

Autoriteit Consument & Markt



Concept advies over de toekenning van frequentieruimte voor digitale ethertelevisie

**Pagina
1/8**

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info@acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

ACM/DTVP/2016/402639

16.0182.01

Openbaar

Inhoudsopgave

| | | |
|-----|--|---|
| 1 | Verzoek om advies | 3 |
| 2 | Probleemstelling en proces | 3 |
| 2.1 | Probleemstelling | 3 |
| 2.2 | Beschrijving van de gevolgde procedure | 3 |
| 3 | DVB-T op de televisiemarkt..... | 4 |
| 3.1 | Eerdere oordelen van ACM over de televisiemarkt..... | 4 |
| 3.2 | Marktafbakening | 4 |
| 3.3 | Analyse DVB-T | 5 |
| 4 | Kans op ontstaan EMP | 6 |
| 4.1 | Kans op EMP voor KPN | 6 |
| 4.2 | Kans op EMP voor Ziggo | 6 |
| 5 | Advies ACM..... | 8 |

1 Verzoek om advies

1. Bij brief van 11 februari 2016 verzoekt het Ministerie van Economische Zaken (hierna: het ministerie) de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) om conform artikel 18.3, eerste lid, Telecommunicatiewet (hierna: Tw) advies uit te brengen met het oog op de veiling voor de vergunning voor digitale ethertelevisie (hierna: DVB-T)¹, die het ministerie begin juli 2016 wil laten plaatsvinden. Op 31 januari 2017 verloopt de vergunning voor digitale ethertelevisie, verleend aan DigiTenne Holding B.V.

2. In de adviesaanvraag van 11 februari 2016 geeft het ministerie aan dat DVB-T in de in het recente verleden door ACM verrichte marktanalyses tot de televisiemarkt behoort. In het besluit van 18 maart 2015 heeft ACM onder meer geoordeeld dat Ziggo een marktaandeel van 55-60% had. Volgens het ministerie is op deze markt daarom sprake van zodanige omstandigheden dat de vraag opkomt of er sprake is van een of meer partijen met een economische machtspositie (hierna: EMP) op de relevante markt en zo ja, of zij in aanmerking zouden moeten komen voor de vergunning.

3. Op grond van artikel 3.18, tweede lid, onder c, Tw kan de minister een vergunning voor gebruik van de frequentieruimte weigeren indien door het verlenen aan de aanvrager de daadwerkelijke mededinging op de relevante markt in aanzienlijke mate zou worden beperkt. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat deze weigeringsgrond van alleen toepassing is wanneer door de vergunningsverlening een onderneming een EMP zou verkrijgen dan wel versterken.

2 Probleemstelling en proces

2.1 Probleemstelling

4. Het ministerie heeft aan ACM gevraagd om een advies uit te brengen "of er door toekenning van de vergunning een EMP kan ontstaan of wordt versterkt op de relevante markt".

5. Om advies te kunnen geven zal ACM in het navolgende de positie van DVB-T binnen de markt beschrijven en analyseren wat de kans op het ontstaan of versterken van een EMP is voor Ziggo en KPN.

2.2 Beschrijving van de gevolgde procedure

6. Het onderhavige advies is tot stand gekomen op basis van onderzoek door ACM waarbij informatie is ingewonnen bij marktpartijen.

¹ Vermoedelijk wordt binnen de vergunningsperiode overgegaan op DVB-T2. In het vervolg van dit advies gebruikt ACM de term DVB-T als algemene aanduiding voor de dienst en techniek, ook als dat diensten zijn die met de DVB-T2-techniek worden geleverd.

3 DVB-T op de televisiemarkt

3.1 Eerdere oordelen van ACM over de televisiemarkt

7. In haar analyse van de televisiemarkt in 2011 heeft OPTA, de rechtsvoorganger van ACM, geoordeeld 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 (hierna: de televisiemarkt). OPTA heeft geconcludeerd dat DVB-T tot de televisiemarkt behoort. OPTA heeft, op basis van het onderzoek op grond van artikel 6a.1, tweede lid, Tw geconcludeerd dat regulering op de televisiemarkt niet gerechtvaardigd was, omdat niet was voldaan aan de voorwaarden van de drie-criteriatoets.² OPTA verwachtte dat de televisiemarkt zich zonder regulering verder zou ontwikkelen richting concurrentie.

8. Begin 2015 heeft ACM beslist op het verzoek van Tele2 Nederland B.V. tot het nemen van een marktanalysebesluit televisie op basis van artikel 6a.1, lid 2, Tw. Volgens Tele2 gaven marktontwikkelingen aanleiding voor een analyse en kon ACM besluiten dat gereguleerde toegang tot het kabelnetwerk van UPC/Ziggo nodig was. ACM zag in de ontwikkelingen echter geen aanleiding voor een marktanalyse en heeft het verzoek van Tele2 afgewezen.³ De ontwikkelingen waren namelijk in lijn met de verwachtingen uit ACM's vorige analyse televisie eind 2011. Ook de concentratie van regionale kabelaanbieders UPC/Ziggo deed niet af aan de ontwikkeling naar meer concurrentie.

3.2 Marktafbakening

9. Zoals hiervoor besproken, heeft ACM DVB-T in 2011 tot de televisiemarkt gerekend en zag zij in 2015 geen aanleiding om hiervan af te wijken. Onder andere het sterk dalende marktaandeel suggereert dat DVB-T momenteel in mindere mate een substituut is van draad-TV⁴ dan voorheen het geval was. Onder draad-TV verstaat ACM alle vormen van televisie die worden geleverd via een draadaansluiting naar de locaties van de eindgebruikers. Hieronder vallen analoge en digitale televisie via de kabel, het kopernet van KPN (via DSL-techniek) en glasvezel. Hoewel de concurrentie tussen aanbieders van draad-TV (zoals Ziggo en KPN) veel directer is dan die tussen DVB-T en draad-TV, is ACM van oordeel dat er nog steeds concurrentiedruk uitgaat van DVB-T op draad-TV. Omdat de marktafbakening in dit geval echter geen effect heeft voor het resultaat van het advies, wordt deze verder buiten beschouwing gelaten.

² <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/10299/Definitief-oordeel-OPTA-Analyse-Televisie/>

³ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/14045/Afwijzing-verzoek-Tele2-om-marktanalyse-televisie/>

⁴ Onder draad-TV verstaat ACM alle vormen van televisie die worden geleverd via een draadaansluiting naar de locaties van de eindgebruikers. Hieronder vallen analoge en televisie via de kabel en digitale televisie via de kabel, het kopernet van KPN (via DSL-techniek) en via glasvezel. ACM rekent OTT-televisie niet tot draad-TV.

3.3 Analyse DVB-T

10. ACM onderscheidt twee groepen DVB-T gebruikers: DVB-T-only en DVB-T + DSL.

DVB-T-only

11. Deze klanten gebruiken DVB-T als primaire TV-aansluiting, dit kan zowel thuis of elders zijn.⁵ Deze klanten betalen veelal 14 euro per maand voor de aansluiting. Dit gedeelte neemt sterk af de laatste jaren en de verwachting is dat deze daling voorlopig zal doorzetten. Op dit moment gaat er in beperkte mate concurrentiedruk uit van dit gedeelte van de markt. Zo zullen bij een hypothetische prijsverhoging van draad-TV, er vermoedelijk in beperkte mate klanten overstappen naar DVB-T.

12. In het verleden was deze concurrentiedruk in sterkere mate aanwezig. KPN heeft met DVB-T binnen relatief korte tijd een substantieel marktaandeel weten te verwerven. In die tijd was de prijs van DVB-T echter aanzienlijk lager (in 2007 bijvoorbeeld slechts €6,95) en daardoor was het ook goedkoper dan draad-TV. Dit geeft aan dat DVB-T met een lagere prijs interessanter zou kunnen worden als substituut. Er zijn aanwijzingen dat het mogelijk is om DVB-T aan te bieden voor minder dan de huidige €14 die KPN per maand vraagt. Er zijn momenteel twee andere aanbieders die DVB-T aanbieden voor een substantieel lagere prijs. Stipte vraagt €11,95 per maand en EDPNet vraagt zelfs maar €9,95 euro per maand. ACM acht het daarom aannemelijk dat het mogelijk is om DVB-T voor een lagere prijs aan te bieden.

13. Indien de vergunning naar een partij gaat die niet beschikt over een eigen draadgebonden infrastructuur om televisie aan te bieden (hierna: nieuwe partij), verwacht ACM dat het de concurrentie ten goede kan komen. Zoals gezegd is de prijs van DVB-T sterk gestegen, terwijl de ontwikkeling van het product is achtergebleven, zeker ten opzichte van de ontwikkeling van draad-TV. Een nieuwe partij heeft een prikkel om te innoveren en de prijs zo laag mogelijk te houden, om marktaandeel te verwerven op de televisiemarkt. KPN en Ziggo zullen daarentegen ook rekening houden met het eigen draad-TV product om de omzet daarvan niet te kannibaliseren. Daarmee verwacht ACM dat DVB-T beter ontwikkeld en goedkoper zal zijn wanneer een nieuwe partij de vergunning bemachtigt. Dit kan er toe leiden dat DVB-T meer concurrentiedruk op draad-TV uitoefent.

DVB-T + DSL

14. Deze klanten gebruiken DVB-T als secundaire TV-aansluiting naast een al bestaand abonnement via DSL. Veelal wordt dit gebruikt om nog een tweede (derde, enz.) televisie in huis te kunnen gebruiken. DVB-T is in dat verband onderdeel van de bundel waarin KPN internet en televisie (en eventueel vaste en/of mobiele telefonie) levert. Met deze bundel

⁵ Tot deze groep rekent ACM alle klanten die een los abonnement voor DVB-T hebben. Dit kunnen bijvoorbeeld ook klanten betreffen die zowel een abonnement van één van de kabelaanbieders als een abonnement voor DVB-T hebben.

concurrereert KPN met vergelijkbare bundels van andere draad-TV-aanbieders, zoals Ziggo. Relevant is dat DVB-T in dit gebruik complementair is aan draad-TV. De verwachting is dat ook dit gedeelte van de DVB-T aansluitingen minder belangrijk wordt, doordat KPN sterk blijft investeren in het kopernetwerk⁶. Dat zorgt er voor dat er in steeds meer huizen voldoende bandbreedte is om op meerdere televisies een aansluiting via DSL te realiseren.

4 Kans op ontstaan EMP

15. Om te bekijken of er één of meer partijen zijn, die met het winnen van de veiling een EMP zouden kunnen verkrijgen of versterken, wordt er gekeken naar de partijen met de grootste marktaandeelen op de televisiemarkt. Omdat alleen KPN (28,7%, inclusief DVB-T) en Ziggo (52,2%)⁷ een marktaandeel groter dan 10% hebben, beperkt ACM zich tot die twee partijen.

16. De vergunning heeft een looptijd van 2017 tot 2030. Gezien de dynamiek in de markt is het niet mogelijk om zover vooruit te kijken. ACM beoordeelt daarom de mogelijkheid van het ontstaan of versterken van een EMP in de komende drie tot vijf jaar.

4.1 Kans op EMP voor KPN

17. Uitgaande van toegangsregulering⁸, verwacht ACM dat de markt zich verder ontwikkelt naar meer concurrentie. KPN is momenteel vergunninghouder en heeft op de televisiemarkt (inclusief DVB-T) een aandeel van 29%. Zonder DVB-T daalt dit naar schatting naar 24%.⁹ Aangezien ACM vorig jaar concludeerde dat de markt neigde naar effectieve concurrentie, KPN de vergunning toen al had en het aantal DVB-T-gebruikers steeds verder terugloopt, acht ACM het niet aannemelijk dat er door het verkrijgen van de DVB-T vergunning een EMP van KPN zal ontstaan.

4.2 Kans op EMP voor Ziggo

18. Anders dan uit defensief oogpunt (het kan voor Ziggo gunstig zijn wanneer KPN de vergunning niet heeft), verwacht ACM dat er voor Ziggo weinig te winnen valt met de DVB-T-vergunning. Het deel van de klanten dat DVB-T als tweede of derde aansluiting gebruikt lijkt voor Ziggo niet interessant. Ziggo kan immers met zijn kabelproduct meerdere aansluitingen per

⁶ KPN geeft aan eind 2016 op 85% v/d huishoudens >100Mbps te kunnen leveren (ten opzichte van. 65% eind 2015). KPN Capital Markets Day 2016.

⁷ <http://www.telecompaper.com/nieuws/aandeel-kpn-groeit-naar-bijna-29-van-tv-markt--1136376>.

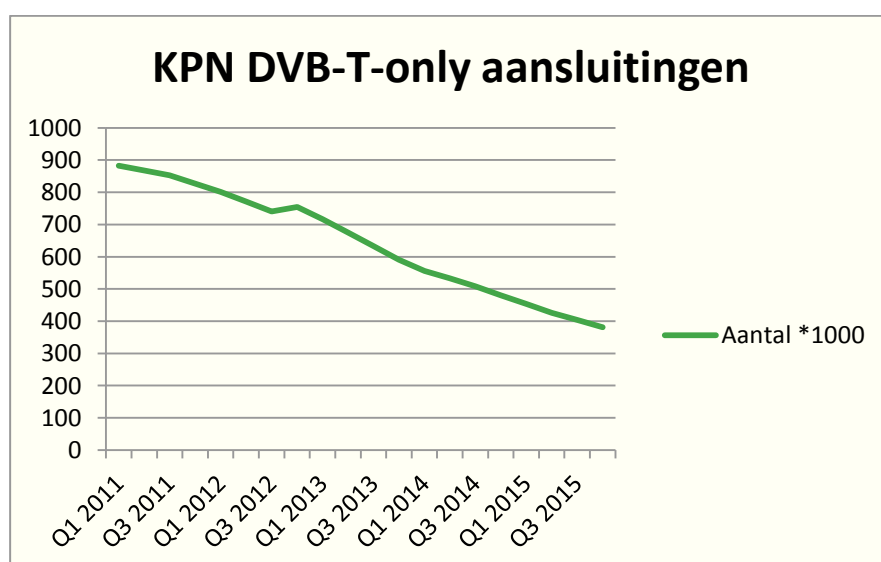
⁸ In deze analyse acht ACM het passend om toegangsregulering als aanwezig te beschouwen. Voor de komende drie jaar geldt in ieder geval de bestaande regulering. Daarna zal die ofwel worden gecontinueerd, ofwel er is sprake van een zonder regulering effectief concurrerende markt. Daarnaast is het onwaarschijnlijk dat bij afwezigheid van toegangsregulering, de DVB-T-vergunning de doorslag zal geven bij het wel of niet ontstaan van een (gezamenlijke) EMP.

⁹ KPN rapporteerde eind 2015 381.000 DVB-T-only klanten. Op basis van 7,385 miljoen televisieaansluitingen (zie voetnoot 5), betekent dat een marktaandeel van ongeveer 5% voor DVB-T.

huishouden leveren. Daarnaast zal het moeilijk zijn om deze klanten over te laten stappen, omdat deze alle andere diensten bij KPN afnemen. Zij zouden dan gaan betalen voor een dienst die momenteel gratis of tegen een geringe vergoeding van 4 euro per maand te verkrijgen is, of met hun hele pakket moeten overstappen naar Ziggo. Dit betekent dat Ziggo hier niet veel mee zal winnen.

19. Gelet op het voorgaande kijkt ACM voor Ziggo alleen nog naar de DVB-T-only aansluitingen en het verwachte marktaandeel daarvan. Zoals te zien is in figuur 1, daalt dit aantal zeer sterk. De verwachting is dat deze daling voorlopig door zal zetten, onder andere doordat er voor steeds meer huishoudens een draadgebonden (en dus kwalitatief beter) alternatief beschikbaar zal zijn. Om het dalende klantenaantal tegen te gaan zou een prijsdaling overwogen kunnen worden. ACM acht het echter onwaarschijnlijk dat Ziggo die zou doorvoeren, aangezien hij bij een prijsverlaging het risico loopt de omzet van zijn eigen kabelaanbod te kannibaliseren.

20. Doordat alleen de DVB-T-only klanten interessant lijken voor Ziggo, wordt het potentiële marktaandeel dat Ziggo kan winnen kleiner. Daarnaast loopt het marktaandeel van DVB-T terug, waardoor ACM aanneemt dat Ziggo uiteindelijk slechts 2-3% marktaandeel zou kunnen winnen. Daarbij in acht genomen dat de markt (volgens het oordeel van vorig jaar) naar effectieve concurrentie neigt en de voorspelde trend van een dalend marktaandeel van Ziggo nog altijd doorzet¹⁰, acht ACM het niet aannemelijk dat er een EMP zal ontstaan wanneer Ziggo de vergunning voor DVB-T zou verwerven.



Figuur 1: Aantal DVB-T-only klanten KPN (Bron: KPN jaarverslagen)

¹⁰ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/15480/Telecommonitor-derde-kwartaal-2015/>

5 Advies ACM

21. Het ministerie heeft ACM gevraagd of er partijen zijn die door het verkrijgen van de vergunning een economische machtspositie zouden kunnen verwerven of versterken.

22. KPN en Ziggo zijn sterke spelers op zowel de televisie- als internetmarkt en KPN gebruikt DVB-T om te blijven concurreren met 2P-, 3P- en 4P-pakketten. Gelet op het kleine en teruglopende marktaandeel van DVB-T acht ACM het echter aannemelijk dat er door de toekenning van de vergunning aan Ziggo of KPN in aanwezigheid van toegangsregulering geen EMP zal ontstaan op de televisiemarkt.

23. Wanneer overigens een partij de vergunning zou winnen die niet beschikt over een eigen draadgebonden infrastructuur om televisie aan te bieden, kan dit DVB-T ten goede komen. Een dergelijke partij hoeft bij de prijsstelling en ontwikkeling van DVB-T namelijk geen rekening te houden met de (eventuele) kannibalisatie van draad-TV.