenmarkten voor telefonie, internettoegang en televisie worden in belangrijke mate bepaald door de voortschrijdende digitalisering van het dienstenaanbod (Figuur 2). Zo

migreren consumenten meer en meer – en meer dan door het college voorzien<sup>10</sup> – van een analoog aanbod voor televisie naar een digitaal aanbod, wat niet los is te zien van de opkomst van HD-televisie en nieuwe vormen van televisiekijken. Deze ontwikkeling van voortschrijdende digitalisering draagt weer bij aan de snelle opkomst van bundels van digitale telefonie, internettoegang en digitale televisie.



Figuur 2

### Internettoegang

In combinatie met de sterke trend naar 'triple-play' betekent de voortschrijdende digitalisering dat de machtspositie van KPN op de retailmarkt voor internettoegang enigszins in kracht is afgenomen, en dat kabelaanbieders met hun gebundelde propositie een goed uitgangspunt hebben in de concurrentie die in toenemende mate om 'de aansluiting' gaat. Vanwege onder andere KPN's schaal- en breedtevoordelen kan desalniettemin nog altijd worden gesproken van een dominante positie van KPN, hetgeen reden is om KPN op wholesaleniveau te reguleren. Of de huidige druk op de positie van KPN op de markt voor internettoegang op langere termijn betekent dat de machtspositie van KPN zal verdwijnen, valt echter te bezien, gegeven KPN's commitment aan de verdere uitrol van glasaansluitingen (Fiber-to-the-Home of FttH) en de aangekondigde 'upgrade' van het koperen aansluitnet.

### Vaste telefonie

De ontwikkeling die zich op de markt voor internettoegang voordoet, waarbij de positie van KPN onder druk staat als gevolg van de voortgaande digitalisering en bundeling en de op basis daarvan door met name kabelaanbieders verkregen concurrentiepositie, is ook, zij het in mindere mate, herkenbaar op de markt voor vaste telefonie (waar naast traditionele geschakelde telefonie ook digitale telefonie deel van

<sup>10</sup> In 2009, ten tijde van de vorige analyse van de televisiemarkt, was de verwachting dat begin 2012 61 procent van de huishoudens digitale televisie zou afnemen; begin 2011 lag dit percentage echter al tegen de 70 procent.

uitmaakt). Vergeleken met de markt voor televisie bestaat er een relatief grote groep afnemers die nog niet heeft willen overstappen op de digitale variant van telefonie. Aan de dominante positie van KPN op de markt voor vaste telefonie kan daarom vooralsnog niet worden getwijfeld.

### *Televisie*

Op basis van het Europese en nationale wetgevende kader geldt voor regulering van de televisiemarkt een extra zware bewijslast. Omdat de televisiemarkt een markt is ten aanzien waarvan de Europese Commissie van oordeel is dat deze in beginsel niet voor ex-anteregulering in aanmerking komt, moet het college op basis van de zogenaamde drie-criteriatoets motiveren dat dit voor de Nederlandse situatie anders is. Daarbij is de drie-criteriatoets een zwaardere norm dan de vaststelling van AMM, al was het maar omdat de test ontwikkelingen op nog langere termijn relevant veronderstelt. In het concept oordeel Televisie is deze drie-criteriatoets door het college uitgevoerd.

In de drie-criteriatoets is van belang dat de sneller dan verwachte digitalisering betekent dat de positie van kabelaanbieders op de televisiemarkt ten opzichte van de vorige analyse in een ander daglicht is komen te staan.<sup>11</sup> De consequentie hiervan is dat voor de begin 2009 aan UPC en Ziggo opgelegde regulering – de wederverkoop van het analoge pakket – op grond van het huidige regelgevende kader vooralsnog geen rechtvaardiging meer is te vinden. Immers, de voortschrijdende digitalisering, en het daarmee hand in hand gaande afnemende belang van ‘analoog’, maken wederverkoop van het analoge pakket – in zijn aard een overgangsmaatregel voor de periode dat eindgebruikers nog veel gebruik maken van analoge televisie – op dit moment niet noodzakelijk.

Daarenboven betekent de recent door KPN ingezette ‘upgrade’ van haar kopernetwerk<sup>12</sup> – op basis waarvan niet alleen KPN maar ook alternatieve aanbieders als Tele2 beter in staat zijn om een concurrerend ‘multi-room’ televisieaanbod te doen – dat de wederverkoop van het analoge pakket niet langer als noodzakelijk kan worden gezien om derde partijen een uitgangspositie te geven in de ontwikkeling naar een gebundelde markt van digitale telefonie, internettoegang en digitale televisie.<sup>13</sup>

Het in de markt zichtbare effect hiervan is dat concurrenten in staat zijn gebleken om op basis van hun digitale televisieproduct de positie van kabelaanbieders op de televisiemarkt onder druk te zetten. Anders dan begin 2009 geldt deze constatering niet alleen met name voor KPN’s Digitenne aanbod, maar ook en in toenemende mate voor de op basis van KPN’s koper- (en glas)netwerk door KPN en een partij als Tele2 aangeboden IP-TV propositie. Hiermee is voor de consument keuze ontstaan tussen verschillende aanbieders van een vergelijkbaar televisieproduct; een keuze die door de consument in de praktijk steeds vaker wordt vertaald in een overstap. Een en ander resulteert in dalende marktaandelen van kabelaanbieders en in dalende tarieven voor met name bundels.

---

<sup>11</sup> Opgemerkt zij dat het vorige marktanalysebesluit op de geografische marktafbakening door de rechter is vernietigd, waarna het college heeft besloten tot het uitvoeren van een volledig nieuwe analyse. Het nu voorliggende concept oordeel Televisie is van deze analyse het resultaat.

<sup>12</sup> Door toepassing van pair-bonding en technieken als vectoring en phantoming zou op basis van het bestaande kopernetwerk een gemiddelde snelheid van 150Mb realiseerbaar zijn. KPN heeft aangegeven in 2012 op 70 procent van de aansluitingen een minimale snelheid van 40Mb te willen garanderen. Met dergelijke snelheden kunnen (naast internettoegang) in ieder geval twee digitale televisiekanalen (HD-kwaliteit) worden gerealiseerd, wat betekent dat op zeker twee toestellen televisie kan worden gekeken.

<sup>13</sup> Ook kan in dit verband gewezen worden op de mogelijke ontwikkeling van ‘over-the-top’ televisie (televisie via internet).

In het licht van het voorgaande en in tegenstelling tot de vorige analyse komt het college op grond van de drie-criteriatoets derhalve aan regulering van UPC en Ziggo niet toe.<sup>14</sup> De motivering van zijn conclusie heeft het college neergelegd in het concept oordeel Televisie, dat net als de ontwerp marktanalysebesluiten voor een reactie aan de markt is voorgelegd.

### **3.2 De zakelijke markt**

Onveranderd is dat op de zakelijke markten – zonder de grootschalige aanwezigheid van de infrastructuur van kabelaanbieders – een andere dynamiek bestaat dan op de consumentenmarkten. Zo is ook de afgelopen periode KPN's positie op de retailmarkt voor zakelijke telefonie, ondanks de in de vorige ronde verzwaarde toegangsregulering tot KPN's netwerk, sterk gebleven. Een belangrijke factor hierbij is dat digitale telefonie in de zakelijke markt niet dezelfde opmars heeft gekend als in het consumentensegment.

Een vergelijkbaar beeld geldt voor de markt voor zakelijke netwerkdiensten (huurlijnen en VPN's<sup>15</sup>), zij het dat daar aan de bovenkant van de markt waarneembaar is dat de positie van KPN onder druk staat van alternatieve aanbieders van glasaansluitingen (zoals Eurofiber), en aan de onderkant van het aanbod van kabelaanbieders. Ook hier is echter de conclusie dat aan de dominante positie van KPN niet kan worden getwijfeld.

Een belangrijk aspect dat bijdraagt aan de relatief beperkte dynamiek op de zakelijke markt is gelegen in het 'multi-site' karakter van de zakelijke vraag naar elektronische communicatie: veel zakelijke afnemers beschikken over verschillende locaties die moeten worden ontsloten dan wel onderling moeten worden verbonden. Een aanbieder (zoals Verizon of BT) die een dergelijke vraag wil bedienen, zal dus voor elk van die locaties een aanbod moeten kunnen doen. Waar die aanbieder niet zelf over een eigen infrastructuur beschikt, is hij aangewezen op de inkoop van infrastructuur van derden. In de praktijk leidt dit tot een aanzienlijke afhankelijkheid van het wholesale aanbod van KPN. Dit multi-site karakter van de zakelijke markt is derhalve een belangrijke reden voor de noodzaak tot continuering van de wholesale regulering van dit deel van de markt.

## **4. De voorgenomen regulering**

### **4.1 Regulering van KPN**

In de vorige marktanalyses is het scenario onderkend dat het met name de netwerken van KPN en kabelaanbieders zullen zijn die in staat zijn om aan consumenten triple-playbundels aan te bieden, uiteindelijk resulterend in concurrentie tussen twee tot in de woning uitgerolde infrastructuren. Dit scenario heeft de afgelopen periode bevestiging gevonden. Het college heeft nu, net als in 2008, vastgesteld dat een dergelijke uitkomst onvoldoende is om te kunnen spreken van duurzame en effectieve concurrentie. Daarom acht het college gereguleerde netwerktoegang – gericht op het mogelijk maken van een discipli-

---

<sup>14</sup> Dit betekent ook dat het college in zijn analyse niet is toegekomen aan beantwoording van de vraag of kabelaanbieders over AMM beschikken.

<sup>15</sup> Virtual Private Networks.

nerende werking vanuit onafhankelijke derde partijen – nog steeds van belang voor de ontwikkeling van effectieve en duurzame concurrentie.

Eveneens ongewijzigd is de bevinding dat KPN – als grootste landelijke partij met aanzienlijke schaal- en breedtevoordelen – op de retailmarkten voor telefonie, internettoegang en zakelijke netwerkdiensten over een machtspositie beschikt.<sup>16</sup> Conform de systematiek van de ex-anteregulering betekent dit dat het college heeft vastgesteld welke vormen van toegangsregulering *aan KPN* moeten worden opgelegd, teneinde er voor te zorgen dat de mededingingsproblemen op de retailmarkten kunnen worden voorkomen en effectieve concurrentie wordt bevorderd.

#### **4.2 Regulering en infrastructuurconcurrentie**

Bij het opleggen van toegangsregulering is een belangrijk uitgangspunt 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. Daarbij vormt een investering in eigen infrastructuur een duurzaam commitment aan de Nederlandse markt.

Net als in de vorige marktanalyses heeft het college daarom in de eerste plaats die toegangsvormen overwogen die als beste een verdere ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie bevorderen, bijvoorbeeld doordat zij alternatieve aanbieders de prikkel geven om te investeren in de verdere uitrol van hun eigen netwerken. Het resultaat hiervan is dat in de regulering van KPN het zwaartepunt is gelegd op de regulering van ontbundelde toegang tot de fysieke aansluitlijn – de hoogst gelegen wholesale bouwsteen – en dat op andere (lager gelegen) toegangsniveaus uitsluitend verplichtingen zijn opgelegd indien daar in aanvulling op ontbundelde toegang nog noodzaak toe was.

#### **4.3 Het reguleringsbouwwerk**

Duidelijk mag zijn dat de positieve ontwikkelingen op de markten voor elektronische communicatie betekenen dat de nu aan KPN op te leggen regulering een minder zwaar karakter heeft dan de regulering die drie jaar geleden nog passend was. In feite resulteren dezelfde ontwikkelingen die richting kabelaanbieders tot gevolg hebben dat niet aan regulering wordt toegekomen, er richting KPN in dat de toegangsregulering met name op het consumentensegment kan worden verlicht.

Concreet betekent dit dat de markt voor wholesale breedbandtoegang tot KPN's netwerk – althans de variant op basis waarvan aanbieders als Tele2 en Online aan consumenten digitale telefonie, internettoegang of IP-TV aanbieden<sup>17</sup> – door het college wordt gedereguleerd. Daarnaast wordt de toegangsregulering op basis waarvan aanbieders als Tele2 en Pretium aan consumenten vaste telefonie aanbieden<sup>18</sup> verlicht, doordat KPN voor die toegangsdiensten niet langer aan een gereguleerd tarief wordt gehouden.

---

<sup>16</sup> Dat wil zeggen uitgaande van een situatie zonder wholesale regulering.

<sup>17</sup> Lage Kwaliteit Wholesale-breedbandtoegang (WBT-LK).

<sup>18</sup> Carrier-(pre)selectie en Wholesale line rental telefonie.



De op het zakelijke segment in relatieve zin achterblijvende dynamiek betekent dat hier meer dan op het consumentensegment wholesale regulering noodzakelijk blijft. Desalniettemin heeft het college ook hier reden gevonden om regulering weg te nemen of in ieder geval te verlichten. Zo ziet het college niet langer aanleiding om KPN te verplichten om andere aanbieders ontbundelde toegang te bieden tot haar glasaansluitingen naar zakelijke afnemers<sup>19</sup> of tot haar zakelijke wholesale glasportfolio, gegeven dat andere aanbieders in staat zijn gebleken om met eigen glasuitrol een significante positie te verwerven.

De regulering van het zakelijke segment – met name nog van belang vanwege het multi-site karakter van deze markt – blijft daarmee beperkt tot KPN's aanbod over koper<sup>20</sup> (waarbij het college volstaat met een toegangs-, transparantie- en non-discriminatieverplichting) en de continuering van de bestaande wholesale regulering van zakelijke telefonie.<sup>21</sup> Naar het oordeel van het college zijn deze verplichtingen voldoende om zeker te stellen dat KPN de ontluikende concurrentie op het zakelijke segment niet de pas afsnijdt.

Al met al resulteert het beeld dat de ontwikkeling in de richting van gezonde marktwerking als consequentie heeft dat zowel KPN als kabelaanbieders aan minder regulering hoeven te worden onderworpen; meer dan voorheen doet de markt haar werk. Voor kabelaanbieders betekent dit dat er door het college geen aanleiding is gevonden om tot regulering over te gaan. Voor KPN – als grootste landelijke partij met aanzienlijke schaal- en breedtevoordelen – is dit anders: haar dominante positie op een aantal retailmarkten betekent dat wholesale regulering noodzakelijk blijft.

#### **4.4 De transitie naar *next generation networks***

Een belangrijke transitie binnen de sector is die van de traditionele netwerken naar multi-service netwerken gebaseerd op het IP-protocol, die in het geval van KPN samengaat met een verdergaande verglazing van het aansluitnetwerk (FttC<sup>22</sup> – tot aan de straatkast; FttH – tot in het huis). Deze transitie beïnvloedt niet alleen de te realiseren dienstverlening richting de eindgebruiker, maar heeft ook grote betekenis voor de positie van concurrenten die voor hun aanbod op toegang tot een (aansluit)netwerk zijn aangewezen. Daarbij is de transitie een proces dat een doorlooptijd zal kennen die aanzienlijk langer is dan de periode van drie jaar waarop de ex-anteregulering betrekking heeft. Hieraan heeft het college nog meer dan voorheen de consequentie verbonden dat reguleringszekerheid een zwaardere weging moet krijgen in de invulling van de aan KPN op te leggen toegangsverplichtingen.

##### *De (tarief)regulering van de ontbundelde glasaansluiting (FttH)*

In de vorige marktanalyses is Reggefiber – de gezamenlijke onderneming van KPN die een landelijke glasuitrol ten doel heeft – onderworpen aan toegangsregulering. Die regulering bestaat eruit dat Reggefiber gehouden is om toegangsvragers non-discriminatoir, tegen transparante voorwaarden en tegen gemaximeerde tarieven toegang te bieden tot de ontbundelde glasaansluiting naar de woning. Zij nemen daarmee in feite de aansluiting over om zo hun eigen aanbod in de markt te kunnen zetten.

<sup>19</sup> ODF-access FttO (Fiber-to-the-Office).

<sup>20</sup> Hoge Kwaliteit Wholesale-breedbandtoegang (WBT-HK) en Huurlijnen.

<sup>21</sup> Carrier-(pre)selectie en Wholesale line rental telefonie.

<sup>22</sup> Fiber-to-the-Curb.

De voor deze toegang geldende tariefregulering heeft het college toen een langjarig karakter gegeven. Met die langjarigheid is toegangsvragers en investeerders een lange termijn reguleringszekerheid gegund. Daarnaast biedt de tariefregulering investeerders voldoende ruimte voor een rendement dat nodig is voor een investering van deze omvang.

De effectiviteit van deze tariefregulering staat of valt bij de continuïteit over reguleringsperiodes heen. Dit is door het college in 2008 onderstreept door deze regulering in beleidsregels te verankeren. Met inachtneming van die beleidsregels, blijft de bedoelde tariefregulering van de ontbundelde toegang tot de glas-aansluiting (Ftth) daarom de komende periode ongewijzigd.

#### *De (tarief)regulering van de ontbundelde koperaansluiting*

KPN is al geruime tijd gehouden om haar koperaansluitnetwerk te ontbundelen (MDF-access); een verplichting op basis waarvan partijen als Tele2 en Online zich een positie in de markt hebben weten te verwerven. Een belangrijk element van deze toegangsregulering is altijd de tariefverplichting geweest, op basis waarvan KPN op haar kosten gebaseerde maximale tariefplafonds zijn voorgeschreven.

In het licht van de gewenste zwaardere weging van reguleringszekerheid, heeft het college nu besloten om deze norm van strikte kostenoriëntatie te verlaten en om in plaats daarvan te volstaan met een 'safety-cap' uitgaande van de huidige tarieven voor ontbundelde toegang. Hiermee worden de als gevolg van de transitie onvoorspelbare uitkomsten van een kostenmodel vermeden. Daarenboven committeert het college zich er aan om de tariefverplichting in beginsel ook komende reguleringsperiodes met deze safety-cap in te vullen.<sup>23</sup>

#### *KPN's 'upgrade' van het koperaansluitnetwerk en toegangsregulering*

De door KPN in gang gezette investeringen in het koperen aansluitnetwerk, met als doel een verhoging van de te behalen bandbreedtes zodat op basis van DSL de kabelaars in hun televisieaanbod kunnen worden gevolgd, vormen een belangrijk aspect van de transitie. Tegelijkertijd hebben die investeringen grote betekenis voor toegangsvragers, die immers op basis van regulering (ontbundelde) toegang hebben tot dat aansluitnetwerk.

KPN's investeringen omvatten in de eerste plaats een grootschalige verdere uitrol van glas naar de straatkast, zodat KPN op basis van VDSL technologie hogere bandbreedtes kan realiseren dan vanaf het niveau van de nummercentrale. Voor concurrerende DSL-aanbieders is het moeilijk om KPN in deze investering te volgen. In de tweede plaats is KPN voornemens om in het aansluitnetwerk nieuwe technologie toe te passen gericht op de optimalisering van het spectrumgebruik, die er aan in de weg staat dat andere aanbieders op straatkastniveau ontbundelde toegang kunnen afnemen.<sup>24</sup>

Ervan uitgaande dat concurrerende DSL-aanbieders ook geen baat hebben bij een uitkomst waarin KPN in deze investeringsplannen wordt belemmerd, leidt het voorgaande tot het risico dat concurrenten op

---

<sup>23</sup> Overigens geldt een en ander op basis van dezelfde motivering eveneens voor de tariefverplichting die rust op de toegangsverplichtingen met betrekking tot zakelijke telefonie.

<sup>24</sup> Gedoeld wordt op de technologieën 'vectoring' en 'phantoming'.

basis van hun bestaande toegangsmodel niet meekunnen in de behoefte aan hogere bandbreedtes. Dit zou de effectiviteit van hun positie in de markt ondergraven, wat niet te rijmen is met het gegeven dat juist dit soort aanbieders hun netwerken tot diep in KPN's netwerkarchitectuur hebben uitgerold.

In het licht hiervan heeft het college besloten de toegangsverplichting ontbundelde toegang op het niveau van de straatkast (SDF-access) in te trekken. Hiermee ontstaat voor KPN de ruimte om haar aansluitnetwerk vanaf dat niveau technisch optimaal in te richten. Tegelijkertijd zal KPN concurrerende DSL-aanbieders een alternatieve, gelijkwaardige vorm van toegang moeten bieden op basis waarvan zij in staat zijn om KPN in de met de investeringen te realiseren hogere bandbreedtes te volgen, zoveel als redelijkerwijs mogelijk met de karakteristieken van ontbundelde toegang ('virtuele SDF-access'). De nadere invulling en operationalisering van deze toegangsdienst zal door KPN in 2012 onder regie van het college moeten plaatsvinden.

## **5. Ten slotte**

De geconstateerde positieve ontwikkelingen op de verschillende markten – tenderend naar een situatie van gezonde marktwerking – vinden plaats in de context van een sector in transitie. De met deze transitie gepaard gaande onzekerheden en de daaraan inherente risico's raken alle partijen, maar in het bijzonder de positie en toekomst van aanbieders die voor hun aanbod afhankelijk zijn van toegang tot de netwerken van anderen. Het toekomstige succes van deze aanbieders en daarmee hun bijdrage aan de totstandkoming van een duurzaam concurrerende markt, is in de eerste plaats afhankelijk van de investeringskeuzes die deze aanbieders zelf maken. In de bestaande situatie waarin op verschillende retailmarkten nog sprake is van een dominante positie van KPN, zijn die keuzes mede afhankelijk van de gereguleerde toegang tot KPN's netwerk.

Met de nu voorgenomen regulering is het college van oordeel dat alternatieve aanbieders een duurzaam perspectief is gegeven, zonder dat daarbij uit het oog is verloren dat de geconstateerde positieve ontwikkelingen betekenis moeten hebben voor de zwaarte van de regulering voor KPN als gereguleerde partij. Het college acht hiermee de eindgebruiker (consument dan wel zakelijke afnemer) het meeste gebaat.

# Bijlage 1

## Samenvatting ontwerpbesluit Ontbundelde toegang

---

1. Het college komt op basis van onderzoek van de retailmarkten voor vaste telefonie, zakelijke netwerkdiensten en internettoegang tot de conclusie dat er in afwezigheid van regulering een risico bestaat dat KPN beschikt over AMM.

2. Omdat het college heeft vastgesteld dat er aanleiding is de markt voor ontbundelde toegang te onderzoeken zal hij deze markt eerst afbakenen en daarna onderzoeken of er op deze markt sprake is van ondernemingen met AMM. Wanneer er sprake is van ondernemingen met AMM wordt onderzocht welke potentiële mededingingsproblemen zijn, welke passende verplichtingen moeten worden opgelegd en wat de effecten van deze verplichtingen zijn.

### *Marktafbakening ontbundelde toegang*

3. In het besluit Marktanalyse Ontbundelde toegang op wholesaleniveau van april 2010 heeft het college geconcludeerd dat de relevante productmarkt voor (fysieke) toegang tot netwerkinfrastructuur op wholesaleniveau (inclusief gedeelde of volledig ontbundelde toegang) op een vaste locatie toegang tot het koperaansluitnetwerk (op basis van MDF-access en SDF-access) alsmede toegang tot glasvezelaansluitnetwerken (op basis van ODF-access FttH en FttO bedrijventerreinen en stedelijke gebieden) omvat.

4. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) heeft bovengenoemd besluit bij uitspraak van 3 mei 2011 vernietigd. Naar het oordeel van het CBb is het college er niet in geslaagd voldoende overtuigend te onderbouwen dat MDF-access, SDF-access en ODF-access (FttH) enerzijds en ODF-access (FttO) anderzijds tot dezelfde markt behoren. Het startpunt van de analyse is daarom dat de relevante productmarkt voor ontbundelde toegang bestaat uit toegang tot het koperaansluitnetwerk (op basis van MDF-access en SDF-access). Of ook ODF-access (FttH) en ODF-access (FttO) tot de markt voor ontbundelde toegang behoren, heeft het college opnieuw onderzocht.

5. Het college concludeert dat de relevante productmarkt voor (fysieke) toegang tot netwerkinfrastructuur op wholesaleniveau (inclusief gedeelde of volledig ontbundelde toegang) op een vaste locatie bestaat uit toegang tot het koperaansluitnetwerk (op basis van MDF-access en SDF-access) alsmede toegang tot glasvezelaansluitnetwerken op basis van ODF-access (FttH).

6. Het college komt daarnaast tot de conclusie dat ODF-access (FttO) niet tot deze relevante markt behoort. Het college heeft deze conclusie ten opzichte van het marktanalysebesluit van april 2010 gewijzigd, omdat hij niet langer kan vasthouden aan de conclusie dat afnemers van ontbundelde kopertoegang in voldoende mate bereid zullen zijn om over te stappen op ODF-access (FttO). Of er een afzonderlijke

markt bestaat voor ODF-access (FttO), zal het college onderzoeken in een afzonderlijk marktanalysebesluit. Toegang tot andere aansluitnetwerken zoals kabelnetwerken, mobiele en draadloze netwerken behoren niet tot de relevante productmarkt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk.

7. Het college concludeert daarnaast dat de omvang van de relevante geografische markt voor ontbundelde toegang nationaal is. Het college onderkent dat er geografische verschillen kunnen ontstaan tussen gebieden als gevolg van netwerkuitrol. Het nationaal uniforme aanbod en tarief van ontbundelde kopertoegang en de nationaal homogene concurrentie-omstandigheden op de onderliggende retailmarkten brengen het college echter tot de conclusie dat er thans sprake is van een nationale markt.

#### *Dominantieanalyse ontbundelde toegang*

8. Het college concludeert dat de wholesalem Markt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk niet daadwerkelijk concurrerend is en dat KPN op deze markt beschikt over AMM. KPN heeft op deze markt een marktaandeel van nagenoeg 100 procent. Dit zeer hoge marktaandeel van KPN is reeds een zeer sterke aanwijzing voor een dominante positie van KPN.

9. Het college stelt daarbij vast dat KPN een zeer sterke positie heeft in vergelijking met concurrenten, omdat KPN als enige speler de controle heeft over een landelijk dekkende, en niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur en beschikt over voordelen van verticale integratie, schaalvoordelen en breedtevoordelen. Ook draagt de aard van de concurrentie bij aan de positie van KPN op de markt. Ten slotte stelt het college vast dat ook de concurrentiedruk van buiten de markt onvoldoende is om de sterke positie van KPN op de markt voor ontbundelde toegang aanmerkelijk te verzwakken.

#### *Mededingingsproblemen*

10. Het college concludeert dat zich de volgende potentiële mededingingsproblemen kunnen voordoen: leveringsweigering/toegangsweigering; discriminatoir gebruik of achter houden van informatie; on-eigenlijk gebruik van informatie ten aanzien van concurrenten; vertragingstactieken; onbillijke voorwaarden; kwaliteitsdiscriminatie; strategisch productontwerp; bundeling en koppelverkoop; prijsdiscriminatie; marge-utholling en buitensporig hoge prijzen.

#### *Verplichtingen*

11. Het college geeft, in overeenstemming met de doelstelling van het reguleringskader, voorrang aan verplichtingen die de infrastructuurconcurrentie verder bevorderen. Dit betekent dat het college de voorkeur geeft aan toegangsdiensten die marktpartijen zoveel mogelijk een prikkel tot investeren geven.

12. Om de geconstateerde mededingingsproblemen te adresseren, legt het college de volgende verplichtingen op:

- De verplichting te voldoen aan redelijke verzoeken tot het leveren van ontbundelde toegang (gedeeld of volledig ontbundeld) en bijbehorende faciliteiten met betrekking tot het koperaansluitnetwerk (MDF-access en virtuele SDF-access) en het glasaansluitnetwerk (ODF-access FttH);

- De verplichting tot non-discriminatie: de verplichting om ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk en bijbehorende diensten en faciliteiten onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te verlenen;
- De verplichting tot transparantie en het publiceren van een referentieaanbod;
- De verplichting tot tariefregulering. Ten aanzien van ontbundelde toegang tot het koperaansluitnetwerk en bijbehorende faciliteiten is KPN voor bestaande diensten gehouden aan een safety cap waarbij de laatste tariefplafonds van de voorgaande reguleringsperiode met inflatiecorrectie worden doorgetrokken. Ten aanzien van ontbundelde toegang tot het koperaansluitnetwerk en bijbehorende faciliteiten is KPN voor nieuwe diensten gehouden aan kostenoriëntatie conform de WPC/EDC-methodiek. Ten aanzien van ontbundelde toegang tot het glasaansluitnetwerk en bijbehorende faciliteiten is tevens een tariefverplichting opgelegd. Voor de invulling van de tariefreguleringsverplichting met betrekking tot ODF-access (FttH) verwijst het college naar de beleidsregels tariefregulering ontbundelde glastoegang van 19 december 2008 en het tariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttH) van 25 juni 2009.

#### *Effectentoets*

13. Het college concludeert ten slotte in de effectentoets dat de voordelen van de verplichtingen groter zijn dan de nadelen. Omdat het college eerder heeft vastgesteld dat de verplichtingen geschikt en noodzakelijk zijn, concludeert het college dat de verplichtingen proportioneel zijn.

## Bijlage 2

# Samenvatting concept oordeel Televisie

---

### 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.<sup>25</sup> 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 een volledige marktanalyse uit te voeren. Het college heeft een volledige marktanalyse uitgevoerd 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 dienstenmarkten<sup>26</sup> (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 Telecommunicatiewet<sup>27</sup> (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.

---

<sup>25</sup> CBb 18 augustus 2010, AWB 09/536 t/m 09/539 en 09/541 t/m 09/548, LJN: BN4243.

<sup>26</sup> Aanbeveling betreffende de relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector, PbEG 2007 L 344/65.

<sup>27</sup> 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).

## Samenvatting oordeel

4. Het college heeft onderzocht of de concurrentieomstandigheden op de markt waarop UPC en Ziggo hun televisiediensten aanbieden zodanig zijn dat regulering gerechtvaardigd is. Uit het onderzoek van het college volgt dat de televisiemarkt de afgelopen jaren aan versnelde veranderingen onderhevig is waardoor de concurrentiesituatie verbeterd is. Het college concludeert dat de situatie op de televisiemarkt(en) waarop UPC en Ziggo actief zijn zodanig is dat regulering niet langer gerechtvaardigd is.

5. 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.

6. Het college heeft onderzoek verricht naar de geografische marktafbakening. 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 langer gerechtvaardigd is, omdat niet is voldaan aan alle voorwaarden van de driecriteriatoets. 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*

7. De eerste ontwikkeling die het college tot de conclusie brengt dat regulering niet langer 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 (begin 2010) het aandeel huishoudens met alleen een analoge televisiedienst al was gedaald tot 39%. Eind 2010 nam 33% nog alleen analoge televisie af en deze trend zet verder door.

8. 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 67% eind 2010 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) televisiekanaalen 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*

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

10. 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, 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 belangrijker positie in de markt. Over koper en glas kunnen KPN en partijen die glas- of kopertoegang inkopen, of de wholesale televisiedienst van KPN en Reggefiber afnemen, een vergelijkbaar televisieaanbod doen dan UPC en Ziggo.

11. 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 Online, die ontbundelde toegang of wholesale televisiediensten inkopen bij KPN, kunnen dan vergelijkbare aanbiedingen doen. Daarnaast investeert KPN (via Reggefiber) in de uitrol van 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 eind 2013 naar verwachting 76% van de huishoudens in Nederland minimaal 40Mbit/s bandbreedte kan leveren. Een dergelijke snelheid is voldoende om zeker twee gelijktijdige HD-televisiekanaalen en een snelle internetverbinding te leveren. Dat voldoet naar de verwachting van het college de komende jaren voor het grootste deel van de consumenten.

12. 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*

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

14. 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 aanvullende televisiediensten aan, zoals themakanalen (bijvoorbeeld Eredivisie Live) en toegang tot gemiste programma's of video-on-demand. 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*

15. 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 kabeltelevisieabonnement hebben opgezegd en naar verwachting zal deze ontwikkeling ook in Nederland plaatsvinden.

#### *Televisiemarkt komt niet in aanmerking voor ex-ante regulering*

16. 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%] eind 2010. Het marktaandeel van Ziggo in haar verzorgingsgebied is gedaald van 80-85% [Vertrouwelijk: XXX%] medio 2008 naar 75-80% [Vertrouwelijk: XXX%] eind 2010. Op nationaal niveau is het aandeel van UPC eind 2010 25-30% [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%] eind 2010. Ook Tele2 en aanbieders van televisie via glasvezel zijn de afgelopen jaren gegroeid, zowel nationaal als in de verzorgingsgebieden van UPC en Ziggo. De verwachting is dat deze trends zullen doorzetten.

17. Televisie komt niet voor in de Aanbeveling van de Commissie van markten die op voorhand in aanmerking komen voor regulering. Wil het college toch 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 volstaat niet.

18. 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 van niet-voorbijgaande aard zijn en of al dan niet aan het eerste criterium wordt voldaan.

19. 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 redenen die aan deze conclusie bijdragen zijn:

- de sterke afname van analoge televisie als voordeel voor de kabelbedrijven door snellere digitalisering;
- de aanwezigheid van vijf infrastructuren, waarvan drie infrastructuur relatief nieuw en opkomend zijn voor het leveren van televisiediensten en waarbij in twee infrastructuren aanzienlijk wordt geïnvesteerd;
- de uitbreiding in het productaanbod door concurrenten; en
- de potentiële concurrentiedruk die uitgaat van de komst van OTT-televisie.

20. 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.

21. 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 daarom nauwgezet volgen. Indien het college hiertoe aanleiding ziet, zal hij opnieuw onderzoeken of deze markten in aanmerking komen voor ex-anteregulering.

# Bijlage 3

## Hoofdpijnen van de analyses Vaste telefonie, WBT / Huurlijnen, en Ontbundelde toegang (FttO)

---

### 1. Marktanalyse Vaste telefonie

Het college bakent drie retailmarkten af:

- de retailmarkt voor PSTN/ISDN1/VoB1-aansluitingen en het verkeer hierover ('retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken');
- de retailmarkt voor n\*ISDN2/VoB2-aansluitingen en het verkeer hierover ('retailmarkt voor tweevoudige gesprekken');
- de retailmarkt voor ISDN15/ISDN20/ISDN30-aansluitingen en het verkeer hierover ('retailmarkt voor meervoudige gesprekken').

Deze afbakening is in annex B van het ontwerp marktanalysebesluit Ontbundelde toegang opgenomen. Het verschil met de marktanalyse uit 2008 is dat er een aparte markt wordt afgebakend voor tweevoudige gesprekken.

In afwezigheid van regulering constateert het college een risico op AMM voor KPN op alle drie de retailmarkten.

Het college bakent vervolgens drie wholesalemarkten af welke een afspiegeling vormen van de drie retailmarkten. In aanwezigheid van regulering op Ontbundelde toegang en Wholesale breedbandtoegang concludeert het college dat KPN AMM heeft op alle drie de wholesalemarkten.

Het college legt derhalve op alle drie de wholesalemarkten verplichtingen op. Op de markt voor enkelvoudige gesprekken legt het college, vanwege de sterkere aanwezigheid van kabelaanbieders en de verdergaande transitie naar digitale telefonie (VoB), een lichtere set aan verplichtingen op dan op de markten voor twee- en meervoudige gespreksdiensten. Op deze markt wordt de regulering beperkt tot toegang, non-discriminatie en transparantie, waarmee de tariefregulering is vervallen. Op de markten voor twee- en meervoudige gesprekken wordt op hoofdpijnen de bestaande regulering gecontinueerd. Dit betekent dat het college tariefregulering en regulering ter voorkoming van marge-utholling oplegt. De tariefregulering voor C(P)S en WLR wordt net als bij Ontbundelde toegang vormgegeven middels een safety cap.

Het college concludeert ten slotte dat er geen rechtvaardiging is voor het opleggen van regulering op de retailmarkten voor vaste telefonie in aanwezigheid van de regulering op de wholesalemarkten voor vaste telefonie, ULL en WBT/huurlijnen.

## **2. Marktanalyse Wholesale breedbandtoegang en Huurlijnen**

In 2008 heeft het college een viertal wholesalemarkten afgebakend:

- De markt voor lage kwaliteit wholesale breedbandtoegang;
- De markt voor hoge kwaliteit wholesale breedbandtoegang;
- De markt voor laagcapacitaire huurlijnen;
- De markt voor hoogcapacitaire huurlijnen.

Het college concludeert nu dat marktontwikkelingen ertoe leiden dat er één markt is voor hoge kwaliteit wholesale breedbandtoegang en huurlijnen en één markt voor lage kwaliteit wholesale breedbandtoegang. De 'knip' tussen beide markten is vergelijkbaar met de 'knip' die het college in 2008 heeft gemaakt tussen enerzijds lage kwaliteit wholesale breedbandtoegang en anderzijds hoge kwaliteit breedbandtoegang.

Het college concludeert dat de markt voor lage kwaliteit wholesale breedbandtoegang concurrerend is in aanwezigheid van de voorgestelde regulering van ontbundelde toegang en de concurrentiedruk vanuit de kabel. De bestaande verplichtingen op de markt voor lage kwaliteit wholesale breedbandtoegang worden derhalve ingetrokken.

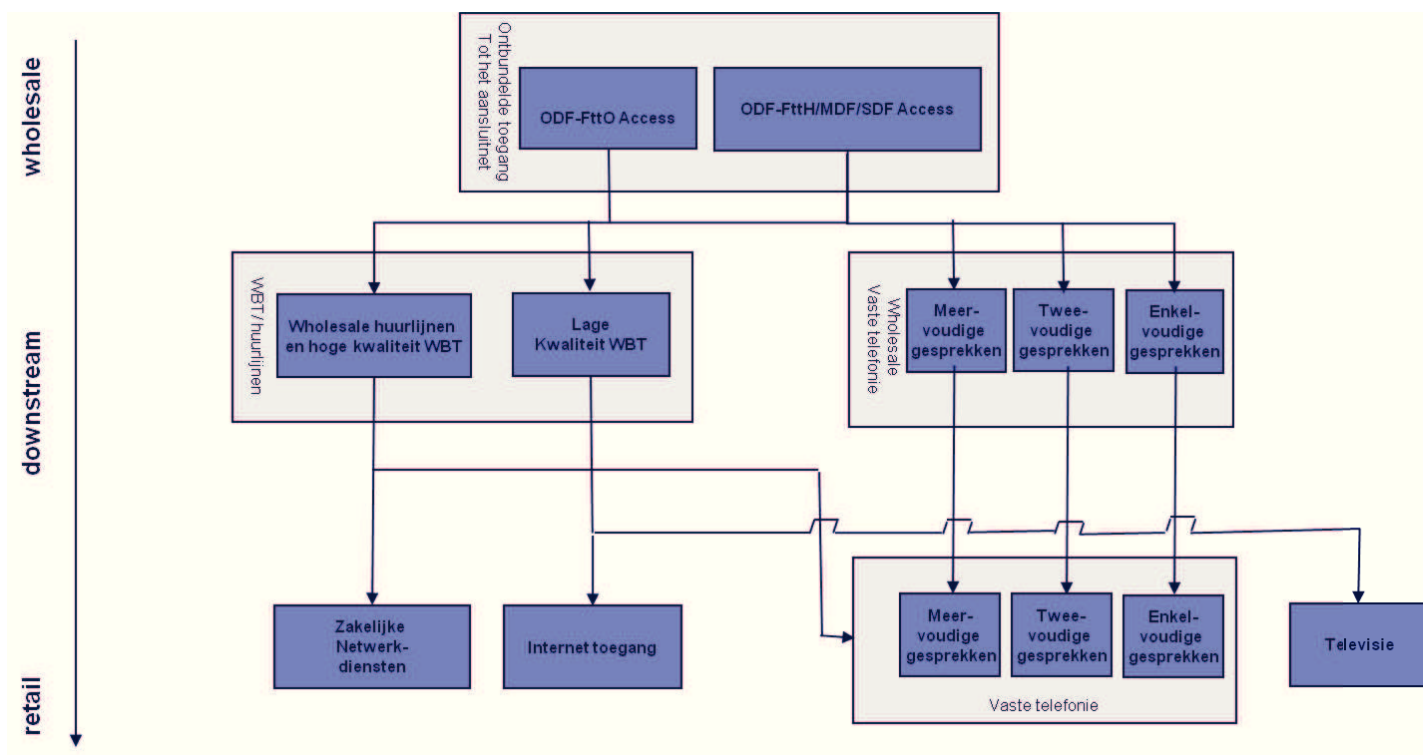
Het college concludeert voorts dat KPN, vanwege de minder sterke positie van kabelaanbieders en het grote belang van een landelijk dekkend netwerk, op de markt voor hoge kwaliteit wholesale breedbandtoegang en huurlijnen AMM heeft. Het college legt op deze markt derhalve verplichtingen op. De regulering wordt ten opzichte van 2008 beperkt tot toegang, non-discriminatie en transparantie en tevens beperkt tot KPN's kopernetwerk.

## **3. Marktanalyse Ontbundelde toegang (FttO)**

In het ontwerp marktanalysebesluit Ontbundelde toegang heeft het college geconcludeerd dat ODF-access (FttO) geen substituuat is voor ontbundelde toegang tot het koperen aansluitnetwerk. In de marktanalyse Ontbundelde toegang (FttO) constateert het college dat er een aparte wholesalemarkt is waartoe in ieder geval ODF-access (FttO) behoort. Het college concludeert dat op dit moment niet is vast te stellen dat KPN op deze markt AMM heeft. Het college komt op deze markt derhalve niet toe aan het opleggen van verplichtingen.

# Bijlage 4

## Schematisch overzicht van de afgebakende markten



## Bijlage 5

### Overzicht van de voorgenomen verplichtingen

---

	Consumenten	Zakelijk
2009-2011	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Toegang koperaansluiting</b></li><li>• <b>Toegang glasaansluiting</b></li><li>• Wholesale breedbandtoegang</li><li>• <b>Wholesale vaste telefonie</b></li><li>• <b>Televisie wederverkoop en toegang</b></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Toegang koperaansluiting</b></li><li>• <b>Toegang glasaansluiting</b></li><li>• <b>Wholesale huurlijnen en breedbandtoegang</b></li><li>• <b>Wholesale vaste telefonie</b></li></ul>
2012-2014	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Toegang koperaansluiting</b></li><li>• <b>Toegang glasaansluiting</b></li><li>• Wholesale vaste telefonie</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Toegang koperaansluiting</b></li><li>• Wholesale huurlijnen en breedband toegang</li><li>• <b>Wholesale vaste telefonie</b></li></ul>

Indien de toegangsverplichting **vet** is gedrukt, betekent dit dat sprake is van een relatief zware verplichting omdat deze is gecombineerd met een tariefverplichting (de verplichting tot het hanteren van maximaal het gereguleerde tarief). Is de verplichting niet **vet** gedrukt, dan is volstaan met de transparantieverplichting en de verplichting tot non-discriminatie.