



Zienswijze Vodafone inzake het verzoek tot nadere analyse van de televisiemarkt

30 januari 2015

Vodafone deelt de opvatting dat het concentratietoezicht en het AMM-regime, hoewel er sterke raakvlakken zijn, principieel van elkaar verschillen. Waar het concentratietoezicht zich richt op het adresseren van negatieve gevolgen voor de concurrentie die causaal samenhangen met een concentratie, beschouwt het AMM-regime de aangetroffen marktstructuur als gegeven. Dat betekent dat het AMM-regime zich richt op het adresseren van mededingingsproblemen die hun oorsprong vinden in aanmerkelijke marktmacht, ongeacht hoe deze marktmacht en mededingingsproblemen historisch tot stand zijn gekomen (de achtergrond kan bijvoorbeeld gelegen zijn in een historisch staatsmonopolie, concentraties uit het verleden, autonome marktontwikkelingen en combinaties hiervan). Voor de legitimering van interventie vanuit het concentratietoezicht is het een vereiste dat er een verband kan worden aangetoond tussen de concentratie en een verslechtering van de concurrentiesituatie. Indien onvoldoende kan worden aangetoond dat de concentratie leidt tot een verslechtering van de concurrentiesituatie, laat dit echter onverlet dat nog steeds sprake kan zijn van een AMM-positie. De oorzaak van deze AMM-positie moet dan echter buiten de concentratie worden gezocht, er vanuit gaande dat de concentratiebeoordeling correct is uitgevoerd.

Wanneer er aanleiding is voor het een voldoende vermoeden van ACM dat op de televisiemarkt sprake is van een AMM-positie heeft ACM niet alleen de mogelijkheid, maar ook de plicht om de concurrentiesituatie op de markt nader te onderzoeken. De vraag die ACM opwerpt is of er in het onderhavige geval, de markt voor televisiediensten, voldoende aanleiding is om tot een dergelijk nader onderzoek over te gaan.

Voorop gesteld moet worden dat Vodafone niet over de uitgebreide informatie beschikt waarover ACM als toezichthouder kan beschikken, en dat het uiteindelijk aan ACM is om een dergelijke beoordeling te maken.

Voor zover Vodafone derhalve in staat is een dergelijke analyse te doen, ziet zij enerzijds elementen die in de richting kunnen wijzen van aanmerkelijke marktmacht, en anderzijds elementen die erop kunnen wijzen dat de mate van marktmacht wordt beperkt.

Marktaandelen

Marktaandelen vormen een belangrijke eerste indicator van marktmacht. Een zeer hoog marktaandeel zegt iets over de aannemelijkheid van aanmerkelijke marktmacht. Daarbij is uitdrukkelijk niet gezegd dat een hoog marktaandeel per definitie samenhangt met aanmerkelijke

marktmacht. Nadere analyse dient uit te wijzen of een onderneming met een zeer hoog marktaandeel voldoende wordt gedisciplineerd door andere factoren. Het marktaandeel van kabelbedrijven is gedurende een lange periode relatief hoog. Op grond van de cijfers van Telecompaper¹ – afhankelijk van hoe de markt precies wordt afgebakend – ligt dit marktaandeel van het nieuwe Ziggo boven de 50 procent. Nader onderzoek moet uitwijzen in hoeverre het aannemelijk is dat dit relatief hoge marktaandeel in de toekomst behouden kunnen blijven.

Inkoopmacht ten aanzien van content

Zowel dankzij de nationale als de internationale schaal heeft Ziggo de mogelijkheid om tegen gunstigere voorwaarden content af te nemen, waarbij in bepaalde gevallen zelfs sprake kan zijn van afspraken die de toegang tot die content door andere afnemers (concurrenten) te beperken. Dit kan een bijdrage leveren aan de marktmacht op de televisiemarkt.

Veranderend consumentengedrag

Naast traditionele televisiediensten neemt de populariteit van alternatieven via internet toe. Wanneer eindgebruikers over voldoende bandbreedte beschikken kunnen zij er ook voor kiezen om 'over the top' televisiecontent te kijken. In tegenstelling tot in het verleden hoeven televisiediensten niet meer door de infrastructuraanbieders te worden aangeboden. Het is mogelijk dat het leveren van televisie en aanverwante diensten steeds meer onafhankelijk van de onderliggende infrastructuur aangeboden zal gaan worden. Dit kan een beperkend effect op de marktmacht van de kabelaanbieders ten aanzien van televisie hebben. Daarbij dient te worden aangetekend dat een krimpende markt ook tot een versterking van de marktmacht kan leiden. Dit zou het geval kunnen zijn wanneer er een grote groep captive klanten overblijft waarvoor het alternatief voor televisie geen werkelijk substituuut is. Op dit moment is het analoge televisiesignaal een belangrijk aspect dat ervoor zorgt dat bepaalde klantengroepen worden weerhouden van het overstappen, en een concurrentienadeel voor andere aanbieders. Nadere analyse dient uit te wijzen hoe sterk de substitutie van traditionele televisie is door op internetgebaseerde diensten, en in welke mate dit een disciplinerend effect heeft op de markt. Nader onderzoek moet uitwijzen wat in hoeverre deze verschillende aspecten van veranderend consumentengedrag per saldo een versterkende of een matigende invloed hebben op marktmacht.

Ruimere context: positie van KPN op de naastgelegen markten

ACM geeft in haar analyse van de markt op ontbundelde toegang aan dat de sterkere positie van KPN op de telefoniemarkt ten opzichte van de kabel, en de sterkere positie van de kabel op de televisiemarkt elkaar in een bepaalde mate in evenwicht houden. ACM suggereert in dit verband impliciet dat de macht op de ene markt in zekere zin teniet gedaan wordt door de macht op de andere markt. Hoewel het in de context van de markt voor breedbandinternet relevant kan zijn te

¹ Zie hiervoor onder meer: <http://www.telecompaper.com/nieuws/kpn-en-tele2-roepen-acm-op-om-tv-markt-te-reguleren--1046539>

analyseren welke invloed de posities op naastgelegen markten hebben op marktmacht, geldt dat dit niet wegneemt dat het in de analyse dient te draaien om marktmacht die zich manifesteert op de relevante markt zelf. Er vanuit gaande dat er een afzonderlijke relevante markt voor televisie is (hetgeen de uitkomst is van de analyse door ACM) ligt het niet zonder meer voor de hand dat de positie van de kabel op de televisiemarkt teniet zou kunnen worden gedaan door de positie van andere partijen op andere relevante markten. Dat neemt niet weg dat er vanuit andere relevante markten matigende invloed uit kan gaan van de marktmacht op de onderzochte relevante markt.

Vodafone beschouwt bovenstaande onderdelen als belangrijke initiële gezichtspunten voor het analyseren van de concurrentiesituatie op de televisiemarkt. Bovenstaande overzicht beoogt zeker niet een uitputtend overzicht te geven van alle marktmacht versterkende en verzwakkende factoren, en is uitdrukkelijk geen uitkomst van een grondige analyse. Vodafone meent echter wel dat er voldoende aanknopingspunten zijn die nader onderzoek ACM nader onderzoek naar de concurrentiesituatie op de televisiemarkt rechtvaardigen. In het kader van dit onderzoek kan worden vastgesteld of wordt voldaan aan de driecriteriatoets en in het verlengde daarvan of sprake is van een risico op aanmerkelijke marktmacht.