



Bundeling van telecomdiensten en content in Nederland

Een analyse van de mogelijke gevolgen voor concurrentie

juli 2017



Inhoud

1	Inleiding	3
2	Beschrijving van het aanbod en marktontwikkelingen	5
2.1	Omschrijving Nederlandse telecomlandschap	5
2.1.1	Internet Service Providers	5
2.1.2	Aanbieders zonder eigen netwerk.....	6
2.1.3	Toetreding tot de markt	6
2.2	Quadplay	7
2.2.1	Aanbod quadplay	7
2.3	Content.....	8
2.3.1	Relatie content-partijen en ISPs.....	9
2.3.2	De Mediawet	9
3	Invloed van vast-mobiele bundeling en exclusieve content op concurrentie	11
3.1	Vast-mobiele bundels in Nederland	11
3.1.1	Inleiding bundeling	11
3.1.2	Mogelijke marktverstoringen als gevolg van vast-mobiele bundeling	13
3.1.3	Reacties op de consultatie	17
3.1.4	Conclusie	19
3.2	Verticale relaties van internet/tv-aanbieders met content	20
3.2.1	Inleiding verticale relaties.....	20
3.2.2	Mogelijke markttuitkomsten als gevolg van exclusieve content.....	22
3.2.3	Reacties op consultatie	25
3.2.4	Conclusie	28
4	Conclusie	29



1 Inleiding

In de afgelopen tien jaar is de bundeling van telecomdiensten een steeds grotere rol gaan spelen in Nederland, net als in een groot aantal andere Europese landen. In de laatste jaren, met name in 2015 en 2016, is naast bundeling van internet met vaste telefonie en televisie in een tripleplay pakket ook mobiel steeds vaker onderdeel van de bundel geworden, wat heeft geleid tot de opkomst van quadplay.

Veel aanbieders van telecomdiensten zijn verticaal geïntegreerd en zijn actief op meerdere niveaus in de distributieketen. Dat betekent dat zij niet alleen diensten aan consumenten en bedrijven aanbieden maar ook als aanbieders en afnemers actief zijn op wholesalemarkten. In Nederland bundelen enkele grote aanbieders niet alleen vaste en mobiele telecomdiensten, maar voegen ook content toe aan hun bundels (bijvoorbeeld bepaalde sportuitzendingen via premium tv-kanalen).

De ACM verwacht dat deze ontwikkelingen het telecomlandschap en de concurrentieverhoudingen sterk kunnen beïnvloeden. Het doel van deze studie is om na te gaan wat vast-mobiele bundeling en integratie met content betekenen voor concurrentie op de telecommarkten. Hoewel bundeling voordelig kan zijn voor consumenten, signaleert de ACM ook een aantal risico's als gevolg van deze trend. In deze rapportage beschrijft de ACM de marktsituatie op dit moment, dus in aanwezigheid van toegangsregulering.

In het verleden heeft de ACM al naar bundeling van telecomdiensten gekeken (met name dualplay en tripleplay) in haar marktanalyses. Deze multiplay aanbiedingen worden door de ACM gemonitord in haar Telecommonitor. De relatie tussen telecomdiensten en contentmarkten is recenter en de impact hiervan op concurrentie is door de ACM nog niet eerder onderzocht. Zij wil haar kennis van de integratie van content met telecommarkten verder verdiepen met deze studie.

Deze studie past binnen het thema *De Online Consument* dat op de ACM agenda voor 2016-2017 staat. De ACM vindt het belangrijk dat er sprake is van eerlijke concurrentie en dat consumenten voldoende keuze hebben. Om dit te kunnen waarborgen is het belangrijk om goed op de hoogte te zijn van de ontwikkelingen op de markt. Dit maakt het mogelijk voor de ACM om vroegtijdig eventuele problemen te signaleren.

Voor de totstandkoming van deze rapportage heeft de ACM met een groot aantal marktpartijen gesproken, zowel aanbieders van telecomdiensten als contentaanbieders als OTT-partijen. Ook sprak zij met het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap.

Uit het vervolg zal blijken dat het niet mogelijk is om een allesomvattend beoordelingskader te geven



en dat het niet eenvoudig is vast te stellen of bepaald gedrag pro- of anti-competitief is. Het is afhankelijk van de specifieke situatie en moet per geval worden geanalyseerd. In deze rapportage beschrijft de ACM welke factoren in een beoordeling moeten worden betrokken.

Reacties

De ACM heeft betrokkenen gevraagd om te reageren op een eerder concept van haar analyse en stelde daarin specifieke consultatievragen. In totaal ontving de ACM elf reacties van betrokken partijen. Op basis hiervan heeft de ACM haar analyse aangepast. In paragrafen 3.1.3 en 3.2.3 heeft zij samengevat hoe partijen aankijken tegen de effecten van bundeling en de verticale relaties van internet/tv-aanbieders met content. De ACM trekt tussenconclusies in paragrafen 3.1.4 en 3.2.4, waarna in hoofdstuk 4 een eindconclusie volgt.

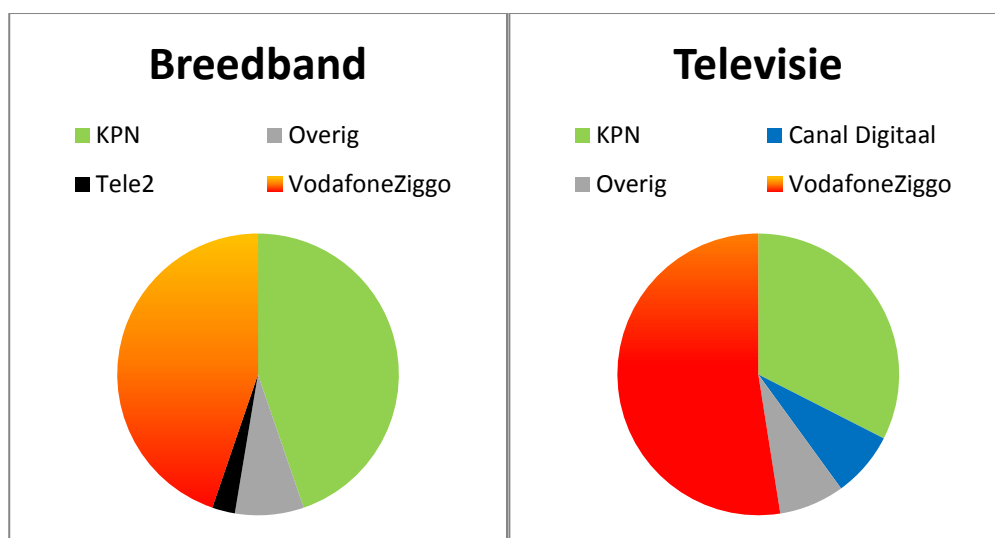


2 Beschrijving van het aanbod en marktontwikkelingen

2.1 Omschrijving Nederlandse telecomlandschap

2.1.1 Internet Service Providers

Kenmerkend voor Nederland is dat er twee grote Internet Service Providers¹ (hierna: ISPs) actief zijn met beide een eigen nagenoeg landelijk dekkend netwerk. Dit zijn KPN en VodafoneZiggo. Deze ISPs bieden net als de meeste andere aanbieders een breed scala aan diensten, zoals (bundels van) internet, televisie en vaste telefonie. Op de retailmarkt voor breedband hebben KPN en VodafoneZiggo allebei een marktaandeel van 40-45% op basis van aantal aansluitingen. Op de televisiemarkt ligt KPN's marktaandeel lager dan dat van VodafoneZiggo (figuur 1), maar het aandeel van KPN groeit. Op de mobiele markt zijn vier aanbieders met een eigen netwerk actief. Op deze markt is KPN de grootste en volgt VodafoneZiggo op enige afstand (zie figuur 2).



Figuur 1: Retailmarktaandelen breedband- en televisieaansluitingen in Q4 2016, bron: Telecommonitor ACM²

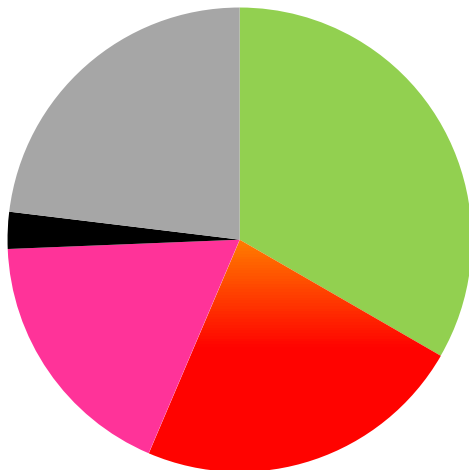
¹ Met Internet Service Providers wordt in dit rapport bedoeld op de partijen die toegang tot het internet bieden, via het kabel-, koper- of glasvezelnetwerk.

² In de Telecommonitor worden marktaandelen weergegeven met een bandbreedte van 5%. Om deze grafiek te kunnen maken is daarom steeds het midden van deze range gekozen (dus 40-45% wordt weergegeven als 42,5%).



Marktaandeel mobiele aansluitingen

■ KPN ■ VodafoneZiggo ■ T-Mobile ■ Tele2 ■ MVNO's



Figuur 2: Retailmarktaandeel mobiele aansluitingen in Q4 2016, bron: Telecommonitor ACM

2.1.2 Aanbieders zonder eigen netwerk

Op de breedbandmarkt is er concurrentie via toegangsregulering. KPN moet zijn netwerk openstellen voor andere partijen, zodat zij ook klanten via dat netwerk kunnen bedienen. De grootste partijen die wholesaletoeegang afnemen zijn Tele2, T-Mobile en Online. De vaste activiteiten van deze ISPs zijn zonder de toegang van KPN niet mogelijk. Dat betekent dat deze partijen afhankelijk zijn van het voortbestaan van de regulering, of de welwillendheid van KPN of Ziggo om concurrenten toegang tot hun netwerk te verschaffen.

Ook op de mobiele markt zijn aanbieders zonder eigen netwerk actief. Het gaat hier om verschillende MVNO's, die voor een groot deel op het gebied van prepaid actief zijn. Voor de mobiele netwerken geldt geen toegangsregulering, omdat er al sprake is van vier concurrerende netwerken. Alle overeenkomsten voor toegangsverlening op deze markt zijn dus tot stand gekomen op basis van commerciële overwegingen.

2.1.3 Toetreding tot de markt

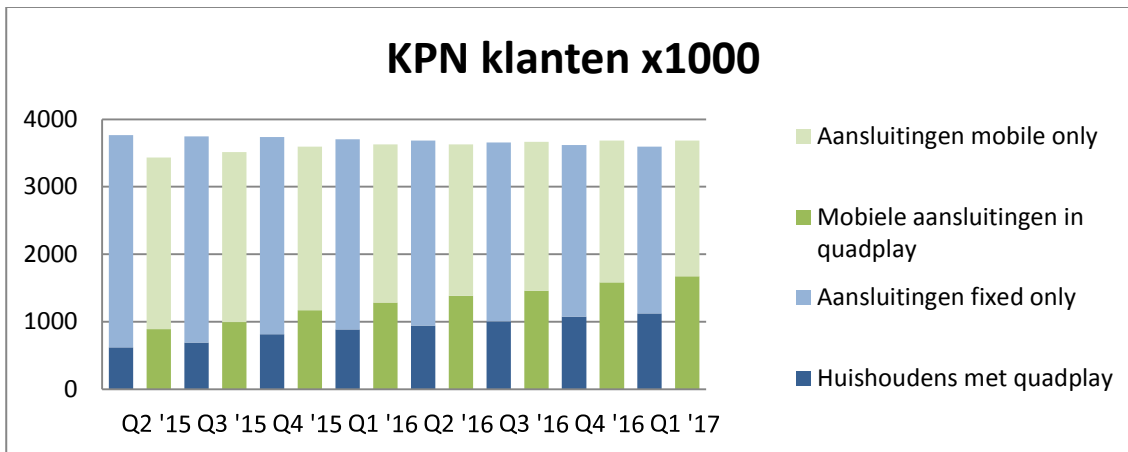
Zowel de mobiele als de vaste markt hebben te maken met hoge investeringskosten voor het netwerk. In de vaste markt zijn de benodigde investeringen zelfs zo groot dat toetreding middels een compleet nieuw eigen netwerk daar uitgesloten is. Op beperkte schaal is uitrol van een eigen netwerk wel mogelijk, maar om een aanbod met landelijke dekking te kunnen doen moet altijd gebruik gemaakt worden van toegang tot bestaande infrastructuur.



Ook in de mobiele markt vindt toetreding vrijwel uitsluitend plaats door toegang af te nemen bij aanbieders met een eigen netwerk. Een uitzondering daarop vormt toetreding tot de mobiele markt middels een veiling, zoals Tele2 enkele jaren geleden heeft gedaan bij de veiling van de 4G-frequenties.

2.2 Quadplay

Tripleplay-pakketten worden al vele jaren aangeboden. Sinds begin 2013 zijn daar ook quadplay-pakketten bijgekomen. KPN geeft aan inmiddels meer dan een miljoen huishoudens te voorzien van quadplay (zie figuur 3). Begin 2017 is ook VodafoneZiggo gestart met het aanbieden van quadplay. Naar verwachting zal T-Mobile met een quadplay aanbod komen.



Figuur 3: Aantal klanten met en zonder quadplay bij KPN, bron: factsheets op ir.kpn.nl. (NB. gemiddeld hebben klanten bijna 1,5 mobiele aansluiting in hun quadplay pakket, daardoor is het aantal mobiele aansluitingen in quadplay hoger dan het aantal huishoudens met quadplay).

2.2.1 Aanbod quadplay

KPN biedt een uitgebreid pakket voordelen aan klanten die zowel mobiele als vaste diensten afnemen. Klanten krijgen €5 korting op mobiel, een verdubbeling van de mobiele databundel, gratis bellen binnen het huishouden en de keuze uit verschillende televisiepakketten. Het aanbod van VodafoneZiggo is nagenoeg gelijk. Het enige verschil is dat VodafoneZiggo geen gratis onderling bellen biedt, maar een Veilig online pakket.

Het is belangrijk te vermelden dat er in alle gevallen sprake is van twee (of meer) losse contracten. Er is momenteel geen aanbieder die een klant via hetzelfde contract zowel vast als mobiel levert. Klanten hebben echter niet altijd de keuze welke producten ze wel en niet afnemen. Een klant kan bij Ziggo bijvoorbeeld geen internetafsluiting afnemen zonder televisieaansluiting en bij alle DSL-aanbieders is dit juist andersom. Een combinatie van mobiel met vast of vice versa is echter nooit verplicht.



2.3 Content

ISPs investeren naast (gebundelde) mobiele en vaste diensten ook steeds meer in content. Deze investeringen zijn overigens geen nieuw fenomeen. KPN investeerde midden jaren '90 al in Sport7.³ Ook in de afgelopen jaren investeerden ISPs in content. Met name moedermaatschappij Liberty Global (LG) van Ziggo doet dit op grote schaal. Zo bezit Liberty Global de Formule 1 waarvan hij de uitzendrechten kan verkopen. Bovendien is de eigenaar van LG tevens meerderheidsaandeelhouder van Discovery. Ook koopt LG veel sportrechten aan en zendt deze uit via zijn kanalen *Ziggo Sport* (gratis voor Ziggo-klienten) en *Ziggo Sport Totaal* (betaald kanaal dat ook verkrijgbaar is voor klienten van andere ISPs).

Recent zijn er verschillende zaken geweest waarin het verwerven van content als problematisch werd gezien door toezichthouders. Sky uit het Verenigd Koninkrijk werd in 2010 door de Britse telecomtoezichthouder Ofcom bijvoorbeeld verplicht de aangekochte Premier League Football rechten ook aan andere partijen ter beschikking te stellen op basis van gereguleerde wholesale tarieven. Deze verplichting werd in het leven geroepen om andere ISPs ook toegang te bieden tot belangrijke input om te kunnen concurreren. Eind 2015 heeft Ofcom deze verplichting weer ingetrokken, omdat BT met zijn eigen sportzender voldoende concurrentie biedt en omdat Sky zelf tot commerciële overeenkomsten is gekomen met andere distributeurs.⁴

Betrekkelijk nieuw in Nederland is dat zowel Ziggo als KPN tegenwoordig bepaalde content exclusief aan zijn klienten biedt. Ziggo sloot bijvoorbeeld een contract af met HBO om zijn content exclusief aan te kunnen bieden. Daarnaast kunnen klienten van Ziggo bepaalde sportcontent gratis kijken via *Ziggo Sport*, terwijl klienten van andere ISPs alleen toegang tot deze content hebben door een abonnement op *Ziggo Sport Totaal* af te sluiten. KPN is begonnen met enkele eigen producties die exclusief voor zijn eigen klienten beschikbaar zijn op het kanaal *KPN Presenteert*. Dit kanaal is voor klienten van andere ISPs ook beschikbaar indien zij bereid zijn om zich additioneel te abonneren op de OTT TV-dienst *KPN Play*. Daarnaast voegen aanbieders in toenemende mate extra content toe aan hun pakketten. Zo geven KPN en VodafoneZiggo klienten met quadplay pakketten toegang tot extra content. VodafoneZiggo en T-Mobile nemen ook bepaalde extra content op in het basispakket (Ziggo met *Ziggo Sport* en T-Mobile met *Fox Sports Eredivisie*). ISPs proberen zich dus steeds meer te onderscheiden van elkaar door middel van content. Desondanks ziet de ACM ook een aantal risico's die ervoor kunnen zorgen dat de concurrentie door deze ontwikkeling afneemt, met name omdat het vooral ISPs met een groot marktaandeel zijn die mee lijken te kunnen gaan met deze ontwikkeling. De ACM heeft bovendien signalen ontvangen dat zich problemen voordoen door verticale relaties tussen ISPs en contentaanbieders en door het exclusief aanbieden van content door ISPs. In het volgende hoofdstuk zal de ACM uitgebreider stilstaan bij mogelijke risico's.

³ https://nl.wikipedia.org/wiki/Sport_7.

⁴ Ofcom (2015), "Review of the pay TV wholesale must-offer obligation".

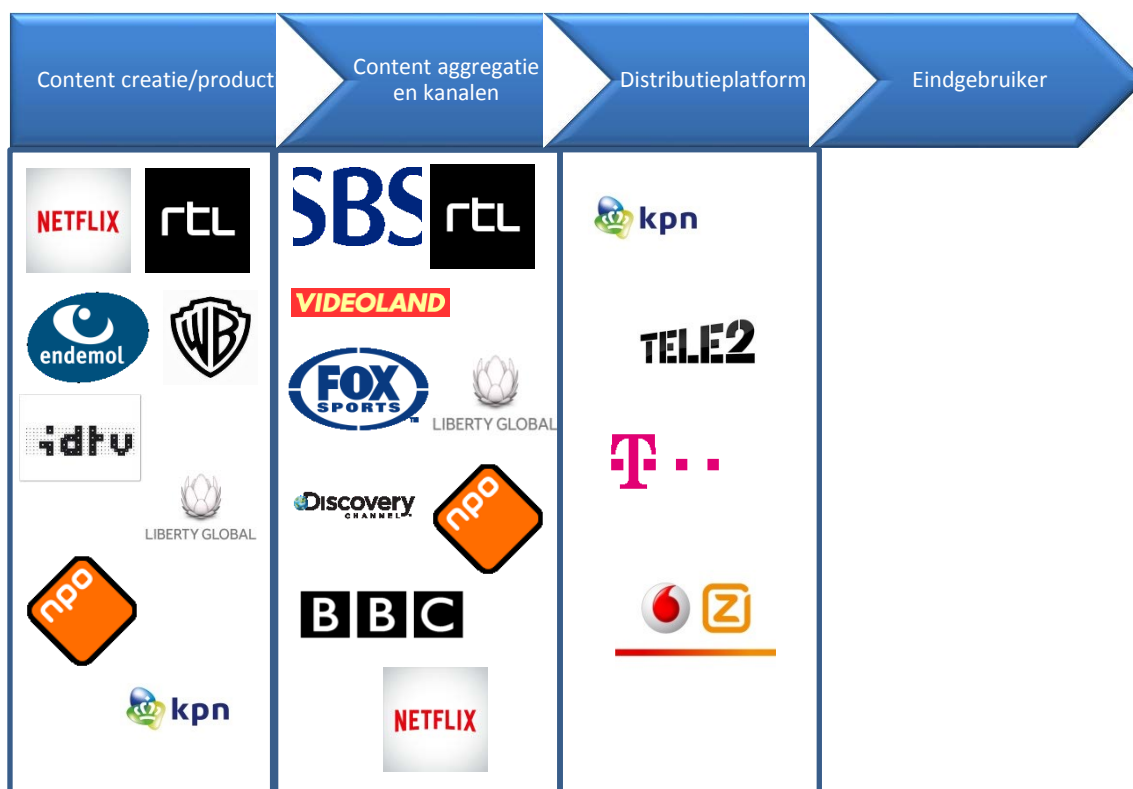


2.3.1 Relatie content-partijen en ISPs

Content kan op twee manieren bij de gebruiker terecht komen:

1. Via de ISP, bijvoorbeeld zoals NPO 1 wordt uitgezonden via lineaire televisie
2. Rechtstreeks via internet (er wordt dan van een *over-the-top-dienst*, OTT, gesproken), het bekendste voorbeeld is Netflix.

Bepaalde content is via beide kanalen beschikbaar. Dat geldt bijvoorbeeld voor NPO, dat de meeste van zijn programma's zowel via televisie als over internet uitzendt. Een overzicht van de verschillende partijen in de keten is te vinden in figuur 4.



Figuur 4: Waardeketen content

2.3.2 De Mediawet

Om ervoor te zorgen dat consumenten toegang hebben tot bepaalde zeer waardevolle content kent de Mediawet een evenementenlijst. Deze lijst bevat evenementen die op een open net uitgezonden moeten worden, zoals de samenvattingen van de Nederlandse Eredivisie. Een open net is een kanaal dat ontvangen kan worden door tenminste 75 procent van alle huishoudens in Nederland.



Er staan ook evenementen op de lijst die alleen op een open net te zien moeten zijn als deze live worden uitgezonden, bijvoorbeeld het WK voetbal en de Olympische Spelen. Aangezien er in Nederland geen ISP is met een marktaandeel van minimaal 75 procent, zal een ISP die de rechten voor content van de evenementenlijst heeft, deze niet exclusief aan zijn klanten ter beschikking kunnen stellen.

Daarnaast kent de mediawet een must-carry-verplichting. Alle televisieaanbieders met meer dan 100.000 abonnees moeten aan deze verplichting voldoen. Dit betekent onder andere dat zij minimaal 30 kanalen in het basispakket moeten opnemen. Bepaalde kanalen, zoals die van de NPO, moeten verplicht deel uitmaken van het pakket.

Behalve als het gaat om premium kanalen is het voor consumenten bij de meeste ISPs niet mogelijk om hun tv-pakket zelf samen te stellen. Hierdoor krijgen zij al bij het afnemen van een basispakket meer kanalen dan het minimumaantal dat voortvloeit uit de Mediawet. Uit onderzoek van het Commissariaat van de Media blijkt dat als consumenten zelf hun eigen tv-pakket zouden kunnen samenstellen hier minder kanalen in zouden worden opgenomen dan nu het geval is.⁵

⁵ <http://www.mediamonitor.nl/tpakketten/televisie-a-la-carte-2016/#>.



3 Invloed van vast-mobiele bundeling en exclusieve content op concurrentie

3.1 Vast-mobiele bundels in Nederland

In deze paragraaf beschrijft de ACM de mogelijke gevolgen van vast-mobiele bundels in Nederland. In paragraaf 3.1.1 geeft de ACM het theoretisch kader waarin de mogelijke voor- en nadelen van bundeling worden beschreven. Paragraaf 3.1.2 beschrijft potentiële marktverstoringen als gevolg van vast-mobiele bundels. In paragraaf 3.1.3 geeft de ACM een overzicht van reacties van marktpartijen op een eerder concept van deze analyse, waarna een conclusie volgt in paragraaf 3.1.4.

3.1.1 Inleiding bundeling

In de economische literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen drie soorten bundeling: i. zuivere bundeling, ii. koppelverkoop en iii. gemengde bundeling. Er is sprake van zuivere bundeling als een afnemer de producten A en B alleen gezamenlijk kan afnemen en de producten A en B niet afzonderlijk verkrijgbaar zijn. In het geval van koppelverkoop kan de afnemer de producten A en B gezamenlijk afnemen, maar is één van de producten ook afzonderlijk verkrijgbaar. Er is sprake van gemengde bundeling als de producten A en B beide apart kunnen worden afgenomen, maar de som van de prijzen van de afzonderlijke producten hoger is dan de prijs voor het gebundelde product.

Bij telecomdiensten is er sprake van gemengde bundeling en koppelverkoop. Quadplay aanbiedingen zijn een voorbeeld van gemengde bundeling waarbij afnemers korting of additionele voordelen krijgen als ze vaste en mobiele diensten afnemen. Koppelverkoop vindt voornamelijk plaats bij vaste telecomdiensten bijvoorbeeld wanneer altijd een internetdienst moet worden afgenomen als de klant een televisiedienst wil kopen of andersom.

Aanbieders bieden hun diensten vaak gebundeld aan omdat het kan leiden tot kostenvoordelen. In het geval van tripleplay pakketten kan door aanbieders bijvoorbeeld worden bespaard op kosten voor zaken als marketing, levering, verkoop en facturatie en kan aan eindgebruikers een korting worden gegeven.

Bij het bundelen van vaste en mobiele diensten zijn de kostenvoordelen voor een aanbieder minder evident. Deze bundeling lijkt voor de aanbieder met name een commerciële overweging die bijdraagt aan het vasthouden van klanten. Voor de afnemer is quadplay aantrekkelijk door de lagere prijs.



In gesprekken met de ACM hebben aanbieders bevestigd dat de introductie van quadplay het overstappen van klanten vermindert. Vast-mobiele bundeling wordt juist ingezet om overstapgedrag te verminderen. Deze relatie tussen bundeling en overstapgedrag van consumenten is ook in de literatuur beschreven.⁶

Naast eventuele kostenvoordelen is een mogelijke verklaring voor bundeling dat het prijsdiscriminatie mogelijk maakt waarmee aanbieders hun winsten willen verhogen en dat het kan leiden tot meer gebruik van diensten. Ook eindgebruikers kunnen hiervan profiteren, maar dat is niet altijd het geval.⁷ Stel dat een groep televisiefanaten een bedrag van 15 euro over heeft voor televisie en 5 euro voor bellen, terwijl dit voor een groep veelbellers andersom is. Als de aanbieder beide producten afzonderlijk voor 15 euro zou aanbieden, zouden alleen de televisiefanaten een televisieabonnement kopen en alleen de veelbellers een abonnement voor vaste telefonie. Door een prijs te vragen van 20 euro voor een bundel kopen beide groepen afnemers alle twee de producten wat leidt tot hogere welvaart, onder de realistische aanname dat de marginale kosten van televisie en vast bellen lager zijn dan respectievelijk €15 en €5.⁸ Als de producten alleen los zouden worden verkocht, zou er sprake zijn van onderconsumptie.

	Televisie	Vast bellen
Televisiefanaten	€15	€5
Veelbellers	€5	€15

Tabel 1: Voorbeeld consumentenwaardering voor verschillende telecomdiensten

Voor bundeling van vaste en mobiele diensten ligt het overigens niet direct voor de hand dat dit positieve effect aan de orde is. Consumenten die bereid zijn voor vast te betalen, nemen over het algemeen ook mobiele diensten af. Bundeling hoeft door aanbieders dus niet te worden ingezet om de vraag te vergroten.

Bundeling en koppelverkoop kunnen ook negatieve effecten hebben op de welvaart als het wordt ingezet door aanbieders met marktmacht om toetreding te beperken of concurrenten uit te sluiten. In deze gevallen kan bundeling worden gebruikt om marktmacht over te hevelen van de ene markt naar de andere markt. Een vereiste daarvoor is wel dat de aanbieder ten minste op een van de markten over marktmacht beschikt. Zolang een aanbieder niet over marktmacht beschikt, zijn er nog andere aanbieders. Afnemers kunnen dan nog in voldoende mate bij andere aanbieders hun losse diensten of bundels afnemen.

⁶ Zie hiervoor o.a. Prince (2012), "The dynamic effects of triple play bundling in telecommunications", Time Warner Cable, *Research program on digital communications*, Report Series Winter 2012. Publicatie is online beschikbaar via: http://twcresearchprogram.org/pdf/TWC_PrinceReport.pdf.

⁷ In zijn algemeenheid kan prijsdiscriminatie zowel voordelig als nadelig zijn voor consumenten als groep.

⁸ In dit voorbeeld is de consument even goed af met en zonder bundeling omdat de prijs voor het product (televisie, vast bellen, of de bundel) dat hij koopt in beide gevallen gelijk is aan zijn waardering.



3.1.2 Mogelijke marktverstoringen als gevolg van vast-mobiele bundeling

i. vast-mobiele bundeling leidt tot minder transparantie

Een belangrijke voorwaarde voor een goed werkende markt is dat er sprake is van transparantie. Dit betekent dat afnemers in staat zijn om de verschillende diensten te kunnen vergelijken op prijs en kwaliteit. Hierdoor kunnen ze een afgewogen keuze maken op basis van de elementen van de dienst die voor hen belangrijk zijn. Een belangrijk gevolg hiervan is dat aanbieders worden gedwongen om aantrekkelijke diensten tegen scherpe tarieven te bieden. Door transparantie worden zij dus gedisciplineerd.

Nu mobiele abonnementen steeds vaker gecombineerd met vaste diensten worden aangeboden, ontstaan er nieuwe proposities. Prijzen vergelijken wordt moeilijker doordat er meer prijspunten ontstaan en de korting geldt voor de combinatie van meerdere producten. Immers, over het algemeen worden de verschillende vaste en mobiele diensten ook nog steeds afzonderlijk van elkaar aangeboden. Daarnaast moeten klanten mobiel en vast tegelijk gaan vergelijken om echt een goede keuze te maken.

Het was voor gebundelde vaste diensten al ingewikkeld om een goede vergelijking te maken vanwege de grote variëteit aan diensten (snelheden, televisiezenders, add-ons). Uit onderzoek van SAMR in opdracht van de ACM blijkt dat ruim tweederde van alle consumenten het lastig vindt om prijzen van bundels goed te vergelijken omdat de producten verschillen.⁹ Wel is het zo dat er voor vaste en mobiele diensten afzonderlijk vaak goede vergelijkingssites beschikbaar zijn waar consumenten het aanbod van meerdere aanbieders kunnen vergelijken. Voor vast-mobiele bundels is dit (nog) niet het geval.

De complexiteit zal met vast-mobiele bundeling nog verder toenemen als de consument ook de mobiele diensten in zijn vergelijking moet betrekken. Behalve dat het aantal prijspunten toeneemt, kan een bundelkorting op verschillende manieren aan de afnemer worden gegeven (bijv. extra televisiezenders of een korting op de rekening). Daarnaast moeten bij vast-mobiele bundeling ook nieuwe parameters in de vergelijking worden betrokken, zoals belminuten, datahoeveelheden en mobiel toestel. Dit alles maakt het nog minder eenvoudig om producten (van verschillende aanbieders) te vergelijken en maakt het mogelijk ook moeilijker om het best passende product van een bepaalde aanbieder te kiezen.

ii. Vermindering concurrentie door toename overstapkosten

Naast transparantie is het belangrijk dat consumenten eenvoudig kunnen overstappen. Als het mogelijk is om zonder grote moeite (en hoge kosten) te wisselen van aanbieder, zijn aanbieders

⁹ SAMR (2016), *Een op de vijf consumenten switcht binnen telecommarkt*, 14 juni 2016, p. 48. Online beschikbaar via ACM.nl <https://www.acm.nl/publicaties/publicatie/16709/Rapportage-consumentenonderzoek-telecommarkt-2016/>.



genoodzaakt om aantrekkelijke diensten tegen scherpe tarieven te bieden. Anders lopen ze immers het risico dat hun klanten zullen switchen naar een concurrerend aanbod.

Als het minder eenvoudig wordt om over te stappen, leidt dit niet alleen tot minder concurrentie tussen bestaande aanbieders, die bijvoorbeeld hogere prijzen kunnen vragen, maar wordt ook potentiële concurrentie belemmerd. Kleinere aanbieders en toetreders zijn immers minder goed in staat om klanten te winnen door het bestaan van overstapdrempels.

Een gevolg van de bundeling van vaste en mobiele diensten is dat overstappen wordt bemoeilijkt. Dit heeft onder meer te maken met de grotere intransparantie zoals hiervoor beschreven. Afnemers moeten immers meer tijd en moeite investeren om een voor hen gunstig aanbod te vinden. Dit leidt tot zoekkosten.

Een andere overstapdrempel is administratief van aard. Als een consument voor een vast-mobiel aanbod wil overstappen naar een andere aanbieder moet hij twee contracten beëindigen en vervolgens twee nieuwe contracten afsluiten. Hoewel de moeite die hiermee gepaard gaat in de praktijk doorgaans meevalt, zien consumenten over het algemeen op tegen dergelijke administratieve rompslomp.

De belangrijkste overstapdrempel voor klanten die een vast-mobiele bundel afnemen is dat ze hun korting of extra diensten verliezen als ze overstappen. Met name in het geval het vaste en het mobiele contract een verschillende looptijd hebben, kan het hierdoor zeer onaantrekkelijk zijn om van aanbieder te wisselen. Zo kan het zijn dat een consument al vele jaren hetzelfde vaste abonnement heeft en dit op maandbasis kan opzeggen. Echter, als hij pas een half jaar geleden een tweejarig mobiel contract heeft afgesloten, zit hij nog vast aan zijn huidige aanbieder. Het is dan niet aantrekkelijk om voor een deel van de bundel over te stappen, omdat hij zijn korting verliest.

Minder overstappers door overstapdrempels is vooral in het belang van grotere aanbieders die hun stevige positie willen behouden. Kleinere aanbieders of toetreders hebben juist belang bij het winnen van klanten in een meer dynamische markt. Dit is moeilijker naarmate het aantal combinaties van vast-mobiele diensten toeneemt. Bovendien hebben kleinere aanbieders nog niet de mogelijkheid gehad om een sterke naam op te bouwen. Hoewel minder overstapedrag niet per se een teken is dat er minder wordt geconcurrerd, vormt het volgens de ACM wel een belemmering voor partijen om toe te treden tot de markt en om te groeien.

iii. Risico dat vast-mobiele bundeling leidt tot minder concurrentie door verzwakking kleinere partijen

Omdat er in aanwezigheid van de huidige toegangsregulering geen sprake is van een partij met een economische machtspositie die zich onafhankelijk van concurrenten en afnemers kan gedragen, zal er geen sprake zijn van uitsluiting via koppelverkoop. Gereguleerde toegang is onder concurrerende voorwaarden beschikbaar.

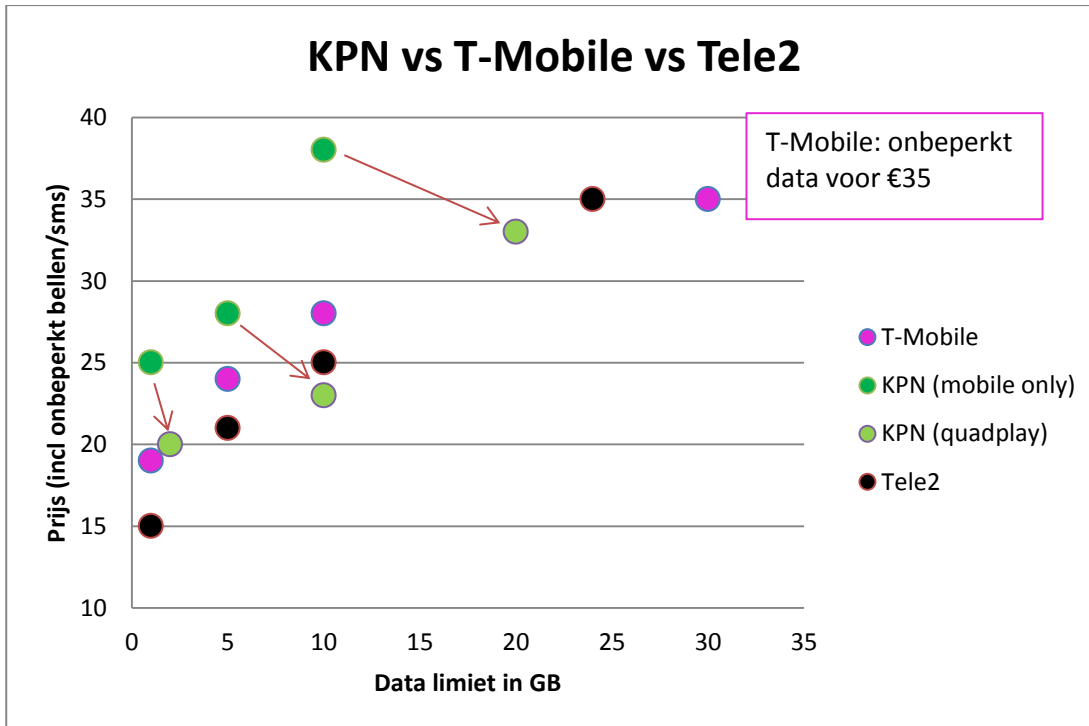


Wel voorziet de ACM naast de hiervoor genoemde problemen nog een ander risico voor concurrentie als gevolg van het toenemende belang van vast-mobiele bundels. Partijen die alleen een mobiel netwerk hebben of partijen die helemaal geen eigen infrastructuur hebben en deze moeten inkopen kunnen namelijk zodanig worden verzwakt dat ze genoodzaakt zijn de markt te verlaten. Immers, partijen die afhankelijk zijn van wholesaletaegang, zoals Tele2 en T-Mobile lopen meer risico en hebben in het algemeen lagere marges dan partijen die eigen netwerken hebben (KPN en Ziggo).

Daarnaast is er een risico dat partijen die maar een heel beperkte eigen telecominfrastructuur hebben, dus bijv. ook geen eigen mobiel netwerk, mogelijk van de markt verdwijnen. Dit kan ertoe leiden dat consumenten die op dit moment profiteren van aantrekkelijke aanbiedingen, op langere termijn, als kleine aanbieders zijn verzwakt of uitgetreden, worden geconfronteerd met hogere prijzen.

De ACM verwacht dat dit een reëel risico is vanwege het toenemend belang van quadplay en de goede uitgangspositie die KPN en VodafoneZiggo daarbij hebben. Er is sprake van een sterke groei van quadplay abonnementen, zoals beschreven in hoofdstuk 2. Dit komt met name voort uit het feit dat quadplay aantrekkelijk is voor gebruikers, vanwege het gemak en de kortingen. Volgens de telecommonitor van de ACM groeide het aantal huishoudens met een vier-in-één pakket in het tweede kwartaal van 2016 met 6% ten opzichte van een kwartaal eerder. Zoals al te zien was in figuur 3, heeft inmiddels ruim een miljoen huishoudens een abonnement waarin vaste en mobiele diensten zijn gebundeld. De ACM ziet hierin de resultaten van marketingacties van telecomaanbieders. Zij stimuleren klanten met aantrekkelijke kortingsacties of extra zenders om alle diensten bij één aanbieder af te nemen. Uit onderstaande figuur 5 blijkt bijvoorbeeld dat consumenten die hun vaste en mobiele diensten bij KPN bundelen, een gunstiger mobiel aanbod krijgen dan mobile-only klanten van KPN. In zijn gebundeld aanbod positioneert KPN zich op een vergelijkbaar niveau als Tele2 en T-Mobile.

De bestaande relaties van aanbieders met een grote klantenbase bieden hen de mogelijkheid om vrij eenvoudig aanvullende diensten aan klanten te bieden. Zij hebben hierdoor een beter vertrekpunt dan kleine spelers of toetreders. Doordat de kleinere aanbieders een kleiner klantenbestand hebben, hebben zij minder kansen om te cross-sellen.



Figuur 5: Prijzen van KPN met en zonder quadplay t.o.v. prijzen T-Mobile en Tele2 (Bronnen: KPN.com, T-Mobile.nl en Tele2.nl dd 22 februari 2017).

Overigens ziet de ACM in de praktijk dat ook voor kleinere aanbieders nog groei mogelijk is. T-Mobile zet met de overname van Vodafone's vaste diensten in op quadplay en zal naar verwachting ook op vast gaan groeien. In de afgelopen twee kwartalen wist T-Mobile al een sterke groei op mobiel (postpaid klanten) te realiseren. Daarnaast maakt T-Mobile winst in Nederland. Die is wel teruggelopen, vermoedelijk als gevolg van het streven naar meer marktaandeel. Verder blijkt uit de Telecommonitor van de ACM dat Tele2 momenteel snel marktaandeel wint. Tele2 maakt wel verlies op mobiel, maar is nog maar een paar jaar bezig. Tele2 doet nog veel investeringen op dit moment.

Een andere aanwijzing dat het risico op dit moment nog beperkt is, komt voort uit het feit dat mobiele diensten (dus mobiele telefonie en mobiel internet) vooralsnog geen substituut voor vaste diensten zijn. Het merendeel van de consumenten neemt zowel vaste als mobiele diensten af. Om die reden heeft de ACM geconcludeerd dat vast en mobiel tot verschillende relevante markten behoren. Vooralsnog worden er ook nog volop diensten aangeboden waarin vast en mobiel niet zijn gecombineerd en vindt er vanuit deze producten nog disciplinerende plaats op vast-mobiele bundels.



3.1.3 Reacties op de consultatie

In de consultatie hebben betrokken partijen gereageerd op de door de ACM gesignaleerde mogelijke marktverstoringen. Er zijn op het gebied van vast-mobiele bundeling niet direct andere verstoringen aangedragen. In de reacties is door partijen met name naar voren gebracht in welke mate zij de risico's op marktverstoringen al dan niet onderschrijven. KPN en VodafoneZiggo plaatsen daarnaast vraagtekens bij het belang van de bundels met vaste en mobiele diensten. Volgens hen zal een groot deel van de markt vaste en mobiele diensten los van elkaar blijven afnemen.

Transparantie

In de meeste reacties wordt bevestigd dat de transparantie afneemt door het bundelen van vaste en mobiele diensten. Wel klinken er twijfels door of dit daadwerkelijk tot problemen leidt. Nederlandse consumenten zijn volgens een aantal partijen erg goed in het online vergelijken van verschillende producten. KPN benadrukt daarnaast dat een consument zich bij vast-mobiele bundels maar één keer hoeft te oriënteren in plaats van twee keer (voor vaste en mobiele diensten afzonderlijk).

De ACM stelt op basis van de reacties vast dat een gebrek aan transparantie niet het grootste risico is van vast-mobiele bundeling. Wel is het volgens de ACM nuttig als consumenten op onafhankelijke vergelijkingssites op termijn ook vast-mobiele bundels kunnen vergelijken, als deze trend verder doorzet.

Overstapdrempels

De meeste partijen geven in hun reactie op de consultatie aan dat overstapdrempels een belangrijk risico vormen. Het algemene beeld uit de reacties is dat vast-mobiele bundeling het overstapgedrag van consumenten beperkt. Door verschillende partijen worden daarnaast nog concrete andere voorbeelden van overstapdrempels aangedragen. RTL, die aangeeft dat hij de analyse van de ACM deelt en stelt dat deze drempels inderdaad in het voordeel zijn van grotere aanbieders, wijst op een aantal praktische en technische aspecten, zoals het wisselen van wachtwoord, apparatuur, set-topboxen en emailadressen bij de overstap naar een andere aanbieder. Tele2 noemt drempels die specifiek aan de overstap bij vast-mobiele bundels zijn gekoppeld, zoals onduidelijkheid over de contractstermijn, onzekerheid over levering en betrouwbaarheid van de overstap en verlies van kortingen en exclusieve content.

Hieraan gerelateerd wijst Tele2 erop dat mobiel niet is opgenomen in de overstapservice, die tussen de verschillende aanbieders is geïmplementeerd. Als een afnemer van een vast-mobiele bundel wil overstappen, zijn er nu twee overstapprocessen noodzakelijk die niet op elkaar zijn afgestemd. De kans op fouten neemt hierdoor toe. NLConnect¹⁰ suggereert in dit verband dat er voor overstappen van vast-mobiele bundels afspraken gemaakt zouden moeten worden tussen aanbieders, over hoe

¹⁰ De vereniging NLConnect heeft dertien leden die diensten leveren over glasvezel- of kabelnetwerken. De vereniging vertegenwoordigt een groot aantal kleinere ISPs.



om te gaan met mogelijke verschillende doorlooptijden van vaste en mobiele contracten.

KPN en VodafoneZiggo stellen in hun reacties dat een afname van overstapgedrag door consumenten niet perse als een gebrek aan concurrentie moet worden gezien. Een belangrijke verklaring voor een afname van overstappende afnemers is volgens hen een toename van klanttevredenheid, waardoor de noodzaak om te switchen bij afnemers ontbreekt.

De ACM zal de mate van overstap ook de komende tijd blijven volgen en als zij vaststelt dat zich daadwerkelijk problemen voordoen, nagaan hoe zij drempels kan verlagen.

Minder concurrentie door verzwakking kleinere partijen

In reacties op de consultatie wordt door bijna alle aanbieders stil gestaan bij de relatie tussen wholesaletoeegang en de mate waarin zich eventueel problemen kunnen voordoen. KPN en VodafoneZiggo benadrukken dat er toegang is op KPN's netwerk waardoor het door de ACM beschreven risico door hen niet wordt herkend. Volgens hen zijn ook partijen die afhankelijk zijn van wholesaletoeegang goed in staat om quadplay aan te bieden.

Kleinere partijen, die deze toegang juist afnemen, bevestigen de door de ACM geschetste risico's. Online geeft aan dat de verticaal geïntegreerde partijen met eigen netwerk een andere kostenstructuur hebben dan de toegangsvragers. Voor die laatste groep zijn de bruto marges lager doordat ze met hogere variabele kosten kampen. Bovendien zijn toetredingsdrempels gegroeid door de opkomst van quadplay, aangezien nieuwe partijen meer diensten moeten inkopen dan voorheen.

NLConnect benadrukt overigens dat het voor kleine partijen met een vast netwerk ook niet eenvoudig is om te onderhandelen met mobiele partijen.

De ACM heeft specifiek op dit onderwerp weinig concrete nieuwe aanknopingspunten ontvangen van marktpartijen, maar ziet als gevolg van dit punt het grootste risico voor concurrentie op lange termijn. De ACM meent dat KPN en VodafoneZiggo te gemakkelijk verwijzen naar de toegang die KPN zou bieden, zelfs als de ACM geen toegangsverplichtingen zou opleggen. Dit terwijl de ACM geregeld signalen ontvangt dat afnemers zelfs bij gereguleerde toegang nog steeds moeite hebben om concurrentiekracht uit deze toegang te putten, onder meer vanwege noodzakelijke nadere afstemming en kostbaar overleg in relatie tot de omvang van de klantenbase. De ACM zal de positie van kleinere partijen en het risico op verzwakking daarvan nauwgezet volgen. Bovendien zal dit onderwerp een belangrijke rol spelen in de marktanalyse ontbundelde toegang die de ACM op dit moment uitvoert. In die marktanalyse gaat de ACM na of het ook in de komende jaren noodzakelijk is om wholesaletoeegang via regulering te waarborgen.



3.1.4 Conclusie

Op basis van het voorgaande stelt de ACM vast dat de bundeling van vaste en mobiele diensten voordelig voor consumenten kan zijn, vooral omdat ze een korting krijgen op het geheel aan diensten. Voor aanbieders lijkt de belangrijkste afweging voor het aanbieden van quadplay dat het helpt om klanten te binden. Immers in de eerste plaats wordt de markt minder transparant door de introductie van vast-mobiele bundels. Een groter risico zijn de hogere overstapdrempels, met name omdat consumenten hun korting verliezen als ze voor een deel van de diensten overstappen.

Het grootste risico is dat kleinere aanbieders mogelijk verzwakt worden of genoodzaakt zijn uit te treden als gevolg van quadplay. Deze partijen zijn vaak deels aangewezen op de infrastructuur van andere aanbieders waardoor ze meer moeite hebben een concurrerend aanbod te doen. Hoewel we op dit moment zien dat ook kleinere aanbieders nog weten te groeien, omdat er nog steeds veel losse diensten worden verkocht, komt hun positie op termijn mogelijk onder druk te staan. De ACM zal deze ontwikkelingen dan ook nauwgezet volgen. Voorkomen moet worden dat de voordelen van bundeling op korte termijn, zoals lagere prijzen en extra diensten, uiteindelijk verdwijnen als kleinere concurrenten worden verzwakt en in het ongunstigste scenario de markt zelfs verlaten. Dit is vanuit het oogpunt van concurrentie geen wenselijke uitkomst, omdat het zal leiden tot hogere prijzen. De ACM zal hier in de lopende marktanalyse ontbundelde toegang aandacht aan besteden.

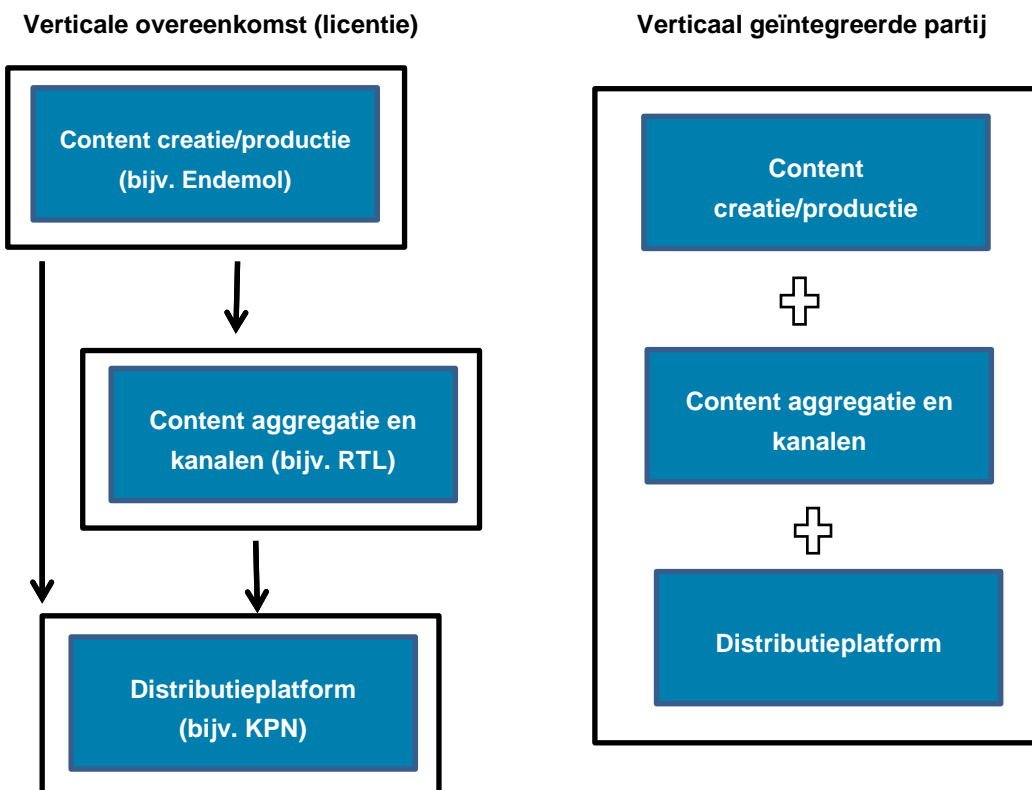


3.2 Verticale relaties van internet/tv-aanbieders met content

In deze paragraaf beschrijft de ACM de mogelijke gevolgen voor concurrentie van exclusieve content gegeven de huidige marktsituatie in Nederland. Paragraaf 3.2.1 start met het theoretisch kader over verticale relaties. In paragraaf 3.2.2 wordt de aannemelijkheid van een drietal marktuitskomsten door exclusieve content geanalyseerd. In paragraaf 3.2.3 geeft de ACM een overzicht van reacties van marktpartijen op een eerder concept van deze analyse. De conclusie volgt in paragraaf 3.2.4.

3.2.1 Inleiding verticale relaties

Om content aan te kunnen bieden heeft een ISP twee opties. De ISP kan een (verticale) overeenkomst sluiten met een contentaanbieder of de ISP kan zelf content produceren. In het geval van een overeenkomst moet een ISP een uitzendlicentie overeenkomen met een contentaanbieder. Contentaanbieders kunnen producenten zijn zonder eigen afzetkanalen, maar ook zendergroepen zoals RTL, SBS en NPO. Deze zendergroepen bieden hun content vaak aan in pakketten van meerdere zenders. Als een ISP binnen het concern zelf content produceert, is er sprake van een verticaal geïntegreerde aanbieder (zie figuur 6). Dit kan bijvoorbeeld door een overname van of fusie met contentproducenten of contentdistributeurs. Een ISP kan echter ook zelfstandig activiteiten gaan ontplooiën om content te produceren. In beide gevallen is er sprake van een verticaal geïntegreerde partij die actief is op de wholesalemarkt als contentaanbieder en als distributieplatform.



Figuur 6: Verticale relatie vs. verticale integratie



Verticale overeenkomsten nader beschouwd

Sommige verticale overeenkomsten kunnen negatieve gevolgen hebben voor de mededinging. Een exclusiviteitsbeding tussen een ISP en een contentaanbieder zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot afzwakking van de concurrentie tussen zowel contentaanbieders als ISPs.

Verticale overeenkomsten zijn doorgaans echter minder snel mededingingsbeperkend dan afspraken tussen concurrenten (horizontale overeenkomsten). Verticale afspraken hebben bovendien vaak ook positieve gevolgen voor de concurrentie en consumenten. Zij kunnen bijvoorbeeld de economische efficiëntie binnen een productie- of distributieketen bevorderen door een betere coördinatie tussen ondernemingen mogelijk te maken. In het bijzonder kunnen zij tot een vermindering van de transactie- en distributiekosten van de partijen leiden en tot een optimalisering van de hoogte van hun verkoop en investeringen.¹¹

Een zelfstandige contentaanbieder zal over het algemeen een prikkel hebben om meerdere licenties te verstrekken, omdat deze belang heeft bij het bereiken van een zo groot mogelijk publiek. Hij beschikt immers niet over een eigen distributiekanaal. Hoe groter zijn bereik, des te meer hij de waarde van zijn content kan verhogen. Daarnaast is het juist in het belang van een contenteigenaar dat er meerdere ISPs actief zijn op de markt, zodat de onderhandelingsmacht niet volledig in handen ligt bij één of twee ISPs. De prikkels voor zelfstandige contentaanbieders lijken dus over het algemeen goed te liggen. Desalniettemin kan een contentaanbieder toch besluiten om een exclusieve overeenkomst aan te gaan met een ISP. Dit zal hij doen als de ontvangen prijs groter is dan de inkomsten die hij zou ontvangen als hij de licentie aan meerdere ISPs zou verstrekken zonder deze exclusiviteit. Bij het verstrekken van licenties voor sportcontent worden veelal licenties verstrekt waarin exclusiviteitsbedingen zijn opgenomen. In mindere mate zien we dit bij licenties voor (premium) films en series. Als de content exclusief aan een partij zonder eigen distributieplatform wordt verstrekt dan zal deze partij met één of meerdere ISPs een doorgiftecontract moeten afsluiten, zodat consumenten de content kunnen ontvangen. In zo'n situatie kan het voorkomen dat (kleine) ISPs toch besluiten om de content niet in te kopen vanwege hoge doorgiftetarieven.

Verticale overeenkomsten kunnen door de ACM worden beoordeeld op grond van artikel 6 van de Mededingingswet en/of artikel 101 VWEU.

Verticale integratie nader beschouwd

Een verticaal geïntegreerde ISP zal eerder dan een zelfstandige contentaanbieder de prikkel hebben om content exclusief aan zich te binden, om klanten van andere ISPs te overtuigen om vanwege deze content over te stappen. Een ISP verliest dan op korte termijn inkomsten doordat hij de content niet meer aan concurrenten verkoopt. Maar hij gaat er wel vanuit dat de inkomsten op de langere termijn hoger zullen zijn doordat hij extra klanten op zijn eigen netwerk kan aantrekken.

¹¹ Mededeling van de Europese Commissie van 19 mei 2010, Richtsnoeren inzake verticale beperkingen, Pb 2010/C 130/01 (hierna: Richtsnoeren Verticale beperkingen).



Als een ISP content bemachtigt door een overname of fusie met een contentaanbieder, dan kan een beoordeling door de ACM hiervan plaatsvinden langs de kaders die de Europese Commissie geeft in haar Richtsnoeren niet-horizontale fusies.¹² Beschikt een ISP al over eigen content en heeft deze verticaal geïntegreerde aanbieder een dominante positie op één van de markten waarop hij actief is, dan kan de ACM gedragingen van deze ISP aan de hand van artikel 24 Mw of artikel 102 VWEU en de Richtsnoeren over uitsluitingsgedrag beoordelen op de vraag of er sprake is van misbruik van een economische machtspositie.¹³

3.2.2 Mogelijke marktuitskomsten als gevolg van exclusieve content

Zoals reeds in paragraaf 2.3 beschreven, is op dit moment in Nederland de meeste content voor alle ISPs beschikbaar. Een uitzondering hierop is de content van HBO die per 1 januari 2017 alleen nog exclusief beschikbaar is voor klanten van Ziggo.¹⁴

In het vervolg van deze paragraaf zal de ACM met name ingaan op exclusiviteit en tot welke van de drie onderstaande marktuitskomsten dit kan leiden:

- i. Toename van concurrentie**
- ii. Uitsluiting**
- iii. Hogere prijzen**

Zelfs als er geen sprake is van een exclusiviteitsbeding en de content voor alle partijen toegankelijk is, kunnen significante prijsverhogingen ervoor zorgen dat het met name voor kleine partijen niet meer rendabel is om deze content in te kopen. De ACM heeft signalen van partijen ontvangen die zeggen met prijsstijgingen geconfronteerd te worden. Dit is volgens kleine aanbieders nu al een probleem. Een aantal van deze partijen die de ACM in het kader van dit onderzoek heeft gesproken, is bovendien van mening dat de grotere ISPs meer ruimte krijgen van zendergroepen tijdens de contractonderhandelingen vanwege hun grote volumes. Tot dusver heeft de ACM hier nog onvoldoende concrete informatie over ontvangen om in de analyse te betrekken.

i. Exclusieve content leidt tot meer concurrentie

Het kunnen aanbieden van exclusieve content door ISPs kan een positief effect hebben op de concurrentieverhoudingen op de markt. Dit komt doordat exclusieve content een ISP de mogelijkheid

¹² Mededeling van de Europese Commissie, Richtsnoeren voor de beoordeling van niet-horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen, Pb 2008 C 265/6.

¹³ Mededeling van de Europese Commissie, Richtsnoeren betreffende de handhavingsprioriteiten van de Commissie bij de toepassing van artikel 82 (nu 102) van het EG-Verdrag op onrechtmatig uitsluitingsgedrag door ondernemingen met een machtspositie, Pb 2009, C 45/7.

¹⁴ <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/11/01/hbo-series-naar-nieuw-kanaal-exclusief-voor-klanten-ziggo-a1529603>.



biedt om zich te onderscheiden van de rest van de markt. Dit kan in ieder geval op de korte termijn ten goede komen aan consumenten, omdat het zorgt voor meer concurrentie tussen partijen. Door het kiezen voor exclusiviteit zal de desbetreffende ISP op de retailmarkt marktaandeel moeten winnen om het verlies aan inkomsten op de wholesalemarkt te compenseren. De rest van de markt zal hier op reageren (bijvoorbeeld met prijsverlagingen of door ook extra content aan te bieden) waardoor de concurrentie verder zal toenemen. Voor consumenten zou dit bijvoorbeeld kunnen betekenen dat de hoeveelheid beschikbare content op de markt toeneemt tegen mogelijk aantrekkelijkere prijzen dan voorheen. Dit is momenteel tot op zekere hoogte ook in de praktijk terug te zien op de markt. Verschillende ISPs hebben het aanbod aan content in het basispakket uitgebreid met ingekochte content of eigen producties. De content wordt bovendien ook steeds vaker via non-lineaire kanalen beschikbaar gesteld aan consumenten.

ii. Exclusieve content leidt tot uitsluiting

Het exclusief aanbieden van content door een ISP zou kunnen leiden tot uitsluiting en daarmee uiteindelijk zelfs tot uittreding van ISPs die deze content niet (meer) tot hun beschikking hebben. Dit kan gebeuren als ISPs niet in staat zijn om het ontbreken van belangrijke content op enige wijze te compenseren. Vooral kleine ISPs lopen dit risico. Het gevolg is dat consumenten op termijn uit minder ISPs kunnen kiezen en de concurrentie op de markt afneemt. Voor hier sprake van kan zijn moet de (verzameling) content die een ISP exclusief tot zijn beschikking heeft *must have* zijn. Er zijn verschillende opvattingen over wanneer er sprake is van *must have* content. Een mogelijke definitie van *must have* content is (een verzameling) content die ISPs nodig hebben om de concurrentie op de markt aan te kunnen gaan. Het niet hebben van deze content zorgt er voor dat een ISP in grote mate in zijn concurrentievermogen wordt aangetast. In het uiterste geval zou dit tot uittreding van de betreffende ISP kunnen leiden.

De vraag er sprake is van *must have* content, moet per zaak worden geanalyseerd. Bovendien kan dit in de loop der tijd veranderen. Uit gesprekken met marktpartijen, maar ook uit rapporten van buitenlandse toezichthouders zoals Ofcom¹⁵ blijkt dat er vooral in het geval van live sport sprake kan zijn van *must have* content. De enige ISP die op dit moment in het bezit is van de uitzendrechten/licenties van sportcontent is Ziggo binnen het Liberty Global concern. Zoals reeds beschreven, wordt deze content ook beschikbaar gemaakt voor klanten van andere ISPs via het premium kanaal *Ziggo Sport Totaal*. Dit kanaal beschikt bovendien over meer sportcontent dan het *Ziggo Sport* kanaal dat niet voor klanten van andere ISPs beschikbaar is. Uit onderzoek van Telecompaper blijkt dat voor 14% van Ziggo klanten *Ziggo Sport* een reden was om niet te switchen naar een andere aanbieder.¹⁶ Volgens Ziggo geeft 20% van nieuwe klanten aan dat *Ziggo Sport* een

¹⁵ Ofcom (2015), "Review of the pay TV wholesale must-offer obligation".

¹⁶ <http://www.telecompaper.com/achtergrond/ziggo-sport-voor-14-ziggo-klanten-reden-om-te-blijven--1128445>.



reden is voor de overstap naar Ziggo.¹⁷ *Ziggo Sport* en *Ziggo Sport Totaal* hebben tot nu toe echter niet tot een significante verschuiving op de televisiemarkt geleid.

Wat betreft premium film content, is alleen de content van HBO op dit moment exclusief te bekijken bij één ISP, namelijk Ziggo. Of de content van HBO als *must have* kan worden aangemerkt, hangt af van de mate waarin klanten zullen overstappen naar Ziggo om HBO te kunnen behouden. Op dit moment is het nog te vroeg om het effect hiervan op de marktverhoudingen te zien. Pas vanaf 1 januari 2017 biedt Ziggo HBO exclusief aan zijn klanten aan. De ACM signaleert al wel dat andere ISPs reageren op de nieuwe situatie. KPN lijkt zijn klanten bijvoorbeeld te compenseren voor het wegvallen van HBO door zijn zenderaanbod in het pluspakket uit te breiden met extra content.¹⁸ Andere ISPs waaronder Delta¹⁹ en Sparql²⁰ compenseren het wegvallen van HBO in hun zenderaanbod met prijsverlagingen en/of vervanging door andere content (bijv. *Film1* en *Fox Eredivisie*).

Het is ook mogelijk dat bepaalde content op zichzelf niet als *must have* content beschouwd wordt, maar in combinatie met andere content wel. Naarmate een ISP steeds meer content verwerft, wordt de kans groter dat een totaalpakket als *must have* kan worden aangemerkt. Een ISP kan zoveel belangrijke contentrechten exclusief verwerven dat het voor klanten alleen nog maar aantrekkelijk is om hun diensten bij deze ISP af te nemen. De macht die deze ISP heeft op de contentmarkt kan bovendien tot een versterking van zijn positie op aanpalende markten leiden. Als een ISP meer content van dezelfde soort verwerft (bijv. sport of film), wordt het risico groter dat er sprake is van een machtspositie die hij kan misbruiken. Verticale integratie tussen contenteigenaren/ producenten en een ISP versterkt dit risico.

De ACM acht het op dit moment niet aannemelijk dat in de huidige marktsituatie de content die exclusief wordt aangeboden door ISPs zal leiden tot uitsluiting en daarmee tot uittreding van partijen.

iii. Exclusieve content leidt tot hogere prijzen

Een derde mogelijk gevolg van exclusieve content is dat het aanbieden hiervan leidt tot hogere prijzen voor consumenten. Exclusiviteit geeft namelijk een aanzienlijke productdifferentiatie waardoor de concurrentie in de markt afneemt. Aangezien content voornamelijk gebundeld wordt aangeboden met andere diensten van ISPs, heeft dit ook invloed op de concurrentie tussen ISPs op meerdere markten.

Een mogelijk bijkomend effect is dat de afstemming van vraag en aanbod op de markt negatief beïnvloed wordt. Consumenten kunnen niet meer bij alle ISPs de content ontvangen die zij willen

¹⁷ Liberty Global, Press release Fiscal 2015 Fixed Income Release, https://www.ziggo.com/resources/documents-new/Quarterly_Reports/Ziggo-Fixed-Income-Q4-2015-Report-Final.pdf.

¹⁸ <https://www.telecompaper.com/nieuws/kpn-breidt-pluspakket-uit-voor-wegvallen-hbo--1172663>.

¹⁹ Zie website Delta via <https://www.delta.nl/over-delta/nieuws/consument-over-delta/hbo-stopt-bij-delta>.

²⁰ Zie website Sparql via <http://sparql.nl/nieuwe-abonnementen-voor-2017.html>.



zien. Dit is vooral een probleem voor de klanten van ISPs die ook behoefte hebben aan de content die alleen bij een concurrent van hun huidige aanbieder te zien is. Het is niet aannemelijk dat een consument overlappende abonnementen zal afsluiten bij meerdere ISPs om de content te kunnen krijgen die hij wil zien. Dit kan leiden tot een verlies aan consumentenwelvaart.

3.2.3 Reacties op consultatie

In de consultatie hebben betrokken partijen gereageerd op de door de ACM gesignaleerde mogelijke marktuitskomsten als gevolg van exclusieve content. Partijen hebben met name naar voren gebracht in welke mate zij de geschetste marktuitskomsten aannemelijk vinden. Door marktpartijen zijn geen andere marktuitskomsten aangedragen die door de ACM onderzocht moeten worden. Het scenario dat exclusieve content leidt tot uitsluiting zou volgens meerdere partijen door de ACM verder onderzocht moeten worden. Verder zijn de meeste partijen het er over eens dat kleine ISPs in de onderhandelingen met aanbieders van content een slechtere positie hebben dan grotere ISPs. Het aanbod van content partijen is volgens afnemers als Tele2, CAIW en de partijen binnen NLConnect ingericht naar de behoeftes van de grote afnemers, waardoor zij vaak geconfronteerd worden met een 'take it or leave it' aanbod. Bovendien kunnen grote partijen aanspraak maken op volumekortingen, maar kleine partijen niet. RTL heeft in zijn reactie laten weten dat hij er belang bij heeft dat zijn zenders zo breed mogelijk in de markt worden uitgezonden en dat kleine ISPs hiervoor ook belangrijk zijn.

Pro-competitief

De meeste marktpartijen hebben in hun reactie aangegeven dat zij zich niet kunnen vinden in de door ACM geschetste marktuitskomst dat exclusieve content leidt tot meer concurrentie. Ze zijn van mening dat, door hun schaal en financiële middelen, alleen KPN en VodafoneZiggo, aantrekkelijk zijn voor contentaanbieders om exclusieve overeenkomsten mee te sluiten. Beide zullen volgens de meeste andere partijen ook beter in staat zijn om bij het ontbreken van bepaalde content klanten te compenseren door middel van bijvoorbeeld prijsverlagingen of extra content. Volgens KPN is het niet goed voor de concurrentie op de markt als een verticaal geïntegreerde partij exclusieve rechten van premium content bezit. VodafoneZiggo is echter van mening dat exclusieve content op dit moment een pro-competitieve werking heeft op de markt en dat dit in de toekomst ook de meest waarschijnlijke marktuitskomst zal zijn. RTL spreekt in zijn reactie zijn sterke twijfels uit bij het idee dat de beschikbare hoeveelheid content voor consumenten zal toenemen doordat ISPs gaan concurreren op content. Volgens RTL zal exclusiviteit met name zorgen voor een verschraving van het aanbod aan content, omdat content voor consumenten niet meer via alle ISPs ontvangen kan worden.

Uitsluiting

In hun reactie op de consultatie hebben CAIW, Tele2 en NLConnect aangegeven dat het vooral de



kleine partijen zijn die op termijn gedwongen zullen worden om uit te treden, omdat zij niet in staat zijn om te concurreren met KPN en VodafoneZiggo wat betreft het aanbieden van exclusieve content. T-Mobile sluit zich hier in zijn reactie in zekere mate bij aan. Bovendien stelt T-Mobile dat het risico op uitsluiting breder is dan het onvoldoende kunnen aanbieden van content, maar dat dit in combinatie met de effecten van vaste-mobiele bundeling tot verdere marginalisatie zal leiden van kleine partijen. In zijn reactie stelt KPN dat dit niet alleen een realistische marktuitsluiting voor kleine partijen is, maar dat dit geldt voor alle concurrenten van een ISP die in het bezit is van exclusieve *must have* content. Zo'n ISP heeft volgens KPN namelijk de prikkel om concurrenten uit te sluiten om nieuwe tripleplay en quadplay klanten aan te trekken en huidige klanten te behouden. KPN kan zich daarom niet vinden in de bevinding van de ACM dat het op dit moment niet aannemelijk is dat in de huidige marktsituatie exclusieve content zal leiden tot uitsluiting en daarmee tot uittreding van partijen. De ACM had volgens KPN ook meer mogen kijken naar de aanwezige prikkels voor ISPs om concurrentie van andere partijen te beperken.

VodafoneZiggo heeft in zijn reactie op de consultatie aangegeven dat hij het niet aannemelijk acht dat exclusieve content tot uitsluiting zal leiden. Dit is met name omdat er op de Nederlandse markt voor televisie geen sprake is van een partij met een machtspositie. Volgens VodafoneZiggo is er op dit moment sprake van een concurrerende markt waarin partijen in staat zijn om sterk op elkaars vernieuwde proposities te reageren. De inkoopvoordelen die aan hem worden toegeschreven omdat hij deel uitmaakt van een internationaal concern zouden ook moeten worden toegeschreven aan partijen als T-Mobile en Tele2. De evenementenlijst is volgens VodafoneZiggo tevens een effectief middel om ervoor te zorgen dat *must have* content niet exclusief bij één ISP te zien is.

Overigens meent de ACM dat hoewel T-Mobile en Tele2 inderdaad deel uitmaken van internationale concerns, zij op de Nederlandse markt met content niet dezelfde slagkracht hebben als VodafoneZiggo. In dit rapport staat de ACM uitgebreider stil bij de positie van Liberty Global, omdat deze teleco-aanbieder daadwerkelijk een belangrijke hoeveelheid content in eigen bezit heeft. Hoewel VodafoneZiggo in zijn reactie stellig beschrijft dat er volgens hem geen problemen zijn, zou er volgens de ACM op het gebied van content wel degelijk een concurrentieprobleem kunnen ontstaan naarmate een partij meer content verwerft of de voorwaarden waartegen content wordt doorverkocht, verslechteren. Overigens zal het er volgens de ACM niet toe leiden dat KPN door VodafoneZiggo van de markt wordt gedrukt, zoals KPN lijkt te suggereren.

Hogere prijzen

De meeste partijen geven in hun reactie op de consultatie aan dat exclusieve content op termijn zal leiden tot prijsverhogingen, zoals door de ACM in het derde scenario is beschreven. Een ISP die exclusieve contentrechten in bezit heeft, is volgens T-Mobile in staat om op termijn de prijzen te verhogen door vermindering van concurrentie op de markt. Partijen als Tele2, CAIW en NLConnect komen met vergelijkbare reacties. Volgens NLConnect zullen consumenten overlappende contracten



moeten nemen als content niet bij alle partijen aanwezig is. CAIW is net als NLConnect echter van mening dat consumenten geen overlappende contracten zullen nemen. Door het groeiende belang van content zullen de prijzen voor het inkopen van content stijgen en op termijn doorberekend worden aan de consument. Dit zal ten koste gaan van de consumentenwelvaart. Ook KPN denkt dat de kosten van content doorberekend zullen worden aan de consument via een stijging van de prijzen van bundels. Een ISP die in het bezit is van exclusieve contentrechten zal een sterke positie verwerven als andere partijen niet in staat zijn om het aanbod te evenaren en kan daardoor op termijn de prijzen verhogen. VodafoneZiggo stelt in zijn reactie dat exclusieve content niet tot prijsverhogingen zal leiden, omdat er sprake is van een sterk concurrerende marktsituatie. Hierdoor hebben ISPs niet de ruimte om de prijs te verhogen.

De ACM kan zich niet vinden in de redenering van VodafoneZiggo dat de consument uiteindelijk niet de rekening zal betalen voor de stijgende kosten voor content. ISPs zullen deze kosten willen terugverdienen. Zeker als het aanbieden van exclusieve content geen garantie is dat er nieuwe klanten zullen worden aangetrokken, zoals VodafoneZiggo stelt, is het aannemelijk dat prijsverhogingen nodig zullen zijn om de kosten terug te verdienen. Overigens verhoogt VodafoneZiggo de prijzen voor zijn vaste diensten per 1 juli 2017 mede onder verwijzing naar de hogere kosten voor series, films en sport op tv.²¹

Toekomst en oplossingen

Alle partijen zijn het er in hun reactie op de consultatie over eens dat als de ACM in de toekomst wil bepalen tot welke marktuitskomst exclusieve content zal leiden, zij de markt goed in de gaten moet houden. De ACM moet alert zijn op mogelijke uitsluitingseffecten en actief daarop reageren. Volgens KPN zal hiervoor bepaald moeten worden of exclusieve content als essentieel kan worden gekwalificeerd vanuit het oogpunt van de consument. Zo'n onderzoek zou eens in de zoveel tijd herhaald moeten worden om tijdig in te kunnen grijpen als er sprake blijkt te zijn van concurrentiebeperkende effecten. Volgens T-Mobile zal er door de ACM bijvoorbeeld ook bekeken moeten worden wat het effect van content is op het overstapgedrag van consumenten. Tele2 geeft in zijn reactie aan dat de ACM zou moeten onderzoeken of het mogelijk is om contentleveranciers ertoe te bewegen om diensten rechtstreeks aan consumenten aan te bieden. Daarnaast zou het volgens Tele2 helpen als de evenementenlijst regelmatig zou worden bijgewerkt. Hiervoor zou de ACM eventueel ook aanvullingen kunnen aandragen bij het Ministerie van OC&W.

Eventuele schadelijke marktuitskomsten zouden volgens NLConnect voorkomen dan wel opgelost kunnen worden door een algemene *must offer* bepaling op te nemen in de Nederlandse Mediawet, zodat *must have* content op non-discriminatoire wijze aangeboden wordt. NLConnect vraagt de ACM om een afwegingskader op te stellen rondom exclusieve content, waarbij de HBO-content als casus

²¹ Zie website Ziggo, <https://www.ziggo.nl/tarieven/prijswijzigingen/>.



kan dienen. Ook Tele2 en KPN pleiten ervoor dat de ACM een concreet kader voor *must have* content ontwikkelt. KPN pleit er bovendien net als NLConnect voor dat aanbieders van premium content toegang moeten verlenen tot die content aan andere geïnteresseerde distributeurs.

Quantis Electronics, een fabrikant van consumentenelektronica (o.a. decoders, CI+ modules en audioapparatuur), stelt in zijn reactie voor dat transparantie in de tariefopbouw en ontbundeling nodig zijn om versnelde en duurzame concurrentie op de Nederlandse markt te realiseren. Consumenten zouden volgens Quantis Electronics moeten kunnen kiezen uit losse diensten en hun eigen bundel moeten kunnen samenstellen al zou dit betekenen dat zij diensten bij meerdere ISPs afnemen. Hiervoor is het onder andere nodig dat er een vrije markt is voor hardware en smartcards en dat de kosten voor gebundelde diensten transparant gemaakt worden. Dit geldt ook voor de wijze waarop de kortingen zijn opgebouwd voor alles-in-1 bundels. Premium content zou volgens Quantis Electronics ook los verkrijgbaar moeten zijn voor consumenten via OTT-diensten.

3.2.4 Conclusie

De door partijen aangedragen redenen waarom exclusieve content niet zal leiden tot een pro-competitieve marktuitskomst ziet de ACM met name als risico's op de langere termijn. Op de korte termijn denkt de ACM dat het aannemelijker is dat concurrentie door middel van content een pro-competitieve werking op de markt heeft. Dit is wat de ACM ook momenteel terugziet op de markt, waar ISPs zich met hun contentproposities van elkaar proberen te onderscheiden. De reacties van marktpartijen leiden niet tot een andere conclusie.

In haar analyse heeft de ACM de huidige marktsituatie bekeken en is op basis daarvan tot de conclusie gekomen dat gegeven de content die op dit moment exclusief wordt aangeboden het niet aannemelijk is dat deze tot uitsluiting van partijen leidt. Mogelijke uitsluitingseffecten van content zullen per zaak geanalyseerd moeten worden en er kan niet per definitie vanuit worden gegaan dat exclusieve content tot uitsluiting zal leiden. Op dit moment constateert de ACM dat de content die nu exclusief wordt aangeboden tot nu toe niet geleid heeft tot grote verschuivingen op de markt. Ook heeft de ACM nu geen aanwijzingen dat dit in de nabije toekomst wel het geval zal zijn. De ACM vindt daarom ook het idee van een *must offer* bepaling voor premium content nu niet proportioneel. De ACM heeft echter wel begrip voor de zorgen die een aantal marktpartijen heeft geuit.

De ACM zal deze markt daarom blijven monitoren. Zij wil voorkomen dat de gesignaleerde risico's uiteindelijk problemen worden. Bovendien vindt de ACM het belangrijk dat consumenten voldoende keuzemogelijkheden hebben op het gebied van content waarbij er voor hen ook tv-pakketten beschikbaar zijn zonder toegevoegde premium content. Dit zal er toe leiden dat er ook goedkopere bundels beschikbaar blijven.



4 Conclusie

De ACM stelt vast dat het belang van vast-mobiele bundels toeneemt. Het aantal consumenten met dergelijke bundels groeit en de ACM verwacht dat deze trend zich verder voortzet. Daarnaast ziet de ACM een toenemende verwevenheid van ISPs met contentaanbieders.

Hoewel bundeling voordelig voor consumenten kan zijn, ziet de ACM ook een aantal risico's voor concurrentie op langere termijn. Mede als gevolg van bundeling zullen consumenten minder snel overstappen, waardoor het voor kleinere aanbieders moeilijk is om te groeien. Uiteindelijk kan het zelfs leiden tot uittrekking waardoor concurrentie afneemt. De ACM wil dit voorkomen en zal deze ontwikkelingen dan ook nauwgezet volgen. Het is belangrijk dat ook kleinere aanbieders aantrekkelijke vast-mobiele bundels aan consumenten kunnen bieden.

Op het gebied van verticale relaties van ISPs met contentaanbieders ziet de ACM op dit moment dat deze een positieve bijdrage kunnen leveren aan de concurrentie. Echter, wanneer ISPs exclusieve content verwerven, bestaat er een risico dat concurrentie op langere termijn afneemt. Dit zou het geval kunnen zijn als sommige ISPs niet langer in staat zijn om *must have* content aan hun klanten te bieden. Als deze partijen hierdoor op termijn de markt moeten verlaten, zal dit waarschijnlijk leiden tot hogere prijzen en minder innovatie. De ACM ziet bovendien het risico dat consumenten in de toekomst bij meerdere ISPs abonnementen moeten afsluiten om toegang te hebben tot alle content die ze willen zien.

Vanwege de gesignaleerde risico's zal de ACM de markt blijven monitoren en nagaan hoe de beschikbaarheid van (de individuele onderdelen van) bundels zich ontwikkelt. Dit geldt ook voor de beschikbaarheid van content. De rol die vast-mobiele bundels spelen en de concurrentiemogelijkheid voor kleinere aanbieders zullen nadrukkelijk aandacht krijgen in de lopende marktanalyse. Ook de rol van content wordt in die analyse betrokken. De ACM vindt het bovendien belangrijk dat consumenten keuzemogelijkheden hebben en niet worden gedwongen om duurdere 'opgepluste' pakketten af te nemen. Daarom is het wenselijk dat er ook tv-pakketten zonder premium content en ongebundelde diensten voor hen beschikbaar zijn.

Wanneer de ACM concrete aanwijzingen heeft dat bepaald gedrag van marktpartijen een ernstige beperking voor de concurrentie oplevert, zal zij hier tegen optreden.