



Marktanalyse omroep CAIW Diensten B.V.

- Ontwerpbesluit - (OPENBARE VERSIE)

19 augustus 2008

Ontwerpbesluit betreffende het opleggen van verplichtingen voor ondernemingen die beschikken over aanmerkelijke marktmacht als bedoeld in hoofdstuk 6A van de Telecommunicatiewet.



Marktanalyse Omroep

Analyse van de wholesalemarkt voor doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op een omroeptransmissieplatform in het verzorgingsgebied van CAIW

– Ontwerpbesluit –

Ontwerpbesluit betreffende het opleggen van verplichtingen voor ondernemingen die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht als bedoeld in hoofdstuk 6A van de Telecommunicatiewet



Inhoudsopgave

1	Inleiding en samenvatting	7
1.1	Inleiding	7
1.2	Hoofdpunten van het besluit	7
1.3	Verplichtingen op de wholesalemarkt	8
1.4	Veranderingen ten opzichte van 2006	9
1.5	Advies NMa	10
2	Juridisch kader	11
2.1	Inleiding	11
2.2	De Europese regelgeving	12
2.2.1	Richtsnoeren	12
2.2.2	De aanbeveling betreffende relevante producten en dienstenmarkten	13
2.2.3	De Common Position van de European Regulators Group inzake verplichtingen	14
2.3	De nationale regelgeving	15
2.3.1	De Telecommunicatiewet	15
2.3.2	De beleidsregels voor OPTA	18
2.4	De consultatie	18
2.4.1	Consultatie van de NMa	18
2.4.2	De nationale consultatie	19
2.4.3	De Europese consultatie en notificatie	19
3	Gehanteerde benadering bij de marktanalyses	21
3.1	Inleiding	21
3.2	Samenhang met het algemene mededingingsrecht	21
3.3	De bepaling van de relevante markten (marktdefinitie)	23
3.3.1	Selectie van markten voor ex ante regulering	24
3.3.2	Criteria voor de afbakening van de relevante markt	25
3.4	Het vaststellen van aanmerkelijke marktmacht	32
3.5	Het opleggen van passende verplichtingen in het licht van de geconstateerde (potentiële) mededingingsproblemen en van de doelstellingen in de wet	34
3.5.1	Inleiding	34
3.5.2	(Potentiële) mededingingsproblemen	36
3.5.3	De relatie met de in artikel 1.3 van de Tw genoemde doelstellingen	37
3.5.4	Het opleggen van passende verplichtingen	39
3.6	Het intrekken van verplichtingen	41
4	Beschrijving van de gevolgde procedure	42
4.1	Betrokkenheid marktpartijen	42
4.2	Externe onderzoeken	43
4.3	Structurele monitoring markten	45
4.4	Andere bronnen	45
4.5	Advies van de NMa	45
5	Introductie en leeswijzer	46

5.1	Inleiding	46
5.2	Regulering op grond van de marktanalysebesluiten 2006	46
5.3	De aanbeveling relevante markten en de te analyseren omroepmarkt.....	47
5.4	Relevante wetgeving op het gebied omroepinhoud	48
5.5	Algemene beschrijving van de markt	49
5.5.1	De waardeketen voor de omroepmarkt.....	49
5.5.2	De verschillende rollen in de omroepmarkt	52
5.5.3	De omroepmarkt is een ‘tweezijdige’ markt.....	56
5.5.4	De omroeptransmissieplatforms en hun exploitanten	57
5.5.5	Typen rtv-diensten.....	64
5.5.6	Bundeling van rtv-signalen met breedbandinternettoegang en vaste telefonie	65
5.5.7	Netwerkmigratie van KPN en de uitrol van glasvezelnetwerken.....	67
5.6	Stappenplan van de marktanalyse (leeswijzer).....	68
6	Bepaling van de relevante retailmarkt	70
6.1	De relevante retail productmarkt	71
6.1.1	Het leveren van radio- en televisiesignalen.....	71
6.1.2	Het leveren van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform	72
6.1.3	Het onderscheid tussen vrij toegankelijke en betaal rtv-signalen	75
6.1.4	Onderscheid naar producteigenschappen	78
6.1.5	Onderscheid naar omroeptransmissieplatform	85
6.1.6	Bundelmarkt voor triple play	94
6.1.7	Conclusie over de relevante productmarkt.....	101
6.2	De relevante geografische markt.....	101
6.3	Conclusie relevante markt.....	104
7	Dominantieanalyse retail omroepmarkt.....	105
7.1	Inleiding en samenvatting voorgaande.....	105
7.2	Marktaandelen	107
7.3	De controle over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur.....	112
7.4	Overstapkosten.....	117
7.5	Het ontbreken van kopersmacht die een tegenwicht kan vormen	117
7.6	Schaalvoordelen	118
7.7	Breedtevoordelen	119
7.8	Product-/dienstendiversificatie.....	120
7.9	Een sterk ontwikkeld distributie- en verkoopnetwerk	122
7.10	Verticale integratie	122
7.11	Potentiële concurrentie.....	123
7.12	Grenzen aan expansie	125
7.13	Conclusie	125
8	Bepaling van de relevante wholesalemarkt.....	129
8.1	Activiteiten op de wholesale omroepmarkt.....	130
8.2	De relevante wholesale productmarkt	132
8.2.1	Behoren analoge en digitale doorgifte tot dezelfde relevante wholesalemarkt?	132
8.2.2	Horen doorgifte van rtv-signalen en de wholesale aansluiting in één markt?	133

8.2.3	Behoren naast kabel ook alternatieve transmissieplatforms tot dezelfde relevante wholesalemarkt?	136
8.2.4	Conclusie relevante wholesale productmarkt.....	137
8.3	De relevante geografische wholesalemarkt	137
8.3.1	Disciplineert kabelbedrijven elkaar indirect?	138
8.3.2	Verschillen regio's van elkaar in het bereik per omroeptransmissieplatform?	139
8.3.3	Verschillen regio's van elkaar in prijsstelling?	139
8.3.4	Conclusie over de relevante geografische markt	140
8.4	Conclusie relevante wholesalemarkt.....	140
9	Dominantieanalyse wholesale omroepmarkt	141
9.1	Inleiding	141
9.2	Marktaandelen	142
9.3	Het ontbreken van kopersmacht die een tegenwicht kan vormen	143
9.4	Conclusie dominantieanalyse wholesale omroepmarkt	145
10	Drie criteria toets voor de wholesale markt voor doorgifte van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform	146
10.1	Uitgangspunten bij de drie criteria toets	148
10.2	Serious doubts van de Commissie	150
10.3	Er bestaan toetredingsbelemmeringen van niet-voorbijgaande aard.....	151
10.4	De relevante markt neigt niet naar daadwerkelijke mededinging.....	156
10.5	Het mededingingsrecht volstaat niet	164
10.6	Conclusie drie criteria toets RTV markten.....	165
11	Mededingingsproblemen op de wholesale omroepmarkt.....	166
11.1	Inleiding	166
11.2	Toegangsweigering	168
11.3	Niet-prijsgerelateerde mededingingsbeperkende gedragingen	170
11.3.1	Discriminatorisch gebruik en achterhouden van informatie	170
11.3.2	Oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten	171
11.3.3	Vertragingstactieken	172
11.3.4	Onbillijke voorwaarden	172
11.3.5	Kwaliteitsdiscriminatie	173
11.3.6	Strategisch productontwerp	174
11.3.7	Koppelverkoop.....	174
11.4	Prijsgerelateerde mededingingsbeperkende gedragingen.....	175
11.4.1	Prijsdiscriminatie.....	175
11.4.2	Buitensporige prijzen	176
11.5	Effecten van wholesale mededingingsbeperkende gedragingen.....	178
11.5.1	Buitensporige retailprijzen	178
11.5.2	Gebrek aan keuze	179
11.5.3	Conclusie effecten	179
11.6	Conclusie mededingingsbeperkende gedragingen	179
12	Verplichtingen wholesale omroepmarkt	181

12.1	Inleiding	181
12.2	Prioritaire doelstelling	182
12.3	Toegangsverplichting	185
12.3.1	Geschiktheid toegangsverplichting.....	186
12.3.2	Noodzakelijkheid toegangsverplichting	187
12.3.3	Conclusie	188
12.4	Non-discriminatieverplichting.....	188
12.4.1	Geschiktheid non-discriminatieverplichting	188
12.4.2	Noodzakelijkheid non-discriminatieverplichting.....	189
12.4.3	Conclusie non-discriminatieverplichting	190
12.5	Transparantieverplichting	190
12.5.1	Geschiktheid transparantieverplichting	190
12.5.2	Noodzakelijkheid transparantieverplichting	191
12.5.3	Conclusie transparantieverplichting.....	191
12.6	Conclusie verplichtingen.....	191
13	Nadere invulling wholesale verplichtingen.....	193
13.1	Inleiding	193
13.2	De nadere invulling van de toegangsverplichting.....	194
13.2.1	De reikwijdte van de toegangsverplichting	195
13.2.2	De nadere invulling van de toegangsverplichting	196
13.3	Nadere invulling van de non-discriminatieverplichting	198
13.4	Nadere invulling van de transparantieverplichting.....	201
14	Effectentoets verplichtingen	202
14.1	Inleiding	202
14.2	Relatie met dominantieanalyse en verplichtingen	203
14.3	De kosten van regulering.....	203
14.3.1	Directe kosten van het college	203
14.3.2	Nalevingskosten	204
14.3.3	Totale reguleringskosten	204
14.4	Markteffecten	204
14.4.1	Statische markteffecten	205
14.4.2	Dynamische markteffecten	209
14.5	Overige effecten	210
14.6	Conclusie	210
15	DICTUM.....	211
Annex 1	Productaanbod en dekking omroeptransmissieplatforms	217
A.1	Inleiding	217
A.2	Retail productaanbod aanbieder rtv-signalen	217
A.3	Doorgegeven programmakanalen in het standaardpakket	219
A.4	Digitaal aanbod extra functionaliteiten per rtv-aanbieder.....	221
A.5	(Geografische) dekkingsgebieden van de aanbieders van rtv-signalen	222
Annex 2	Reactie NMa	227



1 Inleiding en samenvatting

1.1 Inleiding

1. Eens in de drie jaar moet het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) de markten in de elektronische communicatie onderzoeken en analyseren. Dit staat in hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet. Vastgesteld moet worden of er sprake is van daadwerkelijke concurrentie en of er bepaalde ondernemingen beschikken over aanmerkelijke marktmacht. Aan die bedrijven legt het college passende verplichtingen op om marktverstoring te verhelpen en de concurrentie te stimuleren. De marktanalyses van het college zijn toekomstgericht en hebben een looptijd van drie jaar.

2. Het voorgestelde marktanalysebesluit gaat over de omroepmarkten. Op 15 juli 2008 publiceerde het college al soortgelijke voorstellen voor marktanalysebesluiten over de markten voor vaste telefonie, breedband en huurlijnen. De voorstellen worden nu ter consultatie voorgelegd aan belanghebbenden die kunnen reageren op het voorgenomen besluit. Vervolgens zal het ontwerpbesluit worden voorgelegd aan de Europese Commissie waarna het college aan het eind van 2008 verwacht een definitief besluit te zullen nemen.

3. De marktanalyse omroep gaat over de retail omroepmarkt en de wholesale omroepmarkt. Op de retailmarkt krijgen eindgebruikers radio- en televisiesignalen (rtv-signalen) en de toegang tot een omroeptransmissieplatform, zoals het kabelnetwerk van CAIW Diensten B.V. (CAIW), (de aansluiting) geleverd. De wholesale omroepmarkt ziet op doorgifte van deze rtv-signalen en het aan andere aanbieders leveren van de mogelijkheid de aansluiting op het omroeptransmissieplatform te leveren. De markt voor omroep*inhoud*, het inkopen van programma's zoals RTL4, Nederland1 of SBS6 voor het standaardpakket van bijvoorbeeld CAIW, valt niet onder de Telecommunicatiewet en vormt dan ook geen onderdeel van deze marktanalyse.

4. Het college wijst in dit omroepbesluit CAIW aan als onderneming met aanmerkelijke marktmacht in de zin van de Telecommunicatiewet.

5. In het besluit verplicht het college CAIW in te gaan op redelijke verzoeken om wholesale doorgifte van radio- en televisiesignalen. Dit biedt alternatieve aanbieders de mogelijkheid om via het kabelnetwerk van CAIW digitale (pakketten van) rtv-signalen aan eindgebruikers aan te bieden. In tegenstelling tot Ziggo en UPC krijgt CAIW geen verplichting tot het leveren van wederverkoop van de analoge rtv-signalen en de aansluiting op haar netwerk. Het college vindt deze verplichting gezien de beperkte omvang van CAIW te ingrijpend, de opbrengsten van de ingreep zullen in het geval van CAIW niet opwegen tegen de kosten.

1.2 Hoofdpunten van het besluit

6. Het college ziet een trend van digitalisering op de rtv-markten, maar constateert dat eindgebruikers en aanbieders zich in een transitieperiode bevinden waarin nog aanzienlijk belang wordt gehecht aan analoge rtv. Dit komt door de unieke Nederlandse omstandigheden: het overgrote

deel van de Nederlandse eindgebruikers is aangesloten op de kabel en ontvangt alleen een uitgebreid analogo standaardpakket. Veel digitale kijkers maken daarbij ook nog gebruik analoge rtv naast hun digitale diensten. Bovendien is 81% van de Nederlandse analoge televisiekijkers tevreden met het aanwezige televisiezenderaanbod, waardoor ze niet snel overstappen op een digitaal aanbod. Het college concludeert daarom dat analoge doorgifte van rtv-signalen voorlopig de dominante functionaliteit blijft.

7. Het marktaandeel van CAIW op de retailmarkt is momenteel ruim [80-90%]. CAIW heeft in de afgelopen reguleringsperiode verschillende kabelnetwerken overgenomen en is daarmee in vergelijking tot de vorige marktanalyse in omvang gegroeid. Aan het eind van de reguleringsperiode (2011) zal het marktaandeel tot naar verwachting tussen de [70-80%] zijn gedaald, maar is het nog steeds hoog. De positie van CAIW wordt bovendien versterkt door aanvullende omstandigheden, zoals een moeilijk te dupliceren (analoge) infrastructuur en overstapkosten voor eindgebruikers. Het college ziet dat de toetredingsbelemmeringen in de omroepmarkt van niet-voorbijgaande aard zijn. Digitenne, IP-TV via DSL, satelliet en glasvezel oefenen nog onvoldoende druk uit op de kabeltarieven en hebben niet voor meer keuze in het kabelpakket gezorgd. Het college stelt daarom vast dat CAIW beschikt over aanmerkelijke marktmacht op de retailmarkt voor de levering van rtv-pakketten en toegang tot een omroeptransmissieplatform.

8. Het college vindt dat een situatie van duurzame concurrentie het best kan worden bereikt door, daar waar mogelijk, in de keuze van verplichtingen voorrang te geven aan maatregelen die infrastructuurconcurrentie bevorderen. Daarom geeft zij de voorkeur aan toegangsdiensten die marktpartijen nog zoveel mogelijk een prikkel geven tot investeren in eigen infrastructuur.

9. Omdat infrastructuurconcurrentie in de komende reguleringsperiode in afwezigheid van regulering niet voldoende tot stand komt om voldoende disciplinerend te werken, bevordert het college tevens dienstenconcurrentie. De doelstelling van de omroepspecifieke regulering is dus het bevorderen van dienstenconcurrentie op het omroeptransmissieplatform van CAIW, voor zover dit de mogelijkheden voor de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie in stand laat.

10. Doordat het college verplichtingen oplegt, moet CAIW concurrerende pakketaanbieders op haar netten toelaten. Hierdoor ontstaat voor de consument straks keuze uit meerdere digitale kabelpakketten. CAIW verliest in haar verzorgingsgebied het monopolie op het aanbieden van digitale pakketten via de kabel. Hiermee bevordert het college de belangen van eindgebruikers wat betreft keuze, prijs en kwaliteit.

1.3 Verplichtingen op de wholesalemarkt

11. CAIW ontleent zijn positie in de wholesale omroepmarkt voor een belangrijk deel aan haar positie in de retail omroepmarkt. Daar heeft CAIW zowel nu als aan het eind van de reguleringsperiode een hoog marktaandeel. Aanbieders van rtv-signalen zijn aangewezen op doorgifte via het kabelnetwerk van CAIW om voldoende eindgebruikers te kunnen bereiken in het verzorgingsgebied van CAIW. De aanbieders van rtv-signalen beschikken niet over kopersmacht die onafhankelijk gedrag van CAIW kan voorkomen. Daarom beschikt CAIW over aanmerkelijke marktmacht op de wholesale omroepmarkt.

12. Als gevolg van de dominante positie van CAIW kan CAIW de toegang weigeren aan concurrerende aanbieders van (pakketten van) rtv-signalen. Daarnaast heeft CAIW de mogelijkheid om aan toegang gerelateerde mededingingsproblemen te veroorzaken zoals discriminatoir gebruik en achterhouden van informatie, oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten, vertragingstactieken, onbillijke voorwaarden, kwaliteitsdiscriminatie, strategisch productontwerp en bundeling/koppelverkoop. Door de beperkte omvang ondervindt CAIW enige druk op haar wholesaletarieven en is CAIW niet in staat om duurzaam excessieve tarieven te hanteren.

13. In lijn met de Europese regelgeving die voorschrijft dat mededingingsproblemen bij voorkeur moeten worden opgelost met wholesalemaatregelen, legt het college aan CAIW de volgende verplichtingen op:

- Een verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken tot doorgifte van (digitale) rtv-signalen waarmee een aanbieder van rtv-signalen digitale rtv-pakketten kan aanbieden.
- Een verplichting tot non-discriminatie: de verplichting om doorgifte van rtv-signalen en bijbehorende diensten en faciliteiten onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te verlenen. Deze verplichting houdt tevens in dat CAIW onder gelijke omstandigheden gelijke voorwaarden hanteert ten aanzien van leveringen aan externe afnemers als die voorwaarden die zij hanteert bij de levering aan haarzelf.
- Een transparantieverplichting die inhoudt dat CAIW op verzoek de voor het afnemen van doorgifte noodzakelijke informatie zoals tarieven en technische specificaties, verstrekt aan een aanbieder van rtv-signalen die doorgifte wil.

1.4 Veranderingen ten opzichte van 2006

14. Voor CAIW gelden op dit moment geen verplichtingen. Door verschillende overnames is CAIW echter in omvang gegroeid waardoor de marktpositie op met name de wholesalemarkt is versterkt. Daarbij geldt dat CAIW een hoog marktaandeel heeft in haar verzorgingsgebied en de concurrentiedruk maar beperkt is toegenomen. Wel is van belang dat de andere aanbieders zoals KPN en CanalDigitaal in toenemende mate een concurrerende rtv-aanbod hebben. De verplichtingen die het college uiteindelijk oplegt zijn hetzelfde als die van DELTA. De belangrijkste veranderingen in dit besluit ten opzichte van het marktbesluit omroep uit 2006 zijn dan ook:

- Een bredere marktafbakening van de retail- en wholesalemarkten, waardoor naast kabel ook de omroeptransmissieplatforms satelliet, digitale ether, IPTV over DSL en glasvezelnetwerken tot de relevante markten behoren.
- Er wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen vrij toegankelijke rtv-pakketten en betaal rtv-pakketten, alle verschillende rtv-diensten over het kabelnetwerk van CAIW horen tot dezelfde markt.
- De wholesalemarkt omvat naast de doorgifte van rtv-signalen ook het op wholesaleniveau leveren van de (retail)aansluiting op een omroeptransmissieplatform. Dit in tegenstelling tot het marktbesluit omroep 2006 waar het college in eerste instantie voornemens was om de aansluiting op retailniveau te reguleren. Het college heeft daar uiteindelijk na bezwaren van de Europese Commissie van af gezien.
- CAIW heeft door groei in omvang een sterkere positie op de wholesalemarkt gekregen en

heeft ten opzichte van aanbieders van rtv-signalen AMM.

- Het college legt aan CAIW een verplichting op om (digitale) pakketten van rtv-signalen van alternatieve aanbieders door te geven tegen non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven.

Toch reguleren

15. Volgens het Europees regelgevend kader, waar de Telecommunicatiewet een weerslag van is, zou het college de omroepmarkten niet hoeven analyseren. Het college vindt regulering toch noodzakelijk vanwege de unieke concurrentiesituatie in de Nederlandse omroepmarkt die ook specifieke concurrentieproblemen veroorzaakt. Er bestaan immers toetredingsdrempels van niet-voorbijgaande aard, onder andere doordat de benodigde infrastructuur niet makkelijk is te dupliceren. Daarnaast neigt de omroepmarkt niet naar daadwerkelijke mededinging, met name omdat de doorgifte van analoge rtv-signalen voorlopig de dominante functionaliteit blijft. Toegang tot het netwerk van CAIW is in de komende reguleringsperiode nodig voor aanbieders van rtv-pakketten om een voldoende grote groep eindgebruikers te kunnen bereiken in het verzorgingsgebied van CAIW. Tot slot volstaan het mededingingsrecht en de Mediawet (de zogenaamde 'must carry' regels) niet om de geconstateerde mededingingsproblemen te verhelpen.

1.5 Advies NMa

16. De Raad van Bestuur van de NMa deelt de conclusie van het college dat er sprake is van een relevante wholesalemarkt voor de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op een omroeptransmissieplatform in het verzorgingsgebied van CAIW. Tevens deelt de NMa de conclusie van het college dat CAIW beschikt over een aanmerkelijke marktmacht op deze markten.

2 Juridisch kader

2.1 Inleiding

17. Het college neemt het onderhavige besluit op grond van de bepalingen van hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet.¹ Daarbij wordt uitvoering gegeven aan het juridisch kader zoals dat ook op Europees niveau door de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement en de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: Commissie) is vormgegeven.

18. Het Europese kader wordt onder meer gevormd door een vijftal harmonisatierichtlijnen, waarvan de zogenaamde kaderrichtlijn de kaders bevat voor de regelgeving voor elektronische communicatie.² Daarbij spelen de door de Europese regelgever beoogde doelstellingen van harmonisatie en rechtszekerheid een belangrijke rol. Op grond van de artikelen 15 en 16 van de kaderrichtlijn dient het college dan ook zowel bij de marktdefinitie als bij de marktanalyse rekening te houden met het daartoe door de Commissie ontwikkelde beleid. De Commissie heeft het Europese reguleringskader nader uitgewerkt in richtsnoeren en een aanbeveling. Voorts dient het college rekening te houden met het door de European Regulators Group (hierna: ERG), waarin het college zitting heeft, opgestelde ERG *Common Position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework*, alsmede de herziening daarvan van mei 2006 (hierna: Common Position).³ Hierna wordt in paragraaf 2.2 dit Europese kader nader uitgewerkt en toegelicht.

19. De Telecommunicatiewet, en in het bijzonder de bepalingen van hoofdstuk 6a daarvan, vormt voor een belangrijk deel de implementatie van dit Europese regelgevingskader. In dit hoofdstuk is uitgewerkt hoe het college achtereenvolgens markten definieert, analyseert en verplichtingen oplegt. In paragraaf 2.3 van dit besluit wordt dit nationale regelgevingskader verder uitgewerkt en toegelicht, waarbij tevens kort wordt ingegaan op de beleidsregels van de Minister van Economische Zaken. De door het college gehanteerde benadering bij de totstandbrenging van dit besluit en de uitwerking van de hiervoor genoemde stappen is in algemene zin verder uitgewerkt in hoofdstuk 3 van dit besluit.

20. Ten slotte wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de voor de totstandkoming van het hier relevante besluit te volgen procedure, zoals beschreven in hoofdstuk 6b van de Tw, waarbij zowel de nationale consultatie als de Europese consultatie en notificatie kort worden beschreven (paragraaf 2.4). Het college werkt het verloop van de procedure van het onderhavige besluit nader uit in hoofdstuk 4.

¹ Stb. 2004, 189, inwerking getreden op 19 mei 2004, Stb 2004, 207.

² Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevend kader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn), PbEG L 108/33 van 24 april 2002.

³ ERG, *Common Position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework*, ERG(03)30rev1, April 2004 en *Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework*, Final version, May 2006.

2.2 De Europese regelgeving

21. Zoals hiervoor aangegeven wordt het Europese kader onder meer gevormd door een vijftal harmonisatierichtlijnen, te weten:

- Richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (toegangsrichtlijn), PbEG L 108/51 van 24 april 2002;
- Richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (machtigingsrichtlijn), PbEG L 108/21 van 24 april 2002;
- Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevend kader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn), PbEG L 108/33 van 24 april 2002;
- Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten (universeledienstrichtlijn), PbEG L 108/51 van 24 april 2002; en
- Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie), PbEG L 201/37 van 31 juli 2002.

22. De kaderrichtlijn bevat onder meer regels met betrekking tot de nationale regelgevende instanties, zoals het college en de wijze waarop zij met elkaar en met de Commissie samenwerken. Daarnaast is in deze richtlijn de procedure terzake van de marktdefinitie en de marktanalyse uitgewerkt. De verplichtingen die aan ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht worden opgelegd zijn uitgewerkt in de toegangsrichtlijn.

23. Bij de te volgen procedures voor respectievelijk de marktdefinitie en de marktanalyse dienen de nationale regelgevende instanties onder meer rekening te houden met de aanbeveling en de richtsnoeren van de Commissie. Daarnaast zullen zij ingevolge de artikelen 8, derde lid, onder d, en 7, tweede lid, van de kaderrichtlijn rekening houden met de door de ERG opgestelde Common Position.⁴

24. Hierna volgt een korte samenvatting van deze documenten. Voor een meer concrete uitwerking van de toepassing ervan door het college bij de totstandbrenging van de besluiten wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

2.2.1 Richtsnoeren

25. Krachtens artikel 15, tweede lid, van de kaderrichtlijn heeft de Commissie richtsnoeren gepubliceerd voor de marktanalyse en de beoordeling van Aanmerkelijke Marktmacht (AMM) (hierna: richtsnoeren).⁵ In de richtsnoeren worden de beginselen geformuleerd die de nationale regelgevende

⁴ Zie voetnoot 3.

⁵ Richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, PbEG C 165/03 van 11 juli 2002.

instanties dienen toe te passen bij de analyse van de markten en daadwerkelijke mededinging in het bestek van het nieuwe regelgevingskader.⁶

26. Volgens de Commissie dienen de richtsnoeren als gids voor de nationale regelgevende instanties bij de uitoefening van hun nieuwe bevoegdheden bij het bepalen van de relevante markten en het beoordelen van AMM.⁷ Het doel van de richtsnoeren is onder meer de nationale regelgevende instanties te helpen de geografische dimensie af te bakenen van die product- en dienstenmarkten die in de aanbeveling⁸ worden genoemd en met behulp van de methode van hoofdstuk 3 van de richtsnoeren een marktanalyse te maken van de mededingingsomstandigheden op de genoemde markten.⁹ Op grond van artikel 15, derde lid, van de kaderrichtlijn moeten de nationale regelgevende instanties zoveel mogelijk rekening houden met de richtsnoeren.

27. De volgende onderwerpen komen in de richtsnoeren aan bod: a) marktdefinitie, b) beoordeling van AMM, c) aanwijzing van ondernemingen met AMM, en d) procedurele kwesties in verband met deze onderwerpen.¹⁰

2.2.2 De aanbeveling betreffende relevante producten en dienstenmarkten

28. De Commissie heeft op 17 december 2007 de aanbeveling van de Commissie betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen (hierna: aanbeveling) goedgekeurd.¹¹ De aanbeveling is tot stand gekomen op grond van artikel 15, eerste lid, van de kaderrichtlijn. Deze aanbeveling vervangt de eerdere aanbeveling van 11 februari 2003.

29. In de aanbeveling geeft de Commissie aan welke relevante product- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector voor ex ante regulering in aanmerking komen, omdat op die markten nog onvoldoende concurrentie bestaat. Aan de hand van een drietal cumulatieve criteria heeft de Commissie vastgesteld of de afgebakende markten zodanige kenmerken hebben dat het opleggen van wettelijke verplichtingen op de diverse markten gerechtvaardigd kan zijn.¹² Deze criteria luiden als volgt:

- is de markt onderhevig aan aanzienlijke toegangsbelemmeringen die van niet-voorbijgaande aard zijn;
- beschikt de markt over kenmerken waardoor deze na verloop van tijd een ontwikkeling richting daadwerkelijke concurrentie zal vertonen; en

⁶ Richtsnoeren, randnummer 1.

⁷ Richtsnoeren, randnummer 6.

⁸ Zie hierna onder 2.2.2.

⁹ Richtsnoeren, randnummer 9.

¹⁰ Richtsnoeren, randnummer 8.

¹¹ Aanbeveling van de Commissie van 17 december 2007, gepubliceerd op 28 december 2007, PbEG 2007, L344/65.

¹² Aanbeveling, overweging 5 tot en met 14.

- een afweging van de relatieve doeltreffendheid van het mededingingsrecht en aanvullende regelgeving ex ante.

30. De Commissie verwacht dat nationale regelgevende instanties dezelfde basiscriteria en principes volgen bij het vaststellen van andere markten dan die welke in de aanbeveling worden genoemd. De nationale regelgevende instanties moeten daarbij tevens markten aanwijzen op basis van de mededingingsbeginselen die werden ontwikkeld in de bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijk mededingingsrecht en deze markten moeten consistent zijn met de hiervoor genoemde richtsnoeren van de Commissie.¹³

31. In de aanbeveling van 17 december 2007 heeft de Commissie verder uitgewerkt op welke wijze wordt vastgesteld welke markten die in aanmerking komen voor ex ante regulering. Daarnaast beveelt zij aan op welke wijze nationale regelgevende instanties om kunnen gaan met onderwerpen als interne levering, bundeling, 'nieuwe generatie netwerken' (NGNs) en opkomende markten. Werden in de eerste aanbeveling nog 18 markten geïdentificeerd die voor ex ante regulering in aanmerking kwamen, in de nieuwe aanbeveling zijn dit er nog zeven, waarvan één markt op eindgebruikersniveau.

2.2.3 De Common Position van de European Regulators Group inzake verplichtingen

32. Op 1 april 2004 heeft de ERG de eerdergenoemde Common Position vastgesteld. De Common Position beoogt een consistente en geharmoniseerde aanpak te verzekeren bij het opleggen van verplichtingen door de nationale regelgevende instanties. Dit is in lijn met het proportionaliteitsbeginsel en de doelstellingen van artikel 8 van de kaderrichtlijn.¹⁴ In het bijzonder gaat het hier om de doelstelling genoemd in artikel 8, derde lid, onder d, van de kaderrichtlijn, dat de nationale regelgevende instanties bijdragen aan de ontwikkeling van de interne markt, en wel door met elkaar en met de Commissie op transparante wijze samen te werken om de ontwikkeling van een consistente regelgevende praktijk en de consistente toepassing van de relevante richtlijnen te waarborgen. Bovendien geven de Commissie en de nationale regelgevende instanties hiermee uitvoering aan artikel 7, tweede lid, van de kaderrichtlijn, waarin deze zelfde doelstelling is neergelegd. In dit document worden standaard mededingingsproblemen op de markten voor elektronische communicatie geïdentificeerd en onderverdeeld. Verder bevat de Common Position een catalogus van de beschikbare (standaard)verplichtingen, beginselen om de nationale regelgevende instanties te leiden in de keuze voor passende verplichtingen en een onderdeel waarin de op te leggen verplichtingen worden gekoppeld aan de genoemde standaard mededingingsproblemen. Op 18 mei 2006 is door de ERG een wijziging op deze Common Position aangenomen. Hierbij is ingegaan op de volgende onderwerpen: opkomende markten en intensivering van investeringen, de investeringsladder, coherente prijsregulering, discriminatie anders dan op prijzen, differentiatie van verplichtingen binnen één markt of tussen markten voor gespreksafgifte, verbanden tussen markten en het intrekken van verplichtingen. Voor de uitwerking door het college van een aantal van deze onderwerpen wordt verwezen naar hoofdstuk 3. Voor het overige wordt naar deze stukken verwezen, voor zover relevant, in de uitwerking van de specifieke onderdelen van dit besluit.

¹³ PbEG 1997, C 372/5.

¹⁴ Kort gezegd luiden deze doelstellingen als volgt: bevorderen van de concurrentie bij de levering van elektronische-communicatienetwerken en -diensten en de bijbehorende faciliteiten en diensten, bijdragen aan de ontwikkeling van de interne markt en het bevorderen van de belangen van de burgers van de Europese Unie.

2.3 De nationale regelgeving

2.3.1 De Telecommunicatiewet

33. In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de Telecommunicatiewet (hierna Tw), voor zover het de marktdefinitie, marktanalyse en het in dat verband opleggen van verplichtingen aan ondernemingen met AMM betreft (hoofdstuk 6a van de Tw).

34. Hoofdstuk 6a van de Tw bevat een regeling inzake verplichtingen voor ondernemingen die beschikken over AMM. Over de achtergronden van dit hoofdstuk merkt de wetgever in de memorie van toelichting bij de Tw het volgende op:

35.

“Dit wetsvoorstel heeft onder andere tot doel om op alle relevante markten van de elektronische communicatiesector daadwerkelijke concurrentie te bevorderen, zodat er voor eindgebruikers voldoende keuzevrijheid bestaat, ook voor wat betreft prijs en kwaliteit. Teneinde te bevorderen dat markten, waarop nog geen sprake is van daadwerkelijke concurrentie, daadwerkelijk concurrerend worden, kan het college op grond van hoofdstuk 6a verplichtingen opleggen. (...) Net als op grond van hoofdstuk 6 van de huidige Telecommunicatiewet kunnen deze verplichtingen alleen worden opgelegd aan aanbieders met aanmerkelijke marktmacht. (...) Van belang is dat het college een aantal procedurele stappen moet doorlopen voordat hij een aanbieder met aanmerkelijke marktmacht verplichtingen kan opleggen. In een notendop zijn deze stappen:

- het bepalen van relevante markten waarop asymmetrische ex ante verplichtingen gerechtvaardigd kunnen zijn,
- het onderzoeken van deze markten teneinde vast te stellen of hierop aanbieders actief zijn die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht en, zo ja,
- welke verplichtingen, gelet op de omstandigheden op de desbetreffende markt, voor deze aanbieders passend zijn”.¹⁵

36. Op grond van de artikelen 6a.1 en 6a.2 van de Tw dient het college kort gezegd achtereenvolgens in overeenstemming met het algemene Europese mededingingsrecht de relevante markten te definiëren en vast te stellen of op deze markten sprake is van ondernemingen met AMM.

37. De bepaling van de relevante markt speelt een fundamentele rol bij het beantwoorden van de vraag of een onderneming AMM bezit, omdat daadwerkelijke mededinging alleen kan worden beoordeeld in relatie tot de aldus omschreven relevante markt.¹⁶

38. Het college kan op grond van artikel 6a.1, tweede lid, van de Tw in overeenstemming met de beginselen van het algemene Europese mededingingsrecht andere relevante markten bepalen, indien

¹⁵ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3, blz. 18.

¹⁶ Richtsnoeren, randnummer 34, alsmede zaak nr. C-209/98, Entreprenørforenings Affalds, Jurispr. 2000, blz. I-3743, r.o. 57 en zaak nr. C-242/95, GT-Link, Jurispr. 1997, blz. I-4449. r.o. 36. Volgens de Commissie dient te worden erkend dat de marktomschrijving geen doelstelling op zich is, maar deel uitmaakt van een proces, namelijk het nagaan hoe groot de marktmacht van een onderneming is.

hier naar zijn oordeel aanleiding toe is, of indien dit voortvloeit uit artikel 6a.4 of uit artikel 27 van de kaderrichtlijn. Indien het college een markt bepaalt die afwijkt van de markten die in de aanbeveling worden genoemd, dient het college te toetsen of deze markt zodanige kenmerken heeft dat het opleggen van wettelijke verplichtingen op deze markten gerechtvaardigd kan zijn. Dat dient hij te doen aan de hand van de drie hiervoor in randnummer 29 beschreven criteria.

39. Vervolgens onderzoekt het college deze markten (artikel 6a.1, derde of vierde lid, van de Tw) en stelt hij vast of de desbetreffende markten al dan niet daadwerkelijk concurrerend zijn en of hierop ondernemingen actief zijn die beschikken over AMM (artikel 6a.1, vijfde lid, onder a, van de Tw).

40. Indien uit het marktonderzoek blijkt dat een markt niet daadwerkelijk concurrerend is, stelt het college op grond van artikel 6a.2, eerste lid, onder a, van de Tw vast welke ondernemingen beschikken over AMM.

41. Het begrip AMM, dat gedefinieerd is in artikel 1.1, onder s, van de Tw sluit aan bij het in het mededingingsrecht gehanteerde begrip 'economische machtspositie' en kan daaraan, aldus de wetgever, in deze wet worden gelijkgesteld. Van een economische machtspositie is in het mededingingsrecht sprake indien een onderneming alleen, of samen met andere ondernemingen, een economische kracht bezit die haar in staat stelt zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten te gedragen.¹⁷ De wetgever heeft hiermee gekozen voor een functioneel criterium in plaats van voor een getalscriterium. Bepalend is of een onderneming zich onafhankelijk op de markt kan gedragen, bijvoorbeeld door duurzaam haar prijzen te verhogen, zonder daarvan (per saldo) negatieve effecten te ondervinden. Bij de vaststelling van een AMM zal het college, in overeenstemming met het mededingingsrecht, rekening houden met meer factoren dan alleen marktaandeel.¹⁸

42. Nadat het college heeft onderzocht of er op de relevante markt ondernemingen actief zijn die beschikken over een AMM, onderzoekt hij op grond van artikel 6a.1, vijfde lid, onder a, van de Tw welke verplichtingen passend zijn voor deze ondernemingen. Vervolgens legt het college, voor zover passend, de in hoofdstuk 6a van de Tw genoemde verplichtingen op, op grond van artikel 6a.2, eerste lid, onder a, van de Tw.¹⁹

43. In het derde lid van artikel 6a.2 van de Tw is beschreven wat onder 'passend' in de hiervoor bedoelde zin moet worden verstaan. Een verplichting is passend, indien deze gebaseerd is op de aard van het op de desbetreffende markt geconstateerde probleem en in het licht van de doelstellingen van artikel 1.3 proportioneel en gerechtvaardigd is. De in artikel 1.3, eerste lid, van de Tw genoemde doelstellingen zijn het bevorderen van concurrentie bij het leveren van elektronische communicatienetwerken, elektronische communicatiediensten, of bijbehorende faciliteiten, de

¹⁷ Zaak nr. 27/76, United Brands tegen de Commissie, Jurispr. 1978, blz. 207.

¹⁸ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3, blz. 20. De wijze waarop het college hieraan invulling geeft wordt in Hoofdstuk 3 van dit besluit nader uitgewerkt.

¹⁹ Indien een markt niet daadwerkelijk concurrerend is, houdt het college volgens artikel 6a.2, eerste lid, onder b, van de Tw eerder opgelegde of in stand gehouden verplichtingen in stand. Artikel 6a.2, eerste lid, onder c, van de Tw bepaalt dat eerder opgelegde of in stand gehouden verplichtingen worden ingetrokken, indien deze niet langer passend zijn.

ontwikkeling van de interne markt en het bevorderen van belangen van eindgebruikers wat betreft keuze, prijs en kwaliteit.

44. Volgens de wetgever moet het college aan de hand van een analyse van de concrete marktomstandigheden bepalen welke verplichtingen passend zijn: een verplichting moet zijn gebaseerd op de aard van het geconstateerde probleem. Door deze aanpak kan maatwerk worden geleverd waardoor overregulering kan worden voorkomen. Door het opleggen van verplichtingen moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat zich problemen zullen voordoen die de ontwikkeling van de concurrentie op de betrokken markt in ernstige mate kunnen schaden of ertoe kunnen leiden dat de belangen van eindgebruikers ernstig worden geschaad. Ook indien het college op grond van de uitgevoerde marktanalyse tot de conclusie komt dat het aannemelijk is dat dergelijke gedragingen zich in de toekomst zullen voordoen, kunnen bepaalde verplichtingen worden opgelegd om dergelijke gedragingen zoveel mogelijk te voorkomen, aldus de wetgever.²⁰

45. Het college kan op grond van hoofdstuk 6a van de Tw verplichtingen opleggen op groothandels- en eindgebruikersniveau. Bij verplichtingen op groothandelsniveau gaat het om toegangsverplichtingen en daarmee samenhangende verplichtingen. Voor verplichtingen op eindgebruikersniveau geldt dat deze betrekking hebben op de levering van eindgebruikersdiensten. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de verplichting om kostengeoriënteerde eindgebruikerstarieven in rekening te brengen.²¹ Het college kan slechts eindgebruikersverplichtingen opleggen voor zover verplichtingen op wholesaleniveau ontoereikend zijn om daadwerkelijke concurrentie te verwezenlijken of de belangen van eindgebruikers te beschermen (artikel 6a.2, tweede lid, onder b, van de Tw).

46. Op grond van artikel 6a.6 van de Tw gelden bijzondere voorwaarden voor het opleggen van toegangsverplichtingen. Een verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken tot bepaalde vormen van toegang kan worden opgelegd, indien het weigeren van toegang of het stellen van onredelijke voorwaarden met eenzelfde effect de ontwikkeling van een door duurzame concurrentie gekenmerkte eindgebruikersmarkt zou belemmeren of niet in het belang van de eindgebruiker zou zijn.

47. Voor het opleggen van verplichtingen met betrekking tot de beheersing van tarieven of kostentoerekening geldt op grond van artikel 6a.7 van de Tw als aanvullende voorwaarde dat moet worden aangetoond dat de betrokken exploitant de prijzen door het ontbreken van daadwerkelijke concurrentie op een buitensporig hoog peil kan handhaven of de marges kan uithollen, in beide gevallen ten nadele van eindgebruikers.

48. Bij amendement²² is in artikel 1.3, vierde lid, van de Tw bepaald dat het college, indien hij een besluit neemt dat aanzienlijke gevolgen voor de desbetreffende markt heeft, onderbouwt, onder andere op basis van een verantwoording van de voorzienbare gevolgen, zowel in kwalitatieve als voor zover redelijkerwijs mogelijk in kwantitatieve zin, dat de maatregel noodzakelijk is voor het bereiken van de in het eerste lid genoemde doelstellingen en dat een andere minder ingrijpende maatregel niet effectief is. De achtergrond van het amendement is dat vanwege de verdere uitbreiding van

²⁰ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3, blz. 21 - 22.

²¹ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3, blz. 22.

²² Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 9, gewijzigd bij Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 38 en Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 44.

beleidsbevoegdheden van het college en de impact van de door het college op te leggen verplichtingen het noodzakelijk werd geacht een kenbaar en toetsbaar controlemiddel in het leven te roepen.

49. Het amendement is, voorzien van een gewijzigde toelichting, door de Tweede Kamer aangenomen. Vervolgens heeft de Minister van Economische Zaken (hierna: Minister) in de memorie van antwoord gesteld dat in verband met dit amendement van het college geen 'wetenschappelijk' waterdicht bewijs kan worden verlangd. Het college zal volgens de minister in voldoende mate aannemelijk moeten maken dat de voorgenomen maatregelen noodzakelijk zijn om de doelstellingen van artikel 1.3 van de Tw te bevorderen. Voor zover een kwantitatieve onderbouwing daarbij redelijkerwijs mogelijk is, zal het college een dergelijke onderbouwing moeten geven, aldus de Minister.

50. Artikel 6a.3 bepaalt dat het college ex ante verplichtingen dient in te trekken indien uit het onderzoek blijkt dat de relevante markt daadwerkelijk concurrerend is geworden (eerste lid), dan wel indien uit dit onderzoek blijkt dat een onderneming niet langer beschikt over aanmerkelijke marktmacht (tweede lid), dan wel indien blijkt dat de bestaande verplichtingen op eindgebruikersniveau niet langer nodig zijn en kan worden volstaan met verplichtingen op groothandelsniveau (derde lid).

2.3.2 De beleidsregels voor OPTA

51. Op 9 juni 2005 heeft de Minister de Beleidsregels van de Minister van Economische Zaken over de door het college uit te oefenen taken in de elektronische communicatiesector (hierna: beleidsregels) vastgesteld.²³ Dit zijn beleidsregels in de zin van artikel 19, eerste lid, van de Wet Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit.²⁴ De beleidsregels hebben enerzijds betrekking op de wijze van interpretatie van de in de beleidsregels aangehaalde wetsartikelen (artikel 3 inzake efficiënte kosten en artikel 5 inzake tarieftransparantie) en anderzijds op de wijze waarop het college in zijn besluitvorming om dient te gaan met verschillende belangen (artikel 2 inzake duurzame concurrentie en artikel 4 inzake kwaliteit en toegang). Deze beleidsregels worden nader besproken in randnummer 134 van dit besluit.

2.4 De consultatie

52. Hoofdstuk 6b van de Tw heeft als titel "Consultatie". Ingevolge dit hoofdstuk dient het college de besluiten waarin verplichtingen aan een onderneming met AMM worden opgelegd - en de daaraan ten grondslag liggende bepaling van de relevante markt(en) - zowel nationaal als Europees ter consultatie voor te leggen. Daaraan voorafgaand bestaat de verplichting voor het college om de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) te raadplegen.

2.4.1 Consultatie van de NMa

53. Zowel op grond van de kaderrichtlijn (artikel 3, vierde en vijfde lid) als op grond van de Tw (artikelen 18.3 en 18.19) bestaat voor het college en de NMa de verplichting om samen te werken bij

²³ Staatscourant 9 juni 2005, nr. 109, blz. 11.

²⁴ Stb. 1997, 320.

aangelegenheden van wederzijds belang. Na de inwerkingtreding van de gewijzigde Tw in 2004 is ten behoeve van deze samenwerking het bestaande samenwerkingsprotocol herzien.²⁵

54. De in dit samenwerkingsprotocol uitgewerkte afspraken zien onder meer op de volgende verplichting: “elkaar te consulteren ten aanzien van de afbakening van markten voor elektronische communicatie, het vaststellen van de mate van effectieve mededinging op deze markten en de beoordeling van de vraag of op een dergelijke markt een machtspositie hetzij een positie van aanmerkelijke marktmacht bestaat”. De wijze waarop dit wordt vormgegeven is uitgewerkt in artikel 14 van het herziene samenwerkingsprotocol.

55. Het college en de NMa dienen op consistente wijze uitleg te geven aan de begrippen effectieve mededinging, machtspositie en aanmerkelijke marktmacht. Over en weer dienen NMa en OPTA elkaar binnen twee weken na de consultatie (met mogelijkheid tot eenmalige verlenging met eenzelfde periode) hun schriftelijk oordeel ten aanzien van de betreffende analyse te geven.

2.4.2 De nationale consultatie

56. Overeenkomstig artikel 6b.1, eerste lid, van de Tw is op de voorbereiding van een besluit van het college als bedoeld in artikel 6a.2 van de Tw, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing.

57. Het college stelt een ontwerpbesluit inzake de marktdefinitie, het onderzoek van de betrokken markt en de op te leggen (dan wel in te trekken) verplichtingen, op. Vervolgens legt het college het ontwerp, met de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage (artikel 3:11 van de Awb). Voorafgaand aan de terinzagelegging geeft het college in één of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze kennis van het ontwerp. Ook wordt een kennisgeving in de Staatscourant geplaatst (artikel 3:12, eerste en tweede lid, van de Awb). Belanghebbenden hebben gedurende een periode van zes weken (artikel 3:16 van de Awb) de gelegenheid om, schriftelijk of mondeling, hun zienswijze bij het college naar voren te brengen (artikel 3:15 van de Awb). Van mondeling naar voren gebrachte zienswijzen wordt een verslag gemaakt (artikel 3:17 van de Awb).

2.4.3 De Europese consultatie en notificatie

58. Indien een op grond van artikel 6a.2 van de Tw genomen besluit van invloed is op de handel tussen de lidstaten, legt het college op grond van artikel 6b.2, eerste lid, van de Tw een ontwerp van het desbetreffende besluit, en de gronden die daaraan ten grondslag liggen, voor aan de Commissie. Voorts dient het college ook de nationale regelgevende instanties, bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de kaderrichtlijn, te raadplegen, aldus hetzelfde artikel 6b.2, eerste lid, van de Tw. Zowel de Commissie als deze nationale regelgevende instanties kunnen gedurende een maand opmerkingen maken. Op grond van artikel 6b.2, tweede lid, van de Tw neemt het college het besluit niet eerder dan nadat deze termijn is verstreken.²⁶

²⁵ Herzien samenwerkingsprotocol OPTA/NMa, Staatscourant 29 juni 2004, nr. 121, blz. 21.

²⁶ Artikel 6b.2, tweede lid, van de Tw.

59. Ingevolge artikel 6b.2, derde lid, van de Tw dient het college bij het nemen van het besluit zoveel mogelijk rekening te houden met de opmerkingen die de hiervoor genoemde instellingen over het ontwerp aan het college hebben medegedeeld.

60. Indien de Commissie van mening is dat het voorgelegde ontwerpbesluit een belemmering vormt voor de interne Europese markt of indien zij ernstige twijfels heeft over de verenigbaarheid van het genoemde ontwerp met het Gemeenschapsrecht, deelt zij dit mee aan het college binnen de hiervoor genoemde termijn van een maand.²⁷ In het geval dat de Commissie de hierboven genoemde mededeling doet, wacht het college op grond van artikel 6b.2, vierde lid, van de Tw ten minste twee maanden vanaf de datum van die mededeling met het vaststellen van zijn besluit.

61. De Commissie kan een beschikking geven waarin het college wordt gelast het ontwerpbesluit in te trekken. Een dergelijke beschikking gaat vergezeld van een gedetailleerde en objectieve analyse van de redenen waarom de Commissie van mening is dat het ontwerpbesluit niet moet worden genomen, tezamen met specifieke voorstellen tot wijziging.²⁸ Indien de Commissie een dergelijke beschikking heeft gegeven, brengt het college het ontwerp met betrekking tot de door de Commissie in de beschikking aangegeven voorstellen in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht, of besluit het college het desbetreffende ontwerpbesluit niet vast te stellen (artikel 6b.2, vijfde lid, onder a en b, van de Tw).

62. De procedure die nationale regelgevende instanties dienen te volgen indien zij op grond van artikel 7 van de kaderrichtlijn ontwerpmaatregelen ter consultatie voorleggen aan andere nationale regelgevende instanties en de Commissie is beschreven in de aanbeveling betreffende kennisgevingen, termijnen en raadplegingen als bedoeld in artikel 7 van de kaderrichtlijn.²⁹

²⁷ Artikel 7, vierde lid, van de kaderrichtlijn.

²⁸ Artikel 7, vierde lid (slot), van de kaderrichtlijn.

²⁹ Aanbeveling van de Commissie van 23 juli 2003 betreffende kennisgevingen, termijnen en raadplegingen als bedoeld in artikel 7 van Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten, PbEG L 190/13 van 30 juli 2003.

3 Gehanteerde benadering bij de marktanalyses

3.1 Inleiding

63. In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten en de benadering van het college bij het bepalen van relevante markten, het vaststellen van aanmerkelijke marktmacht en het opleggen van verplichtingen in algemene zin nader toegelicht.³⁰ Het college onderscheidt hierbij de volgende drie stappen:

- stap 1: Het bepalen van de relevante markten: marktselectie en marktafbakening;
- stap 2: Het vaststellen van aanmerkelijke marktmacht: marktanalyse; en
- stap 3: Het opleggen van passende verplichtingen in het licht van de geconstateerde potentiële mededingingsproblemen en de doelstellingen van de Tw.

64. Hierbij betreft het college een aantal begrippen en concepten uit het algemene mededingingsrecht, die hier eveneens nader worden uitgewerkt. Voorafgaand aan de uitwerking van de verschillende hiervoor genoemde stappen, gaat het college in op de door hem gehanteerde uitgangspunten inzake de samenhang van de het in hoofdstuk 2 beschreven regelgevend kader met het algemene mededingingsrecht.

3.2 Samenhang met het algemene mededingingsrecht

65. De regelgeving die de nationale regelgevende instantie op grond van het juridisch kader ten aanzien van de elektronische communicatiemarkten ten uitvoer dient te brengen geldt als een vorm van ex ante regulering. In het geval van ex ante regulering worden vooraf regels gesteld ter *voorkoming* van misbruik door ondernemingen met AMM op de betrokken markt. Een ex ante uitgevoerde marktanalyse is derhalve gebaseerd op een algehele prospectieve beoordeling van de structuur en het functioneren van de markt, om na te gaan of zich mededingingsproblemen kunnen voordoen. Hiermee verschilt ex ante toezicht wezenlijk van ex post toezicht waarbij *achteraf* – nadat het misbruik zich daadwerkelijk heeft voorgedaan – wordt ingegrepen.

66. Een belangrijk onderscheid tussen de regulering op grond van het juridisch kader ten aanzien van de elektronische communicatiemarkten en het algemene mededingingsrecht is gelegen in de doelstellingen, die zijn opgenomen in artikel 8 kaderrichtlijn en artikel 1.3 van de Tw – het bevorderen van duurzame mededinging, de ontwikkeling van de interne markt en het beschermen van de belangen van eindgebruikers. Deze doelstellingen zijn niet per definitie gelijk aan de doelstellingen die met het mededingingsrecht worden beoogd.

67. De bovengenoemde verschillen, het prospectieve karakter en de doelstellingen van het sectorspecifieke kader, zijn medebepalend voor de wijze waarop dit zich tot het algemene mededingingsrecht verhoudt. Als gevolg van deze verschillen leidt de uitvoering van de in randnummer 63 genoemde stappen op basis van de regelgeving ten aanzien van de elektronische

³⁰ De uitgangspunten van het college met betrekking tot het opleggen van verplichtingen zijn voorts nader uitgewerkt in het *Afwegingskader proportionaliteit van verplichtingen* van 22 december 2004 (kenmerk: OPTA/EGM/2004/204404).

communicatiemarkten niet per definitie tot eenzelfde uitkomst als een marktanalyse op basis van het algemene mededingingsrecht, ondanks onder meer het definiëren van de markt conform het Europese mededingingsrecht en de gelijkschakeling van AMM aan het begrip economische machtspositie.

68. Algemeen uitgangspunt van het regelgevend kader is dat op basis daarvan ex ante regulering wordt toegepast als het algemene mededingingsrecht (nationaal en Europees) voor de geconstateerde problemen ontoereikend is. Dit uitgangspunt is neergelegd in overweging 27 van de kaderrichtlijn en weergegeven in de toelichting op de aanbeveling:³¹

“De criteria voor het bepalen van markten ten behoeve van het ex ante regulering zouden een algemene beoordeling moeten omvatten aangaande de toereikendheid van het mededingingsrecht bij de aanpak van de slechte marktwerking in kwestie. Een dergelijke beoordeling bouwt voort op de ervaringen die zijn opgedaan bij de toepassing van het mededingingsrecht en het als aanvullend instrument opleggen van regulerende verplichtingen ex ante in de sector elektronische communicatie. Alleen markten waar het nationale en het communautaire mededingingsrecht op zich niet als afdoende worden beschouwd om slechte marktwerking te herstellen en om daadwerkelijke en duurzame mededinging gedurende een afzienbare periode te waarborgen, moeten eventueel voor regelgeving ex ante in aanmerking komen.”

En verder:

“Regelgeving ex ante zou als geschikte aanvulling op het mededingingsrecht worden beschouwd in omstandigheden waarin de toepassing van het mededingingsrecht niet voldoet bij de aanpak van de slechte marktwerking in kwestie. Dergelijke omstandigheden omvatten bijvoorbeeld situaties waarin de reguleringsmaatregel die noodzakelijke is om een bepaald marktfalen te remediëren niet kan worden opgelegd op grond van het mededingingsrecht (bijv. toegangsmaatregelen onder bepaalde omstandigheden en specifieke vereisten met betrekking tot het toerekenen van kosten), het naleven van de vereisten die zijn verbonden met een interventie die is bedoeld om een slechte marktwerking te herstellen, veelomvattend zijn (bijvoorbeeld de behoefte aan gedetailleerde administratieve verantwoording voor regelgevingsdoeleinden, evaluatie van kosten, controle van bepalingen en voorwaarden inclusief technische parameters) of waarin regelmatige en/of tijdige interventie onontbeerlijk is, of wanneer het tot stand brengen van rechtszekerheid van het allerhoogste belang is (bijv. meerjarige tariefcontrole verplichtingen). Verschillen tussen toepassing van het mededingingsrecht en ex ante regulering met betrekking tot de benodigde inzet van middelen om een bepaald marktfalen te remediëren zouden in zichzelf niet relevant zijn.”

³¹ Commission Staff working document, Explanatory Note. Accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, (Second edition), {(C(2007) 5406)}, blz. 13.

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/library/proposals/sec2007_1483_final.pdf (hierna Toelichting op de aanbeveling).

69. De regulering op grond van het juridisch kader ten aanzien van de elektronische communicatiemarkten en het algemene mededingingsrecht sluiten elkaar dus niet uit, maar zullen naast elkaar van toepassing zijn als het algemene mededingingsrecht alleen niet toereikend is om de geconstateerde mededingingsproblemen op te lossen, waarbij de genoemde doelstellingen van het juridisch kader ten aanzien van de elektronische communicatiemarkten in acht worden genomen. Daarbij geldt op grond van het bovenstaande citaat dat voor de vraag of het algemene mededingingsrecht toereikend is ook procedurele en praktische aspecten moeten worden meegewogen. Het is volgens de Commissie dus niet voldoende dat het soort van gedrag dat moet worden voorkomen, in theorie ook op grond van artikel 82 EG-verdrag zou kunnen worden aangepakt.³²

70. Met betrekking tot de praktische uitwerking hiervan is het college van mening dat beslissend is, of op basis van ex ante regulering een mededingingsverstoring als gevolg van AMM *beter* kan worden geadresseerd dan op grond van het algemene mededingingsrecht. Het gaat in die optiek om de *relatieve* doelmatigheid van ex ante regulering ten opzichte van het algemene mededingingsrecht, gelet op de doelstellingen die met het regelgevend kader worden nagestreefd.³³ Om in een concreet geval ex ante regulering toe te passen overeenkomstig het Europese regelgevend kader is het daarom niet vereist dat optreden op grond van het algemene mededingingsrecht bij voorbaat onmogelijk is, al was het maar omdat de mogelijkheden die het algemene mededingingsrecht biedt om toezicht uit te oefenen, bijzonder ruim zijn. Waar het om gaat is of de geïdentificeerde mededingingsproblemen *beter*, want bijvoorbeeld gerichter, preciezer of ook sneller, kunnen worden opgelost door middel van het opleggen van ex ante verplichtingen, met inachtneming van de specifieke doelstellingen van het regelgevend kader. Bij die afweging zullen ook procedurele en praktische aspecten moeten worden meegenomen.

71. Hoewel slechts op basis van een marktdefinitie en een analyse van de relevante markten in het concrete geval kan worden vastgesteld of er een mededingingsprobleem bestaat dat moet worden opgelost, heeft de communautaire wetgever de Commissie opgedragen om een deel van de analyse gecentraliseerd voor een 'representatieve lidstaat' uit te voeren en op voorhand en centraal vast te stellen welke markten in aanmerking komen voor ex ante regulering. Daarnaast heeft de communautaire wetgever ruimte aan de lidstaten gelaten om op grond van de hiervoor genoemde overwegingen inzake de relatieve doelmatigheid in een concreet geval hiervan af te wijken. Aan deze communautaire regelgeving, uitgewerkt in de kaderrichtlijn en de aanbeveling, zijn de lidstaten gebonden.

3.3 De bepaling van de relevante markten (marktdefinitie)

72. Zoals hiervoor aangegeven houdt het college bij de bepaling van relevante markten ten behoeve van dit ontwerpbesluit rekening met de aanbeveling en de richtsnoeren. Daarbij ziet de aanbeveling met name op de selectie van markten die in aanmerking komen voor ex ante regulering en gaan de richtsnoeren met name in op de criteria aan de hand waarvan de relevante markt wordt afgebakend. Deze aspecten worden hierna uitgewerkt.

³² Zie ook de aanbeveling artikel 2 en de overweging 13 bij deze aanbeveling.

³³ Zie artikel 8, leden 2, 3 en 4, van de kaderrichtlijn.

3.3.1 Selectie van markten voor ex ante regulering

73. Zoals hiervoor onder 2.2. kort uiteengezet, heeft de Commissie, om uit te maken welke markten *a priori* in aanmerking komen voor ex ante regulering, in de aanbeveling de zogenoemde drie criteria toets ontwikkeld.³⁴ Het eerste criterium is een statisch criterium: het bestaan van hoge toetredingsdrempels van niet-voorbijgaande aard. Het tweede criterium is veeleer een dynamisch criterium: het vereist dat wordt onderzocht of binnen de relevante tijdshorizon de markt niet toch naar een daadwerkelijke mededinging neigt. Het derde criterium is *“dat toepassing van het [algemene] mededingingsrecht alleen de betreffende mededingingsverstoring(en) niet voldoende zou verhelpen”*. Het derde criterium herhaalt in wezen overweging 27 van de kaderrichtlijn. Het bevestigt het eerder genoemde uitgangspunt dat ex ante regulering alleen moet worden ingezet als toepassing van het algemene mededingingsrecht niet volstaat.

74. De Commissie heeft zelf van meet af aan het standpunt ingenomen dat zij voor elk van de markten die in de aanbeveling zijn afgebakend, de drie criteria dient toe te passen en ook heeft toegepast,³⁵ met als gevolg dat de nationale regelgevende instanties deze drie-criteria-toets niet meer voor elk van de achttien markten hoeven toe te passen. Dat standpunt is niet alleen pragmatisch, het strookt ook met de doelstellingen van het regelgevend kader. Immers, indien iedere nationale regelgevende instantie voor elke markt zou moeten uitmaken of aan de drie criteria is voldaan, is de kans groot dat van de door de communautaire wetgever beoogde harmonisatie weinig terecht zal komen. De ERG heeft zich bij dit uitgangspunt aangesloten.³⁶

75. Wanneer een nationale regelgevende instantie echter afwijkt van de in de aanbeveling geïdentificeerde markten zal zij wel aan de drie criteria moeten toetsen.³⁷

76. In de praktijk vereist de Commissie ook uitsluitend van een nationale regelgevende instantie dat deze toetst aan de drie criteria voor zover het een van de aanbeveling afwijkende markt betreft.

77. Van een afwijking van de aanbeveling is onder meer sprake in een drietal situaties: een markt wordt enger afgebakend dan in de aanbeveling, een markt wordt breder afgebakend dan in de aanbeveling en er worden submarkten gevormd die tezamen een markt uit de aanbeveling beslaan. Door de I/ERG is aan de Commissie voorgesteld om in die gevallen als volgt te handelen:³⁸

- Een markt wordt enger afgebakend dan in de aanbeveling; in dat geval zou de nationale regelgevende instantie slechts hoeven aan te tonen dat niet aan de drie criteria wordt

³⁴ Zie de overwegingen 5 tot en met 14 van de aanbeveling.

³⁵ Zie onder andere overweging 17 van de aanbeveling.

³⁶ Zie de Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework, ERG (06) 33, blz. 18-19: *“These three criteria were used by the Commission in identifying markets in the current Recommendation and will be used in future versions of the Recommendation. Thus, there is a presumption that ex ante regulation is appropriate on the 18 markets in the Recommendation if a position of SMP is found. It is therefore not necessary for national authorities themselves to determine whether competition law by itself would be sufficient to deal with competition issues in the markets included in the Recommendation.”*

³⁷ Idem.

³⁸ Zie I/ERG Input to the Draft Recommendation on relevant markets van 27 oktober 2006.

voldaan voor die delen die geen onderdeel zijn van de betreffende markt (tenzij deze deel uitmaken van een andere relevante markt);

- Een markt wordt breder afgebakend dan in de aanbeveling; in dat geval zou de nationale regelgevende instantie de drie criteria test moeten toepassen op de gehele markt (en niet slechts op het aanvullende deel);
- Er worden submarkten gevormd, die tezamen een markt uit de aanbeveling beslaan; in dat geval zou de nationale regelgevende instantie alleen de drie criteria test moeten toepassen voor die submarkten waarvoor geen ex ante regulering wordt voorgesteld.

78. Het college sluit zich aan bij dit voorstel van de I/ERG. Naar de mening van het college zijn de drie criteria uitsluitend aan de orde in de eerste fase van de analyse: de aanwijzing van de markten die *a priori* voor ex ante regulering in aanmerking komen.

79. Tussen de aanwijzing van deze markten en de daadwerkelijke oplegging van verplichtingen aan AMM-partijen op die markten liggen verder nog de marktafbakening en de marktanalyse. In overweging 18 van de aanbeveling staat het als volgt:

“Het feit dat deze aanbeveling de producten- en dienstenmarkten aanwijst die voor regelgeving ex ante in aanmerking komen, houdt niet in dat regelgeving altijd nodig is of dat deze markten zullen worden onderworpen aan regelgevende verplichtingen zoals die in de specifieke richtlijnen zijn neergelegd. Meer in het bijzonder kan geen regelgeving worden opgelegd of moet de regelgeving worden ingetrokken wanneer er bij afwezigheid van regelgeving op deze markten daadwerkelijke mededinging heerst, dat wil zeggen wanneer geen enkele exploitant aanmerkelijke marktmacht heeft in de zin van artikel 14 van Richtlijn 2002/21/EG. Regelgevende verplichtingen moeten passend zijn en gebaseerd zijn op de aard van de problemen die zich voordoen. Zij moeten tevens evenredig en gerechtvaardigd zijn in het licht van de doelstellingen die in Richtlijn 2002/21/EG zijn neergelegd, in het bijzonder het maximaliseren van de voordelen voor gebruikers, het garanderen dat geen beperking of verstoring van de concurrentie plaatsvindt, het aanmoedigen van efficiënte investeringen in infrastructuur, het stimuleren van innovatie en het bevorderen van efficiënt gebruik en beheer van radiofrequenties en nummerruimte”

80. In de hiervoor genoemde reactie geeft de I/ERG aan dat als uitgangspunt zou moeten gelden dat, indien een volledige marktanalyse is afgerond en tot een AMM-aanwijzing is gekomen, daarmee impliciet ook aan de eerste twee criteria is voldaan.

3.3.2 Criteria voor de afbakening van de relevante markt

81. Een relevante markt kent twee dimensies: de productdimensie en de geografische dimensie. Bij de vaststelling van de relevante productmarkt wordt gezien welke producten en diensten met elkaar in concurrentie staan en daarom tot dezelfde relevante productmarkt behoren. Bij de vaststelling van de relevante geografische markt wordt gezien binnen welk geografisch gebied aanbieders van de relevante producten en/of diensten in concurrentie met elkaar staan.

82. Een nationale regelgevende instantie dient bij het bepalen van de relevante markten zoveel mogelijk rekening te houden met de aanbeveling en de richtsnoeren. De richtsnoeren gaan expliciet in op de verhouding tussen het regelgevend kader en het mededingingsrecht.

83. In de richtsnoeren wordt er onder meer op gewezen dat een prospectieve analyse van de nationale regelgevende instantie in bepaalde gevallen kan leiden tot een andere marktanalyse dan die uitgevoerd op basis van gedragingen uit het verleden. Dit laat echter onverlet dat de nationale regelgevende instanties, waar mogelijk, dienen te streven naar coherentie tussen enerzijds de marktdefinitie die wordt ontwikkeld met het oog op ex ante regulering, en anderzijds de marktdefinitie die wordt ontwikkeld met het oog op de toepassing van de mededingingsregels.³⁹

84. De relevante markt voor een product of dienst omvat alle producten of diensten die daarmee substitueerbaar of voldoende uitwisselbaar zijn, niet alleen op grond van hun objectieve kenmerken, waardoor ze geschikt zijn om in een constante behoefte van de consumenten te voorzien, de prijs of beoogde toepassing ervan, maar ook op grond van de mededingingsvoorwaarden en/of de structuur van vraag en aanbod op de betrokken markt. Producten die alleen in beperkte of relatief beperkte mate onderling uitwisselbaar zijn, behoren niet tot dezelfde markt.⁴⁰

85. De relevante geografische markt omvat het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen een rol spelen in de vraag naar en het aanbod van de betrokken goederen of diensten, waarbinnen de concurrentievoorwaarden op elkaar lijken of voldoende homogeen zijn en dat van aangrenzende gebieden kan worden onderscheiden doordat er duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden bestaan.⁴¹

86. De grenzen van een relevante markt worden bepaald door de mate van concurrentiedruk op de prijsstelling van de producent(en) of dienstverlener(s) die de betrokken producten of diensten aanbieden. Bij de bepaling van relevante markten zijn er twee belangrijke bronnen van concurrentiedruk die onderzocht moeten worden: i) substitutie aan de vraagzijde en ii) substitutie aan de aanbodzijde. Een derde bron van concurrentiedruk is potentiële concurrentie. Het verschil tussen aanbods substitutie en potentiële concurrentie schuilt in het feit dat bij aanbods substitutie onmiddellijk wordt gereageerd op een prijsverhoging, terwijl potentiële concurrenten mogelijk meer tijd nodig hebben om tot de markt te kunnen toetreden. Om die reden wordt de concurrentiedruk die uitgaat van potentiële markttoetreding onderzocht in het kader van de vaststelling of op een afgebakende relevante markt partijen zijn met AMM.⁴²

87. Substitueerbaarheid aan de vraagzijde is een maat voor de bereidheid van de consument om de betrokken dienst of het betrokken product te vervangen door andere diensten of producten. Substitueerbaarheid aan de aanbodzijde geeft aan in hoeverre andere leveranciers dan die welke de betrokken diensten of producten aanbieden, bereid zijn hun productlijn op zeer korte termijn om te

³⁹ Richtsnoeren, randnummer 37.

⁴⁰ Richtsnoeren, randnummer 44.

⁴¹ Richtsnoeren, randnummer 56.

⁴² Richtsnoeren, randnummer 38.

schakelen dan wel de betrokken producten of diensten kunnen aanbieden zonder aanzienlijke extra investeringen.⁴³

88. Een methode om na te gaan of er sprake is van vraag- en/of aanbodssubstitutie is de zogenaamde “hypothetische monopolist test” die in het mededingingsrecht wordt gebruikt.⁴⁴ Een set van producten wordt verondersteld een aparte relevante markt te zijn, indien een hypothetische monopolistische aanbieder van die producten een kleine maar significante,⁴⁵ duurzame prijsverhoging door kan voeren zonder daarbij zoveel verkopen te verliezen dat de prijsverhoging niet meer winstgevend is. Indien een prijsverhoging niet winstgevend zou zijn doordat vragers overstappen naar andere producten (vraagsubstitutie) of doordat aanbieders van andere producten zouden beginnen met het aanbieden van de betrokken producten (aanbodssubstitutie), moet de marktafbakening worden verbreed door de andere producten en/of de andere aanbieders tot de markt te rekenen.⁴⁶

89. In beginsel is de test van de hypothetische monopolist alleen relevant voor producten of diensten waarvan de prijs in vrije concurrentie wordt vastgesteld en niet onderworpen is aan regulering. De werkhypothese zal dan ook zijn dat de actuele prijzen op concurrerend niveau worden vastgesteld. De richtsnoeren geven daarbij echter aan dat de SSNIP-test ook toepasbaar kan zijn indien het gaat om producten of diensten waarvan de prijs niet vrij wordt vastgesteld, omdat die aan regulering is onderworpen. Daarbij wordt, zonder blijk van het tegendeel, ervan uitgegaan dat de gereguleerde, op kosten georiënteerde, prijs is vastgesteld op wat in de afwezigheid van regulering een concurrerend niveau zou zijn.⁴⁷

90. In dit ontwerpbesluit worden markten in eerste instantie afgebakend op basis van overwegingen met betrekking tot vraagsubstitutie. Daarbij wordt onderzocht in hoeverre andere producten beschouwd kunnen worden als substituten door afnemers, indien een hypothetische monopolist een kleine maar significante, duurzame prijsverhoging boven het concurrerende niveau doorvoert. Daarna zal worden bezien in hoeverre mogelijkheden voor aanbodssubstitutie extra beperkingen aan het prijsgedrag van de hypothetische monopolist opleggen die niet reeds zijn meegenomen in de analyse van vraagsubstitutie. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat aanbodssubstitutie alleen een effectieve beperking aan het gedrag van een hypothetische monopolist oplegt, indien de toetreding van andere aanbieders op zeer korte termijn⁴⁸ en zonder significante investeringen kan plaatsvinden en dat deze toetreding ook waarschijnlijk is.⁴⁹

91. Er kunnen zich situaties voordoen waarin aanbieders van andere producten ook aanbieder zijn van vraagsubstituten voor de betrokken producten waarvoor een hypothetische monopolist een kleine maar significante, duurzame prijsverhoging heeft doorgevoerd. Deze aanbieders zijn niet relevant in het kader van de analyse van aanbodssubstitutie, aangezien zij reeds actief zijn in het aanbod van de betrokken producten. De concurrentiedruk die uitgaat van hun aanwezigheid is reeds

⁴³ Richtsnoeren, randnummer 39.

⁴⁴ Deze test wordt ook wel SSNIP (Small but Significant Non-transitory Increase in Price) test genoemd.

⁴⁵ Doorgaans wordt daarmee een prijsverhoging van 5 tot 10 procent bedoeld.

⁴⁶ Richtsnoeren, randnummers 40 en 41.

⁴⁷ Richtsnoeren, randnummer 42.

⁴⁸ Doorgaans maximaal één jaar.

⁴⁹ Richtsnoeren, randnummer 52.

meegewogen in de analyse van vraagsubstitutie en levert geen additionele concurrentiedruk op. Wel is het zo dat de effecten van een mogelijke expansie van hun productie van de betrokken producten kan worden meegewogen in de analyse van AMM.

92. In bepaalde gevallen kunnen producten of diensten, afnemers of geografische gebieden die op grond van alleen vraag- en aanbodssubstitutie overwegingen tot aparte markten gerekend zouden worden, toch tot een zelfde relevante markt behoren. Hiervan kan sprake zijn, indien in meerdere op grond van vraag- en aanbodssubstitutie afgebakende markten een gemeenschappelijke overheersende factor zorgt voor prijsdruk.⁵⁰ Dit wordt aangeduid als een gemeenschappelijke prijsbeperking. Onder bepaalde condities kan een bundel van producten of diensten een relevante markt op zichzelf vormen. Of dat het geval is er van afhankelijk of er significante verschillen in kosten voor consumenten bestaan tussen aankoop van producten en diensten in één bundel en separate aankoop van de onderdelen van de bundel. Een bundel kan een relevante markt op zich vormen indien afnemers van de bundel niet zouden overstappen naar afname van de losse onderdelen in reactie op een kleine maar significante, duurzame prijsverhoging van de prijs van de bundel ten opzichte van de prijzen van de losse componenten.

93. In de richtsnoeren en de bekendmaking inzake de afbakening van de relevante markt⁵¹ wordt het begrip relevante geografische markt als volgt gedefinieerd:

“Volgens de jurisprudentie omvat de relevante geografische markt het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen een rol spelen in de vraag naar en het aanbod van de betrokken goederen of diensten, waarbinnen de concurrentievoorwaarden op elkaar lijken of voldoende homogeen zijn en dat van aangrenzende gebieden kan worden onderscheiden doordat daar duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden heersen. Voor de afbakening van de geografische markt wordt niet vereist dat de mededingingsvoorwaarden tussen de handelaars of dienstenaanbieders volstrekt homogeen zijn. Het volstaat dat ze op elkaar lijken of voldoende homogeen zijn, zodat alleen zones waarin de concurrentievoorwaarden ‘heterogeen’ zijn, niet als een uniforme markt kunnen worden beschouwd.”⁵²

94. De bepaling van de relevante geografische markt omvat aldus een analyse van de overeenkomsten of homogeniteit van de concurrentievoorwaarden in verschillende gebieden. De criteria waarop een dergelijke analyse kan worden gebaseerd worden beschreven in artikel 9, zevende lid, van de Europese concentratieverordening.

“Bij de desbetreffende beoordeling wordt met name rekening gehouden met de aard en de kenmerken van de betrokken producten of diensten, het bestaan van hinderpalen voor de toegang tot de markt of van voorkeuren van consumenten, alsmede het bestaan tussen het

⁵⁰ Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan situaties waarin een en dezelfde grote partij op verschillende geografische markten actief is of situaties waarin het voor een aanbieder niet mogelijk of niet rendabel is prijzen voor verschillende afnemers te differentiëren.

⁵¹ Bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht, Pb EG, 1997, C 372, blz. 5.

⁵² Deutsche Bahn v Commission, op. cit., paragraaf 92, Zaak T-139/98 AAMS v Commission, [2001] ECR0000-II, paragraaf 39.

betrokken gebied en de aangrenzende gebieden van aanzienlijke verschillen in marktaandeel van de ondernemingen of van wezenlijke prijsverschillen.^{53, 54}

95. Op basis van deze criteria en de in de richtsnoeren genoemde criteria⁵⁵ kunnen geografische markten worden omschreven als lokaal, regionaal, nationaal of indien het grondgebied van twee of meer landen omvattend (pan-Europese, EER- of mondiale markten).

96. De afbakening van de relevante eindgebruikersmarkten gaat logischerwijs vooraf aan de bepaling van de relevante groothandelsmarkten, aangezien de vraag naar groothandelsdiensten een afgeleide vraag is van de vraag naar eindgebruikersdiensten. Een onderneming die diensten aanbiedt op een eindgebruikersmarkt dient daarvoor immers de noodzakelijke bestanddelen zelf te produceren dan wel in te kopen bij een aanbieder op de groothandelsmarkt. Om die reden worden eerst de relevante markten op eindgebruikersniveau afgebakend teneinde op basis daarvan de relevante markten op groothandels (wholesale) niveau te bepalen. Deze benadering is in overeenstemming met overweging 4 van de aanbeveling. Deze benadering wordt niet gehanteerd indien er geen directe relatie bestaat tussen de betrokken groothandels- en eindgebruikersmarkten.

Interne leveringen

97. Bij de afbakening van een groothandelsmarkt die in directe relatie staat tot een eindgebruikersmarkt kan de vraag zich aandienen of de groothandelsdiensten die aanbieders aan zichzelf leveren tot de betreffende groothandelsmarkt dienen te worden gerekend. In het geval dat uitsluitend sprake is van interne leveringen door aanbieders die in potentie ook groothandelsdiensten kunnen leveren kan het gerechtvaardigd zijn een wholesalemarkt te definiëren die alleen interne leveringen omvat. In het geval dat zowel sprake is van externe als interne leveringen kan het gerechtvaardigd zijn om interne leveringen door zowel de zittende onderneming als de alternatieve aanbieders tot de markt te rekenen. Dit is in ieder geval gerechtvaardigd indien een aanbieder de mogelijkheid en de prikkel heeft om interne leveringen om te zetten in externe leveringen in reactie op een kleine maar significante, duurzame prijsverhoging van extern geleverde producten (aanbodsubstitutie). Het opnemen van interne leveringen in de marktdefinitie is ook gerechtvaardigd indien concurrentiedruk op de eindgebruikersmarkt er toe leidt dat een kleine maar significante, duurzame prijsverhoging van extern geleverde producten niet winstgevend kan zijn.

(Modified) Greenfield-benadering: door het college gehanteerde volgorde bij de bepaling van de relevante markt

98. De bepaling van de relevante markt vormt de basis voor het onderzoek naar de vraag of een bepaalde onderneming een AMM heeft op de relevante markt en, indien dat het geval is, te bepalen wat passende en proportionele ex ante verplichtingen zijn voor die aanbieder om de mogelijke mededingingsproblemen op de markten als gevolg van die AMM te remediëren. Om die reden is het

⁵³ Dit artikel betreft de voorwaarden waaronder een concentratie met een communautaire dimensie kan worden verwezen naar een nationale mededingingsautoriteit. Een van de voorwaarden is dat de concentratie gevolgen heeft (of dreigt te hebben) op een markt in die lidstaat welke alle kenmerken van een afzonderlijke markt vertoont.

⁵⁴ Verordening (EG) Nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen, Pb EG, 2004, L24, blz. 1.

⁵⁵ Richtsnoeren, randnummers 59 en 60

noodzakelijk om bij de initiële afbakening van de eindgebruikersmarkt (en de daaropvolgende afbakening van wholesalemarkt) uit te gaan van een situatie waarin er geen wholesaleverplichtingen aanwezig zijn.

99. Indien bij de afbakening van de eindgebruikersmarkt zou worden uitgegaan van een situatie waarin er wel verplichtingen op de betrokken wholesalemarkt zouden bestaan, zou de beoordeling van aanwezigheid van marktmarkt en daarmee de noodzaak van het opleggen van verplichtingen op die betrokken wholesalemarkt afhankelijk zijn van een afbakening van de eindgebruikersmarkt die is gestoeld op de aanwezigheid wholesaleverplichtingen. Dit zou een onzuivere en circulaire benadering zijn van het bepalen van relevante markten.⁵⁶

100. Bij de bepaling van de relevante markt ten behoeve van de beoordeling van AMM op lager gelegen niveaus moet echter wel rekening worden gehouden met de aanwezigheid van de voorgenomen verplichtingen op een hoger gelegen markt. De reden hiervoor is dat de aanwezigheid van regulering op de hoger gelegen relevante markt effecten kan hebben op de concurrentiesituatie op de lager gelegen markt doordat toetreding mogelijk wordt gemaakt of aanbodssubstitutie eenvoudiger wordt.

101. De hierboven beschreven benadering is in overeenstemming met artikel 6a.2, tweede lid, van de Tw, waarin is bepaald dat het college alleen verplichtingen kan opleggen aan ondernemingen met AMM op de eindgebruikersmarkt, indien wholesalemaatregelen en verplichtingen met betrekking tot carrier(voor)keuze ontoereikend zijn. De effecten van wholesalemaatregelen moeten dus worden meegewogen in de analyse van AMM op de eindgebruikersmarkt.

102. Het is logisch deze benadering ook toe te passen in de relatie tussen meerdere verticaal gerelateerde wholesalemarkten. De verplichtingen op een hoger gelegen wholesalemarkt zullen namelijk tot doel hebben om de concurrentie op een lager gelegen wholesalemarkt te faciliteren.

103. Het volgen van een dergelijke systematiek, waarbij de effecten van regulering op andere markten worden betrokken in de analyse van een bepaalde markt, kan worden aangeduid als een 'modified greenfield' benadering.⁵⁷ In plaats van dat wordt uitgegaan van een zogeheten strikte greenfield benadering, waarbij de effecten van alle AMM-regulering volledig buiten beschouwing worden gelaten, wordt bij een 'modified greenfield' benadering recht gedaan aan de effecten op de onderzochte markt van AMM-regulering op andere markten, voorzover deze substantieel zijn en onafhankelijk van de uitkomsten van de analyse van de onderzochte markt. In de praktijk betekent dit dat bij de analyse van een bepaalde markt wordt geabstraheerd van alle AMM-regulering op die betreffende markt, terwijl wel rekening wordt gehouden met de effecten op de concurrentiesituatie op de onderzochte markt van regulering op andere markten, en met de effecten op de concurrentiesituatie van regulering die geldt op die betreffende markt ongeacht de uitkomst van de marktanalyse.

⁵⁶ Zie hiervoor ook bijvoorbeeld: OFCOM, Review of the retail leased lines, symmetric broadband origination and wholesale trunk segments markets, Explanatory Statement and Notification, 18 December 2003, paragraaf 2.15.

⁵⁷ Toelichting op de aanbeveling, blz. 13

104. Het college acht het noodzakelijk toe te lichten hoe in het kader van een (modified) greenfield analyse wordt omgegaan met de aanwezigheid op een bepaalde markt van eventuele verplichtingen die voortvloeien uit de Mededingingswet (hierna: Mw). Doordat de Mw en de Tw in beginsel naast elkaar van toepassing zijn op markten voor elektronische communicatienetwerken en -diensten en het begrip AMM in de Tw in lijn is gebracht met het begrip economische machtspositie in de Mw, kan het voorkomen dat de Mw beperkingen oplegt aan het gedrag van AMM partijen. De vraag of een marktpartij al dan niet beperkt wordt in haar gedrag als gevolg van de Mw is echter niet relevant voor de vraag of deze partij beschikt over AMM of niet: nationale regelgevende instanties dienen op grond van een prospectieve, structurele beoordeling van de relevante markt op basis van de bestaande marktvoorwaarden vast te stellen of een partij in staat is zich onafhankelijk van concurrenten en afnemers te gedragen.

105. Of daadwerkelijk sprake is van onafhankelijk gedrag, doet voor de vaststelling van AMM niet ter zake, een economische machtspositie kan immers ook worden vastgesteld zonder dat sprake is van misbruik. Het college zal de waarschijnlijkheid dat een partij zich onafhankelijk van concurrenten en afnemers zal gedragen, voor zover relevant, meewegen bij de beoordeling van de proportionaliteit van reguleringsmaatregelen.

106. In de regel is met name het meewegen van voorgenomen regulering op hoger gelegen markten aan de orde, omdat regulering op hoger gelegen markten over het algemeen een substantieel effect heeft op een lager gelegen markt. Door aldus de effecten mee te wegen die regulering op een hoger gelegen markt heeft op de concurrentieomstandigheden op lager gelegen markten, wordt voorkomen dat lager gelegen markten onnodig worden gereguleerd.⁵⁸ Echter ook in de meer uitzonderlijke situatie waarin regulering op een naastgelegen markt substantieel effect heeft op de markt die onderwerp van analyse is, dient met deze regulering rekening te worden gehouden.

107. Gelet op het voorgaande volgt het college bij de bepaling van relevante markten de volgende werkwijze:

- het college bakent alle relevante markten af in de afwezigheid van regulering, beginnend bij de laagst gelegen markt (de eindgebruikersmarkt) via eventuele tussengelegen markten, met als doel de bepaling van de hoogst gelegen relevante markt (de hoogst gelegen wholesalemarkt);
- het college onderzoekt de mate van concurrentie op de betrokken eindgebruikersmarkt die zou bestaan indien wordt geabstraheerd van bestaande AMM verplichtingen;
- het college onderzoekt de hoogst gelegen wholesalemarkt op de aanwezigheid van aanmerkelijke marktmacht en bepaalt, indien noodzakelijk, welke passende verplichtingen worden opgelegd op de hoogst gelegen wholesalemarkt;
- het college bakent een lager gelegen markt af in de aanwezigheid van verplichtingen op de hoger gelegen markt;
- het college onderzoekt die lager gelegen markt op de aanwezigheid van aanmerkelijke marktmacht en bepaalt, indien noodzakelijk, welke passende verplichtingen worden opgelegd op die lager gelegen markt;

⁵⁸ Toelichting op de aanbeveling, blz. 13

- het college herhaalt stap vier en vijf tot op het niveau van de eindgebruikersmarkt.

108. Het college hanteert de hierboven beschreven volgorde in ieder geval als inhoudelijk uitgangspunt. Het kan voorkomen dat omwille van de duidelijkheid en leesbaarheid de verschillende stappen in het besluit in een andere volgorde worden gepresenteerd.

3.4 Het vaststellen van aanmerkelijke marktmacht

109. Het college dient op grond van artikel 6a.1, derde lid, van de Tw de bepaalde relevante markten zo spoedig mogelijk te onderzoeken. Het onderzoek dient er in ieder geval op gericht te zijn om vast te stellen of de desbetreffende markten al dan niet daadwerkelijk concurrerend zijn en of hierop ondernemingen actief zijn die beschikken over een AMM.

110. Het bovenstaande impliceert niet dat het college eerst moet vaststellen of een bepaalde relevante markt daadwerkelijk concurrerend is en daarna pas kan vaststellen of er op die markt ondernemingen AMM hebben. De conclusie dat een bepaalde markt daadwerkelijk concurrerend is, is equivalent aan de conclusie dat geen enkele onderneming individueel of gezamenlijk met een andere onderneming over een AMM op die markt beschikt. Dat betekent andersom gezien ook dat, indien op een bepaalde relevante markt één of meer ondernemingen individueel dan wel gezamenlijk over een AMM beschikken, die relevante markt niet daadwerkelijk concurrerend is.⁵⁹

111. Uit de definitie van het begrip AMM blijkt dat op een bepaalde relevante markt één onderneming AMM kan hebben (een enkelvoudige machtspositie), maar ook dat meerdere ondernemingen gezamenlijk een positie van AMM op een bepaalde relevante markt kunnen innemen. De laatstgenoemde situatie wordt een collectieve machtspositie genoemd. In beide gevallen kunnen ondernemingen op grond van de Tw worden aangewezen als ondernemingen met AMM.

112. Verder kan er sprake zijn van AMM op een bepaalde markt indien een onderneming een dominante positie heeft op een nauw verbonden markt en deze positie aanwendt om haar marktmacht op de eerstgenoemde markt te vergroten.⁶⁰ Dit kan zich voordoen bij een verticaal geïntegreerde onderneming die een sterke marktpositie heeft op de betrokken netwerkmarkt en die positie gebruikt om haar positie op de dienstenmarkt te versterken. In dat geval kan de onderneming met AMM worden aangewezen als onderneming met AMM op beide markten gezamenlijk.

113. Het bestaan van een machtspositie kan worden aangetoond aan de hand van een aantal criteria. De belangrijkste daarvan zijn beschreven in paragraaf 3.1 van de richtsnoeren. Het marktaandeel wordt vaak gebruikt als indicatie van de marktmacht. In de beschikkingspraktijk van de Commissie is er doorgaans pas sprake van gevaar voor een individuele machtspositie ingeval een onderneming een marktaandeel van meer dan 40% bezit. Bij een lager marktaandeel kan ook al een vermoeden bestaan van een machtspositie, aangezien een machtspositie ook mogelijk is zonder dat de betrokken onderneming een groot marktaandeel heeft. Volgens de jurisprudentie van het Europese Hof vormt een zeer groot marktaandeel — meer dan 50 % — op zichzelf reeds het bewijs van een

⁵⁹ Zie hiervoor: richtsnoeren, randnummers 19 en 112, en memorie van toelichting bij de Tw, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3, blz. 113.

⁶⁰ Zogenaamde 'hefboomwerking', artikel 14, derde lid, van de kaderrichtlijn.

machtspositie, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Een onderneming met een groot marktaandeel mag geacht worden over aanmerkelijke marktmacht te beschikken — dus in een machtspositie te verkeren — wanneer haar marktaandeel over langere tijd stabiel is gebleven. Het feit dat een onderneming met een groot marktaandeel op een bepaalde markt geleidelijk marktaandeel verliest, kan erop wijzen dat de markt concurrerender wordt, maar hoeft niet uit te sluiten dat aanzienlijke marktmacht wordt vastgesteld.⁶¹

114. Naast het marktaandeel worden in de richtsnoeren de volgende criteria genoemd op basis waarvan AMM kan worden aangetoond:

- de totale omvang van de onderneming;
- de controle over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur;
- de technologische voorsprong of superioriteit;
- het ontbreken van kopersmacht die een tegenwicht kan vormen;
- gemakkelijke of bevoorrechte toegang tot kapitaalmarkten/financiële middelen;
- product-/dienstendiversificatie (bijvoorbeeld bundeling van producten of diensten);
- schaalvoordelen;
- breedtevoordelen;
- verticale integratie;
- een sterk ontwikkeld distributie- en verkoopnetwerk;
- het ontbreken van potentiële concurrentie;
- grenzen aan de expansie.

115. De in de richtsnoeren genoemde criteria kunnen niet worden beschouwd als een eenvoudige checklist om te beoordelen of er sprake is van AMM of van daadwerkelijke concurrentie. Een marktanalyse omvat in het onderhavige kader een algehele, toekomstgerichte analyse van de economische kenmerken van een bepaalde relevante markt, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van het individuele geval. Derhalve zal AMM alleen kunnen worden geconstateerd door toepassing van en toetsing aan de hand van meerdere van de genoemde criteria. Om deze reden en vanwege de diversiteit van de betrokken markten, acht het college het niet passend om aan de verschillende criteria vooraf een bepaald gewicht toe te kennen. Welke criteria het college met name van belang acht, zal hij bekijken in de context van een bepaalde markt, daarbij rekening houdend met de specifieke kenmerken van die markt.⁶²

116. De bepaling van AMM in een toekomstgerichte analyse betekent dat niet alleen wordt gekeken naar de bestaande concurrentiesituatie, maar dat ook wordt bezien of een eventueel gebrek aan daadwerkelijke concurrentie blijvend is.⁶³ De marktanalyse in dit ontwerpbesluit is uitgevoerd op een prospectieve wijze, waarbij toekomstige ontwikkelingen die de concurrentiesituatie op de onderzochte markten significant zullen beïnvloeden zijn meegewogen, voor zover zij redelijkerwijs voorzienbaar zijn in de periode tot de volgende marktanalyse. Gelet op artikel 6a.4 van de Tw hanteert het college daarvoor een periode van maximaal drie jaar.

⁶¹ Richtsnoeren, randnummer 75.

⁶² Zie ook: ERG *Working paper on the SMP concept for the new regulatory framework*, May 2003, paragraaf 6.

⁶³ Richtsnoeren, randnummer 20.

3.5 Het opleggen van passende verplichtingen in het licht van de geconstateerde (potentiële) mededingingsproblemen en van de doelstellingen in de wet

3.5.1 Inleiding

117. Artikel 6a.2, eerste lid, van de Tw bepaalt dat het college, indien hij heeft vastgesteld dat een onderneming op een bepaalde relevante markt beschikt over een AMM:

- a. aan die onderneming, voor zover passend, de in hoofdstuk 6a van de Tw nader uitgewerkte verplichtingen oplegt;
- b. eerder opgelegde verplichtingen, voor zover zij betrekking hebben op deze markt, in stand houdt indien zij nog steeds passend zijn, of
- c. eerder opgelegde of in stand gehouden verplichtingen, voor zover zij betrekking hebben op deze markt, intrekt indien zij niet langer passend zijn.

118. Deze verplichtingen dienen ‘passend’ te zijn (artikel 6a.2, derde lid, van de Tw). Zoals in paragraaf 2.3.1 hiervoor aangegeven, wordt een verplichting als ‘passend’ aangemerkt “indien deze gebaseerd is op de aard van het op de desbetreffende markt geconstateerde probleem en in het licht van de doelstellingen van artikel 1.3 proportioneel en gerechtvaardigd is.”

119. Het college is van oordeel dat het best kan worden voldaan aan de vereisten van de Tw inzake passendheid van verplichtingen door de Europeesrechtelijke proportionaliteitsnorm als uitgangspunt te hanteren. Dit algemene beginsel van gemeenschapsrecht is onder meer nader ingevuld door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: HvJ).⁶⁴ Toepassing van deze norm ligt voor de hand om een aantal redenen. De norm is relatief duidelijk ingevuld door het Hof, de vereisten van artikel 6a.2. van de Tw zijn gebaseerd op bepalingen in de Europese richtlijnen (artikel 8 van de toegangsrichtlijn en artikel 17 van de universeledienstrichtlijn) die expliciet spreken over proportionaliteit, en de norm omvat in ieder geval het evenredigheidsbeginsel van de Awb.

120. Met het hanteren van de Europese proportionaliteitsnorm voldoet het college in ieder geval aan de vereisten van artikel 6a.2 van de Tw en aan de kwalitatieve motiveringsvereisten van artikel 1.3, vierde lid, van de Tw. Ten aanzien van de kwantitatieve motivering geldt dat ter onderbouwing van de proportionaliteitstoets ‘waar redelijkerwijs mogelijk’ een kwantificering van de verwachte relevante gevolgen dient plaats te vinden. Naar het oordeel van het college vormt deze aanvullende motiveringseis een integraal onderdeel van de proportionaliteitstoets.

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld HvJEG, Zaak C-331/88 van 13 november 1990, FEDESA, Jur 1990 I blz. 4023: Ingevolge het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, zijn maatregelen waarbij economische activiteiten worden verboden, slechts wettig wanneer zij geschikt en noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande, dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel.

121. Dit betekent dat de door het nieuwe kader voorgeschreven proportionaliteitstoets een motivering vereist die aantoont dat het toegepaste instrument voor het bereiken van de doelstellingen van het beleid:

- geschikt is voor het bereiken van de doelstellingen van artikel 1.3, eerste lid, van de Tw; en
- noodzakelijk is, dus dat:
 - a: zonder aanwending van het middel het doel hetzij in het geheel niet hetzij in onvoldoende mate zou worden bereikt; en bovendien
 - b: indien verschillende geschikte middelen bestaan, het gekozen instrument het minst zware effectieve middel is; en
- de voordelen die volgen uit de toepassing van het middel in termen van het bereiken van de doelstellingen opwegen tegen de mogelijke nadelen daarvan.

122. Daar waar redelijkerwijs mogelijk baseert het college de motivering van de bovengenoemde aspecten op beschikbare kwantitatieve informatie.

123. Bij de keuze van de verplichtingen hoeft *niet* nog eens te worden getoetst of de voorgestelde verplichting ook op grond van het algemene mededingingsrecht zou kunnen worden opgelegd. Het derde criterium ziet uitsluitend op de aanwijzing van de voor ex ante regulering in aanmerking komende markten. De nationale regelgevende instantie hoeft na de marktafbakening en de marktanalyse met inachtneming van de Europese regelgeving niet alsnog en apart de relatieve doelmatigheid van ex ante regulering te vergelijken met die van het algemene mededingingsrecht. Het college is dan ook niet gehouden om te onderzoeken en te motiveren waarom het algemene mededingingsrecht niet volstaat om het geïdentificeerde mededingingsprobleem te verhelpen en hoeft dit evenmin per afzonderlijke verplichting aan te tonen.

124. In het *Afwegingskader proportionaliteit van verplichtingen* heeft het college in algemene zin nader uiteengezet op welke wijze hij voornemens is de vereisten uit de Tw met betrekking tot de passendheid van op te leggen verplichtingen te interpreteren en toe te passen.⁶⁵ In dit document is onder meer uitgewerkt hoe het verband tussen het op de relevante markt geconstateerde (potentiële) mededingingsprobleem, de in de Tw gehanteerde doelstellingen van regulering en de passendheid van de uiteindelijke verplichting door het college wordt vormgegeven.

125. Het gemeenschappelijk standpunt van de ERG inzake verplichtingen geeft een raamwerk om veel voorkomende mededingingsproblemen op de onderzochte relevante markten en mogelijke oplossingen daarvoor in kaart te brengen.⁶⁶ Het college sluit zich in zijn benadering bij dit standpunt aan.

126. In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens kort ingegaan op de (potentiële) mededingingsproblemen (paragraaf 3.5.2), de relatie met de in artikel 1.3 van de Tw genoemde doelstellingen (paragraaf 3.5.3) en het opleggen van passende verplichtingen (paragraaf 3.5.4).

⁶⁵ OPTA, *Afwegingskader proportionaliteit van verplichtingen*, OPTA/EGM/2004/204404, 22 december 2004.

⁶⁶ Zie hoofdstuk 2.2.3. Zie voor verdere verwijzingen en uitwerking tevens en hierna onder 3.5.4.

3.5.2 (Potentiële) mededingingsproblemen

127. Op de relevante markten kunnen als gevolg van de aanwezigheid van een AMM verschillende mededingingsproblemen bestaan. Daarbij kan worden gedacht aan de volgende (potentiële) mededingingsproblemen.

Voorbeelden van mededingingsproblemen op retailniveau:

- rooftprijzen;
- buitensporig hoge tarieven;
- marge-utholling;
- prijsdiscriminatie;
- koppelverkoop;
- contractuele voorwaarden om overstapkosten van eindgebruikers te verhogen;
- inefficiëntie;
- lage kwaliteit.

Voorbeelden mededingingsproblemen op wholesaleniveau:

- leveringsweigering/toegangswegering;
- discriminatoir gebruik of achterhouding van informatie;
- vertragingstactieken;
- onbillijke voorwaarden;
- kwaliteitsdiscriminatie;
- strategisch productontwerp;
- prijsdiscriminatie;
- buitensporige prijzen;
- marge-utholling;
- oneigenlijk gebruik van informatie ten aanzien van concurrenten;
- koppelverkoop.

128. De relevante mededingingsproblemen zijn beschreven in het ook door het college gebruikte raamwerk van het gemeenschappelijk standpunt van de ERG⁶⁷ en worden in de betreffende besluiten voor de onderzochte relevante markten nader uitgewerkt. De ERG beschrijft in haar gemeenschappelijk standpunt over verplichtingen een viertal typische marktconstellaties. Deze situaties zijn:

- het overhevelen van marktmacht in een wholesalemarkt naar een verticaal gerelateerde wholesalemarkt of retailmarkt ('vertical leveraging'): problemen kunnen ontstaan door gedrag dat de kosten van concurrenten opdrijft en/of de verkoopmogelijkheden van concurrenten inperkt, met als doel de concurrentie op de betreffende wholesale- of retailmarkt uit te sluiten ('foreclosure');
- het overhevelen van marktmacht naar een – niet verticaal gerelateerde – andere markt ('horizontal leveraging'): problemen die ontstaan uit gedrag dat er op gericht is concurrentie op de betreffende markt uit te sluiten;

⁶⁷ Zie ook het OPTA *Afwegingskader proportionaliteit van verplichtingen*, blz. 16-17.

- het gebruik van enkelvoudige marktdominantie ('single market dominance') in de AMM markt zelf: problemen kunnen ontstaan door gedrag, gericht op het belemmeren van markttoetreding, door het gebruik van uitbuittingsprijzen en door het bestaan van productieve inefficiënties, in de betreffende AMM-markt;
- specifieke situatie van 'two-way access' oftewel afwikkelen van verkeer: problemen kunnen ontstaan doordat (i) netwerken, als de facto monopolies voor het afwikkelen van verkeer op hun eigen netwerk, buitensporige prijzen hanteren; (ii) wederzijds afhankelijke partijen samenspannen ten koste van eindgebruikers (negatieve welvaartseffecten); of (iii) door uitsluitingsgedrag.

129. Voor elk van deze typische marktsituaties worden vervolgens het te verwachten marktgedrag door dominante marktpartijen en de potentiële mededingingsproblemen die daaruit voortvloeien beschreven. Enige overlap tussen deze vier situaties is niet uitgesloten.

3.5.3 De relatie met de in artikel 1.3 van de Tw genoemde doelstellingen

130. Om de hierboven beschreven toets goed te kunnen uitvoeren, acht het college het noodzakelijk om een aantal uitgangspunten te formuleren met betrekking tot de verhouding van de in artikel 1.3, eerste lid, van de Tw genoemde doelstellingen tot elkaar. Deze uitgangspunten worden in deze paragraaf kort weergegeven.

131. Het college heeft het ERG-standpunt gebruikt als raamwerk om te bepalen welke mededingingsproblemen te verwachten zijn op de onderzochte relevante markt en welke verplichtingen mogelijkerwijs geschikt zijn om de problemen te voorkomen dan wel op te lossen.⁶⁸ Op dit standpunt wordt in dit hoofdstuk eveneens kort ingegaan.

132. In deze fase heeft het college aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek van de relevante markt bepaald aan welke van de drie doelstellingen van artikel 1.3 van de Tw in het onderhavige geval de nadruk krijgt. Concreet gaat het daarbij om de vraag in welke mate de maatregelen van het college zich richten op de bevordering van op infrastructuur gebaseerde concurrentie, op de bevordering van dienstenconcurrentie dan wel de directe bescherming van de consument.

133. De sleutel in deze afweging vormt het begrip duurzame concurrentie. Het uiteindelijke doel van het reguleringskader is het tot stand brengen van een situatie van duurzame concurrentie, ofwel effectieve concurrentie die voor haar bestaan en effectiviteit niet (meer) afhankelijk is van het bestaan van sectorspecifieke regulering. Een situatie waarbij diverse ondernemingen met elkaar concurreren met gebruikmaking van eigen infrastructuur (infrastructuurconcurrentie) is zo gezien duurzamer dan een concurrentiesituatie die afhankelijk is van het bestaan van bijvoorbeeld toegangsverplichtingen.⁶⁹

⁶⁸ ERG, *Common position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework*, ERG(03)30rev1, April 2004.

⁶⁹ Zie hiervoor bijvoorbeeld: OPTA, *Economic considerations on balancing infrastructure and services based competition*, Economic policy note No 1, December 2003, p 8: "An alternative infrastructure tackles competitive problems at their source, i.e. the market power held by the (fixed) network owner. Therefore, competition on services resulting from competition between

134. In de toelichting bij artikel 2 van de beleidsregels wordt het volgende over duurzame concurrentie gesteld:

“De doelstelling van het nieuwe kader is om in de gehele elektronische communicatiesector daadwerkelijke concurrentie te verwezenlijken, zodat op termijn specifieke regels kunnen worden afgeschaft en volstaan kan worden met het algemene mededingingsrecht. Om daadwerkelijke concurrentie te verwezenlijken is het noodzakelijk dat aanbieders van alternatieve infrastructuur, dat wil zeggen andere infrastructuur dan die van de onderneming met AMM gestimuleerd blijven om te investeren.”⁷⁰

135. Gelet op het voorgaande is het college van oordeel dat een situatie van duurzame concurrentie het best kan worden bereikt door, daar waar mogelijk, in de keuze van verplichtingen voorrang te geven aan maatregelen die infrastructuur concurrentie bevorderen. Deze lijn wordt ook in het gezamenlijk standpunt van de ERG over verplichtingen gekozen en wordt ondersteund door de afwegingen van de Commissie in de toelichting bij de aanbeveling:

“Het doel van het nieuwe regelgevende kader is uiteindelijk een situatie tot stand te brengen waarbij sprake is van een volledige infrastructuurconcurrentie tussen een aantal verschillende infrastructuren. Dit kan plaatsvinden binnen of tussen platforms. Regelgeving die de verplichte toegang tot bestaande netwerken oplegt, dient als overbruggingsmaatregel om te zorgen voor concurrentie tussen diensten en keuzemogelijkheden voor de consument, totdat er voldoende infrastructuurconcurrentie bestaat. Investerings in nieuwe netwerkinfrastructuur zullen ervoor zorgen dat des te sneller regelgeving ex ante betreffende deze markt kan worden ingetrokken.”⁷¹

136. Alleen waar de infrastructuur waarover concurrerende diensten kunnen worden geleverd binnen de termijn van de herziening niet repliceerbaar is en waar niet spontaan groothandelsmarkten ontstaan, zodat op basis hiervan effectieve dienstenconcurrentie mogelijk is, wordt dienstenconcurrentie bevorderd en geïntroduceerd door middel van toegangsverplichtingen. Daarbij zijn twee situaties te onderscheiden. In de situatie waarin op in de voorstelbare toekomst na de termijn van de herziening de infrastructuur niet repliceerbaar zal zijn, is dienstenconcurrentie noodzakelijk om de effecten van duurzame concurrentie te helpen nabootsen. In de situatie waarin in de voorzienbare toekomst na de termijn van de herziening wel sprake kan zijn van repliceerbaarheid, zullen verplichtingen als toegang en prijsregulering zodanig worden vormgegeven dat investeringsprikkelens jegens marktpartijen niet negatief worden beïnvloed en zo mogelijk worden bevorderd.⁷² In dat geval kan dienstenconcurrentie een opstap vormen naar infrastructuurconcurrentie. Op deze wijze geeft het college invulling aan de vereisten van artikel 2 van de beleidsregels.

infrastructures is preferable to competition on services delivered over the same infrastructure.” Zie ook: de ERG *Common Position*, paragraaf 4.2.3, blz. 66-70, “supporting feasible infrastructure investment”.

⁷⁰ Zie toelichting bij de beleidsregels.

⁷¹ Toelichting bij aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten, Publicatieblad EG 203, L114/45, blz. 29.

⁷² Zie ook: de ERG *Common Position*, paragraaf 4.2.3, blz. 66-70, “supporting feasible infrastructure investment”.

137. Waar infrastructuur- en dienstenconcurrentie tekort schieten in het disciplineren van de AMM-aanbieder geldt ten slotte de doelstelling van eindgebruikersbescherming, dat wil zeggen het bevorderen van de belangen van eindgebruikers wat betreft keuze, prijs en kwaliteit. Dit betreft die gevallen waarin infrastructuurconcurrentie noch dienstenconcurrentie afdoende zijn om te verzekeren dat consumenten de voordelen van concurrentie genieten en waarin direct regulerend ingrijpen dus optreedt als een substituut voor marktdiscipline.

138. De in artikel 1.3 van de Tw genoemde doelstelling van de ontwikkeling van de interne markt is niet leidend bij de afweging van de keuze tussen infrastructuur- en dienstenconcurrentie en/of wholesale- en retailmaatregelen op bepaalde markten. Deze keuzes vloeien voort uit de analyse van de specifieke situatie op een nationale markt. De ontwikkeling van de interne markt vormt wel een belangrijke randvoorwaarde bij deze keuzes in de zin dat een nationale regelgevende instantie geen maatregelen mag nemen die belemmeringen voor de interne Europese markt opwerpen. De Commissie ziet hierop toe in de Europese consultatie en notificatie.⁷³ Naar het oordeel van het college vergt de interne markt daarom geen afzonderlijke maatregelen, maar de effecten van de keuze tussen verschillende reguleringsmogelijkheden worden bij de afweging wel meegenomen.

139. Op basis van het onderzoek van de relevante markt bepaalt het college welke doelstelling voor die betreffende relevante markt de nadruk krijgt. Daarbij spelen met name de hoogte van de toetredingsbarrières, de mate van repliceerbaarheid van de infrastructuur waarover de diensten in de relevante markt geleverd worden en de mate van concurrentie een rol.

3.5.4 Het opleggen van passende verplichtingen

140. Nadat de mogelijke mededingingsproblemen zijn geconstateerd, kiest het college de mogelijke verplichtingen, gebaseerd op de aard van het geconstateerde mededingingsprobleem. In de situatie dat er geen bestaande AMM-verplichtingen gelden op de betrokken markt tracht het college, waar redelijkerwijs mogelijk, de omvang van het probleem te kwantificeren (in elk geval in termen van orde van grootte). In andere gevallen beoordeelt het college de waarschijnlijkheid waarmee een potentieel mededingingsprobleem zich zal voordoen.

141. Het college gebruikt de benadering in het gezamenlijke standpunt van de ERG daarbij als startpunt van de analyse. Daarin wordt voor elk van de benoemde situaties aangegeven welke maatregelen geschikt kunnen zijn om de in die situatie waarschijnlijke mededingingsproblemen te voorkomen dan wel op te lossen.⁷⁴

142. Bij de vaststelling van passende verplichtingen houdt het college ook rekening met de door de minister vastgestelde beleidsregels.⁷⁵ Met name artikel 2 inzake duurzame concurrentie en artikel 4 inzake kwaliteit en toegang zijn van belang bij het opleggen van verplichtingen omdat de minister in deze artikelen ingaat op de wijze waarop het college in zijn besluitvorming om dient te gaan met de afweging van verschillende belangen. De wijze waarop het college rekening houdt met artikel 2 inzake duurzame concurrentie is hiervoor reeds besproken.

⁷³ Zie paragraaf 2.4.2 van dit besluit.

⁷⁴ Zie de vier situaties genoemd in paragraaf 3.5.2.

⁷⁵ Zie paragraaf 2.3.2.

143. Het college begrijpt de beleidsregel kwaliteit en toegang zo dat deze relevant is in situaties waarin cumulatief aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- de kwaliteitsniveaus op het niveau van eindgebruikersmarkten zijn in concurrentie dan wel op grond van wettelijke vereisten ontstaan;
- de kwaliteit op wholesaleniveau kan worden gedifferentieerd ('ontbundeld') van de kwaliteit op eindgebruikersniveau; en
- het college is voornemens wholesalemaatregelen te nemen en wholesaletarieven vast te stellen die tot effect zouden hebben dat ondernemingen beperkt worden in hun mogelijkheden om op eindgebruikersniveau te concurreren op kwaliteit (bijvoorbeeld omdat een onderneming met AMM niet de werkelijk door hem gemaakte kosten voor het bestaande kwaliteitsniveaus in zijn wholesaletarieven mag doorberekenen).

144. Voor zover de hierboven beschreven situatie relevant is voor de in dit ontwerpbesluit behandelde relevante markten wordt daarop in dit ontwerpbesluit bij de vormgeving van de verplichtingen expliciet ingegaan.

145. De verplichtingen die kunnen worden opgelegd zijn uitgewerkt in hoofdstuk 6a van de Tw en betreffen onder meer enerzijds verplichtingen die met toegang verband houden (toegang, tariefmaatregelen, non-discriminatie, transparantie en gescheiden boekhouding), en anderzijds verplichtingen op eindgebruikersniveau (non-discriminatie, ontbundeling, transparantie, tariefmaatregelen).

146. Hoewel het gebruik van andere, nieuwere technologie op zichzelf geen reden vormt om andere verplichtingen te hanteren dan ten aanzien van diensten die op basis van meer traditionele technologie worden voortgebracht, kan het in specifieke gevallen gerechtvaardigd zijn om te differentiëren in verplichtingen op basis van de onderliggende technologie. Wanneer de verplichtingen die ten aanzien van de traditionele technologie zijn opgelegd voldoende zijn om mededingingsproblemen aanzien van de nieuwere technologie te voorkomen, kan worden afgezien van regulering van de diensten op basis van de nieuwere, meer innovatieve technologie. Wanneer ook ten aanzien van de nieuwere technologie mededingingsproblemen zullen blijven bestaan, zij het in mindere mate dan ten aanzien van traditionele technologie, dient te worden overwogen of met mildere regulering kan worden volstaan. Aldus wordt de totstandkoming van innovatieve technologieën bevorderd.⁷⁶

147. In het 'Afwegingskader proportionaliteit van verplichtingen' worden de mogelijke afwegingen met betrekking tot het opleggen van de verschillende verplichtingen nader toegelicht en in de concrete besluiten worden de relevante verplichtingen verder uitgewerkt.

⁷⁶ Revised ERG common position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework, ERG (06)33, mei 2006.

3.6 Het intrekken van verplichtingen

148. De Tw geeft in artikel 6a.3 aan in welke drie situaties verplichtingen kunnen worden ingetrokken:

1. Indien uit het onderzoek als bedoeld in artikel 6a.1, derde of vierde lid, blijkt dat een relevante markt (...) *daadwerkelijk concurrerend* is (...) (eerste lid);
2. Indien uit het onderzoek als bedoeld in artikel 6a.1, derde of vierde lid, blijkt dat een onderneming op een *niet daadwerkelijk concurrerende* relevante markt (...) niet beschikt over een aanmerkelijke marktmacht (tweede lid);
3. Indien uit het onderzoek als bedoeld in artikel 6a.1, derde of vierde lid, blijkt dat een relevante markt *niet daadwerkelijk concurrerend* is en de [wholesale]verplichtingen toereikend zijn om daadwerkelijke concurrentie te verwezenlijken of de belangen van eindgebruikers te beschermen (zodat de retailverplichtingen op die betreffende markt kunnen worden ingetrokken) (derde lid).

In al deze gevallen kan pas na het uitvoeren van het marktonderzoek bedoeld in artikel 6a.1, derde of vierde lid, van de Tw worden geconcludeerd dat bestaande verplichtingen kunnen worden ingetrokken. Alleen op grond van dit onderzoek kan worden vastgesteld of een markt al dan niet *daadwerkelijk concurrerend* is. Intrekking van bestaande verplichtingen is dus niet mogelijk in het kader van de bepaling van de relevante markt en de daarvan deel uitmakende drie criteriatoets.

4 Beschrijving van de gevolgde procedure

4.1 Betrokkenheid marktpartijen

149. Het onderhavige besluit is tot stand gekomen op basis van eigen onderzoek, externe onderzoeken, literatuurstudie en informatie van marktpartijen. Het college heeft in het kader van onderhavige marktanalyse op 25 maart 2008 een vragenlijst aan marktpartijen gestuurd. In deze vragenlijst heeft het college partijen gevraagd om hun zienswijze op de marktafbakening, dominantieanalyse, drie criteria toets, mededingingsproblemen en mogelijke verplichtingen. In enkele gevallen had het college daartoe voorlopige standpunten ingenomen. Daarnaast heeft het college marktpartijen gevraagd om oplevering van gegevens ter onderbouwing van de analyse. Het college heeft de volgende partijen door middel van toezending van een vragenlijst om informatie verzocht:

- CAIW Diensten B.V. (hierna: CAIW)
- CanalDigitaal B.V. (hierna: CanalDigitaal)
- Cogas Kabel N.V. (hierna: Cogas)
- Coöperatie OnsNet Eindhoven u.a. (hierna: OnsNet Eindhoven)⁷⁷
- Coöperatie OnsNet Nuenen u.a. (hierna: OnsNet Nuenen)
- DELTA N.V. (hierna: DELTA)
- Koninklijke KPN N.V. (hierna: KPN)
- Lijbrandt Telecom Nederland B.V. (hierna: Lijbrandt Telecom)
- Nederlandse Omroep Stichting (beantwoord door Nederlandse Publieke Omroep) (hierna: NPO)
- RTL Nederland B.V. (beantwoord door CLT-Ufa S.A) (hierna: RTL)
- SBS Broadcasting B.V. (hierna: SBS)
- Tele2 Nederland B.V. (hierna: Tele2)
- UPC Nederland BV (hierna: UPC)
- Unet B.V. (hierna: Unet)
- Xtra Media Services B.V. (hierna: XMS)
- Zesko B.V., inmiddels Ziggo B.V. (hierna: Ziggo)⁷⁸

150. Het college heeft tevens de vragenlijst op zijn website gepubliceerd. De volgende partijen hebben het college tevens informatie verstrekt:

- Distributie Publieke en Commerciële Omroepen, inmiddels YouCa B.V. (hierna: YouCa)
- Dutchmedia
- Family7 B.V. (hierna: Family7)
- Stichting Landelijk Steunpunt Programmaraden (hierna: Kabelraden.nl)
- Stichting Regionale Kabeltelevisie Midden-Holland (hierna: REKAM)

⁷⁷ De vragenlijsten aan OnsNet Eindhoven, OnsNet Nuenen, Lijbrandt Telecom en XMS werden namens deze partijen beantwoord door Reggefiber B.V. (hierna: Reggefiber).

⁷⁸ Gezamenlijke beantwoording door Casema/Multikabel/@Home.

151. Op basis van de reacties heeft het college aan diverse partijen vervolgvragen gesteld. Deze vragen zijn door de partijen beantwoord. In het besluit wordt naar door partijen geleverd informatie verwezen door te spreken over de 'zienswijze van partijen', 'opgeleverde informatie door marktpartijen' of 'beantwoording vragenlijst door partij'.

4.2 Externe onderzoeken

152. Daarnaast heeft het college diverse externe onderzoeken uitgezet dan wel ingekocht. Het betreft de volgende onderzoeken:

- Analysys Mason, *The business case for fiber-based acces in the Netherlands*, 24 juli 2008. In dit onderzoek wordt ingegaan op de business case van KPN voor FttH in Nederland en die van alternatieve aanbieders op basis van ontbundelde toegang tot glas.
- Dialogic, *Schakelen we om? Verwachte ontwikkeling van alternatieve kanalen voor televisieverspreiding in 2006-2008. Quick scan*, 9 september 2005. Rapport dat ontwikkelingen en verwachtingen ten aanzien van de omroepmarkt aangaf, opgesteld voor de vorige marktanalyse.
- EIM, *Consumentenonderzoek afname van gebundelde communicatieproducten in Nederland, 3e meting*, 8 maart 2007. Onderzoek naar de mate waarin huishoudens gebruik maken van een gebundeld aanbod van (tele)communicatieproducten. In dit onderzoek wordt vergeleken met twee eerdere metingen.
- Heliview Research, *ICT Consumer Monitor Q4 2007, Concurrentie Monitor*, januari 2008. In dit rapport wordt een beeld gegeven van de huidige marktstatus voor wat betreft PC en internetgebruik, het gebruik van telefonie, televisie en multiplay. Daarnaast worden diverse ISPs onderling vergeleken op meerdere aspecten.
- Heliview Research, *ICT Consumer Monitor Q4 2007, Markttrends (Digitale) Televisie*, januari 2008. Dit rapport biedt een overzicht van hoe de consument op dit moment en op korte termijn omgaat met digitale televisie. Bekendheid, imago, gebruik, intenties, switchgedrag, tevredenheid, themazenders, services en gebruikerskenmerken zijn belangrijke factoren die in deze rapportage aan bod komen.
- Heliview Research, *ICT Consumer Monitor Q1 2008, Markttrends Multi Play*, mei 2008. In dit rapport worden de verschillende communicatiemediën afzonderlijk van elkaar beschreven en wordt een beeld gegeven van multiplay abonnementen en plannen daarvoor.
- Interview NSS, *Switchgedrag telecommunicatiediensten. Waarom switchen gebruikers?*, maart 2007. Dit rapport geeft inzicht in de redenen waarom eindgebruikers switchen van aanbieders voor telefonie, breedband en TV.

- Lexonomics, *In welke mate disciplineren alternatieve televisieplatformen retailtarieven van de kabel?*, 6 juli 2007.
Het rapport onderzoekt de competitieve druk die kabelondernemingen ervaren op de retailmarkt van alternatieve televisieplatformen.
- Pecoma heeft op basis van Geografisch Informatiesysteem (GIS) een overzicht gemaakt van de aanwezige telecommunicatie infrastructuur in verzorgingsgebieden en van de spreiding van ontbundelde lijnen in Nederland.
- Stratix, *Analogue radio en tv*, juli 2008.
Dit rapport geeft inzicht in factoren die van invloed zijn op de migratie van analoge naar digitale rtv, factoren die continuering van analoge doorgifte beïnvloeden en de termijn waarop beide ontwikkelingen te verwachten zijn.
- Synovate, *Digitale media monitor 2007*, april 2008.
Het onderzoek bevat onder meer informatie over aantal klanten met meer dan één rtv-standaardabonnement.
- Telecompaper, *Fibre-to-the-Home (FttH) in The Netherlands*, 15 mei 2008.
Het rapport biedt een overzicht van de huidige stand van zaken ten aanzien van FttH in Nederland. Daarnaast wordt in het onderzoek een schets gegeven van de ontwikkeling voor de komende jaren.
- TNO, *Verkenning van de omroepmarkten in Nederland. Marktontwikkelingen en beleidsinstrumenten*, februari 2007.
Het rapport geeft inzicht in de waardeketen voor omroepdiensten, ontwikkelingen in de markt en beleidsinstrumenten en hun juridische basis.
- TNO, *Verkenning wederverkoopverplichting kabelexploitanten*, 14 augustus 2007.
Dit rapport geeft inzicht in de impact van de introductie van een wederverkoopverplichting voor de grote kabelbedrijven in Nederland op de techniek en administratieve systemen van deze kabelbedrijven en economische condities in de markt.
- Verdonck, Klooster & Associates (VKA), *Marktontwikkelingen 2007-2010. Ontwikkelingen van en scenario's voor de consumentenmarkt voor telefonie, omroep en breedbandinternettoegang*, 29 maart 2007.
Dit rapport geeft een overzicht van ontwikkelingen voor de markt voor vaste telefonie, breedbandinternettoegang en omroep. Daarbij is aangegeven wat de te verwachten richting van de ontwikkeling in de komende vier jaar is.
- Verdonck, Klooster & Associates (VKA), *Marktontwikkelingen 2008-2011. Addendum bij Marktontwikkelingen 2007-2010. Ontwikkelingen van en scenario's voor de consumentenmarkt voor telefonie, omroep en breedbandinternettoegang*, 12 juni 2008.
Dit rapport is een update van het onderzoek van VKA van maart 2007.

4.3 Structurele monitoring markten

153. Verder heeft het college gebruikt gemaakt van de gegevens uit de Structurele Monitoring Markten (hierna: SMM) die partijen ieder kwartaal opleveren aan het college. Met betrekking tot 2006 en 2007 hebben de volgende partijen cijfers voor SMM omroep geleverd: @Home, CAIW, CanalDigitaal, Casema, Cogas, DELTA, KPN, Multikabel, Tele2 (en voorheen Versatel), UPC en Hertzinger. Vanaf begin 2008 leveren @Home, Casema en Multikabel als één geïntegreerd bedrijf (Ziggo) gegevens aan.

154. Daarnaast heeft het college op 31 maart 2008 aan 47 kleine kabelbedrijven eenmalig een aantal feitelijke vragen gesteld om de omroepmarkt in deze gebieden in kaart te brengen. Deze vragen betroffen het aantal fysieke aansluitingen, aantal abonnees, retailtarief, aantal doorgegeven zenders, aantallen abonnees met digitale tv, breedband, vaste telefonie en wie de aanbieder hiervan is over het kabelnetwerk wanneer dit niet het kabelbedrijf zelf is. Hierop is geantwoord door 22 van de aangeschreven partijen, te weten: Gai Galgenveld, Stichting Cai Harderwijk, Kabeltex B.V., Stichting Cai Dahliastraat, Cai Gemeente Edam-Volendam, Stichting CAS Hilvarenbeek, Stichting Kabeltv Pijnacker, Stichting CAI Hanekamp, Stichting Kabeltv Krimpen aan de IJssel, Stichting Kabelnet Veendam, Gemeente Cai Albrandswaard, Werkliedenvereniging Harmonie, Stichting Cai Dorp Oudekerk aan de IJssel, Stichting KTV Huissen, CAI de Burgerenk, CAI Borculo, Stichting CAS Pierik, Kabeltv Waalre, Kabel Noord, KTV BrabantGelderland, REKAM Gouda, CAI Loenen.⁷⁹

4.4 Andere bronnen

155. In randnummer 32 van paragraaf 2.2.3 is gerefereerd aan een Common Position van de ERG inzake verplichtingen. Er is geen specifieke Common Position opgesteld door de ERG voor de onderhavige markt.

156. Ten slotte heeft het college gebruik gemaakt van diverse openbare rapporten, gegevens, nieuwsberichten en websites van partijen. Hiernaar wordt in tekst en voetnoten gerefereerd.

4.5 Advies van de NMa

157. Het college heeft op grond van artikel 18.3 van de Tw jo. artikel 14 van het Samenwerkingsprotocol tussen NMa en OPTA het voorliggende ontwerpbesluit voor advies voorgelegd aan de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de NMa). De NMa heeft bij brief van 30 juli 2008 gereageerd. Hierin onderschrijft de NMa de conclusies van het college. Dit advies is opgenomen in Annex 2 van het besluit.

⁷⁹ Naast beantwoording van de vragen door 22 kleine kabelbedrijven (hierna: vragenlijst kleine kabelbedrijven), hebben 5 aangeschreven partijen aangegeven niet meer actief te zijn of te zijn opgegaan in grotere kabelbedrijven. Aangezien de resterende 20 aangeschreven partijen vaak zeer kleine stichtingen betreft (met soms enkele tientallen abonnees), heeft OPTA geen juridische middelen ingezet om beantwoording te garanderen. Het college schat op basis hiervan in dat er naast Ziggo, UPC, DELTA, CAIW, COGAS en Hertzinger die aan de structurele monitoring (SMM) van het college meewerken, nog circa 42 kleine tot zeer kleine kabelbedrijven actief zijn in Nederland.

5 Introductie en leeswijzer

5.1 Inleiding

158. In dit besluit analyseert het college de markt voor de doorgifte van radio- en televisiesignalen (hierna: rtv-signalen) en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op een omroeptransmissieplatform (in het vervolg van dit hoofdstuk: de wholesale omroepmarkt). Vanaf hoofdstuk 6 zullen de verschillende stappen in de marktanalyse doorlopen worden. Dit hoofdstuk dient als introductie en leeswijzer. In paragraaf 5.2 staat het college stil bij de regulering die op grond van de marktanalysebesluiten uit 2006 geldt. In paragraaf 5.3 gaat het college in op de relatie van de wholesale omroepmarkt met de aanbeveling relevante markten van de Commissie. Vervolgens wordt in paragraaf 5.4 ingegaan op relevante media- en omroepspecifieke wetgeving. Paragraaf 5.4 geeft een beschrijving van het productaanbod in de retail omroepmarkt waarna het college ingaat op een aantal marktversterkende trends en ontwikkelingen. Hiermee schetst het college een beeld van de context waarbinnen de analyse van de wholesale omroepmarkt plaatsvindt. In paragraaf 5.6 gaat tenslotte in op de volgorde van de verschillende stappen in de analyse (stappenplan).

5.2 Regulering op grond van de marktanalysebesluiten 2006

159. In deze paragraaf geeft het college een overzicht van de regulering die op grond van de vorige reguleringsperiode van toepassing was op de wholesale omroepmarkt in het verzorgingsgebied van CAIW. Op 17 maart 2006 is de vorige reguleringsperiode van start gegaan. Het college heeft in 2006 de afgebakende wholesalemakten voor i) doorgifte van vrij toegankelijke rtv-pakketten via de kabel in het verzorgingsgebied van CAIW en ii) doorgifte van betaal rtv-pakketten via de kabel in het verzorgingsgebied van CAIW, voldoende concurrerend bevonden en geoordeeld dat CAIW niet over AMM beschikte. De verzorgingsgebieden van de overige kabelbedrijven zijn gelijktijdig in separate besluiten geadresseerd. Aan CAIW zijn op de wholesalemakten geen verplichtingen opgelegd.⁸⁰

160. Het college concludeerde in het marktbesluit omroep 2006 dat de retailmarkt omroep niet daadwerkelijk concurrerend was en legde voor de duur van één jaar de volgende verplichtingen op:

- a) Verbod op pure bundeling: CAIW dient het (eventuele) eenmalige, of maandelijks verdisconteerde, tarief voor een decoder (en smartcard) en andere diensten die niet tot de transmissiedienst onderliggend aan het vrij toegankelijke rtv-pakket behoren, ontbundeld aan

⁸⁰ Zie *Analyse van de markten voor de doorgifte en verzorging van omroeptransmissiediensten in het verzorgingsgebied van CAIW Diensten B.V.*, 17 maart 2006, kenmerk: OPTA/BO/2006/200539. In onderhavig besluit komt het college tot eenzelfde set verplichtingen voor CAIW als voor DELTA Kabelcomfort B.V. Omdat een vergelijkbare set verplichtingen op grond van het vorige marktanalysebesluit omroep reeds aan DELTA zijn opgelegd, wordt in onderhavig besluit ook gerefereerd naar de vorige analyse in het DELTA marktbesluit; *Analyse van de markten voor de doorgifte en verzorging van omroeptransmissiediensten in het verzorgingsgebied van DELTA Kabelcomfort B.V.*, 17 maart 2006, kenmerk: OPTA/BO/2006/200534. Het besluit is op enkele onderdelen gewijzigd met *Herstelbesluit marktanalyse markten voor doorgifte en verzorging van omroeptransmissiediensten*, 21 december 2007 (inwerkingtreding 1 januari 2008), kenmerken OPTA/BO/2007/202815, (hierna: het marktbesluit omroep 2006).

te bieden. Eindgebruikers mogen derhalve niet worden gedwongen om aanvullende diensten betaald af te nemen.

- b) Transparantie: CAIW dient door publicatie aan het college en, indien van toepassing, op zijn website aan eindgebruikers informatie bekend te maken over de eindgebruikerstarieven, waarbij CAIW kenbaar maakt welk gedeelte van het eindgebruikerstarief de omroeptransmissiecomponent betreft en welk gedeelte de inhoudscomponent.

161. De verplichtingen op de retail omroepmarkt waren tot 17 maart 2007 van kracht.

5.3 De aanbeveling relevante markten en de te analyseren omroepmarkt

162. In de aanbeveling geeft de Commissie aan welke relevante product- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector voor ex ante regulering in aanmerking komen. De in de aanbeveling genoemde markten zijn door de Commissie aangewezen op basis van de zogenoemde drie cumulatieve criteria.⁸¹

163. In de oude aanbeveling van 11 februari 2003 heeft de Commissie de wholesalemarkt voor omroeptransmissiediensten voor het leveren van omroepinhoud aan eindgebruikers opgenomen (markt 18). Een belangrijke overweging van de Commissie voor het opnemen van deze wholesalemarkt in de aanbeveling was dat er destijds drie algemene platforms beschikbaar waren voor digitale transmissie of het verzorgen van uitzendingen (ether, kabel en satelliet), maar dat de beschikbaarheid en dekking van digitale omroeptransmissieplatforms binnen de EU van lidstaat tot lidstaat varieerde. De Commissie volstond met een algemene omschrijving van de wholesalemarkt uitgaande van het ontbreken van overstapdrempels. Het was aan de nri's om te onderzoeken of er specifieke nationale omstandigheden waren die een engere marktomschrijving rechtvaardigen.

164. In de huidige aanbeveling (zie ook paragraaf 2.2.2) komt de wholesalemarkt voor omroeptransmissiediensten voor het leveren van omroepinhoud aan eindgebruikers niet langer voor kort gezegd omdat de wholesalemarkt voor omroeptransmissiediensten naar het oordeel van de Commissie niet langer voldoet aan het tweede criterium in de meerderheid van lidstaten en omdat toegangsproblemen met een doelstelling van algemeen belang geadresseerd kunnen worden op basis van must-carry voorzieningen. Het college zal in hoofdstuk 10 nader ingaan op de redenen van de Commissie om de wholesale omroepmarkt niet langer in de aanbeveling op te nemen.

165. Het college constateert dat ten opzichte van veel andere lidstaten het vrij toegankelijke aanbod van rtv-signalen via (digitale) ether in Nederland klein is en dat er in Nederland nauwelijks gebruik wordt gemaakt van vrije etherdistributie (zie ook paragraaf 6.1.3). Het lijkt dan ook voor de Nederlandse situatie niet aannemelijk dat vrij toegankelijke rtv-signalen prijsdruk uitoefenen op abonnementsdiensten zoals de Commissie in de toelichting bij de aanbeveling aangeeft. De Commissie constateert al in de toelichting bij de aanbeveling dat Nederland ook afwijkt van de meeste Europese lidstaten omdat de meerderheid van de huishoudens rtv-signalen ontvangt via een abonnement op een kabel- of satellietplatform. In Nederland geldt dat het overgrote deel van de huishoudens gebruikt maakt van een kabelplatform en dat hierin slechts langzaam verandering komt.

⁸¹ In randnummer 29 van dit besluit zijn de drie criteria behandeld.

Ook is de groei van satelliet gestagneerd. Ook blijft ten opzichte van een aantal andere Europese lidstaten en ten opzichte van de verwachtingen in het marktbesluit omroep 2006 de ontwikkeling van DSL-IPTV achterblijft. Ten slotte vordert de transitie naar digitale doorgifte langzaam en minder snel dan het college in 2006 verwachtte. Het college ziet in deze ontwikkelingen, los van de uit de Tw voortvloeiende noodzaak om de omroepmarkt te analyseren, in zichzelf reeds voldoende reden om de omroepmarkt te analyseren.

166. Het college onderzoekt in deze analyse derhalve of de wholesale omroepmarkt daadwerkelijk concurrerend is, indien dat niet het geval is of CAIW beschikt over AMM. Indien het college concludeert dat CAIW beschikt over AMM dient het college, na vaststelling of deze markt in aanmerking komt voor ex ante regulering, te bepalen of verplichtingen opgelegd moeten worden.

5.4 Relevante wetgeving op het gebied omroepinhoud

167. In deze paragraaf gaat het college kort in op de overige regelgeving naast de regelgeving behandeld in hoofdstukken 2 en 3 die van toepassing op de markt voor omroepinhoud.

168. Allereerst is dat artikel 8.5 van de Tw, waarin op hoofdlijnen de regels zijn neergelegd inzake de toegang tot systemen voor voorwaardelijke toegang die geschikt en bestemd zijn voor de uitzending van diensten die kunnen worden ontvangen met behulp van digitale televisie- en radiosystemen. Met dit artikel, dat een nadere uitwerking heeft gekregen in het Besluit voorwaardelijke toegang, wordt de eindgebruiker in staat gesteld om digitale rtv-signalen van verschillende aanbieders via een en dezelfde decoder te ontvangen.⁸² Een regeling voor de toegang tot applicatieprogramma-interfaces (API's) of elektronische programmagidsen (EPG's) is opgenomen in artikel 8.6 van de Tw. De nadere regelgeving zoals bedoeld in artikel 8.6 van de Tw, waarbij onder meer aan het college taken en bevoegdheden kunnen worden opgedragen, is nog niet vastgesteld.

169. Daarnaast zijn enkele bepalingen uit de Mediawet van belang, waaraan aanbieders van omroepnetwerken, zoals kabelmaatschappijen, zich dienen te houden bij de samenstelling van het aan hun abonnees aan te bieden programmapakket.

170. Zo bepaalt artikel 82i van de Mediawet dat een aanbieder van een omroepnetwerk onverkort, ongewijzigd en gelijktijdig naar alle aangeslotenen een basispakket van 15 televisiezenders en 25 radiozenders uitzendt. Een belangrijk onderdeel van dit basispakket wordt gevormd door de zogenaamde 'must-carry' programma's: de landelijke, regionale en lokale zenders alsmede de publieke Belgische Nederlandstalige programma's.

171. Wat betreft de verdere samenstelling van het wettelijk basispakket schrijft artikel 82k van de Mediawet voor dat de aanbieder van het omroepnetwerk daarover advies inwint bij de gemeentelijke programmaraad. Het advies van de programmaraad dient de aanbieder te volgen, tenzij sprake is van zwaarwichtige redenen om dat niet te doen.

⁸² Besluit van 7 mei 2004, houdende vaststelling van regels met betrekking tot systemen voor voorwaardelijke toegang (Besluit voorwaardelijke toegang), datum inwerkingtreding 19-05-2004; zoals laatstelijk gewijzigd bij Stb.2006, 668.

172. Veelal wordt een uitgebreider programmapakket aangeboden, dat wordt aangeduid als standaardpakket, waarin doorgaans ruim 30 zenders zijn opgenomen. Ook over de samenstelling van dit pakket kan de aanbieder van het omroepnetwerk het advies van de programmaraad vragen, maar de aanbieder van het omroepnetwerk is daartoe niet verplicht.

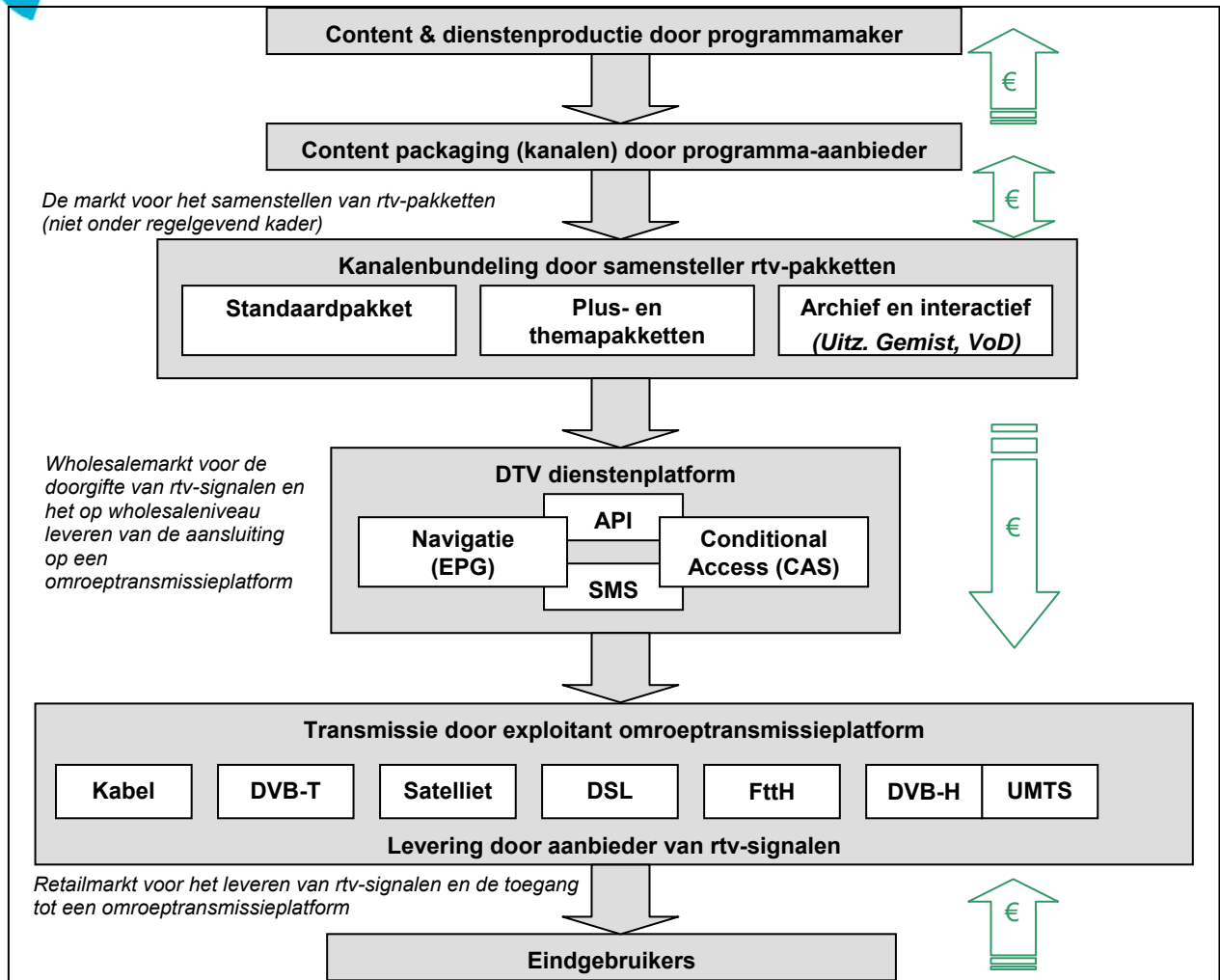
5.5 Algemene beschrijving van de markt

173. Voordat het college overgaat tot afbakening van de relevante productmarkten geeft deze paragraaf eerst een algemene beschrijving van de retail omroepmarkt voor de levering van rtv-diensten in Nederland. Het college gaat hierbij uit van de huidige situatie, maar zal eveneens een aantal ontwikkelingen beschrijven die in de komende reguleringsperiode relevant zijn. De volgende paragrafen gaan in op de waardeketen voor rtv, verschillende rollen die partijen vervullen, het tweezijdige karakter, de omroeptransmissieplatforms en exploitanten, de rtv-diensten, bundeling, de netwerkmigratie van KPN en de uitrol van glasvezel.

5.5.1 De waardeketen voor de omroepmarkt

174. Ter illustratie geeft het college hieronder in Figuur 1 de waardeketen voor de omroepmarkt en aanverwante markten, zoals de markt voor omroepinhoud, weer. De waardeketen omvat meer markten dan het college in onderhavig marktbesluit analyseert. Het college heeft de waardeketen gebaseerd op de waardeketen die TNO in zijn rapport van 8 februari 2007 heeft opgesteld.⁸³ Deze waardeketen beschrijft de activiteiten die worden onderscheiden vanaf het maken van een radio- of televisieprogramma tot het bekijken/beluisteren (consumenten) daarvan door een eindgebruiker. In de waardeketen heeft het college de markten weergegeven zoals die door hem in de analyse van 2006 zijn afgebakend. Tevens heeft het college de markt voor omroepinhoud (het inkopen van programma's teneinde rtv-pakketten samen te stellen) opgenomen, die zoals door de Commissie is aangegeven in de toelichting bij de aanbeveling, niet onder het regelgevend kader valt en dus geen afzonderlijk onderdeel vormt van de onderhavige analyse.

⁸³ TNO, *Verkenning van de omroepmarkten in Nederland, Marktontwikkelingen en beleidsinstrumenten*, februari 2007. Te vinden op www.opta.nl.



Figuur 1: De waardeketen voor omroeptransmissiediensten.

175. De eerste activiteiten in de waardeketen zijn gericht op de omroepinhoud. De *productie van content* (programma's) is in handen van programmamakers, zoals Endemol en Eyeworks. Programmamakers kunnen verticaal geïntegreerd zijn met programma-aanbieders, zoals SBS en RTL maar kunnen ook verticaal geïntegreerd zijn met exploitanten van omroeptransmissieplatforms zoals UPC (met ChelloMedia, via het gezamenlijke moederbedrijf Liberty Global).

176. De bundeling van verschillende (individuele) programma's tot kanalen zoals RTL4 of Nederland 1 gebeurt door programma-aanbieders (ook vaak omroepen genoemd) zoals RTL, SBS of de Nederlandse Publieke Omroep (NPO). Deze activiteit wordt door TNO *content packaging* genoemd.

177. De verschillende contentkanalen worden vervolgens gebundeld, eventueel samen met aanvullende diensten, tot een rtv-pakket door de samenstellers van rtv-pakketten zoals bijvoorbeeld de kabelbedrijven, KPN, Tele2 of CanalDigitaal (*kanalenbundeling*). TNO onderscheidt hier de verschillende typen rtv-pakketten basispakketten, premium of pluspakketten en archieven (zoals Video-on-Demand (VoD)). Het college zal op het onderscheid in verschillende typen pakketten later in de afbakening terugkomen. Het college zal hierna aan deze activiteit refereren als het samenstellen van rtv-pakketten of het inkopen van omroepinhoud.

178. Het digitale dienstenplatform ofwel *DTV dienstenplatform* is een specifiek op digitale doorgifte gericht platform waarin een aantal technische applicaties voor digitale doorgifte zijn geïntegreerd, doorgaans in de vorm van een digitale ontvanger (hierna ook wel: settopbox of decoder). De onderdelen van dit platform zijn een voorwaardelijk toegangssysteem (ook wel: conditional access system of CAS), meestal in de vorm van een smartcard waarmee een eindgebruiker toegang wordt verleend tot de diensten waarvoor hij is geautoriseerd. Verder zit er doorgaans een elektronische programmagids (EPG) in de settopbox en een software-interface voor de ontvangst van interactieve televisiediensten (application programming interface ofwel API). Toegang tot voorwaardelijk toegangssystemen, API's en EPG's is neergelegd in artikel 8.5 en artikel 8.6 van de Tw. Ten slotte omvat het DTV dienstenplatform een subscriber management system (SMS) waarin de klantgegevens worden bijgehouden.

179. Een DTV dienstenplatform kan (deels) *proprietary* zijn, dat wil zeggen dat een exploitant van het DTV dienstenplatform de exclusieve rechten op de software heeft en deze niet heeft opengesteld voor andere partijen. Op dit moment geldt bijvoorbeeld dat de settopbox die UPC gebruikt *proprietary* is. Dit betekent dat de settopbox van UPC niet gebruikt kan worden in het dekkinggebied van andere kabelbedrijven. Andersom kunnen settopboxen uit de dekkinggebieden van de andere kabelbedrijven niet gebruikt worden in het dekkinggebied van UPC. Andere kabelbedrijven maken gebruik van een open systeem, wat betekent dat de settopboxen van bijvoorbeeld Ziggo, DELTA en CAIW in elkaars dekkinggebied gebruikt kunnen worden. Daarnaast geldt dat de DTV dienstenplatforms technisch samenhangen met het omroeptransmissieplatform waarover ze gebruikt worden. Dit betekent dat een settopbox die geschikt is voor kabelnetwerken (die gebruik maakt van DVB-C) niet gebruikt kan worden om digitale rtv-signalen via DSL-IPTV, satelliet (DVB-S) of digitale ether (DVB-T) te ontvangen

180. Het digitale dienstenplatform wordt veelal geëxploiteerd door de exploitant van het omroeptransmissieplatform, maar het is ook mogelijk om met behulp van de inkoop van transmissiecapaciteit bij een exploitant van een omroeptransmissieplatform een eigen DTV dienstenplatform te exploiteren. Dit heeft Canal+ in het verleden gedaan via de kabelnetwerken, op dit moment bieden kabelbedrijven CAIW en Ziggo digitale rtv-diensten met behulp van een eigen DTV dienstenplatform aan via onder meer de kabelnetwerken van respectievelijk REKAM en Cogas.

181. Niet altijd worden rtv-signalen via een DTV dienstenplatform (en dus digitaal) doorgegeven aan eindgebruikers. Zowel bij een deel van de FttH-netwerken als via de kabelnetwerken is sprake van analoge doorgifte van rtv-signalen. Analoge rtv-signalen maken geen gebruik van een DTV dienstenplatform. Een belangrijk kenmerk van de levering van analoge rtv-signalen via deze netwerken is dat deze in principe door alle eindgebruikers zijn te ontvangen en eenvoudig, dat wil zeggen zonder extra randapparatuur, ontvangen kunnen worden op meerdere televisietoestellen. In het verleden werden ook rtv-signalen via satelliet en de ether analoog doorgegeven. Analoge doorgifte via satelliet is sinds 1997 beëindigd en in 2006 is analoge ether doorgifte beëindigd. Daarnaast hoeft ook niet het volledige DTV dienstenplatform gebruikt te worden bij het leveren van digitale rtv-signalen. Zo bieden bijvoorbeeld kabelbedrijven CAIW en REKAM in hun respectievelijke eigen dekkinggebieden een pakket van digitale rtv-signalen waarvoor geen afzonderlijke smartcard benodigd is. Het pakket digitale rtv-signalen wordt in dat geval ongecodeerd doorgegeven en maakt geen gebruik van het *conditional access* systeem.

182. Rtv-signalen worden ten slotte geleverd via een *omroeptransmissieplatform*. Een omroeptransmissieplatform is een elektronisch communicatienetwerk via welke rtv-signalen worden doorgegeven naar het netwerkaansluitpunt van een eindgebruiker. In het op het netwerkaansluitpunt aangesloten randapparaat (een radio of televisie, eventueel via een settopbox) wordt het signaal weer omgezet in de oorspronkelijke omroepinhoud en wordt die omroepinhoud geleverd aan de eindgebruiker. Sommige omroeptransmissieplatforms zijn nagenoeg in het hele land beschikbaar (satelliet, DVB-T, DSL), terwijl andere omroeptransmissieplatforms van een exploitant alleen in bepaalde gedeelten van het land dekking hebben (kabel, glasvezelnetwerken).

5.5.2 De verschillende rollen in de omroepmarkt

183. Binnen de te onderzoeken omroepmarkt zijn vier verschillende rollen te onderscheiden. Dit zijn:

- De eindgebruiker. Dit is de consument die toegang heeft tot een omroeptransmissieplatform en daarover rtv-signalen geleverd krijgt. De eindgebruiker is vrager op de retail omroepmarkt.
- De exploitant van het omroeptransmissieplatform. Dit is de eigenaar van het elektronische communicatienetwerk waarover de rtv-signalen aan eindgebruikers geleverd worden. De exploitant van het omroeptransmissiesysteem is aanbieder op de wholesale omroepmarkt;
- De aanbieder van rtv-signalen. Deze koopt content in op de markt voor omroepinhoud om deze vervolgens via een omroeptransmissieplatform aan eindgebruikers te leveren. Op dit moment worden rtv-signalen nagenoeg altijd geleverd in de vorm van een rtv-pakket waarin verschillende rtv-signalen zijn gebundeld. De aanbieder van rtv-signalen is vrager op de wholesale omroepmarkt en aanbieder op de retailmarkt.
- De aanbieder van omroepinhoud (ook wel: programma-aanbieder). Een programma-aanbieder biedt content aan op de markt voor omroepinhoud aan de aanbieders van rtv-signalen teneinde via deze aanbieder de omroepinhoud aan eindgebruikers te kunnen leveren.

In Tabel 1 heeft het college aan aantal voorbeelden opgenomen van de wijze waarop de rollen van exploitant van een omroeptransmissieplatform en aanbieder van rtv-signalen in de praktijk zijn verdeeld.

Exploitant omroeptransmissieplatform (aanbieder op wholesale omroepmarkt)	Aanbieder van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform op de retail omroepmarkt (samensteller rtv-pakketten)	Wederverkoop van rtv-signalen en toegang tot omroeptransmissieplatform op retail omroepmarkt
CAIW	CAIW	
REKAM	REKAM (analoog + digitaal) CAIW (digitaal)	CAIW (analoog pakket REKAM)
SES/ASTRA	CanalDigitaal	
KPN (DVB-T)	KPN	Tele2 (<i>inclusief wederverkoop omroepinhoud</i>)
bbned	bbned	Concepts ICT Fast ICT InterNLnet Alice (bbned) (<i>inclusief wederverkoop omroepinhoud</i>)

Tabel 1: Overzicht verschillende rollen in de omroepmarkt.

184. Op de contentmarkt (de markt voor omroepinhoud) bieden *programma-aanbieders* hun omroepinhoud aan en kopen de aanbieders van rtv-signalen omroepinhoud (programma's en programmakanalen) in om die te bundelen tot attractieve rtv-pakketten. Hiervoor wordt in een aantal gevallen een contentvergoeding betaald aan de programma-aanbieder voor de waarde van het programma en daarnaast een vergoeding voor het verkrijgen van de uitzendrechten (aan programma-aanbieders of rechtenorganisaties zoals auteursrechtenorganisatie Buma/Stemra). Het gaat hier bijvoorbeeld om een programma-aanbieder zoals RTL, NPO of SBS die graag zijn programmakanalen opgenomen wil hebben in het (analoge) standaardpakket van CAIW. CAIW wil als aanbieder van (analoge) rtv-signalen bijvoorbeeld RTL4 opnemen omdat eindgebruikers hieraan behoefte hebben.

185. Zoals door het college in het marktbesluit omroep 2006 is vastgesteld, valt de retailmarkt voor het verzorgen van rtv-diensten (hierna: het leveren van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform) onder het regelgevend kader. De retail omroepmarkt bestaat uit een dienst die betrekking heeft op het leveren van rtv-signalen en een dienst die betrekking heeft op het realiseren van toegang tot een omroeptransmissieplatform. Deze diensten worden gebundeld aangeboden. Daarnaast worden deze diensten gebundeld aangeboden met de levering van omroepinhoud (ten behoeve van het samenstellen van rtv-pakketten). De netwerken en bijbehorende faciliteiten die worden gebruikt voor het overbrengen van rtv-signalen zijn een elektronisch communicatienetwerk (zie ook artikel 1.1, onder e, van de Tw) en transmissie van de rtv-signalen vorm een elektronische communicatiedienst (zie artikel 1.1, onder f, van de Tw). De levering van de omroepinhoud valt niet onder het regelgevend kader. In de volgende paragraaf beschrijft het college de relevante wetgeving op het gebied van omroepinhoud. Het college zal vervolgens op de te onderscheiden diensten en rollen van de verschillende marktpartijen nader ingaan in paragraaf 5.5.1 en paragraaf 5.5.2.

186. In de toelichting bij de aanbeveling merkt de Commissie het volgende op over het verband tussen de levering van omroepinhoud en de levering van rtv-signalen [nota bene, onderstaande is een onofficiële vertaling door het college].⁸⁴

“Elektronische communicatiediensten omvatten niet de dienst waarbij met behulp van elektronische communicatienetwerken en -diensten overgebrachte inhoud wordt geleverd of redactioneel wordt gecontroleerd. De levering van omroepinhoud ligt daarom buiten het werkingsgebied van het regelgevend kader. Daarentegen bestaat de doorgifte van inhoud uit een elektronische communicatiedienst en worden elektronische communicatienetwerken gebruikt voor deze doorgiftdiensten. Daarom vallen deze diensten en netwerken binnen het werkingsgebied van het regelgevend kader.

(...)

Betaalplatforms bundelen vrij toegankelijke en betaalkanalen in radio- televisiepakketten die tegen betaling van een abonnement worden aangeboden. Betaalplatforms geven deze rtv-pakketten door via hun eigen omroeptransmissieplatform (bijvoorbeeld in geval van een verticaal geïntegreerde kabelbedrijf die zowel optreedt als betaalplatform als aanbieder van transmissiediensten), of via het omroeptransmissieplatform van een derde partij (bijvoorbeeld een aanbieder van satelliettransmissiediensten). De transmissiediensten die een betaalplatform inkoop (interne leveringen of op een wholesalemarkt) zijn elektronische communicatiediensten die onder het regelgevend kader vallen. De relatie tussen de individuele omroepen en het betaalplatform, voor zover die gaat over het bundelen van omroepinhoud valt echter niet onder het regelgevend kader.”

187. De markt voor omroepinhoud valt dus niet onder het regelgevend kader en vormt aldus geen onderdeel van deze marktanalyse. Waar deze markt invloed uitoefent op de retail of wholesale omroepmarkt zal het college deze markt wel in zijn analyse betrekken.

188. De aanbieder van rtv-signalen zoekt vervolgens op de wholesale omroepmarkt een transmissiekanaal om zijn rtv-signalen aan de eindgebruikers in de retail omroepmarkt te kunnen leveren. Een samensteller van een rtv-pakket (= aanbieder van rtv-signalen) vraagt daarom op de wholesale omroepmarkt om *doorgifte* aan een exploitant van een omroeptransmissieplatform. De partij die de programma's inkoop en samenstelt tot een rtv-pakket kan er ook voor kiezen om de retail relatie met eindgebruikers via een andere aanbieder te laten lopen. Dit is een vorm van *wederverkoop* van de rtv-signalen, de toegang tot een omroeptransmissieplatform en de omroepinhoud. Dit gebeurt bijvoorbeeld op de glasvezelnetwerken in Amsterdam en Nuenen waar respectievelijk bbned en Hertzinger het rtv-pakket samenstellen, maar de levering aan eindgebruikers plaatsvindt via andere aanbieders. Ook Tele2 wederverkoopt de rtv-signalen, toegang tot het omroeptransmissieplatform (DVB-T) en de omroepinhoud van KPN. Daarnaast is het mogelijk dat een aanbieder van rtv-signalen alleen de rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform wederverkoopt *zonder* de bijbehorende omroepinhoud. Dit betekent dat de desbetreffende afnemer van wederverkoop zelf de uitzendrechten en inkoop van de (identieke) omroepinhoud moet realiseren. CAIW wederverkoopt op

⁸⁴ Commission Staff working document, *Explanatory Note to the Recommendation on relevant markets*, paragraaf 4.4, bladzijde 47 t/m 49, te vinden op http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/library/proposals/sec2007_1483_final.pdf.

dit moment op deze wijze de analoge rtv-signalen en toegang tot het omroeptransmissieplatform van kabelbedrijf REKAM.

189. De wederverkoop van omroepinhoud (en daarmee de wederverkoop van een volledig rtv-pakket) valt niet onder het regelgevend kader en vormt derhalve ook geen onderdeel van deze marktanalyse. De wederverkoop van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform *zonder* omroepinhoud valt wel onder het regelgevend kader.

190. Op de wholesalemarkt voor doorgifte van rtv-signalen kunnen *aanbieders van rtv-signalen* vragen om doorgifte voor een pakket aan rtv-signalen, de aanbieder van rtv-signalen bouwt dan voor dat specifieke pakket van rtv-signalen een klantrelatie op met de eindgebruiker. In het verleden deed Canal+ die via een aantal kabelnetwerken. Aanbieders van rtv-signalen kunnen ook vragen om doorgifte van een pakket van rtv-signalen waarmee zij beogen de volledige klantrelatie voor de levering van rtv-signalen willen overnemen, deze aanbieders willen dan naast doorgifte ten behoeve van de levering van rtv-signalen tevens op wholesaleniveau de toegang tot het omroeptransmissieplatform afnemen. Voor de doorgifte van rtv-signalen (en de wholesale aansluiting op een omroeptransmissieplatform) dient aan de *exploitant van het omroeptransmissieplatform* een vergoeding te worden betaald.

191. De meeste exploitanten van omroeptransmissieplatforms treden ook op als aanbieder van rtv-signalen. In die hoedanigheid kopen zij programma's in op de markt voor omroepinhoud, vragen ze aan zichzelf doorgifte (interne levering) en leveren ze de rtv-signalen aan eindgebruikers. Door de combinatie van deze rollen gaan in principe over een weer vergoedingen tussen exploitant van het omroeptransmissieplatform en programma-aanbieder. Sommige programma-aanbieders betalen voor het opnemen in een pakket rtv-signalen, andere programma-aanbieders ontvangen een vergoeding. Het saldo van de vergoedingen die over een weer worden betaald is afhankelijk van de omvang van het omroeptransmissieplatform en de populariteit van de omroepinhoud, en betekent soms een netto vergoeding voor een programma-aanbieder, soms een netto vergoeding voor de exploitant van het omroeptransmissieplatform en soms vindt opname in een pakket rtv-signalen 'om niet' plaats. Het college zal op het wederzijdse karakter van de wholesalemarkt terugkomen in de dominantieanalyse.

192. Eindgebruikers in Nederland ten slotte ontvangen een dienst die betrekking op het realiseren van toegang tot een omroeptransmissieplatform (de 'aansluiting'), een dienst die toeziet op het leveren van rtv-signalen (de doorgifte- of transmissiedienst) en een dienst die ziet op de levering van omroepinhoud (de content). In Nederland is het gebruikelijk dat de aanbieder van de rtv-signalen die tevens vaak de exploitant van een omroeptransmissieplatform is, deze diensten met elkaar gebundeld aanbiedt. Eindgebruikers betalen doorgaans een periodieke vergoeding voor een standaard bij de aansluiting op het omroeptransmissieplatform geleverd pakket aan rtv-signalen. Dit pakket omvat zowel publieke programmakanalen als commerciële programmakanalen. De vergoeding voor een standaardpakket aan rtv-signalen bestaat uit een vergoeding voor de content, een vergoeding voor de levering van de rtv-signalen (de doorgifte) en een vergoeding voor de aansluiting op het omroeptransmissieplatform. Ook worden rtv-signalen in een beperkt aantal gevallen zonder vergoeding geleverd aan eindgebruikers, deze rtv-signalen zijn gratis te ontvangen via bijvoorbeeld

DVB-T en satellietnetwerken. Bij beide omroeptransmissieplatform gaat het om een pakket met alleen publieke kanalen (zie ook paragraaf 5.5.4.2 en 5.5.4.3).⁸⁵

5.5.3 De omroepmarkt is een 'tweezijdige' markt

193. De omroepmarkt is een voorbeeld van een zogenaamde *tweezijdige* markt. Een tweezijdige markt bestaat wanneer een intermediaire partij twee groepen gebruikers bedient waarbij hij door de tariefstructuur de afname van diensten (het marktvolume) kan beïnvloeden.⁸⁶ De intermediair in de omroepmarkt is het omroeptransmissieplatform dat aan de ene kant programma-aanbieders en eventueel alternatieve aanbieders van rtv-signalen trekt die een distributiekanaal zoeken om hun rtv-signalen te doorgeven (de markt voor omroepinhoud en de wholesalemarkt voor doorgifte van rtv-signalen en de wholesale aansluiting op een omroeptransmissieplatform) en aan de andere kant eindgebruikers die rtv-signalen willen ontvangen (de retailmarkt voor levering van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform).

194. In de toelichting bij de aanbeveling merkt de Commissie het volgende op over het tweezijdige karakter van de omroepmarkt [nota bene, onderstaande is een onofficiële vertaling door het college].⁸⁷

Radio- en televisieomroepdiensten, inclusief vrije etherdistributie, is een voorbeeld van een tweezijdige markt waar via omroeptransmissieplatforms eindgebruikers en de leveranciers van omroepinhoud, en in veel gevallen ook adverteerders, worden bijeengebracht. Omroepen die inhoud leveren voor vrije etherdistributie gebruiken advertentie-inkomsten en/of overheidsbijdragen om hun kosten te dekken. Adverteerders zoeken doorgifte om huishoudens te bereiken. Voor adverteerders is een voorwaarde bij omroepen die vrije etherdistributie gebruiken, dat zij een zo groot mogelijk aantal huishoudens bereiken. Dus hebben de omroepen die vrije etherdistributie gebruiken een commerciële drijfveer om doorgifteovereenkomsten te sluiten met ieder omroeptransmissieplatform, zelfs kleine omroeptransmissieplatforms die een significant aantal huishoudens bedienen, om zo aan de behoefte van de adverteerders te voldoen. Hier niet in slagen resulteert voor deze omroepen automatisch in een terugval in advertentie-inkomsten.

Betaal radio- en televisieomroepen hebben een directe commerciële relatie met de kijker (luisteraar) via het abonnement. Vergelijkbaar met omroepen die vrije etherdistributie gebruiken, willen deze omroepen ook doorgifte via zoveel mogelijk omroeptransmissieplatforms omdat daarmee het aantal potentiële abonnees wordt gemaximaliseerd.

195. De exploitant van een omroeptransmissieplatform heeft in feite dan ook twee eindgebruikersgroepen, consumenten en de aanbieders die doorgifte zoeken via het platform (dit kunnen dus in principe zowel programma-aanbieders zijn die in een pakket rtv-signalen van de

⁸⁵ Het college gaat er echter vanuit dat gebruik van vrij toegankelijke rtv-signalen minimaal is in Nederland, gezien dat het aantal betaalde maandelijkse abonnementen voor standaardpakketten in totaal hoger is dan het aantal huishoudens dat tv kijkt.

⁸⁶ Zie o.a. Cullen International SA, *Study on the regulation of broadcasting issues under the new regulatory framework*, 22 december 2006, blz. 94 of Lexonomics, *In welke mate disciplineren alternatieve televisieplatformen retailtarieven van kabelbedrijven?*, juli 2007, blz. 46. Lexonomics is te vinden op www.opta.nl.

⁸⁷ Commission Staff working document, *Explanatory Note to the Recommendation on relevant markets*, paragraaf 4.4, bladzijde 47 t/m 49, te vinden op http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/library/proposals/sec2007_1483_final.pdf.

exploitant opgenomen willen worden als andere aanbieders van rtv-signalen), aan wie hij een deel van de kosten voor de doorgifte van rtv-signalen en toegang tot het omroeptransmissieplatform in rekening kan brengen. Het zou in theorie zelfs zo kunnen zijn dat de exploitant van een omroeptransmissieplatform een van beide 'eindgebruikers' geen kosten in rekening brengt, maar alle kosten in rekening brengt bij de andere groep 'eindgebruikers'. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de levering van vrij toegankelijke rtv-signalen, consumenten betalen daar geen vergoeding voor. Door de verdeling van de kosten over beide gebruikersgroepen beïnvloedt de exploitant de afname van diensten in zowel de wholesale omroepmarkt als de retail omroepmarkt.

196. Hierbij is tevens van belang dat de omroepmarkt wordt gekenmerkt door netwerkeffecten: de waarde van een omroeptransmissieplatform voor programma-aanbieders wordt bepaald door het aantal eindgebruikers dat is aangesloten op het omroeptransmissieplatform (de 'eyeballs'). Aan de andere kant wordt de waarde van het omroeptransmissieplatform voor eindgebruikers bepaald door de content, de programma-aanbieders die doorgegeven worden op het omroeptransmissieplatform. Het tweezijdige karakter van de omroepmarkt betekent dat de exploitant van een omroeptransmissieplatform zijn (prijs)gedrag in de wholesalemarkt dient af te stemmen op het (prijs)gedrag in de retailmarkt.

197. Te hoge retailprijzen kunnen er bijvoorbeeld voor zorgen dat eindgebruikers, bij voldoende alternatieven, overstappen op een ander omroeptransmissieplatform waardoor de waarde van het omroeptransmissieplatform voor programma-aanbieders daalt en daarmee (onafhankelijk van de gevraagde wholesalevergoeding) de wholesale vraag naar doorgifte. Lage retailprijzen kunnen er daarentegen voor zorgen dat eindgebruikers niet snel overstappen naar een ander omroeptransmissieplatform waardoor hoge wholesaletarieven gevraagd kunnen worden aan programma-aanbieders.

198. Het tweezijdige karakter van de omroepmarkt betekent ten slotte dat omroeptransmissieplatforms die geen of weinig eindgebruikers hebben, te maken hebben met een toetredingsdrempel in de vorm van het verkrijgen van aantrekkelijke *betaalbare* content. Het college zal hier in de dominantieanalyse en de drie criteria toets op terugkomen.

5.5.4 De omroeptransmissieplatforms en hun exploitanten

199. In Nederland wordt omroepinhoud geleverd via verschillende omroeptransmissieplatforms. Over de verschillende omroeptransmissieplatforms merkt de Commissie in de toelichting bij de aanbeveling het volgende op [nota bene, onderstaande is een onofficiële vertaling door het college].⁸⁸

Op dit moment ontvangen eindgebruikers, afhankelijk van hun specifieke omstandigheden, radio- en televisieomroepdiensten via (analoge of digitale) ether, (analoge of digitale) kabelnetwerken, (analoge of digitale) satellietnetwerken of DSL-netwerken. Of de diensten doorgegeven over deze omroeptransmissieplatforms mogelijk afzonderlijke relevante retailmarkten vormen of niet hangt af van een aantal factoren zoals de prijs, de dekking of beschikbaarheid van de verschillende platforms en de mogelijkheid voor eindgebruikers om over te stappen tussen deze platforms.

⁸⁸ Commission Staff working document, *Explanatory Note to the Recommendation on relevant markets*, paragraaf 4.4, bladzijde 47 t/m 49, te vinden op http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/comm/doc/library/proposals/sec2007_1483_final.pdf.

Meer specifiek, is het belangrijk op te merken dat veel huishoudens over vrije etherdistributie beschikken die de meest populaire televisiekanalen en radiostations omvatten. Op het gebied van televisie wordt in de gehele EU vrije etherdistributie door ongeveer 45% van de Europese huishoudens gekozen. Gegeven de regelgeving – in het bijzonder de must-carry regels (die hieronder uitgebreider worden behandeld) – stelt dit huishoudens in staat om een geschikte dienst te ontvangen zonder een abonnement. Hiermee worden mogelijk de prijzen die voor abonnementsdiensten over andere platforms kunnen worden gerekend zonder een significant aantal abonnees te verliezen, beperkt.

Een significant en groeiend deel van de Europese huishoudens beslist om een abonnement te nemen op ofwel een satellietplatform of een kabelplatform. In de EU 27 telt dit aantal op tot ongeveer 60% van de totale huishoudens. Dit aantal is gestegen van 41% in de EU-15 in 2000 en is in de afgelopen jaren aanmerkelijk gestegen. Er zijn individuele lidstaten die niet een dergelijke trend laten zien (Griekenland is een voorbeeld). Aan het andere uiteinde zitten lidstaten zoals Oostenrijk, België, Nederland en Duitsland, waar de meerderheid van de huishoudens televisie ontvangt via een abonnement op een kabel- of satellietplatform. Het is evenwel onduidelijk of deze trend in de toekomst zal doorzetten nu digitale etherplatforms meer wijdverbreid raken, TV over breedband (DSL) zich ontwikkelt en meer bedrijven hun omroepinhoud beschikbaar maken via satelliet.

In toenemende mate worden ook radio-omroepen via kabel- en satellietdiensten doorgegeven. Daarbij worden radio-omroepen ook vaak als live streams beschikbaar gemaakt via websites van de radiostations.

Alhoewel het dekkinggebied van satelliet zich uitstrekt tot de meeste van de lidstaten, zijn er vaak regels die het gebruik van deze ontvangsttechnologie beperken. Gemeentelijke bestemmingsplannen zijn hiervan een voorbeeld. De Commissie heeft stappen ondernomen tegen een aantal lidstaten om de rechten van een individu om een satellietshotel te installeren af te dwingen. De kabelpenetratie is inderdaad het hoogst wanneer zulke beperkingen golden.

Satellietbedrijven maken thans afspraken om onopzettelijke spill-over te minimaliseren waardoor deze technologie steeds aantrekkelijkere proposities voor omroepen kan doen omdat de kans steeds kleiner wordt dat deze betrokken raken in geschillen over intellectuele eigendomsrechten. Als gevolg hiervan kan de mate van overbodige capaciteit in de satellietsector toenemen.

In de meeste lidstaten, een paar daargelaten, heeft de meerderheid van huishoudens normaal gesproken tot drie mogelijke manieren om omroepinhoud te ontvangen. Door de technologische ontwikkelingen op het gebied van digitale etherdistributie en omroep via DSL-netwerken wordt verwacht dat het aantal alternatieve transmissiemogelijkheden vanuit het perspectief van de huishoudens verder zal toenemen. Als gevolg daarvan is geen retailmarkt gedefinieerd in deze aanbeveling.

200. In Tabel 2 geeft het college een overzicht van de omroeptransmissieplatforms in Nederland, de belangrijkste exploitanten van deze platforms en het aantal abonnees dat zij respectievelijk hebben voor een standaardpakket aan rtv-signalen. Het college zal vervolgens de belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot de verschillende omroeptransmissieplatforms beschrijven.

Transmissieplatform	Exploitant	Aantal abonnees (Q1 2008)
Kabelnetwerken	Ziggo	[VERTROUWELIJK]
	UPC	[VERTROUWELIJK]
	DELTA	[VERTROUWELIJK]
	CAIW	[VERTROUWELIJK]
	Cogas	[VERTROUWELIJK]
	Overige circa 42 kleinere kabelbedrijven	Ruim 200.000
Digitale ether (DVB-T)	KPN	[VERTROUWELIJK]
	Tele2 (wederverkoop rtv-pakket KPN)	[VERTROUWELIJK]
DSL-IPTV	Tele2	[VERTROUWELIJK]
	KPN	[VERTROUWELIJK]
Satelliet	SES/ASTRA dienstenaanbieder CanalDigitaal	[VERTROUWELIJK]
Glasvezelnetwerken	XMS, NEM Nuenen, NEM Eindhoven en Concepts ICT (wederverkoop rtv-pakket van Hertzinger)	[VERTROUWELIJK]
	Andere rtv-aanbieders over glas (KPN, Lijbrandt Telecom en anderen) ⁸⁹	[VERTROUWELIJK] ⁹⁰
Mobiele netwerken (UMTS/DVB-H)	KPN, Vodafone, (T-Mobile)	Onbekend

Tabel 2: Overzicht omroeptransmissieplatforms en belangrijkste exploitanten in Nederland.⁹¹

5.5.4.1 Kabelnetwerken

201. Op de retail en wholesale omroepmarkt spelen kabelnetwerken een belangrijke rol als omroeptransmissieplatform. In de jaren '70 en '80 zijn gemeentelijke coaxiale kabelnetwerken aangelegd die in de jaren '90 veelal zijn geprivatiseerd. Door fusies en overnames zijn twee grote kabelbedrijven ontstaan (Ziggo en UPC), enkele middelgrote (DELTA, CAIW en Cogas) en vele kleine kabelbedrijven. Ziggo is ontstaan na de overnames van kabelbedrijven @Home, Casema en Multikabel door de private equity fondsen Cinven en Warburg Pincus. Door die overnames ontstond in 2007 het grootste kabelbedrijf van Nederland met een kleine [VERTROUWELIJK] aansluitingen. UPC is het tweede kabelbedrijf met ruim [VERTROUWELIJK] aansluitingen.⁹² Kabelbedrijf UPC is onderdeel van Liberty Global, Inc. en is daarmee in tegenstelling tot bijvoorbeeld Ziggo, ook verticaal geïntegreerd met een programma-aanbieder (ChelloMedia) die meerdere programmakanalen produceert zoals Film1 en Sport1.

⁸⁹ In Nederland zijn verschillende lokale glasvezelinitiatieven met een diversiteit aan exploitanten op de passieve infrastructuur en de actieve infrastructuur. Voor een overzicht verwijst het college naar het rapport van Telecompaper, *Fibre-to-the-Home (FtH) in Nederland*, mei 2008, te vinden op www.opta.nl.

⁹⁰ Inschatting van het college op basis van het totaal aantal actieve FtH-aansluitingen uit rapport Telecompaper, *Fibre-to-the-Home (FtH) in Nederland*, mei 2008.

⁹¹ Bron: SMM, reacties op vragenlijst kleine kabelbedrijven en Telecompaper, *Fibre-to-the-Home (FtH) in Nederland*, mei 2008.

⁹² Bron: SMM.

202. Nagenoeg alle huishoudens in Nederland beschikken over een kabelaansluiting; de penetratie ligt tussen 95% en 100% van de huishoudens (zie ook Annex 1 over geografische dekking). Daarnaast worden via kabelnetwerken zogenaamde groepsaansluitingen voor bijvoorbeeld campings, vakantieparken en hotels gerealiseerd. Ziggo en UPC bereiken tezamen ongeveer [VERTROUWELIJK] van het totaal van de kabelaansluitingen en hadden eind 2007 respectievelijk [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] 'homes passed' (fysieke locaties aangesloten op het kabelnetwerk). De drie daaropvolgende kabelbedrijven, CAIW, DELTA en Cogas zijn de middelgrote kabelbedrijven en bereiken tezamen ongeveer [VERTROUWELIJK] van het totaal aantal kabelaansluitingen. DELTA had eind 2007 [VERTROUWELIJK] homes passed, CAIW [VERTROUWELIJK] homes passed, en Cogas [VERTROUWELIJK] homes passed. Verder zijn er in Nederland nog ca. 42 kleine kabelbedrijven actief die gezamenlijk ca. 3% van het totaal aantal kabelaansluitingen realiseren, waarbij het gaat om ruim 200.000 homes passed.⁹³

203. Via kabelnetwerken is parallele doorgifte van zowel analoge als digitale rtv-signalen mogelijk. Alle kabelbedrijven bieden een met de aansluiting gebundeld 'standaardpakket' van analoge rtv-signalen aan; het college zal hiernaar refereren als het analoge standaardpakket of het standaardpakket van analoge rtv-signalen. Daarnaast kan het merendeel van de Nederlandse huishoudens kiezen voor digitale standaard- en pluspakketten van rtv-signalen die meer en andere rtv-signalen omvatten dan het analoge standaardpakket. Het digitale standaardpakket aan rtv-signalen wordt veelal gratis bij het abonnement op het analoge standaardpakket geleverd. Een aantal kabelbedrijven (o.a. Ziggo en CAIW) geeft in het aanbod aan dat het 'standaard' met de aansluiting geleverde pakket aan rtv-signalen het digitale standaardpakket is, waarvan een deel tevens analogoog wordt verspreid. De meeste kabelbedrijven gebruiken voor de levering van digitale rtv-signalen een gestandaardiseerde settopbox die een eindgebruiker in principe ook bij een andere partij kan aanschaffen. Alleen UPC gebruikt een zogenaamd proprietary systeem dat eindgebruikers alleen bij UPC kunnen afnemen en gebruiken. UPC biedt sinds medio 2007 interactieve televisie (zoals games, meestemmen met TV-programma's) en on-demand diensten (uitzending gemist, VoD). Ziggo is in juni 2008 begonnen met de on-demand diensten uitzending gemist en Vod. CAIW test IPTV diensten. Zie voor een uitgebreide vergelijking van het productaanbod per aanbieder en een overzicht van de geografische dekkinggebieden Annex 1.

5.5.4.2 Satellietnetwerken

204. Via satelliet worden al langere tijd rtv-signalen verspreid. In 1996 waren er reeds 285.000 satellietgebruikers en het aantal is gegroeid tot [VERTROUWELIJK] abonnees nu.⁹⁴ Via satelliet kan naast de Nederlandse publieke omroep en regionale publieke zenders een veelheid aan (buitenlandse) 'free-to-air' rtv-signalen worden ontvangen. CanalDigitaal is de op de Nederlandse markt gerichte service provider op het satellietstelsel van SES/ASTRA. Vanwege auteursrechten is het in Nederland wonende gebruikers niet toegestaan om een abonnement te nemen op bijvoorbeeld SkyDigital (de satellietaanbieder gericht op het Verenigd Koninkrijk) of CanalSat (de satellietaanbieder gericht op Frankrijk). Eveneens is het niet toegestaan om CanalDigitaal buiten Nederland te ontvangen. Vanwege het feit dat de fysieke dekking van CanalDigitaal echter groter is dan Nederland, kan niet met zekerheid vastgesteld worden dat alle abonnees van CanalDigitaal zich

⁹³ Bronnen: SMM en de vragenlijst kleine kabelbedrijven.

⁹⁴ Bron: SMM.

in Nederland bevinden. Zie Annex 1 voor de specificatie van het productaanbod en de dekking van CanalDigitaal.

5.5.4.3 Digitale ether

205. In januari 2002 werd een vergunning verleend voor het leveren van rtv-signalen en datadiensten door middel van Digital Video Broadcasting Terrestrial (DVB-T) aan een consortium van KPN, NOB, NOS, Nozema en een aantal commerciële omroepen (HMG, SBS, Canal+ en Kindernet). De vergunning is voor een periode van 15 jaar afgegeven. In 2006 heeft KPN de controle verworven over Nozema en daarmee over digitale ethertelevisie infrastructuur (DVB-T en DVB-H) in Nederland. DVB-T behandelt het college in paragraaf 5.5.4.6. KPN exploiteert DVB-T onder de naam Digitenne. Begin 2007 is Tele2 het pakket rtv-signalen van Digitenne van KPN gaan wederverkopen onder de naam *Tele2 TV via Digitenne*.

206. DVB-T is gericht op het uitzenden van omroepdiensten, maar (beperkt) retourverkeer en dus interactieve diensten zijn in theorie mogelijk zoals blijkt uit bijvoorbeeld Freeview in het Verenigd Koninkrijk. Via DVB-T worden de drie nationale en de regionale publieke omroepen in Nederland 'free-to-air' doorgegeven, dat wil zeggen ongecodeerd, zodat eindgebruikers die over de juiste ontvangstapparatuur beschikken deze zenders kunnen ontvangen zonder daarvoor een abonnementsvergoeding verschuldigd te zijn.

207. DVB-T kent landelijke dekking met behulp van dakantennes. Op de website van Digitenne wordt hier de term 'rooftop-dekking' gebruikt. Met behulp van (gratis bij een abonnement geleverde) binnenantennes is de dekking ongeveer 75% van de Nederlandse huishoudens.⁹⁵

208. DVB-T kende een gestage groei, maar in 2007 is de groei versneld. Inmiddels hebben (Q1 2008) [VERTROUWELIJK] eindgebruikers een abonnement op Digitenne van KPN en [VERTROUWELIJK] op Tele2 TV via Digitenne.⁹⁶ Zie Annex 1 voor de specificatie van het productaanbod en de dekking van DVB-T.

5.5.4.4 DSL-IPTV

209. Distributie van rtv-signalen is ook mogelijk via het Internet Protocol (aangeduid als IPTV). IPTV is in principe mogelijk via alle omroeptransmissieplatforms waarover IP wordt gebruikt of gebruikt kan worden, zoals DSL-netwerken, kabelnetwerken of glasvezelnetwerken.⁹⁷ Op dit moment wordt IPTV vooral geleverd via ADSL2+. Kabelbedrijven maken nog maar beperkt gebruik van IPTV. IPTV biedt (in elk geval theoretisch) de mogelijkheid om een oneindig aantal rtv-signalen aan te bieden, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de DVB-technologie die via satelliet (DVB-S), kabelnetwerken (DVB-C) of de digitale ether (DVB-T) worden gebruikt. Dit komt doordat alleen het bekeken programmakanaal wordt verstuurd over de IP-verbinding, waardoor de capaciteit/bandbreedte efficiënt wordt benut. Grootschalig gelijktijdig gebruik van VoD zou op dit moment bij DSL-IPTV capaciteitsproblemen kunnen opleveren. Voor DSL-IPTV geldt dat de huidige aanbieders Tele2 en KPN beide een proprietary settopbox gebruiken.

⁹⁵ KPN, *Annual report and Form 20-F 2007*, blz. 25 www.kpn.com.

⁹⁶ Bron: SMM.

⁹⁷ De term DSL omvat alle standaarden van Digital Subscriber Line, zoals ADSL, ADSL2+, VDSL2 of SDSL.

210. In augustus 2005 startte Versatel (nu Tele2) met de distributie van voetbalwedstrijden via DSL-IPTV. In maart 2006 werd het aanbod uitgebreid met een pakket rtv-signalen. Tele2 biedt op dit moment twee Tele2Vision aan in combinatie met breedbandinternettoegang of in combinatie met breedbandinternettoegang en vaste telefonie (een triple play pakket). Het DSL-IPTV pakket van Tele2 bevat Nederlandse publieke en commerciële omroepen, verschillende buitenlandse kanalen en een standaard EPG. Daarnaast biedt Tele2Vision ook interactieve televisie en on-demand diensten zoals uitzending gemist en VoD. Het aantal gebruikers dat via Tele2 IPTV afneemt is sinds medio 2006 gestegen van [VERTROUWELIJK] in het eerste kwartaal van 2008.⁹⁸

211. In mei 2006 begon KPN met DSL-IPTV onder de naam Mine. KPN stelde de commerciële uitrol vanwege technische problemen een aantal malen uit. In augustus 2007 veranderde KPN de naam van haar DSL-IPTV aanbod in Interactieve TV, verlaagde de prijs van €19,95 naar €9,95 en breidde haar aanbod uit met drie extra (plus)pakketten. Inmiddels heeft KPN in het eerste kwartaal van 2008 via DSL-IPTV [VERTROUWELIJK] klanten.⁹⁹ Via het DSL-IPTV aanbod van KPN kunnen eindgebruikers kijken naar een pakket rtv-signalen waarin de Nederlandse publieke en commerciële omroepen en verschillende buitenlandse kanalen zijn opgenomen en kunnen gebruik maken van een EPG. Daarnaast biedt KPN additioneel pluspakketten en on-demand diensten (uitzending gemist en VoD). Voor het DSL-IPTV-aanbod van KPN is de uitrol van het zogenaamde 'All-IP-netwerk' van groot belang. Hiermee kan KPN op termijn via een combinatie van VDSL2 en FttH een (aansluit)netwerk realiseren dat over voldoende bandbreedte beschikt om een volwaardig IPTV-product aan te kunnen bieden. Het college komt op de uitrol van het All-IP netwerk terug in paragraaf 5.5.5. Zie Annex 1 voor de specificatie van het productaanbod en de dekking van Tele2Vision en Interactieve TV van KPN.

5.5.4.5 Glasvezelnetwerken

212. Glasvezelnetwerken, en meer specifiek Fibre-to-the-Home (FttH) initiatieven, krijgen de afgelopen jaren veel aandacht. Veel gemeenten zagen de uitrol van glasvezelnetwerken als een belangrijke innovatie en er zijn tal van gemeentelijke initiatieven gestart (en vaak ook weer beëindigd). Tot op heden zijn nog niet veel grootschalige projecten van de grond gekomen. Het Amsterdamse glasvezelnetwerk is een voorbeeld van een grootschalig glasvezelinitiatief. Maar ook daarvoor geldt dat de realisatie van de eerste 40.000 aansluitingen langer duurt dan oorspronkelijk verwacht en dat de uitrol in heel Amsterdam niet op korte termijn gerealiseerd zal zijn. In een aantal glasvezelnetwerken wordt een tweede glasvezel (fibre) aangelegd om analoge rtv-diensten over aan te bieden. Dit is bijvoorbeeld het geval in Amsterdam, maar ook in Nuenen en Eindhoven en het glasvezelnetwerk van KPN in Enschede.

213. Uit onderzoek van Telecompaper naar FttH en FttB (Fiber to the Building; flatgebouwen) blijkt dat eind 2007 ongeveer 175.000 'homes passed' waren, dat wil zeggen dat deze huizen in elk geval een fysieke (al dan niet in gebruik zijnde) glasaansluiting hebben. Op basis van de verwachtingen van een aantal partijen schat Telecompaper in dat aan het einde van de reguleringsperiode, eind 2011, er tussen de 600.000 en 700.000 homes passed zullen zijn: een dekking van ongeveer 8% van de huishoudens. Telecompaper schat verder in dat FttH rond 2020-2023 een dekking van ongeveer 70-80 procent van Nederlandse huishoudens zal kennen.¹⁰⁰ Een belangrijke beperkende factor voor de

⁹⁸ Bron: SMM.

⁹⁹ Bron: SMM.

¹⁰⁰ Telecompaper, *Fiber-to-the-home (FttH) in The Netherlands*, mei 2008, blz. 5 en 6.

uitrol van glasvezelnetwerken is de graafcapaciteit. De belangrijkste partijen die glasvezelnetwerken uitrollen zijn Reggefiber en KPN. Deze partijen hebben op 10 juli 2008 bij de NMa een melding gedaan van hun voornemen een gemeenschappelijke onderneming tot stand te brengen (zie ook paragraaf 5.5.7). KPN heeft aangegeven medio 2009 [VERTROUWELIJK] actieve FttH-aansluitingen te willen hebben gerealiseerd, uitgaande van [VERTROUWELIJK] (in FttH), wat neerkomt op circa [VERTROUWELIJK] homes passed totaal. In paragraaf 5.5.7 gaat het college verder in op een aantal ontwikkelingen rondom KPN en de uitrol van glasvezelnetwerken.

214. Glasvezelnetwerken worden met wisselend succes geëxploiteerd. Voor lang niet alle initiatieven geldt dat deze in staat zijn geweest het grootste deel van de bereikte huishoudens aan zich te binden. De meest succesvolle glasvezelinitiatieven qua penetratie zijn in de regio ZuidOost Brabant, rondom Nuenen en Eindhoven. Daar waren eind 2007 [VERTROUWELIJK] huishoudens aangesloten via een glasvezelaansluiting, waarvan [VERTROUWELIJK] een of meerdere diensten afneemt.¹⁰¹ De uptake van rtv via deze twee glasvezelinitiatieven blijft in verhouding tot het aantal actieve aansluitingen enigszins achter. Begin 2008 namen [VERTROUWELIJK] huishoudens een rtv-dienst af, dat is [VERTROUWELIJK] van de huishoudens met een (actieve) glasvezelaansluiting.¹⁰² Zie Annex 1 voor de specificatie van het productaanbod en de dekking van glasvezelnetwerken.

5.5.4.6 Mobiele netwerken

215. Er zijn verschillende technieken om mobiele televisie mogelijk te maken. Mobiele televisie kan onder meer gerealiseerd worden via EDGE (een uitbreiding van de bestaande GSM/GPRS-netwerken) of UMTS/HSDPA en verder ook via Digital Video Broadcast Handheld, DVB-H. In tegenstelling tot UMTS (en EDGE) kunnen via DVB-H rtv-signalen uitgezonden worden naar een groot aantal eindgebruikers tegelijkertijd (vergelijkbaar met DVB-T) waardoor in principe de kosten per gebruiker lager kunnen zijn. Via UMTS geldt dat een programmakanaal of video naar een individuele eindgebruiker wordt gestuurd.

216. Vodafone biedt een (beperkt) pakket tv-signalen aan via haar mobiele netwerk: met een abonnement van €7,50 per maand krijgt de eindgebruiker toegang tot Nederland 1, 2 en 3, RTL4, SBS6 en MTV 24/7. Daarnaast kunnen eindgebruikers per tijdseenheid (10 minuten) een programmakanaal bekijken of 'on demand' een specifiek programma (video) bekijken. Dit laatste kan ook via de mobiele netwerken van KPN en T-Mobile.

217. KPN is in juni 2008 begonnen met het leveren van rtv-signalen via DVB-H. DVB-H is speciaal bedoeld voor digitale tv-uitzendingen voor draagbare apparatuur zoals mobiele telefoons en digitale zakagenda's. Voor €9,95 (of gratis bij een duurder mobiel abonnement) kan een eindgebruiker een pakket van tien zenders ontvangen.¹⁰³

218. Mobiele televisie is pas recent geïntroduceerd. Mobiele televisie is specifiek gericht op kleine beeldschermen op bijvoorbeeld telefoons en digitale zakagenda's en wordt middels marketing gepositioneerd als 'iets leuks voor onderweg'.

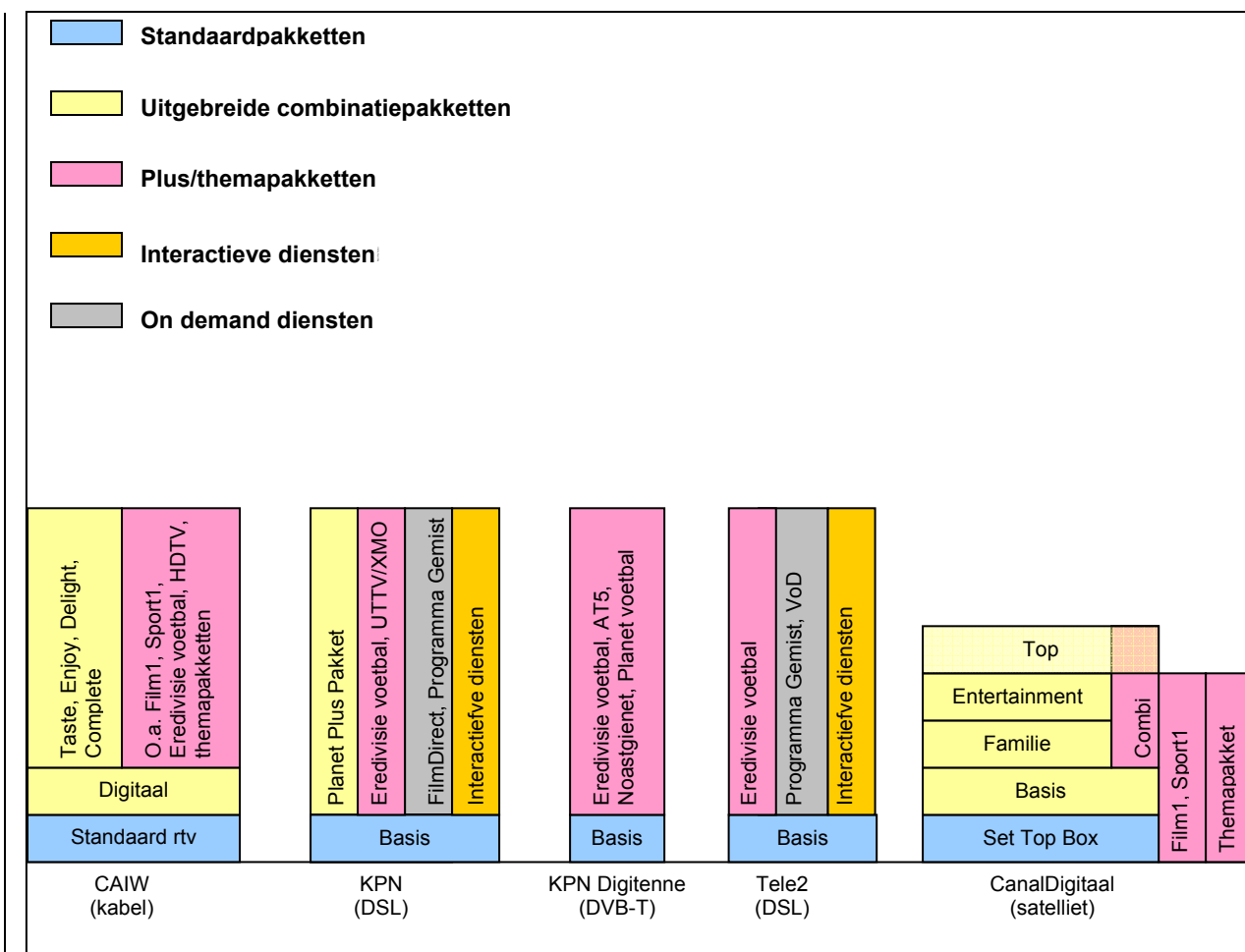
¹⁰¹ Telecompaper, *Fiber-to-the-home (FttH) in The Netherlands*, mei 2008.

¹⁰² Bron: SMM.

¹⁰³ In juni 2008 bestond het pakket uit: Nederland 1, Nederland 3, RTL4, RTL24, SBS6, MTV, Jetix/Veronica, Nick Toons, Discovery en Xite.

5.5.5 Typen rtv-diensten

219. Het college constateert dat er verschillende typen rtv-diensten zijn te onderscheiden. Omdat het productaanbod over de verschillende omroeptransmissieplatforms gediversifieerd is kent de indeling geen exacte grenzen tussen de verschillende typen. Het college heeft in Figuur 2 schematisch weergegeven hoe het huidig rtv-aanbod van CAIW zich verhoudt tot het rtv-aanbod van de belangrijkste andere omroeptransmissieplatforms.



Figuur 2: Schematische weergave relatie tussen diverse typen rtv-abonnementen (juli 2008).

220. Alle aanbieders van rtv-signalen kennen een soort standaardabonnement dat wordt geleverd in combinatie met de toegang tot het omroeptransmissieplatform. Het college zal deze bij een dergelijk basisabonnement geleverde rtv-signalen in het vervolg van de analyse *standaardpakketten of standaard rtv-signalen* noemen. Bij CAIW (en een aantal glasvezelaanbieders) is sprake van een analoog doorgegeven standaardpakket.¹⁰⁴ Bij de andere aanbieders van rtv-signalen is sprake van een digitaal standaardpakket. Bij de hieronder beschreven andere (duurdere) pakketten rtv-signalen geldt de afname van het standaardpakket meestal als voorwaarde.

¹⁰⁴ Hoewel de Mediawet voorschrijft dat een minimaal basispakket van 15 kanalen dient te worden doorgegeven via de kabel, waarvan de inhoud wordt bepaald door de Mediawet artikel 82i en de bindende adviezen van regionale programmaraden, wordt in de praktijk door CAIW een aanzienlijk groter standaardpakket doorgegeven van ±24 televisiezenders.

221. Een tweede type abonnement is de levering van één of meer uitgebreidere pakketten van rtv-signalen met een diversiteit aan programmakanalen. Het gaat om combinaties van bijvoorbeeld premium, film, op jongeren gerichte zenders, educatieve zenders, amusementskanalen, sportkanalen en nieuwszenders). Het zijn dezelfde type pakketten van rtv-signalen als de standaardpakketten, alleen met een uitgebreider zenderaanbod en tegen een meerprijs. Het college noemt dit type pakketten *uitgebreide combinatiepakketten*.¹⁰⁵ De rtv-signalen in de uitgebreide combinatiepakketten worden altijd digitaal aangeboden en maken dus gebruik van een DTV-platform. Dit betekent dat eindgebruikers over een digitale ontvanger (vaak ook decoder of settopbox genoemd) moeten beschikken. Deze dient te worden gekocht of gehuurd of wordt in bruikleen gegeven afhankelijk van het businessmodel van de desbetreffende dienstenaanbieder. De afname van een digitale ontvanger geldt ook als voorwaarde voor de hieronder beschreven andere rtv-pakketten.

222. Een derde type abonnement dat het college onderscheidt is het leveren van rtv-signalen in *plus/themapakketten*. Dit zijn in omvang beperkte tv-pakketten die premium content (bijvoorbeeld recent uitgebrachte films of live sportwedstrijden), special interest kanalen (bijvoorbeeld voor allochtone bevolkingsgroepen, kinderen of erotisch) of bijvoorbeeld HDTV-kanalen bevatten. Deze rtv-signalen verschillen van de combinatiepakketten door de inhoud, maar ook door de prijs per doorgegeven programmakanaal. Vanwege de beperktere omvang en de hogere pakketprijs is de abonneeprijs per programmakanaal vele malen hoger dan de gemiddelde prijs per programmakanaal uit een uitgebreid combinatiepakket.

223. Een vierde type abonnement die nog niet wordt aangeboden door CAIW zijn zogenaamde interactieve diensten. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om spelletjes, het meestemmen bij spelshows via 'de rode knop', interactieve reclames en informatiediensten zoals nieuws-, weers- en verkeersinformatie. Sommige van deze diensten worden wel door Tele2 en KPN aangeboden via DSL-IPTV.

224. Ten slotte worden zogenaamde on-demanddiensten aangeboden. Het gaat om rtv-signalen waarbij de eindgebruiker bepaald wat hij wanneer deze geleverd wil krijgen, zoals Uitzending gemist of Video on Demand.

5.5.6 Bundeling van rtv-signalen met breedbandinternettoegang en vaste telefonie

225. Een andere ontwikkeling is dat eindgebruikers in toenemende mate rtv-signalen bij dezelfde aanbieder afnemen als breedbandinternettoegang en/of vaste telefonie. Daarbij wordt in toenemende mate ook één pakketprijs betaald.

226. Het aantal huishoudens dat rtv-signalen, breedbandinternettoegang en vaste telefonie van één aanbieder afneemt (een 'triple play' pakket), steeg van 891.000 eind 2006 tot 1.356.000 eind 2007. Het aantal huishoudens dat rtv-signalen en breedbandinternettoegang van één aanbieder afneemt, daalde juist van 1.138.000 eind 2006 tot 996.000 eind 2007. Het college acht het aannemelijk dat

¹⁰⁵ Het digitale standaardpakket en de diverse digitale pluspakketten van CAIW die tegen extra abonnementskosten worden geleverd (bijvoorbeeld Taste, Enjoy, Complete), zijn een voorbeeld van een dergelijke dienst. CanalDigitaal biedt een aantal combinatiepakketten zoals het basispakket, het familiepakket of het entertainment pakket. KPN biedt het zogenaamde Planet Plus pakket. Tele2 biedt geen additionele combinatiepakketten of plus/themapakketten.

deze daling wordt veroorzaakt omdat een deel van deze eindgebruikers er voor gekozen heeft om ook vaste telefonie van dezelfde aanbieder af te nemen. Daarmee verschuiven deze eindgebruikers de categorie 'triple play'. Het aantal huishoudens dat rtv-signalen met vaste telefonie van dezelfde aanbieder afneemt, is kleiner en daalde eind 2007 (171.000 eind 2007).¹⁰⁶ Niet al deze huishoudens betalen echter een pakketprijs voor de diensten die zij van één aanbieder afnemen.

227. Tabel 3 hieronder geeft een overzicht van de drie hierboven genoemde bundels met rtv-signalen. De eerste kolom per periode (Q4 2006) geeft aan welk percentage van de huishoudens verschillende bundels bij één aanbieder afneemt. De tweede kolom geeft aan welk deel van de huishoudens de desbetreffende bundel afneemt én daarvoor een pakketprijs betaalt. Eind 2007 nam naar inschatting van het college circa 13% van de huishoudens rtv-signalen, breedbandinternettoegang en vaste telefonie af bij één aanbieder en betaalde daarvoor een pakketprijs. De andere veel voorkomende combinaties; rtv-signalen met breedbandinternettoegang en rtv-signalen met vaste telefonie, worden in verhouding minder vaak tegen één pakketprijs afgenomen.

Productcombinatie ¹⁰⁷	Q4 2006		Q4 2007	
	Percentage huishoudens dat bij één aanbieder afneemt	Percentage huishoudens dat pakketprijs betaalt	Percentage huishoudens dat bij één aanbieder afneemt	Percentage huishoudens dat pakketprijs betaalt*
rtv + bb	30%	5%	34%	5%
rtv + vt	14%	1%	22%	2%
rtv + vt + bb	11%	7%	20%	13%

Tabel 3: Mate van gebundelde afname van omroep, breedband en vaste telefonie door huishoudens.¹⁰⁸

228. Waar eind 2007 ongeveer 13% van de huishoudens tegen een pakketprijs een triple play bundel van rtv-signalen, vaste telefonie en breedbandinternettoegang afnemen, was dit eind 2006 nog ongeveer 7% en eind 2004 slechts 1% (niet in tabel).¹⁰⁹ De afgelopen jaren is de gebundelde afname dus fors gegroeid. Daarnaast bieden de meeste aanbieders van rtv-signalen op de retailmarkt ook in toenemende mate bundels aan en wordt vooral reclame gemaakt voor deze bundels. Het college verwacht dat de bundel van rtv-signalen met vaste telefonie en breedband ('triple play') nog een (forse) groei zal doormaken in de komende jaren waarbij aan het einde van de reguleringsperiode mogelijk ongeveer 50% van de huishoudens een triple play pakket bij één aanbieder afneemt. .

¹⁰⁶ Bron: SMM.

¹⁰⁷ bb = breedbandinternettoegang, vt = vaste telefonie, mt = mobiele telefonie. Door de gehanteerde definities van EIM bij deze meting zit er overlap in het rtv + bb percentage en het rtv + vt + bb percentage. Voor Q4 2006 houdt dit in dat de 30% afname van rtv + bb van één aanbieder, de 11% afname van rtv + vt + bb bevat.

¹⁰⁸ Berekeningen op basis van gegevens van EIM (Consumentenonderzoek afname van gebundelde communicatieproducten in Nederland, 3e meting, maart 2007, tabellen 3 en 6, te vinden op www.opta.nl) en SMM (www.opta.nl). Cijfers over aantal particuliere huishoudens op www.cbs.nl. De structurele monitor omvat niet alle aanbieders en is daarom een lichte onderschatting van het aantal afgenomen bundels.

¹⁰⁹ Bron: EIM, maart 2007 en SMM.

5.5.7 Netwerkmigratie van KPN en de uitrol van glasvezelnetwerken

229. KPN heeft eind 2005 bekendgemaakt haar netwerk de komende jaren te willen migreren naar een zogenaamd 'Next Generation Network' (hierna: NGN). KPN noemt deze operatie 'All-IP'. Met All-IP vervangt KPN haar huidige netwerk, dat bestaat uit (deels) aparte netwerken voor (mobiele of vaste) telefonie, huurlijnen, datacommunicatiediensten en internetdiensten door één geïntegreerd breedbandig IP-netwerk. Door glasvezel dichterbij de eindgebruiker te brengen is het mogelijk om via het resterend deel van het koperen aansluitnetwerk hogere snelheden te leveren aan eindgebruikers. De uitrol van All-IP is van groot belang voor het IPTV product van KPN. KPN zegt in haar jaarverslag dat de technische roll-out van All-IP op dit moment nog in een pilotfase is en meerdere jaren zal kosten. Een massale uitrol van het All-IP aansluitnetwerk zou volgens KPN begin 2008 te starten. Door All-IP wordt KPN in staat gesteld een volledig triple play aanbod te bieden. KPN zegt hierover in haar jaarverslag over 2007 "IPTV is positioned as a premium TV proposition and the IPTV platform is the stepping stone for TV in the fiber rollout as of 2008". De totale kosten voor All-IP wordt door KPN geschat op 900 miljoen euro.¹¹⁰

230. De uitrol van All-IP in het aansluitnetwerk kan op basis van Fiber-to-the Curb (hierna: FttC) waarbij KPN glasvezel tot aan de straatkast legt en de verbinding tussen de straatkast en de eindgebruiker van koper blijft. KPN zal daarover diensten op basis van VDSL2 bieden. Daarnaast heeft KPN aangegeven in aantal gebieden mogelijk direct over te gaan op dienstverlening op basis van glasvezel (FttH), wat betekent dat eindgebruikers de beschikking krijgen over een glasvezelaansluiting.¹¹¹ Op dit moment is nog niet bekend in welke gebieden KPN haar dienstverlening zal verplaatsen naar FttC en in welke gebieden naar FttH. KPN heeft aangegeven nog geen definitieve keuzes gemaakt te hebben.

231. De opkomst van glasinitiatieven en de rol die KPN daarin speelt, is ten slotte een laatste relevante ontwikkeling in de omroepmarkt. In de reguleringsperiode 2006-2009 is er sprake geweest van lokale 'onafhankelijke' initiatieven waarbij op beperkte geografische schaal FttH-netwerken zijn of worden gerealiseerd door andere partijen dan de voormalig incumbents op de vaste telefonie markt (KPN) en de omroepmarkt (de kabelbedrijven). FttH-netwerken zijn aanvankelijk in veel gevallen vanuit een lokaal initiatief ontstaan. Typisch is dat in de totstandkomingfase een model van vraagbundeling wordt toegepast waarbij consumenten in een of meerdere wijken (actief) worden benaderd om diensten af te nemen op het nieuw aan te leggen glasnetwerk. Bij een voldoende hoge penetratiegraad van (potentiële) abonnees wordt de aanleg van een FttH-net ter plaatse rendabel geacht. Een bekend voorbeeld hiervan is OnsNet in Nuenen.¹¹² Inmiddels is gebleken dat vraagbundeling niet altijd een voldoende hoge penetratiegraad oplevert; geplande projecten in Lisse en Arnhem Zuid zijn om deze reden afgeblazen. Een andere optie voor de aanleg van FttH is een zogenaamd voorraadvormend model (zoals ondermeer toegepast in Amsterdam en Almere) waarbij de aansluitingen gerealiseerd worden zonder zekerheid vooraf van afname door eindgebruikers. Bij deze laatste optie is de betrokkenheid van partijen die in staat zijn om het financiële risico te dragen van groter belang dan bij het vraagbundelingsmodel.

¹¹⁰ KPN Annual Report and Form 20-F 2007, zie www.kpn.com.

¹¹¹ Zie onder meer §9.4 van de MDF-Migration Agreement (25 april 2008) en de brief van 29 april 2008 inzake een aangepast aanbod van WBA over FttH (www.kpn-wholesale.com).

¹¹² www.onsnetnuenen.nl.

232. In de afgelopen reguleringsperiode is de betrokkenheid van (een beperkt aantal) grotere spelers toegenomen waaronder KPN en is nauwelijks meer sprake van 'onafhankelijke' lokale FttH-initiatieven. Telecompaper noemt in zijn rapport Reggefiber en KPN als de belangrijkste spelers. De holding Reggefiber FttH BV speelt een belangrijke rol in diverse FttH-netwerken via controlerende belangen van (dochter)ondernemingen als XMS en diverse maatschappijen die operen onder een naam als Netwerk Exploitatie Maatschappij (NEM) of Lijbrandt Telecom. Ook heeft Reggefiber (direct of indirect) belangen genomen in aanvankelijk onafhankelijke lokale initiatieven. OnsNet Nuenen is een voorbeeld van een dergelijk project waar Reggefiber inmiddels een controlerend belang heeft. De andere belangrijke speler in de FttH-markt is KPN. KPN heeft onder meer een overgenomen lokaal FttH-net (Casamet in Enschede) verder uitgebouwd en is actief in nieuwbouwgebieden met het aanbieden van diensten over glasvezel aan eindgebruikers.¹¹³

233. Op 22 mei 2008 hebben KPN en Reggefiber aangekondigd hun beider activiteiten op het gebied van de aanleg en exploitatie van FttH aansluitnetwerken samen te brengen in een samenwerkingsverband onder de naam "Reggefiber FttH". KPN zal hierin een belang nemen van 41% met een optie om dit op termijn te vergroten tot een meerderheidsbelang. Deze samenwerking is aangekondigd onder voorbehoud van goedkeuring door de mededingingsautoriteiten. Momenteel zijn KPN en Reggefiber in bepaalde gebieden reeds gezamenlijk actief, waarvan de grootschalige uitrol van FttH in Almere (70.000 huishoudens) het eerste concrete voorbeeld is.¹¹⁴

5.6 Stappenplan van de marktanalyse (leeswijzer)

234. In hoofdstuk 3 heeft het college aangegeven welke werkwijze hij hanteert bij het bepalen van relevante markten en het analyseren van deze markten. Voor de marktafbakening is daar aangegeven dat gestart moet worden met een *modified greenfield* benadering. Dat betekent dat in de afbakening van zowel de retail als de wholesale omroepmarkt wordt uitgegaan van een situatie zonder regulering van die markten, maar dat de effecten van AMM-regulering op andere markten die van invloed is wel wordt meegewogen. Van de huidige regulering van de wholesale omroepmarkt zoals beschreven in paragraaf 5.2 wordt dus geabstraheerd. Concreet worden in dit besluit de onderstaande stappen doorlopen (zie ook Tabel 4).

Stap 1 bestaat uit de productafbakening en de geografische marktafbakening van de retailmarkten voor de levering van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform (hierna: retail omroepmarkt). In stap 1 wordt zowel de productdimensie als de geografische dimensie van de afbakening geanalyseerd.

Stap 2 bestaat uit de dominantieanalyse van de retail omroepmarkt in een situatie zonder wholesaleregulering.

Stap 3 bestaat uit de afbakening van de wholesalemarkt voor de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op een omroeptransmissieplatform (hierna: wholesale omroepmarkt). In stap 3 wordt zowel de productdimensie als de geografische dimensie van de afbakening geanalyseerd.

Stap 4 bestaat uit de dominantieanalyse van de wholesale omroepmarkt.

Stap 5 bestaat uit de drie criteria toets op basis waarvan het college dient vast te stellen of de

¹¹³ Telecompaper, *Fibre-to-the-Home (FttH) in the Netherlands*, mei 2008.

¹¹⁴ <http://www.kpn.com/corporate/nl/pers/persber.htm?contentid=4269>.

wholesale omroepmarkt in aanmerking komt voor ex-ante regulering

Stap 6 bestaat uit het analyseren van potentiële mededingingsproblemen die het gevolg kunnen zijn van een bij stap 4 geconstateerde AMM-positie.

Stap 7 bestaat uit het vaststellen van passende verplichtingen op de wholesale omroepmarkt, die de in stap 6 geïdentificeerde potentiële mededingingsproblemen adresseren.

Stap 8 bestaat uit een nadere invulling van de in stap 7 vastgestelde verplichtingen.

Stap 9 omvat de effectentoets waarbij de voor- en nadelen van de eventueel opgelegde verplichtingen worden gewogen.

1	Afbakening retailmarkt voor de levering van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform (retail omroepmarkt) (H6)
2	Dominantieanalyse retail omroepmarkt (H7)
3	Afbakening wholesalemarkt voor de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op een omroeptransmissieplatform (wholesale omroepmarkt) (H8)
4	Dominantieanalyse wholesale omroepmarkt (H9)
5	Drie criteria toets wholesale omroepmarkt (H10)
6	Analyse potentiële mededingingsproblemen op de wholesale omroepmarkt (H11)
7	Verplichtingen op de wholesale omroepmarkt (H12)
8	Nadere invulling verplichtingen op de wholesale omroepmarkt (H13)
9	Effectentoets verplichtingen (H14)

Tabel 4: Stappen in de marktanalyse.

235. Na de marktanalyse in hoofdstuk 6 tot en met hoofdstuk 14, volgt het dictum van het besluit in hoofdstuk 15 met daarin samengevat de bevindingen en verplichtingen. Daarnaast bevat het besluit in Annex 1 aanvullende informatie betreffende respectievelijk het productaanbod en de geografische dekkinggebieden van de retail aanbieders van rtv-signalen.

6 Bepaling van de relevante retailmarkt

236. Overeenkomstig het in hoofdstuk 5 geschetste stappenplan bakent het college in dit hoofdstuk de relevante retailmarkt voor de levering van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform (hierna: retail omroepmarkt) af. Met behulp van de afbakening kan het college vervolgens in hoofdstuk 7 bepalen of de retail omroepmarkt al dan niet daadwerkelijk concurrerend is en, indien dit niet het geval is, vaststellen welke onderneming beschikt over aanmerkelijke marktmacht. Allereerst voert het college in paragraaf 6.1 een substitutieanalyse uit om de relevante productmarkt vast te stellen. In paragraaf 6.2 behandelt het college de geografische afbakening van deze productmarkt om in paragraaf 6.3 te komen tot een conclusie over de afbakening van de relevante retailmarkt. Dit hoofdstuk vormt de in hoofdstuk 5, paragraaf 5.5 genoemde **stap 1** in de totale marktanalyse zoals weergegeven in onderstaande Tabel 5.

1	Afbakening retailmarkt voor de levering van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform (retail omroepmarkt) (H6)
2	Dominantieanalyse retail omroepmarkt (H7)
3	Afbakening wholesalemarkt voor de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op een omroeptransmissieplatform (wholesale omroepmarkt) (H8)
4	Dominantieanalyse wholesale omroepmarkt (H9)
5	Drie criteria toets wholesale omroepmarkt (H10)
6	Analyse potentiële mededingingsproblemen op de wholesale omroepmarkt (H11)
7	Verplichtingen op de wholesale omroepmarkt (H12)
8	Nadere invulling verplichtingen op de wholesale omroepmarkt (H13)
9	Effectentoets verplichtingen (H14)

Tabel 5: Stap 1 in de marktanalyse.

6.1 De relevante retail productmarkt

237. In hoofdstuk 5 heeft het college de gehanteerde benadering uiteengezet die hij volgt bij het bepalen van de relevante markten. In deze paragraaf voert het college de eerste stap van de in paragraaf 5.6 beschreven werkwijze uit, namelijk het bepalen van de relevante retailmarkt. Het college voert hieronder in een analyse uit naar vraag- en aanbodsubstitutie van omroepdiensten via de verschillende omroeptransmissieplatforms. Het college kijkt hierbij prospectief naar de manier waarop het aanbod van en de vraag naar diensten zich in de komende reguleringsperiode zal ontwikkelen. Het college gaat allereerst in paragraaf 6.1.1 in op het onderscheid tussen radio en televisiediensten. In paragraaf 6.1.2 gaat het college in op de bundel van de levering van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform. Vervolgens gaat het college in paragraaf 6.1.3 in op de vraag of onderscheid gemaakt moet worden naar producteigenschappen. Het college gaat hierbij onder andere in op het in het marktbesluit omroep 2006 en in de beschikkingenpraktijk van de Commissie en de NMa gehanteerde onderscheid tussen betaaltelevisie en vrij toegankelijke televisie en het onderscheid tussen analoge en digitale rtv-signalen. In paragraaf 6.1.5 analyseert het college of, evenals in het marktbesluit omroep 2006, onderscheid gemaakt dient te worden naar omroeptransmissieplatform. In paragraaf 6.1.6 gaat het college in op de vraag of er een bundelmarkt is ontstaan in plaats van of naast de individuele productmarkt. Ten slotte trekt het college in paragraaf 6.1.7 de conclusie over de relevante productmarkt.

6.1.1 Het leveren van radio- en televisiesignalen

238. Het college concludeert in deze paragraaf dat televisie de onderscheidende dienst is bij de levering van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform en dat daarom de focus van de substitutieanalyse ligt op de levering van *tv-signalen* en niet op de levering van radiosignalen.

239. Mobiliteit van ontvangst speelt een belangrijke rol bij de ontvangst van radiosignalen. De belangrijkste luisterplaats voor radio is thuis (met meer dan 50% van de totale luistertijd), maar werk en auto zijn eveneens belangrijke luisterplaatsen met ruim 35% van de luistertijd.¹¹⁵ Dit maakt, zoals het college in het vorige marktbesluit heeft geconstateerd, dat radio via vaste netwerken (zoals kabel) een complement vormt voor de levering van radiosignalen via de ether. De mobiliteit die een eindgebruiker heeft bij de ontvangst van radiosignalen via de ether geldt immers niet voor de ontvangst van radiosignalen via vaste netwerken. De NMa concludeerde in haar besluit over de voorgenomen concentratie van Essent Kabelcom en Cinven/Warburg Pincus (hierna: fusiebesluit Essent/Cinven/Warburg Pincus) dat radio met name wordt beluisterd via de ether en dat er relatief weinig luisteraars zijn van radiosignalen via de kabelnetwerken.¹¹⁶

240. Het pakket radiosignalen wordt door eindgebruikers niet genoemd als motief om weg te gaan bij een aanbieder van rtv-signalen of als reden om te kiezen voor een bepaalde rtv-aanbieder.¹¹⁷ Rtv-aanbieders zoals Ziggo, UPC, DELTA, CAIW, CanalDigitaal, KPN en Tele2 benadrukken op hun websites het tv-aanbod, soms blijkt pas bij het inzien van het zenderpakket dat het aanbod ook

¹¹⁵ *Radio in beeld, trends en ontwikkelingen juli 2007*, Trendrapport van het Radio Advies Bureau (<http://www.rab.fm/Feiten-en-Cijfers/RAB-Trendrapport/>)

¹¹⁶ Besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 37, eerste lid, van de Mededingingswet, nummer 5796 / 102, Cinven – Warburg Pincus – Essent Kabelcom, van 8 december 2006.

¹¹⁷ Synovate, *Digitale Media Monitor 2007*, april 2008.

radiozenders omvat. Wel bieden al deze aanbieders radiosignalen aan als onderdeel van hun (r)tv-pakketten.

241. Het college is van oordeel dat bij de keuze van een eindgebruiker voor een aanbieder van rtv-signalen niet het pakket van radiosignalen, maar het pakket van tv-signalen van doorslaggevend belang is. Het college beperkt zich in de substitutieanalyse hieronder dan ook tot de tv-signalen. Dit betekent dat daar waar het college het heeft over rtv-pakketten of rtv-signalen, de analyse is gebaseerd op de tv-pakketten/signalen, tenzij het college expliciet anders aangeeft. Omdat radiosignalen gebundeld met televisiesignalen worden verkocht, zal het college uiteindelijk wel conclusies trekken over de gehele omroepmarkt.

6.1.2 Het leveren van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform

242. Het leveren van rtv-signalen aan eindgebruikers in de retail omroepmarkt bestaat uit drie te onderscheiden diensten:

1. het leveren van *toegang* tot een omroeptransmissieplatform (bij vaste netwerken door een aansluiting, bij draadloze netwerken door autorisatie via bijvoorbeeld een smartcard);
2. het (via de toegang tot het omroeptransmissieplatform) leveren van *rtv-signalen*; en
3. het leveren van *omroepinhoud* via de geleverde rtv-signalen.

243. Rtv-signalen worden op dit moment aangeboden in de vorm van pakketten en niet als afzonderlijke rtv-signalen waaruit een eindgebruiker zelf zijn aanbod kan samenstellen. Met de voorschrijdende digitalisering wordt het op langere termijn mogelijk dat eindgebruikers zelf hun pakket aan rtv-signalen kunnen samenstellen. Het college zal in het vervolg dan ook spreken van het leveren van rtv-signalen waarbij op dit moment dus geldt dat de rtv-signalen in de vorm van een pakket (gebundeld) worden aangeboden en afgenomen.

244. De exploitant van een omroeptransmissieplatform kan ook optreden als aanbieder van rtv-signalen en op de markt voor omroepinhoud content (programma's) inkopen. CAIW is een voorbeeld van een exploitant van een omroeptransmissieplatform die tevens de omroepinhoud inkoopt en zelf de aanbieder van rtv-signalen op de retail omroepmarkt is. Op het glasvezelnet van Nuene is NEM Nuene exploitant van het omroeptransmissieplatform en is Hertzinger de samensteller van het pakket rtv-signalen. Dit pakket rtv-signalen stelt Hertzinger vervolgens ter beschikking aan OnsNet Nuene (wederverkoop) die vervolgens de rtv-signalen uit het pakket, de toegang tot het omroeptransmissieplatform en de omroepinhoud op de retail omroepmarkt wederverkoopt aan eindgebruikers.

245. In het algemeen geldt voor de meest kabelnetwerken en DSL-IPTV dat de (retail) aanbieder van de rtv-signalen tevens partij is die omroepinhoud inkoopt en de exploitant van het omroeptransmissieplatform is via welke de rtv-signalen worden geleverd. Voor DVB-T geldt dat KPN zowel exploitant van het omroeptransmissieplatform als samensteller van het rtv-pakket en tevens de belangrijkste aanbieder van rtv-signalen is. Daarnaast biedt ook Tele2 het rtv-aanbod van KPN aan (via wederverkoop) en treedt daarmee ook op als aanbieder van rtv-signalen via DVB-T. Voor satelliet geldt dat CanalDigitaal optreedt als (enige) samensteller van rtv-pakketten en aanbieder van rtv-signalen over het omroeptransmissieplatform van exploitant SES/ASTRA. Voor DSL-IPTV geldt op dit

moment dat zowel KPN als Tele2 fungeren als exploitant van het omroeptransmissieplatform, samensteller van de rtv-pakketten en aanbieder van de rtv-signalen. Op glasvezelnetwerken geldt ten slotte dat er verschillende modellen zijn, er zijn netwerken waarbij de exploitant van het netwerk tevens de (enige) aanbieder van rtv-signalen is (bijvoorbeeld Lijbrandt Telecom in onder andere Hillegom of XMS in Arnhem), op andere glasvezelnetwerken zoals het Amsterdamse Glasvezelnet zijn er verschillende aanbieders van dezelfde rtv-signalen (zie Tabel 6).

Exploitant omroeptransmissieplatform (aanbieder op wholesale omroepmarkt)	Aanbieder van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform op de retail omroepmarkt (samensteller rtv-pakketten)	Wederverkoop van rtv-signalen en toegang tot omroeptransmissieplatform op retail omroepmarkt
UPC	UPC	
Ziggo	Ziggo	
DELTA	DELTA	
CAIW	CAIW	
COGAS	COGAS (analoog) Ziggo (digitaal)	
REKAM	REKAM (analoog + digitaal) CAIW (digitaal)	CAIW (analoog pakket REKAM)
SES/ASTRA	CanalDigitaal	
KPN (DVB-T)	KPN	Tele2 <i>(inclusief wederverkoop omroepinhoud)</i>
KPN (DSL-IPTV)	KPN	
Tele2 (DSL-IPTV)	Tele2	
XMS NEM Nuenen NEM Eindhoven NEM Brabant	Hertzinger	XMS OnsNet Nuenen Ons Net Eindhoven OnsBrabantNet <i>(inclusief wederverkoop omroepinhoud)</i>
Lijbrandt Telecom	Lijbrandt Telecom	
bbned (Amsterdam)	Hertzinger	Concepts ICT Fast ICT InterNLnet Alice (bbned) <i>(inclusief wederverkoop omroepinhoud)</i>

Tabel 6: De verschillende invullingen van de rol van exploitant van een omroeptransmissieplatform, retail aanbieder van rtv-signalen en wederverkoper.

246. In het marktbesluit omroep 2006 constateerde het college al dat de omroepinhoud en de levering van rtv-signalen voor het overgrote deel van de gebruikers aan elkaar gekoppeld is. Een eindgebruiker kan (en kon) niet voor de levering van rtv-signalen (ook wel: de transmissiedienst)

kiezen en vervolgens volledig zijn eigen aanbod in de vorm van een aantal radio- en televisieprogramma's samenstellen. Het samenstellen van het aanbod van rtv-signalen in de vorm van een rtv-pakket gebeurt in de regel door de exploitant van het omroeptransmissieplatform. Vervolgens maakt de samensteller van een rtv-pakket gebruik van doorgiftecapaciteit (ook wel 'kale transmissiecapaciteit') van een omroeptransmissieplatform om de door hem (gebundeld) rtv-signalen aan een eindgebruiker te kunnen leveren in combinatie met de toegang tot een omroeptransmissieplatform.

247. De Commissie merkt op in de toelichting bij de aanbeveling dat "de relatie tussen de individuele omroepen en het betaalplatform, voor zover die gaat over het bundelen van omroepinhoud niet onder het regelgevend kader valt." Zoals in randnummer 187 aangegeven vormt de activiteit die gaat over het leveren van omroepinhoud via de geleverde rtv-signalen (het samenstellen en bundelen van programmakanalen tot een rtv-pakket) geen onderdeel van deze analyse. De levering van rtv-signalen en de toegang tot het omroeptransmissieplatform vallen aangegeven wel onder het regelgevend kader en zijn onderdeel van de afbakening en dominantieanalyse.

248. Eindgebruiker kunnen kiezen tussen de ontvangst van vrij toegankelijke rtv-signalen en betaalde rtv-signalen. In het geval van vrij toegankelijke rtv-signalen vindt de levering van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform plaats zonder (periodieke) vergoeding (gratis). Het aanbod van vrij toegankelijke rtv-signalen is beperkt (zie ook paragraaf 5.5.4.2 en 5.5.4.3). Eindgebruikers die betaalde rtv-signalen willen ontvangen dienen naast (betaalde) toegang tot een omroeptransmissieplatform tevens een abonnement te nemen op de levering van rtv-signalen.

249. Het college constateert dat op dit moment de levering van betaalde rtv-signalen altijd gebundeld plaatsvindt in combinatie met de toegang tot een omroeptransmissieplatform. Bij draadloze netwerken (DVB-T en satelliet) vindt de toegang tot het omroeptransmissieplatform plaats in de vorm van een autorisatie (tegen een eenmalige vergoeding), bij de vaste netwerken (kabel, DSL, FttH) moet een periodieke vergoeding worden betaald voor de toegang (de aansluiting). In een situatie zonder wholesaleregulering zijn op de retailmarkt alleen aanbieders actief die de levering van rtv-signalen in een bundel met de toegang tot een (meestal eigen) omroeptransmissieplatform aanbieden. Deze aanbieders hebben, in een situatie waarin zij zelf in staat zijn een klantenbestand op te bouwen, geen prikkel om de toegang tot een omroeptransmissieplatform en de tegen een abonnementsvergoeding geleverde rtv-signalen te ontbinden en afzonderlijk te leveren. Dit zou in theorie het geval kunnen zijn wanneer een aanbieder de kosten voor acquisitie van klanten niet kan dragen en deze zou willen leggen bij een andere partij. Het college heeft geen aanwijzingen dat de partijen die actief zijn in de retail omroepmarkt, in een situatie zonder regulering de toegang tot het omroeptransmissieplatform ontbundeld willen aanbieden van de levering van rtv-signalen.

250. De toegang tot een omroeptransmissieplatform en het leveren van rtv-signalen zijn naar het oordeel van het college weliswaar als complementaire diensten aan te merken en niet als substituten, maar deze vormen een bundel. Ook voor eindgebruikers vormt de levering van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform een bundel. Het is immers niet mogelijk om zonder toegang tot een omroeptransmissieplatform rtv-signalen af te nemen. Daarnaast heeft een eindgebruiker geen behoefte aan toegang tot een omroeptransmissieplatform zonder daarbij tevens rtv-signalen af te nemen. Om deze reden dienen naar het oordeel van het college de levering van rtv-

signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform gezamenlijk te worden beschouwd en vormen ze één relevante markt.

6.1.3 Het onderscheid tussen vrij toegankelijke en betaal rtv-signalen

251. Het college zal in deze paragraaf concluderen dat in de retail omroepmarkt onderscheid gemaakt dient te worden tussen de levering van rtv-signalen die tegen aan abonnementsvergoeding worden aangeboden en de levering van gratis rtv-signalen. Het college zal concluderen dat er een aparte retailmarkt is voor deze gratis rtv-signalen (ook wel: vrij toegankelijke rtv-signalen). Deze markt omvat andere diensten dan de relevante markt voor vrij toegankelijke rtv-pakketten die het college in het marktbesluit omroep 2006 heeft afgebakend en hoeft in deze marktanalyse verder niet betrokken te worden. Het college zal daarnaast concluderen dat er een retailmarkt is voor de levering van rtv-signalen tegen betaling. Deze markt omvat zowel de markt voor vrij toegankelijke rtv-pakketten als de markt voor betaal rtv-pakketten uit het marktbesluit omroep 2006. Deze markt onderzoekt het college in het vervolg van deze analyse.

252. In het vorige marktbesluit hanteerde het college het onderscheid tussen betaaltelevisie en vrij toegankelijke televisie. Hierbij werd een onderscheid gemaakt op basis van de wijze van financiering van programma-aanbieders en de aard van de relatie van programma-aanbieders en eindgebruikers en/of de exploitanten van een omroeptransmissieplatform. Bij de markt voor betaaltelevisie gold dat deze wordt gefinancierd door abonnementsgelden en in mindere mate door reclamegelden. De markt voor vrij toegankelijke televisie werd hoofdzakelijk gefinancierd door reclamegelden en/of (in het geval van de publieke omroepen) overheidsbijdragen. Daarom was in het geval van het aanbieden van betaaltelevisie sprake van een zakelijke relatie tussen de programma-aanbieder en de eindgebruiker, terwijl in het geval van vrij toegankelijke televisie sprake is van een zakelijke relatie tussen de programma-aanbieder en de reclame-industrie.

253. In het fusiebesluit Essent/Cinven/Warburg Pincus heeft de NMa over dit onderscheid het volgende opgemerkt:¹¹⁸

“Specifiek voor Nederland kan gesteld worden dat over het algemeen vrij toegankelijke televisie via het standaardpakket³⁵ wordt verkregen en betaaltelevisie via pluspakketten.³⁶ Ten aanzien van het samenstellen van een programmapakket geldt in Nederland voor kabelbedrijven een aantal verplichtingen.³⁷ Het pakket dat een kabelbedrijf aan iedere aangeslotene aanbiedt wordt het standaardpakket genoemd. Dit bestaat veelal uit 24 tot meer dan 40 kanalen waaronder de kanalen van het (wettelijk) basispakket.³⁸ Vervolgens bieden kabelbedrijven naast het standaardpakket ook pluspakketten aan. Dit zijn pakketten die alleen te ontvangen zijn met behulp van een decoder en waarvoor klanten extra abonnementsgelden betalen.³⁹ De pakketten bevatten vaak premium content. Voor de rechten van deze content, zoals live sportwedstrijden en recent uitgebrachte films, worden vaak aanzienlijke bedragen betaald. Ook themakanalen (special interest programma’s) kunnen deel uitmaken van pluspakketten.

Wel is sprake van een bepaalde wisselwerking tussen beide typen van televisie aangezien het aanbod wat betreft het aantal vrij toegankelijke kanalen de variatie hiervan invloed uitoefent op de vraag naar

¹¹⁸ Voor de voetnoten verwijst het college naar het fusiebesluit Essent/Cinven/Warburg Pincus.

betaaltelevisie.⁴⁰ Bovendien zou de voortschrijdende digitalisering tot een verdere mate van convergentie kunnen leiden omdat als gevolg van deze digitalisering de capaciteit (in de vorm van het aantal kanalen dat kan worden doorgegeven) aanzienlijk worden vergroot (zie punt 44).

In onderhavige zaak kan in het midden worden gelaten of op de wholesale en retail markten voor doorgifte van tv-signalen al dan niet sprake is van afzonderlijke markten voor betaaltelevisie en vrij toegankelijke televisie aangezien dit de materiële beoordeling niet beïnvloedt (zie punt 61 tot en met 139)."

Beoordeling

254. Het college constateert dat vrij toegankelijke televisie in de letterlijke zin van het woord in Nederland, met uitzondering van zenders die via de digitale ether en via satelliet zijn te ontvangen, niet bestaat.¹¹⁹ Met de term vrij toegankelijke televisie via de kabel heeft het college in het vorige marktbesluit op het standaardpakket (zowel analoog als digitaal) van de kabelbedrijven gedoeld. Het onderscheid was met name gebaseerd op een analyse van de verschillen tussen programma-aanbieders. Van uit het perspectief van eindgebruiker is het verschil tussen vrij toegankelijke rtv-signalen en betaal rtv-signalen dat voor de eerste geen vergoeding verschuldigd is, een eindgebruiker kan de rtv-signalen gratis geleverd krijgen en voor betaal rtv-signalen moet een eindgebruiker een vergoeding afdragen. Voor de levering van het standaardpakket via kabelnetwerken geldt dat eindgebruikers een vergoeding betalen waardoor niet daadwerkelijk sprake is van 'vrij toegankelijk'. Het college hanteert daarom in het vervolg van deze paragraaf als definitie van vrij toegankelijke televisie de gratis geleverde rtv-signalen via satelliet en DVB-T en als betaal rtv-signalen alle rtv-signalen die tegen een abonnementsvergoeding worden geleverd via een omroeptransmissieplatform.¹²⁰ Het college is van oordeel dat hij hiermee tevens in lijn handelt met de wijze waarop de Commissie deze rtv-signalen kwalificeert.

255. Het college merkt op dat ook de Commissie het in de aanbeveling gehanteerde begrip 'free-to-air' van toepassing acht op rtv-signalen die *gratis* aan eindgebruikers ter beschikking worden gesteld. De Commissie heeft het in de aanbeveling over 'free-to-air broadcasters'. Dit zijn programma-aanbieders die een advertentie- of subsidiemodel hebben en dus in principe geen (content)vergoeding nodig hebben van de eindgebruiker (via de exploitant van een omroeptransmissieplatform). Daar tegenover staan programma-aanbieders met een abonnementsmodel, die (in het algemeen) via de aanbieder van rtv-signalen een vergoeding ontvangen van de eindgebruiker. Uiteraard bestaan er variaties op deze modellen waarbij programma-aanbieders deels een contentvergoeding ontvangen van eindgebruikers en deels advertentie-inkomsten hebben.

¹¹⁹ Via Digitenne kunnen ongecodeerd (en dus zonder vergoeding of administratiekosten) de Nederlandse publieke omroepen en de regionale omroepen ontvangen worden. Daarnaast kunnen via CanalDigitaal ongecodeerd en zonder vergoeding ongeveer 200 zenders ontvangen worden.

¹²⁰ In de toelichting bij de aanbeveling merkte de Commissie op dat deze aanbieders vrij toegankelijke kanalen en betaalkanalen bundelen in rtv-pakketten die tegen een abonnementsvergoeding worden aangeboden. Eindgebruikers betalen in dat geval een contentvergoeding aan het omroeptransmissieplatform, die op zijn beurt een deel betaalt aan (een deel van) de programma-aanbieders. Wanneer een eindgebruikers zonder betaling van een abonnementsvergoeding programmakanalen ontvangen is sprake van vrij toegankelijke programmakanalen. Doorgifte- en contentvergoedingen worden uitgebreid behandeld in de dominantieanalyse van de wholesalemkt (hoofdstuk 9).

256. De Commissie heeft het onderscheid tussen vrij toegankelijke rtv-signalen en betaal rtv-signalen in de retail omroepmarkt bevestigd in onder meer de uitspraak in de fusiezaak tussen SFR en Tele2 France.¹²¹ Daarin zegt de Commissie het volgende (onderstreping toegevoegd).

45. The Commission's consistent practice, which was confirmed by a recent decision³³ [toevoeging door college: See, most recently, the Commission Decision of 13 July 2006 in Case COMP/M.4206 – Cinven/UPC France], has been to consider distribution of pay TV and free TV as two separate product markets.

The main argument put forward in support of this breakdown is the different type of financing of these two types of TV. Pay TV establishes a commercial relationship between the TV distributor and the viewer whereas free TV only establishes a relationship between the TV distributor and the advertisers. Similarly, from the viewer's standpoint, while there is undeniably interaction between the two TV markets, a distinction can be drawn based on whether the TV service offering is received for no specified cost or is the result of subscription allowing access to certain programmes not otherwise available. Pay-TV and free-TV service offerings are therefore not very substitutable from the standpoint of demand. The investigation of the case at hand does not challenge this basic distinction.

257. De vraag is of de vrij toegankelijke rtv-signalen die eindgebruikers via Digitenne en satelliet kunnen ontvangen, een substituuft vormen voor de betaal rtv-signalen via andere aanbieders. Het college acht dit niet aannemelijk. Om dit te beoordelen stelt het college hieronder allereerst vast hoeveel Nederlandse huishoudens wel over een televisietoestel beschikt, maar geen abonnement op een betaalplatform. Vervolgens bekijkt het college of er aanwijzingen zijn dat beide producten substituten zijn. Het college gaat daarbij in op mogelijke overstap en de productkenmerken.

258. Het college acht het een realistisch inschatting dat ongeveer [VERTROUWELIJK] van de Nederlandse huishoudens wel over een televisietoestel beschikt, maar geen betaald abonnement op een rtv-platform heeft.¹²² In 2003 werd geconcludeerd door de Commissie 'switch-off' dat er ongeveer 300.000 huishoudens gebruik maakten van de ontvangst van rtv-signalen via analoge ether.¹²³

259. Het college acht het niet aannemelijk dat in reactie op een prijsverhoging van het abonnementstarief voor betaalde rtv-signalen een voldoende grote groep eindgebruikers zou overstappen op het afnemen van vrij toegankelijke rtv-signalen via satelliet of digitale ether om deze prijsverhoging niet winstgevend te kunnen doorvoeren. Een eerste indicator hiervoor is dat [VERTROUWELIJK]. Dit ondanks prijsverhogingen door kabelbedrijven en satelliet en prijsverlagingen door DVB-T en DSL-IPTV. Er lijkt aldus geen overstap plaats te vinden van betaalde naar vrij toegankelijke rtv-signalen en slechts beperkt andersom. Uit de cijfers lijkt te volgen dat een beperkte

¹²¹ Case COMP/M.4504 – SFR/Télé 2 France, C(2007)3443, 18/07/2007.

¹²² Het college komt op deze inschatting op grond van de volgende cijfers. Het totaal aantal rtv-abonnementen bedraagt eind 2007 ongeveer 7,3 miljoen, bij een totaal aantal huishoudens van ongeveer 7,2 miljoen.¹²² Daarbij komt dat ongeveer 2% van de huishoudens (circa 140.000 huishoudens) geen televisietoestel heeft.¹²² Daar tegenover staat dat ongeveer [VERTROUWELIJK] huishoudens gebruik maken van satelliet, DVB-T en DSL-IPTV in combinatie met analoge rtv-signalen via een kabelnetwerk (complementair gebruik). Saldering van deze cijfers levert op dat ongeveer [VERTROUWELIJK] huishoudens (circa [VERTROUWELIJK] van de huishoudens) geen betaald abonnement hebben op een betaalplatform.

¹²³ Advies Commissie Switch-off, afschakelen om digitaal door te starten, 20 februari 2003.

groep eindgebruikers overgestapt is op een betaald abonnement na de afschakeling van analoge ether. Dit blijkt ook uit afnemersonderzoek dat KPN heeft overgelegd. [VERTROUWELIJK].

260. Een tweede indicator is dat de vrij toegankelijke omroepinhoud in belangrijke mate verschilt van de betaalde content. In het geval van digitale ether (Digitenne) omvat de vrij toegankelijke content enkel Nederland 1, 2 en 3 en de regionale publieke zenders. In het geval van satelliet omvat het pakket naast Nederland 1, 2 en 3 en BVN alleen buitenlandse zenders. De standaard rtv-signalen die via de verschillende omroeptransmissieplatforms worden geleverd bevatten een veel uitgebreider aanbod met naast deze publieke zenders ook de zogenaamde 'must-have' zenders. Dit zijn de programmakanalen die samen de meest bekeken programmakanalen vormen. Uit de kijkcijfers van 2008 blijkt dat deze 'must-have' zenders naast de programma's van de Nederlandse Publieke Omroep ook drie kanalen van RTL (RTL4, RTL5 en RTL7) als de drie kanalen van SBS (Net5, SBS6, Veronica).¹²⁴ Het college acht het op grond van bovenstaande niet aannemelijk dat vrij toegankelijke rtv-signalen via satelliet of digitale ether substituten zijn voor rtv-signalen via omroeptransmissieplatforms waarvoor een periodieke vergoeding moet worden betaald.

Conclusie

261. Het college concludeert dat de levering van vrij toegankelijke rtv-signalen geen onderdeel is van de markt voor levering van betaalde rtv-signalen, maar een afzonderlijke markt vormen voor een andere (beperkte) doelgroep. Deze product(markt) is thans niet gereguleerd en het college ziet geen aanleiding om deze nader te onderzoeken. Het college beperkt het verdere onderzoek tot de markt voor de levering van betaalde rtv-signalen en toegang tot de omroeptransmissieplatforms waarover deze worden geleverd. Waar het college in het vervolg spreekt over rtv-signalen doelt het college op de levering van rtv-signalen waarvoor een periodieke vergoeding (abonnementsvergoeding) moet worden afgedragen en niet over vrij toegankelijke rtv-signalen.

6.1.4 Onderscheid naar producteigenschappen

262. In deze paragraaf analyseert het college het dienstenaanbod dat via de verschillende omroeptransmissieplatforms wordt aangeboden. Hierbij staan twee vragen centraal:

- Behoren levering van analoge en digitale rtv-signalen tot dezelfde relevante retailmarkt?
- Behoren de verschillende typen rtv-signalen tot dezelfde retailmarkt?

263. Het college zal concluderen dat er geen aanleiding bestaat om nader onderscheid te maken naar producteigenschappen zoals analoge of digitale levering of bijvoorbeeld standaard- en thema/pluspakketten. De levering van vrij toegankelijke rtv-signalen vormt een afzonderlijke markt.

Behoren analoge en digitale rtv-signalen tot dezelfde relevante markt?

264. Een digitaal rtv-signaal onderscheidt zich voor een eindgebruiker van een analoog rtv-signaal door een betere beeld- en geluidskwaliteit.¹²⁵ Ook ontvangt een eindgebruiker een veel groter

¹²⁴ Besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 37, eerste lid, van de Mededingingswet, nummer 5796 / 102, Cinven – Warburg Pincus – Essent Kabelcom, van 8 december 2006.

¹²⁵ Overigens is over de beeldkwaliteit van analoge en digitale rtv-signalen enige discussie mogelijk. De kwaliteit van digitale rtv-signalen is niet altijd beter dan analoge. Storingen en interferentie hebben op verschillende wijze invloed op analoog of digitaal

zenderpakket dan mogelijk is via analoge rtv-signalen. Alle omroeptransmissieplatforms kunnen digitale rtv-signalen leveren, terwijl alleen de kabel en (waar beschikbaar) glasvezel op dit moment nog analoge rtv-signalen leveren. Via satelliet en ether werden in het verleden ook analoge rtv-signalen geleverd. Levering van analoge rtv-signalen via de ether is in 2006 beëindigd (afgeschakeld), de levering van analoge rtv-signalen via satelliet was reeds in 1997 beëindigd. Voor de ontvangst van digitale rtv-signalen heeft een eindgebruiker een digitale ontvanger nodig die het digitale signaal geschikt maakt voor ontvangst op het radio en/of televisietoestel, alsmede een abonnement. Een digitale ontvanger kan geïntegreerd zijn in het radio- of televisietoestel, maar op dit moment zijn de meeste rtv-toestellen niet uitgerust met een digitale ontvanger en is een apart randapparaat nodig (de settopbox of decoder).

265. Eindgebruikers van digitale rtv-signalen nemen vaak ook nog analoge rtv-signalen via de kabel af. Het aantal digitale kijkers via verschillende infrastructures is gestegen van ongeveer twee miljoen halverwege 2006 naar iets meer dan drie miljoen in het eerste kwartaal van 2008.¹²⁶ Uit afnemersonderzoek blijkt dat de ontvangst van analoge rtv-signalen voor de andere televisies de meest genoemde reden van digitale kabelabonnees om nog (deels) gebruik te blijven maken van analoge rtv-signalen.¹²⁷ Uit onderzoek naar de afname van digitale rtv-signalen via kabelnetwerken blijkt dat het gebruik van digitale rtv-signalen op een tweede of derde televisietoestel gebeurt in ongeveer 9% van de huishoudens die over een digitaal kabelabonnement beschikken.¹²⁸ Iets meer dan de helft van het aantal huishoudens beschikt over meer dan één televisietoestel.¹²⁹

266. De mate waarin eindgebruikers naast een abonnement voor digitale rtv-signalen ook nog een abonnement voor analoge rtv-signalen via de kabel afnemen verschilt per omroeptransmissieplatform. Het aandeel complementair gebruik is het hoogst bij eindgebruikers met een kabelaansluiting: tweederde van de digitale kabelabonnees maakt nog gebruik van de analoge kabelaansluiting.¹³⁰ Dit ligt ook voor de hand omdat digitale kabelabonnees nog 'gratis' de analoge rtv-signalen bij hun digitale rtv-signalen krijgen geleverd. Uit afnemersonderzoek van Synovate blijkt dat bij satelliet ongeveer iets

doorgegeven beeld en geluid. Wanneer een digitaal signaal sterk gecomprimeerd wordt doorgegeven, om transmissiecapaciteit te besparen, is de kans op zichtbare en daarmee voor de eindgebruiker hinderlijke storingen juist groter (blokvorming, hapering) dan bij de doorgifte van analoge rtv-signalen (ruis).

¹²⁶ De precieze cijfers variëren licht per onderzoek. Uit SMM in combinatie met de reacties van kleine kabelbedrijven blijkt dat het totaal aantal digitale aansluitingen op een kleine 3,1 miljoen ligt in het eerste kwartaal 2008, Verdonk Klooster & Associates (2008) schat dit op drie miljoen, de Expertgroep Digitale Televisie (2008) op 3,2 miljoen en Telecompaper (2008) op 3,3 miljoen huishoudens.

¹²⁷ TNO, *Gebruik analoge kabeltelevisie door digitale kabelabonnees*, mei 2007. Ongeveer 44% van de digitale kabelabonnees noemt het gebruik voor de andere televisietoestellen als reden voor het gebruik van analoge rtv-signalen. Uit (vertrouwelijk) afnemersonderzoek van KPN blijkt dat [VERTROUWELIJK].

¹²⁸ TNO, *Gebruik analoge kabeltelevisie door digitale kabelabonnees*, mei 2007. Uit het onderzoek blijkt dat het merendeel (91%) van de digitale kabelabonnees een digitaal pakket op één televisietoestel afneemt.

¹²⁹ Een Nederlands huishouden beschikt gemiddeld volgens Stichting KijkOnderzoek over 1,7 televisietoestellen. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat eind 2007 ongeveer 47% van de huishoudens één televisie heeft, ongeveer 38% twee televisies, 10% drie televisies en 3% vier of meer toestellen. Ongeveer 2% van de huishoudens heeft geen televisietoestel. Uit ander afnemersonderzoek (Heliview ICT monitor Q4 2007) blijkt dat ongeveer 50% van de Nederlandse huishoudens één televisie heeft en 48% van de huishoudens 2 of meer televisies. Deze cijfers komen redelijk met elkaar overeen.

¹³⁰ TNO *Gebruik analoge kabeltelevisie door digitale kabelabonnees*, 11 mei 2007.

minder dan de helft van de abonnees tevens gebruik maakt van analoge rtv-signalen via de kabel af. Dit aandeel is lager bij digitale ether en DSL. Ongeveer een derde van de DSL-abonnees gebruikt analoge rtv-signalen via de kabel als complementair product tegenover ongeveer een kwart van de abonnees van digitale ether (Digitenne).¹³¹

267. Het complementair gebruik van (analoge) kabel en andere omroeptransmissieplatforms ziet het college bevestigd in de structurele monitor van het college. Uit de monitor van het college blijkt dat het aantal kabelaansluitingen in Nederland tussen het tweede kwartaal van 2006 en eind 2007 met ongeveer 107.000 is afgenomen, het aantal huishoudens is gegroeid met ongeveer 70.000 en het totaal aantal abonnementen op de andere platforms in diezelfde periode is toegenomen met 362.000. Dit betekent dat van elke twee nieuwe abonnementen op een ander omroeptransmissieplatform minimaal één abonnee nog een (analoge) kabelaansluiting heeft gehouden.

268. Het college heeft op basis van bovenstaande gegevens over complementair gebruik berekend dat iets meer dan de helft van de huishoudens met een digitaal abonnement complementair gebruik maakt van een analoge rtv-signalen (zie Tabel 7). In het eerste kwartaal van 2008 maakten van de 3,1 miljoen huishoudens met een digitaal abonnement dus ongeveer [VERTROUWELIJK] huishoudens tevens nog gebruik van de levering van analoge rtv-signalen. Ongeveer [VERTROUWELIJK] huishoudens zijn overgestapt op volledig digitale doorgifte via één van de verschillende omroeptransmissieplatforms. Deze inschatting wordt ten slotte ook nog bevestigd door cijfers van Ernst&Young en TNS/NIPO waaruit ook blijkt dat ongeveer de helft van de digitale huishoudens ook nog gebruik maakt van analoge rtv-signalen.¹³²

Infrastructuur	Correctiefactor complementair met analoge rtv ¹³³	Aantal abonnementen (Q12008)	Complementair met analoge kabel	Alleen digitaal
Kabel digitaal	66%	1,7 miljoen	±1,2 miljoen	±0,6 miljoen
DVB-T	24%	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Satelliet	46%	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
DSL	36%	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Complementair gebruik alternatieve platforms			[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Totaal (inclusief kabel)		3,1 miljoen	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]

Tabel 7: Mate van complementair gebruik analoge kabel en digitale infrastructuren.¹³⁴

¹³¹ Gegevens over Digitenne, satelliet en DSL-IPTV zijn afkomstig uit Synovate, *Digitale media monitor 2007*, april 2008. Uit vertrouwelijk onderzoek van KPN blijkt [VERTROUWELIJK] van het klantenbestand van Digitenne na een jaar de kabelaansluiting hebben opgezegd.

¹³² Ernst&Young, geciteerd door SPOT, *Mini, midi, mega, Televisierapport 2007*, september 2007 en TNS/NIPO, *Zendervoorkeuren*, mei 2007.

¹³³ Correctiefactor op basis van Synovate, *Digitale media monitor 2007*, april 2008 en TNO, *Gebruik analoge kabeltelevisie door digitale kableabonnees*, mei 2007.

Beoordeling

269. Op basis van deze cijfers constateert het college dat analoge rtv-signalen via kabelnetwerken enerzijds en digitale rtv-signalen via zowel kabelnetwerken als andere infrastructuren anderzijds, voor een deel als substituuat en voor een deel als complement worden gebruikt.

270. Door de hoge mate van complementair gebruik van analoog en digitaal zou op dit moment betoogd kunnen worden dat sprake is van afzonderlijke markten voor analoge en digitale rtv-signalen. Het college overweegt hierbij echter dat de omroepmarkt zich, zoals ook in het marktbesluit omroep 2006 geconstateerd, in een transitiefase bevindt van analoge levering van rtv-signalen naar digitale levering van rtv-signalen.

271. Er is sprake van transitie aan de vraagzijde. Het college ziet dat er in bepaalde (licht toenemende) mate sprake is van overstap van analoge rtv-signalen via kabelnetwerken naar andere (digitale) platforms. Er zijn eindgebruikers die nu al volledig gebruikmaken van de levering van digitale rtv-signalen, eindgebruikers die zowel analoge als digitale rtv-signalen afnemen en eindgebruikers die nog alleen analoge rtv-signalen ontvangen. Het college overweegt daarbij dat in dynamisch perspectief sprake zal zijn van een toenemend gebruik van digitale ontvangstapparatuur. Digitale levering kent immers een aantal voordelen zoals scherper beeld, een elektronische programmagids en een groter rtv-pakket. Mogelijk zullen eindgebruikers ook in toenemende mate oudere decoders gaan 'hergebruiken' op de overige televisietoestellen aanwezig in het huishouden. Naar verwachting van het college zal in de komende reguleringsperiode zowel het aantal huishoudens dat complementair gebruik maakt van analoge en digitale rtv-signalen en het aantal huishoudens dat enkel gebruik maakt van digitale rtv-signalen geleidelijk toenemen.¹³⁵

272. Er is tevens sprake van transitie aan de aanbodzijde. In de eerste plaats lijken aanbieders van analoge en digitale rtv-signalen op elkaar in te spelen. Zo ziet het college dat KPN via haar aanbod een eindgebruiker de mogelijkheid geeft om een digitaal standaardpakket te ontvangen op drie televisietoestellen voor €12,95 per maand (Digitenne) of €15,95 (interactieve TV in combinatie met Digitenne). Een dergelijk aanbod lijkt, alhoewel er sprake is van digitale levering, in prijs en omvang sterk op het analoge standaardaanbod van kabelbedrijven. In de tweede plaats ziet het college aan de aanbodzijde een voorzichtige beweging richting het inkrimpen van het analoge standaardpakket. Zo hebben CAIW en REKAM hun analoge pakket beperkt tot 24 zenders en heeft Ziggo het voornemen het analoge pakket in 2009 terug te brengen van 34 naar 30 zenders. Andere kabelbedrijven hebben nog niet aangegeven voornemens te zijn het analoge standaardpakket te zullen inkrimpen, maar op langere termijn is verkleining van het analoge pakket ten gunste van digitale levering op het kabelnetwerk een trend die zich naar verwachting zal doorzetten.

Conclusie

273. Alhoewel er nog in belangrijke mate sprake is van complementair gebruik van analoge en digitale rtv-signalen zou afbakening van een separate analoge en digitale markt naar oordeel van het college geen recht doen aan de huidige marktsituatie waarin een geleidelijke transitie plaatsvindt naar

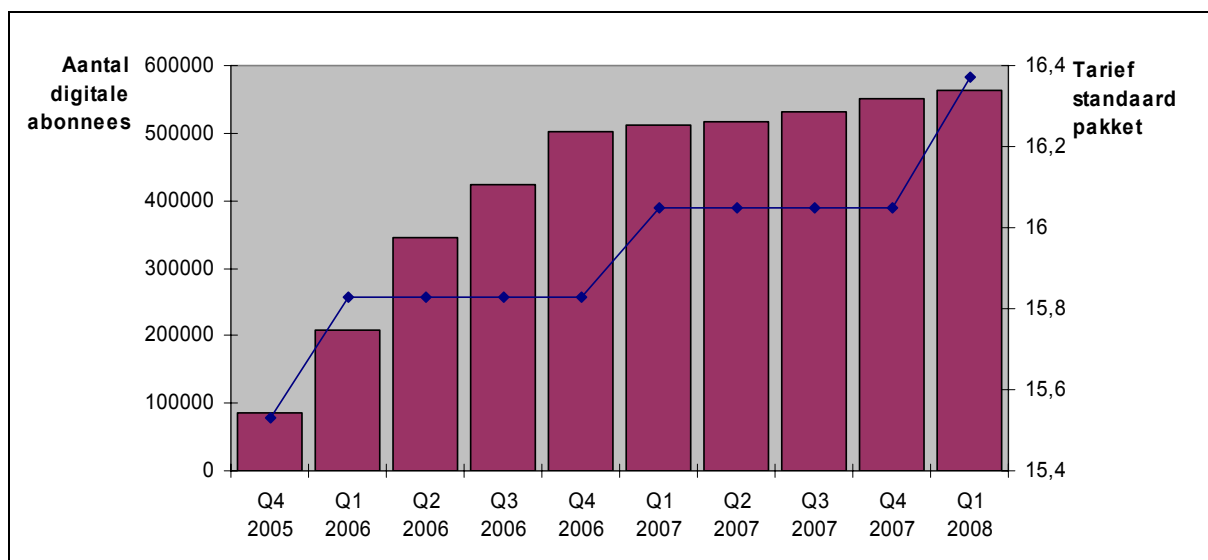
¹³⁴ Aantal abonnementen op basis van SMM 2008 Q1 aangevuld met gegeven kleine kabelbedrijven, gecorrigeerd met percentages complementair gebruik op basis van Synovate, *Digitale media monitor 2007*, april 2008 en TNO, *Gebruik analoge kabeltelevisie door digitale kabelabonnees*, mei 2007.

¹³⁵ Zie hierover ook Stratix, *Analoge radio en televisie*, juli 2008.

volledig digitale levering. Er zijn ten opzichte van het marktbesluit omroep 2006 geen wijzigingen in de omroepmarkt geweest die zouden moeten leiden tot een andere conclusie. Ook de diverse respondenten geven aan dat analoge en digitale rtv-signalen tot dezelfde markt behoren (waaronder Ziggo en CAIW). Enkele anderen, (zoals KPN) vinden het onderscheid tussen analoog en digitaal niet relevant voor de marktafbakening. Het college concludeert dan ook dat er geen aanleiding is om een nader onderscheid te maken naar analoge en digitale levering van rtv-signalen en dat de relevante markt zowel de levering van analoge als digitale rtv-signalen omvat. De mate van complementair gebruik zal het college meewegen in de dominantieanalyse.

Horen de verschillende typen rtv-signalen tot dezelfde markt?

274. In deze paragraaf onderzoekt het college of in de markt voor de levering van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform nog nader onderscheid moet worden gemaakt op basis van andere producteigenschappen. Het college zal concluderen dat de verschillende typen rtv-signalen die hij in paragraaf 5.5.5 heeft beschreven, op basis van type content en prijs eerder complementen dan substituten vormen. Door de transitie van analoge naar digitale doorgifte wordt het productaanbod echter steeds diffuser waardoor een (statisch) onderscheid niet langer voor de hand ligt. Ook worden de verschillende typen rtv-signalen nagenoeg altijd gebundeld met de toegang tot een omroeptransmissieplatform en de standaard geleverde rtv-signalen. Voor een eindgebruiker zijn daarom belangrijke kostenvoordelen verbonden aan het op één plek betrekken van (indien de eindgebruiker die diensten wil) een totaalpakket aan rtv-diensten. Het college oordeelt dat de omroepmarkt daarmee de karakteristieken van een zogenaamde clustermarkt heeft en dat het aannemelijk is dat de relevante markt alle typen rtv-signalen omvat.



Figuur 3: Ontwikkeling aantal digitale abonnees versus tarief standaardpakket UPC.¹³⁶

275. Indien standaardpakketten en additionele pakketten zoals plus/themapakketten tot dezelfde markt behoren, dan zou een prijsstijging van het standaardpakket leiden tot een overstap van het aantal afgenomen plus/themapakketten. Het college heeft voor de relatie tussen standaardpakket en digitale pakketten in het ontwerp marktbesluit UPC bovenstaande figuur opgenomen. Deze figuur biedt een indicatie voor het gedrag van eindgebruikers in de verschillende verzorgingsgebieden.

¹³⁶ Op basis van http://www.digitalekabeltelevisie.nl/nieuws/archives/2008/05/beperkte_groei_aantal_dig.shtml.

Bovenstaande figuur waarin digitale abonnees en tarieven van kabelbedrijf UPC zijn uitgezet als voorbeeld geeft een indicatie dat een verband zou kunnen bestaan tussen een prijsstijging van het standaardpakket en de afzet van additionele pakketten, maar om twee redenen is het niet mogelijk deze conclusie te trekken. Allereerst is er sprake van bundeling van de additionele rtv-signalen met het standaardpakket. Een prijsverhoging van een standaardpakket kan dan niet leiden tot *substitutie* met een thema/pluspakket of bijvoorbeeld een uitgebreid combinatiepakket. Ten tweede kunnen conclusies moeilijk worden getrokken in verband met de beperkte hoeveelheid beschikbare data. Toepassing van een SSNIP-test zou kunnen leiden tot een zeer enge markt waarbij elk afzonderlijk pakket van rtv-signalen een relevante markt zou vormen.¹³⁷ Dit doet volgens het college geen recht aan de feitelijke marktsituatie.

276. Daarin ziet het college ook een transitie waarin het belang van een standaardpakket afneemt ten gunste van een meer gediversifieerd productaanbod. In het vorige marktbesluit is zoals gezegd een onderscheid gemaakt tussen standaardpakketten (toen: vrij toegankelijke pakketten) enerzijds en plus/themapakketten (toen: betaalpakketten) anderzijds. Het college constateert dat met de voortschrijdende digitalisering het productaanbod verder is gediversifieerd. Er is een veelheid aan pakketten rtv-signalen ontstaan, zowel uitgebreide combinatiepakketten als plus/themapakketten en er zijn interactieve diensten en on-demanddiensten geïntroduceerd. Het college acht het aannemelijk dat dit met de voortschrijdende digitalisering nog verder zal toenemen. Op zeer lange termijn zou digitalisering er zelfs toe kunnen leiden dat eindgebruikers geen rtv-signalen in de vorm van pakketten meer afnemen, maar alleen nog de rtv-signalen die zij zelf wensen te ontvangen.

277. Het college zal hieronder daarom nagaan in hoeverre verschillen op het gebied van omroepinhoud van de verschillende typen rtv-signalen zouden moeten leiden tot afbakening van verschillende relevante markten. Het college zal eerst ingaan op een onderscheid tussen standaardpakketten en uitgebreide combinatiepakketten.

278. Uit onderzoek door TNS/NIPO blijkt dat er nauwelijks verschil bestaat tussen de mate in tevredenheid van eindgebruikers die analoge rtv-signalen afnemen en eindgebruikers die digitale rtv-signalen in een digitaal standaardpakket afnemen.¹³⁸ In het fusiebesluit van de NMa concludeert de NMa dat er zogenaamde 'must-have' zenders zijn die een eindgebruiker in zijn standaardpakket opgenomen wil zien.¹³⁹ Uit de kijkcijfers van 2008 blijkt dat ongeveer 90% van de kijktijd van eindgebruikers een beperkt aantal (21) programmakanalen.¹⁴⁰ Uit afnemersonderzoek blijkt tenslotte

¹³⁷ Dit blijkt bijvoorbeeld wanneer de SSNIP-test zou worden toegepast om na te gaan of twee plus/themapakketten die zich richten op een specifieke doelgroep tot dezelfde markt behoren. Bijvoorbeeld BabyTV (dat zich richt op ouders met jonge kinderen) en PTV Prime (een 24-uurs Pakistaanse familiezender). In dit voorbeeld zou al snel geconcludeerd worden dat het niet aannemelijk is dat in reactie op een prijsverhoging van BabyTV voldoende eindgebruikers zouden overstappen op PTV Prime, om die prijsverhoging niet winstgevend te kunnen doorvoeren. Een dergelijke SSNIP-benadering op pakketniveau zou dan kunnen leiden tot een conclusie dat er sprake is van afzonderlijke relevante markten voor alle verschillende plus/themapakketten.

¹³⁸ TNS/NIPO, *Zendervoorkeuren*, mei 2007.

¹³⁹ Besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 37, eerste lid, van de Mededingingswet, nummer 5796 / 102, Cinven – Warburg Pincus – Essent Kabelcom, van 8 december 2006.

¹⁴⁰ Dit zijn Nederland 1, 2 en 3, RTL4, 5, 7 en 8, SBS6, Net5 en Veronica, TMF, MTV, Discovery Channel, National Geographic Channel, Animal Planet, Jetix, Nickelodeon, Comedy Central, AT5, ORN TV en Eurosport. De kijkcijfers van Stichting

dat 50% van de eindgebruikers aangeeft geen interesse te hebben in digitale TV omdat ze tevreden is met het huidig zenderaanbod.

279. Op grond van deze gegevens concludeert het college dat het aannemelijk is dat het merendeel van de eindgebruikers een basisbehoefte heeft aan een pakket rtv-signalen dat de meest bekeken zenders omvat. Zowel een analoog standaardpakket als uitgebreide combinatiepakketten voldoen in vergelijkbare mate aan deze behoefte en het is aannemelijk dat deze op het gebied van omroepinhoud dan ook substituten vormen voor elkaar.

280. Plus/themapakketten, interactieve diensten en on-demanddiensten lijken op basis van de inhoud van die pakketten niet snel een substituut te vormen voor een standaardpakket – deze diensten lijken eerder te voldoen aan een andere behoefte van eindgebruikers. Een keuze voor thema/pluspakketten, interactieve diensten en on-demanddiensten vormen een uitbreiding op de basis rtv-dienst. Het college acht het op basis hiervan aannemelijk dat de overige typen rtv-signalen een complement vormen op de standaard geleverde rtv-signalen. Complementen horen doorgaans niet tot dezelfde relevante markt.

281. Het college merkt echter op dat sprake is van additionele rtv-signalen die nagenoeg alleen gebundeld met een standaardpakket worden aangeboden. Mogelijkheden om zonder een standaardpakket interactieve diensten, on-demanddiensten of een thema/pluspakket af te nemen zijn er nauwelijks en waar dit wel mogelijk is betreft de afname een zeer klein deel [VERTROUWELIJK] van de abonnees. Voor een eindgebruiker die bijvoorbeeld een plus/themapakket of interactieve diensten wil afnemen zijn kostenbesparingen verbonden (transactie-complementariteit) aan het afnemen van deze diensten bij dezelfde aanbieder als bij wie deze de standaard rtv-signalen en de toegang tot het omroeptransmissieplatform afneemt. Immers, wanneer een eindgebruiker een plus/themapakket bij een andere aanbieder wil afnemen moet deze altijd toegang tot het desbetreffende omroeptransmissieplatform afnemen en omvat het rtv-pakket in bijna alle gevallen ook het standaardpakket over dat omroeptransmissieplatform. Een eindgebruiker moet in dat geval twee keer betalen voor de toegang tot een omroeptransmissieplatform en twee keer voor de afname van standaard rtv-signalen. Het college acht het dan ook aannemelijk dat de omroepmarkt een zogenaamde clustermarkt is en dat de verschillende typen rtv-signalen een *systeem* of *cluster* vormen die in hun geheel tot de relevante markt behoren.¹⁴¹

282. Het college is van oordeel dat er geen overtuigende aanwijzingen zijn die een afbakening naar de verschillende typen diensten rechtvaardigt. Het college acht het op grond van de verder diversificatie en de clustering van de verschillende rtv-signalen aannemelijk dat sprake is van één relevante markt die alle typen rtv-signalen omvat. Aangezien het de materiële beoordeling van de concurrentiesituatie en dus de uitkomst van de dominantieanalyse niet beïnvloedt, zal het college derhalve in het vervolg van de analyse uitgaan van een brede markt die alle typen rtv-signalen omvat.

KijkOnderzoek omvatten vanaf 2008 ook uitgesteld kijken (via opname op harddisk/videorecorder), deze vertegenwoordigen ongeveer 4-5% van de kijktijd.

¹⁴¹ SEO, *De afbakening van de relevante markt, is de huidige benadering aan herziening toe?*, april 2002.

6.1.5 Onderscheid naar omroeptransmissieplatform

283. In deze paragraaf analyseert het college of de levering van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform via de verschillende omroeptransmissieplatforms (kabelnetwerken, satelliet, DVB-T, DSL-IPTV, glasvezel en mobiele netwerken) tot dezelfde markt behoren. Hierbij staan drie vragen centraal:

- Vormen de verschillende omroeptransmissieplatforms op basis van prijsstelling en functionele kenmerken een substituuat?
- Wat zijn de kosten voor eindgebruikers om van omroeptransmissieplatforms te kunnen wisselen?
- Is de dekking of beschikbaarheid van de diverse omroeptransmissieplatforms vergelijkbaar?

284. Het college zal, in tegenstelling tot de oude marktanalyse niet onderzoeken of er nog andere relevante markten voor de levering van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform, zijn. Het college hanteert de levering van rtv-signalen en toegang tot kabelnetwerken als startpunt. De marktanalyse is er immers op gericht te bepalen of het passend is verplichtingen op te leggen aan CAIW. Het onderzoek dient derhalve te analyseren of de afbakening van de relevante markt nog de juiste is, of kabelbedrijven nog beschikken over AMM en in geval van AMM welke potentiële mededingingsproblemen er zijn en passende verplichtingen. Deze analyse wordt dan ook gedaan vanuit de vraag welke producten (afbakening) en aanbieders (dominantieanalyse) in de komende reguleringsperiode prijsdruk uitoefenen op DELTA.

285. In randnummer 264 t/m 273 concludeert het college dat er geen aanleiding is om een nader onderscheid te maken naar analoge en digitale doorgifte van rtv-signalen. De markt bevindt zich in een transitie van in overwegende mate analoge doorgifte naar (volledig) digitale doorgifte van rtv-signalen. In deze paragraaf daarom richt het college zich daarom met name op de substitueerbaarheid van de verschillende digitale omroeptransmissieplatforms.

286. Het college zal in deze paragraaf concluderen dat een brede afbakening op zijn plaats is, waarbij de levering van rtv-signalen over en toegang tot kabelnetwerken, satelliet, DVB-T, DSL-IPTV en glasvezelnetwerken tot dezelfde markt behoren. De levering van rtv-signalen en toegang tot mobiele netwerken (EDGE, UMTS of DVB-H) behoort niet tot dezelfde relevante markt.

Zijn de verschillende omroeptransmissieplatforms op basis van prijsstelling en functionele kenmerken een substituuat?

287. De omroeptransmissieplatforms zijn een substituuat wanneer eindgebruikers bereid zijn om over te stappen van het ene omroeptransmissieplatforms naar een ander. Het college heeft niet de beschikking over bruikbare onderzoeken waaruit blijkt dat eindgebruikers in reactie op een kleine maar significante duurzame prijsverhoging door een hypothetische monopolistische aanbieder (SSNIP-test) zijn overgestapt op een ander omroeptransmissieplatform. Wel kan het college aan de cijfers uit de SMM aflezen dat de prijsverlaging van KPN (Digitenne) heeft geleid tot additionele overstap van de omroeptransmissieplatforms van enkele kabelbedrijven. Dit is een indicatie dat in elk geval DVB-T tot dezelfde relevante markt behoort. Derhalve analyseert het college de mate van substitueerbaarheid op basis van de huidige prijsstelling en functionele kenmerken van de verschillende omroeptransmissieplatforms.

Mobiele netwerken

288. Om televisie te kunnen kijken op de mobiele telefoon heeft de eindgebruiker een toestel nodig met een speciale ingebouwde ontvanger. Dit soort techniek wordt echter nog niet standaard in nieuwe toestellen verwerkt. Alhoewel 62% van de Nederlandse huishoudens bekend is met de mogelijkheid om live televisie te kijken op een mobiele telefoon, heeft slechts 6% van de mobiele eindgebruikers daadwerkelijk interesse hierin.¹⁴² PWC verwacht dat de uitrol van mobiele televisie vooral via DVB-H zal gebeuren.¹⁴³ KPN heeft dankzij de overname van Nozema de licentie voor dit omroeptransmissieplatform in handen gekregen.

289. Het college constateert allereerst dat het aanbod van rtv-signalen via mobiele netwerken (UMTS/EDGE of DVB-H) in functioneel opzicht en qua aanbod en prijs sterk verschilt van het aanbod van rtv-signalen via de overige omroeptransmissieplatforms. Ten eerste worden de rtv-signalen geleverd op een 'handheld', een mobiele telefoon of een PDA (Personal Digital Assistent) en niet op een televisietoestel op een vaste locatie. Daarnaast is het aanbod veel beperkter, bij Vodafone en KPN respectievelijk acht en tien zenders. Ten slotte is de prijs vele malen hoger dan bij de andere omroeptransmissieplatforms, ruim €0,90 per programmakanaal.

290. Op grond van prijsstelling en functionele kenmerken concludeert het college dat de levering van rtv-signalen en toegang tot een mobiel netwerk geen substituut vormt voor de levering van rtv-signalen en de toegang tot andere omroeptransmissieplatforms.

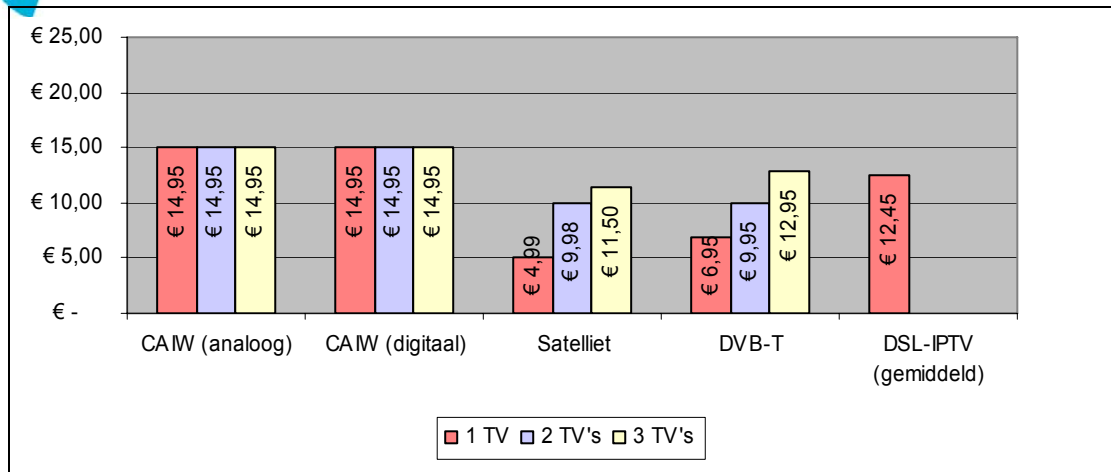
Prijsstelling kabel, satelliet, DVB-T, en DSL-IPTV

291. Wat betreft *prijsstelling* verschillen de omroeptransmissieplatforms van elkaar. Uit Figuur 4 blijkt dat standaardabonnement van CAIW (€14,95) drie keer zo duur is als een abonnement via de satelliet (€4,99), twee maal zo duur als een abonnement op DVB-T (digitale ether, € 6,95) en ongeveer anderhalf keer zo duur als het gemiddelde tarief voor DSL-IPTV.¹⁴⁴ Deze prijsstelling betreft hierbij de bundel van de levering van rtv-signalen, toegang tot het omroeptransmissieplatform en omroepinhoud voor de ontvangst op één televisietoestel.

¹⁴² SPOT, *Mini, midi, mega, Televisierapport 2007*, september 2007.

¹⁴³ PWC, *Digitale infrastructuur voor distributie van omroepdiensten; een rondgang langs netwerken*, mei 2007.

¹⁴⁴ Van de diverse kleine glasvezelprojecten lopen de tarieven uiteen, zo is de prijs bijvoorbeeld €13,95 in Eindhoven en €15,50 in Amsterdam.



Figuur 4: Abonnementkosten voor één, twee of drie televisies per omroeptransmissieplatform in het verzorgingsgebied van CAIW medio 2008.¹⁴⁵

292. Van de Nederlandse huishoudens beschikt 38% over twee televisietoestellen, 10% over drie televisietoestellen en 3% over vier of meer toestellen.¹⁴⁶ Voor iets meer dan de helft van de Nederlandse huishoudens zijn dan ook de abonnementskosten voor het aansluiten van twee of drie televisies relevant. Deze zijn daarom ook opgenomen in Figuur 4. Voor het aansluiten van meer dan drie televisies geldt dat dit zonder meerkosten mogelijk is via CAIW (analoog) en glasvezelnetwerken (analoog). Voor digitale rtv-signalen via CAIW, satelliet en DVB-T geldt dat er meerkosten verbonden zijn aan het aansluiten van meerdere televisies.¹⁴⁷ Bij DSL-IPTV is het aansluiten van meerdere televisies op dit moment niet goed mogelijk. Ten slotte geldt bij satelliet en DVB-T dat voor het aansluiten van een vierde televisietoestel een volledig nieuw abonnement nodig is. Uit het overzicht blijkt dat de relatieve prijsverschillen tussen de verschillende abonnementen van omroeptransmissieplatforms kleiner zijn wanneer het gaat om het aansluiten van twee of drie televisietoestellen. CAIW is echter ook voor het aansluiten van meerdere televisies via één aansluiting de duurste aanbieder, alleen bij het aansluiten van meer dan drie televisietoestellen is dit niet meer het geval.

293. Bij de beoordeling van de prijsverschillen tussen de abonnementstarieven is ten slotte nog relevant dat daarin eenmalige kosten voor de aansluiting, registratiekosten van een smartcard en de aanschaf van randapparatuur niet zijn meegenomen. Het college heeft daarom ten behoeve van een prijsvergelijking een overzicht gemaakt van de jaarkosten van een abonnement bij de verschillende partijen waarin deze eenmalige kosten zijn meegenomen (Figuur 5).¹⁴⁸ Ook hieruit blijkt dat er een

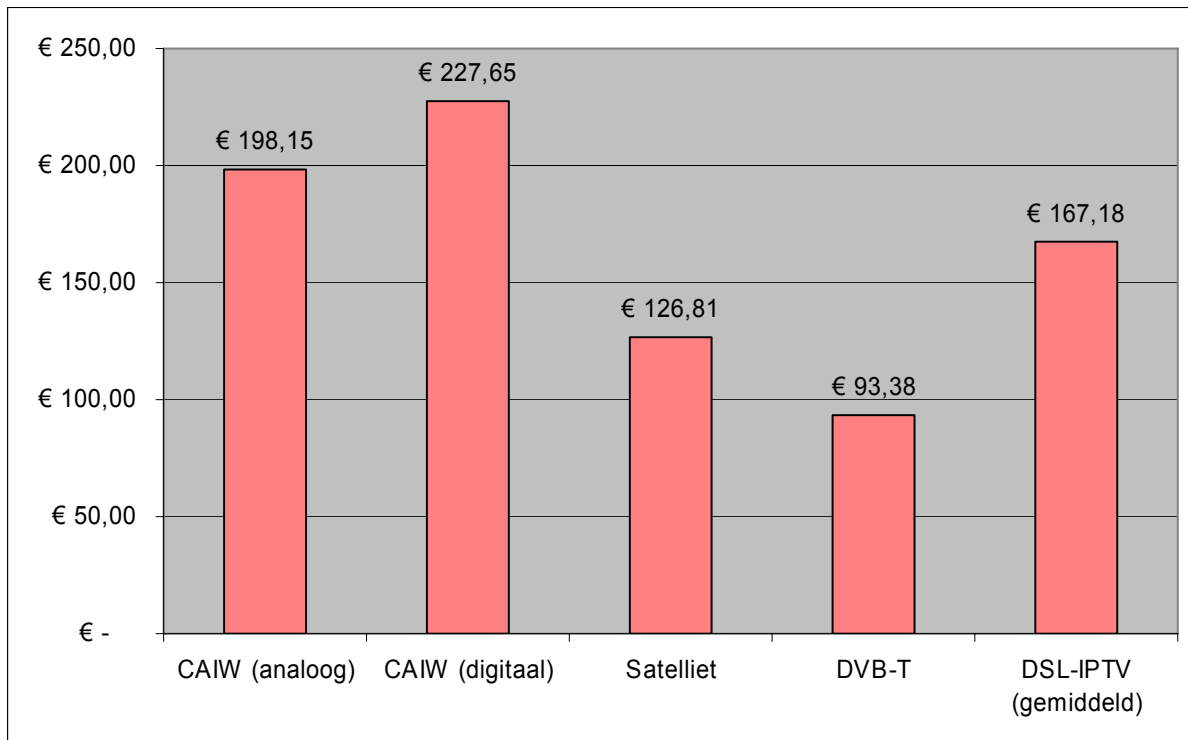
¹⁴⁵ Het college merkt op dat zowel het analoge als het digitale aanbod van CAIW geschikt is voor ontvangst op meerdere televisietoestellen. Dit geldt niet voor de prijzen van de andere omroeptransmissieplatforms. DVB-T voor drie televisies kost €12,95, CanalDigitaal settopboxpakket voor drie televisies kost (naast aanschaf van digitale ontvangers) € 11,50.

¹⁴⁶ Stichting KijkOnderzoek, *TV in Nederland 2007*, 2008.

¹⁴⁷ Voor DVB-T zijn geen meerkosten voor de 2^e en 3^e televisie bij de aanschaf van eigen settopbox

¹⁴⁸ Het college heeft hierbij de eenmalige kosten (aansluitkosten, registratiekosten en kosten voor randapparatuur) over 24 maanden gespreid en op basis daarvan de jaarkosten berekend. Er zijn geen jaarkosten van glasvezel beschikbaar, deze variëren per project.

significant prijsverschil is tussen CAIW als duurste aanbieder en de andere omroeptransmissieplatforms. Verder blijkt dat DVB-T de laagste kosten op jaarbasis kent.



Figuur 5: Gemiddelde jaarkosten inclusief eenmalige kosten medio 2008.

294. Het is de vraag hoe belangrijk de prijsstelling is voor de eindgebruiker. Enerzijds blijkt uit diverse onderzoeken dat de prijs voor de meeste eindgebruikers een (zeer) belangrijk motief bij de keuze van een bepaald type omroeptransmissieplatform of aanbieder en een motief om weg te gaan bij de huidige aanbieder.¹⁴⁹ Anderzijds blijkt uit de praktijk dat de meeste eindgebruikers voor het duurste aanbod kiezen, namelijk de kabel.

Subconclusie

295. De verschillen in prijsstelling zou een aanwijzing kunnen zijn dat sprake is van afzonderlijke relevante markten voor de verschillende omroeptransmissieplatforms. Het college constateert echter ook dat prijs in de praktijk niet perse een doorslaggevend motief is bij de keuze voor een bepaald omroeptransmissieplatform. De verschillen in prijsstelling vormen dan ook geen doorslaggevende aanwijzing dat sprake is van afzonderlijke relevante markten.

Functionele kenmerken

296. Op basis van de beeldkwaliteit, het programma-aanbod, de mogelijkheden voor het aansluiten van meerdere televisietoestellen en de mogelijkheden voor triple play (rtv-signalen, breedbandinternet en vaste telefonie bij dezelfde aanbieder; zie ook paragraaf 6.1.6) zijn de omroeptransmissieplatforms grotendeels vergelijkbaar. Onderzoeken noemen deze functionele kenmerken als belangrijkste motief

¹⁴⁹ Zie bijvoorbeeld Heliview, *ICT Consumer Monitor Q4 2007*; *Markttrends (digitale) televisie*, januari 2008 en Synovate *Digitale Media monitor 2007*, april 2008.

(naast prijs) op basis waarvan eindgebruikers voor een bepaald omroeptransmissieplatform kiezen.¹⁵⁰ Er zijn evenwel zowel verschillen als overeenkomsten tussen de verschillende omroeptransmissieplatforms.

		Kabel	DVB-T (digitale ether)	DSL-IPTV	Glasvezel	Satelliet
Beeldkwaliteit		Digitaal: Goed Analoog: goed	Redelijk + (echter storingsgevoelig)	Redelijk - goed	Digitaal: goed Analoog: goed	Goed + (echter Storingsgevoelig)
Capaciteit		Afhankelijk van indeling - 300 digitale kanalen + 30 analoge kanalen of - 500 digitale kanalen	Beperkt, momenteel 25 kanalen ¹⁵¹	Groot, in theorie ongelimiteerd.	Groot (vergelijkbaar met kabel, afhankelijk van apparatuur, geen precieze capaciteit als norm)	Zeer groot ¹⁵²
		Kabel	DVB-T (digitale ether)	DSL-IPTV	Glasvezel	Satelliet
Aanbod typen rtv-signalen	Standaardpakket (20-40 kanalen)	√	√	√	√	√
	Uitgebreid combinatie pakket	√	Beperkte capaciteit	√	√	√
	Plus/thema pakket	√	Beperkte capaciteit	√	√	√
	VoD, uitzending gemist	√	Capaciteitsbeperkingen	√	√	Beperkte capaciteit

¹⁵⁰ Zie onder andere Stratix (Analoge Radio en TV, juli 2008) en TNO (Gebruik analoge kabeltelevisie door digitale kabelabonnees, mei 2007). Ook wijst TNS/Nipo (Consumenten met 3-in-1 pakket meest tevreden, april 2008) er op dat meer dan de helft van de mensen zonder pakket wel eens overwogen heeft om alle diensten bij dezelfde aanbieder onder te brengen.

¹⁵¹ Dit betreft vijf landelijk dekkende lagen (multiplexen) met elk vijf kanalen. Er zijn nog twee landelijk dekkende lagen nog niet in gebruik in Nederland (nog geen vergunning voor vergeven) en een derde landelijk dekkende laag kan voor DVB-T of voor T-DAB worden gebruikt (nog geen vergunning voor vergeven). Deze capaciteit bevat ook de ruimte voor DVB-H mobiele tv kanalen, gebruik van capaciteit voor DVB-T of DVB-H is een afweging van KPN.

¹⁵² De capaciteit van het omroeptransmissieplatform satelliet wordt bepaald door het aantal satellieten dat gebruikt wordt (per satelliet kunnen 160-400 digitale kanalen worden verzonden). SES/Astra heeft meerdere satellieten in gebruik voor de levering van rtv-signalen, maar de capaciteit wordt gebruikt voor de levering in meerdere landen. Dit betekent dat de capaciteit voor Nederland schaalbaar is, maar afhankelijk van de capaciteit benodigd voor andere landen. Op dit moment kunnen circa 300

	Interactief	✓	Beperkt	✓	✓	Via ander retourkanaal
	Levering geschikt voor meerdere TV's (≥2)?	✓	Meerdere digitale ontvangers nodig	Capaciteitsbeperkingen + meerdere ontvangers nodig	✓	Meerdere digitale ontvangers nodig
	Triple play mogelijk?	✓		✓	✓	Geen concurrerende propositie ¹⁵³

Tabel 8: Functionele kenmerken per omroeptransmissieplatform.¹⁵⁴

297. Het college constateert allereerst dat glasvezelnetwerken en het omroeptransmissieplatform van CAIW op het niveau van functionele kenmerken perfecte substituten zijn. De andere omroeptransmissieplatforms zijn geen perfecte substituten.

298. De beeldkwaliteit van de verschillende digitale omroeptransmissieplatforms wordt door eindgebruikers als redelijk tot goed ervaren. Eindgebruikers ervaren volgens de Consumentenbond in het algemeen niet of nauwelijks verschil in beeldkwaliteit tussen digitale televisie via de kabel, satelliet of DSL-IPTV.¹⁵⁵ Digitale ether is ten opzichte van de andere omroeptransmissieplatforms gevoeliger voor storingen.¹⁵⁶

299. In de tweede plaats is de omvang van het programma-aanbod bij alle omroeptransmissieplatforms groot. Wat betreft de technische mogelijkheden voor de levering van de verschillende typen rtv-signalen zijn kabel, DSL-IPTV en glasvezel volledige substituten. Deze platforms kunnen alle relevante soorten rtv-signalen aanbieden. Digitale ether en satelliet kunnen de meest 'geavanceerde' typen rtv-signalen (on-demanddiensten zoals VoD of UitzendingGemist) niet bieden en slechts beperkt interactieve diensten. Volgens UPC en [VERTROUWELIJK] is te verwachten dat via digitale ether ook HDTV en interactieve diensten zullen worden doorgegeven, gedreven door technische ontwikkelingen die zich in het buitenland voltrekken. Het college erkent dat via DVB-T dergelijke diensten mogelijk zijn. Vanwege de beperkte capaciteit van DVB-T zal er echter altijd een beperking gelden in omvang van door te geven interactieve diensten of HDTV-signalen. Het

¹⁵³ ASTRA biedt onder de naam ASTRA2Connect de mogelijkheid van tweeweg breedband internet via de ASTRA-satelliet, zie ook <http://www.ses-astra.com/consumer/be-nl/ASTRA2Connect/index.php>.

¹⁵⁴ PWC, *Digitale infrastructuur voor distributie van omroepdiensten; een rondgang langs de netwerken*, mei 2007, Lexonomics, *In welke mate disciplineren alternatieve televisieplatformen retailtarieven van kabelbedrijven?*, juli 2007 en Expertgroep Digitale TV, *Monitor Digitale Televisie*, Q1 2008, mei 2008. http://www.immovator.nl/files/images/080528%20Monitor%20Digitale%20TV%20in%20Nederland%20Q1%2008%20_v1.pdf.

¹⁵⁵ Bevindingen Consumentenbond geciteerd in Stratix, *Analoge Radio en TV*, juli 2008.

¹⁵⁶ Tabel gebaseerd op huidig aanbod van de aanbieders van rtv-signalen, onderzoeksrapporten van PWC, VKA, ervaringen in o.a. de UK en presentatie van UPC tijdens 'Kennisupdate Interactieve TV', zie http://www.mediaplaza.nl/uploaded/FILES/seminars/2007/30_08_2007/070830-mediaplaza-ej-gelink.pdf.

college merkt op dat eindgebruikers volgens onderzoek van de Consumentenbond aan deze meest 'geavanceerde' rtv-diensten het minste belang hechten.¹⁵⁷

300. Voor de ontvangst op meerdere televisietoestellen geldt dat analoge kabel en analoge glasvezel een voordeel hebben omdat deze zonder additionele kosten voor ontvangstapparatuur te gebruiken zijn op meerdere televisietoestellen. Voor DSL-IPTV is in de komende reguleringsperiode de ontvangst op meerdere televisietoestellen nog problematisch vanwege de capaciteitsbeperkingen in het aansluitnetwerk van KPN.

301. Ten slotte zijn kabel, DSL-IPTV en glasvezel substitueerbaar ten aanzien van de mogelijkheden tot het aanbieden van triple play. Satelliet en DVB-T bieden deze mogelijkheid niet (of in onvoldoende) mate. Hierbij dient opgemerkt te worden dat KPN als exploitant van DVB-T de beperkingen van DVB-T kan omzeilen met DSL-IPTV en in de toekomst deels via FttH. Het college zal dit meewegen in de dominantieanalyse.

Subconclusie

302. Het college erkent dat er belangrijke verschillen bestaan tussen de verschillende omroeptransmissieplatforms die een aanwijzing zouden kunnen vormen dat deze geen substituuut zijn voor het omroeptransmissieplatform van CAIW. Glasvezel vormt op basis van functionele kenmerken in elk geval een perfect substituuut. DSL-IPTV vormt eveneens in potentie een perfect substituuut, maar kent in de komende reguleringsperiode nog een belangrijke belemmering door capaciteitsbeperkingen in het aansluitnetwerk. Satelliet en DVB-T kennen een aantal functionele nadelen ten opzichte van het omroeptransmissieplatform van CAIW.

303. Het college wijst op hetgeen hij hierboven over een onderscheid tussen analoge en digitale rtv-signalen heeft opgemerkt. De omroepmarkt bevindt zich in een transitiefase, hierdoor zullen ook de functionele verschillen tussen de omroeptransmissieplatforms langzaam kleiner worden. Het college is van oordeel dat in een situatie van volledige levering van digitale rtv-signalen en verdergaande verglazing, de omroeptransmissieplatforms op grond van de functionele kenmerken in hoge mate substituten zullen zijn. Het college is van oordeel dat een enge afbakening naar het omroeptransmissieplatform van CAIW dan ook geen recht doet aan de transitiefase waarin de retail omroepmarkt zich bevindt. Het college weegt hierbij mee dat op dit moment in de praktijk er met name groei plaatsvindt van DVB-T, maar in beperkte mate van DSL-IPTV en satelliet.

¹⁵⁷ Bevindingen Consumentenbond geciteerd in Stratix, *Analoge Radio en TV*, juli 2008.

Wat zijn de kosten voor eindgebruikers om over te stappen?

304. Vervolgens is het de vraag welke kosten een eindgebruiker moet maken om over te stappen op een ander omroeptransmissieplatform. Hoge overstapkosten verminderen de substitueerbaarheid van omroeptransmissieplatforms. Overstapkosten kunnen uiteenlopen van de tijd en inspanningen die het een afnemer kost om te veranderen van aanbieder tot de kosten van een (andere) settopbox die dient te worden aangeschaft. Daarbij is van belang op te merken dat de startsituatie er één is waarbij de meeste eindgebruikers klant zijn bij een kabelbedrijf. Overstapkosten spelen dus vooral wanneer een eindgebruiker wil overstappen van de kabel naar een alternatief omroeptransmissieplatform, en in mindere mate omgekeerd.

305. Nu eindgebruikers in toenemende mate overstappen van analoge rtv-signalen naar digitale rtv-signalen, zijn de omstandigheden – wat betreft overstapkosten – gunstig voor alternatieve digitale platformen om marktaandeel te winnen.¹⁵⁸ Door deze overstap worden veel afnemers van rtv-signalen immers sowieso geconfronteerd met overstapkosten.

306. Twee relatieve voordelen voor digitale rtv-signalen via kabelnetwerken vormen naar alle waarschijnlijkheid de belangrijkste verklaring dat de groei van digitale televisie in Nederland voor een belangrijk deel kan worden toegeschreven aan kabel.¹⁵⁹ Deze voordelen hebben betrekking om de extra overstapkosten die eindgebruikers ervaren als ze overstappen naar alternatieve platformen, vergeleken met de overstapkosten die ze ervaren als ze van analoge naar digitale kabel overstappen:

307. Voor alternatieve omroeptransmissieplatforms moeten eindgebruikers met meer dan één televisietoestel een extra settopbox aanschaffen (en in bepaalde gevallen ook een extra abonnement), om deze toestellen te kunnen gebruiken.¹⁶⁰ In het geval van digitale kabel blijft het analoge signaal behouden en kunnen afnemers (als voorheen bij analoge kabel) zonder meer een tweede en derde toestel gebruiken. Alleen indien op deze extra toestellen digitale ontvangst gewenst is, moeten eindgebruikers ook bij digitale kabel extra settopboxen aanschaffen.

308. Daarnaast is het zo dat eindgebruikers die van analoge kabel naar digitale kabel overstappen niet van leverancier veranderen; het kabelbedrijf dat de analoge rtv-signalen aanbiedt is dezelfde die de digitale rtv-signalen verzorgt. Ook dit leidt tot lagere overstapkosten vergeleken met de situatie waarin eindgebruikers niet alleen van platform maar ook van leverancier veranderen. Enkele respondenten (waaronder Ziggo en UPC) geven aan dat alternatieve omroeptransmissieplatforms opzegservices aanbieden, waardoor deze overstapkosten verminderen. Andere respondenten (waaronder CAIW en Tele2) benadrukken evenwel dat de overstap naar andere leveranciers kosten met zich meebrengt, bijvoorbeeld doordat de eindgebruiker hecht aan de precieze samenstelling van

¹⁵⁸ Gelet op de (nu al) grote groei van digitale TV, in combinatie met toenemende kwaliteit en functionaliteiten, verwacht TNO dat het aantal huishoudens met digitale TV over enkele jaren boven de 50% zal liggen en dat digitale TV de standaard is, in plaats van analoge TV (*Verkenning wederverkoopverplichting kabelexploitanten*, augustus 2007).

¹⁵⁹ Lexonomics, *In welke mate disciplineren alternatieve televisieplatformen retailtarieven van kabelbedrijven?*, juli 2007.

¹⁶⁰ Een Nederlands huishouden beschikt gemiddeld volgens Stichting KijkOnderzoek over 1,7 televisietoestellen. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat eind 2007 ongeveer 47% van de huishoudens één televisie heeft, ongeveer 38% twee televisies, 10% drie televisies en 3% vier of meer toestellen. Ongeveer 2% van de huishoudens heeft geen televisietoestel. Uit ander afnemersonderzoek (Heliview ICT monitor Q4 2007) blijkt dat ongeveer 50% van de Nederlandse huishoudens één televisie heeft en 48% van de huishoudens 2 of meer televisies. Deze cijfers komen redelijk met elkaar overeen.

het programmapakket en de bewezen betrouwbaarheid van de infrastructuur. Ten slotte hebben kabelbedrijven al een klantrelatie met eindgebruikers op het gebied van televisiediensten, en is het voor hen gemakkelijker om afnemers naar digitale kabel 'toe te leiden' in plaats van naar een alternatief digitaal platform. Onderzoek door Heliview bevestigt dat er een sterkere voorkeur is van eindgebruikers om digitale televisie via de kabel af te nemen.¹⁶¹

Subconclusie

309. De overstapkosten van de levering van analoge rtv-signalen naar de levering van digitale rtv-signalen zijn vergelijkbaar voor de verschillende platforms. Het omroeptransmissieplatform van CAIW kent twee relatieve voordelen waardoor overstapkosten naar CAIW in principe lager (kunnen) zijn. Bij CAIW hoeven eindgebruikers voor de levering van (analoge) rtv-signalen op meerdere televisietoestellen geen extra settopbox te kopen, daarbij heeft CAIW al een klantrelatie met de meeste eindgebruikers. Hierdoor zijn de (gepercipieerde) meerkosten van digitale televisie bij CAIW lager.¹⁶² Gezien het feit dat CAIW evenwel de duurste aanbieder is, oordeelt het college dat deze twee relatieve voordelen er niet toe leiden dat op basis van overstapkosten geoordeeld zou moeten worden dat er afzonderlijke relevante markten bestaan.

Is de dekking van de verschillende omroeptransmissieplatforms vergelijkbaar?

310. Tot slot is de vraag of de verschillende omroeptransmissieplatforms wat betreft geografische dekking een substituuft vormen. Naarmate de overlap in geografische dekking groter is zijn de verschillende omroeptransmissieplatforms beter substitueerbaar.

311. De omroeptransmissieplatforms verschillen in hun geografische dekking. Enerzijds opereren satellietnetwerken, DVB-T en DSL op een meer landelijk niveau (alhoewel geen van deze omroeptransmissieplatforms de dekking van de gezamenlijke kabelbedrijven heeft), terwijl het verzorgingsgebied van CAIW en glasvezel zich tot een deel van Nederland (soms zelfs één gemeente) beperkt. Anderzijds is de gezamenlijke geografische dekking van alle kabelnetwerken beter dan van de overige omroeptransmissieplatforms (95-100%, zie Annex 1).

312. DVB-T, FttH en DSL-IPTV kennen beperkingen in de dekking, die in elk geval voor FttH en DSL-IPTV in de komende reguleringsperiode niet volledig zullen zijn opgelost.¹⁶³ Ook voor DVB-T is het de vraag of dezelfde dekking als 'de kabel' kan worden gehaald. KPN geeft aan dat ze met DVB-T 75% van de huishoudens kan bereiken via een 'in house' antenne.¹⁶⁴ Tot slot heeft satelliet weliswaar een landelijke footprint, maar wordt beperkt tot 60-70% door voorwaarden voor goede satellietontvangst (vrij 'zicht' op de satelliet).

¹⁶¹ Heliview, 68% van de eindgebruikers die plannen hebben om digitale televisie aan te schaffen heeft een voorkeur voor de kabel. De andere omroeptransmissieplatforms worden in gelijke mate genoemd.

¹⁶² Uit Figuur 4 en Figuur 5 blijkt immers dat het digitale aanbod van CAIW in verhouding tot haar concurrenten duurder is.

¹⁶³ KPN zal in de komende jaren haar Next Generation Network uitrollen waardoor de dekking van IPTV over VDSL of FttH verbeterd zal worden. Op dit moment is nog niet volledig bekend in welke gebieden KPN Haar dienstverlening zal verplaatsen naar FttC en in welke gebieden naar FttH. KPN heeft ook zelf aangegeven nog geen definitieve keuze gemaakt te hebben. FttH – een volledig substituuft voor het kabelnetwerk van CAIW – zal naar verwachting aan het einde van de reguleringsperiode een dekking kennen van circa 8% van de huishoudens. Bron: Booz Allen Hamilton, *De toekomstige rol van kabel bij de realisatie van het Digitale Huis in Europa*, in opdracht van LibertyGlobal, 2006, blz. 20.

¹⁶⁴ KPN, Kwartaalcijfers Q2 2008 en persbericht, 23 juli 2008.

Subconclusie

313. CAIW heeft in haar verzorgingsgebied een betere dekking dan haar concurrenten. De beperkingen in geografische dekking van de verschillende omroeptransmissieplatforms zijn naar oordeel van het college dermate gering dat deze geen indicatie vormen dat sprake is van een afzonderlijke relevante markt.

Conclusie

314. Op basis van bovenstaande bevindingen komt het college tot de conclusie dat een brede afbakening op zijn plaats is, waarbij de levering van rtv-signalen en toegang tot kabelnetwerken, satellietnetwerken, digitale ether (DVB-T), DSL en glasvezel tot dezelfde relevante markt behoren. Het college sluit hiermee aan bij de afbakening door de Europese Commissie.¹⁶⁵ De levering van vrij toegankelijke rtv-signalen vormt geen onderdeel van de relevante markt. Het college komt tot deze brede afbakening doordat hij, bij de afwezigheid van en SSNIP-test, prospectief gezien waarde hecht aan de (toenemende) substitueerbaarheid van de verschillende omroeptransmissieplatforms op basis van functionele kenmerken. Het college is derhalve van mening dat de brede marktabakening recht doet aan de transitie van analoge naar digitale doorgifte van rtv-signalen. Het college weegt hierbij met name mee dat in de praktijk ook daadwerkelijk overstap plaatsvindt tussen de verschillende omroeptransmissieplatforms.

315. De meeste betrokkenen (waaronder UPC, Ziggo, CAIW, Cogas en [VERTROUWELIJK]) gaven in hun reacties op de vragenlijst van het college aan het eens te zijn met de hypothese dat de retail omroepmarkt de omroeptransmissieplatforms kabel, satelliet, digitale ether, DSL-IPTV en glasvezel bevat. Tele2 gaf echter aan dat de andere platforms geen volledig substituut vormen voor dat van CAIW op de retailmarkt.

316. Het college onderkent dat de verschillende omroeptransmissieplatforms minder concurrentiedruk op elkaar uitoefenen wanneer wordt gekeken naar de huidige prijsstelling, de functionele kenmerken en overstapkosten. De kabelnetwerken lijken vanuit die perspectieven een aparte positie in te nemen. Naar het oordeel van het college dienen deze perspectieven te worden meegenomen in de dominantieanalyse waarin het college beoordeelt in hoeverre kabelbedrijven, waaronder CAIW, zich onafhankelijk kunnen gedragen van de andere omroeptransmissieplatforms.

6.1.6 Bundelmarkt voor triple play

317. In deze paragraaf onderzoekt het college of er een aparte bundelmarkt is voor de triple play bundel van rtv-signalen, breedbandinternettoegang en vaste telefonie. Het college zal concluderen dat dit in de komende reguleringsperiode nog geen aparte markt is.

318. Een relevante ontwikkeling is de groei van vraag naar en aanbod van bundels van producten. De dynamiek op een markt voor bundels kan anders zijn dan de dynamiek op een markt voor de individuele producten uit die bundel. Een bundel kan gedefinieerd worden als een gezamenlijk aanbod

¹⁶⁵ "Furthermore, several Commission decisions have defined an overall market comprising all the means of broadcasting pay TV. The market survey tends to confirm that a more detailed breakdown is not necessary, particularly in view of the growing convergence of different platforms in terms of content, despite the technical differences between them." Case COMP/M.4504 – SFR/Télé 2 France, C(2007)3443, 18/07/2007.

van economisch gezien aparte, maar complementaire producten door één leverancier.¹⁶⁶ In onderstaande analyse wordt een bundel gedefinieerd als het gezamenlijk aanbieden van individuele diensten met een pakketprijs voor deze bundel.

319. In de marktanalysebesluiten van 2005/2006 is uitgegaan van relevante productmarkten voor individuele diensten: productmarkten voor vaste telefonie, een productmarkt voor breedbandinternettoegang, een productmarkt voor mobiele telefonie en productmarkten voor rtv-diensten. Bundels worden echter ontegenzeggelijk belangrijker. Daarom is het van belang om te beoordelen of sprake is van één of meerdere aparte relevante bundelmarkten in plaats van, of naast, de individuele productmarkten.

320. Het onderzoeksbureau EIM heeft een aantal metingen gedaan naar de afname van bundels door huishoudens. Ook kan het college op basis van de gegevens uit de SMM de mate van bundeling vaststellen. Op grond van deze twee bronnen komt het college tot het volgende overzicht van de afname van bundels met rtv-signalen (Tabel 9).

Product-combinatie ¹⁶⁷	Q4 2006		Q2 2007		Q4 2007	
	Percentage huishoudens dat bij één aanbieder afneemt	Percentage huishoudens dat pakketprijs betaalt	Percentage huishoudens dat bij één aanbieder afneemt	Percentage huishoudens dat pakketprijs betaalt*	Percentage huishoudens dat bij één aanbieder afneemt	Percentage huishoudens dat pakketprijs betaalt*
rtv + bb	30%	5%	31%	5%	34%	5%
rtv + vt	14%	1%	19%	1%	22%	2%
rtv + vt + bb	11%	7%	16%	11%	20%	13%
rtv + mt	2%	-	1%	-	2%	-
rtv + vt + mt	1%	-	1%	-	1%	-
rtv + mt + bb	1%	-	1%	-	1%	-
rtv + vt + mt + bb	1%	-	1%	-	1%	-

* schatting

Tabel 9: De afname van bundels.¹⁶⁸

321. Het college concludeert op basis van Tabel 9 dat de er een sterke groei is van de afzet van bundels. Vanuit het perspectief van rtv-signalen komt de bundel met breedbandinternettoegang het

¹⁶⁶ OPTA, EAT Regulatory policy note, no. 5, *The bundle the market?*, Augustus 2007. Aanbeveling pag. 15, voetnoot 19.

¹⁶⁷ bb = breedbandinternettoegang, vt = vaste telefonie, mt = mobiele telefonie. Door de gehanteerde definities van EIM bij deze meting zit er overlap in het rtv + bb percentage en het rtv + vt + bb percentage. Voor Q4 2006 houdt dit in dat de 30% afname van rtv + bb van één aanbieder, de 11% afname van rtv + vt + bb bevat.

¹⁶⁸ Berekeningen op basis van gegevens uit structurele monitor markten (zie www.opta.nl) en EIM (Consumentenonderzoek afname van gebundelde communicatieproducten in Nederland, 3e meting, maart 2007, tabellen 3 en 6, te vinden op www.opta.nl). Cijfers over aantal particuliere huishoudens op www.cbs.nl (bij berekening van Q2 is uitgegaan van gemiddeld aantal huishoudens 2006/2007). De structurele monitor omvat niet alle aanbieders en is daarom een lichte onderschatting van het aantal afgenomen bundels.

meest voor, maar er is een sterkere groei van de bundels van rtv-signalen, breedbandinternettoegang en vaste telefonie (triple play bundel). Dit komt ook overeen met het beeld van het college dat kabelbedrijven zich op dit moment meer focussen op de triple play bundel. Er is dus voldoende reden om te onderzoeken of sprake is van een bundelmarkt, naast de markt voor individuele producten.

322. Het college zal zich in de analyse hieronder focussen op de triple play bundel van rtv, breedbandinternettoegang en telefonie. Dit is weliswaar niet de meest voorkomende bundel van omroepdiensten met een of meerdere andere producten, maar uit bovenstaande tabel blijkt dat het merendeel van de afnemers van juist die bundel een pakketprijs betaalt. Het college is daarom van mening dat hiermee deze bundel het meest relevant is.

323. Uit Tabel 9 blijkt dat eind 2007 minimaal 20 procent van alle huishoudens een triple play bundel afneemt van één aanbieder. Dit aandeel is over de laatste drie jaar aanzienlijk gegroeid, van 2% eind 2004 (niet in tabel); tot 20% eind 2007. Een deel van deze huishoudens betaalt een pakketprijs voor de triple play bundel. Ook dit aandeel is over de laatste drie jaar gegroeid, van een kleine 1% eind 2004 (niet in tabel) tot naar schatting 13% eind 2007.¹⁶⁹

324. Bij de beoordeling van de vraag of een triple play bundel een aparte relevante markt vormt, dient te worden ingeschat of de prijzen van de aparte diensten voldoende prijs uitoefenen op de bundelprijs. Deze benadering sluit aan bij wat de Europese Commissie in de aanbeveling zegt over de bundelmarkten [NB vertaling door het college]:

“Wanneer in aanwezigheid van een kleine, maar significante duurzame prijsverhoging er bewijs is dat een voldoende aantal eindgebruikers de bundel zou ‘ontbundelen’ en de afzonderlijke producten uit de bundel afzonderlijk zou verwerven kan geconcludeerd worden dat de afzonderlijke producten elk een relevante markt vormen en niet de bundel.”¹⁷⁰

325. Om dit te beoordelen, gebruikt het college een aantal verschillende indicatoren om in te schatten of veel afnemers in reactie op een prijsstijging van de bundel zullen overstappen op losse diensten.¹⁷¹ De OPTA EAT paper en een rapport van Europe Economics voor de Europese Unie geven aan dat de volgende factoren een indicatie kunnen zijn voor het bestaan of de afwezigheid van een bundelmarkt.^{172 173}

¹⁶⁹ Het college vraagt in zijn monitor geen gegevens over welk deel van die eindgebruikers een pakketprijs betaalt, maar gaat er van uit dat dit rond het percentage is dat uit het EIM onderzoek voor 2006 blijkt, zal liggen. Het college gaat er van uit dat het percentage uit het EIM onderzoek de feitelijke situatie zal benaderen omdat er in tegenstelling tot 2005 en 2006 in 2007 geen bundelkorting meer werd gegeven voor eindgebruikers die Digitenne afnamen in combinatie met telefonie en/of breedband van KPN.

¹⁷⁰ Nieuwe aanbeveling, paragraaf 3.2.

¹⁷¹ Niet alle indicatoren behoeven dezelfde uitkomst te geven om tot een conclusie te kunnen komen of al dan niet sprake is van een bundelmarkt.

¹⁷² OPTA, EAT, Regulatory Policy Note 5: *The bundle the market?*, augustus 2007.

¹⁷³ Europe Economics, *Market Definition in the Media Sector – Economic Issues*, Rapport voor de Europese Commissie, DG Mededinging, november 2002.

- 1) Het verschil (gecorrigeerd voor kwaliteitsverschillen) tussen de bundelprijs en de som van de prijs van de losse elementen van de bundel. Hoe groter dit prijsverschil, hoe minder waarschijnlijk dat veel afnemers bij een verhoging van de bundelprijs zullen overstappen naar de afname van aparte diensten. Een groot prijsverschil kan dan ook een indicatie zijn voor het bestaan van een bundelmarkt.
- 2) De kosten die afnemers hebben als ze overstappen op de aankoop van aparte diensten in plaats de bundel. Indien deze kosten hoog zijn ten opzichte van de bundelprijs, dan wijst dit op het bestaan van een aparte bundelmarkt.
- 3) Verder wijzen ontwikkelingen in marktaandeelen voor de aparte diensten die substantieel verschillend zijn van de ontwikkeling van marktaandeelen voor de bundel op het ontbreken van een aparte bundelmarkt.
- 4) De vraag of alle afnemers een vergelijkbare waarde hechten aan de producten in de bundel. Indien een deel van de afnemers meer waarde hecht aan bijvoorbeeld TV en een deel van de afnemers aan breedbandinternettoegang, dan is het aannemelijk dat ze elk eerder overstappen op de afname van de aparte diensten bij een verhoging van de bundelprijs. Dit is een indicatie dat er geen sprake is van een aparte bundelmarkt.

326. Het college zal hieronder de in randnummer 325 genoemde indicatoren analyseren voor de triple play bundel.

Het verschil tussen bundelprijs en de losse diensten

327. Het college geeft in Tabel 10 een overzicht van de prijzen van triple play bundels via de grootste kabelnetwerken en DSL-IPTV. Via satelliet wordt geen triple play bundel aangeboden en de dekking van glasvezelnetwerken is zo beperkt dat deze buiten beschouwing worden gelaten.

Aanbieder	Producten	Triple play bundeld	rtv ¹⁷⁴	bb	vt	Bunde Ivoordeel
UPC ¹⁷⁵	Royaal DVR/24/Avond& weekend	€63,-	€13,-	€50,-	€12,-	€12,-
	Royaal DVR/10/Onbeperkt	€45,-	€13,-	€30,-	€15,-	€13,-
	Royaal/16/Standaard	€49,-	€9,-	€40,-	€9,-	€9,-
Ziggo ¹⁷⁶	Alles-in-1 Basis	€39,95	€19,22	€16,63	€8,29	€4,19
	Alles-in-1 Plus	€49,95	€19,22	€24,96	€8,29	€2,52

¹⁷⁴ Bij de kabelbedrijven geldt dat de bundel van rtv-signalen, breedbandinternettoegang en vaste telefonie altijd ook het uitgebreide combinatiepakket (het digitale 'standaardpakket') omvat.

¹⁷⁵ Voor UPC geldt dat er 27 verschillende bundels zijn waarbij de korting varieert van €9,- tot €13,-. Het college heeft daarom 3 verschillende bundels als voorbeeld opgenomen.

¹⁷⁶ Bij Ziggo is het geboden bandbreedte van breedbandinternettoegang in de bundel afwijkend (hoger) dan de afzonderlijke producten. Het college heeft de goedkoopste bundel vergeleken met het goedkoopste internetaanbod. De prijzen zijn het maandtarief voor een periode van 12 maanden (dat wil zeggen: inclusief eenmalige kosten).

	Alles-in-1 Extra	€64,95	€19,22	€39,96	€8,29	€2,52
CAIW	CAIWAY totaal	€67,54	€26,82 ¹⁷⁷	€36,98 ¹⁷⁸	€5,- ¹⁷⁹	€2,51
DELTA	Geen bundelprijs voor triple play bundel					
KPN	Internet en tv	€25,-	€6,95	€25,-	n.v.t.	€6,95
	InternetPlusBellen Extra + interactieve TV	€60,-	€9,95	€35,-	€15,-	€0,-
Tele2		€34,95	-	€19,95	-	onbekend

Tabel 10: Overzicht van maandtarieven voor triple play pakketten en aparte diensten en kleinere bundels.

328. Het vaststellen van een verschil tussen de bundelprijs voor een triple play pakket en de afzonderlijke diensten wordt echter bemoeilijkt omdat niet alle aanbieders de producten ook afzonderlijk aanbieden.¹⁸⁰ Het college kan dan ook niet altijd goed achterhalen wat de gehanteerde 'bundelkortingen' zijn. Het college constateert dat er bundelkortingen gehanteerd worden die tussen €2,50 en €13,- liggen. De bundelkortingen die bij CAIW worden gegeven zijn in verhouding tot die bij UPC laag. Het college constateert tevens dat het aantal klanten dat bij kabelbedrijven een bundel van rtv-signalen en breedbandinternettoegang afneemt, of een bundel van rtv-signalen of vaste telefonie daalt. Bij KPN en Tele2 is dit niet herkenbaar.

329. Op basis van het prijsvoordeel en de stijging in de afzet van triple play bundels bij kabelbedrijven constateert het college dat er enige indicatie is dat er sprake kan zijn van een bundelmarkt.

Overstapkosten

330. Een factor die ook zou kunnen wijzen op het bestaan van een aparte bundelmarkt is de kosten die afnemers hebben als ze overstappen op aparte diensten in plaats van de bundel. Indien deze kosten hoog zijn ten opzichte van de bundelprijs, dan wijst dit op een aparte bundelmarkt. Wanneer een overstap op de afzonderlijke producten hoge kosten met zich brengt zal een eindgebruiker immers niet snel in reactie op een kleine, maar significante duurzame prijsverhoging van de bundel overstappen op de afzonderlijke producten. Naast een eventueel bundelvoordeel zoals hierboven behandeld, ziet het college geen specifieke overstapkosten die het gevolg zijn van een overstap van de bundel naar de afzonderlijke producten. De eventuele overstapkosten zijn vergelijkbaar met de overstapkosten tussen aparte diensten en zijn daarom niet specifiek voor de bundel. Ontbundelingskosten geven daarom geen indicatie dat er een aparte relevante markt voor de triple play bundel bestaat.

¹⁷⁷ CAIWAY Basic + Delight + digitale ontvanger van €59,-.

¹⁷⁸ CAIWAY Internet Super inclusief activeringskosten.

¹⁷⁹ VOIP-First exclusief activeringskosten. Door bundeling met Internet zitten deze in de prijs van het internetaanbod verdisconteerd.

¹⁸⁰ Op kabelnetwerken is geen aparte telefonie en breedbandinternettoegang te verkrijgen. Deze diensten worden alleen in combinatie met rtv verkocht. Voor Tele2 geldt dat IPTV niet als afzonderlijk product verkocht wordt. En ten slotte geldt bij KPN dat IPTV in een bundel wordt verkocht met internetplusbellen, terwijl VoB niet als apart product verkrijgbaar is.

Ontwikkeling marktaandeel

331. Indien sprake is van een bundelmarkt, zullen afnemers bij een relatieve prijsverhoging voor de alle diensten in de bundel overstappen naar een andere aanbieder en niet op losse diensten bij verschillende aanbieders. In het geval er een bundelmarkt bestaat, zal naar verwachting een symmetrische ontwikkeling van marktaandelen, gemeten op elementen van de bundel waarneembaar zijn. Ook zullen naar verwachting de marktaandelen voor de elementen van de bundel vergelijkbaar zijn. In de praktijk ontwikkelen de aantallen aansluitingen van KPN en de kabelbedrijven voor de levering van rtv-signalen, breedbandinternettoegang en vaste telefonie zich nog in een verschillend tempo (zie Figuur 6).

[FIGUUR 6 IS VERTROUWELIJK]

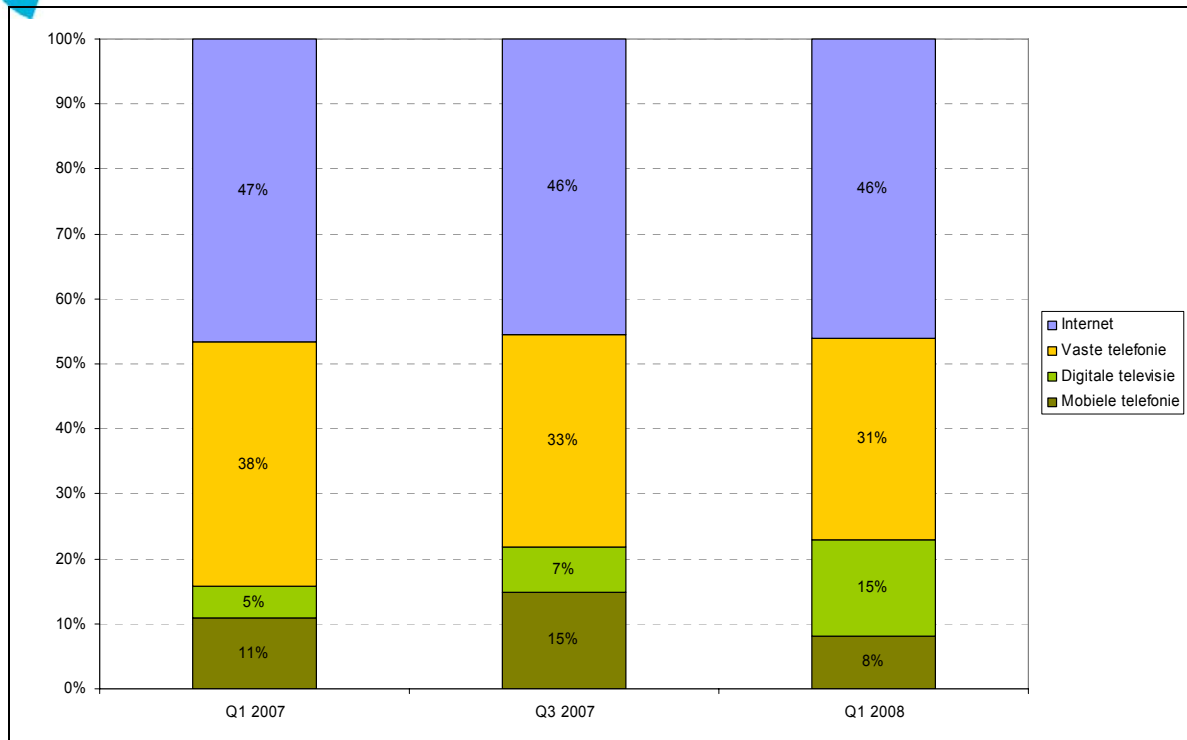
Figuur 6: Ontwikkeling aansluitingen rtv-signalen, breedbandinternettoegang en vaste telefonie.

332. Uit Figuur 6 blijkt dat het aantal aansluitingen gebruikt voor breedband internettoegang bij zowel de kabelbedrijven als KPN stijgen. Voor vaste telefonie daalt het aantal aansluitingen bij KPN harder dan het aantal aansluitingen bij de kabelbedrijven. Het college onderkent dat de marktaandelen op termijn wel naar elkaar lijken toe te groeien. Het college ziet in de marktaandelen dan ook een indicatie dat er in de toekomst een bundelmarkt voor triple play bundels kan ontstaan.

Afnemersvoorkeuren

333. De vierde en laatste indicator uit randnummer 325 gaat in op de voorkeuren (betalingsbereidheid) van afnemers voor de producten in de bundel.

334. Uit afnemersonderzoek van Heliview blijkt ook dat een van de belangrijke redenen om nog geen Multiplay abonnement te hebben is omdat de eindgebruiker eigenlijk geen interesse heeft in één van de afzonderlijke producten. De belangrijkste producten waarvoor eindgebruikers aangaven geen interesse te hebben waren internet, mobiele telefonie en vast telefonie. Uit het onderzoek blijkt ten slotte ook dat aan de producten digitale televisie, vaste telefonie en breedband internettoegang een verschillend belang wordt gehecht (zie Figuur 7).



Figuur 7: Belangrijkste product binnen huishouden.¹⁸¹

335. Het college schat in dat er een groep afnemers is die de verschillende producten (rtv-signalen, breedbandinternettoegang en telefonie) ongeveer gelijk zal waarderen. Deze groep heeft zowel behoefte aan rtv-signalen, als aan telefonie en breedbandinternettoegang en zal bij een verhoging van het tarief van de bundel overstappen op losse producten. Uit bovenstaande blijkt echter ook dat er een groep afnemers is die de producten verschillend waardeert (verschillende betalingsbereidheid). Deze groep zou in geval van een prijsstijging van de triple play bundel besluiten om één van de producten niet meer af te nemen. Zo wordt bijvoorbeeld de levering van digitale rtv-signalen minder vaak genoemd als belangrijkste product binnen een huishouden. Digitale rtv-signalen maken altijd deel uit van de triple play bundel. Deze groep zou de triple play bundel mogelijk ‘ontbundelen’ door de levering van digitale rtv-signalen te beëindigen. Ook vaste telefonie wordt lager gewaardeerd dan breedbandinternettoegang. Een deel van de eindgebruikers zou bijvoorbeeld kunnen overstappen van de triple play bundel naar een bundel met mobiele telefonie.

336. Het college concludeert dat de verschillen in afnemersvoorkeuren vooralsnog wijzen op de afwezigheid van een bundelmarkt.

Conclusie over een relevante bundelmarkt

337. Het college concludeert op basis van het bovenstaande dat er aanwijzingen zijn die wijzen op een transitie naar een bundelmarkt voor triple play. Dit zijn de bundelkortingen die thans worden gegeven op een triple play bundel en de ontwikkeling in marktaandeel. Evenwel zijn er ook aanwijzingen die er op duiden dat er op dit moment nog geen sprake is van een aparte markt voor de triple play bundel. Dit zijn verschillen in waardering voor de verschillende producten in de triple play

¹⁸¹ Heliview, *ICT Consumer Monitor, Markttrends Multi play Q1 2008*, mei 2008.

bundel en de afwezigheid van overstapkosten voor het overstappen op de afzonderlijke producten. Het college is van oordeel dat er onvoldoende indicatie is dat er in de komende reguleringsperiode een afzonderlijke markt voor triple play is. Gezien de onderkende transitie naar een triple play markt zal het college in de dominantieanalyse en bij de beoordeling van de passendheid van verplichtingen deze beweging meewegen.

338. De conclusie is ook in lijn met de Aanbeveling van de Commissie, waar wordt gewezen op het vroege stadium van ontwikkeling: *“Hence the bundle may become the relevant product market. While certain bundles are well established (voice and SMS on mobile), others are at an earlier stage of development such as bundles of television and internet. If, in the presence of a small but significant non-transitory increase in price there is evidence that a sufficient number of customers would “unpick” the bundle and obtain the service elements of the bundle separately, then it can be concluded that the service elements constitute the relevant markets in their own right and not the bundle.”*¹⁸²

6.1.7 Conclusie over de relevante productmarkt

339. De relevante retail productmarkt is de markt voor de levering van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform via kabelnetwerken, satellietnetwerken, DVB-T, DSL en glasvezel. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen analoge en digitale doorgifte en de verschillende typen rtv-signalen. Er is geen bundelmarkt voor bundels van rtv-signalen met breedbandinternettoegang en/of vaste telefonie.

6.2 De relevante geografische markt

340. In deze paragraaf bepaalt het college de relevante geografische markt. De bepaling van de geografische markt omvat een analyse van de overeenkomsten of homogeniteit van de concurrentievoorwaarden in de verschillende gebieden.

341. In de richtsnoeren merkt de Commissie reeds op dat omschrijving van de geografische relevante markt traditioneel plaats vindt op basis van twee hoofdcriteria, namelijk het gebied dat door een netwerk wordt bestreken en het bestaan van wettelijke en andere regelgevingsinstrumenten. Een afbakening naar het dekkinggebied van een netwerk ligt ook voor de hand omdat sprake is van netwerkgebonden diensten op een vaste locatie: een eindgebruiker kan in reactie op een prijsverhoging immers niet substitueren door het afnemen van een dienst in een ander geografische gebied. Daarbij kan een individuele huishouden op geen enkele wijze kiezen uit twee of meer kabelbedrijven, maar is deze altijd gebonden aan het kabelbedrijf dat in de desbetreffende gemeente zijn diensten aanbiedt.

342. De geografische marktafbakening wijkt in onderhavig besluit af van die bij veel andere netwerksectoren. In de meeste netwerksectoren is sprake van een nationale markt, omdat de infrastructuur heel Nederland dekt en de marktpartijen zich met hun propositie op heel Nederland richten. Voor de omroepmarkt ligt een nationale markt veel minder voor de hand. Enerzijds is de infrastructuur van satellietnetwerken, DVB-T, DSL en glasvezel wel min of meer landelijk en hebben de aanbieders van deze omroeptransmissieplatforms een landelijke propositie. Anderzijds beperken

¹⁸² Toelichting op de aanbeveling, paragraaf 3.2.

de verzorgingsgebieden van kabelbedrijven zich tot delen van Nederland en soms zelfs tot een individuele gemeente.

343. Zoals in randnummer 47 aangegeven voert het college deze marktanalyse uit teneinde vast te kunnen stellen of CAIW beschikt over AMM op de markt voor de levering van rtv-signalen en toegang tot haar omroeptransmissieplatform. De analyse dient dan ook vast te stellen van welke producten en aanbieders CAIW concurrentie ondervindt zodat het relevante startpunt voor afbakening van de geografische markt het dekkingsgebied van het kabelnetwerk van CAIW is. De relevante geografische markt dient naar oordeel van het college groter te worden afgebakend, bijvoorbeeld nationaal, wanneer concurrentiedruk van alternatieve (landelijke) platforms zo groot is geworden dat CAIW andere kabelbedrijven indirect disciplineert en vice versa.

344. In de analyse van de geografische marktafbakening kijkt het college prospectief naar de manier waarop het aanbod van en de vraag naar producten zich in de komende reguleringsperiode zal ontwikkelen. Het college behandelt daarbij de volgende vragen:

- Verschillen geografische gebieden van elkaar in de aard en de kenmerken van de doorgifte van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform?
- Verschillen de te onderscheiden geografische gebieden in marktaandelen?
- Verschillen de te onderscheiden geografische gebieden in prijs?

345. Het college zal in deze paragraaf concluderen dat een smalle afbakening op zijn plaats is, waarbij de geografische markt de omvang heeft van het verzorgingsgebied van CAIW.

Verschillen gebieden van elkaar in aard en kenmerken van de levering van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform?

346. Bij de analyse van de aard en kenmerken van de doorgifte van rtv-signalen komt een onderscheid naar voren tussen kabelnetwerken en de meeste andere omroeptransmissieplatforms. De aanbieders van satellietnetwerken, DVB-T en DSL-IPTV hanteren voor de levering van rtv-signalen een landelijke propositie. Dit betekent dat de aard en de kenmerken van de levering van rtv-signalen in heel Nederland gelijk is. Daarentegen richten de kabelbedrijven (en lokale glasvezelinitiatieven) zich op hun individuele verzorgingsgebieden.

347. Kabelbedrijven verschillen van elkaar in hun aanbod van de levering van rtv-signalen. Elk kabelbedrijf hanteert haar eigen strategie. Een aantal streeft ernaar om zo goedkoop mogelijk een zo compleet mogelijk standaardpakket door te geven. De grotere kabelbedrijven concentreren zich daarentegen juist op de ontwikkeling van nieuwe producten en ontwikkelen een strategie gebaseerd op meer digitale diensten en een triple-play aanbod. Daartoe hebben zij ook hun netwerken gemoderniseerd en veelal geschikt gemaakt tweewegverkeer. Dit heeft ook tot gevolg dat de kosten van de netwerken in toenemende mate zullen verschillen. Met name de grotere kabelmaatschappijen hebben gemeentelijke netten opgekocht teneinde hun geografische bereik uit te breiden.

348. De verschillen in strategie tussen kabelbedrijven wijzen er op dat in hun verzorgingsgebieden in enige mate afwijkende concurrentievoorwaarden heersen.

Verschillen gebieden van elkaar in marktaandelen?

349. De marktaandelen van de kabelbedrijven in hun eigen verzorgingsgebied verschillen van elkaar. Eind 2007 liep het marktaandeel uiteen van [70-80%] voor UPC tot [90-95%] voor Multikabel. Ook vertonen de kabelbedrijven in hun eigen verzorgingsgebied een verschillende ontwikkeling van hun marktaandeel. Zo is het marktaandeel van CAIW tussen eind 2006 en eind 2007 [VERTROUWELIJK] teruggelopen, tegenover een [VERTROUWELIJK] daling bij Multikabel. Kabelbedrijven concurreren niet direct met elkaar. Dit impliceert dat de kabelbedrijven niet in alle verzorgingsgebieden even veel marktaandeel verliezen aan alternatieve omroeptransmissieplatforms. Het college ziet dit bevestigd in de cijfers over de geografische verdeling van Digitenne. Hieruit blijkt dat Digitenne in het verzorgingsgebied van UPC een marktaandeel van [5-10%] heeft, in het verzorgingsgebied van Ziggo [5-10%], in het verzorgingsgebied van DELTA [0-5%] en in het verzorgingsgebied van CAIW [0-5%].

350. Uit onderzoek van Synovate blijkt dat er ongeveer 2% verschil in marktaandeel is van Digitenne tussen het verzorgingsgebied van UPC en het verzorgingsgebied van Ziggo. Voor satelliet blijkt uit het onderzoek een vergelijkbaar verschil tussen deze verzorgingsgebieden.¹⁸³ DSL-IPTV is thans nog zo klein in omvang dat over de verdeling van marktaandeel per verzorgingsgebied van de verschillende kabelbedrijven geen relevante gegevens beschikbaar zijn. Ten slotte geldt dat glasvezelnetwerken slechts in een zeer beperkt aantal lokale gebieden in Nederland zijn gerealiseerd. Ook hierdoor zijn de concurrentieomstandigheden niet in alle verzorgingsgebieden gelijk. Naar verwachting zal glasvezel ook aan het eind van reguleringsperiode nog steeds een beperkte dekking kennen (zie paragraaf 6.1.5).

351. Ook op basis van de kabelpenetratie op basis van homes passed (aantal abonnees in vergelijking tot het aantal aangesloten huishoudens) constateert het college dat er verschillen zijn in de ontwikkeling van de marktaandelen van de verschillende kabelbedrijven (zie Figuur 8). De verschillen in (de ontwikkeling van) de marktaandelen van kabelbedrijven wijzen er op dat in hun verzorgingsgebieden afwijkende concurrentievoorwaarden heersen.

[FIGUUR 8 IS VERTROUWELIJK]

Figuur 8: Kabelpenetratie per kabelbedrijf op basis van homes passed en actieve aansluitingen. Bron: SMM.

Verschillen gebieden van elkaar in prijsstelling?

352. Ten slotte verschilt de prijsstelling van de verschillende kabelbedrijven van elkaar. De gemiddelde abonneekosten per maand voor digitale televisie lopen begin 2008 uiteen van € 15,65 bij DELTA naar € 20,36 bij UPC. De prijsstijging van analoge kabel tussen 2003 en 2008 loopt uiteen van 30% prijsstijging bij DELTA naar circa 68% prijsstijging bij UPC.

353. De prijsverschillen tussen kabelbedrijven wijzen er op dat in hun verzorgingsgebieden afwijkende concurrentievoorwaarden heersen.

¹⁸³ Synovate, *Digitale Media Monitor 2007*, april 2008.

Conclusie over de relevante geografische markt

354. Het college concludeert op basis van verschillen in strategie, ontwikkeling van marktaandeelen en verschillen in prijsstelling dat er aanleiding is om de relevante markt regionaal af te bakenen naar het verzorgingsgebied van het respectievelijke kabelbedrijf, in dit geval CAIW. Daarbij moet worden opgemerkt dat de concurrentie mogelijk meer nationaal van karakter wordt naarmate de concurrentiedruk van alternatieve infrastructuren met landelijke dekking toeneemt. In beide gevallen is het echter zo dat twee kabelbedrijven niet *direct* met elkaar concurreren om de eindgebruiker.

355. De regionale afbakening wordt onderschreven door verschillende respondenten, waaronder Tele2 en KPN. De meeste kabelbedrijven (waaronder UPC, Ziggo, CAIW en [VERTROUWELIJK]) geven aan dat de markt nationaal zou moeten worden afgebakend.

6.3 Conclusie relevante markt

356. Het college concludeert dat de relevante markt het leveren van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform in het verzorgingsgebied van CAIW is. De relevante markt omvat zowel het omroeptransmissieplatform van CAIW als de omroeptransmissieplatforms satelliet, DVB-T, DSL-IPTV en glasvezelnetwerken. De relevante productmarkt omvat de levering van de verschillende typen rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform, al dan niet geleverd in een bundel. Het college concludeert dat een nader onderscheid naar de levering van analoge of digitale rtv-signalen geen recht doet aan de transitiefase waarin de markt zich bevindt. Vrij toegankelijke rtv-signalen vormen een afzonderlijke markt, die het college in het vervolg van de analyse buiten beschouwing laat. Het college sluit hiermee aan bij de afbakening door de Commissie die het volgende over de retail omroepmarkt opmerkte in de toelichting bij de aanbeveling.

Op retailniveau wordt de markt gekarakteriseerd als het verzorgen van radio- en televisieomroepdiensten en behelst zowel vrije etherdistributie als betaal radio- en televisieomroepdiensten, evenals de betaal(transmissie)platforms en het verzorgen van interactieve radio- en televisiediensten.

357. Het college zal in het volgende hoofdstuk de concurrentiesituatie op de afgebakende retail omroepmarkt onderzoeken teneinde vast te kunnen stellen of sprake is van effectieve concurrentie en indien dat niet het geval is, of CAIW beschikt over AMM.

7 Dominantieanalyse retail omroepmarkt

7.1 Inleiding en samenvatting voorgaande

358. In het vorige hoofdstuk is de retailmarkt voor de levering van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform in het verzorgingsgebied van CAIW (hierna: retail omroepmarkt) afgebakend. In dit hoofdstuk worden de voor de retail omroepmarkt relevante criteria voor de dominantiebepaling besproken. Bij de dominantiebepaling gaat het met name om structuurkenmerken van een markt. In hoofdstuk 3 is reeds beschreven op welke wijze en met gebruikmaking van welke uitgangspunten het college invulling geeft aan de dominantieanalyse en het vaststellen van AMM.

1	Afbakening retailmarkt voor de levering van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform (retail omroepmarkt) (H6)
2	Dominantieanalyse retail omroepmarkt (H7)
3	Afbakening wholesalemarkt voor de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op een omroeptransmissieplatform (wholesale omroepmarkt) (H8)
4	Dominantieanalyse wholesale omroepmarkt (H9)
5	Drie criteria toets wholesale omroepmarkt (H10)
6	Analyse potentiële mededingingsproblemen op de wholesale omroepmarkt (H11)
7	Verplichtingen op de wholesale omroepmarkt (H12)
8	Nadere invulling verplichtingen op de wholesale omroepmarkt (H13)
9	Effectentoets verplichtingen (H14)

Tabel 11: Stap 2 in de marktanalyse.

359. Het college wijst er nogmaals op dat het regelgevend kader ziet op de levering van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform, maar niet op de levering van omroephoud, dat wil zeggen de inkoop en bundeling van programmakanalen tot rtv-pakketten (content). De verschillende producten die op de retailmarkt worden aangeboden bevatten (veelal) in het algemeen al deze diensten. In de onderstaande dominantieanalyse wordt de positie van de

verschillende aanbieders van de omroepproducten op de retail omroepmarkt geanalyseerd. De levering van rtv-signalen wordt altijd gebundeld met de toegang tot een omroeptransmissieplatform aangeboden. Daarnaast vindt de levering van de rtv-signalen plaats in een bundel met de omroepinhoud (een rtv-pakket). Om een analyse te kunnen maken van de concurrentiesituatie op de retail omroepmarkt is het daarom niet noodzakelijk een substitutieanalyse te maken voor de levering van rtv-signalen, toegang tot een omroeptransmissieplatform en omroepinhoud afzonderlijk. Uiteindelijk zullen de (eventuele) passende verplichtingen vanzelfsprekend alleen voor de levering van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform gelden, omdat het college niet bevoegd is verplichtingen ten aanzien van omroepinhoud op te leggen.¹⁸⁴

360. Het startpunt voor de dominantieanalyse is de retail omroepmarkt die in hoofdstuk 7 van dit besluit is afgebakend. Dit is de retailmarkt voor het leveren van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform in het verzorgingsgebied van CAIW.

361. In de dominantieanalyse van de retail omroepmarkt zal het de volgende criteria behandelen:

- Marktaandelen
- De controle over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur
- Overstapkosten
- Het ontbreken van kopersmacht die een tegenwicht kan vormen
- Schaalvoordelen
- Breedtevoordelen
- Product-/dienstendiversificatie
- Een sterk ontwikkeld distributie- en verkoopnetwerk
- Verticale integratie
- Potentiële concurrentie
- Grenzen aan expansie

362. De dominantieanalyse levert een bijdrage aan de analyse van de bovenliggende wholesale omroepmarkt. Het opleggen van verplichtingen vereist immers een AMM-positie op de relevante wholesale omroepmarkt *en* een reden om aan te nemen dat een AMM-positie op de retailmarkt aanwezig is (of zou kunnen ontstaan) in de afwezigheid van regulering.¹⁸⁵

363. De analyse van de retail omroepmarkt gebeurt in *afwezigheid* van de huidige regulering van de wholesale omroepmarkt. Op grond van de beoordeling van alle criteria zal het college uiteindelijk tot de conclusie komen dat CAIW (in een situatie zonder wholesaleregulering) in haar verzorgingsgebied over aanmerkelijke marktmacht beschikt op de markt voor de levering van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform.

¹⁸⁴ Het ministerie van Economische van Economische Zaken heeft aangegeven een wetswijziging door te voeren waarbij het college ook bevoegd wordt met betrekking tot de contentcomponent, zie o.a. www.minez.nl brief van Min EZ aan Tweede Kamer d.d. 12 september, kenmerk TP/OT 5053309.

¹⁸⁵ OPTA, Regulatory Policy Note 03, *Imposing Access Obligations*, augustus 2004, blz. 14.

7.2 Marktaandeelen

364. Het marktaandeel wordt vaak gebruikt als indicatie van de marktmacht. Ofschoon een groot marktaandeel op zichzelf niet volstaat als doorslaggevend criterium voor aanmerkelijke marktmacht (een machtspositie), is het onwaarschijnlijk dat een onderneming zonder significant marktaandeel een machtspositie heeft.¹⁸⁶

365. In de beschikkingspraktijk van de Commissie is doorgaans pas sprake van gevaar voor een individuele machtspositie wanneer een onderneming een marktaandeel van meer dan 40% bezit. Bij een lager marktaandeel kan ook al een vermoeden bestaan van een machtspositie, aangezien een machtspositie ook mogelijk is zonder dat de betrokken onderneming een groot marktaandeel heeft. Volgens de jurisprudentie van het Europese Hof vormt een zeer groot marktaandeel — meer dan 50 % — op zichzelf reeds het bewijs van een machtspositie, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Een onderneming met een groot marktaandeel mag geacht worden over aanmerkelijke marktmacht te beschikken — dus over een economische machtspositie te beschikken — wanneer haar marktaandeel over langere tijd stabiel is gebleven. Het feit dat een onderneming met een groot marktaandeel op een bepaalde markt geleidelijk marktaandeel verliest, kan erop wijzen dat de markt concurrerender wordt, maar hoeft niet uit te sluiten dat aanzienlijke marktmacht wordt vastgesteld.

366. Het marktaandeel van CAIW voor de levering van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform in het verzorgingsgebied van CAIW is groot. Het exacte marktaandeel is niet bekend, omdat niet alle omroeptransmissieplatforms (satelliet, DSL-IPTV en glasvezel) cijfers verstrekken per verzorgingsgebied van kabelbedrijven. Het college kan echter op grond van de beschikbare gegevens van Digitenne, afnemersonderzoek en de verhouding tussen actieve en niet-actieve kabelaansluitingen van CAIW een betrouwbare inschatting geven voor de marktaandelen van de verschillende rtv-aanbieders in het verzorgingsgebied van CAIW.

Marktaandeel op regionaal niveau op basis van afzet

367. Om te bepalen wat het marktaandeel van CAIW in haar verzorgingsgebied is analyseert het college de marktverhoudingen op basis van het aantal actieve aansluitingen ten opzichte van het aantal fysieke aansluitingen ('homes passed') op het omroeptransmissieplatform van CAIW (het college noemt dit ook wel de penetratiegraad van CAIW). CAIW levert op dit moment over [80-90%] van haar aansluitingen rtv-signalen en toegang tot haar omroeptransmissieplatform. Dit aandeel is in twee jaar ongeveer [VERTROUWELIJK] gezakt van [90-95%] in het eerste kwartaal van 2006 (zie Figuur 8 in vorig hoofdstuk).

368. Op basis van gegevens over de geografische afzet van Digitenne heeft het college berekend dat het marktaandeel van KPN via DVB-T in het verzorgingsgebied van CAIW [0-5%] is. Over de afzet van rtv-signalen over glasvezelnetwerken heeft het college voor een belangrijk deel gegevens over de geografische spreiding van Hertzinger. Hieruit blijkt dat het marktaandeel van verschillende aanbieders over glasvezel in het verzorgingsgebied van CAIW [0-5%]. Over de geografische spreiding van DSL-IPTV heeft het college onvoldoende cijfers. Het college heeft het landelijk marktaandeel DSL-IPTV (zie randnummer 371) daarom 'normaal' verdeeld over de verzorgingsgebieden van de verschillende kabelbedrijven. In het verzorgingsgebied van CAIW zal dit mogelijk leiden tot een lichte

¹⁸⁶ Richtsnoeren, punt 75.

onderschatting van het marktaandeel van Tele2. Omdat het college het marktaandeel relateert aan de verhouding tussen actieve en inactieve aansluitingen bij CAIW leidt deze verdeling echter alleen tot een lichte overschatting van het marktaandeel van CanalDigitaal. Dit leidt tot de volgende inschatting voor de marktaandelen van partijen in het verzorgingsgebied van CAIW (Tabel 12).

Aanbieder van rtv-signalen	Marktaandeel in CAIW gebied Q1 2008
CAIW	[80-90%]
CanalDigitaal	[10-20%]
KPN	[0-5%]
Tele2	[0-5%]
Verschillende aanbieders via glasvezelnetwerken	[0-5%]

Tabel 12: Marktaandelen in de retailmarkt voor levering van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform in het verzorgingsgebied van CAIW.¹⁸⁷

369. Op grond van trendontwikkeling van de kabelpenetratie (kabelaansluitingen versus homes passed) van CAIW schat het college in dat het marktaandeel van CAIW aan het einde van de reguleringsperiode ongeveer [70-80%] zou kunnen zijn.

Positie op nationaal niveau op basis van afzet

370. Een tweede indicator voor de marktpositie van CAIW is de positie van CAIW op nationaal niveau en de ontwikkelingen in het aandeel van de gezamenlijke kabelbedrijven op nationaal niveau. Zoals het college in paragraaf 6.2 aangaf krijgt de retail omroepmarkt met verdergaande groei mogelijk een meer nationaal karakter. Het college acht het gezamenlijk aandeel van de kabelbedrijven en het aandeel van CAIW op nationaal niveau dan ook een tweede indicator voor het bepalen van de marktpositie van CAIW. Zoals uit Figuur 9 blijkt bedraagt het gezamenlijke aandeel van de kabelbedrijven van alle geleverde rtv abonnementen op nationaal niveau begin 2008 80,4%.¹⁸⁸

[FIGUUR 9 IS VERTROUWELIJK]

Figuur 9: Ontwikkeling (nationaal) marktaandeel per omroeptransmissieplatform.¹⁸⁹

371. Uit de figuur blijkt een sterk asymmetrische marktstructuur: het aandeel van de gezamenlijke kabelbedrijven is veel hoger dan die van de andere omroeptransmissieplatforms. CanalDigitaal

¹⁸⁷ De marktaandelen van de concurrenten van CAIW vormen een lichte overschatting van de concurrentiedruk die CAIW ervaart omdat de marktaandelen zijn gebaseerd op 'homes passed' van CAIW. Dit betekent dat in het marktaandeel van de concurrenten ook aansluitingen zijn opgenomen die buiten het verzorgingsgebied van CAIW vallen, de zogenaamde 'buitengebieden' waar geen kabelaansluitingen zijn gerealiseerd. Gezien de zeer hoge penetratiegraad van de kabelnetwerken 95-100% van de huishoudens is dit echter een zeer klein aantal en is de invloed op de resulterende marktaandelen zeer beperkt.

¹⁸⁸ Hoewel het figuur met aantallen per infrastructuur vertrouwelijk is, publiceert het college op www.opta.nl bij de openbare rapportages van structurele monitoring een figuur waarbij kabel geaggregeerd tegenover de alternatieve infrastructuren geaggregeerd aangeeft dat kabelnetwerken 80,4% van de abonnementen verzorgden eind Q1 2008.

¹⁸⁹ Bron: SMM.

(satelliet) is de grootste concurrent met begin 2008 een landelijk aandeel van [10-20%].¹⁹⁰ Het aandeel van KPN (DVB-T en IPTV) bedraagt landelijk [5-10%], Tele2 (DVB-T en IPTV) heeft op landelijk niveau [0-5%] en de gezamenlijke aanbieders van rtv-signalen via glasvezelnetwerken hebben op landelijk niveau [0-5%].

372. In Figuur 8 is de tevens ontwikkeling van het marktaandeel van de andere vier grote kabelbedrijven opgenomen. Uit deze figuur blijkt dat CAIW in verhouding tot het gemiddelde van de kabelbedrijven een iets hoger marktaandeel heeft. Het aandeel van CAIW op nationaal niveau is in het eerste kwartaal 2008 [0-5%]. Dit is in de afgelopen twee jaar gedaald van [0-5%] in het eerste kwartaal van 2006. VKA heeft geen inschatting gegeven voor het marktaandeel van CAIW aan het einde van de reguleringsperiode, maar schat in dat het aandeel van de overige kabelbedrijven gelijk zal blijven op ongeveer 5% eind 2011.¹⁹¹¹⁹²

373. Naar verwachting zal het marktaandeel van CAIW in de komende reguleringsperiode verder dalen (zie 7.2). Het college schat op basis van de onderzoeken van PWC en VKA in dat het gezamenlijke landelijke aandeel van de verschillende kabelbedrijven op nationaal niveau zal dalen van 84% eind 2007 naar circa 76% eind 2011.¹⁹³ VKA noemt als belangrijke factoren voor deze ontwikkeling een in omvang zeer beperkte groei van DSL-IPTV. Als belangrijkste reden voor deze beperkte groei noemt VKA het feit dat de toegevoegde waarde van DSL-IPTV beperkt is nu kabelbedrijven ook innovatieve en interactieve aanbieden. Daarnaast is voor elk televisietoestel een aparte digitale ontvanger nodig, terwijl eindgebruikers die digitale rtv-signalen via de kabel ontvangen hun analoge rtv-signalen kunnen blijven ontvangen voor de overige televisietoestellen.

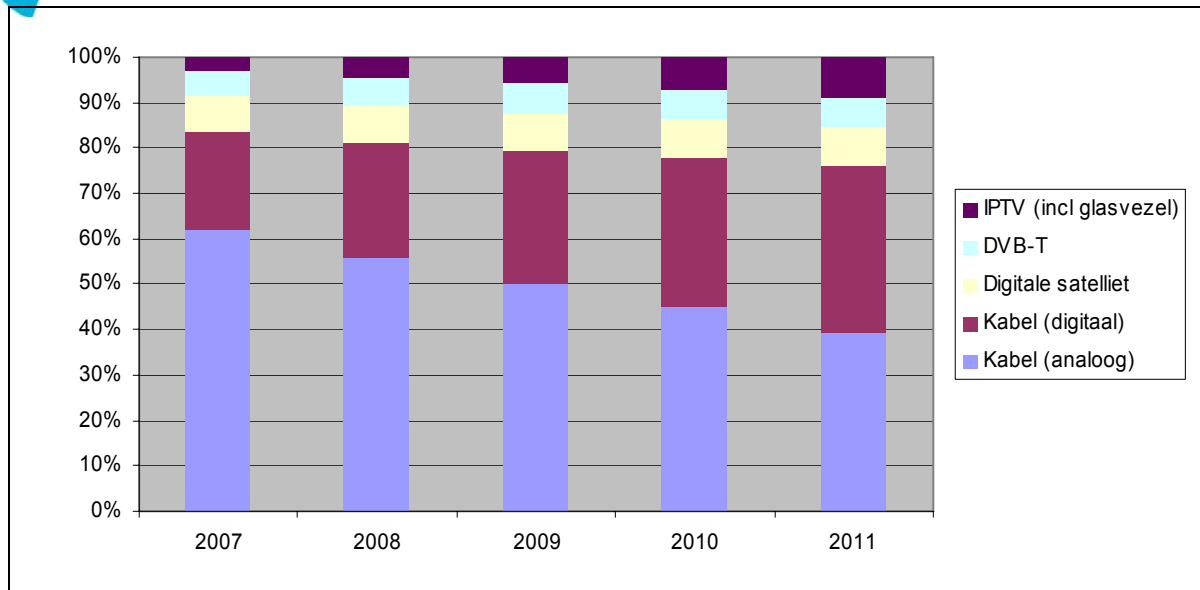
374. Aangezien het marktaandeel van CAIW op dit moment ongeveer [VERTROUWELIJK] het landelijk niveau ligt, zal het marktaandeel van CAIW naar verwachting dan ook [VERTROUWELIJK] liggen. Uit 7.2 blijkt dat het marktaandeel van CAIW in haar verzorgingsgebied [VERTROUWELIJK] het marktaandeel van de andere vier grote kabelbedrijven. [VERTROUWELIJK]. Op grond van VKA en PWC en de ontwikkeling van de marktaandelen van de verschillende individuele kabelbedrijven acht het college het ingeschatte marktaandeel van CAIW dan ook als bovengrens voor het te verwachten marktaandeel aan het einde van de reguleringsperiode. Op grond van de relatieve afstand tussen het marktaandeel van CAIW en het marktaandeel van de gezamenlijke kabelbedrijven en de inschattingen van VKA en PWC zou het marktaandeel van CAIW aan het einde van de reguleringsperiode ongeveer [70-80%] zijn.

¹⁹⁰ Het college acht het zeer waarschijnlijk dat een deel van de in Nederland geregistreerde satellietabonnementen wordt benut vanuit (vakantie)woningen buiten Nederland, gezien dit vrijwel de enige mogelijkheid is buiten Nederland om een op Nederland gericht rtv-pakket te ontvangen. Hierdoor is het marktaandeel van CanalDigitaal een overschatting. Het college beschikt echter niet over gegevens op basis waarvan hij kan vaststellen welk deel van het klantenbestand van CanalDigitaal zich buiten Nederland bevindt.

¹⁹¹ VKA, *Marktontwikkelingen 2008-2011*, juni 2008.

¹⁹² De meeste respondenten onderschrijven (op hoofdlijnen) de uitkomst van de scenarioanalyse van het VKA-model, waaronder Ziggo en [VERTROUWELIJK]. UPC onderschrijft de scenarioanalyse evenwel niet.

¹⁹³ PWC en VKA komen in hun rapporten (respectievelijk *Digitale infrastructuur voor distributie van omroepdiensten; een rondgang langs netwerken* en *Marktontwikkelingen 2008-2011*) op een vergelijkbare schatting uit over de ontwikkeling van de infrastructuur. Het college heeft van deze schattingen het gemiddelde genomen.



Figuur 10: Verwachting ontwikkeling infrastructuur 2007-2011.¹⁹⁴

375. Het college gaat er van uit dat het verlies van marktaandeel van CAIW vooral ten goede zal komen aan KPN. Ook respondenten (zoals Ziggo, UPC en [VERTROUWELIJK]) verwachten dit. Daarbij merkt het college wel op dat dit verlies bij CAIW naar verwachting lager zal zijn dan bij de kabelbedrijven in andere verzorgingsgebieden, aangezien de dekking van Digitenne in het verzorgingsgebied van CAIW beperkter is. De beperkte dekking verklaart waarschijnlijk ook waarom CAIW de afgelopen jaren minder marktaandeel heeft verloren dan de andere grote kabelbedrijven. Het college overweegt verder dat de groei van Digitenne in de komende reguleringsperiode waarschijnlijk zal afvlakken. Het college heeft hier de volgende aanwijzingen voor. Via Digitenne wordt een in omvang beperkt basisproduct aan rtv-signalen waarbij nagenoeg geen additionele rtv-signalen geleverd kunnen worden. Gezien de prijsstelling van KPN acht het college het aannemelijk dat het Digitenne aanbod met name eindgebruikers trekt die prijsgevoelig zijn. Dit wordt door KPN en UPC ook erkend en bevestigd in afnemersonderzoek van Heliview waaruit blijkt dat de prijs vaker wordt genoemd door Digitenne klanten als motief voor de keuze voor Digitenne.¹⁹⁵ Ook VKA noemt Digitenne als 'low-budget' oplossing. VKA geeft daarbij aan dat de introductie van nieuwe mogelijkheden, zoals interactieve diensten, bij DVB-T vraagt om grote aanpassingen in het netwerk en niet te verwachten is in de komende reguleringsperiode.

376. Tevens heeft slechts ongeveer 3% van de huishoudens met digitale televisie concrete plannen om te switchen van aanbieder van digitale televisie (en zijn dit tevens met name huishoudens die Digitenne afnemen), ruim 86% van de huishoudens heeft geen plannen om te switchen.¹⁹⁶ Ook VKA constateert een daling in overstapvoornemens. Door de beperkte switchintenties en de eerder

¹⁹⁴ PWC, *Digitale infrastructuur voor distributie van omroepdiensten; een rondgang langs netwerken*, mei 2007 en VKA, *Marktontwikkelingen 2008-2011*, juni 2008.

¹⁹⁵ Ook Liberty Global, moederbedrijf van UPC, zegt dit in haar jaarverslag 2007: 'KPN is targeting our price sensitive analog customers and, more recently, our digital customers with discounted Digitenne and DSL-TV video packages, respectively. With its nationwide telecommunications network and ability to offer bundled tripleplay services, KPN is expected to be a significant competitor.'

¹⁹⁶ Heliview *Rapportage markttrends DTV Q4 2007*, (Toekomstig) gebruik Digitale televisie, switchgedrag.

genoemde mate van tevredenheid met het huidig aanbod is per definitie de churn in de komende reguleringsperiode beperkt. Dit is een belangrijke indicatie dat er een 'natuurlijk' einde zit aan de groei van Digitenne.

377. Het college merkt verder op dat het marktaandeel van Digitenne in de onderzoeken van VKA en PWC onderschat wordt, gelet de recente realisatiecijfers, maar dat het marktaandeel van DSL-IPTV en glasvezel in verschillende onderzoeken wordt overschat. Het college is dan ook uiteindelijk van oordeel dat deze VKA en PWC een aannemelijke prognose bevatten voor het marktaandeel van CAIW aan het einde van de reguleringsperiode en dat met name de verdeling van marktaandeel tussen DVB-T en DSL-IPTV waarschijnlijk anders zal zijn dan ingeschat door PWC en VKA. Dit betekent dat het college op grond van bovenstaande concludeert dat het marktaandeel van CAIW aan het einde van de reguleringsperiode tussen de [70-80%] zal liggen.

Nationaal marktaandeel op basis van omzet

378. Ten slotte biedt marktaandeel op basis van omzet nog informatie over de marktpositie van een aanbieder. Over de omzet in van de concurrenten in het verzorgingsgebied van CAIW heeft het college echter geen gegevens beschikbaar. Er kan een indicatie worden gegeven door naar het niveau marktaandeel van de gezamenlijke kabelbedrijven te kijken. De kabelbedrijven en de andere aanbieders van rtv-signalen rapporteren hun omzetgegevens op de retail omroepmarkt in de SMM. Het marktaandeel van de gezamenlijke kabelbedrijven ligt op 91% en van de gezamenlijke concurrenten op 9%. Het marktaandeel van CAIW op basis van omzet op nationaal niveau is op dit moment [0-5%] en ligt dus ook iets hoger dan het marktaandeel op basis van afzet. Het marktaandeel is sinds eind 2005 gestegen van [0-5%]. Het marktaandeel van de belangrijkste concurrenten op basis van omzet is respectievelijk [0-5%] voor CanalDigitaal en [5-10%] voor KPN. Het college concludeert hieruit dat op basis van omzet het marktaandeel van CAIW op de relevante markt (het verzorgingsgebied van CAIW) ongeveer gelijk is aan [80-90%], maar in tegenstelling tot de afzet in aandeel is gestegen.

379. Illustratief voor de sterke positie op basis van omzet is het tarief voor het analoge (en digitale) standaardpakket van CAIW van € 14,95, waardoor de ARPU (opbrengst per klant) ten minste €14,95 bedraagt. Omdat een deel van de (digitale) eindgebruikers ook een additioneel (betaald) digitaal pakket afneemt zal de uiteindelijke ARPU hoger liggen. Bij groeiende aantallen abonnees voor digitale pluspakketten zal de ARPU van CAIW stijgen. KPN rapporteerde in het tweede kwartaal van 2008 een (totale) TV ARPU van € 6,-.

Conclusie

380. Het college concludeert dat het marktaandeel (op basis van afzet) van CAIW in haar verzorgingsgebied en het marktaandeel op basis van omzet en afzet beschouwd op nationaal niveau hoog is en aan het einde van de reguleringsperiode weliswaar gedaald zal zijn, maar nog steeds hoog (tussen [70-80%]). Het hoge marktaandeel van CAIW vormt een sterke indicatie dat CAIW beschikt over AMM. Bij de beoordeling van de concurrentiekracht op basis het marktaandeel is van belang dat er op dit moment en in de komende reguleringsperiode nog in belangrijke mate complementair gebruik wordt zal worden gemaakt van verschillende omroeptransmissieplatforms in combinatie met het omroeptransmissieplatform van CAIW. Het college zal hier in paragraaf 7.3 nader op ingaan.

7.3 De controle over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur

381. Een voorbeeld van niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur is de controle over of eigendom van een omvangrijk netwerk waarvan de aanleg voor een concurrent gepaard zou gaan met aanzienlijke investeringen en aanzienlijke tijd zou vergen. De noodzaak om over dergelijke infrastructuur te beschikken kan een belangrijke toetredingsbarrière vormen. Voor de beoordeling van een machtspositie wordt het daarom relevant geacht of een bepaalde faciliteit de eigenaar in staat stelt om zich onafhankelijk van de overige netwerkexploitanten te gedragen.¹⁹⁷

382. Bij het criterium dupliceerbaarheid beoordeelt het college in onderhavig besluit of de kabelinfrastructuur van CAIW binnen de termijn van de herziening van het onderhavige besluit economisch rendabel kan worden gedupliceerd door een netwerk met een vergelijkbare functionaliteit. Daarbij is het niet noodzakelijk dat de gehele geografische reikwijdte (netwerkdekking) van het relevante netwerk wordt (of kan worden) gedupliceerd. Wel is bij de beoordeling van dit criterium van belang dat de duplicatie wat betreft netwerkdekking zodanig omvangrijk is dat daarmee voldoende concurrentiedruk wordt uitgeoefend op de relevante retail omroepmarkt.

Hoge verzonken kosten

383. Als gevolg van substantiële schaalvoordelen is het omroeptransmissieplatform van CAIW niet eenvoudig economisch rendabel te dupliceren in zijn gehele geografische reikwijdte. De voor volledige duplicatie noodzakelijke investeringen zijn omvangrijk en tijdrovend. Bovendien is een groot deel van de investeringen na duplicatie verzonken, waardoor duplicatie risicovol wordt. Immers, indien de toetreding (duplicatie) niet succesvol is, kunnen de verzonken kosten niet meer worden terugverdiend. Een omvangrijk abonneebestand is cruciaal om grote voorinvesteringen terug te verdienen, omdat dan de gemiddelde kosten per abonnee lager zijn.¹⁹⁸

Geografische dekking

384. De andere omroeptransmissieplatforms kennen een zekere beperking in dekking. Weliswaar zijn CanalDigitaal, KPN en Tele2 landelijk actief, door verschillende technische redenen (vrij zicht op satelliet, beperkingen door gebruik 'in house' antennes en beperkingen in het aansluitnetwerk van KPN) is het dekkingsgebied van deze partijen toch beperkt (zie randnummer 311). De dekking van glasvezelnetwerken zal in de komende reguleringsperiode nog beperkt zijn. Gelet op het belang dat programma-aanbieders hechten aan een zo groot mogelijk bereik, vermindert de beperktere geografische dekking de mate van concurrentiedruk die KPN, CanalDigitaal, Tele2 en de gezamenlijke aanbieders via glasvezelnetwerken kunnen uitoefenen op CAIW enigszins. Het college is evenwel van oordeel dat de beperkingen in dekking van de concurrenten van CAIW dermate gering zijn dat deze niet in belangrijke mate bijdragen aan een eventuele AMM-positie van CAIW.

Analoge doorgifte blijft voorlopig de dominante functionaliteit

385. Het transitieproces van de levering van analoge rtv-signalen naar volledige levering van digitale rtv-signalen is een geleidelijk proces dat nog een aantal jaren zal duren. De trend van digitalisering is autonoom en wordt gedreven door efficiency overwegingen (meer capaciteit),

¹⁹⁷ ERG (03) 09, randnummer 9.

¹⁹⁸ Booz Allen Hamilton, *De toekomstige rol van kabel bij de realisatie van het Digitale Huis in Europa*, in opdracht van LibertyGlobal, 2006, blz. 20.

commerciële overwegingen (hogere ARPU) en de vraag naar digitale diensten (omvangrijkere pakketten, betere kwaliteit, EPG's, interactiviteit).

386. Het gebruik van decoders neemt toe, maar er is tevens nog een significante groep gebruikers die nog geen gebruik maakt van digitale televisie en daarvoor nog geen plannen heeft.¹⁹⁹ Daarnaast maakt een significant deel van de eindgebruikers die digitale rtv-signalen ontvangen tevens nog gebruik van de levering van analoge rtv-signalen, dit is ongeveer [VERTROUWELIJK] van de 3,1 miljoen huishoudens met digitale televisie in Nederland. Dit betekent dat er in de komende reguleringsperiode nog een zeer omvangrijke groep eindgebruikers gebruik zal blijven maken van de levering van analoge rtv-signalen via het omroeptransmissieplatform van CAIW. VKA schat in haar onderzoek in dat het aantal analoge aansluitingen aan het einde van de reguleringsperiode nog ongeveer 3 miljoen zal zijn (ca. 40% van de huishoudens).²⁰⁰ Stratix concludeert dat in de komende reguleringsperiode de meerderheid van de eindgebruikers nog gebruik zal maken van de levering van analoge rtv-signalen naast de levering van digitale rtv-signalen.²⁰¹ Het college concludeert op basis van bovenstaande dat de levering van analoge rtv-signalen in de komende reguleringsperiode een functionaliteit blijft die van groot belang is voor eindgebruikers.

387. Het college onderscheidt drie hoofdfactoren waardoor het tempo van de transitie van levering van analoge rtv-signalen naar volledige levering van digitale rtv-signalen wordt bepaald. De eerste factor betreft de ontwikkelingen in *apparatuuraanbod- en penetratie*, met als belangrijkste de inbouw van digitale ontvangstapparatuur in televisietoestellen enerzijds en de distributiemodellen van aanbieders anderzijds. Hierdoor wordt de afnamedrempel voor de levering van digitale rtv-signalen voor eindgebruikers verder verlaagd. De tweede factor betreft de *vraag naar diensten* die via een digitaal platform te ontvangen. Het gaat hier om de vraag naar uitgebreide combinatiepakketten (bijvoorbeeld 60-90 programakanalen), plus/themapakketten, interactieve diensten of on-demanddiensten zoals UitzendingGemist of VoD. Ten slotte beïnvloedt als laatste factor ook de *aanbodkant* het tempo van digitalisering. Hierbij gaat het om de vraag of er een ontwikkeling is van dusdanige afbouw van het analoge aanbod dat hierdoor eindgebruikers worden geduwd in de richting van het afnemen van digitale rtv-signalen.

388. Wat betreft de eerste factor constateert het college dat er geen aanwijzingen zijn dat de aan de aanbodzijde van digitale ontvangstapparatuur ontwikkelingen zijn waardoor er een versnelling te verwachten is in de afzet van digitale ontvangstapparatuur. Stratix noemt als belangrijkste factor voor digitalisering aan de apparatuurkant de inbouw van digitale tuners in nieuwe televisietoestellen. Er ontstaat geleidelijk een markt voor televisietoestellen met een geïntegreerde digitale ontvanger. Stratix constateert dat op dit moment vaak een DVB-T ontvanger wordt ingebouwd. Daarnaast worden sinds kort ook televisietoestellen met DVB-C geleverd. De integratie van zogenaamde 'triple tuners' vindt nog beperkt plaats in de duurdere televisietoestellen. Ten slotte concludeert Stratix dat ingebouwde interactieve ontvangers en HDTV-tuners in de komende drie tot vijf jaar niet verwacht worden.

¹⁹⁹ Heliview, *ICT Consumer Monitor Q4 2007*. Ruim 70% van de huishoudens die nog geen gebruik maken van digitale televisie zegt geen plannen te hebben om in de komende 12 maanden gebruik te gaan maken van digitale televisie, dit is een groep van ongeveer tussen de 2,5 en 3 miljoen eindgebruikers.

²⁰⁰ VKA, *Marktontwikkelingen 2008-2011, Ontwikkelingen van en scenario's voor de consumentenmarkt voor telefonie, omroep en breedbandinternettoegang; addendum*, juni 2008

²⁰¹ Stratix, *Analoge Radio en TV*, juli 2008.

Wanneer digitale ontvangers in televisietoestellen zijn ingebouwd hoeft een eindgebruiker geen aparte settopbox meer aan te schaffen of te huren voor ontvangst van digitale rtv-signalen.

389. Op termijn verdwijnt hierdoor mogelijk voor CanalDigitaal, kabelbedrijven en KPN (Digitenne) de noodzaak om ten behoeve van de uitgebreide combinatiepakketten of thema/pluspakketten aparte apparatuur te leveren. Eindgebruikers zullen voor interactieve televisie, HDTV en rtv-pakketten die via IPTV (over DSL/FttH) worden aangeboden waarschijnlijk een aparte settopbox moeten blijven gebruiken. Overigens wijzen diverse respondenten (waaronder Ziggo, CAIW en UPC) er op dat aanbieders de digitale ontvangers vaak (in acties) tegen een geringe meerprijs leveren. Desondanks betekent dit dat er voor aanbieders van IPTV een toetredingsdrempel blijft bestaan in de vorm van additionele kosten voor de distributie van digitale ontvangstapparatuur, terwijl die voor satelliet, kabel en digitale ether geleidelijk zal komen te vervallen. De inbouw van digitale ontvangers in televisietoestellen kan aldus voor een aantal partijen een verlaging van de overstapdrempel voor eindgebruikers betekenen. Hierbij is wel van belang hoe snel eindgebruikers hun huidige televisietoestellen zullen vervangen. Stratix wijst er op dat er veelal sprake is van een langdurige overgangstraject, zelfs wanneer er sprake is van een significante kwaliteitssprong. Het college zit dit bevestigd in onderzoek van Heliview waaruit blijkt dat ongeveer 90% van de huishoudens geen plannen heeft om in de komende twaalf maanden een nieuw televisietoestel aan te schaffen.²⁰² Dit betekent dat de introductie van digitale televisietoestellen ook zeer geleidelijk zal gaan.

390. Stratix heeft in haar onderzoek twee scenario's gehanteerd voor de penetratie van digitale ontvangers ten opzichte van televisietoestellen. Stratix verwacht in haar agressieve groeiscenario dat er aan het einde van de reguleringsperiode nog ruim drie miljoen televisietoestellen in gebruik zijn waarvoor geen digitale ontvanger aanwezig is. In het voorzichtige groeiscenario van Stratix ligt het aantal televisietoestellen zonder aanwezige digitale ontvanger aan het eind van de reguleringsperiode op zes miljoen. Het college gaat er van uit dat het met name huishoudens met meerdere televisietoestellen nog niet voor alle televisietoestellen een digitale ontvanger zullen hebben. Gezien de verdeling van aantal televisietoestellen over de Nederlandse huishoudens zal het aantal huishoudens dat aan het einde van de reguleringsperiode nog gebruik maakt van de levering van analoge rtv-signalen lager liggen dan tussen de 3 en 6 miljoen in heel Nederland. Het college acht op grond van bovenstaande de inschatting van VKA dat nog 3 miljoen huishoudens gebruik zal maken van de levering van analoge rtv-signalen niet onaannemelijk.

Subconclusie

391. Het college ziet geen aanwijzingen dat er ontwikkelingen zijn in apparaatruaanbod die zullen leiden tot een versnelling in de penetratie van digitale ontvangers. CAIW heeft haar eindgebruikers op verzoek gratis (tegen verzendkosten) voorzien van een eerste decoder en daarmee een significante penetratie van digitale ontvangers gerealiseerd. Het is niet aannemelijk dat CAIW volledige digitalisering zal subsidiëren door alle televisietoestellen in haar verzorgingsgebied te voorzien van digitale ontvangers. De scenario's van Stratix bieden een belangrijke aanwijzing dat aan het einde van de reguleringsperiode nog een significante groep eindgebruikers gebruik maakt van de levering van analoge rtv-signalen.

²⁰² Heliview *ICT Consumer Monitor Q4 2007*

392. Met betrekking tot de tweede factor is van belang dat aan de vraagkant er een zeker inertie bij eindgebruikers bestaat. Booz Allen Hamilton merkt op dat consumenten de voordelen van digitale diensten zien en in principe wel geïnteresseerd zijn, maar dat de branche zich bewust moet zijn van de passieve aard van de consumentenvraag. Zo is 81% van de analoge televisiekijkers in 2007 tevreden met het aanwezige televisiezenderaanbod.²⁰³ Een ander voorbeeld betreft de gemeente Nuenen, waar het overgrote deel van de huishoudens is aangesloten op glasvezel. In Nuenen is gekozen om het rtv-signaal bij de aansluiting weer om te zetten naar een analogoog signaal, zodat eindgebruikers geen randapparatuur (lees: settopbox) nodig hebben om televisie te kijken.²⁰⁴ Uit het Synovate onderzoek blijkt dat de belangrijkste twee redenen waarom eindgebruikers nog niet beschikken over digitale televisie zijn dat deze tevreden zijn met het aanbod dat ze thans hebben en dat digitale televisie te duur is. Uit het Heliview onderzoek volgt dat begin 2007 57% van de huishoudens nog onbekend was met digitale televisie of geen aanschafplannen had. Dit is in de loop van 2007 afgenomen naar 50% (circa 3,5 miljoen huishoudens). Tegelijkertijd lijkt de groep huishoudens die wel aanschafplannen heeft licht af te nemen, van 18% begin 2007 naar 14% eind 2007. Vanwege de passieve aard van de consumentenvraag moet de branche nieuwe digitale diensten proactief aanbieden, dat wil zeggen met weinig belemmeringen voor consumenten en met actieve promotie.²⁰⁵

Subconclusie

393. De omvang van de groep huishoudens die (nog) geen concrete aanschafplannen heeft om digitale rtv-signalen te gaan afnemen en de hoge mate van tevredenheid met het huidige aanbod, beschouwt het college als twee belangrijke aanwijzingen dat er aan de vraagkant geen ontwikkelingen zijn die de transitie naar volledig digitale doorgifte zullen versnellen. Ook de omvang van de groep eindgebruikers die complementair gebruik maakt van de levering van analoge rtv-signalen tegenover de groep van eindgebruikers die enkel nog gebruik maakt van de levering van digitale rtv-signalen (zie Tabel 7) biedt een belangrijke indicatie dat er in de komende reguleringsperiode een significante groep huishoudens nog gebruik zal maken van de levering van analoge rtv-signalen.

394. Wat betreft de derde factor ziet het college een beperkte ontwikkeling die eindgebruikers 'pushen' in de richting van digitale doorgifte. CAIW heeft inmiddels het pakket analoge rtv-signalen in omvang verkleind tot 24 programmakanalen. Dit aanbod omvat evenwel nog steeds de belangrijkste programmakanalen (eerder genoemde 'must have' zenders).

Subconclusie

395. Aan de aanbodzijde zijn er geen belangrijke aanwijzingen die er op duiden dat de levering van analoge rtv-signalen dusdanig sterk beperkt zal worden dat dit een transitie naar digitale levering van rtv-signalen zal versnellen.

Conclusie

396. Het college concludeert dat een significante groep eindgebruikers in de komende reguleringsperiode gebruik zal maken van de levering van analoge rtv-signalen. PWC benadrukt dat

²⁰³ TNS/NIPO, *Zendervoorkeuren*, 24 mei 2007.

²⁰⁴ PWC, *Digitale infrastructuur voor distributie van omroepdiensten; een rondgang langs de netwerken*, 2007.

²⁰⁵ Booz Allen Hamilton, *De toekomstige rol van kabel bij de realisatie van het Digitale Huis in Europa*, in opdracht van LibertyGlobal, 2006, blz. 9.

analoge doorgifte de komende jaren nog een belangrijke rol blijft spelen en dat de kabel in dit licht een voordeel heeft omdat het zowel analoge als digitale signalen naar eindgebruikers kan sturen.²⁰⁶ Alle respondenten onderschrijven het belang dat de consument hecht aan analoge rtv-signalen. Het belang zal volgens enkele respondenten evenwel snel afnemen.

397. Het college analyseert in het vervolg van deze paragraaf in hoeverre CAIW door de mogelijkheid om analoge rtv-signalen te kunnen leveren, ten opzichte van hun concurrenten beschikt over een concurrentievoordeel in de vorm van niet te dupliceren infrastructuur.

Dupliceren van analoge functionaliteit is moeilijk

398. Het dupliceren van een netwerk met dezelfde (analoge) functionaliteit als de kabelnetwerken is moeilijk. Het omroeptransmissieplatform van CAIW is voor de levering van analoge rtv-signalen niet vergelijkbaar met de meeste andere omroeptransmissieplatforms. Alternatieve aanbieders van rtv-signalen via glasvezelaansluitingen kunnen veelal ook een pakket analoge rtv-signalen leveren. Deze aanbieders zijn dan ook in staat de analoge functionaliteit te dupliceren. De uitbreiding van FttH gaat echter vanwege beperkingen aan de graafcapaciteit zeer langzaam en vraagt zeer hoge investeringen. De dekking van FttH zal naar verwachting aan het eind van reguleringsperiode circa 8% van de huishoudens beslaan en zal daarom niet op korte termijn tot het dupliceren van de analoge functionaliteit leiden. De concurrentiedruk die in de komende reguleringsperiode zal uitgaan van aanbieders van rtv-signalen via glasvezelnetwerken is dan ook nog zeer beperkt.

399. Specifiek voor DSL-IPTV geldt ook dat de kabelnetwerken ontworpen zijn voor de distributie van rtv-signalen (point-to-multipoint), waar het netwerk van KPN is aangelegd met het oog op telefonie (point-to-point). Door de verschillen in netwerkstructuur hebben KPN en Tele2 daarom een nadeel bij het uitbouwen van DSL-IPTV tot een volwaardig rtv-product. KPN biedt daarnaast via DVB-T (Digitenne) een abonnement aan waarmee voor een lager tarief dan bij CAIW drie televisies kunnen worden aangesloten.²⁰⁷ DVB-T is een infrastructuur die geschikt is voor de distributie van rtv-signalen. Met DVB-T is KPN daarom in staat om een rtv-aanbod te doen dat in functioneel opzicht (eenvoudige ontvangst op meerdere televisies) en qua prijs vergelijkbaar is met de levering van analoge rtv-signalen door CAIW. Zoals in paragraaf 6.1.5 opgemerkt zijn er belangrijke functionele verschillen tussen DVB-T en het omroeptransmissieplatform van CAIW, maar juist door de combinatie van DVB-T en DSL-IPTV is KPN in staat deze verschillen, met behulp van intensieve marketingcampagnes, te overbruggen en kan KPN een concurrerende propositie aanbieden voor zowel de levering van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform als een triple play aanbod.

400. CanalDigitaal en Tele2 kunnen de analoge functionaliteit niet repliceren en kunnen door de beperkingen van hun omroeptransmissieplatform niet volwaardig met CAIW concurreren.

Conclusie

²⁰⁶ PWC, *Digitale infrastructuur voor distributie van omroepdiensten; een rondgang langs netwerken*, 2007

²⁰⁷ IPTV via DSL kent nog belangrijke capaciteitsbeperkingen waardoor gebruik van IPTV op een tweede televisie alleen mogelijk is voor eindgebruikers die binnen 1,5 kilometer van een MDF-centrale wonen (de gemiddelde lengte van een aansluitlijn in Nederland is 2 km). Bij satelliet geldt dat er meerkosten zijn voor de ontvangst op een tweede (en volgende) televisie door de noodzaak meerdere digitale ontvangers aan te schaffen.

401. Door de mogelijkheid om via het omroeptransmissieplatform van CAIW zowel analoge rtv-signalen als digitale rtv-signalen te kunnen leveren, heeft CAIW een concurrentievoordeel. De gepercipieerde overstapkosten zijn voor eindgebruikers kleiner omdat zij bij het afnemen van digitale rtv-signalen van CAIW niet van aanbieder hoeven te veranderen en tevens de levering van analoge rtv-signalen en toegang tot het omroeptransmissieplatform van CAIW kunnen aanhouden. KPN kan in functioneel opzicht een vergelijkbaar aanbod leveren, maar dient hiervoor wel de relatief inerte eindgebruikers te bewegen over te stappen. CanalDigitaal en Tele2 zijn niet goed in staat een concurrerende propositie te doen op respectievelijk triple play en een aanbod geschikt voor meerdere televisies. Hierdoor heeft CAIW de mogelijkheid om haar huidige omvangrijke klantenbestand vrij eenvoudig te leiden naar de levering van digitale rtv-signalen.

402. Op grond van bovenstaande concludeert het college dat CAIW beschikt over concurrentievoordelen als gevolg van een moeilijk te dupliceren infrastructuur.

7.4 Overstapkosten

403. Overstapkosten bemoeilijken alternatieve infrastructuren om meer diensten af te zetten.²⁰⁸ Kleinere, startende aanbieders (hier: alle concurrenten van CAIW) hebben een nadeel ten opzichte van de gevestigde aanbieder(s) (hier: CAIW), omdat zij met hun prijszetting of kwaliteit ook de overstapkosten van afnemers van de gevestigde aanbieder dienen goed te maken. In het geval van eindgebruikers die over meerdere televisietoestellen beschikken betekent dit Nieuwe aanbieders moeten daarenboven nog vaste kosten maken. Dit is in het bijzonder van belang in onderhavige markt waar schaalgrootte cruciaal is om te kunnen overleven. Indien bijvoorbeeld nieuwe omroepplatforms commerciële televisiezenders in hun aanbod willen opnemen die voor hun inkomsten afhankelijk zijn van advertenties, en dus hoge kijkcijfers moeten bereiken, dan kunnen de te overwinnen overstapkosten relatief hoog zijn.

404. In randnummer 304 tot en met 308 heeft het college aangegeven waarom overstapkosten in het voordeel werken van CAIW, zelfs voor eindgebruikers die willen overstappen van analoge naar digitale rtv-pakketten.

Conclusie

405. Het college concludeert dat CAIW beschikt over concurrentievoordelen als gevolg van overstapkosten.

7.5 Het ontbreken van kopersmacht die een tegenwicht kan vormen

406. De aanwezigheid van eindgebruikers met een sterke onderhandelingspositie kan van invloed zijn op de mate waarin een onderneming zich onafhankelijk van zijn eindgebruikers kan gedragen. Het dominantiecriteria kopersmacht kan een doorslaggevende factor vormen bij de beoordeling of sprake is van AMM. Kopersmacht van de kant van de eindgebruiker beïnvloedt de marktmacht van de

²⁰⁸ Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op het rapport *In welke mate disciplineren alternatieve televisieplatformen retailtarieven van kabelbedrijven*, Lexonomics, 6 juli 2007

aanbieders van rtv-signalen en kan er, afhankelijk van de situatie, toe leiden dat geen sprake is van aanmerkelijke marktmacht.²⁰⁹

407. Kopersmacht wordt over het algemeen bepaald door te kijken naar de absolute omvang van de vraag en de omvang van de afname van de grootste vragers in relatie tot de totale afzet van een onderneming. Indien een klein aantal eindgebruikers een groot deel van de totale vraag voor zijn rekening neemt, kan sprake zijn van kopersmacht. In bepaalde gevallen zijn bijvoorbeeld grootzakelijke klanten in staat om bij hun leveranciers betere voorwaarden te bedingen dan kleinere klanten. Van belang daarbij is wel dat deze vragers dan een alternatief hebben en dat de overstap naar een concurrerende aanbieder of vervangende dienst een geloofwaardige dreiging is.

408. Op de retailmarkt is geen sprake van kopersmacht van de eindgebruikers. Gezien het grote aantal eindgebruikers in het verzorgingsgebied van CAIW, bij benadering bijna [VERTROUWELIJK] huishoudens (gebaseerd op het aantal homes passed van CAIW), kan een individueel huishouden of een groep huishoudens geen of slechts beperkt disciplinerend werken op de prijsstelling van de rtv-pakketten die CAIW aanbiedt. Alleen via de (wettelijke) programmaraden is de keuze van de eindgebruikers enigszins gewaarborgd. Er is geen natuurlijke vorm van kopersmacht van de eindgebruiker, hetgeen in enige mate wordt geïllustreerd door de prijsstijgingen die CAIW in het grootste deel van zijn verzorgingsgebied heeft doorgevoerd.

Conclusie

409. Op grond van deze bevindingen concludeert het college dat eindgebruikers niet beschikken over kopersmacht die de marktpositie van CAIW op de retailmarkt vermindert.

7.6 Schaalvoordelen

410. Van schaalvoordelen is sprake wanneer door een hogere productie de gemiddelde kosten (per eenheid product) afnemen. Schaalvoordelen doen zich meestal voor bij een productieproces met hoge vaste kosten en lage variabele en/of marginale kosten.²¹⁰ Schaalvoordelen kunnen een toetredingsdrempel en een voordeel ten opzichte van bestaande concurrenten vormen.

411. Met de levering van rtv-signalen en toegang tot haar omroeptransmissieplatform behaalt CAIW kostenvoordelen omdat zij in absolute zin een omvang heeft die vele malen groter is dan die van de concurrenten in haar verzorgingsgebied. De belangrijkste concurrent met een vast netwerk, KPN heeft daarbij een groter omroeptransmissieplatform dan CAIW en dus meer kosten en in verhouding (in totaal) minder eindgebruikers om de kosten over haar eindgebruikers te verdelen. De levering van rtv-signalen over een eigen (vast) omroeptransmissieplatform gaan gepaard met hoge vaste en lage marginale kosten. Deze hoge vaste netwerkkosten kan CAIW door haar schaal over meer afnemers verdelen dan andere aanbieder met een beperkte schaal. Voor Tele2 geldt dat het klantenbestand kleiner is. Ten opzichte van CanalDigitaal en KPN geldt dat hun draadloze omroeptransmissieplatforms minder hoge vaste kosten met zich meebrengen.

²⁰⁹ Zie in dit verband bijv. de uitspraak van het CBB van 29 augustus 2006, LJN: AY7997 (MTA-uitspraak).

²¹⁰ ERG (03) 09, randnummer 14.

412. CAIW beschikt derhalve over schaalvoordelen ten opzichte van met name de aanbieders van DSL-IPTV aanbieden die op dit moment nog een zeer beperkte schaal kennen. Ook KPN kent aldus schaalnadelen in de retail omroepmarkt.

413. Het college merkt op dat CAIW minder dan haar concurrenten kan profiteren van schaalvoordelen op wholesaleniveau die doorwerken op de onderliggende retail omroepmarkt. Een omroeptransmissieplatform dat een groot aantal eindgebruikers bereikt vertegenwoordigt een hogere waarde voor de aanbieders van rtv-signalen en programma-aanbieders. Doordat CAIW in Nederland minder eindgebruikers bereikt dan CanalDigitaal en KPN, zijn aanbieders van rtv-signalen en programma-aanbieders bereid meer te betalen om via die omroeptransmissieplatforms doorgegeven te worden. De kosten die CAIW heeft voor het inkopen van (interessante) omroepinhoud zijn daarom hoger dan die van haar concurrenten.

Conclusie

414. Op grond van bovenstaande concludeert het college dat schaalvoordelen de marktpositie van CAIW op de retail omroepmarkt niet versterken.

7.7 Breedtevoordelen

415. Breedtevoordelen doen zich voor wanneer de gemiddelde kosten voor één product lager zijn als gevolg van het feit dat het door dezelfde onderneming samen met een ander product wordt geproduceerd. Breedtevoordelen doen zich vaak voor bij netwerken, aangezien de capaciteit van het netwerk door meerdere producten kan worden gedeeld. Breedtevoordelen kunnen een toetredingsbarrière alsook een voordeel ten opzichte van bestaande concurrenten vormen.²¹¹

416. UPC is van mening dat KPN grotere mogelijkheden heeft tot kruissubsidiëring dan kabelbedrijven, het college begrijpt uit de opmerking van UPC dat zij van mening is dat KPN over breedtevoordelen ten opzicht van kabelbedrijven beschikt. Het college constateert dat zowel CAIW, KPN en Tele2 als de verschillende aanbieders van rtv-signalen die actief zijn op glasvezelnetwerken, verschillende diensten aanbieden via hun (vaste) omroeptransmissieplatforms, waaronder de levering van rtv-signalen, vaste telefonie en breedbandinternettoegang. KPN kan daarnaast de frequenties voor digitale ether benutten voor het aanbieden van mobiele televisie (DVB-H) en DVB-T. De capaciteit van de omroeptransmissieplatforms wordt hierdoor efficiënt benut hetgeen kostenvoordelen oplevert ten opzichte van een aanbieder die minder diensten levert over het omroeptransmissieplatform. De hoge vaste kosten die CAIW, KPN, Tele2 en verschillende aanbieders van rtv-signalen via glasvezelnetwerken moeten maken voor het leveren van rtv-signalen en toegang tot hun omroeptransmissieplatform kunnen worden gespreid over de verschillende diensten die over het netwerk worden aangeboden.

417. KPN profiteert van aanvullende breedtevoordelen die CAIW, Tele2, CanalDigitaal en de aanbieders van rtv-signalen via glasvezelnetwerken niet hebben. In de eerste plaats biedt KPN deels via hetzelfde netwerk ook een grote verscheidenheid van diensten aan op de zakelijke markt. In de tweede plaats profiteert KPN van grotere breedtevoordelen op het vlak van retailactiviteiten dan CAIW

²¹¹ ERG (03) 09, randnummer 15.

en Tele2.²¹² De gemeenschappelijke kosten van bijvoorbeeld marketing, klantenservice en billing kunnen immers over meerdere diensten worden verdeeld. De onderneming met de breedste productportfolio, KPN, is in dat geval in het voordeel.²¹³ CAIW beschikt uiteindelijk alleen ten opzichte van CanalDigitaal over belangrijke breedtevoordelen. Ten opzichte van de andere partijen die actief zijn in de retail omroepmarkt heeft CAIW geen breedtevoordelen.

Conclusie

418. Op grond van bovenstaande concludeert het college dat breedtevoordelen de positie van CAIW beperkt versterken.

7.8 Product-/dienstendiversificatie

419. Er is sprake van product-/dienstendiversificatie (hierna: diversificatie) wanneer een portfolio met aanverwante diensten (of producten) wordt aangeboden. Wanneer concurrenten niet in staat zijn hetzelfde assortiment diensten aan te bieden is het mogelijk dat de concurrentiedreiging afneemt.²¹⁴ Hierdoor kan diversificatie een versterkend effect hebben op de marktpositie van een aanbieder. Wanneer concurrenten daarentegen gemakkelijk het assortiment kunnen dupliceren leidt diversificatie niet tot vermindering van de concurrentie.

420. Diversificatie heeft dezelfde basis als breedtevoordelen: namelijk het aanbieden van verschillende (aanverwante) producten. Bij breedte voordelen gaat het echter om de kostenvoordelen die daaruit voortvloeien, bij diversificatie gaat het om de niet-kostenvoordelen zoals bijvoorbeeld het kunnen adresseren van een grotere doelgroep.

421. Er kunnen drie soorten voordelen van diversificatie worden onderscheiden. Ten eerste de voordelen die ontstaan door het beter kunnen bedienen van klanten die een behoefte hebben aan meerdere aanverwante diensten en die bij voorkeur hun diensten bij één aanbieder afnemen (vraagbundeling, *one stop shopping*). Ten tweede is het een voordeel als een aanbieder een breder assortiment van vergelijkbare diensten heeft (assortimentsvoordeel). Ten derde de voordelen die kunnen ontstaan doordat een aanbieder verschillende diensten kan bundelen (aanbodbundeling), bijvoorbeeld door diensten gezamenlijk als pakket (bundel) aan te bieden, eventueel met een korting.

Vraagbundeling

422. Vraagbundeling ontstaat indien eindgebruikers de behoefte hebben om verwante diensten bij één aanbieder te kopen. Zo nemen eindgebruikers in toenemende mate een gebundeld aanbod af van rtv-signalen, vaste telefonie en breedbandinternettoegang (zie ook paragraaf 6.1.6). Daarnaast blijkt uit afnemersonderzoek van Heliview dat de eindgebruikers die reeds digitale rtv-signalen ontvangen in toenemende mate interesse hebben in het afnemen van extra zenders, met name op het gebied van film en sport. Ongeveer 34% van de huishoudens die digitale rtv-signalen ontvangen hebben een betaald abonnement voor extra zenders.²¹⁵ CAIW beschikt ten opzichte van haar concurrenten niet

²¹² In analogie met schaalvoordelen doen breedtevoordelen zich – behalve op netwerkniveau – ook voor direct op het vlak van de retailactiviteiten.

²¹³ KPN levert naast diensten over haar vaste netwerk ook mobiele diensten, waaronder telefonie.

²¹⁴ ERG (03) 09, randnummer 13.

²¹⁵ Heliview, *Rapportage markttrend DTV Q4 2007*, Themazenders.

over voordelen als gevolg van een breed rtv-productaanbod. CAIW biedt (nog) geen interactieve rtv-diensten en on-demand diensten aan, maar het omroeptransmissieplatform van CAIW is daarvoor wel geschikt (dit geldt niet voor alle omroepplatforms). Daarnaast kan CAIW door haar beperkte omvang moeilijker voldoende content krijgen om een met KPN en CanalDigitaal vergelijkbaar breed productaanbod op het gebied van additionele pakketten aan rtv-signalen neer te zetten. Aan de andere kant biedt CanalDigitaal weliswaar een groot aantal verschillende pakketten met rtv-signalen, maar kan dit aanbod niet bundelen met vaste telefonie en breedbandinternettoegang. Tele2, KPN en CAIW en de verschillende aanbieders van rtv-signalen via glasvezelnetwerken kunnen een triple play aanbod aanbieden. Alleen kent het triple play aanbod van Tele2 een belangrijke beperking, omdat het in feite alleen geschikt is voor huishoudens met één televisietoestel of huishoudens die daarnaast ook nog analoge rtv-signalen via CAIW houden.

423. CAIW heeft op dit moment geen voordelen voor digitale eindgebruikers die in toenemende mate behoefte hebben aan een uitgebreider productaanbod op het gebied van met name plus/themapakketten. CAIW beschikt anderzijds wel over voordelen die ontstaan omdat eindgebruikers in toenemende mate triple play bundels willen afnemen.

Assortimentsvoordeel

424. Assortimentsvoordeel ontstaat wanneer een aanbieder meerdere varianten van een dienst in zijn assortiment heeft. Dit is bijvoorbeeld het geval bij CAIW omdat CAIW zowel analoge rtv-signalen als digitale rtv-signalen kan leveren. Dit voordeel wordt verminderd doordat CAIW op dit moment nog geen interactieve of on-demand diensten. Het voordeel wordt ook verminderd doordat CAIW vanwege het omvangrijke klantenbestand een minder sterke positie heeft op de markt voor omroepinhoud dan CanalDigitaal en KPN.

425. Het college concludeert dat CAIW beschikt over assortimentsvoordelen op de retail omroepmarkt omdat zij zowel analoge als digitale rtv-signalen kan leveren, maar over niet over voordelen als gevolg van een beperkte diversiteit aan digitale rtv-signalen en een relatief zwakke positie op de markt voor omroepinhoud.

Aanbodbundeling

426. Aanbodbundeling houdt in dat een gediversifieerde aanbieder door het bundelen van zijn diensten concurrentievoordelen kan behalen ten opzichte van minder gediversifieerde aanbieders. Bundeling kan bijvoorbeeld plaatsvinden door een volumekorting te berekenen over het geheel van afgenomen diensten. Dit wordt gemengde bundeling genoemd: de diensten zijn ook los verkrijgbaar, maar tezamen afgenomen (gebundeld) zijn diensten goedkoper.

427. Zoals eerder gezegd kunnen zowel KPN, Tele2 en CAIW een triple play aanbod doen, maar kent Tele2 binnen haar triple play aanbod beperkingen. KPN kan deze beperkingen overwinnen door een gecombineerd aanbod via Digtene en DSL-IPTV. Hiervoor geldt echter wel dat ze op het gebied van aanbodbundeling een nadeel ondervindt omdat de bundeling via twee infrastructuren gebeurt en dus minder kostenefficiënt is.

Conclusie

428. Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat product/dienstendiversificatie de positie van CAIW niet versterkt. CAIW heeft voordelen bij het aanbieden van triple play en analoge rtv-signalen, maar nadelen bij andere vormen van product/dienstendiversificatie.

7.9 Een sterk ontwikkeld distributie- en verkoopnetwerk

429. Het beschikken over een sterk ontwikkeld distributie- en verkoopnetwerk kan tot op zekere hoogte worden beschouwd als de tegenhanger van de beschikking over niet eenvoudig te dupliceren infrastructuur. Waar de dupliceerbaarheid van infrastructuur met name betrekking heeft op materiële activa, kunnen bij de beoordeling van de dupliceerbaarheid van het distributie- en verkoopnetwerk ook immateriële activa een belangrijke rol spelen. Op de retailmarkten voor elektronische communicatiediensten kunnen dergelijke immateriële activa zeer bepalend zijn. Voorbeelden van dergelijke immateriële activa zijn het beschikken over een uitgebreid klantenbestand, naamsbekendheid en een goede reputatie. Voor een toetreders tot de markt kan het verkrijgen van dergelijke immateriële activa zeer significante investeringen met zich meebrengen, die in het algemeen als verzonken kosten kunnen worden beschouwd.

430. Kabelbedrijven hebben een uitgebreid klantenbestand: tussen de 95 en 100% van alle huizen heeft een kabelaansluiting. Nieuwe huizen krijgen bovendien standaard nog een aansluiting. Dit geldt ook voor het verzorgingsgebied van CAIW. In haar verzorgingsgebied beschikt CAIW over het omvangrijkste klantenbestand van alle aanbieders in Nederland. Dit heeft als voordeel dat CAIW haar (omvangrijke) klantenbestand kan gebruiken voor de invoering van nieuwe diensten (upselling).²¹⁶ De afzet van additionele diensten aan een bestaande klant is immers eenvoudiger dan het laten overstappen van een eindgebruiker van een andere aanbieder. Er bestaat immers al een klantrelatie en CAIW beschikt over marketing informatie over haar klanten. Verder biedt het uitgebreide klantenbestand ook een belangrijk voordeel op de wholesale omroepmarkt. Het college zal hierop terugkomen in hoofdstuk 9.

431. Op grond van bovenstaande concludeert het college dat het sterk ontwikkelde distributie- en verkoopnetwerk, met name het omvangrijke klantenbestand, de marktpositie van CAIW op de retail omroepmarkt in enige mate versterkt.

7.10 Verticale integratie

432. Een aanbieder is verticaal geïntegreerd als deze actief is in meerdere opeenvolgende stadia van de productie/distributieketen. Verticale integratie kan de marktmacht van een verticaal geïntegreerde aanbieder versterken indien deze aanbieder de toegang tot wholesalebouwstenen controleert en tegelijk actief is op de onderliggende retailmarkt. Hierdoor kan de verticaal geïntegreerde aanbieder marktmacht overhevelen van de wholesale- naar de retailmarkt, bijvoorbeeld door toegang te weigeren, door strategisch prijsgedrag of door strategisch gedrag ten aanzien van het verlenen van toegang onafhankelijk van de prijs (zie tevens Common Position).

²¹⁶ Booz Allen Hamilton, *De toekomstige rol van kabel bij de realisatie van het Digitale Huis in Europa*, in opdracht van LibertyGlobal, 2006, blz. 20.

433. CAIW is verticaal geïntegreerd als exploitant van een omroeptransmissieplatform en aanbieder van rtv-signalen. KPN en Tele2 zijn ook verticaal geïntegreerd en zijn dus zowel exploitant van een (of twee) omroeptransmissieplatforms. CanalDigitaal is niet verticaal geïntegreerd en maakt gebruik van het satellietstelsel van SES/Astra. Een aantal aanbieders van rtv-signalen over de huidige glasvezelnetwerken is niet verticaal geïntegreerd, maar maakt gebruik van wholesalediensten van de exploitant van het glasvezelnetwerk (bijvoorbeeld in Amsterdam). Een aantal andere aanbieders van rtv-signalen is verticaal geïntegreerd, zoals Lijbrandt Telecom en KPN.

434. Op grond van bovenstaande concludeert het college dat verticale integratie de marktpositie van CAIW op de retailmarkt niet versterkt. Andere concurrenten zijn veelal ook verticaal geïntegreerd.

7.11 Potentiële concurrentie

435. De dreiging van toetreding van potentiële concurrenten kan de mate waarin een aanbieder zich onafhankelijk kan gedragen beperken. Het verschil tussen aanbodssubstitutie en potentiële concurrentie schuilt in het feit dat bij aanbodssubstitutie onmiddellijk wordt gereageerd op een prijsverhoging, terwijl potentiële concurrenten mogelijk meer tijd nodig hebben om tot de markt te kunnen toetreden. Om die reden wordt de concurrentiedruk die uitgaat van potentiële markttoetreding onderzocht in het kader van de vaststelling of op een afgebakende relevante markt partijen zijn met AMM.²¹⁷

436. Er zijn twee typen transmissieplatforms voor de levering van rtv-signalen die in de komende reguleringsperiode als potentiële concurrent zouden kunnen worden beschouwd. Dit zijn internettelevisie (via de PC) en mobiele televisie via met name DVB-H. Zoals in hoofdstuk Op dit moment behoren beide niet tot de relevante retailmarkt, maar wanneer deze in de nabije toekomst wel een substituut zouden kunnen worden, oefenen ze mogelijk in de komende reguleringsperiode concurrentiedruk uit op CAIW.

437. Ten aanzien van DVB-H (en mobiele televisie over UMTS) overweegt het college dat op grond van de verschillen in functionele kenmerken die het college in paragraaf 6.1.5 heeft behandeld het niet aannemelijk is dat DVB-H in de voorzienbare toekomst een substituut zou kunnen worden voor de levering van rtv-signalen op een vaste locatie. Het college is dan ook van oordeel dat van DVB-H geen concurrentiedruk uitgaat.

438. Ten aanzien van internettelevisie constateert het college dat eindgebruikers in toenemende mate naar internettelevisie via de PC kijken. Het percentage huishoudens dat wel eens via de PC naar televisieprogramma's kijkt is 26%. Ongeveer 11% van deze huishoudens kijkt wel eens naar live doorgifte van televisieprogramma's en 86% naar televisieprogramma's op aanvraag, zoals via www.uitzendinggemist.nl.²¹⁸ Ook videomateriaal op aanvraag is populair, zoals fragmenten op www.youtube.com en in toenemende mate ook video on demand portals voor films. Volgens

²¹⁷ Richtsnoeren, randnummer 38.

²¹⁸ Stichting KijkOnderzoek, persbericht 10/2008, 4 juli 2008

onderzoek van Tele2 groeit de tijd die consumenten besteden aan het rondkijken naar onder andere videofragmenten op internet.²¹⁹

439. Ondanks deze ontwikkelingen is het gebruik van internettelevisie via de PC nog incidenteel.²²⁰ De kenmerken van internettelevisie zijn anders dan die van de omroeptransmissieplatforms die onderdeel uitmaken van de relevante markt. Internettelevisie omvat vaak andere content, kent veelal een slechtere beeldkwaliteit, heeft minder 'lean back' ervaring en minder live streaming.²²¹ Daarbij constateert het college dat het totaal aantal abonnementen voor de levering van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform groeit (oftewel, de omvang van de relevante markt groeit). Dit maakt het weinig aannemelijk dat er naast overstap tussen de omroeptransmissieplatforms die onderdeel vormen van de relevante markt, op dit moment enige, ook beperkte, substitutie plaatsvindt met internettelevisie.

440. Op grond van de functionele verschillen en het gebrek aan zichtbare substitutie concludeert het college dat eindgebruikers internettelevisie eerder als complementair zullen gebruiken dan als substituuut voor de levering van rtv-signalen op een televisietoestel

441. Een andere vorm van potentiële concurrentie bestaat uit mogelijke nieuwe toetreders die gebruik gaan maken van een omroeptransmissieplatform dat tot de relevante markt behoort. Voor DVB-T geldt dat de frequentie tot 2017 aan KPN is verleend. Toetreding via DVB-T is dan ook niet mogelijk. Toetreding via satelliet is tevens niet te verwachten. Satellietssystemen kennen weliswaar een grote capaciteit, maar uitbreiding van die capaciteit vraagt significante investeringen (bouw en lancering van een satelliet) en er is sprake van gedeelde capaciteit. Het college acht het niet aannemelijk dat er een dermate grote capaciteitsuitbreiding zal plaatsvinden dat daardoor een andere aanbieder van rtv-signalen via satelliet tot de Nederlandse markt zou kunnen toetreden. De concurrentiedruk van glasvezelnetwerken is reeds meegewogen in de dominantieanalyse.

442. Op het gebied van DSL-IPTV is het mogelijk dat een bestaande aanbieder, zoals Online, tot de markt zou kunnen toetreden. Het college is evenwel niet bekend met concrete voornemens hiertoe. Daarbij geldt dat eventuele nieuwe toetreders als nadeel ten opzichte van CAIW dat ze met hun prijsstelling of kwaliteit ook de overstapkosten dienen goed te maken van eindgebruikers van het omroeptransmissieplatform (zie randnummer 304 tot en met 308 en paragraaf 6.1.5). Het college wijst er hierbij op dat de concurrentiedruk van Tele2 circa drie jaar na toetreding nog heel beperkt is, gelet op het aantal van [VERTROUWELIJK] abonnees begin 2008.²²² In het licht van deze bevindingen acht het college het niet waarschijnlijk dat er in deze reguleringsperiode grote concurrentiedruk zal uitgaan van potentiële toetreders.

²¹⁹ http://www.tele2.nl/shop/tele2/news_pdf/2008/080616-Persbericht_Tele2_Onzin_is_zinvol.pdf, 17 juni 2008.

²²⁰ Stratix geeft enkele voorbeelden waaruit blijkt dat internettelevisie via de PC nog in de "kinderschoenen" staat. Zo behaalde online live streaming bij wedstrijden van het Nederlands elftal rond de 30 duizend kijkers bij het EK2008, tegenover ruim 7 miljoen via de televisie.

²²¹ Zie bijvoorbeeld 'IPTV versus Internet TV: a matter of co-existence', <http://www.ovum.com/go/content/c.69786/>.

²²² Adformatie, Eredivisie-kanaal heet Eredivisielive, 10 juli 2008 (<http://www.adformatie.nl/nieuws/bericht/eredivisiekanaal-heet-eredivisielive/>)

443. Op grond van bovenstaande concludeert het college dat concurrentiedruk die uitgaat van potentiële markttoetreding de positie van CAIW op de retailmarkt niet verzwakt.

7.12 Grenzen aan expansie

444. Er kan een actievare concurrentie zijn wanneer de drempels voor groei en uitbreiding in de markt laag zijn. Hoe hoger echter de drempels voor toetreding tot de markt, des te belangrijker zijn expansiedrempels bij de beoordeling van de mogelijkheden voor concurrentie. In dat geval wordt de mate van concurrentiedruk in de markt vooral bepaald door de concurrentiedruk die bestaande marktpartijen op elkaar uitoefenen. De concurrentie tussen bestaande marktpartijen kan worden verhevigd wanneer deze partijen relatief eenvoudig in staat zijn hun productievolume te verhogen in reactie op een prijsverhoging van andere aanbieders.

445. Voor CAIW bestaat binnen de relevante markt, haar eigen verzorgingsgebied, nauwelijks mogelijkheid om het (geografisch) bereik uit te breiden. Tegelijkertijd kan CAIW daardoor in feite de gehele markt bedienen en is er in die zin geen expansiebelemmering.

446. Tegelijkertijd concurreert CAIW met aanbieders van rtv-signalen die een landelijke dekking zouden kunnen realiseren of grotendeels landelijke dekking hebben. Hierdoor zou CAIW op langere termijn in het nadeel kunnen zijn ten opzichte van deze partijen. De adresseerbare markt voor de concurrenten is immers groter, waardoor zij de mogelijkheid hebben een groter klantenbestand op te bouwen dan CAIW. Een groter verzorgingsgebied biedt op de retailmarkt onder andere schaalvoordelen op het gebied van financiering, inkoop, productiecapaciteit, distributie en marketing. CAIW kan haar expansiebarrière op nationaal niveau alleen doorbreken door andere kabelbedrijven over te nemen of met deze te fuseren. Gezien de gestage groei van DVB-T, de stagnatie in groei van CanalDigitaal en het beperkte marktaandeel van Tele2 en de verschillende aanbieders van rtv-signalen via glasvezel, acht het college het niet waarschijnlijk dat in de komende reguleringsperiode er additionele druk uitgaat van het feit dat concurrenten van CAIW op landelijk niveau opereren. in toenemende

447. Op grond van bovenstaande concludeert het college dat expansiebarrières in de komende reguleringsperiode de marktpositie van CAIW niet negatief beïnvloeden.

7.13 Conclusie

448. In het voorgaande heeft het college in de retail omroepmarkt geconcludeerd dat:

- CAIW in haar verzorgingsgebied een marktaandeel heeft van [80-90%] van de afzet op de retail omroepmarkt. Op basis van omzet ligt het marktaandeel hoger. Het marktaandeel van CAIW daalt, maar zal aan het einde van de reguleringsperiode tussen de [70-80%] liggen. Dit is een sterke aanwijzing dat er geen sprake is van effectieve concurrentie en dat CAIW over AMM beschikt.
- CAIW heeft de controle over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur door de combinatie van analoge en digitale rtv-signalen die zij via haar omroeptransmissieplatform kan leveren. Hierdoor beschikt CAIW over een belangrijk concurrentievoordeel.

- CAIW beschikt over een concurrentievoordeel als gevolg van overstapkosten.
- CAIW beperkte breedtevoordelen heeft ten opzichte van CanalDigitaal.
- CAIW een sterk ontwikkeld verkoop- en distributienetwerk heeft dat op de retail omroepmarkt in enige mate een voordeel biedt.

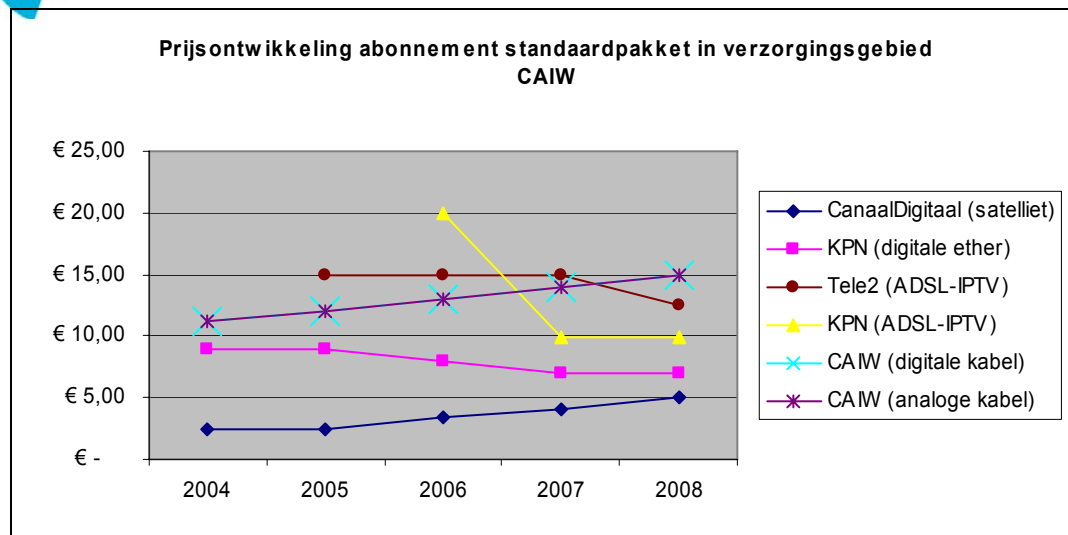
449. Deze voordelen worden niet beperkt door het bestaan van kopersmacht, potentiële concurrentie (de concurrentiedruk die CAIW ervaart komt van de partijen die reeds actief zijn op de retail omroepmarkt) of expansiebarrières.

450. CAIW verliest weliswaar marktaandeel, maar het college constateert dat een verlies aan marktaandeel nog niet zichtbaar is in de prijsontwikkeling van de retailtarieven van CAIW. Het college wijst er op dat CAIW haar prijzen nog steeds onafhankelijk van haar concurrenten vaststelt, en met name ten opzichte van de belangrijkste concurrent KPN. De reële prijzen voor een standaardpakket zijn bij CAIW in 2006 en 2007 stabiel, terwijl ze bij KPN (de concurrent met de grootste groei in marktaandeel) fors zijn gedaald. Hierbij is van belang dat de toezegging van CAIW om haar prijs met niet meer dan CPI te verhogen in 2006 en 2007 mede onder reguleringsdruk tot stand kwam. Het college zal hier in paragraaf 11.5.1 verder op ingaan. Ook de prijs van het standaardpakket van Tele2 is licht gedaald.²²³ De prijs van het standaardpakket van CanalDigitaal is gestegen, maar in vergelijking tot het standaardabonnement van CAIW nog steeds goedkoop.

451. Het college overweegt hierbij dat een stijging van kosten op de markt voor omroepinhoud, bijvoorbeeld voor auteursrechten, alle aanbieders van rtv-signalen raakt. Een stijging van inkoopkosten op de markt voor omroepinhoud zou dan leiden tot tariefstijgingen bij alle aanbieders van rtv-signalen. Dit is echter niet het geval geweest. Dit betekent dat CAIW in staat is haar marge te behouden, door haar retailtarieven in lijn met de stijging van contentkosten te verhogen, daar waar andere aanbieders van rtv-signalen de stijging ten koste moeten laten gaan van hun winstmarge.

452. Bovenstaande vormt naar oordeel van het college een duidelijke indicatie dat CAIW zich onafhankelijk kan gedragen van haar concurrenten en eindgebruikers.

²²³ Tele2 heeft medio 2008 zijn tarieven en bundels gewijzigd, het standaardpakket van Tele2 bevat geen eredivisie voetbal meer.



Figuur 11: Prijsontwikkeling abonnement standaardpakketten 2003-2008.

453. De mogelijkheid om tarieven onafhankelijk van de concurrenten vast te stellen is ook te zien in de prijs per doorgegeven programmakanaal in het standaardpakket (Tabel 13). Uit de gemiddelde prijs per programmakanaal blijkt echter dat CAIW ook hogere retailtarieven heeft dan haar concurrenten.

Aanbieder van rtv-signalen	Gemiddeld prijs programmakanaal standaardpakket
CAIW	€0,62
Tele2 (DSL-IPTV)	€0,30
KPN (DVB-T)	€0,29
KPN (DSL-IPTV)	€0,19
CanalDigitaal	€0,16

Tabel 13: Prijs per programmakanaal uit het standaardpakket.

454. Het college is van oordeel dat het ook prijsgedrag van CAIW lijkt te bevestigen dat CAIW zich inderdaad onafhankelijk van concurrenten, aanbieders van rtv-signalen en eindgebruikers kan gedragen. De voordelen die CAIW ondervindt gelden voor zowel de levering van analoge rtv-signalen, de levering van digitale rtv-signalen als de toegang tot een omroeptransmissieplatform. Juist door de mogelijkheid deze producten te combineren beschikt CAIW over voordelen als gevolg van met name niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur. Het college wijst er op dat een enge afbakening naar de verschillende typen rtv-signalen of –pakketten deze conclusie niet zou hebben veranderd.

455. Het college concludeert op basis van de hierboven genoemde criteria en het prijsgedrag van CAIW dat geen sprake is van daadwerkelijke mededinging. Gelet op de op redelijk termijn te verwachten of te voorspellen marktontwikkelingen en de specifieke kenmerken van de markt is het college van oordeel dat het gebrek aan daadwerkelijke mededinging blijvend is in de komende reguleringsperiode. CAIW beschikt in haar verzorgingsgebied in de komende reguleringsperiode in een situatie zonder regulering over aanmerkelijke marktmacht op de markt voor de levering van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform.

456. Het college zal in het volgende hoofdstuk de relevante wholesalemarkt afbakenen. De Tw bepaalt immers dat eventuele mededingingsproblemen voortvloeiend uit een AMM positie op de retail omroepmarkt enkel met eindgebruikersverplichtingen kunnen worden geremedieerd voor zover verplichtingen op wholesaleniveau ontoereikend zijn om daadwerkelijke concurrentie te verwezenlijken of de belangen van eindgebruikers te beschermen.

8 Bepaling van de relevante wholesalemarkt

457. In de voorgaande hoofdstukken heeft het college de retailmarkt voor de levering van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform in het verzorgingsgebied van CAIW (hierna: retail omroepmarkt) afgebakend en is de dominantieanalyse met betrekking tot CAIW in deze markt uitgevoerd. Het college heeft geconcludeerd dat CAIW in de komende reguleringsperiode beschikt over AMM op de retail omroepmarkt.

458. In dit hoofdstuk wordt de bovenliggende wholesalemarkt voor de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesale niveau leveren van de aansluiting op een omroeptransmissieplatform afgebakend. Dit is stap 3 in de marktanalyse, zoals weergegeven in Tabel 14. Allereerst beschrijft het college in paragraaf 8.1 kort de activiteiten op de wholesale omroepmarkt. Vervolgens voert het college in paragraaf 8.2 een substitutieanalyse uit om te komen tot de relevante wholesale productmarkt. Daarna volgt in paragraaf 8.3 de afbakening van de relevante geografische wholesalemarkt. Tenslotte komt het college in paragraaf 8.4 tot conclusies over de relevante wholesale markt.

1	Afbakening retailmarkt voor de levering van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform (retail omroepmarkt) (H6)
2	Dominantieanalyse retail omroepmarkt (H7)
3	Afbakening wholesalemarkt voor de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op een omroeptransmissieplatform (wholesale omroepmarkt) (H8)
4	Dominantieanalyse wholesale omroepmarkt (H9)
5	Drie criteria toets wholesale omroepmarkt (H10)
6	Analyse potentiële mededingingsproblemen op de wholesale omroepmarkt (H11)
7	Verplichtingen op de wholesale omroepmarkt (H12)
8	Nadere invulling verplichtingen op de wholesale omroepmarkt (H13)
9	Effectentoets verplichtingen (H14)

Tabel 14: Stap 3 in de marktanalyse.

459. Het college zal in dit hoofdstuk concluderen dat de relevante wholesalemarkt een afspiegeling vormt van de in hoofdstuk 6 afgebakende retail omroepmarkt. Het college zal concluderen dat de relevante wholesalemarkt zowel de doorgifte van rtv-signalen als het op wholesaleniveau leveren van een aansluiting op een omroeptransmissieplatform omvat. Zowel de doorgifte van analoge als digitale rtv-signalen vormt onderdeel van de markt alsmede de doorgifte van rtv-signalen ten behoeve van de verschillende typen rtv-diensten. Ten slotte omvat de relevante markt naast het omroeptransmissieplatform van CAIW (kabelnetwerken) ook de omroeptransmissieplatform DVB-T, DSL-IPTV, satelliet en FttH. Ten slotte concludeert het college dat, hoewel er nationale dimensies zijn te onderscheiden, de relevante geografische markt regionaal afgebakend dient te worden naar het verzorgingsgebied van CAIW, gelijk aan de geografische afbakening van de retailmarkt.

8.1 Activiteiten op de wholesale omroepmarkt

460. In deze paragraaf worden de wholesalediensten die onderdeel vormen van de analyse nader toegelicht. Het gaat in deze hoofdstukken om de wholesalediensten die nodig zijn voor de levering van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform op de retail omroepmarkt. Naar analogie van de retail omroepmarkt zijn er in de wholesale omroepmarkt twee typen wholesalediensten te onderscheiden:

- de doorgifte van rtv-signalen,²²⁴ en
- het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op een omroeptransmissieplatform (teneinde rtv-signalen te kunnen doorgeven aan eindgebruikers)

461. Daarnaast hangt de wholesale omroepmarkt sterk samen met de (wholesale) markt voor omroepinhoud. De inkoop en bundeling van verschillende programma's tot een pakket rtv-signalen valt zoals in paragraaf 5.3 aangegeven niet onder het regelgevend kader en behoort dus niet tot de te onderzoeken markt. In de marktbesluiten omroep 2006 werd in dat kader gesproken over de dienst waarbij exploitanten van omroeptransmissieplatforms toegang bieden tot een pakket rtv-signalen. De te onderzoeken markt betreft de markt voor de doorgifte (ook wel transmissie) van rtv-signalen, wat in de praktijk dus de doorgifte van pakketten rtv-signalen die de aanbieder van rtv-signalen heeft ingekocht op de markt voor omroepinhoud, betreft. Waar relevant betreft het college de invloed van deze markt op de wholesale omroepmarkt.

²²⁴ 'Doorgifte' en 'transmissie' worden hier als synoniemen gebruikt.

Exploitant omroeptransmissieplatform (aanbieder op wholesale omroepmarkt)	Aanbieder van rtv-signalen op de retail omroepmarkt (samensteller rtv-pakketten)	Wederverkoper van rtv-signalen op retail omroepmarkt
UPC	UPC	
Ziggo	Ziggo	
DELTA	DELTA	
CAIW	CAIW	
COGAS	COGAS (analoog) Ziggo (digitaal)	
REKAM	REKAM (analoog + digitaal) CAIW (digitaal)	CAIW (analoog pakket REKAM)
SES/ASTRA	CanalDigitaal	
KPN (DVB-T)	KPN	Tele2
KPN (DSL-IPTV)	KPN	
Tele2 (DSL-IPTV)	Tele2	
XMS NEM Nuene NEM Eindhoven NEM Brabant	Hertzinger	XMS OnsNet Nuene Ons Net Eindhoven OnsBrabantNet
Lijbrandt Telecom	Lijbrandt Telecom	
bbned (Amsterdam)	Hertzinger	Concepts ICT Fast ICT InterNLnet Alice (bbned)

Tabel 15: De verschillende invullingen van de rol van exploitant omroeptransmissieplatform, samensteller rtv-pakketten en aanbieder rtv-signalen.

462. De wholesalediensten in onderhavige marktanalyse betreffen de doorgifte van rtv-signalen en de wholesale aansluiting op een omroeptransmissieplatform. Deze diensten worden aangeboden door exploitanten van omroeptransmissieplatforms en gevraagd door de aanbieders van rtv-signalen (zie Tabel 15).

463. Er zijn ook aanbieders van rtv-signalen in de retailmarkt actief die niet zelf de omroepinhoud en de doorgifte van de door hen samengestelde rtv-signalen inkopen. Zij wederverkopen het rtv-pakket van een andere aanbieder. De wederverkoop van rtv-signalen valt niet onder het regelgevend kader voor zover dit de wederverkoop van de *omroepinhoud* betreft. De wederverkoop van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform valt wel onder het regelgevend kader. In de analyse van de wholesalemarkt onderzoekt het college de relatie tussen de exploitanten van omroeptransmissieplatforms en de aanbieders van rtv-signalen.

8.2 De relevante wholesale productmarkt

464. Voor de afbakening van de relevante wholesale productmarkt staan de volgende vier vragen centraal:

- Behoren analoge doorgifte en digitale doorgifte van rtv-signalen tot dezelfde relevante wholesalemarkt?
- Behoren de doorgifte van rtv-signalen en de wholesale aansluiting op een omroeptransmissieplatform tot dezelfde relevante wholesalemarkt?
- Behoren de verschillende omroeptransmissieplatforms tot dezelfde relevante wholesalemarkt?

465. Bij elk van deze vragen wordt nagegaan wat de substitutie mogelijkheden zijn voor vragers (aanbieders van rtv-signalen) en de aanbieders (exploitanten van omroeptransmissieplatforms). Hierbij dient geabstraheerd te worden van de bestaande regulering. Het college zal in tegenstelling tot bij de afbakening van de retail omroepmarkt niet de verschillende typen rtv-signalen in zijn onderzoek betrekken. De doorgifte van de verschillende typen rtv-signalen vraagt immers hetzelfde wholesaleproduct: transmissiecapaciteit. De vraag of de doorgifte *in/via* de verschillende typen rtv-signalen substituten zijn vormt onderdeel van een analyse van de markt voor omroepinhoud. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag of voor programma-aanbieders zoals RTL of SBS doorgifte in een standaardpakket of uitgebreid combinatiepakket substituten zijn.

466. In de vorige marktbesluiten heeft het college aan CAIW een transparantieplichting opgelegd die op 17 maart 2007 afliep. Op dit moment geldt geen toegangsplichting. Er is derhalve geen verschil tussen de huidige situatie en een situatie zonder regulering.

8.2.1 Behoren analoge en digitale doorgifte tot dezelfde relevante wholesalemarkt?

467. De volgende vraag die zich voordoet is of analoge doorgifte en digitale doorgifte van rtv-signalen tot dezelfde relevante wholesalemarkt behoren. Analoge doorgifte is mogelijk via de kabel en (waar beschikbaar) glasvezel, digitale doorgifte is mogelijk via alle omroeptransmissieplatforms.

468. In beginsel vormen analoge en digitale doorgifte substituten voor de aanbieders van rtv-signalen. Het zijn verschillende manieren om hetzelfde te bereiken, namelijk het doorgeven van omroepinhoud aan kijkers. Er is sprake van vergelijkbare functionaliteit, waardoor er technische substitutiemogelijkheden bestaan. Digitale doorgifte is feitelijk een technologische ontwikkeling van analoge doorgifte die een grotere doorgiftecaciteit mogelijk maakt. Het is onwaarschijnlijk dat analoge doorgifte op langere termijn nog zal bestaan gegeven het inefficiënte capaciteitsbeslag en de opkomst van innovatieve digitale diensten.

469. Aanbieders van rtv-signalen vinden het belangrijk een zo groot mogelijk bereik te behalen. Dit maakt hun positie op de markt voor omroepinhoud beter, veel programma-aanbieders zijn immers (deels) afhankelijk van advertentie-inkomsten. De levering van analoge rtv-signalen via kabelnetwerken kent momenteel (nog) het grootste bereik. In die zin is analoge doorgifte superieur en gaat er een bepaalde prijsdruk uit van analoge doorgifte op digitale doorgifte.

470. Door de trend van digitalisering zal dit op termijn veranderen. Doorgifte van digitale rtv-signalen via kabelnetwerken en andere digitale transmissieplatforms wordt steeds belangrijker.

Daarmee wordt het bereik van digitale platforms steeds groter. Ongeveer drie miljoen huishoudens beschikken op dit moment over een digitale ontvanger waarmee ze digitale rtv-signalen ontvangen. Dit is ongeveer een kwart van de installed base aan televisietoestellen.²²⁵

471. Daarbij is de capaciteit die beschikbaar is voor doorgifte van analoge rtv-signalen beperkt. Dit betekent dat aanbieders van rtv-signalen die een omvangrijk pakket aan rtv-signalen willen leveren aan eindgebruikers zijn aangewezen op doorgifte van digitale rtv-signalen. Ook is doorgifte van digitale rtv-signalen in verhouding tot de doorgifte van analoge rtv-signalen goedkoper door het efficiëntere capaciteitsbeslag. De ontwikkeling naar digitale doorgifte wordt deels ook bepaald door relatieve prijzen van analoge doorgifte ten opzichte van digitale doorgifte. Indien de prijzen van analoge doorgifte zouden stijgen, en die van digitale doorgifte gelijk zouden blijven, zouden aanbieders van rtv-signalen mogelijk overstappen op digitale doorgifte. Dit betekent dat er een bepaalde prijsdruk uitgaat van digitale doorgifte op analoge doorgifte.

Conclusie

472. Op basis van het voorgaande concludeert het college dat analoge en digitale doorgifte van rtv-signalen tot dezelfde relevante wholesalemarkt behoren.²²⁶ Het college stelt tegelijk vast dat analoge doorgifte vooralsnog een groter bereik heeft dan digitale alternatieven en zal dit meewegen in de dominantieanalyse.

8.2.2 Horen doorgifte van rtv-signalen en de wholesale aansluiting in één markt?

473. Aanbieders van rtv-signalen vragen primaire om *doorgifte* van rtv-signalen via een omroeptransmissieplatform omdat zij de door hen gekochte omroepinhoud aan eindgebruikers ter beschikking willen stellen.²²⁷ Het leveren van rtv-signalen is de basis voor de dienstverlening van deze aanbieders. Er zijn twee verschillende modellen voor de doorgifte (en levering) van rtv-signalen.

- Een aanbieder kan doorgifte vragen ten behoeve van rtv-signalen die hij *naast* de rtv-signalen van de exploitant van een omroeptransmissieplatform wil aanbieden. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aanbieden van een plus/themapakket. De levering door Canal+ in het verleden was een voorbeeld van deze vraag naar doorgifte.
- Een aanbieder kan ook doorgifte vragen ten behoeve van de levering van rtv-signalen die hij *in plaats* van de exploitant van een omroeptransmissieplatform (wanneer deze tevens de retail aanbieder van rtv-signalen is) wil aanbieden. Een aanbieder die om doorgifte verzoekt om in plaats van de exploitant van een omroeptransmissieplatform rtv-signalen

²²⁵ Stratix *Analoge radio en tv*, juli 2008.

²²⁶ De NMa komt tot dezelfde conclusie in de *Cinven-Warburg Pincus-Essent Kabelcom* fusiezaak NMa besluit 5796, randnummer 44: “*Volgens de vaste beschikkingenpraktijk van de Commissie en de NMa dient geen nader onderscheid te worden gemaakt tussen de doorgifte van digitale en analoge tv-signalen aangezien digitale doorgifte slechts een technologische ontwikkeling is ten opzichte van analoge doorgifte. In onderhavig besluit zal daarom geen onderscheid worden gemaakt tussen productmarkten voor digitale en analoge doorgifte van tv-signalen.*”

²²⁷ Hoewel ook voor radiosignalen op wholesaleniveau doorgiftediensten van belang zijn, ligt de focus in dit hoofdstuk op de doorgifte van tv-signalen. Voor meer achtergrond wordt verwezen naar paragraaf 6.1.1 van de afbakening van retail omroepmarkt (hoofdstuk 6).

aan eindgebruikers te kunnen leveren zal daarbij veelal ook de toegang tot het omroeptransmissieplatform in de retail omroepmarkt willen leveren. Het afnemen van enkel een wholesale aansluiting zonder de doorgifte van rtv-signalen is geen reële vraag. Op dit moment biedt REKAM aan CAIW de mogelijkheid om digitale rtv-signalen door te geven over haar omroeptransmissieplatform naast de mogelijkheid tot wederverkoop van de analoge rtv-signalen en het op wholesaleniveau afnemen van de aansluiting op het kabelnetwerk van REKAM. KPN heeft in 2007 CAIW verzocht om wederverkoop van de analoge rtv-signalen en toegang tot haar omroeptransmissieplatform.

474. In de marktbesluiten omroep 2006 werd de mogelijkheid om doorgifte van rtv-signalen in combinatie met de wholesaleniveau aansluiting op een omroeptransmissieplatform af te nemen niet als te onderscheiden dienst genoemd. Het college concludeerde in de marktbesluiten omroep 2006 dat met de opgelegde toegangsverplichtingen in potentie concurrentie zou kunnen ontstaan op (delen van) het (analoge) standaardpakket. Het college achtte het echter onwaarschijnlijk dat twee verschillende aanbieders van (dezelfde) pakketten op hetzelfde netwerk actief zouden zijn, omdat dubbel beslag van schaarse capaciteit kabelbedrijven zou belemmeren in het verder ontwikkelen van een innovatieve (digitale) strategie. Daarnaast was het college van oordeel dat de verplichtingen uit artikel 82i en artikel 82k van de Mediawet ertoe strekten dat een kabelbedrijf het (analoge) standaardpakket zou moeten blijven leveren, ook wanneer er een alternatief aanbod voor het pakket zou worden aangeboden. Ten slotte schatte het college in dat de prijs voor het inhoudsdeel van het standaardpakket slechts een beperkt deel zou zijn van de totale prijs van het standaardpakket. Op grond hiervan voorzag het college niet dat andere partijen een alternatief standaardpakket zouden gaan aanbieden.

475. Het college stelde vervolgens vast dat de grote vijf kabelbedrijven voor het verzorgen van een vrij toegankelijke rtv-pakket over de kabel, over AMM beschikten en was voornemens om het retailtarief voor het vrij toegankelijke rtv-pakket (inclusief de toegang tot het omroeptransmissieplatform) te reguleren. Het college heeft, nadat de Commissie had aangegeven geen ernstige twijfels bij de afgebakende retailmarkt te hebben onder voorwaarden van heroverweging van de eindgebruikersverplichtingen, uiteindelijk afgezien van tariefregulering mede op grond van een schriftelijke toezegging van de grote kabelbedrijven om hun eindgebruikerstarief in 2006 met niet meer dan de CPI te verhogen.

476. De staatssecretaris van Economische Zaken (EZ) en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) hebben in juli 2007 per brief aan de Tweede Kamer laten weten dat de Mediawet geen beletsel vormt voor het aanbieden van een (analoog) standaardpakket. Zij schrijven in die brief het volgende:²²⁸

477. *“Het is daarom van belang om, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, aan te geven dat de doorgifteverplichtingen voor kabelbedrijven op grond van artikel 82i van de Mediawet niet impliceren dat een kabelabonnee verplicht is om het analoge kabelpakket van het kabelbedrijf af te nemen. De consument kan er voor kiezen om het pakket van een andere aanbieder af te nemen zonder dat hij het pakket van het kabelbedrijf af moet nemen. Ook vormt artikel*

²²⁸ Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 23 juli 2007, kenmerk: ET/TM/7073425.

82i van de Mediawet geen beletsel voor gebruik van het analoge transmissiesignaal van het kabelbedrijf voor het transport van het pakket van de alternatieve aanbieder.”

478. Uit de toelichting van de minister van OCW blijkt dat de Mediawet niet in de weg staat aan een mogelijkheid om de doorgifte van (analoge) rtv-signalen in combinatie met de wholesale aansluiting op het omroeptransmissieplatform van CAIW af te nemen.

479. Uit de reacties op de vragenlijst van het college blijkt dat er een vraag bestaat naar analoge doorgifte (in de vorm van wederverkoop) van rtv-signalen in combinatie met het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van CAIW. Een aantal marktpartijen heeft aangegeven hun eigen digitale rtv-signalen te willen doorgeven aan eindgebruikers en daarbij tevens de analoge rtv-signalen uit het standaardpakket te willen leveren en de klantrelatie volledig over te nemen. Het college constateert tevens dat het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform ook in de praktijk plaatsvindt bij REKAM.²²⁹ Daarnaast geldt dat als de doorgifte van de analoge rtv-signalen gebeurt op basis van *wederverkoop* van de reeds doorgegeven analoge rtv-signalen dit geen dubbele capaciteit vraagt.

480. De doorgifte van rtv-signalen teneinde in de retail omroepmarkt rtv-signalen te kunnen leveren *naast* de rtv-signalen van CAIW vormt een andere vraag dan een vraag om doorgifte van rtv-signalen en de wholesale-aansluiting op het omroeptransmissieplatform teneinde in de retail omroepmarkt rtv-signalen te kunnen leveren *in plaats van* CAIW. Voor de groep aanbieders van rtv-signalen die naast CAIW diensten wil aanbieden vormt doorgifte van rtv-signalen, waaronder de analoge rtv-signalen in combinatie de wholesale-aansluiting op het omroeptransmissieplatform in functioneel opzicht geen substituut voor de doorgifte van rtv-signalen. Anderzijds vormt voor de groep aanbieders van rtv-signalen die in plaats van CAIW rtv-signalen aan eindgebruikers willen leveren de doorgifte van rtv-signalen in functioneel opzicht geen substituut. Het college overweegt hierover het volgende.

481. In de retailmarkt wordt toegang tot het omroeptransmissieplatform van CAIW gebundeld aangeboden met de levering van een standaardpakket van analoge rtv-signalen. Additionele rtv-signalen worden gebundeld met de levering van de rtv-signalen uit het standaardpakket en de toegang tot het omroeptransmissieplatform. Het is weliswaar technisch mogelijk om in het geval van het omroeptransmissieplatform van CAIW de toegang en het analoge standaardpakket ontbundeld aan te bieden door middel van filtering, maar dit is economisch geen mogelijkheid omdat het plaatsen van filters in verhouding tot de prijs van het analoge rtv-pakket te duur is en leidt tot hoge maatschappelijke kosten voor het herindelen van de zenders.²³⁰

482. In de retailmarkt is de levering van analoge rtv-signalen (in een situatie zonder regulering) dus altijd gebundeld met de toegang tot het omroeptransmissieplatform. Op wholesaleniveau geldt, zoals het college in de marktbesluiten omroep 2006 opmerkte, dat de doorgifte van analoge rtv-signalen geen reële business case is gezien het grote aandeel van de kosten voor de aansluiting in het retailtarief. Dit betekent dat op wholesaleniveau de analoge doorgifte van rtv-signalen in economische zin dus ook altijd gebundeld met de aansluiting op het omroeptransmissieplatform. Tevens heeft het

²²⁹ Zie onder meer http://www.digitalekabeltelevisie.nl/nieuws/archives/2007/08/kwart_abonnees_rekam_stap_1.shtml.

²³⁰ Stratix, *Filteren op de kabel - onderzoek naar de mogelijkheden voor filtering van het analoge kabelsignaal*, 30 mei 2008, te vinden op http://www.ez.nl/Onderwerpen/Elektronische_communicatie/Omroep.

college in de vorige paragraaf geconcludeerd dat digitale en analoge doorgifte onderdeel zijn van dezelfde relevante markt.

Conclusie

483. Naar het oordeel van het college dienen de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op een omroeptransmissieplatform derhalve gezamenlijk te worden beschouwd en vormen ze samen één markt.

8.2.3 Behoren naast kabel ook alternatieve transmissieplatforms tot dezelfde relevante wholesalemarkt?

484. Naast het omroeptransmissieplatform van CAIW kan ook via DVB-T, DSL-IPTV, satellietnetwerken en glasvezelnetwerken doorgifte van rtv-signalen plaatsvinden.²³¹ In beginsel vormen kabel en deze alternatieve platforms substituten voor aanbieders van rtv-signalen. Het zijn immers verschillende manieren om hetzelfde te bereiken, namelijk het doorgeven van omroepinhoud aan eindgebruikers. Er is sprake van een aantal functionele verschillen en een aantal overeenkomsten tussen de verschillende omroeptransmissieplatforms waardoor er technische substitutiemogelijkheden bestaan (zie paragraaf 6.1.5).

485. Omroeptransmissieplatforms verschillen in het aantal eindgebruikers dat toegang heeft tot het omroeptransmissieplatform (omvang klantenbestand). Deze verschillen zorgen ervoor dat doorgiftdiensten van verschillende platforms vanuit het perspectief van de aanbieders van rtv-signalen geen perfecte substituten zijn. Voor aanbieders van rtv-signalen is het aantal eindgebruikers dat toegang heeft tot het omroeptransmissieplatform van belang omdat dit voor bepaalt hoe groot de doelgroep is die bereikt kan worden. De positie van een aanbieder van rtv-signalen op de aanpalende markt voor omroepinhoud is, zoals hierboven ook opgemerkt, sterk afhankelijk van de omvang van de doelgroep die de aanbieder van rtv-signalen weet te bereiken. Hoe groter het aantal eindgebruikers dat is aangesloten op het omroeptransmissieplatform hoe hoger het doorgiftetarief is dat een aanbieder van rtv-signalen ceteris paribus bereid is te betalen aan de exploitant van het omroeptransmissieplatform.²³²

486. Ondanks de functionele verschillen en verschillen in omvang van het klantenbestand kan er toch competitieve druk ontstaan vanuit de exploitanten van een omroeptransmissieplatform met een kleiner bereik op exploitanten van een omroeptransmissieplatform met een groter bereik. De reden hiervoor is dat niet alleen het bereik maar ook het doorgiftetarief een rol speelt bij de keuze van aanbieders van rtv-signalen. Een exploitant van een omroeptransmissieplatform met een klein bereik kan dit in zekere mate compenseren door een laag doorgiftetarief, en daardoor toch een alternatief vormen voor aanbieders van rtv-signalen. Het doorgiftetarief van een bepaald platform kan zo hoog zijn dat de kosten voor de aanbieder van rtv-signalen niet opwegen tegen de opbrengsten van additioneel bereik. Er kan dus sprake zijn van substitutie.

²³¹ In het hoofdstuk over de afbakening van retailmarkt is gesteld dat doorgifte via mobiele netwerken (nog) niet geschikt is voor thuisontvangst en om die reden niet tot dezelfde markt als kabel kan worden gerekend. In dit hoofdstuk over wholesale markt zullen mobiele netwerken ook buiten beschouwing worden gelaten.

²³² Zie paragraaf 9.3 voor een meer uitgebreide analyse van de onderhandelingsrelatie tussen aanbieders van rtv-signalen en de exploitanten van omroeptransmissieplatforms.

487. Momenteel heeft CAIW een vergelijkbaar of kleiner klantenbestand dan haar concurrenten op nationaal niveau. Het klantenbestand van de alternatieve omroeptransmissieplatforms is de laatste jaren gegroeid. Voor de komende reguleringsperiode verwacht het college een verdere groei van met name DVB-T en DSL-IPTV ten opzichte van CAIW (zie paragraaf 7.2). Op de wholesalemarkt concurreert CAIW met aanbieders die grotendeels landelijke dekking hebben. Dit compenseert een aantal nadelen die andere omroeptransmissieplatforms hebben ten opzichte van CAIW. Ten slotte speelt ook de transitie van analoge doorgifte naar digitale doorgifte ook een belangrijke rol. Digitalisering bevordert namelijk verdere functionele vergelijkbaarheid van de verschillende omroeptransmissieplatforms in de retail omroepmarkt en verbetert daardoor ook de positie van de alternatieve omroeptransmissieplatforms op de wholesalemarkt.

Conclusie

488. Op basis van het bovenstaande concludeert het college dat de relevante wholesalemarkt naast kabel ook digitale ether, DSL-IPTV, satellietnetwerken en glasvezelnetwerken omvat. De belangrijkste redenen hiervoor zijn de vergelijkbare functionaliteit en technische substitutiemogelijkheden van verschillende transmissieplatforms, de groei die de alternatieve platforms hebben laten zien ten opzichte van kabel en de trend naar digitalisering, die verdere groei en toenemende concurrentiedruk bevordert.

489. UPC onderschrijft de conclusie van het college en is van mening dat KPN en CanalDigitaal beide een kritische massa hebben bereikt waardoor zij een reëel substituut vormen op de wholesalemarkt voor bijvoorbeeld het omroeptransmissieplatform van UPC. Tele2 betwist dit juist en is van mening dat geen van de andere omroeptransmissieplatforms daadwerkelijk een substituut vormen voor het platform van CAIW, vanwege de positie van CAIW op de retailmarkt. Ook [VERTROUWELIJK] ziet juist dat aanbieders van rtv-signalen de verschillende omroeptransmissieplatforms niet als substituut ervaren, maar doorgifte via alle omroeptransmissieplatforms nodig hebben.

490. Het college onderkent dat de alternatieve transmissieplatforms vooralsnog een kleiner bereik hebben dan de grote kabelbedrijven en dat dit de concurrentiedruk op de wholesalemarkt beperkt. Het college zal dit meewegen in de dominantieanalyse.

8.2.4 Conclusie relevante wholesale productmarkt

491. Samenvattend concludeert het college dat de relevante wholesalemarkt de markt voor de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op een omroeptransmissieplatform is. De relevant markt omvat zowel analoge als digitale doorgifte van rtv-signalen en naast het omroeptransmissieplatform van Ziggo ook de andere omroeptransmissieplatforms (DVB-T, DSL-IPTV, satelliet en glasvezelnetwerken). De afgebakende wholesale productmarkt vormt een afspiegeling van de relevante retailmarkt zoals die is afgebakend in hoofdstuk 6.

8.3 De relevante geografische wholesalemarkt

492. In deze paragraaf bepaalt het college de relevante geografische markt; de tweede stap uit van de in paragraaf 3.3.2 beschreven werkwijze. De belangrijkste vraag in deze paragraaf is of de markt

regionaal (het verzorgingsgebied van een kabelbedrijf) is of nationaal. Enerzijds heeft de markt een regionale dimensie. Een aanbieder van rtv-signalen streeft naar maximaal bereik. Een kleiner bereik leidt tot beperktere afzetmogelijkheden in de retail omroepmarkt en heeft daarmee (retail) inkomstenderving tot gevolg. Daarbij komt dat de 'waarde' van een aanbieder van rtv-signalen voor programma-aanbieders afhangt van het bereik in de retail omroepmarkt, de aanbieder van rtv-signalen fungeert immers als intermediair tussen programma-aanbieder en eindgebruiker. Wanneer een aanbieder van rtv-signalen een groot bereik heeft is deze interessant voor programma-aanbieders en kan de aanbieder van rtv-signalen interessante en betaalbare content verkrijgen. Wanneer het bereik van een aanbieder van rtv-signalen klein is, zullen programma-aanbieders minder snel geneigd zijn om hun content ter beschikking te stellen of zullen zij daarvoor hoge tarieven vragen. Een aanbieder van rtv-signalen dient daarom met elk regionaal kabelbedrijf te onderhandelen, waarbij het ene verzorgingsgebied geen alternatief voor het ander is. Dit geldt in principe voor alle verzorgingsgebieden, onafhankelijk van de grootte. In beginsel wil een aanbieder van rtv-signalen ook in kleinere gebieden doorgegeven worden. Anderzijds heeft de markt een nationale dimensie. De meeste programma-aanbieders (regionale programma-aanbieders uitgezonderd) en dus ook de aanbieders van rtv-signalen streven immers naar een zo groot mogelijk landelijk bereik. Ook opereren de meeste concurrerende alternatieve omroeptransmissieplatforms op een landelijke schaal.

493. De bepaling van de geografische markt omvat een analyse van de overeenkomsten of homogeniteit van de concurrentievoorwaarden in de verschillende gebieden. Zoals toegelicht in paragraaf 6.2 is het dekkingsgebied van het netwerk van CAIW het startpunt voor afbakening van de geografische markt. In de analyse van de geografische wholesalemarkt kijkt het college prospectief naar de manier waarop het aanbod van en de vraag naar producten zich in de komende reguleringsperiode zal ontwikkelen. Het college behandelt daarbij de volgende vragen:

- Is de concurrentiedruk van alternatieve (landelijke) platforms zo groot geworden dat CAIW andere kabelbedrijven indirect disciplineert en vice versa?
- Verschillen de te onderscheiden regio's in de mate waarin per omroeptransmissieplatform eindgebruikers worden bereikt?
- Verschillen de te onderscheiden regio's in prijs voor de doorgifte van rtv-signalen en de kosten van wederverkoop van de rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform?

494. Het college zal in deze paragraaf concluderen dat een smalle afbakening op zijn plaats is, waarbij de geografische markt de omvang heeft van het verzorgingsgebied van CAIW.

8.3.1 Disciplineert kabelbedrijven elkaar indirect?

495. Momenteel heeft CAIW een vergelijkbaar of kleiner klantenbestand dan de landelijk opererende alternatieve omroeptransmissieplatforms. Voor de komende reguleringsperiode verwacht het college dat het bereik in termen van de omvang van het klantenbestand van met name de alternatieve platforms van KPN zal toenemen, in lijn met de verwachte toename van hun marktaandeel (zie paragraaf 7.2). Het marktaandeel van CAIW in de retail omroepmarkt (in haar verzorgingsgebied) blijft echter hoog en de concurrentiedruk van de alternatieve omroeptransmissieplatforms op de wholesalemarkt blijft daarom deze reguleringsperiode beperkt. Door het grote marktaandeel van CAIW blijven aanbieders van rtv-signalen deze reguleringsperiode afhankelijk van CAIW (en de andere individuele kabelbedrijven) om een voldoende groot

klantenbestand te kunnen bereiken. CAIW blijft hierdoor in staat zich onafhankelijk van de andere omroeptransmissieplatforms te gedragen en disciplineren ook de verschillende kabelbedrijven elkaar niet indirect (geen 'common pricing constraint').²³³

496. Op grond van de beperkte concurrentiedruk van alternatieve landelijke omroeptransmissieplatforms heeft de markt grotendeels een regionale dimensie.

8.3.2 Verschillen regio's van elkaar in het bereik per omroeptransmissieplatform?

497. Het bereik en de omvang van het klantenbestand van de verschillende kabelbedrijven in hun eigen verzorgingsgebied verschilt van elkaar. Dit betekent dat kabelbedrijven in sommige verzorgingsgebieden meer concurrentiedruk ondervinden van alternatieve omroepdistributieplatforms dan in andere. Een factor hierin is dat glasvezel (FttH) nog niet in alle delen van Nederland is aangelegd. CAIW ondervindt iets minder concurrentiedruk dan UPC, maar meer dan andere kabelbedrijven doordat glasvezel relatief meer aanwezig is in het verzorgingsgebied van CAIW. De omvang van het omroeptransmissieplatform van CAIW is evenwel zo groot dat het effect hiervan zeer beperkt is.

498. De verschillen in het bereik en omvang van het klantenbestand van CAIW ten opzichte van de andere kabelbedrijven wijst er op dat in het verzorgingsgebied van CAIW afwijkende concurrentievoorwaarden heersen.

8.3.3 Verschillen regio's van elkaar in prijsstelling?

499. De prijsstelling voor de doorgifte van rtv-signalen van de verschillende kabelbedrijven geeft een indicatie of sprake is van een landelijke of een regionale wholesalemarkt. Zoals eerder opgemerkt omvatten de betaalde tarieven meer dan alleen de doorgiftetarieven, maar deze geven mogelijk wel inzicht in de mate waarin er regionale verschillen zijn tussen de verschillende verzorgingsgebieden.²³⁴

500. Er bestaan verschillen en overeenkomsten in prijsstelling tussen de kabelbedrijven. Zo geeft UPC Nickelodeon [VERTROUWELIJK] door en [VERTROUWELIJK] Ziggo van Nickelodeon [VERTROUWELIJK]. Een ander voorbeeld is Animal Planet waarvoor Ziggo [VERTROUWELIJK] en Cogas [VERTROUWELIJK]. Ten slotte [VERTROUWELIJK] RNN7 voor doorgifte UPC [VERTROUWELIJK] per abonnee en bij CAIW [VERTROUWELIJK] per abonnee. Tegelijkertijd geven zowel UPC als Ziggo RTL als AT5 door [VERTROUWELIJK].

501. Op grond van de prijsstelling van rtv-signalen kunnen geen conclusies worden getrokken over de omvang van de geografische markt.

²³³ Bij volledige concurrentie tussen de verschillende omroeptransmissieplatforms kan sprake zijn van een 'common pricing constraint'. Een hypothetisch voorbeeld kan dit duidelijk maken. Stel dat CAIW de prijs voor programma-aanbieders voor de doorgifte van rtv-signalen via de kabel 5 tot 10% verlaagt. In een concurrerende markt zullen de aanbieders van alternatieve platforms hun prijzen ook verlagen. Doordat de alternatieve platforms landelijk opereren dit vervolgens ook weer leiden tot prijsverlagingen bij andere kabelbedrijven. Bij volledige concurrentie tussen de verschillende omroeptransmissieplatforms kunnen kabelbedrijven zich derhalve ook niet meer volledig onafhankelijk van elkaar gedragen.

²³⁴ De weergegeven tarieven vormen de netto geldstroom van de doorgiftetarieven enerzijds en de programmakosten (content + uitzendrechten) anderzijds.

8.3.4 Conclusie over de relevante geografische markt

502. Hoewel zich in toenemende mate een nationale dimensie vormt, concludeert het college op grond van het bovenstaande dat de relevante geografische markt dient te worden afgebakend naar het verzorgingsgebied van CAIW. Hierbij hecht het college veel waarde aan het feit dat een aanbieder van rtv-signalen doorgifte via de grote kabelbedrijven nodig heeft om een omvangrijk klantenbestand in het verzorgingsgebied van CAIW te kunnen bereiken. De concurrentieomstandigheden verschillen in de verzorgingsgebieden vooral doordat de omvang van het klantenbestand van de verschillende partijen verschilt. De omvang van het klantenbestand is van doorslaggevend belang voor een aanbieder van rtv-signalen, omdat dit mede zijn positie op de markt voor omroepinhoud bepaalt.

503. Diverse respondenten onderschrijven de regionale marktafbakening, waaronder Tele2 en KPN. De meeste kabelbedrijven (waaronder UPC, CAIW en [VERTROUWELIJK]) geven aan dat de wholesalem Markt een nationaal karakter heeft.

8.4 Conclusie relevante wholesalem Markt

504. Uit voorgaande concludeert het college dat de relevante wholesalem Markt in veel opzichten een afspiegeling is van de afgebakende retailmarkt voor levering van rtv-signalen en de toegang tot het omroeptransmissieplatform in het verzorgingsgebied van CAIW.

505. De relevante wholesalem Markt betreft de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op een omroeptransmissieplatform. De relevante wholesalem Markt omvat zowel analoge als digitale doorgifte van rtv-signalen, eventueel in combinatie met de wholesale aansluiting op het omroeptransmissieplatform. De relevante Markt omvat naast het omroeptransmissieplatform van CAIW ook DVB-T, DSL-IPTV, FttH en satelliet. Tenslotte wordt geconcludeerd dat, hoewel er nationale dimensies zijn te onderscheiden, de relevante geografische Markt regionaal afgebakend dient te worden naar het verzorgingsgebied van CAIW.

506. In het volgende hoofdstuk analyseert het college de concurrentiesituatie op de wholesale omroepmarkt ten einde vast te kunnen stellen of sprake is van effectieve concurrentie, en als dat niet het geval is om vast te stellen of CAIW beschikt over AMM.

9 Dominantieanalyse wholesale omroepmarkt

9.1 Inleiding

507. In het voorgaande hoofdstuk heeft het college de relevante wholesalemarkt voor de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op een omroeptransmissieplatform (hierna: wholesale omroepmarkt) afgebakend en geconcludeerd dat deze een afspiegeling is van de afgebakende retailmarkt voor levering van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform.

508. In dit hoofdstuk wordt de dominantieanalyse voor de wholesale omroepmarkt uitgevoerd. Het doel van dit hoofdstuk is om na te gaan of CAIW op wholesaleniveau over aanmerkelijke marktmacht (AMM) beschikt die kan leiden tot het ontstaan van mededingingsproblemen. Het college beoordeelt in hoeverre CAIW over een economische kracht bezit die hem in staat stelt zich in belangrijke mate onafhankelijk van zijn concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten te gedragen. Het gaat bij de dominantieanalyse met name om structuurkenmerken van een markt. Dit is stap 4 in de marktanalyse, zoals weergegeven in Tabel 16.

1	Afbakening retailmarkt voor de levering van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform (retail omroepmarkt) (H6)
2	Dominantieanalyse retail omroepmarkt (H7)
3	Afbakening wholesalemarkt voor de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op een omroeptransmissieplatform (wholesale omroepmarkt) (H8)
4	Dominantieanalyse wholesale omroepmarkt (H9)
5	Drie criteria toets wholesale omroepmarkt (H10)
6	Analyse potentiële mededingingsproblemen op de wholesale omroepmarkt (H11)
7	Verplichtingen op de wholesale omroepmarkt (H12)
8	Nadere invulling verplichtingen op de wholesale omroepmarkt (H13)
9	Effectentoets verplichtingen (H14)

Tabel 16: Stap 4 in de marktanalyse.

509. Het college onderzoekt de wholesale omroepmarkt aan de hand van de criteria die zijn genoemd in de richtsnoeren marktanalyse van de Commissie. De bevindingen van het college over deze criteria in de retail omroepmarkt zijn ook relevant voor onderhavige analyse. De geconstateerde marktmacht van CAIW op de retailmarkt werkt namelijk door op de wholesalemarkt, ondanks dat op beide niveaus verschillende diensten te onderscheiden zijn, met verschillende vragers en verschillende factoren die de tarieven bepalen. Het bereik (het aantal op het omroeptransmissieplatform aangesloten eindgebruikers; het marktaandeel) van CAIW op de retailmarkt bepaalt immers in belangrijke mate de concurrentiekracht van een aanbieder op de wholesale omroepmarkt. Hetzelfde geldt voor de concurrentievoordelen als gevolg van een moeilijk te dupliceren infrastructuur, de aanwezigheid van overstapkosten voor eindgebruikers, schaalvoordelen, een sterk ontwikkeld distributie- en verkoopnetwerk en de afwezigheid van kopersmacht. Dit betekent dat een belangrijk deel van de analyse van de concurrentieomstandigheden op de wholesale omroepmarkt overeenkomt met de dominantieanalyse van de retail omroepmarkt.

510. Het college bespreekt in dit hoofdstuk dan ook de criteria uit de richtsnoeren van de Commissie voor zover ze ten opzichte van de dominantieanalyse van de retail omroepmarkt relevante aanvullende informatie bevatten voor de dominantieanalyse van de wholesalemarkt. Daarbij gaat het om:

- marktaandelen;
- (het ontbreken van) kopersmacht die een tegenwicht kan vormen;

511. Het college gaat in dit hoofdstuk deze criteria na. De analyse van de relevante markt gebeurt in *afwezigheid* van de huidige regulering van de wholesalemarkt. Op grond van de beoordeling van de criteria tezamen (inclusief de bevindingen over de dominantie in de retailmarkt) zal het college uiteindelijk tot de conclusie komen dat CAIW in een situatie zonder wholesaleregulering over aanmerkelijke marktmacht beschikt op de markt voor de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op haar omroeptransmissieplatform in haar verzorgingsgebied.

9.2 Marktaandelen

512. Het marktaandeel wordt vaak gebruikt als indicatie van de marktmacht. Ofschoon een groot marktaandeel op zichzelf niet volstaat als criterium voor aanmerkelijke marktmacht (een machtspositie), is het onwaarschijnlijk dat een onderneming zonder significant marktaandeel een machtspositie heeft.²³⁵

513. Het college neemt interne leveringen mee bij de bepaling van het marktaandeel van partijen op de wholesale omroepmarkten. Wanneer het college dit niet zou doen, zouden de wholesale marktaandelen geen afspiegeling geven van de verhoudingen op de retailmarkt. Dit is een probleem wanneer concurrentieproblemen op de retailmarkt de directe aanleiding vormt om een wholesalemarkten te onderzoeken. Indien interne leveringen niet zouden worden meegerekend zou

²³⁵ Richtsnoeren, punt 75

bijvoorbeeld de situatie ontstaan dat een partij die veel extern, maar heel weinig intern levert (en daardoor op de retailmarkt een heel laag marktaandeel heeft) het hoogste wholesale marktaandeel zou hebben, waardoor het risico bestaat dat een onjuiste beoordeling van marktmacht op de wholesalemarkt plaatsvindt.

514. CAIW ontleent zijn marktpositie in de wholesalemarkt (en de markt voor omroepinhoud) voor een belangrijk deel aan haar positie in de retail omroepmarkt. Dit komt omdat CAIW de intermediair vormt tussen programma-aanbieders die hun omroepinhoud aan eindgebruikers willen leveren en eindgebruikers die rtv-signalen willen ontvangen. Omdat CAIW in haar verzorgingsgebied een zeer groot marktaandeel heeft op de retailmarkt is zij gezien het tweezijdige karakter van de markt in evenredige mate een grote partij voor de aanbieders van rtv-signalen die op de wholesalemarkt een omroeptransmissieplatform zoeken om de door hen ingekochte omroepinhoud (content) naar eindgebruikers te transporteren. Vanuit dit perspectief heeft CAIW op de relevante wholesalemarkt een hoog marktaandeel van [80-90%] tegenover de marktaandelen van CanalDigitaal [10-20%], KPN [0-5%], Tele2 [0-5%] en de gezamenlijke aanbieders van rtv-signalen via glasvezelnetwerken [0-5%].

515. Door het grote marktaandeel kunnen aanbieders van rtv-signalen zonder CAIW geen goed bereik realiseren. Daardoor kunnen aanbieder van rtv-signalen het zich niet veroorloven om geen doorgifte te verkrijgen via het omroeptransmissieplatform van CAIW. De mogelijkheid om aantrekkelijke en betaalbare content op de markt voor omroepinhoud te verkrijgen is immers sterk afhankelijk van het aantal (potentieel) bereikte eindgebruikers. Vanuit dit oogpunt is de marktmacht van CAIW groter dan de marktaandeelcijfers op zichzelf aangeven. Deze visie wordt onderschreven door diverse programma-aanbieders.

516. Analoog aan de retailmarkt loopt het marktaandeel van CAIW ook op de wholesalemarkt de komende jaren naar verwachting langzaam terug. Zoals het college in paragraaf 7.2 heeft aangegeven zal het marktaandeel van CAIW aan het einde van de reguleringsperiode waarschijnlijk gedaald zijn tot tussen [VERTROUWELIJK tot ongeveer 76%]. Dit verlies aan marktaandeel zal grotendeels ten goede komen aan KPN die dan een maximaal marktaandeel van [VERTROUWELIJK] zal weten te behalen. Ceteris paribus blijft CAIW in haar verzorgingsgebied verreweg de belangrijkste aanbieder van voor de doorgifte van rtv-signalen.

Conclusie

517. Het hoge marktaandeel van CAIW geeft een sterke indicatie dat er op de wholesalemarkten geen sprake is van effectieve concurrentie. Hieronder onderzoekt het college of kopersmacht nog een factor is die aanleiding geeft om wel effectieve concurrentie te veronderstellen.

9.3 Het ontbreken van kopersmacht die een tegenwicht kan vormen

518. De aanwezigheid van afnemers met een sterke onderhandelingspositie kan van invloed zijn op de mate waarin een onderneming zich onafhankelijk van zijn afnemers kan gedragen. Het dominantiecriteria kopersmacht kan een doorslaggevende factor vormen bij de beoordeling of sprake is van AMM. Kopersmacht van de kant van de koper beïnvloedt de marktmacht van de

aanbieder en kan er, afhankelijk van de situatie, toe leiden dat geen sprake is van aanmerkelijke marktmacht.²³⁶

519. Kopersmacht wordt over het algemeen bepaald door te kijken naar de absolute omvang van de vraag en de omvang van de afname van de grootste vragers in relatie tot de totale afzet van een onderneming. Indien een klein aantal afnemers een groot deel van de totale vraag voor zijn rekening neemt, kan sprake zijn van kopersmacht. In bepaalde gevallen zijn bijvoorbeeld grootzakelijke klanten in staat om bij hun leveranciers betere voorwaarden te bedingen dan kleinere klanten. Van belang daarbij is wel dat deze vragers dan een alternatief hebben en dat de overstap naar een concurrerende aanbieder of vervangende dienst een geloofwaardige dreiging is.

520. Bij de het beantwoorden van de vraag of er sprake is van kopersmacht die CAIW disciplineert op de wholesale omroepmarkt is het onderscheid tussen de wholesale omroepmarkt en de markt voor omroepinhoud van belang. Wanneer het gaat over de vraag of een programma-aanbieder zoals RTL, SBS of NPO kopersmacht heeft ten opzichte van CAIW wanneer het gaat om bijvoorbeeld opname in een standaardpakket, of de vergoedingen die over en weer betaald worden, dan gaat het over de markt voor omroepinhoud. In de analyse van de concurrentiesituatie op de wholesale omroepmarkt gaat het om de vraag of er alternatieve aanbieders van (pakketten van) rtv-signalen zijn die over dermate veel kopersmacht beschikken dat zij CAIW als aanbieder van doorgiftdiensten (transmissie) kunnen disciplineren.

521. Op de wholesalemarkt treedt CAIW zowel op als aanbieder van doorgifte en de wholesale aansluiting op haar omroeptransmissieplatform (interne leveringen) als vrager (aanbieder van rtv-signalen die doorgifte zoekt en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van CAIW).

522. Kopersmacht zou kunnen ontstaan wanneer er een alternatieve aanbieder van rtv-signalen is die op basis van de door hem ingekochte content via een van de omroeptransmissieplatforms klanten aan zich heeft weten te binden. Wanneer een aanbieder van rtv-signalen met een omvangrijk klantenbestand van een andere omroeptransmissieplatform zou willen overstappen naar het omroeptransmissieplatform van CAIW zou sprake kunnen zijn van kopersmacht. Voor CAIW zou in dat geval gelden dat de alternatieve aanbieder van rtv-signalen nieuwe abonnees op het omroeptransmissieplatform van CAIW zou weten te realiseren. Er zijn op dit moment geen andere aanbieders van rtv-signalen die via het omroeptransmissieplatform van CAIW diensten aanbieden. Daarnaast zijn de klantenbestanden van de andere aanbieders van rtv-signalen (KPN, CanalDigitaal, Tele2 en een aantal aanbieders via glasvezelnetwerken en mogelijk in de toekomst YouCA) in omvang vergeleken met het klantenbestand van CAIW veel kleiner (of nog niet bestaand) en bieden ze vergelijkbare content waardoor ze een zwakke onderhandelingspositie hebben ten opzichte van CAIW

523. Ten slotte zijn de meeste andere aanbieders verticaal geïntegreerd en tevens exploitant van hun eigen omroeptransmissieplatform of hun eigen (infrastructuurspecifieke) digitale platform. Het college acht het dan ook niet aannemelijk dat deze aanbieders van rtv-signalen met hun klantenbestand zouden overstappen naar het omroeptransmissieplatform van CAIW.

²³⁶ Zie in dit verband bijv. de uitspraak van het CBB .d.d 29 augustus 2006, LJN: AY7997 (MTA-uitspraak).

524. Omroeptransmissieplatforms met een klein marktaandeel op retailniveau zoals CAIW nemen een duidelijk andere positie in ten opzichte van aanbieders van rtv-signalen dan een groot kabelbedrijf zoals Ziggo of UPC. CAIW heeft ruim [VERTROUWELIJK] klanten aangesloten op haar omroeptransmissieplatform en heeft daarmee slechts een beperkt aandeel in bereik in Nederland. Zo heeft CAIW minder onderhandelingsruimte dan een kabelbedrijf met een groot verzorgingsgebied. Als een kabelbedrijf met weinig aansluitingen doorgifte van rtv-signalen weigert is het effect op de business case van een aanbieder van rtv-signalen vanzelfsprekend kleiner dan een weigering door Ziggo of UPC.

525. In de afgelopen jaren hebben meerdere partijen (KPN, YouCa) zich bij CAIW gemeld met de wens om doorgifte te krijgen via het omroeptransmissieplatform van CAIW. Deze zijn hierin (nog) niet geslaagd. De praktijk bevestigt naar oordeel van het college dat aanbieders van rtv-signalen blijkbaar (nog) over onvoldoende onderhandelingsmacht beschikken om doorgifte af te dwingen. Andersom heeft CAIW blijkbaar de mogelijkheid om niet op de verzoeken in te gaan

Conclusie

526. Het college concludeert op basis van bovenstaande bevindingen dat aanbieders van rtv-signalen niet over kopersmacht beschikken. Tegelijkertijd merkt het college op de onderhandelingspositie van CAIW ten opzichte van aanbieders van rtv-signalen minder sterk is dan die van Ziggo en UPC.

9.4 Conclusie dominantieanalyse wholesale omroepmarkt

527. CAIW beschikt over heeft een marktaandeel van [80-90%] op de wholesale omroepmarkt, als afspiegeling van het retailmarktaandeel. Dit is een sterke aanwijzing dat er geen sprake is van effectieve concurrentie. Het marktaandeel zal in de komende reguleringsperiode zakken naar tussen [70-80%] Hiermee blijft CAIW het belangrijke omroeptransmissieplatform in haar verzorgingsgebied. Door het hoge marktaandeel van CAIW in de retail omroepmarkt is de concurrentiedruk van de alternatieve omroeptransmissieplatforms in haar verzorgingsgebied voorlopig nog beperkt. De aanbieders van rtv-signalen beschikken niet over voldoende kopersmacht die onafhankelijk gedrag van CAIW kan voorkomen..

528. Het college is van oordeel dat geen sprake is van effectieve concurrentie op de markt voor de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op het omroeptransmissienetwerk in het verzorgingsgebied van CAIW. Het niet bestaan van effectieve concurrentie wordt in het wettelijke kader gelijk gesteld aan het aanwezig zijn van een onderneming met AMM. Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat CAIW in haar verzorgingsgebied over aanmerkelijke marktmacht beschikt op de wholesale omroepmarkt.

529. Het college zal in het volgende hoofdstuk de zogenaamde drie criteria toets uitvoeren voor de wholesale omroepmarkt. De Commissie heeft de wholesale omroepmarkt niet langer opgenomen in de aanbeveling. Hierdoor komt deze markt naar oordeel van de Commissie alleen in aanmerking voor regulering indien aan drie cumulatieve criteria van de Commissie wordt voldaan.

10 Drie criteria toets voor de wholesale markt voor doorgifte van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform

530. Het college is in de voorgaande hoofdstukken tot de conclusie gekomen dat CAIW in de komende reguleringsperiode beschikt over AMM op de retail omroepmarkt en de wholesalemarkt voor doorgifte van rtv-signalen en toegang tot omroeptransmissieplatforms. De Commissie heeft de wholesale omroepmarkt niet langer opgenomen in de aanbeveling. Hierdoor komt deze markt naar oordeel van de Commissie alleen in aanmerking voor ex ante regulering indien aan drie cumulatieve criteria van de Commissie wordt voldaan. In de zogenaamde drie criteriatoets dient te worden getoetst aan de volgende drie cumulatieve criteria:

- De markt is onderhevig aan aanzienlijke en niet-tijdelijke belemmeringen van markttoegang.
- De markt ontwikkelt zich niet richting daadwerkelijke concurrentie.
- Het mededingingsrecht is ontoereikend.

531. Het college wijst er op dat het niet mogelijk is om bestaande regulering in te trekken op grond van de drie criteriatoets (zie ook paragraaf 3.6). Het college kan slechts overgaan tot intrekking van de bestaande verplichtingen op de omroepmarkt wanneer uit de marktanalyse blijkt dat de relevante markt daadwerkelijk concurrerend is of indien blijkt dat CAIW niet beschikt over AMM op een niet daadwerkelijk concurrerende markt. Dit materiële criterium wordt in artikel 16, derde lid, van de kaderrichtlijn ook genoemd voor het intrekken van verplichtingen. Het college heeft derhalve in de voorgaande hoofdstukken een analyse uitgevoerd teneinde vast te stellen of de wholesalemarkt in de komende reguleringsperiode daadwerkelijk concurrerend is. Het college heeft vastgesteld dat dit niet het geval is.

532. Om tegemoet te komen aan de Commissie zal het college een drie criteriatoets uitvoeren voor de wholesale omroepmarkt. Het college zal in dit hoofdstuk tot de conclusie komen dat de relevante markt voor de komende reguleringsperiode voldoet aan de drie criteria en derhalve in aanmerking komt voor ex ante regulering. De analyse in dit hoofdstuk vormt stap 5 in de totale marktanalyse, zoals weergegeven in Tabel 17.

1	Afbakening retailmarkt voor de levering van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform (retail omroepmarkt) (H6)
2	Dominantieanalyse retail omroepmarkt (H7)
3	Afbakening wholesalemarkt voor de doorgifte van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform (wholesale omroepmarkt) (H8)
4	Dominantieanalyse wholesale omroepmarkt (H9)

5	Drie criteria toets wholesale omroepmarkt (H10)
6	Analyse potentiële mededingingsproblemen op de wholesale omroepmarkt (H11)
7	Verplichtingen op de wholesale omroepmarkt (H12)
8	Nadere invulling verplichtingen op de wholesale omroepmarkt (H13)
9	Effectentoets verplichtingen (H14)

Tabel 17: Stap 5 in de marktanalyse

533. Het college merkt op dat de omroepmarkt in Nederland een unieke positie heeft binnen Europa. Nederland heeft de meest fijnmazig kabelinfrastructuur waarover een kwalitatief hoogwaardig aanbod (dat wil zeggen, een zeer uitgebreid aanbod) aan analoge rtv-signalen wordt geboden aan eindgebruikers. Mede om die reden was het gebruik van analoge ether zo beperkt dat deze als eerste in Europa kon worden afgeschakeld. Verder onderscheidt Nederland zich door de zeer beperkte omvang van alternatieve omroeptransmissieplatforms. In veel Europese lidstaten heeft satelliet een groter marktaandeel en ook DSL-IPTV is in een groot aantal Europese lidstaten al verder ontwikkeld dan in Nederland. Dit betekent naar oordeel van het college dat de argumenten op grond waarvan de Commissie tot de conclusie is gekomen dat de wholesale omroepmarkt niet langer op de aanbeveling opgenomen hoefde te worden, niet onverkort op de Nederlandse situatie van toepassing zijn. Het college zal hieronder aangeven op basis van de drie criteria waarom de wholesale omroepmarkt in Nederland in tegenstelling tot andere Europese lidstaten, in aanmerking komt voor ex ante regulering.

534. Alvorens over te gaan tot toetsing aan de drie criteria zal het college in paragraaf 10.1 een aantal algemene uitgangspunten over de drie criteria toets aangeven, het college zal hierbij onder meer in gaan op de redenen van de Commissie om de wholesale omroepmarkt niet langer op te nemen in de aanbeveling en de relevante tijdshorizon waarbinnen het college de drie criteriatoets beschouwd. Vervolgens zal het college in paragraaf 10.2 ingaan op de ernstige twijfels van de Commissie bij de genotificeerde marktbesluiten omroep 2005. In paragraaf 10.2 behandelt het college vervolgens het eerste criterium (toetredingsdrempels van niet-voorbijgaande aard), in 10.3 het tweede criterium (neigt de markt binnen de relevante tijdshorizon naar daadwerkelijke mededinging) en in paragraaf 10.5 ten slotte het derde criterium (mededingingsrecht volstaat niet). Het college zal in paragraaf 10.6 concluderen dat de wholesale omroepmarkt voldoet aan de drie criteria en derhalve in aanmerking komt voor ex ante regulering.

10.1 Uitgangspunten bij de drie criteria toets

535. In de gewijzigde aanbeveling heeft de Commissie de wholesale omroepmarkt niet langer opgenomen. In de toelichting bij de aanbeveling merkt de Commissie hierover het volgende op [nota bene: onderstaande is een onofficiële vertaling door het college].²³⁷

Er is een aantal redenen waarom het passend wordt geacht de bestaande wholesalemarkt van de aanbeveling te halen. Veel van de opmerkingen ontvangen tijdens de consultatie gaven aan dat er significante veranderingen in de markt gaande waren. Er zijn aanwijzingen voor een toename van platformconcurrentie daar waar de transitie van analoge naar digitale omroeptransmissieplatforms plaatsvindt. Een van de gevolgen van deze transitie is dat er mogelijk minder capaciteitsbeperkingen zullen zijn op elk willekeurig platform. Een tweede gevolg is dat veel lidstaten waarschijnlijk 3-4 concurrerende platforms zullen hebben (ether, satelliet, kabel en op telecom gebaseerd) in tegenstelling tot 2-3 analoge platforms waarvan er een, satelliet, zich veel later ontwikkelde. De transitie van analoog naar digitaal zorgt voor een impuls voor concurrentie tussen platforms teneinde eindgebruikers te trekken wat in een tweezijdige markt ook betekent de verkrijging van omroepinhoud. Deze veranderingen duiden er op dat ondanks de mogelijk hoge toetredingsdrempels, de marktdynamiek dusdanig is dat er niet is voldaan aan het tweede criterium.

Daarbij is het noodzakelijk om na te gaan of mogelijke mededingingsverstoringen veroorzaakt door AMM kunnen worden verholpen door ofwel het mededingingsrecht (het derde criterium) of door andere wettelijke voorschriften die gelden, overeenkomstig het principe van het hanteren van een modified greenfield approach. Must-carry regels kunnen worden opgelegd op basis van artikel 31 van de Universele Dienstenrichtlijn (UD). Lidstaten kunnen must-carry verplichtingen opleggen wanneer een significant aantal eindgebruikers een netwerk gebruikt als hun voornaamste middel om radio- en televisiediensten te ontvangen. Het gebruik van must-carry verschilt binnen de EU en in sommige gevallen bezetten de kanalen die zijn aangewezen als must-carry een significant deel van de beschikbare kanalen. Het uitgangspunt blijft dat mogelijke toegangsproblemen tot omroeptransmissieplatforms wanneer deze een doelstelling van algemeen belang kennen, voor bepaalde kanalen en diensten geadresseerd kunnen worden op grond van artikel 31 van de UD.

Verder kunnen lidstaten op grond van artikel 12 van de Kaderrichtlijn, wanneer ondernemingen geen toegang hebben tot haalbare alternatieven vanwege de noodzaak om het milieu, de volksgezondheid of de openbare veiligheid te beschermen of om stedenbouwkundige en planologische redenen, aan een onderneming die een elektronisch communicatienetwerk exploiteert, het gedeeld gebruik van faciliteiten of eigendom (met inbegrip van fysieke co-locatie) voorschrijven. Dergelijke regelingen inzake gedeeld gebruik of coördinatie kunnen een omslagregeling bevatten voor de kosten van het gedeeld gebruik van faciliteiten of eigendom.

Ten slotte hebben nationale mededingingsautoriteiten bepaalde toegangsproblemen geadresseerd op basis van de mededingingsregels.

²³⁷ Commission Staff working document, *Explanatory Note to the Recommendation on relevant markets*, paragraaf 4.4, bladzijde 47 t/m 49, te vinden op http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/comm/doc/library/proposals/sec2007_1483_final.pdf.

Conclusie van de Commissie

Omdat de wholesalemarkt voor omroeptransmissiediensten voor de levering van omroepinhoud aan eindgebruikers wordt geacht niet te voldoen aan het tweede criterium in de meerderheid van lidstaten en omdat toegangsproblemen met een doelstelling van algemeen belang geadresseerd kunnen worden op basis van must-carry voorzieningen, is de markt van de aanbeveling genomen.“

536. In het algemeen geldt naar het oordeel van het college dat het niet mogelijk is een uitspraak te doen over de vraag of een bepaalde markt voldoet aan de drie criteria, zonder dat deze eerst op grond van mededingingsrechtelijke principes is afgebakend. Het vaststellen van toetredingsbelemmeringen van niet-voorbijgaande aard (eerste criterium), of een vaststelling dat een markt niet neigt naar daadwerkelijke mededinging (tweede criterium) kan pas plaatsvinden wanneer duidelijk is welke ondernemingen tot de relevante markt behoren en welke potentiële concurrenten er zijn. De wijze waarop relevante markten in overeenstemming met het mededingingsrecht moeten worden bepaald en geanalyseerd heeft de Commissie uitgewerkt in haar richtsnoeren. De daarin opgenomen nadere criteria beperken de nri's niet in de wijze waarop zij de relevante markten in de zin van het mededingingsrecht afbakenen. Naast de markten op de aanbeveling kan een nri op grond van artikel 15, derde lid, van de Kaderrichtlijn andere markten bepalen op grond van de beginselen van het mededingingsrecht. Dit betekent dat de relevante markt moet worden getoetst aan het algemene mededingingsrecht.

537. Het eerste criterium waaraan getoetst moet worden is of op de markt hoge toetredingsdrempels van niet-voorbijgaande aard zijn. Dit hangt nauw samen met, zo blijkt ook uit de toelichting op de aanbeveling, de beschikking over legacy infrastructuur die moeilijk of niet te dupliceren is.

538. Op grond van het tweede criterium moet het college toetsen of binnen de relevante tijdshorizon (zonder regulering) de markt naar daadwerkelijke mededinging neigt. Dit toetsingscriterium hangt nauw samen met de vraag of er in het kader van de prospectieve analyse voor de komende reguleringsperiode nog sprake is van AMM. Hierbij is onder meer, zoals blijkt uit de toelichting bij de aanbeveling, van belang of sprake is van een prijselastische vraag, of marktpartijen met afwijkende kostenstructuren (kunnen) toetreden en of bijvoorbeeld sprake is van een markt met een sterk innovatief karakter. Dit criterium hangt derhalve ook nauw samen met de reeds op de relevante markt aanwezige concurrentie, de potentiële concurrentie die daarnaast nog wordt voorzien en de disciplinerende werking die van beiden uitgaat. De Commissie merkt nog op dat het enkele feit dat marktaandeelen recent zijn gaan dalen en toekomstige technologische ontwikkelingen onzeker zijn, op zichzelf onvoldoende is om vast te kunnen stellen dat een markt naar daadwerkelijke mededinging neigt.²³⁸

539. Het derde criterium is *“dat toepassing van het [algemene] mededingingsrecht alleen de betreffende mededingingsverstoring(en) niet voldoende zou verhelpen”* en herhaalt in wezen overweging 27 van de kaderrichtlijn. Het bevestigt het eerder genoemde uitgangspunt dat ex ante regulering alleen moet worden ingezet als toepassing van het algemene mededingingsrecht niet volstaat. In de toelichting op de aanbeveling noemt de Commissie een aantal voorbeelden van omstandigheden die er op zouden kunnen duiden dat het mededingingsrecht niet volstaat. Het gaat volgens de Commissie bijvoorbeeld om situaties waarbij de verplichting die noodzakelijk is om het

²³⁸ Zie toelichting bij de aanbeveling, blz. 8-10.

geconstateerde marktfalen te remediëren niet mogelijk is onder het mededingingsrecht (specifieke toegangsvormen of wijze van kostentoekening), wanneer de naleving van een maatregel uitgebreide eisen stelt (de noodzaak voor gedetailleerde boekhouding, kostenbeoordelingen, monitoren van voorwaarden waaronder technische parameters etc.) of wanneer veelvuldige en/of tijdige interventie noodzakelijk is, of wanneer het bieden van reguleringszekerheid van groot belang is (bijvoorbeeld meerjarige prijsregulering).

540. Het college is van oordeel dat het eerste en tweede criterium nauw samenhangen met de uitkomsten van de AMM-analyse. Het college zal daarom voor een belangrijk deel van de drie criteria toets verwijzen naar de uitkomsten van de dominantieanalyse. Het college is tevens van oordeel dat de relevante tijdshorizon waarbinnen aan het eerste en tweede criterium getoetst wordt, verbonden zou moeten worden aan de periode tussen twee marktanalyses (de reguleringsperiode).²³⁹ Het college zal voor zover er met enige zekerheid uitspraken zijn te doen over de voorzienbare periode na de reguleringsperiode deze ook meenemen in de beoordeling van de drie criteria. Bij toetsing aan het tweede criterium zal het college derhalve een relevante tijdshorizon van drie tot vijf jaar hanteren.

10.2 Serious doubts van de Commissie

541. In november 2005 ontving het college een reactie van de Commissie op de genotificeerde marktbesluiten omroep.²⁴⁰ De Commissie gaf in die brief aan ernstige twijfels te hebben of de door OPTA voorgestelde ontwerpmaatregelen voldeed aan de vereisten van artikel 15, derde lid, van de kaderrichtlijn in samenhang met de aanbeveling en artikel 8 van de kaderrichtlijn. De Commissie gaf aan dat de ernstige twijfels voortkwamen uit een gebrek aan een overtuigend en eenduidig geheel van bewijzen dat de Nederlandse retailmarkt voor de levering van vrij toegankelijke rtv-pakketten via de kabel aan de drie criteria test voldeed en derhalve vatbaar was voor ex ante regelgeving.

542. De Commissie was wat betreft het eerste criterium van mening dat de retail omroepmarkt een markt is waar innovatie een stuwende kracht is en die wordt gekenmerkt door voortdurende technologische vernieuwing, aangezien nieuwe technologieën worden ingevoerd om gelijkaardige diensten aan eindgebruikers aan te bieden (in het bijzonder IPTV en digitale aardse transmissie). De Commissie wees er op dat een beperkt marktaandeel als dusdanig geen aanwijzing was voor het bestaan van niet voorbijgaande toegangsbelemmeringen. Ten slotte was de Commissie van mening dat digitalisering van de kabelnetwerken ertoe zou leiden dat capaciteitsbeperkingen mogelijk zouden verdwijnen en vrijwillige of gereguleerde toegang een alternatieve manier voor derden zou kunnen worden om tot de retailmarkt toe te treden.

²³⁹ In de richtsnoeren van de Commissie, randnummer 20, wijst de Commissie er op dat een rni in een krachtens artikel 16 van de kaderrichtlijn uitgevoerde marktanalyse moet onderzoeken of de markt in de toekomst concurrerend zal zijn en dus of een eventueel gebrek aan daadwerkelijke mededinging blijvend is, gelet op de op redelijke termijn te verwachten of te voorspellen marktontwikkelingen. Bij vaststelling van de termijn dient te worden gelet op de specifieke kenmerken van de markt en het vermoedelijke tijdstip van de volgende analyse van de betrokken markt door de NRI. Ook de Commissie wijst in haar brief over de opening van een phase II onderzoek ('serious doubts) naar aanleiding van notificatie van de marktbesluiten omroep 2006 op overweging 14 van de (oude) Aanbeveling (2^e criterium: neigt naar daadwerkelijke concurrentie *binnen de relevante tijdshorizon*) waarbij de Commissie opmerkt dat 'deze kalender zou met de periode tussen marktoverzichten van NRI moeten worden verbonden.'

²⁴⁰ Brief van de Commissie, kenmerk NL/2005/0247 van 3 november 2005.

543. Ten aanzien van het tweede criterium merkte de Commissie op dat er externe druk leek te zijn ontstaan met de toetreding van de alternatieve platforms, IPTV en DVB-T. Dit leek naar mening van de Commissie geïllustreerd te worden door een afzwakking of stagnatie van de stijgende prijstrend. Ook het feit dat de kabelbedrijven gelijkaardige prijzen toepasten zou kunnen wijzen op het ontstaan van gemeenschappelijke externe druk op hun prijzen. De markt werd naar mening van de Commissie niet gekenmerkt door overstapkosten waardoor de overstap tussen verschillende omroeptransmissieplatforms belemmerd werd.

544. Ten aanzien van het derde criterium concludeerde de Commissie dat er geen noodzaak was voor ex ante regulering nu de NMa onlangs tot een oordeel was gekomen over de retailtarieven van UPC en Casema waarin de NMa concludeerde dat de door hen gehanteerde retail tarieven niet excessief waren. De Commissie wees er op dat regulering van de retailtarieven de ontwikkeling van alternatieve infrastructuur en de digitalisering van de kabelnetwerken zou kunnen vertragen of bemoeilijken.

545. Het college zal de door de Commissie in haar 'serious doubts' genoemde elementen bij de toetsing aan de drie criteria in de paragrafen hieronder behandelen.

10.3 Er bestaan toetredingsbelemmeringen van niet-voorbijgaande aard

546. Het college zal hieronder aannemelijk maken dat in Nederland sprake is van hoge toetredingsbelemmeringen van niet-voorbijgaande aard. Allereerst gaat het college in op de context van dit criterium aan de hand van de aanbeveling. Vervolgens zal het college aangeven welke toetredingsbelemmeringen van niet-voorbijgaande aard de Nederlandse omroepmarkt kent en hoe partijen hier tegenaan kijken.

547. De Commissie noemt in de aanbeveling een aantal indicatoren die kunnen wijzen op het bestaan van hoge structurele belemmeringen. De Commissie noemt hierbij de volgende indicatoren:

- De markt wordt gekenmerkt door absolute kostenvoordelen, aanzienlijke schaal- en/of synergievoordelen;
- Er is sprake van capaciteitsbeperkingen en grote initiële investeringen;
- Voor de levering van een dienst is een netwerkcomponent nodig is die technische gesproken niet kan worden gedupliceerd, of alleen kan worden gedupliceerd voor kosten die dit voor de concurrenten economische niet rendabel maken;
- Er is sprake van belemmeringen van wettelijke of regelgevende aard, zoals een beperking aan de toegang tot het spectrum voor de levering van onderliggende diensten;
- Van overheidswege worden prijscontroles of andere op de prijs betrekking hebbende maatregelen aan ondernemingen opgelegd, die niet alleen gevolgen hebben voor de markttoegang maar ook voor de positie van ondernemingen op de markt.
- Ten slotte merkt de Commissie op dat bij het nagaan welke toegangsbelemmeringen bij de afwezigheid van regelgeving waarschijnlijk zullen blijven bestaan, moet worden onderzocht of de sector in het verleden door veelvuldige en succesvolle toegang is gekenmerkt en of de toegang direct en duurzaam genoeg is geweest of naar alle waarschijnlijkheid zal zijn om de marktmacht te beperken.

548. In de 'serious doubts' noemde de Commissie daarnaast nog de volgende elementen.

- De markt wordt gekenmerkt door innovatie en voortdurende technologische vernieuwing.
- Door digitalisering verdwijnen mogelijk capaciteitsbeperkingen en wordt vrijwillige (of gereguleerde toegang) een alternatieve manier voor derden om toe te treden tot de retail omroepmarkt.

549. Het eerste criterium dient te worden beschouwd in de context van een relevante prospectieve tijdshorizon. Binnen die tijdshorizon moeten de toetredingsdrempels van niet-voorbijgaande aard zijn. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de toelichting bij de aanbeveling bij bijvoorbeeld de markt voor wholesale-breedbandtoegang. De Commissie constateert dat partijen met behulp van ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk (ULL) kunnen toetreden tot deze markt, maar dat desondanks hoge toetredingsdrempels bestaan als gevolg van de noodzakelijke investeringen en kostenvoordelen van de incumbent.²⁴¹ Uit de toelichting bij de aanbeveling volgt aldus dat het bestaan van toetredingsbarrières binnen een bepaalde (niet door de Commissie gespecificeerde) tijdshorizon beschouwd moet worden en het niet noodzakelijk is dat toetredingsbarrières permanent zijn en geen enkele toetreding mogelijk zal zijn of is geweest.

550. Het college zal hieronder de verschillende indicatoren die de Commissie heeft genoemd in de aanbeveling langslopen, alvorens hij komt tot een conclusie over het bestaan van toetredingsbelemmeringen van niet-voorbijgaande aard. Het college is van oordeel dat er geen prijscontroles bestaan die de toegang tot de omroepmarkt in het verzorgingsgebied van CAIW of de concurrentieontwikkeling op die markt op significante schaal belemmeren.²⁴²

De omroepmarkt wordt gekenmerkt door kostenvoordelen, schaalvoordelen en synergievoordelen

551. De retail- en wholesale omroepmarkt kent toetredingsdrempels van niet-voorbijgaande aard omdat aanbieders die willen toetreden worden geconfronteerd met kostenvoordelen, schaalvoordelen en voordelen op het gebied van product/dienstendiversificatie (zie ook paragraaf 7.4, 7.6 en 7.8). Toetreders hebben als nadeel ten opzichte van CAIW dat ze met hun prijsstelling of kwaliteit van dienstverlening ook de overstapkosten dienen goed te maken. Deze overstapkosten zijn significant, zoals blijkt uit paragraaf 6.1.5 en 7.4. Daarnaast is er sprake van belangrijke schaalvoordelen voor CAIW omdat CAIW reeds beschikt over een omvangrijk klantenbestand waar zij haar vaste kosten over kan verdelen. Ook op de markt voor omroepinhoud die onlosmakelijk verbonden is met de retail- en wholesalemarkt gezien het tweezijdige karakter van de omroepmarkt, vormt een omvangrijk klantenbestand een enorm voordeel. CAIW is in staat zowel eindgebruikers te bereiken die (analoge)

²⁴¹ De Commissie merkt op dat in landen met een reeds gerealiseerde dekking via ULL, in combinatie met het bestaan van alternatieve breedbandnetwerken (zoals kabelnetwerken, FttH en draadloze netwerken), de markt voor wholesale-breedbandtoegang ondanks de toetredingsdrempels mogelijk neigt naar daadwerkelijke mededinging. De Commissie wijst er op dat dit het geval kan zijn wanneer sprake is van een significante penetratie van zowel ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk als breedbandinternettoegang.

²⁴² Het college merkt hierbij op dat kabelbedrijven veelal in het verleden gemeentelijke prijsafspraken hebben gemaakt waardoor in een aantal delen van het verzorgingsgebied afwijkende (lagere) prijzen gelden. Het college is van oordeel dat de omvang van deze gemeentelijke afspraken dusdanig beperkt is dat geen sprake is van een toegangsbelemmering tot de relevante markt die het gehele verzorgingsgebied van CAIW betreft.

rtv-signalen willen ontvangen, als eindgebruikers die innovatieve digitale diensten willen ontvangen als eindgebruikers die een triple play aanbod willen afnemen. Hierdoor kent CAIW nog voordelen op het gebied van product/dienstendiversificatie.

552. Het college is van oordeel dat de retail- en wholesale omroepmarkt zich kenmerken door belangrijke toetredingsdrempels op het gebied van kostenvoordelen, schaalvoordelen en synergievoordelen. Deze voordelen zijn nauw verbonden aan de marktpositie die CAIW op dit moment heeft in de retail en wholesale omroepmarkt en de aanpalende markt voor omroepinhoud. In paragraaf 7.2 heeft het college aangegeven dat CAIW aan het einde van reguleringsperiode nog steeds een hoog marktaandeel zal hebben van grofweg [70-80%]. Dit betekent dat de voordelen van CAIW op dit gebied in de komende 3-5 jaar nog gelden.

Er is sprake van capaciteitsbeperkingen en grote initiële investeringen

553. De omroepmarkt wordt verder gekenmerkt door capaciteitsbeperkingen en grote initiële investeringen. Door het tweezijdige karakter van de omroepmarkt hebben aanbieders van rtv-signalen die willen toetreden te maken met een kip-ei probleem. Door het ontbreken van een klantenbestand heeft een toetredende aanbieder van rtv-signalen een slechte onderhandelingspositie op de aanpalende markt voor omroepinhoud. Dit betekent dat het moeilijk is voor toetreders om aantrekkelijke en bovenal *betaalbare* content te verkrijgen.

554. De relevante capaciteitsbeperkingen behandelt het college hieronder bij niet makkelijk te dupliceren infrastructuur. Het college concludeert dat de omroepmarkt wordt gekenmerkt door capaciteitsbeperkingen en grote initiële investeringen die nodig zijn voordat een toetreders succesvol kan toetreden. Deze toetredingsdrempels zijn niet van voorbijgaande aard.

Er is sprake van niet makkelijk te dupliceren infrastructuur

555. De Nederlandse omroepmarkt kent daarnaast toetredingsdrempels van niet-voorbijgaande aard omdat het omroeptransmissieplatform van CAIW niet gemakkelijk te dupliceren is. Het college heeft dit uitgebreid behandeld in paragraaf 7.3. CAIW is de enige partij die in de komende reguleringsperiode en de voorzienbare toekomst daarna over de mogelijkheid beschikt om zowel analoge rtv-signalen als digitale rtv-signalen als breedbandinternettoegang en vaste telefonie (triple play) te kunnen leveren. Gezien het belang van de levering van analoge rtv-signalen en het toenemend belang van gebundeld aanbod in komende reguleringsperiode is sprake van niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur. Daarbij komt dat door de hoge verzonken kosten en het belang van schaalvoordelen het ook niet waarschijnlijk is dat toetreders de omroeptransmissieplatforms van de satelliet en DSL-IPTV zullen dupliceren. Ook respondenten wijzen op de hoge vaste kosten die inherent zijn aan het gegeven dat het een netwerksector betreft

556. Het college is van oordeel dat de retail- en wholesale omroepmarkt zich kenmerken door toetredingsdrempels op het gebied van niet makkelijk te dupliceren infrastructuur die in de komende drie tot vijf jaar niet van voorbijgaande aard zijn.

Toegang tot de digitale ether is beperkt

557. Voor toetreding via de (digitale) ether geldt dat er een vergunning is vereist voor de doorgifte van rtv-signalen via DVB-T. Deze vergunning is tot 2017 verleend aan KPN. Dit betekent via DVB-T geen toetreding mogelijk is. Deze toetredingsdrempel tot DVB-T is van niet-voorbijgaande aard.

De omroepmarkt is in het verleden niet gekenmerkt door veelvuldige en succesvolle toegang

558. Ten slotte kan ook empirisch bewijs wijzen op de afwezigheid of aanwezigheid van toetredingsdrempels. Het college zal daarom hieronder nog aangeven in hoeverre de omroepmarkt in het verleden is gekenmerkt door veelvuldige en succesvolle toetreding.

559. Het college merkt allereerst op dat toetreding tot de omroepmarkt heeft plaatsgevonden, zowel door aanbieders van nieuwe omroeptransmissieplatforms (DVB-T, DSL-IPTV en FttH) als door aanbieders die al langere tijd rtv-signalen leveren (satelliet). Ziggo, CAIW, [VERTROUWELIJK], Cogas en CanalDigitaal zijn van oordeel dat gezien het grote aantal substituten zowel op de retail- als de wholesalemarkt er geen sprake is van toegangsbelemmeringen van niet-voorbijgaande aard. CanalDigitaal wijst in dit licht specifiek op de komst en toekomst van IPTV die naar haar verwachting de komende jaren sterk groeien en daarmee de marktverhoudingen veranderen.

560. Het college concludeert in paragraaf 6.1.5 dat de verschillende omroeptransmissieplatforms niet zo veel concurrentiedruk op elkaar uitoefenen wanneer wordt gekeken naar de huidige prijsstelling, functionele kenmerken, de overstapkosten en de geografische dekking. Daarnaast is het aantal aanbieders van rtv-signalen zeer beperkt. Naast CAIW zijn nog drie andere partijen actief, CanalDigitaal, KPN en Tele2 en een groter aantal kleine aanbieders via lokale glasvezelnetwerken. Via satelliet worden al langere tijd rtv-signalen in de retail omroepmarkt, maar tot op heden is via satelliet slechts een marktaandeel gerealiseerd van maximaal [10-20%] in het verzorgingsgebied van CAIW.²⁴³ Daarbij komt een omvangrijk deel van het klantenbestand van CanalDigitaal complementair gebruik maakt van kabel en satelliet. In de marktbesluiten omroep 2006 werd ook geconstateerd dat de aanwezigheid van satelliet niet heeft voorkomen dat kabelbedrijven hun tarieven meerdere malen significant hebben verhoogd. Ten slotte is de groei van satelliet in de afgelopen twee kwartalen is gestagneerd.²⁴⁴ Er kan dan ook naar het oordeel van het college niet van succesvolle toetreding worden gesproken die in staat is geweest de marktmacht van CAIW te beperken.

561. Ook toetreding via DSL-IPTV heeft plaatsgevonden. Zowel Tele2 als KPN zijn toegetreden tot de omroepmarkt via DSL-IPTV.²⁴⁵ Dit heeft echter, gezien de abonneeaantallen van respectievelijk [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] nog nauwelijks concurrentiedruk opgeleverd. Er kan dan ook niet van succesvolle toetreding worden gesproken. Ook via glasvezel heeft in omvang zeer beperkte toetreding plaatsgevonden. De aanleg van glasvezelnetwerken wordt echter beperkt door graafcapaciteit en hoge verzonken kosten. Het aanbod van rtv-signalen via glasvezelnetwerken heeft in het verzorgingsgebied dan ook nauwelijks effect gehad op de mogelijkheid van CAIW om zich onafhankelijk te gedragen.

562. Ten slotte heeft toetreding plaatsgevonden via DVB-T. Hierbij geldt dat het aantal eindgebruikers dat gebruik maakt van DVB-T vrij snel is gegroeid en de mate van complementair gebruik in verhouding tot de andere platforms laag is. Het college acht het dan ook aannemelijk dat er

²⁴³ Het college zegt hier *maximaal* omdat een onbekend deel van de abonnementen van CanalDigitaal gebruikt wordt voor de levering van rtv-signalen in 'buitengebieden' (huishoudens zonder kabelaansluiting) of in het buitenland worden gebruikt. Dit betekent dat het berekende marktaandeel, gebaseerd op het totaal aantal abonnementen, een overschatting vormt.

²⁴⁴ Dit wordt/werd ook in verschillende onderzoeken voorspeld door onder andere VKA en Dialogic. Dialogic verwachtte nog een groei naar 900.000 abonnees in 2008. [VERTROUWELIJK].

²⁴⁵ Tele2 wederverkoopt ook Digitenne van KPN en heeft daar [VERTROUWELIJK].

een zekere concurrentiedruk uitgaat van KPN. Desalniettemin is ook KPN niet in staat geweest om de AMM van CAIW te beperken.

563. Het college concludeert dat de omroepmarkt zich in het verleden niet heeft gekenmerkt door veelvuldige en succesvolle toetreding. Het aantal aanbieders van rtv-signalen op de retailmarkt is zeer beperkt en de mate waarin toetreders succesvol zijn geweest is ook zeer beperkt. Het college zal in paragraaf 10.4 nader ingaan op de concurrentiedruk die in dynamisch perspectief uitgaat van de toegetreden aanbieders.

De omroepmarkt wordt niet gekenmerkt door voortdurende technologische vernieuwing of innovatie

564. Volgens de Commissie zijn op markten die worden gekenmerkt door voortdurende technologische vernieuwing en waar innovatie een stuwende kracht is zijn toegangsbelemmeringen die verband houden met bestaande technologieën en infrastructuur minder relevant. Op dergelijke markten worden belemmeringen op het gebied van concurrentie volgens de Commissie vaak gevormt door innovatieve bedreigingen van potentiële concurrenten die nog niet op de markt opereren.

565. Het college is van oordeel dat de Nederlandse omroepmarkt niet wordt gekenmerkt door voortdurende technologische vernieuwing of innovatie als stuwende kracht. Het college heeft hiervoor een aantal belangrijke aanwijzingen die nauw samenhangen met de voortschrijdende digitalisering.

566. Allereerst groeit het aantal digitale aansluitingen minder hard dan door het college in de marktbesluiten omroep 2006 aannemelijk werd geacht. In 2005 werd door Dialogic voorspeld dat er eind 2007 ongeveer 3,6 miljoen digitale aansluitingen zouden zijn gerealiseerd. In werkelijkheid waren het er iets minder dan 2,9. De groei van het aantal satellietabonnementen in 2007 zeer beperkt geweest [VERTROUWELIJK] en is de afgelopen twee kwartalen gestagneerd [VERTROUWELIJK]. VKA schat in dat in de komende reguleringsperiode via satelliet geen verdere groei gerealiseerd zal worden.

567. Ook de groei van DSL-IPTV is achter gebleven bij de inschatting uit de marktbesluiten omroep 2006. De groei van DSL-IPTV was in 2007 [VERTROUWELIJK]. Voor DSL-IPTV geldt daarbij dat er belangrijke aanpassingen in het (aansluit)netwerk van KPN nodig zijn om een volwaardig DSL-IPTV product te kunnen aanbieden dat geschikt is voor de ontvangst op meerdere televisies. Ook geldt voor DSL-IPTV dat deze geen voordeel hebben bij de integratie van digitale ontvangers in televisietoestellen. VKA schat in dat DSL-IPTV aan het einde van de reguleringsperiode een marktaandeel van ongeveer 6% zou kunnen hebben. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat VKA [VERTROUWELIJK].

568. Alleen DVB-T geldt dat deze harder is gegroeid dan de verwachtingen uit de marktbesluiten omroep 2006. Inmiddels heeft DVB-T een marktaandeel van [5-10%] waar Dialogic een marktaandeel van 3,9% voorspelde via de digitale en analoge ether. Zowel VKA als PWC geven echter aan te verwachten dat de uiteindelijk groei van DVB-T beperkt zal blijven (zie ook paragraaf 7.2).

569. De door de Commissie verwachte omvangrijke churn naar alternatieve platforms en met name DSL-IPTV, is dan ook achterwege gebleven en het aantal digitale aansluitingen is minder hard gegroeid dan verwacht.

570. Een tweede aanwijzing vormt de belangrijke mate van complementair gebruik van analoge rtv-signalen in combinatie met digitale rtv-signalen. Wanneer hiervoor wordt gecorrigeerd is het aantal daadwerkelijk (volledig) digitale gebruikers [VERTROUWELIJK]. Het college verwijst hier naar paragraaf 7.3 waarin het college heeft aangegeven waarom ook aan het einde van de reguleringsperiode nog een significante groep eindgebruikers gebruik zal maken van analoge rtv-signalen en de mogelijkheid van CAIW om zowel digitale als analoge rtv-signalen te kunnen leveren CAIW een belangrijk concurrentievoordeel geeft.

571. Ten slotte wijst het college er op dat alle aanbieders op dit moment wel digitale rtv-signalen aanbieden, maar dat de introductie en adoptie van nieuwe innovatieve digitale diensten zoals interactieve rtv-signalen of on-demand diensten zeer geleidelijk gebeurt. In 2001 waren reeds digitale rtv-diensten verkrijgbaar via 56% van de kabelnetwerken.²⁴⁶ Kabelbedrijven boden toen een digitaal 'startpakket' inclusief een elektronische programmagids waarbij Casema (thans Ziggo) en UPC nog additionele themapakketten en premiumkanalen (non-stop of pay-per-view). Inmiddels heeft slechts ongeveer de helft van de digitale abonnees een abonnement voor additionele zenders.²⁴⁷ Hieruit blijkt dat zowel introductie als adoptie van nieuwe diensten in de omroepmarkt zeer geleidelijk gaat.

Digitalisering leidt mogelijk tot vrijwillige toegang

572. De Commissie merkte in haar 'serious doubts' 2005 op dat digitalisering mogelijk zou leiden tot het ontstaan van vrijwillige toegang. Het college constateert dat dit niet het geval is. Verschillende partijen zoals KPN en YouCa hebben CAIW gevraagd om toegang tot haar omroeptransmissieplatform, maar dit heeft tot op heden niet geresulteerd in vrijwillig tot stand gekomen toegang door een alternatieve aanbieder van rtv-signalen.

Conclusie

573. Op grond van bovenstaande concludeert het college dat in Nederland op zowel de retail als wholesale omroepmarkt sprake is van toetredingsdrempels van niet-voorbijgaande aard. Deze hangen nauw samen met het karakter van de tweezijdige markt waarbij een omroeptransmissieplatform met een omvangrijk klantenbestand over belangrijke concurrentievoordelen beschikt, zeker wanneer het omroeptransmissieplatform ook nog moeilijk te dupliceren is. Een transitie naar digitale doorgifte neemt deze toetredingsdrempels in de omroepmarkt de komende drie tot vijf jaar nog niet weg. De hoge toetredingsdrempels van niet-voorbijgaande aard betekent dat andere partijen niet of slechts moeilijk kunnen toetreden tot de omroepmarkt. Dit betekent dat in de komende reguleringsperiode en de voorzienbare toekomst daarna de concurrentiedruk van de reeds aanwezige marktpartijen zal komen. De vraag die daarbij relevant is, is of er gegeven de toetreding die heeft plaatsgevonden daadwerkelijke mededinging is ontstaan, en zo niet of de markt neigt naar daadwerkelijke mededinging. Dit behandelt het college hieronder bij het tweede criterium.

10.4 De relevante markt neigt niet naar daadwerkelijke mededinging

574. Het college zal hieronder aannemelijk maken dat in Nederland de wholesale omroepmarkt niet neigt naar daadwerkelijke mededinging. Het college gaat eerst in op de context van dit criterium aan

²⁴⁶ KPMG Bureau voor Economische Argumentatie, *Kabelsector: van de kip en het ei resultaten van marktwerking*, 14 maart 2003.

²⁴⁷ Zie VKA, *Marktontwikkelingen 2008-2011*, juni 2008.

de hand van de aanbeveling. Vervolgens zal het college kijken naar de marktontwikkelingen die zorgen voor dynamiek en factoren die deze dynamiek beperken. Het college zal concluderen dat CAIW in de komende jaren naar verwachting slechts beperkte prijsdruk zal ervaren en nog weinig klanten zal verliezen (churn). Het college concludeert dat de markt in de komende drie tot vijf jaar dan ook niet zal neigen naar daadwerkelijke mededinging.

575. De Commissie noemt in de aanbeveling een aantal indicatoren die kunnen wijzen op een marktdynamiek waardoor een relevante markt neigt naar daadwerkelijke mededinging, ondanks het bestaan van toetredingsdrempels. De Commissie noemt hierbij het volgende:

- marktdynamiek veroorzaakt door technologische ontwikkelingen of door de convergentie van producten en markten, waardoor concurrentiedruk kan ontstaan tussen exploitanten die op verschillende productenmarkten actief zijn.
- Marktdynamiek door de aanwezigheid van een beperkt – maar voldoende – aantal ondernemingen met uiteenlopende kostenstructuren die te maken hebben met een prijselastische vraag vanuit de markt.
- Er kan sprake zijn van overcapaciteit waardoor concurrerende ondernemingen hun output snel kunnen uitbreiden in reactie op een prijsverhoging.

576. In de ‘serious doubts’ van 2005 noemde de Commissie daarnaast nog de stagnatie in de stijgende prijstrend en de gelijkaardige prijzen van de kabelbedrijven als indicatie dat er een gemeenschappelijke externe druk was ontstaan. Ook werd de omroepmarkt naar mening van de Commissie niet gekenmerkt door hoge overstapkosten waardoor de overstap tussen verschillende omroeptransmissieplatforms belemmerd werd.

577. Het college gaat hieronder allereerst in op de belangrijkste ontwikkelingen die zorgen voor marktdynamiek: 1) de overgang van analoge naar digitale doorgifte van rtv-signalen, 2) de differentiatie van het productportfolio en 3) de toenemende vraag naar triple play (rtv-signalen, telefoon en internetbreedband in één pakket). Vervolgens bespreekt het college de overstapkosten en overige factoren die de marktdynamiek verminderen. Het college gaat vervolgens in op de concurrentiepositie van de partijen die aanwezig zijn op de markt en de prijselasticiteit van de vraag. Ten slotte gaat het college nog in op de door de Commissie in haar ‘serious doubts’ genoemde stagnatie van de stijgende prijstrend en de tarieven van de verschillende kabelebedrijven.

De transitie naar digitale doorgifte

578. De eerste belangrijke ontwikkeling in de omroepmarkt is de overgang van analoge naar digitale doorgifte van rtv-signalen. De Commissie zegt in haar aanbeveling aanwijzingen te zien voor een toename van platformconcurrentie daar waar de transitie van analoge naar digitale omroeptransmissieplatforms plaatsvindt. Veel lidstaten zullen naar verwachting drie á vier omroeptransmissieplatforms hebben (DVB-T, satelliet, kabel en DSL-IPTV) die met elkaar zullen concurreren in tegenstelling tot de twee á drie analoge platforms in het verleden. Het merendeel van de huishoudens kan volgens de Commissie inmiddels kiezen tussen drie verschillende manieren om rtv-signalen te ontvangen, en de Commissie verwacht dat dit aantal nog zal toenemen. De Commissie benadrukt dat de transitie van analoog naar digitaal de impuls is voor concurrentie tussen platforms en concludeert in de toelichting bij de aanbeveling dat de marktdynamiek als gevolg van deze transitie

van dien aard is dat niet wordt voldaan aan het tweede criterium. Om die reden definieert de Commissie geen retailmarkt in de aanbeveling.

579. Ten aanzien van de wholesalemarkt concludeert de Commissie dat, nu er meerdere platforms zijn, er een belang is voor de platforms om te concurreren om eindgebruikers en daarmee dus ook om de omroepinhoud (content). Daarmee ontstaat dan ook volgens de Commissie een ontwikkeling naar daadwerkelijke concurrentie in de wholesalemarkt die rechtvaardigt dat de wholesalemarkt van de aanbeveling wordt afgehaald.

580. Het college heeft nadrukkelijke aanwijzingen dat de door de Commissie veronderstelde overgang van analoge naar digitale doorgifte en de daarmee samenhangende toename van (infrastructuur)concurrentie tot daadwerkelijke mededinging in de komende drie tot vijf jaar in Nederland nog niet zal plaatsvinden. Het college wijst hier deels terug naar hetgeen hij hierboven bij het eerste criterium heeft aangegeven. Het college merkt verder op dat de penetratie van digitale doorgifte van rtv-signalen in Nederland in vergelijking met andere Europese landen traag begon, alhoewel de penetratie nu van de grond lijkt te komen.²⁴⁸ Nederland wijkt met het transitietempo af van veel andere Europese landen als gevolg van de hoge penetratiegraad en kwaliteit van de diensten (met name een uitgebreid analoge standaardpakket) over de omroeptransmissieplatforms van de kabelbedrijven.²⁴⁹ Digitalisering sorteert hierdoor minder effect in Nederland dan in het buitenland. Dit resulteert in minder behoefte. Zo is 81% van de analoge televisiekijkers in 2007 tevreden met het aanwezige televisiezenderaanbod.²⁵⁰

581. Ook gaat digitalisering minder snel dan in andere Europese landen en blijft de digitalisering ten opzichte van de verwachtingen uit de marktbesluiten omroep 2006 achter. Dialogic voorspelde op grond van vier verschillende onderzoeken eind 2005 een totaal aantal digitale aansluitingen in Nederland van ongeveer 3,6 miljoen. Eind 2007 lag het aantal digitale rtv-aansluitingen op 2,9 miljoen. Daarnaast is de totale omvang van de omroepmarkt harder gegroeid dan Dialogic voorspelde door de belangrijke mate van complementair gebruik van analoge en digitale rtv-signalen.

582. De levering van analoge rtv-signalen zal dan ook in de komende drie tot vijf jaar van belang blijven voor een significante groep eindgebruikers. Zie paragraaf 7.3 voor een verdere toelichting waarom analoge doorgifte in Nederland naar verwachting voorlopig functionaliteit van groot belang blijft. Alleen CAIW kan in haar verzorgingsgebied op grote schaal analoge rtv-signalen leveren. Zoals in de vorige paragraaf naar voren kwam is significante verglazing binnen de reguleringsperiode nog niet aan de orde.

583. Andere omroeptransmissieplatforms, glasvezel uitgezonderd, kunnen geen pakket analoge rtv-signalen aanbieden en zijn daarmee niet of beperkt in staat een met CAIW vergelijkbaar aanbod te doen. Dit betekent dat er in de komende drie tot vijf jaar geen alternatieve infrastructuur ontstaat waarmee in een significant deel van het dekkingsgebied van CAIW het rtv-aanbod van CAIW volledig

²⁴⁸ PWC, *Digitale infrastructuur voor distributie van omroepdiensten; een rondgang langs de netwerken*, 2007.

²⁴⁹ Enkele respondenten (waaronder Tele2 en KPN) geven aan dat via de kabel een zeer aantrekkelijk programmapakket wordt aangeboden, vanwege het grote aantal zenders dat daarin wordt geleverd tegen relatief lage kosten. Deze respondenten vinden het moeilijk om het pakket van de kabel te matchen.

²⁵⁰ TNSNipo, *Zendervoorkeuren*, 24 mei 2007.

gerepliceerd kan worden. KPN is als enige partij in Nederland in staat om een functioneel vergelijkbaar aanbod te doen door de combinatie van Digtene (DVB-T) en DSL-IPTV. Desondanks zal er in de komende drie tot vijf jaar geen daadwerkelijke concurrentie zal ontstaan bij het aanbieden van de rtv-signalen. Het college zal hier nader op ingaan in alinea 590.

584. Een aantal marktpartijen bevestigt de dominantie van de kabel als gevolg van de levering van analoge rtv-signalen. KPN wijst er op dat er geen ontwikkelingen zijn waardoor binnen een relevante tijdshorizon de exclusiviteit van analoge rtv-signalen bij de kabel gaat verdwijnen en dat hierdoor sprake is van een concurrentiebelemmering. Ook programma-aanbieder SBS wijst er op dat analoge doorgifte een uniek 'selling point' is voor de kabelbedrijven, waardoor zij een voorsprong hebben op de digitale infrastructures. Volgens SBS zullen eindgebruikers niet snel overstappen naar een 'digitaal-only' aanbieder. SBS ziet in de komende jaren geen verandering komen in het belang van analoge kabel voor een significante groep eindgebruikers. Wel wijst SBS er op dat zij verwacht dat het analoge aanbod in de komende jaren afgebouwd zal worden.

585. Het college heeft in de voorgaande hoofdstukken aangegeven van oordeel te zijn dat met een voortschrijdende digitalisering de concurrentiepositie van de alternatieve omroeptransmissieplatforms zal verbeteren. Het college heeft ook in paragraaf 7.3 aangegeven waarom een transitie naar digitale doorgifte langzaam verloopt en dat niet te verwachten is dat deze in de komende drie tot vijf jaar afgerond is. Stratix concludeerde ook in haar rapport dat de ARPU uit rtv-diensten te beperkt is om digitalisering door het subsidiëren van settopboxen voor alle televisietoestellen te versnellen. Daarbij komt dat door de inbouw van digitale ontvangers in televisietoestellen ook de noodzaak voor aanbieders om dit te doen verdwijnt. Door de inbouw van digitale ontvangers in televisietoestellen zal de omroepmarkt immers vanzelf geleidelijk door de vervanging van televisietoestellen digitaliseren. Het college onderkent dan ook dat de dynamiek in de markt door de voortschrijdende digitalisering is toegenomen en nog zal toenemen in de komende drie tot vijf jaar, maar is eveneens van oordeel dat digitalisering een geleidelijke ontwikkeling is waardoor deze dynamiek in de komende drie tot vijf jaar nog niet zal leiden tot een situatie van daadwerkelijke mededinging.

Toenemende productdiversificatie

586. Een tweede belangrijke ontwikkeling in de omroepmarkt is de toenemende diversificatie van het productportfolio. Met de overgang van analoge naar digitale techniek neemt niet alleen in beginsel de kwaliteit van het beeld en geluid toe, ook wordt veel efficiënter en interactief gebruik van het omroeptransmissieplatform mogelijk. Het verminderen van schaarste aan doorgiftecapaciteit maakt de weg vrij voor een ruimer aanbod van kanalen en diensten. PWC verwacht dat deze nieuwe diensten voor een groot deel gericht zullen zijn op het meer actief gebruik maken van televisie en content.²⁵¹

587. Kabelbedrijven hebben een belangrijk voordeel bij de trend tot productdiversificatie. Kabelbedrijven beschikken momenteel al over een uitgebreid (gediversifieerd) productportfolio waardoor zij in staat zijn om naast een (analog) standaardpakket ook interactieve diensten, HDTV en zeer uitgebreide (digitale) pakketten van rtv-signalen aan te bieden. CAIW biedt momenteel weliswaar geen interactieve diensten en on-demand diensten aan, maar is hier hiertoe wel geschikt. Andere aanbieders, glasvezelexploitanten uitgezonderd, zijn niet in staat het analoge rtv-aanbod te repliceren. Via DVB-T en satelliet zijn slechts beperkt of geen interactieve diensten mogelijk (vanwege het

²⁵¹ PWC, *Digitale infrastructures voor distributie van omroepdiensten; een rondgang langs de netwerken*, mei 2007.

ontbreken van een retourkanaal). DVB-T biedt bovendien geen ruimte voor zeer uitgebreide rtv-pakketten en uitgebreide productdiversificatie. KPN heeft de beste uitgangspositie voor een vergelijkbare productdiversificatie. Inmiddels bieden Tele2 en KPN via DSL-IPTV een rtv-aanbod dat op een aantal punten vergelijkbaar is met dat de meeste kabelbedrijven. KPN is in staat om met behulp van DVB-T en DSL-IPTV een rtv-aanbod te doen dat vergelijkbaar is met dat van de meeste kabelbedrijven. Aangezien KPN ook een toonaangevende partij is bij de uitrol van glasvezel zijn de expansiebarrières (de belemmering om verder te groeien) voor KPN op langere termijn relatief beperkt. Voor de andere partijen geldt dit niet. Zie verder ook paragraaf 7.8.

Toenemende vraag naar triple play bundels

588. Een derde belangrijke ontwikkeling in de omroepmarkt is het groeiend belang van bundels van diensten, en voor de omroepmarkt het groeiend belang van “triple play” diensten (rtv-signalen, breedbandinternettoegang en vaste telefonie). Het aantal huishoudens dat rtv-signalen, breedbandinternettoegang en vaste telefonie bij één aanbieder afneemt, steeg van 891.000 eind 2006 tot 1.356.000 eind 2007. Het college verwacht dat de triple play bundel nog een (forse) groei zal doormaken de komende jaren (zie paragraaf 5.5.6). Voor concurrenten op de rtv-markt wordt het daarmee ook in toenemende mate van belang dat zij een goed triple play aanbod kunnen realiseren. Dit betekent dat de ontwikkeling van concurrentie op de rtv-markt ook wordt beïnvloed door de trend naar triple play en de wijze waarop aanbieders kunnen concurreren op die verschillende diensten. Booz Allen Hamilton concludeerde in een rapport in opdracht van LibertyGlobal dat *‘voor de ontwikkeling van het concurrentielandschap in de eerste plaats aanbieders alleen goed mee zullen komen op de markt voor het Digitale Huis [toevoeging college: de bundel van telefonie, breedbandinternettoegang en (digitale) televisie] als ze het complete dienstenpakket kunnen bieden. Op de middellange termijn lijken daardoor alleen kabelbedrijven serieuze kandidaten om de strijd aan te kunnen binden met de traditionele telecombedrijven. Alle andere marktdeelnemers concurreren op basis van technologieën (bijv. DTH, direct-to-home satelliet, en DTT, digitale terrestrial transmissie), waarmee (nog) geen triple play-diensten aangeboden kunnen worden.* Zie verder paragraaf 6.1.6.

Overstapkosten

589. Overstapkosten voor eindgebruikers beperken de marktdynamiek als gevolg van de transitie van analoog naar digitaal en het toenemende belang van “triple play”. Twee relatieve voordelen voor digitale kabel vormen de belangrijkste verklaring dat de recente groei van digitale televisie in Nederland voor een belangrijk deel kan worden toegeschreven aan kabel. Deze voordelen hebben betrekking op de *extra* overstapkosten die eindgebruikers ervaren als ze overstappen naar alternatieve platformen, vergeleken met de overstapkosten die ze hebben als ze van analoge naar digitale kabel overstappen. In de eerste plaats moeten eindgebruikers met meer dan één televisietoestel een extra settopbox aanschaffen (en in bepaalde gevallen ook een extra abonnement), om deze toestellen te kunnen gebruiken voor alternatieve omroeptransmissieplatforms. Enkel KPN is in staat om via DVB-T (Digitenne) een rtv-aanbod te doen waarmee voor een lager tarief dan dat van CAIW, drie televisies kunnen worden aangesloten via één abonnement.²⁵² Bij satelliet geldt dat er meerkosten zijn voor de ontvangst op een tweede (en volgende) televisie door de noodzaak meerdere digitale ontvangers aan te schaffen. DSL-IPTV kent nog belangrijke capaciteitsbeperkingen waardoor gebruik van DSL-IPTV op een tweede televisie alleen mogelijk is voor een zeer beperkte groep

²⁵² CanalDigitaal geeft aan dat dit mogelijk onder de kostprijs of niet winstgevend gebeurt. KPN kan dit financieren door de bijzondere positie die KPN inneemt in de Nederlandse elektronische communicatiemarkt.

eindgebruikers die binnen 1,5 kilometer van een MDF-centrale wonen.²⁵³ In de tweede plaats hoeven eindgebruikers die van analoge kabel naar digitale kabel overstappen niet van leverancier te veranderen. Voor een nadere beschouwing verwijst het college naar paragraaf 6.1.5 en 7.4.

De concurrentiedruk van aanwezige marktpartijen, potentiële concurrenten en de prijselasticiteit

590. Het college verwacht dat CAIW in de komende drie tot vijf jaar een in omvang beperkt aantal abonnees zal verliezen (churn). Het college heeft hiervoor de volgende aanwijzingen.

591. Tot op heden is het aantal abonnees van CAIW als gevolg van fusies gestegen van [VERTROUWELIJK]. CanalDigitaal (satelliet) is in de afgelopen reguleringsperiode gestaag doorgroeid, maar de groei is de afgelopen twee kwartalen gestagneerd [VERTROUWELIJK]. Digitenne van KPN (digitale ether) heeft een relatief sterke groei doorgemaakt, maar DSL-IPTV van KPN heeft daarbij nog nauwelijks eindgebruikers. DSL-IPTV van Tele2 is in de afgelopen reguleringsperiode nauwelijks gegroeid en speelt op dit moment geen rol van betekenis in de Nederlandse omroepmarkt. Dit geldt ook voor glasvezel.

592. Daarbij komt dat er sprake is van een relatief inelastische vraag. Van de huishoudens die nog geen digitale televisie hebben is ongeveer 78% onbekend met digitale televisie of heeft geen aanschafplannen. Tevens heeft slechts ongeveer 3% van de huishoudens met digitale televisie plannen om te switchen van aanbieder van digitale televisie (en zijn dit tevens met name huishoudens die Digitenne afnemen), ruim 86% heeft geen plannen om te switchen.²⁵⁴

593. Het aantal huishoudens dat in de komende reguleringsperiode zal zijn aangesloten op glasvezel stijgt naar verwachting van zo'n 200.000 eind 2007 naar ongeveer 650.000 per 2011.²⁵⁵ Reggefiber en KPN zijn voor de uitrol de twee toonaangevende partijen. KPN zelf geeft aan dat zes tot acht jaar nodig is voor een landelijke dekking met glasvezel, indien een aanbieder nu zou starten met grootschalige uitrol van glasvezel. Het aanlegtempo wordt vooral belemmerd door beperkte graafcapaciteit²⁵⁶ en de wet van de remmende voorsprong. Met dit laatste bedoelt Telecompaper (2008) dat Nederland op het gebied van breedband voorop loopt: *“Een FttH-netwerk sorteert minder effect in Nederland dan in het buitenland. Niet alleen penetratie, maar ook de kwaliteit van de diensten over kabel en ADSL is hoog. Dit resulteert in minder behoefte, waardoor er op dit moment FttH-initiatieven worden afgeblazen.”* FttH kan het tweede sterke transmissieplatform worden waar de grootste dreiging voor kabelbedrijven vanuit zal gaan. Zo is Casema volgens Ziggo in Hillegom [VERTROUWELIJK] van haar klantenbestand verloren binnen een periode van één jaar na de uitrol van een glasvezelnetwerk in die gemeente.²⁵⁷ Doordat de glasvezelinitiatieven de komende jaren echter nog lokaal en verspreid over het land plaatsvinden, neemt dit verlies voor hun totale

²⁵³ De gemiddelde lengte van een aansluitlijn in Nederland is 2 km.

²⁵⁴ Heliview *Rapportage markttrends DTV Q4 2007*, (Toekomstig) gebruik Digitale televisie, switchgedrag.

²⁵⁵ Telecompaper, *Fibre-to-the-Home in Nederland*, 8 mei 2008.

²⁵⁶ De huidige graafcapaciteit ligt op zo'n 200.000 aansluitingen per jaar. Bij vergroting in drie jaar naar een capaciteit van 600.000 aansluitingen per jaar zal er zo'n 15 jaar nodig zijn voor 100% verglazing. Bron: Telecompaper, *Fibre-to-the-Home in Nederland*, 8 mei 2008.

²⁵⁷ Uit cijfers van Reggefiber blijkt dat de penetratie van rtv-signalen (aantal rtv-abonnementen/homes passed) in Hillegom [VERTROUWELIJK] is. Uit cijfers van Reggefiber blijkt verder dat de gemiddelde penetratie van rtv-signalen [VERTROUWELIJK] is.

klantenbestand nog geen grote vormen aan. Daarbij vraagt de aanleg van een glasvezelnetwerk met een vergelijkbare dekking als het verzorgingsgebied van CAIW een zeer omvangrijke investering waartoe maar weinig partijen in staat zijn. De concurrentiedruk van glasvezel is derhalve voor de komende drie tot vijf jaar beperkt.

594. Verschillende onderzoeken (VKA, PWC, Dialogic) geven aan dat een verdere groei van satelliet niet te verwachten is. Het college ziet dit bevestigd in de cijfers uit de SMM. Ook de concurrentiedruk van Tele2 zal in de komende jaren beperkt blijven vanwege de beperkingen die er gelden voor het DSL-IPTV aanbod en de door de relatief inelastische vraag in omvang beperkte churn. Voor glasvezel geldt dat zoals in de alinea hiervoor is toegelicht dat het aantal gerealiseerde aansluitingen beperkt zal blijven. Daarnaast is het aannemelijk dat het met name KPN zal zijn die samen met Reggefiber in de komende reguleringsperiode nieuwe glasvezelaansluitingen zal realiseren. Het college gaat er dan ook van uit dat het verlies aan marktaandeel van CAIW met name zal leiden tot een toename in marktaandeel bij KPN. Met andere woorden, het is dus met name KPN via DVB-T en DSL-IPTV die in de komende reguleringsperiode concurrentiedruk uitoefent op CAIW.

595. Het college is van oordeel dat de concurrentiedruk die KPN zal uitoefenen op CAIW in de komende drie tot vijf jaar beperkt zal zijn. Allereerst geldt, net als voor Tele2, dat er op dit moment nog belangrijke technische beperkingen gelden voor het DSL-IPTV aanbod. De groei van DSL-IPTV zal in de komende reguleringsperiode dan ook beperkt zijn. Dit betekent dat de groei van KPN in de komende reguleringsperiode vooral zal berusten op DVB-T. DVB-T kent ten opzichte van het aanbod van CAIW een aantal beperkingen, met name op het gebied van uitgebreide rtv-pakketten en additionele innovatieve diensten, waardoor het college het aannemelijk acht dat de groei van DVB-T op termijn zal stagneren (het college verwijst hierbij naar hetgeen hij in paragraaf 7.11 heeft opgemerkt). Ook is de dekking van DVB-T in het verzorgingsgebied van CAIW relatief beperkt. De uitrol van glasvezel zal KPN op langere termijn de beschikking geven over een infrastructuur waarmee een volwaardig concurrerend aanbod geboden kan worden. Het college wijst er op dat gezien de lage elasticiteit de churn in de omroepmarkt ook in de komende drie tot vijf jaar in omvang beperkt zal zijn. Ook is de churn in het verzorgingsgebied van CAIW beperkt gebleven en daalt het marktaandeel van CAIW zeer langzaam. Dit betekent dat KPN in omvang zal groeien, maar dat CAIW in haar verzorgingsgebied in verhouding een significant groter klantenbestand zal houden. Gezien het belang van de omvang van het klantenbestand in de omroepmarkt stelt dit CAIW in staat om zich in de komende drie tot vijf jaar onafhankelijk te gedragen.

596. Ten slotte vormt het aanbod van rtv-signalen via mobiele netwerken en internet (internettelevisie via de PC) in de komende drie tot vijf jaar naar verwachting geen realistisch alternatief worden van CAIW. Het gebruik van internettelevisie via de PC en mobiele telefonie, de meest waarschijnlijke potentiële concurrenten, is nog incidenteel.²⁵⁸ Door de kenmerken van internettelevisie (andere content, veelal slechtere beeldkwaliteit, minder “lean back” ervaring, veelal geen “live streaming”) is bovendien te verwachten dat eindgebruikers internettelevisie eerder als complementair zullen gebruiken dan als substituut.²⁵⁹ Ook mobiele televisie is eerder complementair dan een substituut,

²⁵⁸ Stratix geeft enkele voorbeelden waaruit blijkt dat internettelevisie via de PC nog in de “kinderschoenen” staat. Zo behaalde online live streaming bij wedstrijden van het Nederlands elftal rond de 30 duizend kijkers bij het EK2008, tegenover ruim 7 miljoen via de televisie.

²⁵⁹ Zie bijvoorbeeld ‘IPTV versus Internet TV: a matter of co-existence’, <http://www.ovum.com/go/content/c.69786/>

gelet op de fysieke kenmerken. Het college concludeert daarom dat concurrentiedruk die uitgaat van potentiële markttoetreding de positie van CAIW de komende jaren niet verzwakt. Zie paragraaf 6.1.5 en paragraaf 7.11 voor een nadere uitwerking.

597. Op grond van onderzoek verwacht het college dat het absolute aantal abonnees van CAIW per saldo tussen 2008 en 2011 [VERTROUWELIJK]. Doordat het aantal abonnees van de belangrijkste concurrenten van CAIW, KPN [VERTROUWELIJK], zal het marktaandeel van CAIW naar verwachting dalen van [80-90%] begin 2008 naar grofweg [70-80%] aan het einde van de reguleringsperiode.²⁶⁰

598. Het college verwacht dan ook dat CAIW de komende drie tot vijf jaar nog beperkt prijsdruk zal ondervinden van haar concurrenten en dat er geen daadwerkelijke mededinging zal ontstaan. Op grond van de geschetste marktdynamiek, potentiële concurrentie, overstapkosten, schaalvoordelen en churn ziet het college geen aanwijzing dat de prijsdruk in de nabije toekomst zal toenemen.

Tariefontwikkeling van de kabelbedrijven

599. Het college heeft in paragraaf 7.13 aangegeven dat er ondanks de toetreding van CanalDigitaal, KPN, Tele2 en een aantal kleine aanbieders via glasvezelnetwerken deze nog niet zichtbaar is in de prijsontwikkeling van de retailtarieven. Het college wijst er hier nog kort aan dat de stagnatie in stijgende prijstrend onder reguleringsdruk tot stand is gekomen. De tarieven van CAIW zijn stabiel gebleven, terwijl de prijzen voor DSL-IPTV en DVB-T door Tele2 en KPN zijn verlaagd.

600. Ten aanzien van de tarieven van de verschillende kabelbedrijven overweegt het college dat deze naar zijn oordeel niet op een vergelijkbaar niveau liggen. Er zijn belangrijke verschillen tussen kabelbedrijven, met name tussen kleinere kabelbedrijven en grotere kabelbedrijven. Zo biedt REKAM een analoge rtv-pakket voor €6,60, CAI Harderwijk voor €10,40 per maand tegenover CAIW voor €15,90. De tarieven van de grote kabelbedrijven liggen weliswaar op vergelijkbaar niveau, maar waren dit ook reeds voor dat er toetreding had plaatsgevonden. Het college is aldus van oordeel dat de tariefontwikkeling bij de kabelbedrijven geen aanwijzing vormen dat de markt neigt naar daadwerkelijke mededinging.

Conclusie

601. Op grond van bovenstaande concludeert het college dat sprake is van een markt die binnen de relevante tijdshorizon van drie tot vijf jaar niet neigt naar daadwerkelijke concurrentie. De disciplinerende werking van aanwezige en potentiële concurrentie is beperkt. De belemmeringen voor concurrentie vinden hun oorsprong vooral in de retail omroepmarkt. Vanwege het tweezijdige karakter van de markt werken de belemmeringen in de retail omroep ook door in de wholesale omroepmarkt. De waarde van een omroeptransmissieplatform voor aanbieders van rtv-signalen en de noodzaak om doorgifte te verkrijgen via een omroeptransmissieplatform hangt immers nauw samen met de omvang van het klantenbestand van het omroeptransmissieplatform. Het college oordeelt op grond van bovenstaande ontwikkelingen dat doorgifte via het omroeptransmissieplatform van CAIW in de komende drie tot vijf jaar van groot belang blijft en dat CAIW zich door haar sterke positie in de

²⁶⁰ Het college baseert verwachtingen op schattingen door PWC, *Digitale infrastructuur voor distributie van omroepdiensten; een rondgang langs de netwerken*, mei 2007 en VKA, *Marktontwikkelingen 2008-2011*; addendum bij *Marktontwikkelingen 2007-2010*, 12 juni 2008.

wholesale omroepmarkt onafhankelijk kan gedragen van haar concurrenten en de afnemers in die markt.

10.5 Het mededingingsrecht volstaat niet

602. In deze paragraaf beoordeelt het college of ex ante regelgeving noodzakelijk is om de gesignaleerde toetredingsproblemen, die het ontstaan van een duurzame concurrentie op de wholesalemarkt verhinderen, te verwijderen. Het college zal aantonen dat 'must-carry' regels en het mededingingsrecht onvoldoende zijn om de toegangsproblemen weg te nemen. De Commissie merkt in de aanbeveling over dit criterium op dat interventies van het mededingingsrecht meestal niet veel zullen uithalen wanneer een interventie om een marktfalen te verhelpen de vaststelling van uitvoerige voorschriften met zich mee brengt of wanneer veelvuldige en/of tijdige interventies onontbeerlijk zijn.

603. De Commissie concludeert in de toelichting bij de aanbeveling dat de aanwezigheid van must-carry regels, regelgeving op het gebied van het delen van faciliteiten, en het feit dat nationale mededingingsautoriteiten bepaalde toegangsproblemen hebben opgelost op basis van het mededingingsrecht, er ook toe dient te leiden dat de markt voor omroeptransmissiediensten van de aanbeveling wordt gehaald. De Commissie hecht met name waarde aan de aanwezigheid van must-carry regels waarmee naar het oordeel van de Commissie eventuele toegangsproblemen met een maatschappelijk karakter kunnen worden opgelost.

604. Op grond van de Mediawet kunnen de Nederlandse publieke omroep, de Belgische publieke omroep en de lokale en regionale omroepen aanspraak maken op doorgifte in het standaardpakket van de kabelbedrijven. Andere programma-aanbieders of aanbieders van rtv-signalen kunnen geen beroep doen op de verplichtingen uit de Mediawet. Het college constateert dat de het productaanbod in de retail omroepmarkt sterk in omvang groeit. Het college acht het dan ook niet aannemelijk dat in omvang beperkte must-carry regels eventuele toegangsproblemen in voldoende mate kunnen ondervangen, zeker niet bij een verder groeiend dienstenaanbod. Daarbij geldt dat de must carry regels van toepassing zijn op de markt voor omroepinhoud. De must carry regels zorgen er immers voor dat bepaalde programma-aanbieders aanspraak kunnen maken op de doorgifte van hun rtv-signalen *in* het rtv-pakket van een kabelbedrijf. Er gaat van must carry regels dan ook geen invloed uit op de markt die het college analyseert in onderhavige analyse – de markt waarop aanbieders van rtv-signalen doorgifte vragen via omroeptransmissieplatforms teneinde zelf een klantrelatie op te bouwen.

605. Het gebrek aan daadwerkelijke mededinging wordt met name veroorzaakt door de niet makkelijk te dupliceren infrastructuur van CAIW en de omvang van het klantenbestand van CAIW. Concurrerende aanbieders van rtv-signalen zijn in de komende reguleringsperiode nog (deels) aangewezen op het omroeptransmissieplatform van CAIW. Om een situatie van duurzame concurrentie in de retail omroepmarkt te bereiken is toegangsregulering dan ook noodzakelijk. De toets voor het opleggen van toegangsverplichtingen is in het mededingingsrecht zwaarder dan in het sector specifieke ex ante toezicht op de elektronische communicatiesector. De Commissie merkt hierover op in haar richtsnoeren dat ofschoon een onderneming die over een 'essentiële faciliteit' beschikt per definitie ook over een machtspositie beschikt, het omgekeerde niet altijd waar is. Een netwerkexploitant kan, ofschoon er alternatieve concurrerende netwerken bestaan, over een machtspositie beschikken als de omvang van zijn netwerk hem in staat stelt zich onafhankelijk van de overige netwerkexploitanten te gedragen. Hierbij hoeft niet te worden bepaald of de bedoelde faciliteit

ook als 'essentieel' of 'onmisbaar' kan worden beschouwd in de zin van de huidige [toevoeging van het college: artikel 82 van het EG verdrag] jurisprudentie. Dit geeft de NMa zelf ook aan in haar besluiten.²⁶¹

606. De Mededingingswet kent daarbij geen expliciete doelstelling om concurrentie te bevorderen. Bij het vaststellen van een economische machtspositie kan de NMa voorkomen dat een partij misbruik maakt van zijn positie, maar niet actief (en vooraf) maatregelen nemen om concurrentie te bevorderen.

607. Daarnaast vraagt toegangsregulering ook om inzet van het college bij de implementatie en handhaving van verplichtingen. Het gaat hierbij onder meer om het beoordelen van tarieven en het beoordelen van (technische) voorwaarden waaronder toegang kan worden afgenomen. Het college wijst er ten slotte op dat NMa in 2005 heeft aangegeven dat de retail omroepmarkt zich leent voor sectorspecifieke regels. Bovenstaande betekent dat het mededingingsrecht niet volstaat om het marktfalen op de omroepmarkt door middel van toegangsregulering te remediëren.

Conclusie

608. Op grond van bovenstaande concludeert het college dat het mededingingsrecht niet volstaat om de geconstateerde mededingingsproblemen te verhelpen. Met name omdat deze geremedieerd dienen te worden door toegangsregulering en maatregelen met betrekking tot kostentoerekening.

10.6 Conclusie drie criteria toets RTV markten

Het college is van oordeel dat de wholesalemarkt voor de doorgifte van rtv-signalen het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op een omroeptransmissieplatform voldoet aan de door de Commissie geformuleerde cumulatieve criteria. Dit betekent dat deze wholesalemarkt in aanmerking komt voor ex ante regulering. Het college zal in het volgende hoofdstuk onderzoeken welke mededingingsbeperkende gedragingen CAIW kan vertonen.

²⁶¹ Zie bijvoorbeeld NMa, KPN vs Kabelbedrijven, nummer 5702/45: "Anders dan op grond van de Europese jurisprudentie, hoeft daarbij door OPTA in het kader van een eventuele toegangsverplichting niet te worden bepaald of de bedoelde faciliteit ook als onontbeerlijk kan worden beschouwd in de zin van het Europese mededingingsrecht, maar dient te worden nagegaan of een bepaalde faciliteit de eigenaar ervan aanmerkelijke marktmacht verschaft."

11 Mededingingsproblemen op de wholesale omroepmarkt

11.1 Inleiding

609. In de voorgaande hoofdstukken is geconcludeerd dat CAIW over AMM beschikt op de wholesalemarkt voor de doorgifte van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform (hierna: wholesale omroepmarkt). Naar aanleiding hiervan is de vraag aan de orde of omroepspecifieke wholesaleregulering dient te worden opgelegd en, indien dat het geval is, wat passende verplichtingen zouden zijn. Het college dient zich voorafgaand aan beantwoording van die vragen een oordeel te vormen over de mededingingsbeperkende gedragingen die als gevolg van de AMM-positie van CAIW in de wholesale omroepmarkt kunnen optreden. De analyse in dit hoofdstuk vormt stap 6 in de totale marktanalyse, zoals weergegeven in Tabel 18.

1	Afbakening retailmarkt voor de levering van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform (retail omroepmarkt) (H6)
2	Dominantieanalyse retail omroepmarkt (H7)
3	Afbakening wholesalemarkt voor de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op een omroeptransmissieplatform (wholesale omroepmarkt) (H8)
4	Dominantieanalyse wholesale omroepmarkt (H9)
5	Drie criteria toets wholesale omroepmarkt (H10)
6	Analyse potentiële mededingingsproblemen op de wholesale omroepmarkt (H11)
7	Verplichtingen op de wholesale omroepmarkt (H12)
8	Nadere invulling verplichtingen op de wholesale omroepmarkt (H13)
9	Effectentoets verplichtingen (H14)

Tabel 18: Stap 6 in de marktanalyse.

610. Een AMM-positie van een aanbieder op de relevante markt brengt met zich dat deze aanbieder in staat is tot bepaalde mededingingsbeperkende gedragingen. Dit hoofdstuk gaat in op de mogelijk mededingingsbeperkende gedragingen die kunnen voortkomen uit de AMM-positie van CAIW op de wholesale omroepmarkt. Het college benadrukt dat de in dit hoofdstuk beschreven

mededingingsbeperkende gedragingen potentiële problemen zijn die zich kunnen voordoen als gevolg van de aanwezigheid van een partij met AMM op de relevante markt: het gaat hierbij dus niet noodzakelijkerwijs om daadwerkelijk geconstateerde gedragingen. Het college zal voor elk van de in dit hoofdstuk beschreven mogelijk mededingingsbeperkende gedragingen aangeven waarom hij het waarschijnlijk acht dat een bepaalde gedraging zich op de wholesale omroepmarkt zal voordoen (prikkel en mogelijkheid) en, indien CAIW de prikkel en mogelijkheid heeft, welke effecten daarvan kunnen uitgaan.

611. Uitgangspunt bij het vaststellen van de mogelijk mededingingsbeperkende gedragingen is een situatie zonder regulering. Het college abstraheert niet van artikel 8.5 van de Tw en het Besluit voorwaardelijke toegang op grond waarvan een aanbieder van een voorwaardelijk toegangssysteem kort gezegd aanbieders van (digitale) rtv-signalen op billijke, redelijke en niet-discriminerende voorwaarden zodanige technische faciliteiten beschikbaar stellen dat de desbetreffende diensten door degene die met de aanbieder van het voorwaardelijk toegangssysteem een overeenkomst heeft gesloten, kunnen worden ontvangen.

612. Er zijn drie typen mededingingsbeperkende gedragingen: toegangsweigeren en daarmee samenhangende niet-prijsgerelateerde gedragingen en prijsgerelateerde gedragingen. Onder het mededingingsprobleem toegangsweigeren verstaat het college een rechtstreekse toegangsweigeren. Onder de niet-prijsgerelateerde mededingingsbeperkende gedragingen verstaat het college gedragingen zoals strategisch of oneigenlijk gebruik van informatie, vertragingstactieken, onbillijke voorwaarden, kwaliteitsdiscriminatie, strategisch productontwerp en koppelverkoop. Deze met toegangsweigeren samenhangende gedragingen kunnen uiteindelijk tot effect hebben dat de concurrentie op de retailmarkt wordt beperkt of wordt belemmerd doordat ze de effectieve werking van een toegangsverplichting frustreren. Onder prijsgerelateerde mededingingsbeperkende gedragingen verstaat het college in dit besluit prijsdiscriminatie, buitensporige prijzen en ten slotte marge-utholling. Deze gedragingen hebben gemeenschappelijk dat de aanbieder met AMM door zijn prijzen op een bepaalde wijze vast te stellen de concurrentiepositie van andere aanbieders ondermijnt.

613. In de paragrafen hieronder zal het college aantonen dat CAIW in staat is en de prikkel heeft om op de wholesale omroepmarkt, de volgende mededingingsbeperkende gedragingen te vertonen.

Potentiële mededingingsproblemen	
Toegang	Leveringsweigeren/toegangsweigeren (1.2)
Niet-prijsgerelateerde potentieel mededingingsbeperkende gedragingen	Strategisch gebruik van informatie (1.3.1)
	Vertragingstactieken (1.3.2)
	Oneigenlijke voorwaarden (1.3.3)
	Kwaliteitsdiscriminatie (1.3.4)
	Strategisch productontwerp (1.3.5)
	Koppelverkoop (1.3.6)
Prijsgerelateerde potentieel mededingingsbeperkende gedragingen	Prijsdiscriminatie (1.3.7)

Tabel 19: Overzicht potentieel mededingingsbeperkende gedragingen.

614. In paragraaf 11.2 behandelt het college het mededingingsprobleem toegangsweigering, waarna het college in paragraaf 11.3 de niet-prijsgerelateerde mededingingsbeperkende gedragingen analyseert. Het college onderzoekt vervolgens in paragraaf 11.4 de prijsgerelateerde mededingingsbeperkende gedragingen. In paragraaf 11.5 zal het college aangeven wat het effect van de mededingingsbeperkende gedragingen in de wholesale omroepmarkt is op de retail omroepmarkt. In paragraaf 11.6 trekt het college conclusies over de mededingingsbeperkende gedragingen die zich kunnen voordoen op de wholesale omroepmarkt.

11.2 Toegangsweigering

615. In deze paragraaf staat de vraag centraal of CAIW de mogelijkheid en de prikkel heeft om alternatieve aanbieders van rtv-signalen toegang te weigeren tot de kabel. Een eventuele toegangsweigering heeft betrekking op twee wholesalediensten. Allereerst een weigering om rtv-signalen van deze alternatieve aanbieder door te geven aan eindgebruikers. In de tweede plaats een weigering om op wholesaleniveau de aansluiting van eindgebruikers op de kabel te leveren aan de alternatieve eindgebruiker. Het college merkt op dat de toegangsweigering in deze analyse geen betrekking heeft op een programma-aanbieder die wil worden opgenomen in een rtv-pakket van CAIW, aangezien een dergelijke toegangweigering betrekking heeft op de markt voor omroepinhoud en daarom buiten de reikwijdte van deze marktanalyse valt (zie paragraaf 5.5.2).

616. CAIW heeft de *mogelijkheid* om toegang te weigeren als gevolg van de AMM-positie op de wholesalemarkt. In hoofdstukken 7 en 9 heeft het college aangetoond dat CAIW als gevolg van de AMM-positie in staat is zich onafhankelijk van andere aanbieders van rtv-signalen, haar concurrenten en uiteindelijk eindgebruikers te gedragen. CAIW heeft in de retail omroepmarkt een machtspositie, met name vanwege het hoge marktaandeel en moeilijk te dupliceren infrastructuur. CAIW beschikt door de beschikking over moeilijk te dupliceren infrastructuur en een AMM-positie op de wholesale omroepmarkt over de mogelijkheid te bepalen welke aanbieders van rtv-signalen wel en niet doorgegeven worden via haar omroeptransmissieplatform. Eindgebruikers in het verzorgingsgebied van CAIW kunnen er op dit moment niet voor kiezen om via het omroeptransmissieplatform van CAIW rtv-signalen bij een andere partij dan CAIW af te nemen. Verder vormen de alternatieve omroeptransmissieplatforms voor alternatieve aanbieders van rtv-signalen nog geen volwaardig substituuut voor de doorgifte van rtv-signalen via het kabelnetwerk van CAIW omdat via deze platforms niet voldoende 'eyeballs' bereikt kunnen worden en deze in het geval van DVB-T een beperktere capaciteit bieden. Toegang via het kabelnetwerk van CAIW is in de komende reguleringsperiode dan ook nog van essentieel belang voor alternatieve aanbieders van rtv-signalen om een voldoende groot publiek te kunnen bereiken.

617. CAIW heeft een aantal *prikkel*s om toegang te weigeren aan alternatieve aanbieders van rtv-signalen tot haar kabelnetwerk. De eerste prikkel ontstaat doordat CAIW verticaal geïntegreerd is in de relevante omroepmarkt, in de zin dat CAIW zowel actief is in de wholesalemarkt als in de onderliggende retailmarkt. CAIW bundelt op de markt voor omroepinhoud ingekochte rtv-signalen in pakketten van rtv-signalen en biedt deze op de retailmarkt via haar eigen omroeptransmissieplatform aan tegen betaling van een abonnementsvergoeding. CAIW is zelf de belangrijkste (en enige) aanbieder van rtv-signalen via haar eigen omroeptransmissieplatform. Door toegangsweigering aan alternatieve aanbieders van rtv-signalen is CAIW in staat om zelf de enige leverancier van rtv-signalen

te blijven op haar omroeptransmissieplatform en zo de volledige winstmarge op de onderliggende retail omroepmarkt te incasseren.

618. Een tweede prikkel ontstaat doordat CAIW door toegangsweigering aan alternatieve aanbieders van rtv-signalen haar inkoopmacht ten opzichte van individuele programma-aanbieders op de markt voor omroepinhoud kan vergroten. Hierdoor wordt de winst op de wholesale omroepmarkt en de retail omroepmarkt verhoogd. Programma-aanbieders kunnen ook om doorgifte verzoeken bij KPN, Tele2 en CanalDigitaal, maar deze hebben op de retail omroepmarkt slechts een beperkte marktpositie (vanwege een beperkt aantal 'eyeballs') en disciplineren het gedrag van CAIW op de markt voor omroepinhoud dan ook niet. Het toelaten van een alternatieve aanbieder van rtv-signalen die daarmee hetzelfde bereik zou kunnen realiseren als CAIW zelf zou betekenen dat er op de markt voor omroepinhoud alternatieven ontstaan voor programma-aanbieders.

619. Ten slotte kan CAIW door toegangsweigering alternatieve aanbieders van rtv-signalen de mogelijkheid ontnemen de volledige klantrelatie over te nemen en rtv-signalen over het omroeptransmissieplatform van CAIW aan te bieden *in plaats* van CAIW. Hierdoor worden aanbieders van rtv-signalen, en specifiek die aanbieders die tevens beschikken over een alternatief omroeptransmissieplatform, belemmerd. Het voortdurend belang van analoge doorgifte in de komende reguleringsperiode betekent een belangrijke overstapdrempel voor eindgebruikers en daarmee een expansiebarrière voor de alternatieve aanbieders van omroeptransmissieplatforms.

620. Een prikkel tot toegangsweigering zou mogelijk niet of beperkter bestaan indien delen van het retail productaanbod niet zelf door CAIW aangeboden (kunnen) worden. Het college constateert dat CAIW een iets minder breed aanbod van rtv-diensten aanbiedt in de retail omroepmarkt en over minder mogelijkheden dan de grote kabelbedrijven beschikt om innovatieve digitale diensten te ontwikkelen. Er zijn dus mogelijk aanbieders van rtv-signalen tegenover wie CAIW een beperktere prikkel heeft om toegang te weigeren.

621. In de praktijk ziet het college voorbeelden van toegangsweigering. Ten behoeve van het herstelbesluit van 21 december 2007 heeft het college bij verschillende aanbieders geïnventariseerd welke vraag er naar wholesale doorgifte en wholesale toegang tot het omroeptransmissieplatform van CAIW bestaat. Op basis van die inventarisatie concludeerde het college dat *'er programma-aanbieders [toevoeging college: dit betreft alternatieve aanbieders van rtv-signalen] zijn die willen toetreden tot de Nederlandse markt en hun programma's ook via de kabel willen verspreiden. Voor die partijen is de situatie moeilijker dan voor de reeds gevestigde partijen. Ondanks het feit dat deze potentiële toetreders in sommige gevallen beschikken over een grote potentiële klantengroep en dus een markt zien in hun aanbod en bovendien bereid zijn te investeren in hun product door transmissiecapaciteit in te kopen, wordt hen de toegang tot de kabel geweigerd, vaak om onduidelijke redenen, zo blijkt uit de aan het college verstrekte informatie.'*

622. Daarnaast geven in reactie op de vragenlijst [VERTROUWELIJK], KPN, en YouCa, [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] aan dat zij geïnteresseerd zouden zijn in de mogelijkheid om naast de doorgifte van rtv-signalen tevens de klantrelatie van kabelbedrijven over te nemen. YouCa is al enige tijd in overleg met CAIW (en een aantal andere kabelbedrijven) over doorgifte en beroept zich daarbij ook nadrukkelijk op de thans geldende wholesaleverplichting. De gesprekken tussen YouCa en CAIW hebben tot op heden niet geleid tot het verlenen van doorgifte. Het college

acht het aannemelijk dat CAIW in afwezigheid van wholesaleregulering het verzoek van YouCa en mogelijke andere programma-aanbieders zou weigeren.

623. Daarnaast geven programma-aanbieders [VERTROUWELIJK] aan dat met name toegang ten behoeve van diensten die concurreren met die van kabelbedrijven zelf, geweigerd worden. Een dergelijke weigering is illustratief voor de prikkel en mogelijkheid om dienstenaanbieders die via het omroeptransmissieplatform van CAIW in directe concurrentie willen treden met retaildiensten van CAIW, de toegang te weigeren.

624. Het college concludeert dat CAIW de prikkel en de mogelijkheid heeft om alternatieve aanbieders van rtv-signalen, die via kabelnetwerk van CAIW met CAIW willen concurreren in de retail omroepmarkt, toegang te weigeren en daarmee uit te sluiten van de retail omroepmarkt. Deze prikkel wordt mogelijk enigszins beperkt door het feit dat CAIW in vergelijking tot de grote kabelbedrijven beschikt over minder mogelijkheden om zelf innovatie digitale diensten te ontwikkelen.

625. Het effect van deze toegangsweigering is dat de ontwikkeling van duurzame concurrentie op de retail omroepmarkt hierdoor wordt belemmerd. Hierdoor bestaat een risico dat eindgebruikers over minder keuzemogelijkheden beschikken en hogere tarieven betalen dan in een effectief concurrerende omroepmarkt het geval zou zijn. Daarnaast leidt een toegangsweigering tot een beperking in de concurrentie op de markt voor omroepinhoud. In paragraaf 11.5 zal het college nader ingaan op het effect van de mededingingsbeperkende gedragingen op de retail omroepmarkt.

11.3 Niet-prijsgerelateerde mededingingsbeperkende gedragingen

626. In dit besluit wordt een onderscheid gemaakt tussen een rechtstreekse toegangsweigering en andere niet-prijsgerelateerde gedragingen zoals strategisch gebruik van informatie, vertragingstactieken, onbillijke voorwaarden, kwaliteitsdiscriminatie, strategisch productontwerp en koppelverkoop. Deze gedragingen kunnen uiteindelijk ook het effect hebben dat de concurrentie wordt belemmerd, doordat ze de effectieve werking van toegang frustreren. Een AMM-partij die de prikkel heeft om toegang te weigeren, maar bijvoorbeeld verplicht wordt om toegang te leveren, heeft vaak ook de prikkel om het effectieve gebruik van de (gereguleerde) toegang te belemmeren. In het navolgende worden deze potentieel mededingingsbeperkende gedragingen behandeld, waarbij het college nagaat of CAIW over de *mogelijkheid* beschikt en *prikkel* heeft om het gedrag te vertonen. Omdat CAIW geen toegang verleent aan alternatieve aanbieders van rtv-signalen zijn er geen voorbeelden die kunnen illustreren dat het gedrag ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

11.3.1 Discriminatoir gebruik en achterhouden van informatie

627. Er zijn in principe twee manieren voor de aanbieder met AMM om informatie discriminatoir te gebruiken of achter te houden. Enerzijds beschikt de aanbieder met AMM over informatie die benodigd is voor het afnemen van de toegangsdienst. Door aan afnemers de benodigde informatie niet of te laat te verlenen, worden de mogelijkheden voor de afnemer om toegang te verkrijgen beperkt of zelfs teniet gedaan. Anderzijds verkrijgt de aanbieder met AMM door het aanbieden van de toegangsdienst informatie over de afnemer. Dit is vaak concurrentieel gevoelige informatie. De aanbieder met AMM kan deze informatie gebruiken om concurrentievoordeel te behalen op de relevante retailmarkt.

628. CAIW heeft de *mogelijkheid* om informatie waarover zij beschikt, en die alternatieve aanbieders van rtv-signalen nodig hebben om toegang te gaan afnemen, niet of te laat te verstrekken. CAIW beschikt als exploitant van het omroeptransmissieplatform, exploitant van het digitale dienstenplatform en als rtv-aanbieder over informatie die noodzakelijk kan zijn voor wholesaleafnemers. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld voorgenomen wijzigingen in het standaardpakket, beschikbare transmissiecapaciteit of technische specificaties van voorwaardelijk toegangssystemen. Daarnaast zou CAIW, wanneer een alternatieve aanbieder van rtv-signalen daadwerkelijk toegang tot het omroeptransmissieplatform afneemt, de beschikking kunnen krijgen over informatie over haar concurrent(en). Het gaat hierbij bijvoorbeeld over het aantal eindgebruikers dat kiest voor deze alternatieve aanbieder.

629. De vraag of CAIW ook een *prikkel* heeft om genoemde informatie daadwerkelijk discriminatoir te gebruiken of achter te houden is, gezien de AMM-positie van CAIW, niet bij voorbaat ontkennend te beantwoorden. Het college neemt hierbij in aanmerking dat het verstrekken van tijdige en volledige informatie en het integer omgaan met bedrijfsvertrouwelijke informatie die door een wholesaleaanbieder is verkregen, van belang is voor de afnemers van toegangs- of doorgiftdiensten.

630. Het college concludeert dat CAIW de mogelijkheid en de prikkel heeft om informatie discriminatoir te gebruiken of achter te houden. Het effect is dat de mededinging wordt vertraagd en uiteindelijk belemmerd, hetgeen in het nadeel is van eindgebruikers.

11.3.2 Oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten

631. Oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten vindt plaats wanneer een aanbieder met AMM de informatie die hij verkrijgt uit het aanbieden van een toegangsdienst aan alternatieve aanbieders van rtv-signalen gebruikt om concurrentievoordeel te behalen op de relevante retailmarkt. De aanbieder met AMM kan uit de verkregen informatie bijvoorbeeld de positie van de concurrent op de retailmarkt afleiden. In bepaalde gevallen kan de aanbieder met AMM zelfs de verschillende eindgebruikers van zijn concurrenten met naam en toenaam achterhalen, hetgeen bijvoorbeeld aanleiding kan zijn voor gerichte 'winback'-activiteiten.

632. CAIW heeft de *mogelijkheid* om informatie over concurrenten oneigenlijk gebruik, simpelweg doordat deze informatie beschikbaar komt doordat de alternatieve aanbieder van rtv-signalen gebruik maakt van de kabel van CAIW. Enerzijds is het noodzakelijk dat de alternatieve aanbieder van rtv-signalen bepaalde informatie verstrekt, om CAIW in de gelegenheid te stellen om toegang te verlenen tot de kabel. Anderzijds wordt automatisch informatie gegenereerd doordat eindgebruikers diensten van de alternatieve aanbieder van rtv-signalen afnemen.

633. CAIW heeft behalve de mogelijkheid ook de *prikkel* om informatie over concurrenten oneigenlijk te gebruiken. Deze informatie biedt CAIW namelijk onder meer de mogelijkheid om gericht marketing te bedrijven die erop gericht is de naar de concurrent overgestapte eindgebruiker terug te winnen. CAIW heeft als verticaal geïntegreerde onderneming hierbij vanzelfsprekend een belang, omdat het met deze informatie voordeel kan behalen op de retail omroepmarkt. Zo kan CAIW klantgegevens van de alternatieve aanbieder gebruiken om eindgebruikers actief te benaderen om deze te bewegen (terug) over te stappen op CAIW. Een ander voorbeeld is dat informatie over toekomstige uitbreiding (of inkrimping) van capaciteit benodigd voor de doorgifte van rtv-signalen door

alternatieve aanbieders informatie kan leveren over voorgenomen uitbreiding of inkrimping van hun retail rtv-diensten.

634. Oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten is een potentiële mededingingsbeperkende gedraging die CAIW kan vertonen. Het effect van deze gedraging is dat de ontwikkeling van concurrentie wordt vertraagd en belemmerd, wat in het nadeel van de eindgebruikers is.

11.3.3 Vertragingstactieken

635. Vertragingstactieken hebben tot doel te verhinderen dat externe partijen in staat zijn op een redelijke termijn wholesalediensten af te nemen of veranderingen door te voeren in de wijze waarop de wholesalediensten worden afgenomen. Op deze wijze kan een aanbieder van toegang bewerkstelligen dat de aansluiting op een omroeptransmissieplatform op wholesaleniveau of de doorgifte van rtv-signalen niet op doelmatige wijze of zelfs in het geheel niet kan worden afgenomen. Wanneer de aanbieder van de aansluiting met de afnemers concurreert op de retail omroepmarkt, worden deze afnemers door dergelijke gedragingen ten opzichte van de aanbieder van de toegang op achterstand gezet. Vertragingstactieken dragen er aan bij dat de totstandkoming van effectieve concurrentie wordt belemmerd.

636. CAIW heeft de *mogelijkheid* om dergelijke vertragingstactieken toe te passen. Alternatieve aanbieders van rtv-signalen zijn afhankelijk van CAIW om doorgifte van rtv-signalen te krijgen via het omroeptransmissieplatform van CAIW, maar CAIW is niet afhankelijk van deze aanbieders voor het realiseren van haar eigen retaildienstverlening. Als gevolg van vertragingstactieken kan CAIW de toetreding van retailconcurrenten vertragen en mogelijk zelfs belemmeren.

637. CAIW heeft tevens een *prikkel* om vertragingstactieken toe te passen. Alternatieve aanbieders kunnen zelf rtv-signalen doorgeven aan eindgebruikers zodra ze toegang hebben tot het omroeptransmissieplatform. Door toegang te bieden tot haar omroeptransmissieplatform introduceert CAIW derhalve concurrentie op de kabel die mogelijk ten koste gaat van de afzet van haar eigen retaildiensten. Dit betekent dat CAIW als verticaal geïntegreerde onderneming in het algemeen niet gebaat is bij een snelle invoering van toegang aan haar (toekomstige) concurrenten op de retail omroepmarkt.

638. Het college concludeert dat CAIW over de mogelijkheid beschikt en een prikkel heeft om vertragingstactieken toe te passen in haar onderhandelingen met (toekomstige) wholesale-afnemers van doorgifte en de wholesale aansluiting op haar omroeptransmissieplatform. Het effect van het toepassen van vertragingstactieken is dat concurrenten van CAIW later tot de desbetreffende retail omroepmarkt kunnen toetreden en mogelijk zelfs toetreding wordt belemmerd.

11.3.4 Onbillijke voorwaarden

639. Door het stellen van onbillijke voorwaarden door de aanbieder met AMM kan het alternatieve aanbieders van rtv-signalen in hoge mate worden bemoeilijkt, of zelfs geheel onmogelijk worden gemaakt, om doorgifte en de wholesale aansluiting te verkrijgen op het omroeptransmissieplatform van CAIW. Het stellen van onbillijke voorwaarden kan op zeer uiteenlopende manieren plaatsvinden.

640. CAIW heeft de *mogelijkheid* om onbillijke voorwaarden te stellen op de wholesale omroepmarkt. Voorbeelden van onbillijke voorwaarden zijn het stellen van onredelijk hoge zekerheidsstellingen (bijvoorbeeld bij bankgaranties of vooruitbetalingen), het stellen van een verplichting van een onredelijk hoge minimale afname, onredelijke beperkingen in reclame-uitingen of een verbod op het betwisten van rekeningen.

641. CAIW heeft ook een *prikkel* om onbillijke voorwaarden te stellen, omdat CAIW daarmee de kosten van alternatieve aanbieders van rtv-signalen kan verhogen. Hierdoor kan CAIW haar eigen positie op de retailmarkt beschermen.

642. Het college concludeert dat CAIW over de mogelijkheid en prikkel beschikt om onbillijke voorwaarden te stellen aan haar wholesale-afnemers. Hierdoor worden de mogelijkheden voor de afnemers om effectief te kunnen concurreren op de retail omroepmarkt beperkt.

11.3.5 Kwaliteitsdiscriminatie

643. Door te discrimineren in de kwaliteit van de geleverde diensten kan de aanbieder met AMM het afnemers bemoeilijken, of zelfs geheel onmogelijk maken, om te concurreren op de relevante retail omroepmarkt. Immers, indien de wholesaledienst die wordt afgenomen van een lagere kwaliteit is, zal ook de retaildienst die op basis van deze inferieure wholesalediensten wordt aangeboden van een lagere kwaliteit zijn. Hierdoor zullen eindgebruikers minder snel gebruik maken van de diensten van deze afnemers.

644. CAIW heeft door haar positie als wholesaleleverancier de *mogelijkheid* om te discrimineren op het gebied van kwaliteit. Zo zou CAIW kwaliteitsdiscriminatie kunnen toepassen door bijvoorbeeld andere leveringstermijnen te hanteren. Verder is het mogelijk dat CAIW de technische kwaliteit van bepaalde doorgegeven rtv-signalen beïnvloedt door deze bijvoorbeeld verder te comprimeren dan afgesproken. Op dit moment is het zo dat bij de levering van digitale rtv-signalen kanalen in verschillende kwaliteiten (hogere en lagere bitrates) worden doorgegeven, waarbij de veelbekeken programmakanalen in een betere kwaliteit door de aanbieder van rtv-signalen. Moeilijker uitvoerbaar is het voor CAIW gezien het gedeelde karakter van het netwerk om kwaliteitsdiscriminatie toe te passen bij het oplossen van storingen bij de doorgifte van rtv-signalen. In dat geval hanteert CAIW bijvoorbeeld een langere termijn voor het oplossen van storingen van eindgebruikers die diensten bij een concurrent afnemen, dan voor haar eigen eindgebruikers.

645. CAIW ook een *prikkel* om te discrimineren op kwaliteit. Vanwege het tweezijdige karakter van de markt werken de gevolgen van kwaliteitsdiscriminatie namelijk door op de retailmarkt. Door kwaliteitsdiscriminatie in de wholesale omroepmarkt kan CAIW derhalve de concurrentie op de retail omroepmarkt verminderen.

646. CAIW heeft een mogelijkheid en de prikkel om kwaliteitsdiscriminatie toe te passen. Kwaliteitsdiscriminatie kan de concurrentiepositie van alternatieve aanbieders op de retail omroepmarkt ondermijnen, hetgeen in het nadeel van eindgebruikers is.

11.3.6 Strategisch productontwerp

647. Een gedraging die de aanbieder met AMM kan toepassen om toegang te frustreren en externe afnemers te benadelen ten opzichte van zijn eigen retailonderneming, is het strategisch ontwerpen van zijn wholesaledienstverlening. Dit betekent dat de aanbieder met AMM zijn wholesaledienst zodanig ontwerpt dat externe partijen niet of uitsluitend tegen zeer hoge kosten of na lange tijd gebruik kunnen maken van de dienstverlening.

648. CAIW heeft de *mogelijkheid* om haar wholesalediensten zodanig te ontwerpen dat alternatieve aanbieders van rtv-signalen niet of uitsluitend tegen zeer hoge kosten of na lange tijd gebruik kunnen maken van de dienstverlening. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als CAIW van alternatieve aanbieders van rtv-signalen zou dwingen om toegang af te nemen op een laag netwerkniveau, waardoor alternatieve aanbieders een deel van het transport zelf zouden moeten aanleggen.

649. Behalve de mogelijkheid heeft CAIW ook de *prikkel* om haar wholesalediensten zodanig te ontwerpen dat het voor alternatieve aanbieders van rtv-signalen onaantrekkelijk is om gebruik te maken van de dienstverlening. Vanwege het tweezijdige karakter van de markt werken de gevolgen van het strategisch productontwerp door op de retailmarkt, maar ook op de markt voor omroepinhoud. Door strategisch productontwerp in de wholesalemarkt kan CAIW derhalve de concurrentie op de retail omroepmarkt en de markt voor omroepinhoud verminderen.

650. Het college concludeert dat CAIW de mogelijkheid en de prikkel heeft om strategisch productontwerp toe te passen om op die wijze concurrentie op de retail omroepmarkt te belemmeren.

11.3.7 Koppelverkoop

651. Koppelverkoop houdt in dat een aanbieder bij de aankoop van een bepaald product de afname van een of meerdere andere producten verplicht stelt. Het eerste product kan derhalve niet 'los' worden afgenomen, maar uitsluitend gebundeld. Een dergelijke praktijk kan in bepaalde gevallen de mededinging beperken. Een afnemer die uitsluitend behoefte heeft aan de ene dienst, is dan gedwongen om tevens te betalen voor een extra dienst waarin hij niet geïnteresseerd is. De facto worden zijn kosten hierdoor verhoogd. Indien een aanbieder met AMM de afname van een dienst waarop hij AMM heeft, afhankelijk maakt aan de afname van een dienst waarop hij geen AMM heeft is sprake van koppelverkoop. Een aanbieder met AMM kan daarmee zijn AMM positie beschermen. Tevens kan dit gedrag leiden tot overheveling van marktmacht naar de markt waarop de aanbieder (nog) geen AMM heeft.

652. CAIW heeft de *mogelijkheid* om de toegangsdiensten te koppelen aan de afname van andere producten of diensten die niet noodzakelijkerwijs nodig zijn voor het kunnen aanbieden van rtv-signalen in de retail omroepmarkt. Een afnemer wordt op deze wijze gedwongen om meer diensten af te nemen dan deze nodig heeft. Een hypothetisch voorbeeld is dat CAIW een afnemer zou dwingen om tegen betaling gebruik te maken van het digitale dienstenplatform van CAIW terwijl deze partij dat zelf wil exploiteren.

653. CAIW heeft de *prikkel* om dit te doen omdat dit leidt tot een verslechtering van de competitieve positie van de alternatieve aanbieders van rtv-signalen.

654. Koppelverkoop kan uitsluiting van concurrenten op de retail omroepmarkt tot gevolg hebben of het effect dat eindgebruikers meer moeten betalen voor de diensten die zij afnemen.

11.4 Prijsgerelateerde mededingingsbeperkende gedragingen

655. Naast mogelijke mededingingsbeperkende gedragingen van de aanbieder met AMM die het voor afnemers bemoeilijken of zelfs onmogelijk maken om toegangsdiensten af te nemen bij de aanbieder met AMM, kan een categorie prijsgerelateerde mededingingsbeperkende gedragingen worden geïdentificeerd. Deze gedragingen hebben gemeenschappelijk dat de aanbieder met AMM door zijn prijzen op een bepaalde wijze vast te stellen de concurrentiepositie van andere aanbieders ondermijnt. Hierna zal het college de volgende mogelijke mededingingsbeperkende prijsgerelateerde gedragingen apart behandelen: prijsdiscriminatie en buitensporig hoge tarieven.

11.4.1 Prijsdiscriminatie

656. In het geval van prijsdiscriminatie hanteert de aanbieder met AMM verschillende tarieven ten opzichte van verschillende (categorieën) afnemers. Hierdoor kan de aanbieder met AMM de omstandigheden waaronder verschillende wholesale afnemers met elkaar concurreren op de lager gelegen markten beïnvloeden. Bovendien kan prijsdiscriminatie ook direct ten koste gaan van afnemers omdat die gemiddeld een hogere prijs betalen. Tenslotte kan, indien de AMM partij bovendien zelf ook op de lager gelegen markt actief is, prijsdiscriminatie de omstandigheden waaronder die partij concurreert met de wholesale afnemers verregaand vervalsen.

657. CAIW heeft de *mogelijkheid* om prijsdiscriminatie toe te passen omdat aan drie belangrijke voorwaarden voor prijsdiscriminatie wordt voldaan. In de eerste plaats heeft CAIW een AMM positie, waardoor CAIW in staat is om verschillende tarieven te hanteren voor toegang tot de kabel. In de tweede plaats is CAIW in staat om verschillende (groepen) afnemers te onderscheiden waaraan verschillende tarieven in rekening gebracht kunnen worden. Tenslotte is het niet mogelijk voor afnemers om de transmissiediensten van CAIW door te verkopen aan andere afnemers, waardoor CAIW's prijsdiscriminatie zou worden ondermijnd (geen arbitrage tussen afnemers). Omdat aan deze drie voorwaarden wordt voldaan, is CAIW in staat om aan prijsdiscriminatie te doen.

658. CAIW heeft ook verschillende *prikkels* om prijsdiscriminatie toe te passen. Zo leidt prijsdiscriminatie tot hogere gemiddelde tarieven en tot een hogere winst voor CAIW – dit ten koste van alternatieve aanbieders van rtv-signalen en uiteindelijk van eindgebruikers. Een andere prikkel is dat CAIW door het tweezijdige karakter van de markt door prijsdiscriminatie de concurrentie op de onderliggende retail omroepmarkt kan beperken, ten voordele van zichzelf en uiteindelijk ten nadele van eindgebruikers. Door het toepassen van prijsdiscriminatie kan CAIW namelijk via het mechanisme 'raising rival's costs' de omstandigheden waaronder partijen actief kunnen zijn op de onderliggende retail omroepmarkt verregaand beïnvloeden, in het voordeel van CAIW's eigen retailonderdelen. Zo kan CAIW aan een alternatieve aanbieders van rtv-signalen hogere tarieven in rekening te brengen voor toegang tot de kabel dan aan zichzelf.

659. Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat prijsdiscriminatie een potentieel mededingingsprobleem is waartoe CAIW de mogelijkheid en de prikkel heeft. Prijsdiscriminatie kan leiden tot uitbuiting van alternatieve aanbieders van rtv-signalen of via marge-utholling tot marginalisering of zelfs uitsluiting van deze afnemers, die tevens concurrenten van CAIW zijn op de

retailmarkt. Dit leidt tot een beperking van concurrentie op onderliggende retailmarkt en de bovenliggende contentmarkt en is in het nadeel van eindgebruikers.

11.4.2 Buitensporige prijzen

660. Een aanbieder met AMM kan, wanneer hij hiertoe de mogelijkheid heeft en hij hiertoe prikkels ervaart, overgaan tot het hanteren van buitensporig hoge tarieven. Wat betreft prikkels dient eerst te worden opgemerkt dat in een situatie waarin een aanbieder gedwongen is toegang te verlenen tot zijn netwerk, geldt dat het hanteren van buitensporig hoge tarieven een zeer effectieve wijze is om de facto onder de toegangsverplichting uit te komen.

661. Het hanteren van buitensporige prijzen eventueel in combinatie met prijsdiscriminatie is een gedraging die zich op een wholesalemarkt kan voordoen en kan leiden tot uitsluiting van retailconcurrenten. Door het ontbreken van alternatieven voor de toegangsdienst voor de afnemers, is de aanbieder met AMM in staat, in een situatie zonder regulering, buitensporige prijzen te rekenen aan externe afnemers. Door buitensporige prijzen te rekenen aan externe afnemers en niet aan zichzelf (prijsdiscriminatie) wordt het effect van nog nadeliger.

662. Ingevolge vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie (hierna: HvJ) is sprake van een buitensporig hoge prijs,²⁶² indien deze *“niet in een redelijke verhouding staat tot de economische waarde van de geleverde prestatie”*.²⁶³ Het HvJ heeft in het arrest United Brands aangegeven dat het buitensporig karakter van die prijs onder meer objectief zou kunnen worden vastgesteld *“door de verkoopprijs van het product te vergelijken met de kostprijs en aldus de hoogte van de winstmarge aan te tonen (...); dat het daarbij zou gaan om de vraag of een al te grote disproportie bestaat tussen de werkelijk gemaakte kosten en de werkelijk gevraagde prijs en zo ja, of er sprake is van het opleggen van een onbillijke prijs, zowel absoluut gezien als in vergelijking met de concurrerende producten.”*²⁶⁴ Het HvJ past deze benadering, waarin twee stappen worden onderscheiden, ook toe in andere jurisprudentie bij haar beoordeling van buitensporig hoge prijzen.²⁶⁵

663. Voor de praktijk is het lastig te bepalen of sprake is van hoge, maar niettemin concurrerende prijzen, of dat er daarentegen sprake is van buitensporig hoge prijzen. In het arrest United Brands onderkent het HvJ dat er ook andere methoden, dan die hiervoor omschreven, denkbaar zijn om vast te stellen wanneer hiervan sprake is, en dat de economische theorie er ook verscheidene heeft ontwikkeld.

664. Het direct inschatten van de excessiviteit van bestaande tarieven is moeilijk. Daarbij gaat het om het vaststellen van een mogelijkheid en prikkel om buitensporige tarieven te rekenen. Het is wel

²⁶² In de Telecommunicatiewet wordt het de term ‘buitensporig hoog’ gehanteerd (bijv in artikel 6a.7, eerste lid). In de praktijk van het mededingingsrecht wordt ook de term ‘excessieve prijzen’ gebruikt. Dit is een vertaling van het Engelse woord ‘excessive’, hetgeen in het Nederlands vertaald buitensporig betekent. Met de termen ‘excessieve prijzen’ en ‘buitensporig hoge prijzen’ wordt dus hetzelfde economische verschijnsel bedoeld.

²⁶³ HvJ EG 14 februari 1978, zaak 27/76, United Brands, Jur. 1978, p. 207.

²⁶⁴ Randnummers 251-252 van het arrest United Brands.

²⁶⁵ Zie zaak 26/75, General Motors (1975) en zaak 226/84, British Leyland (1986) en meer recent de beschikkingen van de Commissie in de zaken ‘Port of Helsingborg’, 23 juli 2004.

mogelijk om de omstandigheden in te schatten die het risico van buitensporig hoge prijzen bepalen. Over het algemeen is het risico van buitensporig hoge prijzen hoog als (1) er hoge toetredingsdrempels zijn; (2) er sprake is van AMM; en (3) investeringen en innovaties bij de onderneming met AMM een beperkte rol spelen.

665. Door marktkenmerken beschikt CAIW over enige *mogelijkheid* om buitensporige tarieven te hanteren jegens alternatieve aanbieders van rtv-signalen die doorgifte willen via het omroeptransmissieplatform van CAIW. Alternatieve aanbieders van rtv-signalen hebben in het verzorgingsgebied van CAIW geen of slechts zeer beperkt alternatieven beschikbaar. Er is sprake van hoge toetredingsdrempels, een AMM-positie van CAIW en specifiek voor het pakket analoge rtv-signalen spelen innovaties en investeringen geen rol meer.

666. CAIW heeft in beginsel ook de *prikkel* om buitensporige tarieven te hanteren. Allereerst is in paragraaf 11.2 vastgesteld dat CAIW een prikkel heeft om concurrerende aanbieders van rtv-signalen de toegang te weigeren. Wanneer er toegang verleend moet worden heeft CAIW om dezelfde redenen waarom CAIW ook een prikkel heeft tot toegangsweigering tevens een prikkel heeft om buitensporig hoge tarieven voor doorgifte en de wholesale aansluiting op haar omroeptransmissieplatform te vragen. Buitensporige tarieven, eventueel in combinatie met prijsdiscriminatie, leveren CAIW namelijk aanzienlijke voordelen op, waaronder een hogere winst op de wholesalemarkt en minder concurrentie op de retailmarkt.

667. Het college merkt hierbij op dat hoewel de markten geografisch zijn afgebakend er wel sprake is van een nationale dimensie. Aanbieders van rtv-signalen moeten immers hun omroepinhoud inkopen bij programma-aanbieders die erbij gebaat zijn een zo groot mogelijk bereik te hebben. De aanbieders van rtv-signalen streven daarom ook een zo hoog mogelijk bereik na. In het verzorgingsgebied van CAIW is het omroeptransmissieplatform van CAIW weliswaar de enige manier om een significante groep eindgebruikers te bereiken, op nationaal niveau is dit minder het geval. Dit betekent dat aanbieders van rtv-signalen eerder nationale platforms zoals satelliet en DVB-T als substituuut zullen beschouwen waardoor de mogelijkheden van CAIW om duurzaam buitensporige tarieven te hanteren beperkt worden. Het college kan hiervoor enige indicatie ontlenen door doorgifte/contentvergoedingen van CAIW te vergelijken met UPC en Ziggo. Tot juni 2008 [VERTROUWELIJK].²⁶⁶

668. Op grond van bovenstaande stelt het college vast dat CAIW weliswaar in beginsel de mogelijkheid en prikkel heeft om tarieven voor alternatieve aanbieders van rtv-signalen die doorgifte eventueel in combinatie met de wholesale aansluiting willen via het omroeptransmissieplatform van CAIW, op een buitensporig hoog niveau vast te stellen, maar dat de mogelijkheid om dit duurzaam te doen beperkt is door de beperktere omvang.

²⁶⁶ Het gaat hier weliswaar om de resultante van een doorgiftevergoeding, contentvergoeding en auteursrechten, maar het uitgangspunt dat doorgifte voor aanbieders van rtv-signalen alternatieve platforms een betere onderhandelingspositie hebben ten opzichte van CAIW omdat zij eerder een ander platform als alternatief beschouwen, gaat ook op voor programma-aanbieders. Het college is daarom van oordeel dat de resultante van de onderhandeling tussen CAIW en programma-aanbieders ook een indicatie biedt voor de wholesale omroepmarkt.

669. Het college concludeert derhalve dat CAIW niet in staat is om duurzaam excessieve wholesaletarieven te hanteren.

11.5 Effecten van wholesale mededingingsbeperkende gedragingen

670. Het effect van toegangsweigering op de wholesale omroepmarkt, en de andere potentieel mededingingsbeperkende gedragingen die daarmee samenhangen, is uiteindelijk dat de ontwikkeling van duurzame concurrentie op de retail omroepmarkt hierdoor wordt belemmerd. Daarbij komt dat de potentieel mededingingsbeperkende gedragingen ook leiden tot een beperking van de concurrentie op de markt voor omroepinhoud. Programma-aanbieders zijn daar veelal aangewezen op het verkrijgen van toegang tot rtv-pakketten van CAIW om een voldoende grote groep eindgebruikers te kunnen bereiken. Dit komt door het tweezijdige karakter van de omroepmarkt. Belangrijke gevolgen zijn dat kabelbedrijven de mogelijkheid hebben tot verhoging van de prijzen en tot vermindering van de keuzemogelijkheden en de kwaliteit. In deze paragraaf worden beiden mogelijkheden besproken.

11.5.1 Buitensporige retailprijzen

671. Door twee marktkenmerken beschikt CAIW over de *mogelijkheid* om de retailprijzen (voor de levering van rtv-signalen en/of voor de toegang tot het omroeptransmissieplatform) op een buitensporig hoog niveau vast te stellen:

672. In de eerste plaats kan CAIW zich onafhankelijk gedragen ten opzichte van andere aanbieders door een hoog marktaandeel en een asymmetrische marktstructuur. CAIW heeft de mogelijkheid tot onafhankelijk gedrag door haar hoge marktaandeel van [80-90%]. Dit wordt versterkt door de asymmetrische marktstructuur, waarbij alle concurrenten een aanzienlijk lager marktaandeel hebben tot maximaal [10-20%]. Concurrenten oefenen hierdoor geen grote invloed uit op de prijsstelling van CAIW. Concurrentie van DVB-T, satelliet en IP-TV hebben er tot op heden nog niet toe geleid dat CAIW haar prijzen voor het standaardpakket, uitgebreide combinatiepakketten en/of de plus/themapakketten heeft verlaagd. Dit in combinatie met de relatief lage prijselasticiteit van de vraag naar rtv-pakketten biedt CAIW de mogelijkheid tot prijsverhogingen.²⁶⁷ CAIW heeft gedurende de laatste jaren de reële prijzen van haar standaardpakket verhoogd, zonder dat hierdoor klanten zijn verloren (zie ook paragraaf 7.13). Ten slotte concurreren kabelbedrijven niet onderling op de retail omroepmarkt.

673. De mogelijkheid om de prijzen te verhogen zou verder toenemen bij een lage aanbodelasticiteit van concurrenten. Op dit punt geeft beschikbaar onderzoek geen eenduidig beeld.²⁶⁸ Enerzijds lijkt er sprake van een hoge aanbodelasticiteit, aangezien er niet of nauwelijks capaciteitsproblemen lijken te zijn bij concurrenten (dat wil zeggen: alternatieve omroeptransmissieplatforms) om extra diensten te leveren als de prijs bij CAIW hoger wordt. Dit kan worden versterkt doordat concurrenten bij capaciteitsuitbreiding meer kunnen profiteren van schaalvoordelen. Anderzijds zijn er aanwijzingen van een lage aanbodelasticiteit. Daarbij geldt dat de belangrijkste concurrent als wordt gekeken naar daadwerkelijke overstap, satelliet en DVB-T

²⁶⁷ Lexonomics noemt een elasticiteit van de marktvraag tussen de -0,2 en -0,8, hetgeen laag is. Lexonomics verwijst hierbij naar een onderzoek van G.S. Crawford (2000), The Impact of the 1992 Cable Act on Consumer Demand and Welfare, Rand Journal of Economics, Vol. 31, pp 422-449.

²⁶⁸ In welke mate disciplineren alternatieve televisieplatformen retailtarieven van kabelbedrijven, Lexonomics, 6 juli 2007

capaciteitsbeperkingen kent. Verder belemmeren overstapkosten en de technische nadelen van de alternatieve omroeptransmissieplatforms (zie paragraaf 6.1.5, 7.3 en 7.4) de concurrenten om meer diensten af te zetten.

674. Daarnaast heeft CAIW een *prikkel* tot het hanteren van buitensporige prijzen. Door de relatief lage prijselasticiteit kan CAIW zijn winst vergroten door de eindgebruikersprijzen te verhogen. CAIW kan de hoge prijzen in de retail omroepmarkt bovendien benutten om andere diensten goedkoper aan te bieden (zie paragraaf 7.7) en zo haar concurrentiepositie op andere markten zoals breedbandinternettoegang of vast telefonie te verbeteren.

675. CAIW heeft meermalen haar prijzen (significant) verhoogd. Hierbij merkt het college op dat de mogelijkheid om een dergelijke inhaalslag te doen ook al duidt op een gebrek aan daadwerkelijke mededinging. In een effectief concurrerende retailmarkt zou die ruimte er niet zijn geweest. In 2006 en 2007 zijn de reële prijzen voor een standaardpakket bij CAIW stabiel tot licht gestegen als gevolg van een onder reguleringsdruk tot stand gekomen toezegging. De prijsontwikkeling en huidige prijsstelling van CAIW wijkt sterk af van die van de aanbieders van andere omroeptransmissieplatforms, wat er op wijst dat CAIW haar prijzen nog steeds onafhankelijk van haar concurrenten kan vaststellen (zie paragraaf 7.13).

676. Op grond van bovenstaande stelt het college vast dat CAIW de prikkel en de mogelijkheid heeft retailprijzen op een buitensporig hoog niveau vast te stellen en te handhaven. Daardoor bestaat een reëel risico op uitbuiting van eindgebruikers.

11.5.2 Gebrek aan keuze

677. In paragraaf 11.2 komt naar voren dat CAIW de *mogelijkheid* en de *prikkel* heeft om alternatieve aanbieders van rtv-signalen die via het omroeptransmissieplatform van CAIW met CAIW willen concurreren in de retail omroepmarkt, toegang te weigeren en daarmee uit te sluiten van de retailomroepmarkt. CAIW benadeelt hiermee de eindgebruikers op de retailmarkt. Dit gebeurt rechtstreeks doordat de keuzemogelijkheden van eindgebruikers verslechteren en indirect omdat met een toegangsweigering CAIW het ontstaan van concurrentie op de retail omroepmarkt, maar ook het ontstaan van verdergaande concurrentie op de markt voor omroepinhoud, belemmert.

11.5.3 Conclusie effecten

678. Op grond van bovenstaande stelt het college vast dat door de toegangsweigering en daaraan gerelateerde mededingingsbeperkende gedragingen op de wholesale omroepmarkt, CAIW de mogelijkheid en prikkel heeft om keuze voor eindgebruikers te beperken en de prijzen voor de levering van rtv-signalen en de toegang tot haar omroeptransmissieplatform, op een buitensporig hoog niveau vast te stellen en te handhaven. Daardoor bestaat een reëel risico op uitbuiting van eindgebruikers.

11.6 Conclusie mededingingsbeperkende gedragingen

679. Op de wholesale omroepmarkt beschikt CAIW over een AMM-positie. CAIW kan zich in hoge mate onafhankelijk gedragen van haar concurrenten en afnemers. Er bestaat een risico op de volgende mededingingsbeperkende gedragingen:

- leveringsweigering/toegangsweigering;

- strategisch gebruik van informatie;
- oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten;
- vertragingstactieken;
- onbillijke voorwaarden;
- kwaliteitsdiscriminatie;
- strategisch productontwerp;
- koppelverkoop;
- prijsdiscriminatie.

680. Door deze potentieel mededingingsbeperkende gedragingen op de wholesale omroepmarkt kan CAIW aanbieders van rtv-signalen uitbuiten of uitsluiten van de retail omroepmarkt.

681. Mede door deze potentieel mededingingsbeperkende gedragingen op de wholesale omroepmarkt kan CAIW ook de ontwikkeling van duurzame concurrentie op de retail omroepmarkt belemmeren. CAIW is daardoor in staat de keuze voor eindgebruikers te beperken en de prijzen (voor levering van rtv-signalen en toegang tot haar omroeptransmissieplatform) op een buitensporig hoog niveau vast te stellen en te handhaven.

682. De geconstateerde risico op mededingingsbeperkende gedragingen dienen voorkomen te worden door passende verplichtingen op te leggen. In het volgende hoofdstuk koppelt het college de in dit hoofdstuk geïdentificeerde mededingingsbeperkende gedragingen op de wholesale omroepmarkt aan de daarbij horende passende verplichtingen. Bij de beschrijving van deze verplichtingen weegt het college het effect op de markten mee, om te bezien of alle mogelijke mededingingsbeperkende gedragingen door het opleggen van wholesalemaatregelen worden voorkomen. Indien het opleggen van wholesalemaatregelen naar verwachting niet zal leiden tot het wegnemen van de mogelijk mededingingsbeperkende gedragingen, beziet het college of aanvullende wholesalemaatregelen op andere wholesalemarkten noodzakelijk zijn en/of alsnog dient te worden overgegaan tot het opleggen van aanvullende retail maatregelen.

12 Verplichtingen wholesale omroepmarkt

12.1 Inleiding

683. Het college heeft in hoofdstuk 8 op grond van artikel 6a.1 van de Tw de relevante wholesale omroepmarkt afgebakend. Vervolgens heeft het college in hoofdstuk 9 vastgesteld dat deze markt niet daadwerkelijk concurrerend is als bedoeld in artikel 6a.2 van de Tw. Het ontbreken van daadwerkelijke concurrentie is het gevolg van de dominante positie (AMM) van CAIW op deze relevante markt. In hoofdstuk 11 heeft het college aangetoond dat als gevolg van de AMM positie van CAIW op de wholesale omroepmarkt zich de volgende potentiële mededingingsbeperkende gedragingen kunnen voordoen:

- leveringsweigering/toegangswegering;
- strategisch gebruik van informatie;
- oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten;
- vertragingstactieken;
- onbillijke voorwaarden;
- kwaliteitsdiscriminatie;
- strategisch productontwerp;
- koppelverkoop; en
- prijsdiscriminatie.

684. In dit hoofdstuk gaat het college na of de huidige verplichtingen van CAIW in stand gehouden, uitgebreid of (gedeeltelijk) ingetrokken moeten worden. Het college zal dit doen door geschikte en noodzakelijke verplichtingen te identificeren waarmee de potentiële mededingingsbeperkende gedragingen op de wholesale omroepmarkt kunnen worden geredieerd. Het identificeren van de passende (geschikte en noodzakelijke) verplichtingen vormt **stap 7** in de marktanalyse, zoals weergegeven in Tabel 20.

1	Afbakening retailmarkt voor de levering van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform (retail omroepmarkt) (H6)
2	Dominantieanalyse retail omroepmarkt (H7)
3	Afbakening wholesalemarkt voor de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op een omroeptransmissieplatform (wholesale omroepmarkt) (H8)
4	Dominantieanalyse wholesale omroepmarkt (H9)
5	Drie criteria toets wholesale omroepmarkt (H10)
6	Analyse potentiële mededingingsproblemen op de wholesale

	omroepmarkt (H11)
7	Verplichtingen op de wholesale omroepmarkt (H12)
8	Nadere invulling verplichtingen op de wholesale omroepmarkt (H13)
9	Effectentoets verplichtingen (H14)

Tabel 20: Stap 7 in de marktanalyse

685. Het college zal hieronder concluderen dat op de wholesale omroepmarkt de prioritaire doelstelling is om dienstenconcurrentie te stimuleren voor zover dit de mogelijkheden voor de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie in stand laat of bevordert (paragraaf 12.2). Tevens zal het college hieronder concluderen dat het passend is CAIW een toegangsverplichting op te leggen voor de doorgifte van rtv-signalen (paragraaf 12.3). Verder zal het college concluderen dat het passend is een non-discriminatie verplichting (paragraaf 12.4) op te leggen en een verplichting tot transparantie (paragraaf 12.5). Het college zal ten slotte concluderen dat door het opleggen van deze wholesaleverplichtingen aan CAIW het college de in hoofdstuk 11 geconstateerde mededingingsproblemen kan wegnemen en dat het opleggen van andere verdergaande maatregelen niet passend is (paragraaf 12.6).

686. Het college hanteert het gezamenlijke standpunt van de ERG als startpunt van de analyse. Deze bevat een catalogus van beschikbare (standaard) verplichtingen en beginselen die een nri kunnen leiden in de keuze voor passende verplichtingen. Bij de vaststelling van passende verplichtingen houdt het college ook rekening met de door de minister vastgestelde beleidsregels.²⁶⁹ Met name artikel 2 over duurzame concurrentie en artikel 4 over kwaliteit en toegang zijn van belang bij het opleggen van verplichtingen, omdat de minister in deze artikelen ingaat op de wijze waarop het college in zijn besluitvorming om dient te gaan met de afweging van verschillende belangen.

12.2 Prioritaire doelstelling

687. Het college geeft in deze paragraaf aan wat gegeven de dominantieanalyse (hoofdstuk 9) en de analyse van de potentiële mededingingsproblemen (hoofdstuk 11) de prioritaire doelstelling van regulering zou moeten zijn. Het gaat daarbij met name om de keuze tussen het bevorderen van infrastructuurconcurrentie en dienstenconcurrentie. Het college geeft er de voorkeur aan om infrastructuurconcurrentie zoveel mogelijk te bevorderen.

688. Zoals hiervoor aangegeven dienen de verplichtingen die aan een onderneming met AMM worden opgelegd op grond van artikel 6a.2, derde lid, van de Tw proportioneel en gerechtvaardigd te zijn in het licht van de doelstellingen van artikel 1.3 van de Tw. Het college geeft hierna aan hoe het opleggen van verplichtingen aan CAIW gezien moet worden in het licht van deze doelstellingen, te weten

²⁶⁹ Zie paragraaf 3.5.4.

- a. het bevorderen van concurrentie bij het leveren van elektronische communicatienetwerken, elektronische communicatiediensten, of bijbehorende faciliteiten, onder meer door efficiënte investeringen op het gebied van infrastructuur aan te moedigen en innovaties te steunen;
- b. de ontwikkeling van de interne markt; en
- c. het bevorderen van belangen van eindgebruikers wat betreft keuze, prijs en kwaliteit.

689. Een situatie van duurzame concurrentie kan het best worden bereikt door, daar waar mogelijk, in de keuze van verplichtingen voorrang te geven aan maatregelen die infrastructuurconcurrentie bevorderen. Het bevorderen en introduceren van dienstenconcurrentie door middel van toegangsverplichtingen is gerechtvaardigd wanneer aan twee voorwaarden is voldaan.

- i) de infrastructuur waarover concurrerende diensten kunnen worden geleverd is binnen de termijn van de herziening van de marktanalyse (3 jaar) niet repliceerbaar; en
- ii) er ontstaan niet spontaan wholesalemarkten op basis waarvan effectieve dienstenconcurrentie mogelijk is.

690. In hoofdstuk 9 heeft het college geconcludeerd dat CAIW beschikt over AMM op de wholesale omroepmarkt. Andere partijen zijn weliswaar toegetreden tot de retail en wholesale omroepmarkt, maar deze partijen beschikken niet over een omroeptransmissieplatform waarmee zij een met CAIW vergelijkbaar aanbod kunnen doen. Verschillende onderzoeken wijzen uit dat een significante groep eindgebruikers in de komende reguleringsperiode en de voorzienbare toekomst daarna nog belang hechten aan de levering van analoge rtv-signalen.²⁷⁰ Daarnaast zal de vraag naar een triple play aanbod toenemen en acht het college een ontwikkeling naar een triple play markt op langere termijn aannemelijk (zie 6.1.6). De concurrenten van CAIW, op KPN na, zijn in de komende reguleringsperiode niet in staat om zowel het aanbod van analoge rtv-signalen als het triple play aanbod te repliceren.

691. Replicatie kan door de aanleg van infrastructuur die geschikt is voor de levering van rtv-signalen op meerdere televisies en een triple play bundel. Glasvezelnetwerken vormen een volledige replicatie van het omroeptransmissieplatform van CAIW, omdat bij de aanleg van glasvezelnetwerken nu veelal een glasvezelpaar wordt aangelegd voor de distributie van analoge rtv-signalen. Daarnaast kan via glasvezelnetwerken het volledige aanbod van CAIW (analoge rtv-signalen, digitale rtv-signalen, interactieve rtv-signalen, on-demanddiensten en triple play bundels) gerepliceerd worden. De schaal waarop glasvezelnetwerken in de komende reguleringsperiode en de voorzienbare toekomst daarna zullen zijn uitgerold is echter nog te beperkt om op basis daarvan te kunnen spreken van daadwerkelijke (infrastructuur)concurrentie. Via DSL-IPTV is het in de komende reguleringsperiode en de voorzienbare toekomst daarna nog niet goed mogelijk om een concurrerend aanbod voor meerdere televisies te doen, wel kunnen via DSL-IPTV interactieve en on-demanddiensten en een triple play bundel worden geboden. Via satelliet is het productaanbod van

²⁷⁰ Zie Stratix, en PWC en de bespreking van het belang van analoge doorgifte in de dominantieanalyses in hoofdstuk 7 en hoofdstuk 9.

CAIW in de komende reguleringsperiode en de voorzienbare toekomst daarna niet functioneel repliceerbaar (rtv-signalen voor meerdere televisies, interactieve en on-demanddiensten) en daarnaast kan via satelliet geen triple play aanbod worden geboden. Via DVB-T kan het rtv-aanbod van CAIW ook maar slechts gedeeltelijk gerepliceerd worden en is geen triple play aanbod mogelijk.

692. KPN is door haar unieke positie vanwege schaalvoordelen, breedtevoordelen, immateriële activa en beschikbare infrastructuur (DVB-T, DSL-IPTV, op termijn deels FttH) op de omroepmarkt als enige concurrent in de komende reguleringsperiode en de voorzienbare toekomst daarna in staat om een met CAIW vergelijkbare brede propositie te doen.²⁷¹ Het marktaandeel van DVB-T en DSL-IPTV is echter nog beperkt in het verzorgingsgebied van CAIW. Andere partijen zijn (nog) niet in staat een vergelijkbare propositie te doen. De alternatieve aanbieders van rtv-signalen zijn daarom in de komende reguleringsperiode nog in hoge mate afhankelijk van de doorgifte van rtv-signalen via en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van CAIW om een vergelijkbare propositie te doen. Andere concurrenten kunnen in de komende reguleringsperiode geen volwaardig concurrerend rtv-aanbod doen en daarmee tevens geen volwaardig concurrerend triple play aanbod. Het college acht de aanwezigheid van KPN als enige partij die een vergelijkbaar aanbod kan doen, gezien ook de lage overstapbereidheid en het in omvang beperkte marktaandeel van KPN, in de komende reguleringsperiode onvoldoende om te kunnen spreken van daadwerkelijke mededinging. Omdat de omvang van het omroeptransmissieplatform van CAIW in vergelijking tot de omvang van de concurrenten op nationaal niveau beperkt is, ontstaat er echter al sneller een competitieve fringe die CAIW in enige mate kan disciplineren. Het college is evenwel van oordeel dat nog geen sprake is van een voldoende mate van replicatie van infrastructuur om in de komende reguleringsperiode te kunnen spreken van daadwerkelijke concurrentie. Daarmee is aan de eerste voorwaarde voldaan.

693. Het college heeft in hoofdstuk 11 geconstateerd dat CAIW vanwege haar dominante positie op de wholesale- en retail omroepmarkt de mogelijkheid en prikkel heeft om toegang tot haar omroeptransmissieplatform te weigeren. Op grond van die analyse concludeert het college dat het niet aannemelijk is dat in de komende reguleringsperiode en de voorzienbare periode daarna er spontaan een wholesalemarkt zal ontstaan op basis waarvan effectieve dienstenconcurrentie mogelijk is. Het college concludeert dat aan de tweede voorwaarde is voldaan en dat het bevorderen van dienstenconcurrentie op de omroepmarkt door middel van een toegangsverplichting gerechtvaardigd is.

694. Het college ziet op lange termijn wel de potentie voor het ontstaan van effectieve concurrentie (ook wel daadwerkelijke mededinging) basis van infrastructuur. Zoals hierboven aangegeven is hiervan echter in de komende reguleringsperiode en de voorzienbare toekomst daarna nog geen sprake. Het college geeft, wanneer er (nog) geen daadwerkelijke (infrastructuur)concurrentie bestaat, de voorkeur aan dienstenconcurrentie door een toegangsverplichting die marktpartijen niet belemmert bij het doen van investeringen in infrastructuur en bijvoorkeur zoveel mogelijk infrastructuurinvesteringen bevordert. Het college beschouwt investeringen in analoge doorgifte echter weinig innovatief en op langere termijn niet noodzakelijk. Het college acht het daarom met name van

²⁷¹ Zie ontwerp marktanalysebesluit vaste telefonie, ontwerp marktanalysebesluit ontbundelde toegang, ontwerp marktanalysebesluit wholesale-breedbandtoegang en ontwerp marktanalysebesluit huurlijnen, op 29 juli gepubliceerd door het college (www.opta.nl).

belang dat andere partijen een prikkel houden tot het investeren in infrastructuur waarmee innovatieve toekomstvaste rtv-diensten kunnen worden aangeboden.

695. Teneinde in de komende reguleringsperiode reeds een situatie van daadwerkelijke concurrentie te bewerkstelligen heeft het college als prioritaire doelstelling om in de overgangsfase van analoge doorgifte naar volledig digitale doorgifte, dienstenconcurrentie te bevorderen via de toegangsregulering om daarmee de belangen van eindgebruikers te bevorderen wat betreft keuze, prijs en kwaliteit. De verplichtingen dienen daarbij op dusdanige wijze vormgegeven te worden dat investeringen in innovatieve diensten en de daarvoor benodigde infrastructuur, door kabelbedrijven en andere exploitanten van omroeptransmissieplatforms niet wordt belemmerd. Daar waar mogelijk zal het college kiezen voor het vormgeven van verplichtingen op die wijze dat de ontwikkeling van de alternatieve omroeptransmissieplatforms mogelijk wordt bevorderd. Concreet betekent dit dat regulering

- de transitie van analoge naar digitale doorgifte van rtv-signalen niet mag belemmeren;
- de ontwikkeling van innovatieve rtv-diensten en daarvoor benodigde infrastructuur niet mag belemmeren en dus de exploitanten van alternatieve omroeptransmissieplatforms geen verkeerde investeringsprikkels moet geven; en
- CAIW voldoende ruimte moet laten om investeringen in haar infrastructuur en de ontwikkeling van innovatieve diensten te doen.

696. Het college is van oordeel dat, gezien de prioritaire doelstelling, regulering aanbieders van rtv-signalen in staat moet stellen om in concurrentie met CAIW rtv-signalen aan eindgebruikers te leveren.

697. Het college zal in hoofdstuk 13 aangeven tot welke nadere invulling van verplichtingen deze subdoelstellingen leiden. In de paragrafen hieronder geeft het college eerst op hoofdlijnen aan welke verplichtingen geschikt en noodzakelijk zijn om, gegeven de prioritaire doelstelling, de geconstateerde potentiële mededingingsproblemen te remediëren.

12.3 Toegangsverplichting

698. Het college is bevoegd om op grond van artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw een verplichting op te leggen om te voldoen aan redelijke verzoeken tot door het college te bepalen vormen van toegang, onder andere indien het college van oordeel is dat het weigeren van toegang of het stellen van onredelijke voorwaarden, de ontwikkeling van een door duurzame concurrentie gekenmerkte retailmarkt zou belemmeren of niet in het belang van de eindgebruiker zou zijn. In het onderstaande wordt onderzocht of het op de wholesalemarkt opleggen van een toegangsverplichting voor de doorgifte van rtv-signalen een geschikte en noodzakelijke maatregel is, die in het belang van eindgebruikers is.

699. Het college zal hieronder concluderen dat een verplichting tot doorgifte van rtv-signalen een geschikte en noodzakelijke maatregel is. Het college legt op CAIW grond van artikel 6a.6 van de Tw

een verplichting op in te gaan op redelijke verzoeken om toegang. De nadere invulling van deze verplichting wordt in paragraaf 13.2 gegeven.

12.3.1 Geschiktheid toegangsverplichting

700. In de dominantieanalyse en de inventarisatie van de potentiële mededingingsproblemen heeft het college vastgesteld dat CAIW de mogelijkheid en prikkel heeft om toegang te weigeren en zo de concurrentie op de onderliggende retail omroepmarkt kan beperken. Zonder toegangsverplichting kan CAIW doorgifte van rtv-signalen via en het leveren van de wholesale aansluiting op haar omroeptransmissieplatform blijven weigeren en bestaat een aanzienlijk risico dat aanbieders van rtv-signalen die hiervan in de komende reguleringsperiode afhankelijk zijn, worden uitgesloten van de retail omroepmarkt. Hierdoor worden uiteindelijk eindgebruikers benadeeld zoals het college in paragraaf 11.5 heeft aangegeven.

701. Een toegangsverplichting is geschikt om het mededingingsprobleem van leveringsweigering/toegangsweigering op te heffen en stelt op die manier andere aanbieders van rtv-signalen in staat tot de retail omroepmarkt toe te treden en met een volwaardig aanbod van rtv-signalen met CAIW te kunnen concurreren. Door het stellen van nadere eisen aan de geboden toegang (redelijkheid, billijkheid en opportuniteit) kan tevens het gebrek aan effectieve concurrentie als gevolg van mededingingsproblemen die samenhangen met strategisch productontwerp, het toepassen van vertragingstactieken, onbillijke voorwaarden, discriminatoir gebruik of achterhouding van informatie, oneigenlijk gebruik van informatie van concurrenten en koppelverkoop, worden geadresseerd.

702. Met een verplichting tot doorgifte van rtv-signalen kunnen alternatieve aanbieders van rtv-signalen delen van het aanbod van CAIW repliceren en ontstaat concurrentie tussen het aanbod van rtv-signalen van CAIW en het aanbod van alternatieve aanbieders. Ook de doorgifte van analoge rtv-signalen valt in beginsel onder een verplichting tot doorgifte van rtv-signalen. Door de mogelijkheid om in combinatie met wholesale doorgifte van (analoge) rtv-signalen ook op wholesaleniveau de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van CAIW over te nemen, ontstaat voor alternatieve aanbieders van rtv-signalen de mogelijkheid om op de retail omroepmarkt het *volledige* rtv-aanbod van CAIW, inclusief de klantrelatie, te repliceren. Een dergelijke verplichting is sterk vergelijkbaar met de verplichtingen van KPN om CarrierPreselectie (CPS) en Wholesale Line Rental (WLR) aan te bieden.²⁷² Alternatieve aanbieders van rtv-signalen worden door deze toegangsverplichting in staat gesteld om op prijs en kwaliteit te gaan concurreren met CAIW en, wanneer een aanbieder van rtv-signalen tevens breedbandinternettoegang en vaste telefonie aanbiedt, een volwaardig triple play aanbod aan te bieden.

703. Het college acht echter het opleggen van een verplichting tot wederverkoop van de analoge rtv-signalen en de wholesaletoegang tot de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van CAIW geen passende maatregel om de geconstateerde mededingingsproblemen te remediëren. Het college verwacht dat de vraag om wederverkoop van de analoge rtv-signalen in het verzorgingsgebied van CAIW beperkt zal zijn. In absolute zin is de omvang van het klantenbestand van CAIW in verhouding

²⁷² Besluit over de wholesalemarkten voor toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk van 21 december 2005, kenmerk: OPTA/TN/2005/203470.

tot Ziggo en UPC klein. Hierdoor is de additionele 'winst' in bereik voor alternatieve aanbieders van rtv-signalen beperkt. De introductie van een verplichting tot wederverkoop van de analoge rtv-signalen en het leveren van de wholesale-aansluiting vraagt daarentegen investeringen van CAIW die gezien de verwachte omvang van (wholesale)afname, niet snel terugverdiend zullen worden. Het opleggen van een dergelijke toegangsverplichting zou dan ook negatieve gevolgen hebben voor de mogelijkheden van CAIW om bijvoorbeeld te investeren in innovatieve digitale diensten.

704. Een verplichting tot het bieden van doorgifte van rtv-signalen acht het college een geschikte maatregel om dienstenconcurrentie te introduceren naast het aanbod van CAIW, omdat er tegen beperkte kosten een mogelijkheid ontstaat om alternatieve aanbieders van rtv-signalen in staat te stellen om concurrerende pakketten van rtv-signalen aan eindgebruikers te leveren. Eindgebruikers verkrijgen hierdoor meer keuze tussen verschillende pakketten van rtv-signalen en er gaat enige disciplinerende werking uit van het ontstaan van keuze via het omroeptransmissieplatform van CAIW op de tarieven die voor vergelijkbare rtv-pakketten worden gevraagd door CAIW.

Subconclusie

705. Het college concludeert dat het opleggen van een verplichting voor de doorgifte van rtv-signalen in het licht van de prioritaire doelstelling geschikt is om (een deel van) de geconstateerde potentiële mededingingsproblemen te remediëren.

12.3.2 Noodzakelijkheid toegangsverplichting

706. Het college constateert allereerst dat wanneer geen toegangsverplichting wordt opgelegd, via een verplichting tot transparantie, non-discriminatie of tariefregulering geen concurrentie kan worden geïntroduceerd op de onderliggende retail omroepmarkt. Immers, indien leveringsweigering een mededingingsprobleem vormt omdat een aanbieder die over moeilijk te repliceren infrastructuur beschikt niet vrijwillig toegang verschaft, zullen verplichtingen tot non-discriminatie en transparantie pas effectief zijn indien eerst een toegangsverplichting is opgelegd.

707. Vanwege het tweezijdige karakter van de omroepmarkt is het zo dat de 'waarde' van een aanbieder van rtv-signalen afhangt van de omvang van het te bereiken klantenbestand. Het marktaandeel van CAIW is nog zeer hoog en zal de komende periode nog zeer hoog blijven. De doorgifte van rtv-signalen via het omroeptransmissieplatform van CAIW is dan ook voor aanbieders van rtv-signalen van groot belang is om een significant deel (het merendeel) van de huishoudens in het verzorgingsgebied van CAIW te bereiken.

708. Omdat de alternatieve omroeptransmissieplatforms nog niet volwaardig kunnen concurreren met het omroeptransmissieplatform van CAIW hebben aanbieders van (digitale) rtv-signalen die een significante groep eindgebruikers willen bereiken geen keuze. Wanneer er daadwerkelijke (infrastructuur)concurrentie is ontstaan, zouden tevens spontaan wholesalemarkten kunnen ontstaan via welke deze (diensten)aanbieders effectief op de retail omroepmarkt zouden kunnen concurreren. De mogelijkheid van doorgifte van (digitale) rtv-signalen biedt deze partijen de mogelijkheid om in de komende reguleringsperiode, nu nog geen sprake is van daadwerkelijke (infrastructuur)concurrentie, hun rtv-signalen te kunnen leveren aan de eindgebruikers in het verzorgingsgebied van CAIW.

709. Het college is van oordeel dat het belang van de alternatieve aanbieders van rtv-signalen bij toegang tot het omroeptransmissieplatform van CAIW in de komende reguleringsperiode zo groot is dat dit een toegangsmaatregel rechtvaardigt. Bij de nadere invulling van de toegangsverplichting zal het college verder ingaan op de wijze waarop met de belangen van zowel toegangsverzoekers als CAIW rekening is gehouden. De nadere invulling van de toegangsverplichting zal het college in hoofdstuk 13 aangeven.

Subconclusie

710. Het college concludeert dat het opleggen van een verplichting voor de doorgifte van rtv-signalen noodzakelijk is om (een deel van) de geconstateerde potentiële mededingingsproblemen te remediëren.

12.3.3 Conclusie

711. Het college stelt vast dat het opleggen van een verplichting voor de doorgifte van rtv-signalen een geschikte en noodzakelijke maatregel waarmee de belangen van eindgebruikers wat betreft keuze, prijs en kwaliteit bevordert en waarbij het ontstaan van infrastructuurconcurrentie niet wordt belemmerd.

12.4 Non-discriminatieverplichting

712. Het college is bevoegd om op grond van artikel 6a.8 van de Tw een non-discriminatieverplichting op te leggen voor bepaalde vormen van toegang. Hieronder zal het college concluderen dat het opleggen van een verplichting tot non-discriminatie aan CAIW op de wholesale omroepmarkt een geschikte en noodzakelijke maatregel is.

713. Het college legt op grond van artikel 6a.8 van de Tw, aan CAIW met betrekking tot de door zijn te verlenen vormen van toegang de verplichting op deze onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te verlenen. Deze verplichting houdt tevens in dat CAIW ten opzichte van derden gelijke voorwaarden toepast als die welke onder gelijke omstandigheden gelden voor zichzelf, zijn dochterondernemingen of zijn partnerondernemingen. De nadere invulling van deze verplichting wordt in paragraaf 13.3 gegeven.

12.4.1 Geschiktheid non-discriminatieverplichting

714. Een toegangsmaatregel ontnemt CAIW niet de mogelijkheid om door andere gedragingen het ontstaan van duurzame concurrentie op de retail omroepmarkt te beperken. Deze gedragingen kunnen feitelijk hetzelfde effect sorteren als een toegangsweigerings. Hierbij zijn met name gedragingen van belang die zien op prijsdiscriminatie, verdragings tactieken, het strategisch gebruik of achterhouding van informatie betreffende producten, strategisch productontwerp en kwaliteitsdiscriminatie. Deze mededingingsbeperkende gedragingen kunnen daarom gekoppeld zijn aan het mededingingsprobleem toegangsweigerings/leveringsweigerings.

715. Doordat CAIW verplicht wordt alternatieve aanbieders van rtv-signalen – in gelijke gevallen – op gelijke wijze te behandelen en op gelijke wijze als CAIW zelf, is het voor CAIW niet mogelijk om bijvoorbeeld informatie van alternatieve aanbieders te gebruiken voor eigen retailactiviteiten of om kwaliteitsdiscriminatie in de praktijk te brengen. Door toepassing van gelijke voorwaarden voor zowel CAIW als andere aanbieders van rtv-signalen kunnen mededingingsproblemen die samenhangen met

strategisch gebruik van informatie, het toepassen van vertragingstactieken, prijsdiscriminatie en kwaliteitsdiscriminatie worden geadresseerd.

716. Een non-discriminatieverplichting stelt toegangsvragers in staat om op gelijke voorwaarden met CAIW te concurreren als CAIW zelf. Een non-discriminatieverplichting in combinatie met een toegangsverplichting draagt er hierdoor aan bij dat het voor aanbieders van rtv-signalen op de retail omroepmarkt mogelijk wordt om eindgebruikers concurrerende pakketten aan rtv-signalen te bieden waardoor effectieve mededinging wordt bevorderd.

Subconclusie

717. Het college concludeert dat het opleggen van een non-discriminatieverplichting geschikt is om (een deel van) de geconstateerde potentiële mededingingsproblemen te remediëren.

12.4.2 Noodzakelijkheid non-discriminatieverplichting

718. Het college is tevens van oordeel dat het opleggen van een non-discriminatieverplichting op de wholesale omroepmarkt noodzakelijk is. Er bestaan namelijk geen 'lichtere' verplichtingen (dat wil zeggen minder belastende maar wel effectieve instrumenten) om de hierboven genoemde mededingingsproblemen te adresseren. Het enkel adresseren van het probleem van leveringsweigering/ toegangsweigering door middel van een toegangsverplichting, het stellen van een aantal aanvullende voorwaarden en eventueel het opleggen van een transparantieverplichting, is niet voldoende om CAIW ervan te weerhouden om toegang voor andere aanbieders van rtv-signalen minder aantrekkelijk te maken dan voor zichzelf of om in de toegangsvoorwaarden voor verschillende aanbieders van rtv-signalen te discrimineren. Dit gedrag kan ook resulteren in een de facto toegangsweigering. Het niet opleggen van de non-discriminatieverplichting zou ertoe leiden dat het doel van de toegangsverplichting op de wholesalemarkt niet bereikt wordt.

719. CAIW heeft zonder een non-discriminatieverplichting de mogelijkheid en de stimulans om informatie over concurrenten die CAIW verkrijgt op de wholesale omroepmarkt, oneigenlijk te gebruiken. Door de verplichting op non-discriminatoire behandeling van alle aanbieders van rtv-signalen die doorgifte via het omroeptransmissieplatform afnemen, dient CAIW als wholesale-aanbieder de eigen retailorganisatie dezelfde informatie te verschaffen als concurrerende aanbieders van rtv-signalen.

720. Zonder verplichting tot non-discriminatie zal de effectiviteit van een toegangsmaatregel sterk afnemen; zoals aangegeven bij de mededingingsproblemen kan CAIW de afname van doorgifte bemoeilijken door ongelijke voorwaarden te hanteren en door de eigen retailorganisatie te bevoordelen ten opzichte van externe afnemers. De effecten van deze discriminatoire voorwaarden zijn dat geen effectieve mededinging tot stand wordt gebracht. Het opheffen van de bevoordeling kan niet worden bereikt door een andere, lichtere maatregel. Het opleggen van een verplichting tot non-discriminatie aan CAIW is, op grond van het voorgaande, een noodzakelijke verplichting.

Subconclusie

721. Het college concludeert dat het opleggen van non-discriminatieverplichting noodzakelijk is om (een deel van) de geconstateerde mededingingsproblemen te remediëren.

12.4.3 Conclusie non-discriminatieverplichting

722. Het college stelt vast dat het opleggen van een non-discriminatieverplichting aan CAIW in combinatie met de toegangsverplichting een geschikte en noodzakelijke maatregel is op de wholesale omroepmarkt.

12.5 Transparantieverplichting

723. In het onderstaande wordt onderbouwd waarom het opleggen van een transparantieverplichting aan CAIW op de wholesale omroepmarkt een geschikte en noodzakelijke maatregel is. De nadere, specifieke invulling van de verplichting wordt in hoofdstuk 13.4 gegeven.

724. Het college kan op grond van artikel 6a.9, eerste lid, van de Tw de verplichting opleggen om door het college nader te bepalen informatie met betrekking tot door het college te bepalen vormen van toegang bekend te maken (hierna: algemene transparantieverplichting). De functie van de algemene transparantieverplichting (artikel 6a.9, eerste lid, van de Tw) is primair het verschaffen van alle informatie die partijen nodig hebben bij het afnemen van toegang.²⁷³

12.5.1 Geschiktheid transparantieverplichting

725. Een noodzakelijke voorwaarde voor het effectief en efficiënt gebruik van een toegangsdienst is dat de afnemer van toegang over alle voor toegang relevante informatie beschikt. In hoofdstuk 11 is reeds toegelicht dat CAIW in staat is om relevante informatie strategisch te gebruiken, achter te houden en onvoldoende duidelijk te presenteren. De transparantieverplichting adresseert de potentiële mededingingsproblemen van strategisch gebruik of achterhouding van informatie. Een algemene transparantieverplichting is bedoeld voor het bekendmaken van een beschrijving van de dienst op hoofdlijnen.

726. De functie van de algemene transparantieverplichting is het verschaffen van alle informatie die andere aanbieders nodig hebben bij het afnemen van doorgifte. Hierdoor kunnen de mogelijkheden voor CAIW om het afnemen van doorgifte te frustreren, beperkt. Met name kan door het opleggen van deze verplichting het gebrek aan effectieve concurrentie als gevolg van achterhouding van informatie worden geadresseerd. Zowel een transparantieverplichting als een referentieaanbod zijn in beginsel geschikt om alle relevante informatie bekend te maken, waarbij geldt dat het referentieaanbod in zodanige vorm is dat op basis van deze informatie snel een nieuwe overeenkomst kan worden aangegeven tussen de toegang verlenende partij en de toegang afnemende aanbieder. Omdat de verwachte vraag in omvang in vergelijking tot UPC en Ziggo beperkter is, zijn zowel een algemene transparantieverplichting als een verplichting tot publicatie van een referentieaanbod in beginsel geschikt zijn om de geconstateerde mededingingsproblemen te adresseren.

²⁷³ Een verschil tussen de algemene transparantieverplichting en de verplichting een referentieaanbod bekend te maken (artikel 6a.9, tweede lid, van de Tw), is dat het college op grond van artikel 6a.9, vierde lid, van de Tw bij een referentieaanbod expliciet de bevoegdheid krijgt om aanwijzingen te geven in het geval het referentieaanbod niet in overeenstemming is met opgelegde verplichtingen. Een referentieaanbod is te beschouwen als een standaardaanbod dat toegangsverzoekende partijen op korte termijn en op eenvoudige wijze in staat stelt met CAIW tot overeenstemming te komen

Subconclusie

727. Het college concludeert dat zowel het opleggen van een algemene transparantieplichting als een verplichting tot publicatie van een referentieaanbod geschikt zijn om (een deel van) de geconstateerde potentiële mededingingsproblemen te remediëren.

12.5.2 Noodzakelijkheid transparantieplichting

728. Zonder het opleggen van een transparantieplichting zal de effectiviteit van de toegangsmaatregel om effectieve mededinging tot stand te brengen, sterk afnemen. Het oplossen van de mededingingsproblemen die samenhangen met het beschikbaar maken van noodzakelijke informatie om wholesale toegangsverzoeken aan CAIW te kunnen doen, kan niet worden bereikt door een andere maatregel dan het opleggen van een verplichting tot transparantie.

729. In de praktijk is het op andere door het college gereguleerde wholesalemarkten gebleken dat het belang van afnemers die afhankelijk zijn van een gereguleerde toegangsverlener voor het afnemen van wholesalediensten, bij duidelijke, voldoende en tijdige informatie en voorwaarden groot is. Het college verwacht dat alternatieve aanbieders van rtv-signalen een vergelijkbare informatiebehoefte hebben. Het opleggen van een transparantieplichting is dan ook noodzakelijk. Zoals hierboven is de omvang van de verwachte vraag in vergelijking tot Ziggo en UPC beperkter. Daarnaast geldt dat de complexiteit van de dienstverlening ook beperkter is, omdat de toegangsverplichting in tegenstelling tot Ziggo en UPC beperkt is tot een verplichting tot doorgifte van rtv-signalen. Het college acht een verplichting tot publicatie van een referentieaanbod dan ook niet noodzakelijk en concludeert dat het opleggen van een algemene transparantieplichting noodzakelijk is.

Subconclusie

730. Het college concludeert dat het opleggen van een transparantieplichting noodzakelijk is om (een deel van) de geconstateerde potentiële mededingingsproblemen te remediëren.

12.5.3 Conclusie transparantieplichting

731. Het college stelt vast dat het opleggen van een transparantieplichting voor het leveren van doorgifte van rtv-signalen een geschikte en noodzakelijke maatregel is.

12.6 Conclusie verplichtingen

732. Het college concludeert dat een toegangsverplichting, een verplichting tot non-discriminatie en een transparantieplichting geschikt en noodzakelijk zijn om dienstenconcurrentie te bevorderen, teneinde de belangen van eindgebruikers te bevorderen wat betreft keuze, prijs en kwaliteit. Er zijn geen lichtere maatregelen mogelijk die alle potentiële mededingingsproblemen adresseren (zie Tabel 1). De verplichtingen vormen geen belemmering voor investeringen in alternatieve infrastructuur.

	Toegangsverplichting	Non-discriminatie	Transparantieverplichting
Leverings/toegangsweigerings	•	•	
Strategisch gebruik van informatie	•	•	•
Oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten	•	•	
Vertragingstactieken	•	•	
Onbillijke voorwaarden	•		•
Kwaliteitsdiscriminatie		•	
Strategisch productontwerp	•		•
Koppelverkoop	•		•
Prijsdiscriminatie		•	

Tabel 21. Verplichtingen om de mededingingsproblemen te remediëren

733. De verplichtingen die aan CAIW worden opgelegd zijn in essentie dezelfde als die uit het marktbesluit omroep 2006. Echter, de relevante markt waarop deze van toepassing zijn is anders gedefinieerd. Het college trekt derhalve op grond van artikel 6a.2, eerste lid, onder c, Tw de huidige verplichtingen in onder gelijktijdige oplegging, op grond van artikel 6a.2, eerste lid, onder a Tw, van de wholesaleverplichtingen waartoe wordt besloten in onderhavig besluit voor de wholesale omroepmarkt. In het volgende hoofdstuk geeft het college voor deze verplichtingen een nadere invulling.

13 Nadere invulling wholesale verplichtingen

13.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is op hoofdlijnen vastgesteld welke verplichtingen in het licht van de prioritaire doelstelling van regulering, geschikt en noodzakelijk zijn om de op de wholesale omroepmarkt geconstateerde potentiële mededingingsproblemen te remediëren. In dit hoofdstuk werkt het college deze verplichtingen nader uit. Dit is stap 8 in de marktanalyse, zoals weergegeven in Tabel 22.

1	Afbakening retailmarkt voor de levering van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform (retail omroepmarkt) (H6)
2	Dominantieanalyse retail omroepmarkt (H7)
3	Afbakening wholesalemarkt voor de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op een omroeptransmissieplatform (wholesale omroepmarkt) (H8)
4	Dominantieanalyse wholesale omroepmarkt (H9)
5	Drie criteria toets wholesale omroepmarkt (H10)
6	Analyse potentiële mededingingsproblemen op de wholesale omroepmarkt (H11)
7	Verplichtingen op de wholesale omroepmarkt (H12)
8	Nadere invulling verplichtingen op de wholesale omroepmarkt (H13)
9	Effectentoets verplichtingen (H14)

Tabel 22. Stap 8 in de marktanalyse.

734. De volgende verplichtingen werden door het college in hoofdstuk 12 geschikt en noodzakelijk bevonden in het licht van de doelstellingen om de belangen van eindgebruikers wat betreft keuze, prijs en kwaliteit te bevorderen zonder infrastructuurconcurrentie te belemmeren:

- Een toegangsverplichting voor de doorgifte van rtv-signalen (artikel 6a.6 van de Tw);
- Een non-discriminatieverplichting (artikel 6a.8 van de Tw);

- Een transparantieverplichting (artikel 6a.9 van de Tw).

735. De door het college opgelegde verplichtingen zijn in lijn met de Common Position van de ERG en derhalve in overeenstemming met de ontwikkeling van de interne markt. Het college gaat hierna verder in op de nadere invulling van deze opgelegde verplichtingen. In paragraaf 13.2 gaat het college in op de invulling en diverse aspecten van de toegangsverplichting. De non-discriminatieverplichting wordt in paragraaf 13.3 nader uitgewerkt. In paragraaf 13.4 werkt het college de transparantieverplichting nader uit.

13.2 De nadere invulling van de toegangsverplichting

736. Het belangrijkste doel van een toegangsverplichting is het bevorderen van dienstenconcurrentie op de retail omroepmarkt door de keuzemogelijkheden van eindgebruikers te bevorderen door het mogelijk maken van doorgifte van alternatieve aanbieders van rtv-signalen via het omroeptransmissieplatform van CAIW.

737. De doelstelling van de toegangsverplichting is daarmee om aanbieders van rtv-signalen in staat te stellen rtv-signalen aan eindgebruikers te leveren *naast* het aanbod van CAIW.

738. In het kader van bovenstaande doelstellingen is de lichtst mogelijke verplichting de toegangsverplichting voor wholesale doorgifte van rtv-signalen via het omroeptransmissieplatform van CAIW. Het college zal in paragraaf 13.2.1 allereerst ingaan op de reikwijdte van de toegangsverplichting, hierbij gaat het college in op de doorgifte van digitale rtv-signalen, de doorgifte van analoge signalen en de bundel van doorgifte van rtv-signalen en de wholesale aansluiting op het omroeptransmissieplatform. In paragraaf 13.2.2 geeft het college tot welke nadere invulling van de toegangsverplichting de uitgangspunten ten aanzien van deze verschillende toegangsvarianten leidt.

739. Het college heeft in hoofdstuk 12 aangegeven dat een belangrijk uitgangspunt is dat een toegangsverplichting geen belemmering vormt voor verdere investeringen in alternatieve infrastructuur. Tevens heeft het college aangegeven dat een toegangsverplichting een inbreuk vormt op de vrijheid van CAIW om haar omroeptransmissieplatform naar eigen inzicht te exploiteren. De voorwaarden waaronder toegang verleend moet worden moeten niet alleen redelijk zijn voor de toegangsvrager, maar ook voor partij die toegang moet verlenen, in casu CAIW. Dit betekent naar oordeel van het college dat de volgende uitgangspunten gelden bij de nadere invulling:

- de toegangsverplichting vormt geen nodeloze belasting voor CAIW en andere partijen;
- de toegangsverplichting mag de ontwikkeling van innovatieve diensten niet ontmoedigen;
- de toegangsverplichting mag een ontwikkeling naar infrastructuurconcurrentie niet ontmoedigen;
- een toegangsvrager mag geen onredelijk beslag leggen op de beschikbare capaciteit;
- een toegangverzoek mag voor eindgebruikers geen nadelige effecten sorteren.

740. Het college zal bij het formuleren van de nadere invulling van de toegangsvormen hieronder deze uitgangspunten hanteren.

13.2.1 De reikwijdte van de toegangsverplichting

741. De toegangsverplichting met betrekking tot de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van CAIW, betekent dat CAIW op grond van artikel 6a.2 juncto artikel 6a.6 van de Tw in dient te gaan op ieder redelijk verzoek om doorgifte van rtv-signalen. De toegangsverplichting beperkt zich tot redelijke verzoeken. CAIW mag een verzoek dat niet redelijk is dus weigeren. Uiteraard dient CAIW de weigering van een verzoek te motiveren. Geschillen omtrent de redelijkheid van een concreet verzoek kunnen op basis van hoofdstuk 12 van de Tw aan het college worden voorgelegd.²⁷⁴

742. Op grond van de toegangsverplichting kan een aanbieder van rtv-signalen doorgiftecapaciteit inkopen bij CAIW waarover deze aanbieder rtv-signalen kan leveren aan eindgebruikers *naast* CAIW. De aanbieder van rtv-signalen dient zelf een klantrelatie met de eindgebruiker te realiseren voor het leveren van zijn rtv-pakket(ten), dit gebeurt niet via CAIW. CAIW dient ten behoeve van de doorgifte aanbieders van rtv-signalen toegang te verlenen tot die netwerkelementen of faciliteiten die nodig zijn voor het doorgeven van de desbetreffend programma's. CAIW dient tevens bij toegang behorende diensten die onlosmakelijk verbonden zijn met de te leveren toegang, aan te bieden. Aanbieders kunnen om doorgifte ten behoeve van een specifiek (pakket aan) rtv-signalen verzoeken. Programma-aanbieders kunnen op grond van de toegangsverplichting *geen doorgifte van hun programma's in een rtv-pakket van CAIW* afdwingen. De bundeling van rtv-signalen tot rtv-pakketten door CAIW betreft de markt voor omroepinhoud en valt buiten de reikwijdte van het regelgevend kader en derhalve buiten de reikwijdte van dit besluit.

De doorgifte van digitale rtv-signalen

743. De doorgifte van digitale rv-signalen biedt aanbieders van rtv-signalen de mogelijkheid om additionele (digitale) rtv-pakketten aan eindgebruikers te leveren. Op grond van artikel 8.5 van de Tw en het Besluit voorwaardelijke toegang moet een aanbieder van een voorwaardelijk toegangssysteem aanbieders van rtv-signalen op grond van billijke, redelijke en niet-discriminerende voorwaarden in staat stellen hun (digitale) rtv-signalen aan eindgebruikers te kunnen leveren die gebruik maken van het desbetreffende voorwaardelijk toegangssysteem. Aanbieders van (digitale) rtv-signalen die eindgebruikers willen bereiken hebben twee mogelijkheden.

- Een aanbieder van digitale rtv-signalen kan gebruik maken van de mogelijkheid tot wholesale doorgifte van zijn (digitale) rtv-signalen en zelf een digitaal dienstenplatform (DTV) inclusief een voorwaardelijk toegangssysteem exploiteren. Een eindgebruiker moet dan beschikken over de benodigde randapparatuur, een (gehuurde of gekochte) settopbox of een televisietoestel met geïntegreerde digitale ontvanger waarbij de aanbieder van de rtv-signalen een smartcard levert.
- Een aanbieder van rtv-signalen kan met een beroep op artikel 8.5 van de Tw naast wholesale doorgifte van (digitale) rtv-signalen ook om toegang tot het voorwaardelijk toegangssysteem van CAIW verzoeken. Een eindgebruiker die een settopbox van CAIW gebruikt kan in dat geval via die

²⁷⁴ Zie Memorie van Toelichting bij artikel 6a.6 van de Tw.

settopbox ook de rtv-signalen van de alternatieve aanbieder van rtv-signalen ontvangen wanneer hij daarvoor geautoriseerd is (en een smartcard van de alternatieve aanbieder heeft ontvangen).

13.2.2 De nadere invulling van de toegangsverplichting

744. Op grond van de in 13.2 geformuleerde uitgangspunten bij de toegangsverplichting acht het college het van belang dat de toegangsverplichting die aan CAIW wordt opgelegd in ieder geval de volgende nadere invulling omvat.

745. CAIW dient aanbieders van rtv-signalen toegang te verlenen tot netwerkelementen of faciliteiten voor zover deze noodzakelijk zijn voor de doorgifte van rtv-signalen. Om deze verplichting tot het leveren van toegang effectief te laten zijn, dient CAIW bij toegang behorende diensten dan wel diensten die onlosmakelijk verbonden zijn met de te leveren toegangsvormen, aan te bieden. Immers, als deze bijbehorende of onlosmakelijk met toegang verbonden diensten niet geleverd zouden worden, zou de toegangsverplichting in zichzelf geen betekening hebben voor het tot standkomen effectieve concurrentie. Dit betekent dat CAIW in ieder geval verplicht is in het kader van de toegangsverplichting het volgende te leveren. CAIW dient:

- a) Een aanbieder van rtv-signalen toegang te verlenen tot die netwerkelementen of faciliteiten die redelijkerwijs noodzakelijk zijn om de rtv-signalen van deze aanbieder aan eindgebruikers te kunnen doorgeven.
- b) Een aanbieder van rtv-signalen die bijbehorende diensten en faciliteiten te bieden die redelijkerwijs noodzakelijk zijn of onlosmakelijk verbonden zijn aan de doorgifte van rtv-signalen. Het gaat hierbij in elk geval om de volgende diensten en faciliteiten:
 - toegang tot een voorwaardelijke toegangssysteem zoals bedoeld in artikel 8.5 van de Tw;
 - toegang tot operationele ondersteuningssystemen of vergelijkbare softwaresystemen die nodig zijn om doorgifte van rtv-signalen te realiseren;
 - co-locatie of andere vormen van gedeeld gebruik van faciliteiten aanbiedt indien deze vormen van gedeeld gebruik voor de aanbieder van rtv-signalen redelijkerwijs noodzakelijk zijn om rtv-signalen aan eindgebruikers te kunnen leveren.

746. Daarbij geldt dat CAIW:

- c) verzoeken om doorgifte van rtv-signalen tijdig en adequaat in behandeling neemt en zo nodig met de toegangsverzoekende partij bespreekt. De reactie op een verzoek om toegang dient CAIW binnen een redelijke termijn aan de aanbieder van rtv-signalen kenbaar te maken;
- d) te goeder trouw onderhandelt met aanbieders van rtv-signalen die verzoeken om doorgifte van rtv-signalen. Deze nadere invulling voorziet (gedeeltelijk) in het oplossen van het mededingingsprobleem dat samenhangt met vertragingstactieken;

- e) doorgifte van rtv-signalen niet intrekt, tenzij voortgezette verlening van toegang redelijkerwijs niet van CAIW mag worden verlangd. CAIW dient een voornemen tot beëindiging van doorgifte vooraf, met een termijn van minimaal drie maanden voorafgaand aan de voorgenomen datum van intrekking, aan het college te melden waarbij CAIW aangeeft waarom voortgezette doorgifte redelijkerwijs niet langer van CAIW verlang mag worden.

747. Op grond van artikel 6a.6, derde lid, van de Tw kan het college aan een toegangsverplichting tevens nadere voorwaarden verbinden betreffende billijkheid, redelijkheid en opportuniteit. Toegang kan alleen economisch zinvol worden afgenomen als deze op een zo effectief en efficiënt mogelijke wijze aangeboden wordt. Het college heeft in hoofdstuk 11 geconstateerd dat strategisch gebruik van informatie, oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten, vertragingstactieken, onbillijke voorwaarden, strategisch productontwerp en koppelverkoop ook potentiële mededingingsproblemen zijn wanneer er een toegangsverplichting zou gelden. Ten einde deze potentiële mededingingsproblemen te remediëren zal het college aan de verplichting tot doorgifte van rtv-signalen aan aanbieders van rtv-signalen en het leveren van bijbehorende faciliteiten de volgende voorschriften verbinden. CAIW dient:

- a) informatie die een aanbieder van rtv-signalen nodig heeft om een voldoende specifiek verzoek om doorgifte van rtv-signalen te kunnen doen, desgevraagd tijdig en volledig te verstrekken;
- b) aan het realiseren van doorgifte van rtv-signalen geen onbillijke voorwaarden te verbinden;
- c) geen beperkingen op te leggen zonder objectiveerbare redenen. Wanneer CAIW een naar haar oordeel niet-redelijk verzoek om doorgifte van rtv-signalen weigert, dient CAIW dit gemotiveerd te doen, waarbij zij aangeeft op welke objectieve weigeringsgronden de afwijzing is gebaseerd. Bij het beoordelen van de vraag of sprake is van objectieve weigeringsgronden zal het college onder meer rekening houden met de volgende factoren:
- de technische haalbaarheid van de gevraagde toegang;
 - de noodzaak om de integriteit van het netwerk te handhaven;
 - aantoonbare (structurele) capaciteitsschaarste. Aangezien het omroeptransmissieplatform van CAIW (voor een belangrijk deel) een gedeeld netwerk is, zal eerder sprake zijn van capaciteitsvraagstukken dan bij geschakelde netwerken.²⁷⁵
 - een verzoek om doorgifte van rtv-signalen mag geen onredelijk beslag op de beschikbare capaciteit leggen. Een verzoek om parallelle doorgifte van rtv-signalen die reeds door CAIW worden gedistribueerd zal, vanwege het inherent inefficiënte netwerkgebruik minder snel als redelijk worden beschouwd. Tegelijkertijd betekent dit dat CAIW in een dergelijk geval wanneer mogelijk faciliteiten moet bieden waardoor parallelle distributie vermeden kan worden;

²⁷⁵ Hiermee wordt bedoeld dat alle diensten die via het kabelnetwerk worden aangeboden tot aan de aansluiting bij de eindgebruiker capaciteit van het netwerk onttrekken, ook al neemt een eindgebruiker een bepaalde dienst niet af.

- de ontwikkeling van innovatieve diensten;
 - de lange termijn ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie. Een verzoek om doorgifte door aanbieders van rtv-signalen die zelf over een alternatieve infrastructuur of alternatieve infrastructuren beschikt waarmee deze, zonder inkoop van wholesale infrastructuurelementen van derde partijen, met het rtv-aanbod van CAIW vergelijkbare rtv-diensten kunnen aanbieden, zal door het college, voor zover het verzoek om doorgifte van rtv-signalen betrekking heeft op doorgifte ten behoeve van deze vergelijkbare rtv-diensten, minder snel als redelijk worden beschouwd;
 - de vraag of doorgifte een onredelijk beslag legt op de beschikbare capaciteit;
 - de vraag of de gevraagde doorgifte nadelige effecten voor eindgebruikers sorteert;
- d) informatie die CAIW als gevolg van de doorgifte van rtv-signalen verkrijgt, niet voor andere doeleinden gebruiken dan de te verlenen toegang.
- e) doorgiftdiensten niet strategisch te ontwerpen, zodanig dat toegang aanbieders van rtv-signalen nodeloos wordt bemoeilijkt.
- f) doorgifte van rtv-signalen niet onnodig te bundelen zodat aanbieders van rtv-signalen worden gedwongen meer af te nemen dan zij wensen.
- g) een minimum kwaliteit te garanderen aan de hand van serviceniveaus voor de doorgifte van rtv-signalen. Dit betekent dat CAIW kwaliteitsparameters dient te hanteren voor de wholesalediensten, een resultaatsverplichting voor de minimum serviceniveaus en een hieraan gekoppeld boetebeding in geval van niet-nakoming van de gestelde kwaliteitsniveaus.
- h) redelijke contractuele bepalingen te hanteren. Hieronder vallen in elk geval betalingsvoorwaarden, met inbegrip van facturerings- en betalingsprocedures, een transparante wijzigingsprocedure voor wholesalediensten, bepalingen inzake contractherzieningen, beëindiging van een overeenkomst en opschorting van diensten, een vorm van contractuele aansprakelijkheid indien CAIW tekortschiet in de nakoming van een of meer verplichtingen, een geschilbeslechtsprocedure met adequate reactietermijnen zonder inbreuk te maken op de rechten van aanbieders van rtv-signalen om gebruik te maken van de mogelijkheid om een geschil bij het college in te dienen.

13.3 Nadere invulling van de non-discriminatieverplichting

748. Op grond van artikel 6a.8 van de Tw legt het college CAIW de verplichting op om doorgifte van rtv-signalen onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te verlenen. Deze verplichting houdt tevens in dat CAIW, onder gelijke omstandigheden gelijke voorwaarden hanteert ten aanzien van leveringen aan externe afnemers als die voorwaarden die zij hanteert bij de levering aan haarzelf.

749. De verplichting tot non-discriminatie wordt onder meer opgelegd om te bewerkstelligen dat CAIW aanbieders van rtv-signalen onder gelijke voorwaarden doorgifte van rtv-signalen levert. Hiermee wordt bewerkstelligd dat aanbieders van rtv-signalen onderling op basis van dezelfde concurrentieomstandigheden op de markt actief (kunnen) zijn. Verder wordt deze verplichting opgelegd om CAIW te verhinderen haar eigen retailonderneming te bevoordelen ten opzichte van andere aanbieders van rtv-signalen.

750. Ten aanzien van de voorwaarden anders dan tarieven betekent de non-discriminatieverplichting dat aanbieders van rtv-signalen toegang en bijbehorende faciliteiten tegen dezelfde voorwaarden moeten kunnen afnemen als CAIW's retailbedrijf. Aanbieders van rtv-signalen moeten bovendien op basis van de inkoop van doorgiftdiensten dezelfde kwaliteitsniveaus aan eindgebruikers kunnen afgeven als CAIW. Dit betekent dat de non-discriminatieverplichting in ieder geval betrekking heeft op:

- De beschikbaarheid en kwaliteit van de doorgiftdiensten. Het college bedoelt hiermee dat zowel gegarandeerde als gerealiseerde van het omroeptransmissieplatform op hetzelfde niveau dient te liggen voor zowel interne als externe leveringen. Daarnaast mag CAIW niet discrimineren door, tenzij expliciet overeengekomen met de aanbieder van rtv-signalen, andere kwaliteitsniveaus voor de doorgifte van rtv-signalen te hanteren dan voor haar eigen rtv-signalen.
- De hersteltijden in geval van storingen. Dit betekent dat CAIW voor alle afnemers dezelfde respons- en hersteltijden dient te hanteren.
- Het proces van ordering en levering. Dit betekent dat voor alle afnemers gelijke behandeling gerealiseerd dient te worden met betrekking tot tenminste: reactietermijnen, levertijden, leveringsvoorwaarden, en communicatiemogelijkheden met betrekking tot afstemming om leveringsprocessen in tijd te plannen.
- Het proces van informatieverstrekking: hiermee doelt het college op gelijke behandeling van CAIW en andere aanbieders van rtv-signalen met betrekking tot bijvoorbeeld tijdige bekendmaking van het voornemen tot doorvoeren van wijzigingen in het standaardpakket van CAIW, (wijzigingen) in tarieven en andere voorwaarden.

751. De verplichting tot non-discriminatie heeft betrekking op alle voorwaarden, derhalve ook op tariefvoorwaarden. Onder de tarieven worden ook eenmalige tarieven, actietarieven, kortingen en meegeleverde producten verstaan. Voor wat betreft de tariefvoorwaarden die door CAIW mogen worden gehanteerd geldt in aanvulling op het bovenstaande het hiernavolgende.

752. Als algemeen uitgangspunt geldt dat de non-discriminatieverplichting in beginsel niet in de weg staat aan enige vorm van (wholesale) tariefdifferentiatie. Daarmee wordt de verplichting niet zwaarder ingevuld dan strikt noodzakelijk. Tariefdifferentiatie, binnen grenzen van het wholesale tariefreguleringsstelsel voor doorgifte, is derhalve toegestaan mits de hierboven beschreven doelstellingen van de non-discriminatieverplichting worden gerespecteerd en dus de gelijke concurrentievoorwaarden op de markt niet ongelijk worden.

753. Voorts geldt dat tariefdifferentiatie slechts is toegestaan voor zover de kortingen een door een economische prestatie gerechtvaardigd voordeel weerspiegelen.²⁷⁶ Dit betekent dat kortingen, waarbij in het algemeen zo'n door een economische prestatie gerechtvaardigd voordeel ontbreekt, niet zijn toegestaan. Kortingen waarbij de te verlenen korting uitsluitend is gerelateerd aan de hoeveelheid van de afname, de zogenaamde kwantumkortingen, zijn in het algemeen wel toegestaan. Voor zover deze kortingen echter kenmerken hebben van getrouwheidskortingen, zijn ook deze kortingen niet toegestaan.

754. Teneinde te voorkomen dat aanbieders van rtv-signalen niet onevenredig worden bevoordeeld of benadeeld door CAIW, worden CAIW de volgende (enuntiatieve) gedragsregels opgelegd:

- selectieve prijszonderbieding is in beginsel verboden: doorgifte mogen niet tegen gedifferentieerde voorwaarden aan aanbieders van rtv-signalen met eenzelfde of vergelijkbaar vraagprofiel worden geleverd.
- getrouwheidskortingen zijn verboden. Dit betekent bijvoorbeeld dat tariefdifferentiatie waarbij in de tariefstructuur een mechanisme is ingebouwd op grond waarvan een aanbieder van rtv-signalen minder snel geneigd is om over te stappen naar een andere aanbieder, niet is toegestaan. Ook tariefdifferentiatie waarbij bestaande aanbieders van rtv-signalen worden bevoordeeld ten opzichte van potentiële aanbieders van rtv-signalen is niet toegestaan.²⁷⁷
- tariefdifferentiatie op basis van het vraagprofiel is slechts toegestaan mits voldaan wordt aan de volgende voorwaarden.²⁷⁸ 1) de differentiatie moet gebaseerd zijn op objectieve criteria, 2) logisch en consistent zijn opgebouwd en 3) niet gericht zijn op het bevoordelen van specifieke aanbieders van rtv-signalen, maar op een voldoende grote groep aanbieders van rtv-signalen.²⁷⁹
- tariefdifferentiatie op basis van geografische omstandigheden is slechts toegestaan mits voldaan wordt aan de volgende voorwaarden: 1) de differentiatie gebaseerd is op objectieve criteria, 2) logisch en consistent zijn opgebouwd en 3) niet gericht zijn op het bevoordelen van specifieke aanbieders van rtv-signalen, maar op een voldoende grote groep aanbieders van rtv-signalen.²⁸⁰
- tariefdifferentiatie is niet toegestaan voor zover dit in feite betekent dat CAIW haar eigen retailbedrijf een lager doorgiftetarief in rekening brengt dan zij andere aanbieders van rtv-signalen in rekening brengt.

²⁷⁶ Zoals een kostenoverzicht.

²⁷⁷ Een korting die afhankelijk is van de termijn dat een wholesale-afnemer reeds klant is, is derhalve niet toegestaan.

²⁷⁸ Een voorbeeld hiervan zijn volumegerelateerde kortingen.

²⁷⁹ Een korting waarvoor alleen CAIW's retailbedrijven redelijkerwijs in aanmerking komen, is derhalve niet toegestaan.

²⁸⁰ Een korting op een geografische locatie van één eindgebruiker of een geografisch versnipperd gebied is derhalve niet toegestaan. Ook een korting waarvoor alleen CAIW's retailbedrijven redelijkerwijs in aanmerking komen is derhalve niet toegestaan.

755. Het college acht het opnemen van deze gedragsregels geschikt, omdat ze CAIW duidelijkheid geven over de door het college gehanteerde invulling van de non-discriminatieverplichting. Ze zijn tevens geschikt, omdat de naleving van deze gedragsregels bijdraagt aan de remediëring van de geconstateerde mededingingsproblemen.

- De gedragsregels zijn ten slotte noodzakelijk, omdat zonder deze gedragsregels, de geconstateerde mededingingsproblemen onvoldoende geredieerd worden. Op dat moment zou CAIW de mogelijkheid hebben om voor iedere aanbieder van rtv-signalen een ander doorgiftetarief te hanteren, hetgeen kan leiden tot benadeling van aanbieders van rtv-signalen.

13.4 Nadere invulling van de transparantieplichting

756. Het college acht het opleggen van een transparantieplichting geschikt en noodzakelijk om te waarborgen dat die informatie met betrekking tot de door CAIW te verlenen toegang kenbaar wordt gemaakt aan om toegang verzoekende partijen die noodzakelijk is voor die partijen om op relatief korte termijn toe te kunnen treden tot de retail omroepmarkt. Het is voor een programma-aanbieder van belang dat hij binnen relatief korte tijd over de benodigde informatie kan beschikken.

757. Derhalve bepaald het college dat CAIW op grond van artikel 6a.2 van de Tw juncto artikel 6a.9, eerste lid, van de Tw binnen vijftien dagen na ontvangst van een verzoek daartoe die informatie bekend dient te maken die noodzakelijk is om de verzochte toegang te realiseren, respectievelijk om een onderbouwd verzoek om toegang te kunnen doen. Deze informatie behelst onder meer tarieven en andere voorwaarden, zoals leveringstijden en technische specificaties.

14 Effectentoets verplichtingen

14.1 Inleiding

758. Op grond van artikel 1.3, vierde lid, van de Tw dient het college, indien hij een besluit neemt dat aanzienlijke gevolgen voor de desbetreffende markt heeft, onder andere op basis van een verantwoording van de voorzienbare relevante gevolgen, zowel in kwalitatieve, als voor zover redelijkerwijs mogelijk in kwantitatieve zin, te onderbouwen dat de maatregel noodzakelijk is voor het bereiken van de genoemde doelstellingen en dat een minder ingrijpende maatregel niet effectief is.

759. De effectentoets beschrijft de effecten van regulering. Hierbij vergelijkt het college de situatie waarin regulering plaatsvindt met de situatie zonder regulering. Effecten van regulering vallen uiteen in 1) reguleringskosten, 2) markteffecten (statisch en dynamisch) en 3) overige (maatschappelijke) effecten. Om regulering te rechtvaardigen dienen de opbrengsten (de markteffecten en de overige effecten, uitgedrukt in gecreëerde welvaart) de kosten van regulering te overtreffen. De effectentoets beschrijft de effecten van regulering in kwalitatieve en, voor zover mogelijk, kwantitatieve zin. De effectentoets is stap 9 in de marktanalyse, zoals weergegeven in Tabel 23.

1	Afbakening retailmarkt voor de levering van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform (retail omroepmarkt) (H6)
2	Dominantieanalyse retail omroepmarkt (H7)
3	Afbakening wholesalemarkt voor de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op een omroeptransmissieplatform (wholesale omroepmarkt) (H8)
4	Dominantieanalyse wholesale omroepmarkt (H9)
5	Drie criteria toets wholesale omroepmarkt (H10)
6	Analyse potentiële mededingingsproblemen op de wholesale omroepmarkt (H11)
7	Verplichtingen op de wholesale omroepmarkt (H12)
8	Nadere invulling verplichtingen op de wholesale omroepmarkt (H13)
9	Effectentoets verplichtingen (H14)

Tabel 23: Stap 9 in de marktanalyse.

14.2 Relatie met dominantieanalyse en verplichtingen

760. In de dominantieanalyse in 9 is vastgesteld dat CAIW beschikt over AMM op de wholesale omroepmarkt. Het college concludeert daarnaast dat CAIW ook op de onderliggende retail omroepmarkt beschikt over AMM in afwezigheid van regulering op de wholesale omroepmarkt.

761. De AMM positie van CAIW op de wholesale omroepmarkt verhoogt de kans op bepaalde mededingingsproblemen. Het college heeft deze geanalyseerd in hoofdstuk 11. Om de mededingingsproblemen te voorkomen is het college voornemens een aantal verplichtingen aan CAIW op te leggen, zoals toegelicht in hoofdstukken 12 en 13. Deze verplichtingen zijn een toegangsverplichting, een non-discriminatieverplichting en een transparantieverplichting. Deze verplichtingen dienen passend te zijn.

762. De verplichtingen die het college oplegt op de wholesale omroepmarkt vormen samen een pakket van verplichtingen. Theoretisch zou het wellicht mogelijk zijn om per verplichting een effecttoets uit te voeren. Praktisch is dit echter niet uitvoerbaar. De effecten van de transparantieverplichting en de non-discriminatieverplichting zijn bijvoorbeeld moeilijk te kwantificeren. De toegangsverplichting en de verplichting tot tariefregulering hebben een beter identificeerbaar effect op de markt. De effecten van deze verplichtingen bij elkaar opgeteld vormen het totale effect van regulering op de wholesale omroepmarkt.

14.3 De kosten van regulering

763. Het college schat in deze paragraaf de directe reguleringskosten die het gevolg zijn van het opleggen van verplichtingen op de wholesale omroepmarkt. De directe reguleringskosten zijn de kosten voor het college, CAIW en andere marktpartijen die direct zijn toe te rekenen aan het reguleren van deze markt.

764. Het onderzoeksbureau Oxera heeft in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken onderzoek gedaan naar de kosten en baten van markttoezichthouders, waaronder die van het college.²⁸¹ In het door Oxera ontwikkelde raamwerk wordt een benaderingswijze voor de directe reguleringskosten beschreven. Het college acht de door Oxera beschreven methode een bruikbare methode om de directe reguleringskosten te berekenen.

765. De directe reguleringskosten vallen uiteen in twee soorten kosten: de directe kosten van het college en de nalevingskosten van marktpartijen.

14.3.1 Directe kosten van het college

766. De directe reguleringskosten betreffen de kosten die het college dient te maken voor de ontwikkeling, uitvoering en handhaving van de voorgenomen verplichtingen. Deze kosten betreffen onder andere de kosten die samenhangen met het beslechten van eventuele geschillen en voorlichting aan marktpartijen. Tabel 24 bevat een schatting van de kosten voor het college bij de regulering van de wholesale omroepmarkt, in de komende reguleringsperiode. De geschatte directe reguleringskosten voor het college bedragen naar schatting € 16.000 per jaar gedurende de

²⁸¹ OXERA, *Costs and Benefits of Market Regulators*, oktober 2004 (www.minez.nl).

reguleringsperiode. De inschatting van benodigde personele inzet van OPTA voor de uitvoering en handhaving van de in dit besluit opgelegde verplichtingen maakt het college op basis van ervaring.²⁸²

Kostencomponenten	Kosten in €
Interne kosten OPTA ²⁸³	€ 8.000 ²⁸⁴
Kosten beroepsprocedures	€ 8.000
<i>Totale kosten in reguleringsperiode (3 jaar)</i>	€ 16.000
Kosten per jaar	€ 5.300

Tabel 24: Directe reguleringskosten OPTA.

14.3.2 Nalevingskosten

767. De nalevingskosten zijn de kosten die marktpartijen moeten maken als gevolg van regulering. De relevante kosten zijn de incrementele kosten van naleving en regulering. Uit het eerder genoemde onderzoek door Oxera, blijkt dat de geschatte nalevingskosten van de marktpartijen drie tot vier maal de directe kosten van regulering door OPTA bedragen. Deze factor is ook in andere sectoren waargenomen en wordt beschouwd als een vuistregel voor de verhouding tussen kosten van de toezichthouder en kosten van de markt. Gelet daarop schat het college de nalevingskosten voor marktpartijen als gevolg van regulering van de wholesale omroepmarkt op circa € 16.000 tot € 21.300 per jaar.

14.3.3 Totale reguleringskosten

768. De totale reguleringskosten bestaande uit directe reguleringskosten van het college en de nalevingskosten van marktpartijen komen daarmee op maximaal € 21.300 tot € 26.600 per jaar gedurende de reguleringsperiode.

14.4 Markteffecten

769. Het college maakt een onderscheid tussen statische en dynamische markteffecten. Statische effecten zijn directe effecten van de verplichtingen op korte termijn, zoals prijseffecten en toenemende keuzemogelijkheden door de toetreding van alternatieve aanbieders van rtv-signalen die zonder de verplichtingen geen toegang hebben. Dynamische effecten zijn effecten van de regulering op langere termijn, zoals innovatie, investeringsprikkels, toenemende concurrentie en als gevolg daarvan hogere of lagere efficiëntie van aanbieders.

²⁸² Het college verwacht dat werkzaamheden voor eventuele geschillen of beroepsprocedures een grote synergie zullen hebben met verwachte werkzaamheden met betrekking tot grotere en ingrijpender gereguleerde kabelbedrijven Ziggo en UPC. Om deze reden zijn de geschatte kosten specifiek voor CAIW laag.

²⁸³ De kosten bestaan uit loon- en overige personeelskosten van medewerkers van het college van OPTA. Tot de interne kosten van OPTA behoren niet de kosten van uitvoering van de marktanalyses; deze kosten zijn immers niet direct gerelateerd aan regulering, maar vloeien voort uit een wettelijke taak van OPTA.

²⁸⁴ 0,5 ingeschatte man-maand * € 100 per uur * 160 uur per maand.

14.4.1 Statische markteffecten

770. De wholesaledienst doorgifte van rtv-signalen is een bouwsteen voor de retaildienst levering van rtv-signalen. Prijzen en volumes van bouwstenen hebben direct effect op prijzen en aangeboden hoeveelheden van retailproducten. Het college heeft geconcludeerd dat bij afwezigheid van regulering van de wholesale omroepmarkt, CAIW op de retail omroepmarkt beschikt over AMM.

771. De verplichtingen opgelegd op de wholesale omroepmarkt dienen daarom naast remediëring voor de mededingingsproblemen op de wholesale omroepmarkt tevens als remediëring voor mededingingsproblemen die kunnen ontstaan op de retail omroepmarkt. De toegangsverplichting en de verplichting tot non-discriminatie en transparantie zorgen voor een hogere afzet en een lagere prijs van de bouwsteen 'doorgifte'. De hogere afzet en de lagere prijs van een bouwsteen heeft effect op prijs en aanbod van retailproducten op de onderliggende markt, specifiek op geleverde digitale rtv-signalen. Deze rtv-signalen worden naast de aansluiting op het omroeptransmissieplatform en de levering van analoge rtv-signalen van CAIW aan eindgebruikers geleverd.

772. Omdat de concurrentie op diverse rtv-diensten in de onderliggende retail omroepmarkt in aanwezigheid van de verplichtingen zal toenemen zullen alternatieve aanbieders van rtv-signalen via het omroeptransmissieplatform van CAIW een lage retailmarge aanhouden. Deze toename van keuze en concurrentie leidt op de retail omroepmarkt naar verwachting tot toename van prijsdruk, afname van marges en uiteindelijk lagere retailtarieven, hogere kwaliteit en meer keuze in rtv-diensten via het omroeptransmissieplatform van CAIW.

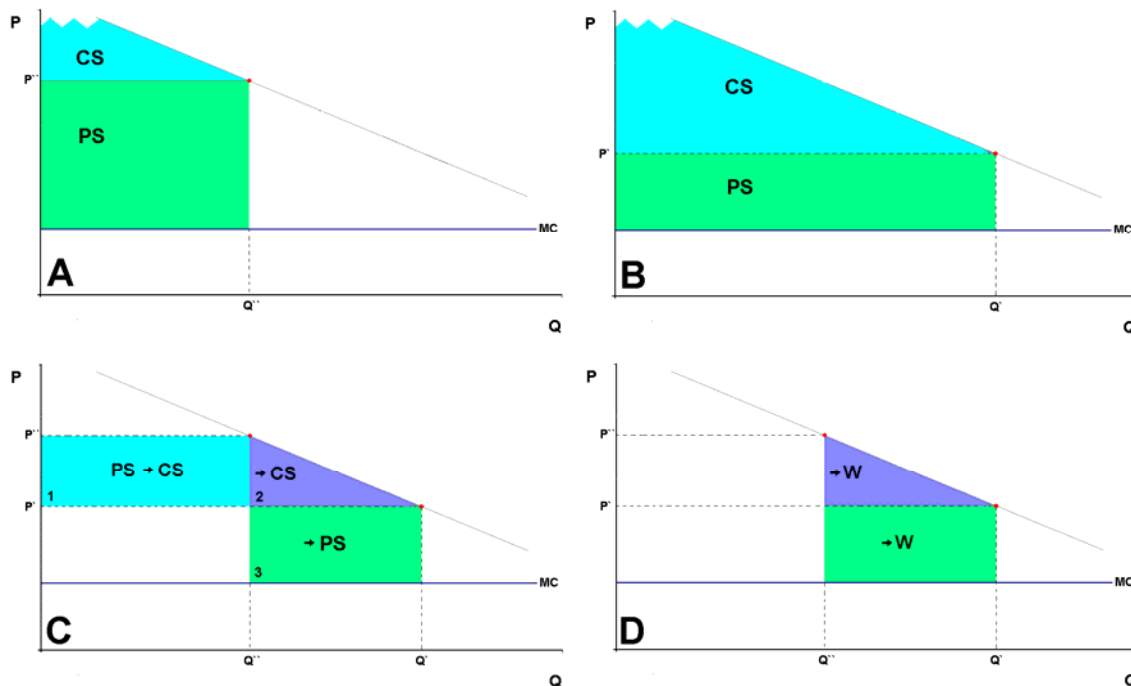
773. Regulering heeft effect op prijzen en afgenomen hoeveelheden in de retail omroepmarkt. Doordat prijzen en hoeveelheden veranderen wordt zowel het producentensurplus als het consumentensurplus beïnvloedt. De som van het effect van regulering op beide is het totale welvaartseffect. In Figuur 12 is het effect van regulering op welvaart schematisch weergegeven.

774. Voor de eenvoud wordt in Figuur 12 verondersteld dat de vraagcurve lineair is en de marginale kostencurve constant.^{285 286} Afbeelding A in Figuur 12 geeft de situatie zonder regulering weer met P" en Q" en het bijbehorende consumenten- en producentensurplus. Onder invloed van regulering ontstaat er op de markt een lagere prijs P' (afbeelding B in Figuur 12) en neemt de afgezette hoeveelheid toe naar Q'. In afbeelding C in Figuur 12 staat weergegeven welke veranderingen in consumenten- en productensurplus er onder invloed van regulering zijn opgetreden. De oppervlakte van vlak 1 is verplaatst van het producenten naar het consumentensurplus, vlak 2 is

²⁸⁵ Bij kleine prijseffecten veroorzaakt door regulering is de aanname dat vraagcurven lineair zijn op het relevante deel van de vraagcurve plausibel en van weinig invloed op de gemeten effecten op welvaart en consumentensurplus. Bij grotere prijsveranderingen veroorzaakt door regulering dient voorzichtiger omgegaan te worden met betrekking tot aannamen met betrekking tot de vorm van de vraagcurve. Omdat in deze effectentoets alleen kleinere prijseffecten veroorzaakt door regulering worden beschouwd, kan deze aanname gemaakt worden.

²⁸⁶ Het exacte niveau van de marginale kostencurve is vaak onbekend evenals de exacte vorm van de marginale kostencurve. Voor eenvoud worden marginale kosten constant verondersteld. Om rekening te houden met de onzekerheid omtrent het exacte niveau van de marginale kosten wordt in de analyse gewerkt met bandbreedtes waarbinnen de marginale kosten zich zullen bevinden.

gecreëerd consumentensurplus en vlak 3 is gecreëerd producentensurplus. In afbeelding D in Figuur 12 is de toename van welvaart door regulering weergegeven.



Figuur 12: Statische markteffecten van regulering.

775. Het statisch markteffect veroorzaakt door regulering is erg afhankelijk van het prijseffect van regulering en de reactie hierop van de vraag. Wanneer de zogenaamde prijselasticiteit van de vraag hoog is, dan zal een kleine prijsdaling veroorzaakt door regulering leiden tot een relatief grote stijging van de vraag. De prijsdaling heeft dan een relatief groot effect op gecreëerd consumentensurplus en vooral op de gecreëerde welvaart. Wanneer de prijselasticiteit van de vraag laag is dan zal een prijsdaling veroorzaakt door regulering leiden tot een relatief kleine stijging van de vraag. Het bijbehorende effect op consumentensurplus en gecreëerde welvaart zal dan ook kleiner zijn.

776. Om de statische effecten op de retail omroepmarkt te kunnen berekenen dient het college verschillende aannames te maken met betrekking tot de in de berekening gebruikte parameters. Met betrekking tot de prijselasticiteit neemt het college, net zoals Ofcom, aan dat een prijselasticiteit van -0,1 tot -0,5 aannemelijk is. Ook ander onderzoek naar prijselasticiteiten van communicatiediensten bevestigt dit.²⁸⁷ Omdat het college aanneemt dat de vraag naar de levering van rtv-signalen en aansluitingen op een omroeptransmissieplatform in vergelijking met de vraag naar andere communicatiediensten relatief inelastisch is, kiest het college voor de voorzichtigheid voor de

²⁸⁷ Ofcom, *Review of BT's network charge controls, Explanatory statement and Notification of proposals on BT's SMP status and charge controls in narrowband wholesale markets*, 23 maart 2005, www.ofcom.org.uk/consult/condocs/charge/ncc.pdf en Oxera, *Costs and Benefits of Market Regulators*, oktober 2004, en Oxera, *Review of price elasticities of demand for fixed line and mobile telecommunication services*, augustus 2003.

onderkant van de bandbreedte en neemt hij voor deze markt aan dat de prijselasticiteit een waarde heeft tussen $-0,1$ en $-0,3$.²⁸⁸

777. De prijs van het standaardpakket van CAIW (de aansluiting op het omroeptransmissieplatform en de levering van analoge rtv-signalen) bedraagt gemiddeld ongeveer € 15 per maand en dus € 180 per jaar. Het aantal afgenomen standaardpakketten (van zowel CAIW als haar concurrenten) bedraagt in het verzorgingsgebied van CAIW tussen de 100.000 en 250.000.²⁸⁹ Voor deze berekening gebruikt het college een behoudende inschatting voor aan de onderkant van deze bandbreedte en wordt aangenomen dat het volume van het aantal afgenomen standaardpakketten in het verzorgingsgebied van CAIW 100.000 bedraagt. Met betrekking tot de marginale kosten van CAIW neemt het college aan dat deze 40 tot 60 procent van de prijs bedragen, dus € 72 tot € 108 per jaar.

778. Voor de berekening van het welvaartseffect wordt aangenomen dat de prijselasticiteit van de vraag naar standaardpakketten een niveau heeft van $-0,1$. Dit betekent dat bij een prijsstijging van 10 procent, het aantal afgenomen standaardpakketten met 1 procent af zal nemen. Bij een prijsstijging van 5 procent neemt de prijs toe van € 180 naar € 189 per jaar terwijl de afzet zal dalen van 100.000 rtv-pakketten naar 99.500 rtv-pakketten. Daarnaast wordt in deze berekening aangenomen dat de marginale kosten € 108 per jaar bedragen.

779. Door het opleggen van de eerder genoemde verplichtingen wordt een mogelijke prijsstijging van standaardpakketten geleverd via het kabelnet van CAIW van 5 procent voorkomen door de disciplinerende werking van toetreding van aanbieders van rtv-signalen. Dan kan met de cijfers genoemd onder randnummer 778 het welvaartseffect en het effect op het consumentensurplus berekend worden. Het effect op het consumentensurplus is met voorgaande aannames gelijk aan ongeveer € 898 duizend terwijl het effect op welvaart gelijk is aan ongeveer € 38 duizend in het meest voorzichtige scenario. Bij een grotere prijselasticiteit van $-0,3$ is het effect op welvaart ongeveer € 115 duizend, terwijl bij dezelfde prijselasticiteit maar met lagere marginale kosten (40%) het effect op welvaart € 56 duizend is.

780. Met de berekeningen onder randnummer 779 is een benadering gegeven van het statische effect van regulering van de wholesale omroepmarkt is. De berekening geeft wel aan wat het effect van een mogelijke prijsstijging van 5 procent bij benadering is. Het college acht het waarschijnlijk dat afwezigheid van regulering een dergelijk effect op de prijs zal hebben. Daarnaast is het aannemelijk dat regulering niet slechts een prijsstijging zal voorkomen maar tevens kan zorgen voor een prijsdaling en volumestijging. Wanneer grotere prijseffecten zich voordoen dan is tevens het effect op consumentensurplus en welvaart groter. Daarnaast hebben ook aannamen met betrekking tot de marginale kosten en de prijselasticiteiten grote effecten op de raming van welvaartseffecten.

²⁸⁸ Lexonomics noemt een elasticiteit van de marktvraag tussen de $-0,2$ en $-0,8$, hetgeen laag is. Lexonomics verwijst hierbij naar een onderzoek van G.S. Crawford (2000), *The Impact of the 1992 Cable Act on Consumer Demand and Welfare*, *Rand Journal of Economics*, Vol. 31, pp 422-449. Uit *Heliview Rapportage markttrends DTV Q4 2007* blijkt dat ongeveer 3% van de huishoudens met digitale televisie concrete plannen om te switchen van aanbieder van digitale televisie, ruim 86% van de huishoudens heeft geen plannen om te switchen.

²⁸⁹ Deze marge is gebaseerd op het aantal fysieke locaties (homes passed) bereikt door het huidige kabelnet van CAIW, dat als een redelijke benadering van het aantal huishoudens in het verzorgingsgebied van CAIW geldt.

Gecreëerde welvaart en consumentensurplus onder veranderende aannamen						
			$\Delta P = 5\%$		$\Delta P = 10\%$	
			Price elasticity of demand		Price elasticity of demand	
			-0,1	-0,3	-0,1	-0,3
Welfare	$P = 180$	$MC = 40\% P$	56	169	117	351
Consumer surplus			898	893	1.791	1.773
Welfare	$P = 180$	$MC = 60\% P$	38	115	81	243
Consumer surplus			898	893	1.791	1.773

Tabel 25: Gecreëerde welvaart en consumentensurplus onder veranderende aannamen per jaar (x € mln).

781. In Tabel 25 is een overzicht gegeven van ramingen van welvaartseffecten en effecten op consumentensurplus onder verschillende aannamen met betrekking tot marginale kosten, prijselasticiteit en prijseffecten van regulering. Wanneer bijvoorbeeld wordt aangenomen dat het prijseffect van regulering 10 procent is, en de prijselasticiteit van de vraag -0,3 is terwijl de aanname met betrekking tot de marginale kosten gelijk blijft dan is het welvaartseffect van regulering gelijk aan ongeveer € 243 duizend en dan is het effect op het consumentensurplus ongeveer gelijk aan circa € 1,8 miljoen. Het college kiest er echter voor de effecten op basis van een behoudend scenario te toetsen.

782. Een ander prijseffect dat naar verwachting wordt veroorzaakt door de toegangsverplichting voor aanbieders van rtv-signalen tot het omroeptransmissieplatform van CAIW is dat lagere prijzen, meer keuzemogelijkheden en concurrentiedruk ontstaan op de markt voor omroepinhoud (dynamiek tussen programma-aanbieders en aanbieders van rtv-signalen). Het college heeft geen bevoegdheden met betrekking tot deze markt, maar de markt wordt beïnvloed door de verhoudingen op de in dit besluit geanalyseerde wholesale omroepmarkt vanwege het tweezijdige karakter van de omroepmarkt (zie 5.5.3). De door een aanbieder van rtv-signalen doorberekende kosten voor de doorgifte van rtv-signalen en de mogelijkheden om in een alternatief rtv-pakket van een alternatieve aanbieder van rtv-signalen te komen hebben een positieve invloed op de businessmodellen in de markt voor omroepinhoud.

783. Omdat verschillende aanbieders van rtv-signalen doorgifte zullen verkrijgen op het omroeptransmissieplatform van CAIW tegen transparante, non-discriminatoire voorwaarden verwacht het college dat voorkomen wordt dat onredelijk hoge en discriminatoire kosten aan aanbieders worden doorberekend aan óf de eindgebruiker óf programma-aanbieders. Deze positieve effecten laten zich in de huidige situatie niet eenvoudig kwantificeren. Een voorzichtige indicatie kan worden verkregen naar aanleiding van de geschillen over de doorgiftevergoeding waarover het college in het verleden heeft geoordeeld. Daarbij is in enkele gevallen het op dat moment door de kabelbedrijf gehanteerde doorgiftetarief (per kanaal) door de beoordeling van het college met 21% gedaald.²⁹⁰

784. Naast prijseffecten die in enige mate kwantificeerbaar zijn, ontstaat voor zowel eindgebruikers op de retail omroepmarkt als programma-aanbieders op de markt voor omroepinhoud meer keuze. Het college scheidt met het pakket aan verplichtingen de mogelijkheid dat diverse samenstellingen van pakketten van rtv-signalen kunnen worden doorgegeven via het omroeptransmissieplatform van CAIW

²⁹⁰ Zie geschil G.15.01 Canal+-Multikabel, 13 juli 2004.

aan eindgebruikers door verschillende aanbieders, waardoor kwalitatieve en kwantitatieve keuze in afname van rtv-signalen wordt vergroot op de retailmarkt.

14.4.2 Dynamische markteffecten

785. Naast de statische effecten zijn er ook dynamische effecten van regulering. Hierbij kan gedacht worden aan het effect van regulering op innovatie, investeringsprikkels, toenemende concurrentie en efficiëntie van aanbieders.

786. Regulering van de wholesale omroepmarkt kan leiden tot toetreding van alternatieve aanbieders op de retail omroepmarkt voor het aanbieden van pakketten van rtv-signalen naast het aanbod van het standaardpakket van CAIW en in plaats van pluspakketten en andere rtv-diensten van CAIW. Wanneer partijen toetreden tot de retail omroepmarkt en eindgebruikers overstappen naar deze aanbieders voor de levering van rtv-signalen dan zijn nog grotere welvaartseffecten en effecten op het consumentensurplus te verwachten dan reeds in paragraaf 14.4.1 gekwantificeerd zijn.

787. Wanneer toetreding van alternatieve aanbieders tot de retail omroepmarkt uitblijft kan er gedurende de reguleringsperiode een disciplinerende werking uitgaan van de dreiging van toetreding door alternatieve partijen, waardoor CAIW wordt beperkt in het doorvoeren van prijsstijgingen. Alternatieve aanbieders zullen immers bij een bepaald prijsniveau wel tot de markt toetreden. Tevens kan CAIW op gebied van de inhoud van aangeboden pakketten rtv-signalen (de markt voor omroepinhoud) gedisciplineerd worden door de dreiging van toetreding van aanbieders van alternatieve pakketten. Ook zonder daadwerkelijke toetreding, gaat er van een alternatieve aanbieder dus een zekere disciplinerende werking uit.

788. Toetreding van alternatieve aanbieders van rtv-signalen tot het omroeptransmissieplatform van CAIW zal ten eerste dienstenconcurrentie op het omroeptransmissieplatform van CAIW bewerkstelligen voor levering van digitale rtv-signalen. Het doorbreken van het concurrentievoordeel dat CAIW heeft in het aanbieden van digitale rtv-signalen, door de mogelijkheid analoge rtv-signalen via haar omroeptransmissieplatform te leveren, kan digitalisering bevorderen. Meer aanbieders die innovatieve rtv-diensten voor eindgebruikers ontwikkelen kan op zijn beurt weer leiden tot meer mogelijkheden op de bovenliggende markten voor omroepinhoud.

789. Een laatste dynamisch effect van de regulering is dat toetreding van alternatieve aanbieders van rtv-signalen ertoe kan leiden dat de onderhandelingsmacht van programma-aanbieders ten opzichte van CAIW toeneemt. Zij hebben krijgen immers alternatieve wijzen voor opname in rtv-pakketten die via het omroeptransmissieplatform van CAIW worden gedistribueerd. Hierdoor zouden de kosten voor omroepinhoud (de inkoop van programma's op de markt voor omroepinhoud) van CAIW kunnen stijgen. Dit zou een negatief effect kunnen hebben op de tarieven voor eindgebruikers wanneer CAIW deze stijging zou doorberekenen. Wanneer dit het gevolg is van toetreding van alternatieve aanbieders van rtv-signalen via het omroeptransmissieplatform van CAIW, dan is het aannemelijk dat CAIW deze als gevolg van toegenomen concurrentiedruk ten koste zal moeten laten gaan van haar marge.

14.5 Overige effecten

790. Tenslotte zijn er overige effecten van regulering. Hierbij kan gedacht worden aan (regulerings)zekerheid.

791. Het reguleren van de wholesalemarkt voor doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op een omroeptransmissieplatform, brengt reguleringszekerheid met zich mee voor alle marktpartijen. Het is moeilijk een kwantitatieve inschatting te maken van effecten van reguleringszekerheid. Wel is het mogelijk een kwalitatieve beschrijving te geven. Er wordt verwacht dat regulering slechts positieve effecten mee zal brengen omdat het partijen zekerheid geeft over de levering van doorgifte via het omroeptransmissieplatform van CAIW en dat hiervoor non-discriminatoire en transparante voorwaarden voor zullen gelden. Partijen kunnen hiervan profiteren bij het vaststellen van prijzen van alternatieve digitale rtv-pakketten op de retail omroepmarkt. Ook op deze retail omroepmarkt worden op deze manier stabielere prijzen gewaarborgd. Een stabielere marktomgeving stelt marktpartijen en investeerders in staat om beter afgewogen investeringsbeslissingen te nemen. Dit draagt bij aan een goed investeringsklimaat wat belangrijk is in een markt die zich kenmerkt door hoge investeringskosten.

14.6 Conclusie

792. De kosten en baten van regulering die gekwantificeerd zijn keren gedurende de gehele reguleringsperiode terug. De kans dat ook dynamische effecten zullen optreden neemt toe naar mate de reguleringsperiode verstrekt.

793. Op basis van de effectentoets concludeert het college dat:

- de reguleringskosten maximaal € 21.300 tot € 26.600 per jaar bedragen;
- het statisch markteffect op de retailmarkt voor levering van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform minstens leidt tot een toename van het consumentensurplus van circa € 898.000 per jaar en een toename van de welvaart van minstens € 38.000 per jaar in het meest voorzichtige scenario;
- de dynamische markteffecten en overige effecten van regulering positief zijn.

794. Het college houdt bij de kwantificering van verwachte statische effecten een voorzichtig scenario aan. De vergelijking van de reguleringskosten met de gekwantificeerde statische effecten is positief. Het college hecht daarnaast veel belang aan de verwachte positieve statische en dynamische effecten die passen bij de prioritaire doelstelling van het college, welke minder goed kwantificeerbaar zijn.

795. Op grond van het voorgaande concludeert het college dat de voordelen van de verplichtingen groter zijn dan de nadelen. In combinatie met de eerder beschreven geschiktheid en noodzakelijkheid van genoemde verplichtingen, concludeert het college dat de verplichtingen proportioneel zijn.

15 DICTUM

- i. Het college heeft voortvloeiend uit artikel 6a.4 van de Tw, op grond van artikel 6a.1, tweede lid, van de Telecommunicatiewet in overeenstemming met de beginselen van het algemene Europese mededingingsrecht de markt voor omroeptransmissiediensten onderzocht.
- ii. Het college heeft geconcludeerd dat de wholesalemarkt voor doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op een omroeptransmissieplatform in het verzorgingsgebied van CAIW de relevante wholesalemarkt is. Het college stelt vast dat deze markt voor ex-ante regulering in aanmerking komt.
- iii. Het college heeft op grond van artikel 6a.1 van de Tw onderzocht of deze markt daadwerkelijk concurrerend is en op grond van artikel 6a.2 van de Tw of op deze markt een onderneming actief is die beschikt over een AMM.
- iv. Het college concludeert dat de wholesalemarkt voor doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op een omroeptransmissieplatform (hierna: wholesale omroepmarkt) in het verzorgingsgebied van CAIW niet daadwerkelijk concurrerend is. Het college stelt vast dat CAIW op deze markt beschikt over een AMM.
- v. Het college acht de geldende wholesaleverplichtingen als opgelegd in het besluit ten aanzien van de markten voor de doorgifte en verzorging van omroeptransmissiediensten in het verzorgingsgebied van CAIW Kabelcomfort B.V. (OPTA/BO/2006/200534) van 17 maart 2006 niet langer passend. Deze verplichtingen worden op grond van artikel 6a.2, eerste lid, onder c, Tw ingetrokken waarbij als gevolg van de AMM waarover CAIW beschikt en de op de markt geconstateerde potentiële mededingingsbeperkende gedragingen, gelijktijdig op grond van artikel 6a.2, eerste lid, onder a Tw, de volgende wholesaleverplichtingen worden opgelegd.

Toegangsverplichting

- vi. CAIW dient op grond van artikel 6a.2 van de Tw juncto artikel 6a.6 van de Tw te voldoen aan redelijke verzoeken om doorgifte van rtv-signalen van aanbieders van rtv-signalen die door middel van de over het omroeptransmissieplatform CAIW geleverde omroeptransmissiediensten eindgebruikers willen bereiken. Deze verplichting houdt in dat CAIW:
 - a) Een aanbieder van rtv-signalen toegang te verlenen tot die netwerkelementen of faciliteiten die redelijkerwijs noodzakelijk zijn om de rtv-signalen van deze aanbieder aan eindgebruikers te kunnen doorgeven.
 - b) Een aanbieder van rtv-signalen die bijbehorende diensten en faciliteiten te bieden die redelijkerwijs noodzakelijk zijn of onlosmakelijk verbonden zijn aan de doorgifte van rtv-signalen. Het gaat hierbij in elk geval om de volgende diensten en faciliteiten:
 - toegang tot een voorwaardelijke toegangssysteem zoals bedoeld in artikel 8.5 van de Tw;

- toegang tot operationele ondersteuningssystemen of vergelijkbare softwaresystemen die nodig zijn om doorgifte van rtv-signalen te realiseren;
 - co-locatie of andere vormen van gedeeld gebruik van faciliteiten aanbiedt indien deze vormen van gedeeld gebruik voor de aanbieder van rtv-signalen redelijkerwijs noodzakelijk zijn om rtv-signalen aan eindgebruikers te kunnen leveren.
- d) verzoeken om doorgifte van rtv-signalen tijdig en adequaat in behandeling neemt en zo nodig met de toegangsverzoekende partij bespreekt. De reactie op een verzoek om toegang dient CAIW binnen een redelijke termijn aan de aanbieder van rtv-signalen kenbaar te maken;
- e) te goeder trouw onderhandelt met aanbieders van rtv-signalen die verzoeken om doorgifte van rtv-signalen. Deze nadere invulling voorziet (gedeeltelijk) in het oplossen van het mededingingsprobleem dat samenhangt met vertragingstactieken;
- f) doorgifte van rtv-signalen niet intrekt, tenzij voortgezette verlening van toegang redelijkerwijs niet van CAIW mag worden verlangd. CAIW dient een voornemen tot beëindiging van doorgifte vooraf, met een termijn van minimaal drie maanden voorafgaand aan de voorgenomen datum van intrekking, aan het college te melden waarbij CAIW aangeeft waarom voortgezette doorgifte redelijkerwijs niet langer van CAIW verlang mag worden.
- vii. Op grond van artikel 6a.6, derde lid, van de Tw verbindt het college aan de toegangsverplichting nadere voorwaarden betreffende billijkheid, redelijkheid en opportuniteit. CAIW dient:
- a) informatie die een aanbieder van rtv-signalen nodig heeft om een voldoende specifiek verzoek om doorgifte van rtv-signalen te kunnen doen, desgevraagd tijdig en volledig te verstrekken;
 - b) aan het realiseren van doorgifte van rtv-signalen geen onbillijke voorwaarden te verbinden;
 - c) geen beperkingen op te leggen zonder objectiveerbare redenen. Wanneer CAIW een naar haar oordeel niet-redelijk verzoek om doorgifte van rtv-signalen weigert dient CAIW dit gemotiveerd te doen, waarbij zij aangeeft op welke objectieve weigeringsgronden de afwijzing is gebaseerd. Bij het beoordelen van de vraag of sprake is van objectieve weigeringsgronden zal het college onder meer rekening houden met de volgende factoren:
 - de technische haalbaarheid van de gevraagde toegang;
 - de noodzaak om de integriteit van het netwerk te handhaven;
 - aantoonbare (structurele) capaciteitsschaarste. Aangezien het omroeptransmissieplatform van CAIW (voor een belangrijk deel) een gedeeld netwerk is, zal eerder sprake zijn van capaciteitsvraagstukken dan bij geschakelde netwerken.²⁹¹

²⁹¹ Hiermee wordt bedoeld dat alle diensten die via het kabelnetwerk worden aangeboden tot aan de aansluiting bij de eindgebruiker capaciteit van het netwerk onttrekken, ook al neemt een eindgebruiker een bepaalde dienst niet af.

- een verzoek om doorgifte van rtv-signalen mag geen onredelijk beslag op de beschikbare capaciteit leggen. Een verzoek om parallelle doorgifte van rtv-signalen die reeds door CAIW worden gedistribueerd zal, vanwege het inherent inefficiënte netwerkgebruik minder snel als redelijk worden beschouwd. Tegelijkertijd betekent dit dat CAIW in een dergelijk geval wanneer mogelijk faciliteiten moet bieden waardoor parallelle distributie vermeden kan worden;
 - de ontwikkeling van innovatieve diensten;
 - de lange termijn ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie. Een verzoek om doorgifte door aanbieders van rtv-signalen die zelf over een alternatieve infrastructuur of alternatieve infrastructuurelementen van derde partijen, met het rtv-aanbod van CAIW vergelijkbare rtv-diensten kunnen aanbieden, zal door het college, voor zover het verzoek om doorgifte van rtv-signalen betrekking heeft op doorgifte ten behoeve van deze vergelijkbare rtv-diensten, minder snel als redelijk worden beschouwd;
 - de vraag of doorgifte een onredelijk beslag legt op de beschikbare capaciteit;
 - de vraag of de gevraagde doorgifte nadelige effecten voor eindgebruikers sorteert;
- d) informatie die CAIW als gevolg van de doorgifte van rtv-signalen verkrijgt, niet voor andere doeleinden gebruiken dan de te verlenen toegang.
- e) doorgiftdiensten niet strategisch te ontwerpen, zodanig dat toegang aanbieders van rtv-signalen nodeloos wordt bemoeilijkt.
- f) doorgifte van rtv-signalen niet onnodig te bundelen zodat aanbieders van rtv-signalen worden gedwongen meer af te nemen dan zij wensen.
- g) een minimum kwaliteit te garanderen aan de hand van serviceniveaus voor de doorgifte van rtv-signalen. Dit betekent dat CAIW kwaliteitsparameters dient te hanteren voor de wholesalediensten, een resultaatsverplichting voor de minimum serviceniveaus en een hieraan gekoppeld boetebeding in geval van niet-nakoming van de gestelde kwaliteitsniveaus.
- h) redelijke contractuele bepalingen te hanteren. Hieronder vallen in elk geval betalingsvoorwaarden, met inbegrip van facturerings- en betalingsprocedures, een transparante wijzigingsprocedure voor wholesalediensten, bepalingen inzake contractherzieningen, beëindiging van een overeenkomst en opschorting van diensten, een vorm van contractuele aansprakelijkheid indien CAIW tekortschiet in de nakoming van een of meer verplichtingen, een geschilbeslechtsingsprocedure met adequate reactietermijnen zonder inbreuk te maken op de rechten van aanbieders van rtv-signalen om gebruik te maken van de mogelijkheid om een geschil bij het college in te dienen.

Non-discriminatieverplichting

- viii. CAIW dient op grond van artikel 6a.2 van de Tw juncto artikel 6a.8 van de Tw de onder i. genoemde vormen van toegang onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te verlenen. Deze verplichting houdt tevens in dat CAIW ten opzichte van derden gelijke voorwaarden toepast als die welke onder gelijke omstandigheden gelden voor haarzelf, haar dochterondernemingen of haar partnerondernemingen.
- ix. Het college legt CAIW in het kader van de non-discrimatieverplichting de volgende gedragsregels op:
- a) selectieve prijsonderbieding is in beginsel verboden: doorgifte mogen niet tegen gedifferentieerde voorwaarden aan aanbieders van rtv-signalen met eenzelfde of vergelijkbaar vraagprofiel worden geleverd.
 - b) getrouwheidskortingen zijn verboden. Dit betekent bijvoorbeeld dat tariefdifferentiatie waarbij in de tariefstructuur een mechanisme is ingebouwd op grond waarvan een aanbieder van rtv-signalen minder snel geneigd is om over te stappen naar een andere aanbieder, niet is toegestaan. Ook tariefdifferentiatie waarbij bestaande aanbieders van rtv-signalen worden bevoordeeld ten opzichte van potentiële aanbieders van rtv-signalen is niet toegestaan.
 - c) tariefdifferentiatie op basis van het vraagprofiel is slechts toegestaan mits voldaan wordt aan de volgende voorwaarden. 1) de differentiatie moet gebaseerd zijn op objectieve criteria, 2) logisch en consistent zijn opgebouwd en 3) niet gericht zijn op het bevoordelen van specifieke aanbieders van rtv-signalen, maar op een voldoende grote groep aanbieders van rtv-signalen.
 - d) tariefdifferentiatie op basis van geografische omstandigheden is slechts toegestaan mits voldaan wordt aan de volgende voorwaarden: 1) de differentiatie gebaseerd is op objectieve criteria, 2) logisch en consistent zijn opgebouwd en 3) niet gericht zijn op het bevoordelen van specifieke aanbieders van rtv-signalen, maar op een voldoende grote groep aanbieders van rtv-signalen.
 - e) tariefdifferentiatie is niet toegestaan voor zover dit in feite betekent dat CAIW haar eigen retailbedrijf een lager doorgiftetarief in rekening brengt dan zij andere aanbieders van rtv-signalen in rekening brengt.

Transparantieverplichting

- x. CAIW dient op grond van artikel 6a.2 van de Tw juncto artikel 6a.9, eerste lid, van de Tw binnen vijftien dagen na ontvangst van een verzoek daartoe die informatie bekend te maken die noodzakelijk is om de verzochte toegang te realiseren, respectievelijk om een onderbouwd verzoek om toegang te kunnen doen. Deze informatie behelst onder meer tarieven en andere voorwaarden, zoals leveringstijden en technische specificaties.



Inwerkingtreding

De datum van inwerkingtreding van dit besluit is 1 januari 2009.

Openbare versie

ANNEXEN

Annex 1 Productaanbod en dekking omroeptransmissieplatforms

A.1 Inleiding

796. Als achtergrondinformatie bij dit besluit geeft deze annex een uitgebreid overzicht van het rtv-aanbod in Nederland. Achtereenvolgens geven de volgende paragrafen overzichten van het huidige productaanbod van rtv-pakketten per aanbieder van rtv-signalen inclusief tarieven (bij gebruik op 1, 2 en 3 tv-toestellen), een vergelijking van de doorgegeven programmakanalen per aanbieder, het aanbod aan extra functionaliteiten per aanbieder en een overzicht van de (geografische) dekkingsgebieden van de verschillende omroeptransmissieplatforms.

A.2 Retail productaanbod aanbieder rtv-signalen

797. Tabel 26 geeft een overzicht van het aangeboden standaardpakket, uitgebreide combinatiepakketten en plus/themapakketten en de opgenomen programmakanalen per aanbieder (juli 2008), met daarbij de kosten per maand voor het pakket bij gebruik op 1, 2 of 3 televisietoestellen.

Aanbieder	Kenmerken van het aanbod	1 TV	2 TV's	3 TV's
Ziggo	Analoog standaardpakket, 30 TV zenders.	€ 15,90	€ 15,90	€ 15,90
	Digitaal standaardpakket 60 TV zenders zonder meerkosten, startpakket smartcard+decoder € 39,95 of € 14,95 en decoder (Irdeto) zelf aanschaffen. Bovenop digitaal keuze uit 5 themapakketten:	€ 15,90	€ 15,90	€ 15,90
	- Kids, 9 extra zenders			
	- Kennis en nieuws, 17 zenders			
	- Film en entertainment, 8 zenders			
	- Sport, 6 zenders			
- Muziek, 10 zenders	€ 19,85	€ 23,80	€ 27,75	
Een themapakket naar keuze kost € 3,95.	€ 22,85	€ 29,80	€ 36,75	
Twee themapakketten naar keuze kost € 6,95.	€ 25,85	€ 35,80	€ 45,75	
Alle 5 themapakketten kost € 9,95, inclusief nog eens 18 extra zenders (Totaal Digitaal).				
EredivisieLiveVoetbal voor € 9,95 extra per maand.				
Themapakketten Hindi, Gay.				
HDTV pakket, verplicht installatiepakket met decoder voor € 328,95, 3 TV zenders, € 3,95 extra per maand voor 3 extra HD zenders				
UPC	Analoog standaardpakket. 30 TV zenders.	€ 16,37	€ 16,37	€ 16,37
	Digitaal (mediabox in bruikleen)			
	- Starter € 4 per maand. 50 TV zenders. Uitzending gemist. VOD	€ 20,37	€ 24,37	
	- Royaal € 9 per maand. 90 TV zenders, uitgebreide uitzending gemist. VOD.	€ 25,37	€ 34,37	
	- Starter met DVR € 9 per maand. Als starter met DVR.	€ 25,37	€ 34,37	
	- Royaal met DVR € 13 per maand. Als Royaal met DVR.	€ 29,37	€ 42,37	
	- Starter HD € 13 per maand. Als Starter met 3 HD zenders.	€ 29,37	€ 42,37	
	- Royaal HD € 18 per maand. Als Royaal met 3 HD zenders.	€ 34,37	€ 52,37	
	- Starter HD met DVR € 18 per maand. Als Starter HD, met DVR.	€ 34,37	€ 52,37	
	- Royaal HD met DVR € 22 per maand. Als Royaal HD, met DVR.	€ 38,37	€ 60,37	
	- Familie € 34,99 per maand. DVR, 90 zenders, Sport1 en Film1, EredivisieLiveVoetbal, Baby TV, VOD, uitgebreide uitzending gemist.	€ 51,36	€ 86,35	
- Totaal € 44,90 per maand. Als Familie maar dan met porno.				
Losse digitale themapakketten (bovenop minimaal digitaal standaard) zijn Aziatisch, Turks, Arabisch, Porno, Gay etc.	€ 61,27	€ 106,17		
DELTA	Standaardpakket analoog. 35 TV en 40 radiozenders.	€ 15,95	€ 15,95	€ 15,95
	Digitaal zonder meerkosten, 58 TV zenders. Startpakket € 14,95 per smartcard + € 99,- decoder of zelf decoder aanschaffen. Actie: decoder gratis bij triple play bundel.	€ 15,95	€ 15,95	€ 15,95
	Pluspakket digitaal: 28 extra TV zenders voor € 7,95 per maand	€ 23,90	€ 31,85	€ 38,80
	Extra pakketten Indonesisch of Turks voor € 9,95 per maand			

Aanbieder	Kenmerken van het aanbod	1 TV	2 TV's	3 TV's
	Film1 € 14,95, Sport 1 € 12,95, samen € 21,95. EredivisieLiveVoetbal € 9,95. HDTV pakket vanaf herfst 2008.			
CAIW	(Deel van het) standaardpakket analoog, 24 tv-zenders. Standaardpakket digitaal (eigen aanschaf decoder per tv, smartcard eenmalig € 19,95), 60 tv-zenders en 70 radiozenders. ²⁹² - Taste: Regionale zenders en lifestyle zenders, € 1,95 per maand. - Enjoy: Buitenlandse kanalen, € 4,95 per maand. - Delight documentaires, films en amusementsprogramma's, lifestyle en wetenschap. € 6,95 per maand. - Complete, alle bovenstaande € 11,85 per maand. Daarnaast nog Select pakketten, o.m. HD 4 zenders (eigen HD decoder nodig), Film1/Sport1, en anderen.	€ 14,95 € 14,95 € 16,90 € 19,90 € 21,90 € 25,80	€ 14,95 € 14,95 € 18,85 € 24,85 € 28,85 € 36,75	€ 14,95 € 14,95 € 20,80 € 29,80 € 35,80 € 47,70
KPN Digitenne	23 TV zenders en 19 radiozenders (tot 3 smartcards). 1 ^e decoder gratis. 2 ^e en 3 ^e decoder te huur voor € 3,- per maand. Entreekosten € 19,95. (Bij aanschaf eigen 2 ^e en 3 ^e dVB-T decoders, geen € 3,- huur per maand). Uit te breiden met EredivisieLiveVoetbal voor € 6,- extra (vanaf 1 okt 2008 € 10,- extra). Op andere momenten zitten hier de extra kanalen AT5, NostalgieNet en Planet Voetbal.	€ 6,95 € 6,95 € 12,95	€ 9,95 € 6,95 € 15,95	€ 12,95 € 6,95 € 18,95
KPN Interactieve TV	Alleen in combinatie met internet of internet+bellen. 53 TV zenders, maximaal op 1 tv, startpakket met decoder verplicht voor € 99,95 (DVR). Programma gemist (Ned 1,2,3 en SBS) tot 10 dagen na uitzending. VOD. Combinatie van Interactieve TV en Digitenne voor overige tv's, waarbij Digitenne decoders gehuurd worden à € 3,- per maand. Planet Plus: € 7,50 per maand, 38 TV zenders. Planet Plus in combinatie met Digitenne decoders voor 2 ^e en 3 ^e tv. Losse pakketten EredivisieLiveVoetbal: € 9,95 per maand, Gay pakket € 9,95 per maand.	€ 9,95 € 9,95 € 17,45 € 17,45	€ 12,95 € 12,95 € 20,45	€ 15,95 € 15,95 € 23,45
Tele2 TV	Alleen in combinatie met internet of internet+bellen. ²⁹³ Tele2 TV: 41 TV zenders, 36 radio zenders. Incl. VOD, Uitzending gemist. € 34,95 incl. 20Mb/s internet. Tele2 TV Gold: als boven. € 39,95 incl. 20Mb/s internet+bellen. Tele2 TV Gold EredivisieLiveVoetbal: als boven, incl. Eredivisie. € 54,90 incl. 20Mb/s internet+bellen.	€ 12,50 € 27,45		
Tele2 via Digitenne	Wederkoop van KPN Digitenne. 23 TV zenders en 19 radiozenders. Eenmalige kosten voor decoder (verplicht) € 79,95. Extra pakket: EredivisieLiveVoetbal € 9,95. Op andere momenten zitten hier de extra kanalen AT5, NostalgieNet en Planet Voetbal.	€ 9,95 € 19,90	€ 19,90 € 29,85	€ 29,85 € 39,80
CanalDigitaal	Satelliet en schotel benodigd, kosten vanaf ongeveer € 250,-. Hiermee zijn alle (internationale) "free to air" zenders zonder smartcard te ontvangen, ook regionale publieke kanalen (duo Inb ontvanger nodig). 92 zenders (aangegeven op website). Om Ned1,2,3 gratis te ontvangen is een smartcard van CanalDigitaal nodig, eenmalige registratiekosten € 29,95. Daarnaast volgende pakketten, tussen de € 3,95 en € 13,90 activatiekosten afhankelijk van het pakket: SetTop Box pakket: € 4,99 per maand, minumpakket met NL publiek en commerciële zenders. Wordt één keer per jaar gefactureerd (€ 59,95). 8 extra zenders, incl. vrij toegankelijke. Basispakket: € 9,50 per maand, 16 extra zenders incl. Settopbox. Familiepakket: € 13,50 per maand, 15 extra zenders incl. Basis. Entertainmentpakket: € 23,95 per maand, 9 extra zenders incl. Familie.	€ 4,99 € 9,50 € 13,50 € 23,95	€ 9,98	€ 11,50 ²⁹⁴

²⁹² Op website onduidelijk of volle tarieven voor 2^e en 3^e smartcards gelden.

²⁹³ Juli 2008 staat op de website geen mogelijkheid meer aangegeven voor afname op 2^e toestel.

²⁹⁴ Bij gebruik van drie maal het Settopbox pakket, is het goedkoper om op het eerste toestel het Basispakket te nemen, waarmee extra smartcards voor het Settopbox pakket additioneel € 1,- kosten. Voor de overige pakketten gelden diverse kortingen op combinaties voor 2^e en 3^e smartcards.

Aanbieder	Kenmerken van het aanbod	1 TV	2 TV's	3 TV's
	Combipakket: € 32, 50 per maand, Film1,Sport1, Basispakket en 2 extra zenders. Toppakket: € 42,50 per maand. Losse themapakketten: Man-X pakket € 7,95 per maand. Themapakket: € 4,95 per maand. HDTV € 9,95. Film1/Sport1 Pakket: € 19,95 per maand EredivisieLiveVoetbal (prijs nog te bepalen). Recreatiepakket: € 9,99 per maand (6 maanden per jaar)	€ 32,50 € 42,50		
OnsNetEindhoven (Hertzinger is de wholesale rtv-pakketaanbieder)	Standaardabonnement analoog TV, 54 TV en 37 radio zenders. ²⁹⁵ Voor digitale tv (vanaf september 2008) is een (proprietary) Digibox nodig, eenmalig € 149,- per decoder. Digitaal Basis, 50 TV zenders, 29 anders dan analoge standaardpakket, € 7,50 extra per maand. Digitaal Extra (vanaf oktober 2008), 21 extra zenders, bovenop Basis € 3,95 per maand. HDTV publieke kanalen gratis. EredivisieLiveVoetbal, in onderhandeling.	€ 13,95 € 21,45 € 25,40	€ 13,95	€13,95 ²⁹⁶

 Tabel 26: Retail productaanbod rtv-pakketten per aanbieder.²⁹⁷

A.3 Doorgegeven programmakanalen in het standaardpakket

798. Onderstaande tabel geeft weer welke aanbieders welke programmakanalen in hun (analoge en digitale) standaardpakket of goedkoopste uitgebreide combinatiepakket doorgeven. Hieruit blijkt dat er grote overeenkomsten zijn in de eerste circa twintig tot dertig zenders in elk standaardpakket. Daarnaast wordt een zeer groot aantal zenders dat bij de ene aanbieder in een digitale pakket wordt doorgegeven, bij een andere aanbieder in een plus- of themapakket aangeboden.

Vergelijking programmakanalen standaardpakket en goedkoopste uitgebreide combinatiepakket	UPC analoog (Amsterdam)	UPC digitaal Starter	Ziggo analoog (Utrecht)	Ziggo Z1 digitaal	DELTA analoog	DELTA digitaal standaard	CAIW analoog	CAIW digitaal standaard	KPN Digtente	Tele2 Digtente	KPN Interactieve TV	Tele2 Vision	CanalDigitaal SetTopBox pakket	OnsnetEindhoven analoog
Nederland 1	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Nederland 2	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Nederland 3	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
RTL 4	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
RTL 5	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
SBS 6	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
RTL 7 / RTL Z	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
RTL 8	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Veronica / Jetix	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
NET5	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
VRT ÉÉN	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
VRT KetNet / Canvas	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
TMF	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
MTV	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Nickelodeon / Comedy Central	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Discovery Channel	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
National Geographic Channel / CNBC	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Animal Planet	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

²⁹⁵ Hoewel voorheen bij de diverse OnsNet projecten een vastrecht of minimale internetaansluiting als voorwaarde goldt om rtv af te nemen, staat juli 2008 op de website dat rtv los kan worden afgenomen.

²⁹⁶ Op website onduidelijk of voor 2^e en 3^e smartcards volle tarief geldt.

²⁹⁷ Bron: websites van aanbieders, juli 2008.

CNN	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Eurosport 1	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
BBC 1	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
BBC 2	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
BBC World		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
BBC Prime									x	x	x	x	x	x	x	x
Euronews	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Duitsland 1 (ARD)	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Duitsland 2 (ZDF)	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
TV5MONDE	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
France2				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
RAI UNO		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Arte	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
WDR				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Regionaal publieke omroep	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Alle regionale omroepen		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Etalage / Info / Servicekanalen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Lokaal publieke omroep	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
TVE International		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
TRT International				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Cartoon Network/Turner Classic Movies		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Goed TV		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
NOS Journaal 24		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Politiek 24		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
NDR Fernsehen																
RTL Television Deutschland				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ERT Sat			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Euro D																
Pro 7																
SWR Fernsehen				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Phoenix CNE																
Eurostar																
TV Polonia																
Al Jazeera (arabisch)				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Bloomberg																
Zone Reality			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Holland Doc																
3voor12 ON STAGE																
3voor12 CENTRAL																
101 TV																
SUUS																
SLAM! TV																
Family 7																
/ Geloven																
Dier en natuur																
Omega TV																
Sterren.nl																
Opvoeden doe je zo!																
HilversumBest																
FAN TV																
Xite			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Sky News			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Eurosport 2																
History Channel			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
13th STREET			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Extreme Sports Channel			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Travel Channel																
Fashion TV																
Motors TV																
Discovery Civilisation																
Discovery Science																
Discovery Travel & Living																
TW 1																
The Poker Channel			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
RTBC La Une																
RTBF Sat																
ATV Avrupa																
Saman yolu TV Avrupa																
Haber TURK																
FOX TURK																
RTM1																
N-TV International																
Salto 1			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Salto 2			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Zone Club																
Humor TV																
Weerkanaal																
Nederland-e																
Cultura																
Mezzo																

TV Oranje											x				
Het Gesprek		x	x								x	x			
Tweede Kamer TV											x	x			
ETV (educatief)											x				
BVN															
AT 5	x	x		x									x		
RNN7					x										
Playboy TV			x				x						x		
Private Spice									x	x					
Hustler TV													x		
XXL														x	x

Tabel 27: Doorgegeven programmakanalen in analoge en digitale rtv-pakketten.²⁹⁸

A.4 Digitaal aanbod extra functionaliteiten per rtv-aanbieder

799. Het onderstaande schema geeft een overzicht van de mogelijkheden die volgens de Expertgroep digitale TV de verschillende aanbieders van digitale rtv-signalen bieden naast een digitaal standaard of uitgebreid combinatiepakket in het tweede kwartaal van 2008.

Nederlandse themakanalen aanbod						
	Ziggo	UPC	KPN Digtienne	KPN Interactief	CanalDigitaal	Tele2
Themakanalen NPO	√	√		√	√	
Regionale omroepen	√	√ (deels)	√ (deels)	√	√	√
Film1/Sport1 (abonnement)	√	√			√	√
Tele2 Voetbal (abonnement)	√	√	√	√	√	√
Functionaliteit en aanbod						
	Ziggo	UPC	KPN Digtienne	KPN Interactief	CanalDigitaal	Tele2
HD TV	√	√			√	
Programma gemist						
• NPO		√		√		√
• RTL						
• SBS						
Video on Demand	√	√		√	n	√
Interactiviteit		√				√
√ = al in aanbod n = in planning						
Functionaliteiten van uitstaande settop boxen						
	alleen zappen	VOD/Programma op verzoek	interactief	PVR	HD	
Ziggo	88,4%			5,9%	5,7%	
KPN Digtienne	95,5%			4,5%		
KPN Interactief		100%	100%	100%		
Tele2		100%	100%			
CAIW	98,5%			1,5%		
De hier gepresenteerde gegevens zijn gebaseerd op de opgaven van de betreffende partijen.						

²⁹⁸ Bron: websites van de verschillende aanbieders in juli 2008. Via CanalDigitaal is nog een aanzienlijk aantal extra buitenlandse kanalen vrij toegankelijk te ontvangen dan hier weergegeven.

Figuur 13: Aanbod van themakanalen en extra functionaliteiten. Bron: Expertgroep digitale televisie, Monitor Digitale TV, Q1 2008, 28 mei 2008.

A.5 (Geografische) dekkingsgebieden van de aanbieders van rtv-signalen

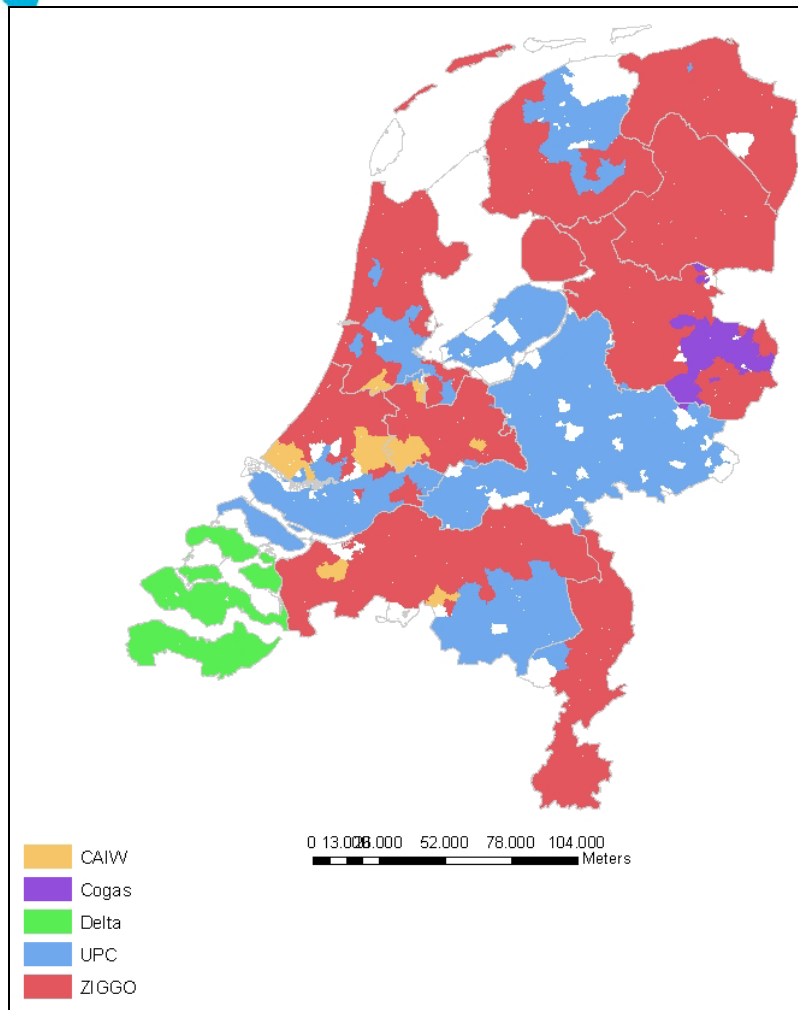
800. De (geografische) dekking van de verschillende omroeptransmissieplatforms in Nederland verschilt. Hieronder wordt voor de kabelnetwerken, satelliet, digitale ether (DVB-T), DSL-IPTV en glasvezel aangegeven wat de huidige dekkingsgebieden zijn.

Dekking van de kabelnetwerken

801. In geheel Nederland zijn nagenoeg alle huishoudens voorzien van een fysieke kabelaansluiting: tussen 95% en 100%. Het totale aantal fysieke aansluitingen van de grootste vijf kabelmaatschappijen (Ziggo, UPC, DELTA, CAIW en Cogas) bedroeg eind 2007 totaal 7.078.000 aansluitingen. De overige kleine kabelmaatschappijen en –stichtingen in Nederland hebben daarnaast nog ruim 200.000 fysieke aansluitingen. Deze cijfers tellen gezamenlijk op tot meer dan het aantal huishoudens volgens het CBS eind 2007: 7.190.543. Dit komt omdat de kabelaansluitingen ook kabelaansluitingen in hotels, op campings en in andere niet-huishouden locaties, alsmede mogelijk in locaties die nog niet of niet langer bewoond zijn (nieuwbouw en leegstaande of sloopgebouwen). Het is algemeen bekend dat er nog steeds huishoudens in buitengebieden zijn, waar geen kabelaansluiting is. Om die reden gaat het college uit van een zeer hoge kabeldekking, maar minder dan 100%.²⁹⁹

802. Per gebied is steeds één kabelinfrastructuur aanwezig. De grootste vijf kabelmaatschappijen zijn op volgorde van grootte Ziggo, UPC, DELTA, CAIW en Cogas. Hun respectievelijke geografische verzorgingsgebieden zijn aangegeven in Figuur 14.

²⁹⁹ Bron: SMM, vragenlijst aan kleine kabelbedrijven, www.cbs.nl.



Figuur 14: Overzicht kabelverzorgingsgebieden grootste 5 kabelmaatschappijen.³⁰⁰

Dekking van satelliet

803. CanalDigitaal heeft via het SES-Astra satellietnetwerk in principe nationale dekking. Een voorwaarde voor satellietontvangst is dat men een schotelantenne direct op de satelliet kan richten. Volgens de NMa was in 2003 bij 30-40% van de huishoudens ontvangst van satelliet signalen niet mogelijk door obstakels in de bebouwde omgeving.³⁰¹

804. Bewoners mogen zelf een schotelantenne van beperkte grootte plaatsen om satelliet signalen te ontvangen. Voor het plaatsen van een schotelantenne is op grond van de Woningwet sinds 2003 geen bouwvergunning nodig, mits deze niet aan de voorgevel wordt geplaatst of hoger wordt geplaatst dan enkele meters. Voor het plaatsen van een schotelantenne aan de voorgevel of hoger is een lichte bouwvergunning nodig.³⁰² Het komt echter voor dat bijvoorbeeld woningcorporaties bewoners van huurwoningen actief ontmoedigen een satelliet schotel te plaatsen, geen toestemming voor een vergunning verlenen of trachten schotels te verbieden. In sommige gevallen wordt in plaats daarvan

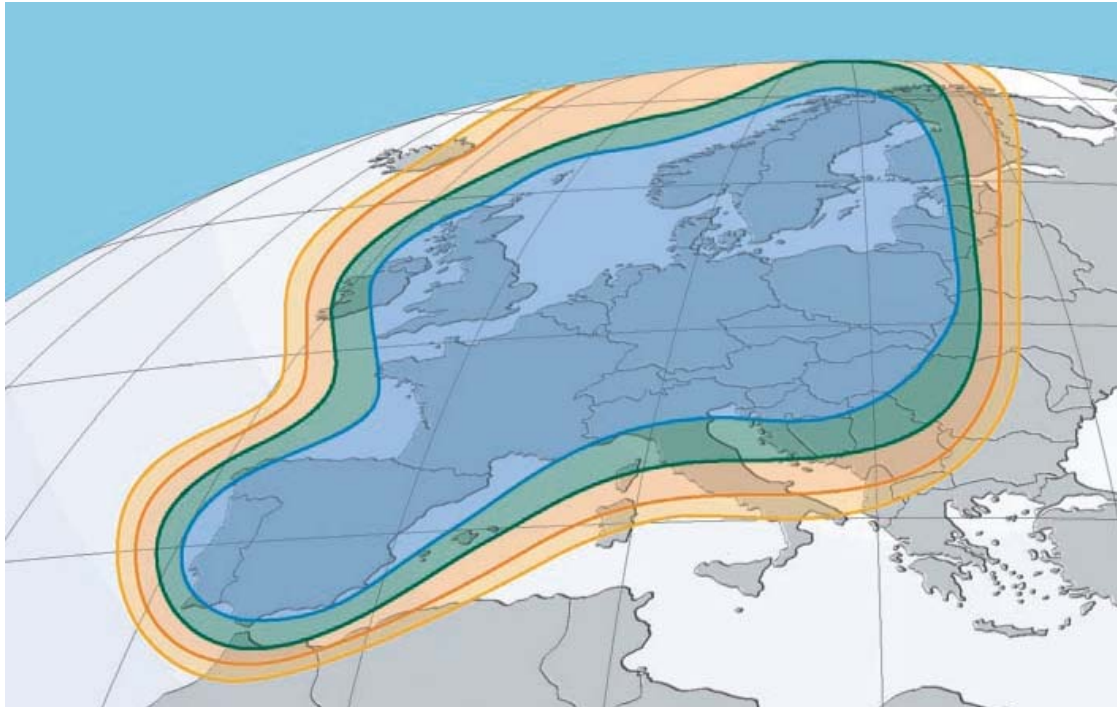
³⁰⁰ Bron: postcodeoverzichten van de desbetreffende kabelbedrijven.

³⁰¹ Besluit Liberty-Casema NMa, randnummer 85.

³⁰² Voorlichtingsfolder Ministerie van VROM, [http://www.vrom.nl/docs/wonen/folder_\(schotel\)antennes.doc](http://www.vrom.nl/docs/wonen/folder_(schotel)antennes.doc).

één gemeenschappelijke schotelantenne op een flatgebouw geplaatst, maar in andere gevallen worden bewoners (financieel) gestimuleerd zich bij de kabel aan te melden.³⁰³

805. De dekking van de rtv-signalen van CanalDigitaal is aanzienlijk groter dan Nederland. De rtv-signalen uitgezonden via de meest gebruikte satelliet zijn in heel West Europa te ontvangen (zie Figuur 15). CanalDigitaal verkoopt vanwege auteursrechten geen abonnementen buiten Nederland.



Figuur 15: Voorbeeld van dekking gebied SES-Astra satelliet 19.2 Oost.³⁰⁴

³⁰³ Stadsdeel Bos en Lommer, *Maatregelen tegen schotelantennes*, 14 april 2008.

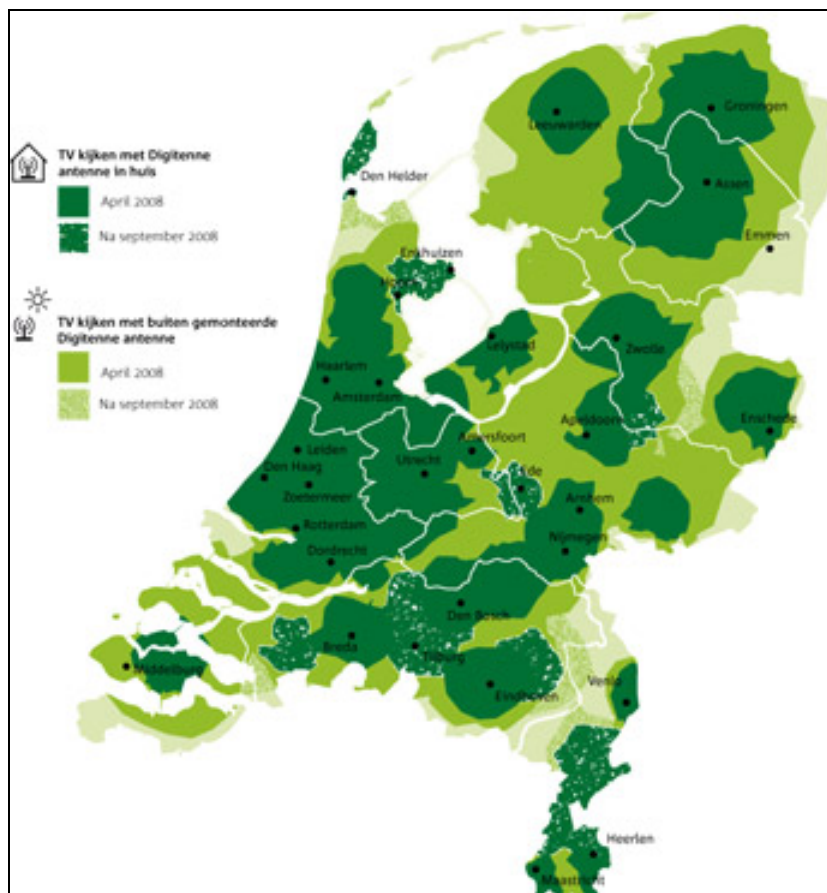
http://www.bosenlommer.amsterdam.nl/actueel/bos_en_lommer_in_de/5_januari-

³⁰⁴ De dekking varieert afhankelijk van de grootte van de schotelantenne en de soort en polarisatie van de ontvanger. Bron: www.SES-astra.com.

Dekking van DVB-T

806. De dekking van Digitenne is met name in 2007 uitgebreid tot een nagenoeg landelijk dekkend netwerk van antennezendpunten wanneer gebruik wordt gemaakt van een buitenantenne voor ontvangst. Met de bijgeleverde binnenantenne heeft Digitenne een dekking van circa 75% van alle huishoudens (zie ook Figuur 16).³⁰⁵

807. De dekking van Digitenne buiten Nederland is, vergeleken met satelliet, aanzienlijk minder zijn door de beperkte ontvangstgebieden van elke zendmast en zal zich beperken tot smalle grensstreken.



Figuur 16: Dekking Digitenne met binnenantenne en (zelf te plaatsen) buitenantenne. Bron: KPN.³⁰⁶

Dekking van DSL-IPTV

808. IPTV kan via ADSL2+ op dit moment door zowel Tele2 als KPN met huidige technologie worden geleverd tot op een afstand van circa 2,5 kilometer van een wijkcentrale (MDF-locatie) in het telefonienetwerk van KPN.³⁰⁷ KPN biedt nagenoeg landelijk ADSL2+ aan vanuit alle MDF-locaties en

³⁰⁵ KPN, *Annual report and Form 20-F 2007*, blz. 25 www.kpn.com.

³⁰⁶ www.kpn.com.

³⁰⁷ De benodigde bandbreedte voor een RTV-kanaal in Mbit/s wordt bepaald door de combinatie van de kwaliteit en de gebruikte compressiemethode (op dit moment nog veelal MPEG2). De beschikbare bandbreedte op de verbinding in Mbit/s

kan daarmee circa 60% dekking van huishoudens realiseren voor DSL-IPTV (dit is het aantal huishoudens op minder dan 2,5 kilometer afstand van een MDF-locatie).

809. Tele2 heeft eigen infrastructuur naar en apparatuur in minder MDF-locaties dan KPN. Tele2's dekking van ADSL2+ is circa [VERTROUWELIJK] van de huishoudens. Tele2 heeft naar verhouding vooral co-locaties in dichtbevolkte gebieden waar de afstanden naar huishoudens korter dan gemiddeld zijn. Hierdoor kan Tele2 naar schatting van het college DSL-IPTV bieden aan circa 45-55% van de huishoudens (dit is het aantal huishoudens binnen 2,5 kilometer van de MDF-locaties waar Tele2 een co-locatie heeft).

810. Van DSL-IPTV over is geen praktisch overzicht van dekking beschikbaar, omdat precieze afstanden tot MDF-locaties variëren op huishoude niveau. Wel geeft onderstaande figuur de MDF-locaties en –gebieden weer vanuit waar Tele2 DSL-IPTV kan leveren.

[FIGUUR 17 IS VERTROUWELIJK]

Figuur 17: Geografische dekking Tele2 op basis van co-locatie op MDF-locaties van KPN.

811. Wanneer in verband met KPN's netwerkmigratie All-IP (zie paragraaf 5.5.7) de meeste MDF-locaties komen te vervallen, blijven met huidige afspraken [VERTROUWELIJK] MDF-locaties in werking, waarop [VERTROUWELIJK]. Zonder andere infrastructuurinvesteringen of migraties naar mogelijke nieuwe wholesaletoevangsdiensten van KPN, [VERTROUWELIJK].

[FIGUUR 18 IS VERTROUWELIJK]

Figuur 18: Maximale geografische dekking Tele2 op basis van co-locatie na uitvoering All-IP.

Dekking van glasvezelnetwerken

812. Uit onderzoek van Telecompaper van 2008 blijkt dat circa 175.000 huishoudens in Nederland direct zijn aangesloten op glasvezel voor telecommunicatiedoeleinden.³⁰⁸ Hiervan waren begin 2008 circa 70.000 aansluitingen geactiveerd. In diverse gemeenten bestaan projecten of plannen voor de aanleg van glasvezel. Gerealiseerde FttH-projecten begin 2008 zijn in Figuur 19 aangegeven.

[FIGUUR 19 IS VERTROUWELIJK]

Figuur 19: Geografisch overzicht Fiber to the Home netwerken.³⁰⁹

wordt bepaald door de combinatie van de afstand van een locatie tot de wijkcentrale en de gebruikte DSL-modulatietechniek (op dit moment nog veelal ADSL2+).

³⁰⁸ Dit omvat zowel Fiber to the Home als Fiber to the Building (FttB).

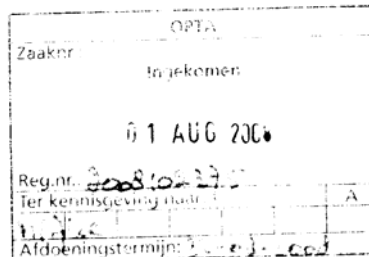
³⁰⁹ Telecompaper, *Fiber-to-the-home (FttH) in The Netherlands*, mei 2008.

Annex 2 Reactie NMa

Nederlandse Mededingingsautoriteit

NMa

Aan
Het college van OPTA
T.a.v. de heer mr. C. A. Fonteyn
Postbus 90240
2509 LK Den Haag



per post per fax

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
		6356/4.778	

Onderwerp
Zaak 6356 - Advies marktanalysebesluit Omroep

Geachte heer Fonteyn,

Het college van de Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: OPTA) heeft mij op 28 juli 2008 het ontwerpbesluit inzake de wholesalemarkt voor omroep gestuurd. OPTA bakent in het genoemde marktanalysebesluit de volgende relevante markten af:

- De retailmarkt voor het leveren van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform in een specifiek kabelverzorgingsgebied.
- De wholesalemarkt voor doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op een omroeptransmissieplatform in een specifiek kabelverzorgingsgebied.

Op grond van het samenwerkingsprotocol tussen OPTA en NMa consulteert OPTA in het kader van haar marktanalyses de NMa over de marktafbakening en de vraag of een marktpartij aanmerkelijke marktmacht (AMM) heeft. In het vervolg op het contact op de werkvloer treft u hierbij mijn advies aan.

Advies

De NMa deelt de conclusies van OPTA ten aanzien van afbakening en de dominantiebepaling op de markten voor omroep, met inachtneming van het onderstaande.

Postbus 16326

2500 BH Den Haag

Wijnhaven 24

2511 CA Den Haag

Muzenstraat 81

2511 WB Den Haag

T: [070] 330 33 30

F: [070] 330 33 70

E-mail: info@nmanet.nlWebsite: www.nmanet.nl

NMa

Bij de vaststelling van de AMM-positie van de kabelexploitanten in hun verzorgingsgebied op de retail- en wholesalemarkten baseert OPTA zich onder meer op een hoog, maar dalend marktaandeel op de retailmarkten. De NMa deelt de conclusies van OPTA dat sprake is van een AMM positie op de retail- en wholesalemarkten van de kabelexploitanten Ziggo, UPC, Delta en CAIW in hun respectievelijke verzorgingsgebieden voor de komende reguleringsperiode. De NMa merkt daarbij op dat het dalende marktaandeel van de kabelexploitanten op de retailmarkten in de toekomst aanleiding zou kunnen geven om de dominante positie van de kabelexploitanten opnieuw te onderzoeken.

Indien er nog vragen zijn over deze brief kan contact worden opgenomen met mevrouw drs. A.C. Hoyng (070-330 3537).

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "R.J.P. Jansen".

R.J.P. Jansen

Lid van de Raad van Bestuur



OPTA - de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit - zorgt voor vertrouwen in de communicatiesector in het belang van de consument. Elke drie jaar voert OPTA marktanalyses uit, die de basis vormen voor de verplichtingen die worden opgelegd aan partijen met een aanmerkelijke marktmacht. De marktanalyses hebben een prospectief karakter, dat wil zeggen dat er sterk rekening gehouden wordt met toekomstige ontwikkelingen in de markt.

In een marktanalyse wordt:

- een afbakening van de relevante productmarkt en geografische markt gemaakt
- vastgesteld of er partijen zijn met een aanmerkelijke marktmacht op de relevante markt
- bepaald wat passende en proportionele verplichtingen zijn voor partijen met een aanmerkelijke marktmacht

OPTA's toezicht op de markt is gebaseerd op de Telecommunicatiewet welke is voortgevloeid uit Europese richtlijnen. De Telecommunicatiewet bepaald onder andere de systematiek van het opleggen van verplichtingen aan marktpartijen met een aanmerkelijke marktmacht.



Postbus 90420
2509 LK Den Haag
Telefoon (070) 315 35 00
Fax (070) 315 35 01