

## Marktanalyse Omroep

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

– BESLUIT –

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





OPENBAAR

Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>INLEIDING EN SAMENVATTING.....</b>	<b>7</b>
1.1	INLEIDING .....	7
1.2	HOOFDPUNTEN VAN HET BESLUIT.....	7
1.3	VERPLICHTINGEN OP DE WHOLESAMARKT.....	8
1.4	ANDERE UITKOMSTEN DAN IN 2006.....	10
1.5	ADVIES NMA.....	11
1.6	NATIONALE CONSULTATIE EN EUROPESE NOTIFICATIE.....	11
<b>2</b>	<b>JURIDISCH KADER.....</b>	<b>13</b>
2.1	INLEIDING .....	13
2.2	DE EUROPESE REGELGEVING .....	13
2.2.1	<i>Richtsnoeren</i> .....	14
2.2.2	<i>De aanbeveling betreffende relevante producten en dienstenmarkten</i> .....	15
2.2.3	<i>De Common Position van de European Regulators Group inzake verplichtingen</i> .....	16
2.3	DE NATIONALE REGELGEVING.....	17
2.3.1	<i>De Telecommunicatiewet</i> .....	17
2.3.2	<i>De beleidsregels voor OPTA</i> .....	20
2.4	DE CONSULTATIE .....	20
2.4.1	<i>Consultatie van de NMa</i> .....	20
2.4.2	<i>De nationale consultatie</i> .....	21
2.4.3	<i>De Europese consultatie en notificatie</i> .....	21
<b>3</b>	<b>GEHANTEERDE BENADERING BIJ DE MARKTANALYSES .....</b>	<b>23</b>
3.1	INLEIDING .....	23
3.2	SAMENHANG MET HET ALGEMENE MEDEDINGINGSRECHT .....	23
3.3	DE BEPALING VAN DE RELEVANTE MARKTEN (MARKTDEFINITIE).....	25
3.3.1	<i>Selectie van markten voor ex ante regulering</i> .....	26
3.3.2	<i>Criteria voor de afbakening van de relevante markt</i> .....	27
3.4	HET VASTSTELLEN VAN AANMERKELIJKE MARKTMACHT .....	34
3.5	HET OPLEGGEN VAN PASSENDE VERPLICHTINGEN IN HET LICHT VAN DE GECONSTATEERDE (POTENTIËLE) MEDEDINGINGSPROBLEMEN EN VAN DE DOELSTELLINGEN IN DE WET.....	36
3.5.1	<i>Inleiding</i> .....	36
3.5.2	<i>(Potentiële) mededingingsproblemen</i> .....	38
3.5.3	<i>De relatie met de in artikel 1.3 van de Tw genoemde doelstellingen</i> .....	39
3.5.4	<i>Het opleggen van passende verplichtingen</i> .....	41
3.6	HET INTREKKEN VAN VERPLICHTINGEN .....	43
<b>4</b>	<b>BESCHRIJVING VAN DE GEVOLGDE PROCEDURE EN LEESWIJZER .....</b>	<b>45</b>
4.1	INLEIDING .....	45
4.2	BETROKKENHEID MARKTPARTIJEN EN NATIONALE CONSULTATIE .....	45
4.3	ADVIES VAN DE NMA .....	47
4.4	EUROPESE NOTIFICATIE.....	47
4.5	EXTERNE ONDERZOEKEN.....	47

4.6	STRUCTURELE MONITORING MARKTEN.....	49
4.7	ANDERE BRONNEN.....	49
4.8	STAPPENPLAN VAN DE MARKTANALYSE (LEESWIJZER).....	50
<b>5</b>	<b>INTRODUCTIE OMROEPMARKTEN.....</b>	<b>53</b>
5.1	INLEIDING .....	53
5.2	REGULERING OP GROND VAN DE MARKTANALYSEBESLUITEN 2006 .....	53
5.3	DE AANBEVELING RELEVANTE MARKTEN EN DE TE ANALYSEREN OMROEPMARKT .....	55
5.4	RELEVANTE WETGEVING OP HET GEBIED OMROEPINHOUD.....	56
5.5	ALGEMENE BESCHRIJVING VAN DE OMROEPMARKTEN.....	57
5.5.1	<i>De rollen in de omroepmarkt.....</i>	<i>57</i>
5.5.2	<i>De productieketen voor omroeptransmissiediensten.....</i>	<i>59</i>
5.5.3	<i>De relatie tussen omroepinhoud en het leveren van rtv-signalen.....</i>	<i>63</i>
5.5.4	<i>De omroepmarkt is een 'tweezijdige' markt.....</i>	<i>65</i>
5.5.5	<i>De omroeptransmissieplatforms.....</i>	<i>67</i>
5.5.6	<i>Het productaanbod rtv-diensten.....</i>	<i>74</i>
5.5.7	<i>Bundeling van rtv, breedbandinternettoegang en vaste telefonie.....</i>	<i>76</i>
5.6	SAMENVATTING.....	78
<b>6</b>	<b>BEPALING VAN DE RELEVANTE RETAILMARKT.....</b>	<b>79</b>
6.1	INLEIDING .....	79
6.2	DE RELEVANTE RETAIL PRODUCTMARKT .....	79
6.2.1	<i>Het leveren van radio- en televisiesignalen.....</i>	<i>80</i>
6.2.2	<i>Het onderscheid tussen vrij toegankelijke en andere vormen van televisie .....</i>	<i>81</i>
6.2.3	<i>Het leveren van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform.....</i>	<i>84</i>
6.2.4	<i>Behoren analoge en digitale rtv-signalen tot dezelfde relevante markt? .....</i>	<i>87</i>
6.2.5	<i>Horen de verschillende typen rtv-signalen tot dezelfde markt?.....</i>	<i>90</i>
6.2.6	<i>Onderscheid naar omroeptransmissieplatform.....</i>	<i>93</i>
6.2.7	<i>Bundelmarkt voor triple play.....</i>	<i>105</i>
6.2.8	<i>Eindconclusie over de relevante productmarkt.....</i>	<i>112</i>
6.3	DE RELEVANTE GEOGRAFISCHE RETAILMARKT .....	112
6.4	CONCLUSIE RELEVANTE MARKT.....	116
<b>7</b>	<b>DOMINANTIEANALYSE RETAIL OMROEPMARKT.....</b>	<b>117</b>
7.1	INLEIDING .....	117
7.2	MARKTAANDELEN.....	118
7.2.1	<i>Huidig marktaandeel in eigen verzorgingsgebied op basis van afzet.....</i>	<i>119</i>
7.2.2	<i>Huidig marktaandeel op basis van omzet.....</i>	<i>121</i>
7.2.3	<i>Verwachte ontwikkeling van het marktaandeel.....</i>	<i>122</i>
7.2.4	<i>Conclusie.....</i>	<i>124</i>
7.3	DE CONTROLE OVER NIET GEMAKKELIJK TE DUPLICEREN INFRASTRUCTUUR.....	124
7.3.1	<i>Analoge doorgifte blijft voorlopig de dominante functionaliteit.....</i>	<i>124</i>
7.3.2	<i>Conclusie.....</i>	<i>129</i>
7.3.3	<i>Dupliceren van analoge functionaliteit is moeilijk .....</i>	<i>129</i>
7.3.4	<i>Conclusie.....</i>	<i>131</i>
7.4	OVERSTAPDREMPELS .....	132

7.5	HET ONTBREKEN VAN KOPERSMACHT DIE EEN TEGENWICHT KAN VORMEN .....	132
7.6	SCHAALVOORDELEN .....	133
7.7	BREEDTEVOORDELEN .....	134
7.8	PRODUCT-/DIENSTENDIVERSIFICATIE .....	135
7.8.1	<i>Assortimentsvoordeel</i> .....	135
7.8.2	<i>Vraagbundeling</i> .....	136
7.8.3	<i>Aanbodbundeling</i> .....	136
7.8.4	<i>Conclusie</i> .....	137
7.9	EEN STERK ONTWIKKELD DISTRIBUTIE- EN VERKOOPNETWERK .....	137
7.10	VERTICALE INTEGRATIE .....	138
7.11	POTENTIËLE CONCURRENTIE.....	139
7.12	GRENZEN AAN EXPANSIE .....	141
7.13	CONCLUSIE DOMINANTIEANALYSE RETAIL OMROEPMARKT .....	141
7.13.1	<i>Prijsgedrag UPC</i> .....	142
<b>8</b>	<b>BEPALING VAN DE RELEVANTE WHOLESAMARKT .....</b>	<b>149</b>
8.1	INLEIDING .....	149
8.2	ACTIVITEITEN OP DE WHOLESAMARKT .....	150
8.3	DE RELEVANTE WHOLESAMARKT .....	151
8.3.1	<i>Behoren analoge en digitale doorgifte tot dezelfde relevante wholesamarkt?</i> .....	152
8.3.2	<i>Horen doorgifte van rtv-signalen en de wholesale aansluiting in één markt?</i> .....	153
8.3.3	<i>Behoren naast kabel ook alternatieve transmissieplatforms tot dezelfde relevante wholesamarkt?</i> .....	156
8.3.4	<i>Conclusie relevante wholesale productmarkt</i> .....	157
8.4	DE RELEVANTE GEOGRAFISCHE WHOLESAMARKT.....	158
8.5	CONCLUSIE RELEVANTE WHOLESAMARKT .....	158
<b>9</b>	<b>DOMINANTIEANALYSE WHOLESAMARKT.....</b>	<b>161</b>
9.1	INLEIDING .....	161
9.2	MARKTAANDELEN.....	162
9.3	HET ONTBREKEN VAN KOPERSMACHT DIE EEN TEGENWICHT KAN VORMEN .....	163
9.4	POTENTIËLE CONCURRENTIE.....	165
9.5	CONCLUSIE DOMINANTIEANALYSE WHOLESAMARKT .....	166
<b>10</b>	<b>DRIE CRITERIA TOETS VOOR DE WHOLESAMARKT VOOR DOORGIFTE VAN RTV-SIGNALEN VIA EN TOEGANG TOT HET OMROEPTRANSMISSIEPLATFORM VAN UPC .....</b>	<b>167</b>
10.1	INLEIDING .....	167
10.2	DE TOELICHTING BIJ DE AANBEVELING .....	169
10.3	ER BESTAAN TOETREDINGSBELEMMERINGEN VAN NIET-VOORBIJGAANDE AARD .....	170
10.3.1	<i>Toetredingsbelemmeringen tot de retail omroepmarkt</i> .....	172
10.3.2	<i>Conclusie over toetredingsbelemmeringen tot de retail omroepmarkt</i> .....	180
10.3.3	<i>Toetredingsbelemmeringen tot de wholesale omroepmarkt</i> .....	180
10.3.4	<i>Conclusie over toetredingsbelemmeringen tot de wholesale productmarkt</i> .....	181
10.4	DE RELEVANTE MARKT NEIGT NIET NAAR DAADWERKELIJKE MEDEDINGING .....	182
10.4.1	<i>De ontwikkelingen op de retail omroepmarkt</i> .....	183
10.4.2	<i>Conclusie over concurrentieontwikkeling in de retail omroepmarkt</i> .....	192

10.4.3	<i>De ontwikkelingen in de wholesale omroepmarkt</i>	192
10.4.4	<i>Conclusie over concurrentieontwikkeling in de wholesale omroepmarkt</i>	193
10.5	HET MEDEDINGINGSRECHT VOLSTAAT NIET	193
10.5.1	<i>Regels op het gebied van delen van faciliteiten en 'must-carry'</i>	194
10.5.2	<i>Mededingingsrecht</i>	194
10.5.3	<i>Conclusie</i>	196
10.6	CONCLUSIE DRIE CRITERIA TOETS VOOR DE WHOLESAL OMROEPMARKT	196
<b>11</b>	<b>MEDEDINGINGSPROBLEMEN OP DE WHOLESAL OMROEPMARKT</b>	<b>199</b>
11.1	INLEIDING	199
11.2	TOEGANGSWEIGERING	201
11.3	NIET-PRIJSGERELATEERDE MEDEDINGINGSBEPERKENDE GEDRAGINGEN	203
11.3.1	<i>Discriminatorisch gebruik en achterhouden van informatie</i>	203
11.3.2	<i>Oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten</i>	204
11.3.3	<i>Vertragingstactieken</i>	205
11.3.4	<i>Onbillijke voorwaarden</i>	206
11.3.5	<i>Kwaliteitsdiscriminatie</i>	206
11.3.6	<i>Strategisch productontwerp</i>	207
11.3.7	<i>Koppelverkoop</i>	208
11.4	PRIJSGERELATEERDE MEDEDINGINGSBEPERKENDE GEDRAGINGEN	208
11.4.1	<i>Prijdiscriminatie</i>	208
11.4.2	<i>Buitensporige prijzen</i>	209
11.5	EFFECTEN VAN WHOLESAL MEDEDINGINGSBEPERKENDE GEDRAGINGEN	211
11.5.1	<i>Buitensporige retailprijzen</i>	211
11.5.2	<i>Gebrek aan keuze</i>	213
11.5.3	<i>Conclusie effecten</i>	214
11.6	CONCLUSIE MEDEDINGINGSBEPERKENDE GEDRAGINGEN	214
<b>12</b>	<b>VERPLICHTINGEN WHOLESAL OMROEPMARKT</b>	<b>217</b>
12.1	INLEIDING	217
12.2	PRIORITAIRE DOELSTELLING	218
12.3	TOEGANGSVERPLICHTING	220
12.3.1	<i>Geschiktheid toegangsverplichting</i>	220
12.3.2	<i>Noodzakelijkheid toegangsverplichting</i>	222
12.3.3	<i>Conclusie</i>	224
12.4	NON-DISCRIMINATIEVERPLICHTING	224
12.4.1	<i>Geschiktheid non-discriminatieverplichting</i>	225
12.4.2	<i>Noodzakelijkheid non-discriminatieverplichting</i>	225
12.4.3	<i>Conclusie non-discriminatieverplichting</i>	226
12.5	VERPLICHTING TOT PUBLICATIE VAN EEN REFERENTIEAANBOD	226
12.5.1	<i>Geschiktheid transparantieplichting en referentieaanbod</i>	226
12.5.2	<i>Noodzakelijkheid transparantieplichting en referentieaanbod</i>	228
12.5.3	<i>Conclusie referentieaanbod</i>	228
12.6	TARIEFREGULERING	228
12.6.1	<i>Geschiktheid tariefregulering</i>	229
12.6.2	<i>Noodzakelijkheid tariefregulering</i>	229

12.6.3	<i>Conclusie tariefregulering</i> .....	230
12.7	CONCLUSIE VERPLICHTINGEN.....	230
<b>13</b>	<b>NADERE INVULLING WHOLESAL VERPLICHTINGEN</b> .....	<b>233</b>
13.1	INLEIDING .....	233
13.2	DE NADERE INVULLING VAN DE TOEGANGSVERPLICHTING.....	234
13.2.1	<i>De reikwijdte van de toegangsverplichting</i> .....	235
13.2.2	<i>De nadere invulling van de toegangsverplichting</i> .....	238
13.3	NADERE INVULLING VAN DE NON-DISCRIMINATIEVERPLICHTING .....	241
13.4	NADERE INVULLING VAN DE VERPLICHTING TOT HET PUBLICEREN VAN EEN REFERENTIEAANBOD ...	244
13.5	NADERE INVULLING VAN DE TARIEFREGULERING .....	245
13.5.1	<i>Passendheid kostenoriëntatie voor doorgifte van rtv-signalen</i> .....	246
13.5.2	<i>Passendheid retail-minus voor WLR-C</i> .....	246
13.5.3	<i>Tariefregulering van bijbehorende faciliteiten</i> .....	248
13.5.4	<i>Nadere invulling kostenoriëntatie</i> .....	248
13.5.5	<i>Nadere invulling van retail-minus voor WLR-C</i> .....	251
13.6	HET IMPLEMENTATIEPROCES.....	262
13.6.1	<i>Implementatieproces WLR-C</i> .....	262
13.6.2	<i>Implementatieproces doorgifte</i> .....	265
13.6.3	<i>Operationalisering tariefregulering</i> .....	267
13.6.4	<i>Implementatieproces na inwerkingtreding besluit</i> .....	268
13.7	CONCLUSIE NADERE INVULLING WHOLESAL VERPLICHTINGEN .....	269
<b>14</b>	<b>EFFECTENTOETS VERPLICHTINGEN</b> .....	<b>271</b>
14.1	INLEIDING .....	271
14.2	RELATIE MET DOMINANTIEANALYSE EN VERPLICHTINGEN.....	271
14.3	DE KOSTEN VAN REGULERING .....	272
14.3.1	<i>Directe kosten van het college</i> .....	272
14.3.2	<i>Nalevingskosten</i> .....	273
14.3.3	<i>Implementatiekosten UPC</i> .....	273
14.3.4	<i>Totale reguleringskosten</i> .....	274
14.4	MARKTEFFECTEN.....	274
14.4.1	<i>Statische markteffecten</i> .....	274
14.4.2	<i>Dynamische markteffecten</i> .....	279
14.5	OVERIGE EFFECTEN.....	281
14.6	CONCLUSIE EFFECTENTOETS .....	281
<b>15</b>	<b>DICTUM</b> .....	<b>283</b>
15.1	INLEIDING .....	283
15.2	TOEGANGSVERPLICHTING.....	283
15.3	NON-DISCRIMINATIEVERPLICHTING .....	286
15.4	TRANSPARANTIEVERPLICHTING .....	287
15.5	TARIEFVERPLICHTING .....	288
15.6	INWERKINGTREDING.....	290
<b>ANNEX 1</b>	<b>KOSTENTOEREKENING EN FINANCIËLE RAPPORTAGES</b> .....	<b>293</b>

<b>ANNEX 2 PRODUCTAANBOD EN DEKKING OMROEPTRANSMISSIEPLATFORMS .....</b>	<b>305</b>
<b>ANNEX 3 REACTIE VAN DE NMA .....</b>	<b>319</b>
<b>ANNEX 4 NOTA VAN BEVINDINGEN MARKTANALYSE OMROEP.....</b>	<b>321</b>
<b>ANNEX 5 REACTIE VAN DE COMMISSIE.....</b>	<b>427</b>



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

2. Dit marktanalysebesluit gaat over de omroepmarkten. Op 19 december 2008 publiceerde het college al soortgelijke marktanalysebesluiten over de markten voor vaste telefonie, breedbandinternettoegang en huurlijnen. Een ontwerpbesluit over de omroepmarkt is in augustus 2008 ter consultatie voorgelegd aan belanghebbenden die hebben kunnen reageren op het voorgenomen besluit. Op 9 januari heeft het college vervolgens het ontwerpbesluit ter notificatie voorgelegd aan de Europese Commissie en andere nationale regelgevende instanties. .

3. Dit besluit gaat over de retail omroepmarkt en de wholesale omroepmarkt in het verzorgingsgebied van UPC Nederland B.V. (hierna: UPC). Op de retailmarkt krijgen eindgebruikers radio- en televisiesignalen (rtv-signalen) en de toegang (de aansluiting) tot een omroeptransmissieplatform zoals het omroeptransmissieplatform van UPC 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 van UPC te leveren. De markt voor omroepinhoud, het inkopen van programma's zoals RTL4, Nederland1 of SBS6 voor bijvoorbeeld het standaardpakket van UPC, valt niet onder het regelgevend kader en vormt geen onderdeel van deze marktanalyse.

4. Het college wijst in dit omroepbesluit UPC en haar groepsmaatschappijen (hierna: tevens UPC) aan als onderneming met aanmerkelijke marktmacht in de zin van artikel 6a.2 van de Tw.

5. In het besluit verplicht het college UPC in te gaan op redelijke verzoeken om wholesale doorgifte van rtv-signalen via en het wholesale leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC. Dit biedt alternatieve aanbieders de mogelijkheid om via het omroeptransmissieplatform van UPC (pakketten van) rtv-signalen aan eindgebruikers aan te bieden. Ook kunnen de alternatieve aanbieders daarbij het analoge standaardpakket in combinatie met de aansluiting aanbieden en daarmee de volledige klantrelatie overnemen zoals CPS-aanbieders bij KPN ook de telefoonaansluiting kunnen overnemen.

### 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 het omroeptransmissieplatform van een kabelbedrijf en ontvangt een uitgebreid analogo standaardpakket. Veel digitale kijkers maken daarbij ook nog gebruik van analoge rtv naast hun digitale diensten. Zo is 81% van de Nederlandse analoge televisiekijkers tevreden met het aanwezige televisiezenderaanbod. Daarnaast hebben 3,6 miljoen van de 3,8 miljoen huishoudens (95%) die op dit moment gebruikmaken van de levering van (enkel) analoge rtv-signalen geen plannen om over te stappen naar een andere aanbieder of op digitale televisie. Het college concludeert daarom dat analoge doorgifte van rtv-signalen voorlopig de dominante functionaliteit blijft.

7. Het marktaandeel van UPC op de retailmarkt in haar verzorgingsgebied is aan het eind van het tweede kwartaal van 2008 ongeveer [70-80%]. Aan het eind van de reguleringsperiode (eerste kwartaal 2012) zal het marktaandeel naar verwachting tot ongeveer [60-70%] zijn gedaald, maar is het nog steeds hoog. De positie van UPC wordt bovendien versterkt door aanvullende omstandigheden, zoals een moeilijk te dupliceren (analoge) infrastructuur, overstapdrempels voor eindgebruikers, een zeer uitgebreid productaanbod en schaalvoordelen. Het college ziet dat de toetredingsbelemmeringen in de omroepmarkt van niet-voorbijgaande aard zijn. Digitenne, IPTV via DSL-netwerken, 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 UPC beschikt over aanmerkelijke marktmacht op de retailmarkt voor de levering van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform. Ook stelt het college vast dat UPC beschikt over aanmerkelijke marktmacht op de wholesalemarkt voor de doorgifte van rtv-signalen via en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op haar omroeptransmissieplatform.

8. Het college constateert ten slotte ook dat eindgebruikers in toenemende mate kiezen om bij één aanbieder een bundel af te nemen met breedbandinternettoegang, vaste telefonie en televisie (zogenaamde triple play bundels). Om te voorkomen dat er op lange termijn slechts twee dominante aansluitnetten overblijven waar de eindgebruiker uit kan kiezen, KPN óf een kabelbedrijf, is in de visie van het college concurrentie van alternatieve aanbieders noodzakelijk. Door regulering van de omroepmarkt kunnen concurrenten nu een met UPC vergelijkbaar televisieaanbod aanbieden en dit eventueel in combinatie met hun eigen internet en telefoniediensten aanbieden. Regulering leidt daarmee niet alleen tot het ontstaan van duurzame concurrentie in de omroepmarkt, maar zal ook de concurrentie bij het aanbieden van triple play bundels bevorderen. Om KPN te prikkelen om te innoveren en investeren in haar eigen aansluitnetwerk, ligt het niet voor de hand dat KPN wederverkoop van een aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC kan afdwingen. Synchronoos aan dit besluit heeft het college in het marktanalysebesluit Vaste telefonie besloten dat het niet voor de hand ligt dat kabelbedrijven in hun verzorgingsgebied gebruikmaken van de mogelijkheid tot 'wholesale line rental' (WLR) bij KPN.<sup>1</sup>

### 1.3 Verplichtingen op de wholesalemarkt

9. UPC ontleent haar AMM-positie in de wholesale omroepmarkt voor een belangrijk deel aan haar positie in de retail omroepmarkt. Daar heeft UPC zowel nu als aan het eind van de reguleringsperiode een hoog marktaandeel. De aanbieders van rtv-signalen beschikken niet over kopersmacht die

---

<sup>1</sup> Marktanalyse Vaste telefonie van 19 december 2008, kenmerk: OPTA/AM/2008/202721.

onafhankelijk gedrag van UPC kan voorkomen en de alternatieve omroeptransmissieplatforms hebben een te klein marktaandeel om een substituuat te vormen voor het netwerk van UPC. Daarom beschikt UPC over aanmerkelijke marktmacht op de wholesale omroepmarkt.

10. Als gevolg van haar dominante positie kan UPC de toegang weigeren aan concurrerende aanbieders van (pakketten van) rtv-signalen. Daarnaast heeft UPC 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. Ook is UPC in staat om door prijsdiscriminatie en buitensporig hoge prijzen concurrenten die gebruik willen maken van haar netwerk uit te sluiten.

11. 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.

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

13. Doordat het college verplichtingen oplegt, moet UPC concurrenten op haar netten toelaten. Hierdoor ontstaat voor de consument straks keuze uit meerdere analoge en digitale kabelpakketten. UPC verliest in haar verzorgingsgebied het monopolie op het aanbieden van analoge televisie. Hiermee bevordert het college de belangen van eindgebruikers wat betreft keuze, prijs en kwaliteit en het ontstaan van duurzame concurrentie op de retail omroepmarkt. Het college beoogt met regulering ook andere aanbieders die via andere omroeptransmissieplatforms actief zijn de mogelijkheid te bieden een volledige klantrelatie met de eindgebruiker op te bouwen zodat zij makkelijker in staat zijn eindgebruikers naar hun eigen digitale platform te leiden. Het college beoogt hiermee infrastructuurconcurrentie op langere termijn te stimuleren.

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

- Een verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken tot de doorgifte van (doorgaans digitale) rtv-signalen waarmee een andere aanbieder rtv-signalen kan aanbieden naast de rtv-pakketten van UPC. Verder een verplichting tot het op wholesaleniveau ter beschikking stellen van de analoge rtv-signalen inclusief de aansluiting op haar omroeptransmissieplatform ten behoeve van wederverkoop (hierna: 'wholesale line rental cable' oftewel WLR-C). Deze verplichting houdt ook in dat UPC een aanbieder van rtv-signalen dan ook in staat moet stellen om de relatie met de eindgebruikers over te nemen.

- Een verplichting tot non-discriminatie: de verplichting om doorgifte van rtv-signalen en WLR-C en bijbehorende diensten en faciliteiten onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te verlenen. Deze verplichting houdt tevens in dat UPC gelijke voorwaarden hanteert voor leveringen aan concurrenten als die onder gelijke omstandigheden gelden voor de levering aan haarzelf, haar dochterondernemingen of partnerondernemingen.
- Een verplichting om een zogenaamd referentieaanbod te publiceren, waarin alle diensten die UPC aan afnemers moet leveren moeten zijn opgenomen. Ook dient UPC daarin op te nemen welke tarieven en andere voorwaarden ze hanteert voor wholesale afnemers.
- Een verplichting tot tariefregulering: UPC dient voor de doorgifte van rtv-signalen tarieven te hanteren die gebaseerd zijn op de kosten van UPC (kostengeoriënteerde tariefregulering). Voor het op wholesaleniveau ter beschikking stellen van de analoge rtv-signalen en de aansluiting (WLR-C) zal het college, op basis van de door UPC aan te leveren informatie over de retailprijzen en retailkosten, maximumtarieven vaststellen (een zogenaamd retail minus tarief).

#### 1.4 Andere uitkomsten dan in 2006

15. De belangrijkste veranderingen in dit besluit ten opzichte van de marktbesluiten omroep uit 2006 zijn:

- Een bredere marktafbakening van de retailmarkt, waardoor naast het omroeptransmissieplatform van UPC ook de omroeptransmissieplatforms satelliet, digitale ether (DVB-T), DSL-netwerken en glasvezelnetwerken tot de relevante markt worden gerekend.
- Er wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen vrij toegankelijke rtv-pakketten en betaal rtv-pakketten over het netwerk van UPC: alle verschillende rtv-diensten over het omroeptransmissieplatform van UPC behoren tot dezelfde markt.
- De wholesalemarkt omvat naast de doorgifte van rtv-signalen ook het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC. 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.
- Een nieuwe verplichting wordt opgelegd: de verplichting tot het op wholesaleniveau ter beschikking stellen van de analoge rtv-signalen inclusief de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC ten behoeve van wederverkoop door andere partijen (WLR-C);
- De verplichtingen gericht op toegang, transparantie, non-discriminatie en tarieven zijn uitgebreid op het gebied van de nadere invulling, bijvoorbeeld met gedragsregels over het non-discriminatoire behandelen van afnemers en door het aanmerken van het voorwaardelijke toegangssysteem als bijbehorende faciliteit.

### *Toch reguleren*

16. In de huidige aanbeveling van de Europese Commissie is de omroepmarkt niet meer opgenomen.<sup>2</sup> Het college vindt, na uitvoering van de zogenaamde drie criteria toets, regulering toch noodzakelijk vanwege de unieke concurrentiesituatie in de Nederlandse omroepmarkt die ook specifieke concurrentieproblemen veroorzaakt. Er bestaan hoge toetredingsdrempels van niet-voorbijgaande aard, onder andere doordat de benodigde infrastructuur niet makkelijk is te dupliceren. Daarnaast neigt de omroepmarkt niet naar daadwerkelijke mededinging, omdat de doorgifte van analoge rtv-signalen voorlopig de dominante functionaliteit blijft en UPC over een hoog marktaandeel en een enorm klantenbestand beschikt waardoor aanbieders van rtv-signalen toegang nodig hebben om een voldoende grote groep eindgebruikers te kunnen bereiken in het verzorgingsgebied van UPC. Tot slot volstaan het mededingingsrecht en de Mediawet (de zogenaamde ‘must carry’ regels) niet om de geconstateerde mededingingsproblemen te verhelpen.

## **1.5 Advies NMa**

17. De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) deelt de conclusie van het college dat er sprake is van een relevante wholesalemkt voor de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC in het verzorgingsgebied van UPC. Tevens deelt de NMa de conclusie van het college dat UPC beschikt over aanmerkelijke marktmacht op deze markten. Het advies van de NMa is opgenomen in Annex 3 bij dit besluit.

## **1.6 Nationale consultatie en Europese notificatie**

18. Als zodanig is dit besluit gebaseerd op het op 19 augustus 2008 ter nationale consultatie voorgelegde ontwerpbesluit voor UPC.<sup>3</sup> Naar aanleiding van de nationale consultatie zijn de door het college besloten aanpassingen – zoals neergelegd in het document “Nota van bevindingen Marktanalyse Omroep” (hierna: de Nota van bevindingen) – in onderhavig besluit opgenomen. Waar dit besluit naar aanleiding van de zienswijzen van partijen is aangepast wordt dit aangegeven in een voetnoot waarin wordt verwezen naar de relevante passage in de Nota van bevindingen die in Annex 4 van dit document is weergegeven. Het ontwerpbesluit is op 9 januari 2009 genotificeerd bij de Europese Commissie.<sup>4</sup> In Annex 5 zijn de opmerkingen van de Europese Commissie naar aanleiding van de notificatie opgenomen. De Europese Commissie heeft opmerkingen over de marktdefinitie, de drie criteria toets en het effect van de voorgestelde regulering. Van de andere nationale regelgevende instanties uit de EU-lidstaten zijn geen reacties ontvangen.

---

<sup>2</sup> Aanbeveling van de Europese Commissie betreffende relevante producten- en dienstenmarkt in de elektronische communicatiesector van 17 december 2007, gepubliceerd op 28 december 2007, PbEG 2007, L344/65.

<sup>3</sup> Kenmerk: OPTA/AM/2008/201541 van 29 augustus 2008.

<sup>4</sup> Kenmerk: OPTA/AM/2009/200006 van 9 januari 2008.



**Openbare versie**

## 2 Juridisch kader

### 2.1 Inleiding

19. Het college neemt het onderhavige besluit op grond van de bepalingen van hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet.<sup>5</sup> 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.

20. Het Europese kader wordt onder meer gevormd door een vijftal harmonisatierichtlijnen, waarvan de zogenaamde kaderrichtlijn de kaders bevat voor de regelgeving voor elektronische communicatie.<sup>6</sup> 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).<sup>7</sup> Hierna wordt in paragraaf 2.2 dit Europese kader nader uitgewerkt en toegelicht.

21. 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.

22. 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.

### 2.2 De Europese regelgeving

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

---

<sup>5</sup> Stb. 2004, 189, inwerking getreden op 19 mei 2004, Stb 2004, 207.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

- 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.

24. 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.

25. 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.<sup>8</sup>

26. 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

27. 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).<sup>9</sup> In de richtsnoeren worden de beginselen geformuleerd die de nationale regelgevende instanties dienen toe te passen bij de analyse van de markten en daadwerkelijke mededinging in het bestek van het nieuwe regelgevingskader.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Zie voetnoot 3.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Richtsnoeren, randnummer 1.



28. 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.<sup>11</sup> 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 aanbeveling<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> Op grond van artikel 15, derde lid, van de kaderrichtlijn moeten de nationale regelgevende instanties zoveel mogelijk rekening houden met de richtsnoeren.

29. 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.<sup>14</sup>

### 2.2.2 De aanbeveling betreffende relevante producten en dienstenmarkten

30. 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<sup>15</sup> (hierna: aanbeveling) goedgekeurd. 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.

31. 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.<sup>16</sup> Deze criteria luiden als volgt:

- de aanwezigheid van hoge toegangsbelemmeringen die niet van voorbijgaande aard zijn. Deze kunnen een structureel, wettelijk of regelgevend karakter hebben;
- de marktstructuur neigt niet naar een daadwerkelijke mededinging binnen de relevante tijdshorizon. De toepassing van dit criterium houdt in dat moet worden nagegaan wat de stand van zaken op concurrentiegebied is „achter” de toegangsbelemmeringen;
- het mededingingsrecht alleen volstaat niet om het marktfalen in kwestie voldoende te verhelpen.

---

<sup>11</sup> Richtsnoeren, randnummer 6.

<sup>12</sup> Zie hierna onder 2.2.2.

<sup>13</sup> Richtsnoeren, randnummer 9.

<sup>14</sup> Richtsnoeren, randnummer 8.

<sup>15</sup> Aanbeveling van de Commissie van 17 december 2007, gepubliceerd op 28 december 2007, PbEG 2007, L344/65.

<sup>16</sup> Aanbeveling, overweging 5 tot en met 14.

32. 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<sup>17</sup> en deze markten moeten consistent zijn met de hiervoor genoemde richtsnoeren van de Commissie.

33. In de aanbeveling van 17 december 2007 heeft de Commissie verder uitgewerkt op welke wijze wordt vastgesteld welke markten 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**

34. 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 de doelstellingen van artikel 8 van de kaderrichtlijn.<sup>18</sup> 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.

---

<sup>17</sup> PbEG 1997, C 372/5.

<sup>18</sup> 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

35. 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).

36. 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:

*“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”.<sup>19</sup>*

37. 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.

38. 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.<sup>20</sup>

39. 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 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

<sup>19</sup> Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3, blz. 18.

<sup>20</sup> 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.

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 31 beschreven criteria.

40. 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).

41. 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.

42. 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.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup>

43. 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.<sup>23</sup>

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

---

<sup>21</sup> Zaak nr. 27/76, United Brands tegen de Commissie, Jurispr. 1978, blz. 207.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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.

45. 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.<sup>24</sup>

46. 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 eindgebruikertarieven in rekening te brengen.<sup>25</sup> 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).

47. 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.

48. 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.

49. Bij amendement<sup>26</sup> 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 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.

---

<sup>24</sup> Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3, blz. 21 - 22.

<sup>25</sup> Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3, blz. 22.

<sup>26</sup> 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.

50. 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.

51. 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**

52. 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.<sup>27</sup> Dit zijn beleidsregels in de zin van artikel 19, eerste lid, van de Wet Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit.<sup>28</sup> 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 135 van dit besluit.

## **2.4 De consultatie**

53. 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**

54. 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 aangelegenheden van wederzijds belang. Na de inwerkingtreding van de gewijzigde Tw in 2004 is ten behoeve van deze samenwerking het bestaande samenwerkingsprotocol herzien.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Staatscourant 9 juni 2005, nr. 109, blz. 11.

<sup>28</sup> Stb. 1997, 320.

<sup>29</sup> Herzien samenwerkingsprotocol OPTA/NMa, Staatscourant 29 juni 2004, nr. 121, blz. 21.

55. 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.

56. 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**

57. 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.

58. 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**

59. 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.<sup>30</sup>

60. 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.

61. 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

---

<sup>30</sup> Artikel 6b.2, tweede lid, van de Tw.

genoemde ontwerp met het Gemeenschapsrecht, deelt zij dit mee aan het college binnen de hiervoor genoemde termijn van een maand.<sup>31</sup> 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.

62. 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.<sup>32</sup> 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).

63. 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.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Artikel 7, vierde lid, van de kaderrichtlijn.

<sup>32</sup> Artikel 7, vierde lid (slot), van de kaderrichtlijn.

<sup>33</sup> 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

64. 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.<sup>34</sup> 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.

65. 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 het in hoofdstuk 2 beschreven regelgevend kader met het algemene mededingingsrecht.

#### 3.2 Samenhang met het algemene mededingingsrecht

66. 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.

67. 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.

68. 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 64 genoemde stappen op basis van de regelgeving ten aanzien van de elektronische communicatiemarkten niet per definitie tot eenzelfde uitkomst als een marktanalyse op basis van het

---

<sup>34</sup> 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).

algemene mededingingsrecht, ondanks onder meer het definiëren van de markt conform het Europese mededingingsrecht en de gelijkschakeling van AMM aan het begrip economische machtspositie.

69. 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:<sup>35</sup>

*“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.”*

---

<sup>35</sup> 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](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/library/proposals/sec2007_1483_final.pdf) (hierna Toelichting op de aanbeveling).

70. 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.<sup>36</sup>

71. 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 op een bepaalde markt *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.<sup>37</sup> 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 op een bepaalde markt 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.

72. 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)

73. 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.

---

<sup>36</sup> Zie ook de aanbeveling artikel 2 en de overweging 13 bij deze aanbeveling.

<sup>37</sup> Zie artikel 8, leden 2, 3 en 4, van de kaderrichtlijn.

### 3.3.1 Selectie van markten voor ex ante regulering

74. 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.<sup>38</sup> 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.

75. 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,<sup>39</sup> met als gevolg dat de nationale regelgevende instanties deze drie criteria toets niet meer voor elk van de te onderzoeken 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.<sup>40</sup>

76. Wanneer een nationale regelgevende instantie echter afwijkt van de in de aanbeveling geïdentificeerde markten zal zij wel aan de drie criteria moeten toetsen.<sup>41</sup>

77. 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.

78. 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. De I/ERG heeft zich eerder op het standpunt gesteld dat in die gevallen als volgt dient te worden gehandeld:<sup>42</sup>

---

<sup>38</sup> Zie de overwegingen 5 tot en met 14 van de aanbeveling.

<sup>39</sup> Zie onder andere overweging 17 van de aanbeveling.

<sup>40</sup> 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.”*

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Zie I/ERG Input to the Draft Recommendation on relevant markets van 27 oktober 2006.

- 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 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.

79. 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.

80. 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”*

81. 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**

82. Een relevante markt kent twee dimensies: de productdimensie en de geografische dimensie. Bij de vaststelling van de relevante productmarkt wordt bezien 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 bezien binnen welk geografisch gebied aanbieders van de relevante producten en/of diensten in concurrentie met elkaar staan.

83. 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.

84. 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.<sup>43</sup>

85. 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.<sup>44</sup>

86. 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.<sup>45</sup>

87. 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.<sup>46</sup>

88. 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

---

<sup>43</sup> Richtsnoeren, randnummer 37.

<sup>44</sup> Richtsnoeren, randnummer 44.

<sup>45</sup> Richtsnoeren, randnummer 56.

<sup>46</sup> Richtsnoeren, randnummer 38.

schakelen dan wel de betrokken producten of diensten kunnen aanbieden zonder aanzienlijke extra investeringen.<sup>47</sup>

89. 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.<sup>48</sup> Een set van producten wordt verondersteld een aparte relevante markt te zijn, indien een hypothetische monopolistische aanbieder van die producten een kleine maar significante,<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup>

90. 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.<sup>51</sup>

91. 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 termijn<sup>52</sup> en zonder significante investeringen kan plaatsvinden en dat deze toetreding ook waarschijnlijk is.<sup>53</sup>

92. 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 meegewogen in

---

<sup>47</sup> Richtsnoeren, randnummer 39.

<sup>48</sup> Deze test wordt ook wel SSNIP (Small but Significant Non-transitory Increase in Price) test genoemd.

<sup>49</sup> Doorgaans wordt daarmee een prijsverhoging van 5 tot 10 procent bedoeld.

<sup>50</sup> Richtsnoeren, randnummers 40 en 41.

<sup>51</sup> Richtsnoeren, randnummer 42.

<sup>52</sup> Doorgaans maximaal één jaar.

<sup>53</sup> Richtsnoeren, randnummer 52.

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.

93. 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.<sup>54</sup> 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, 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.

94. In de richtsnoeren en de bekendmaking inzake de afbakening van de relevante markt<sup>55</sup> 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.”<sup>56</sup>*

95. 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*

---

<sup>54</sup> 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.

<sup>55</sup> Bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht, Pb EG, 1997, C 372, blz. 5.

<sup>56</sup> 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.<sup>57, 58</sup>*

96. Op basis van deze criteria en de in de richtsnoeren genoemde criteria<sup>59</sup> 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).

97. 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*

98. 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*

99. 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 (potentiële) mededingingsproblemen op de markten als gevolg van die AMM te remediëren. Om die reden is het

---

<sup>57</sup> 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.

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> Richtsnoeren, randnummers 59 en 60.

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

100. 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 wholesalerverplichtingen. Dit zou een onzuivere en circulaire benadering zijn van het bepalen van relevante markten.<sup>60</sup>

101. 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.

102. 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.

103. 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.

104. 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.<sup>61</sup> 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.

105. 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

---

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> Toelichting op de aanbeveling, blz. 13.

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.

106. 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.

107. 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.<sup>62</sup> 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.

108. 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;
- het college herhaalt stap vier en vijf tot op het niveau van de eindgebruikersmarkt.

---

62 Toelichting op de aanbeveling, blz. 13.

109. 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

110. 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.

111. 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.<sup>63</sup>

112. 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.

113. 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.<sup>64</sup> 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.

114. 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 machtspositie, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Een onderneming met een groot marktaandeel mag geacht worden over aanmerkelijke marktmacht te beschikken — dus in een

---

<sup>63</sup> Zie hiervoor: richtsnoeren, randnummers 19 en 112, en memorie van toelichting bij de Tw, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3, blz. 113.

<sup>64</sup> Zogenaamde 'hefboomwerking', artikel 14, derde lid, van de kaderrichtlijn.

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.<sup>65</sup>

115. 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.

116. 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.<sup>66</sup>

117. De bepaling van AMM in een toekomstgerichte analyse betekent dat niet alleen wordt gekeken naar de bestaande concurrentiesituatie, maar dat ook wordt gezien of een eventueel gebrek aan daadwerkelijke concurrentie blijvend is.<sup>67</sup> 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, voorzover 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.

---

<sup>65</sup> Richtsnoeren, randnummer 75.

<sup>66</sup> Zie ook: ERG Working paper on the SMP concept for the new regulatory framework, May 2003, paragraaf 6.

<sup>67</sup> 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

118. 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.

119. 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."

120. 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).<sup>68</sup> 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.

121. 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<sup>69</sup>. 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.

---

<sup>68</sup> 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.

<sup>69</sup> Dit lijkt ook te worden onderschreven door de Raad van State in haar advies met betrekking tot artikel 1:3, vierde lid, van de Tw, Kamerstukken Eerste Kamer, 2008-2009, 30 66, F.

122. 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.

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

124. 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 marktabakening 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 behoeft dit evenmin per afzonderlijke verplichting aan te tonen.

125. In het 'Afwegingskader proportionaliteit van verplichtingen'<sup>70</sup> 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. 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.

126. 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.<sup>71</sup> Het college sluit zich in zijn benadering bij dit standpunt aan.

127. 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).

---

<sup>70</sup> OPTA, Afwegingskader proportionaliteit van verplichtingen, OPTA/EGM/2004/204404, 22 december 2004.

<sup>71</sup> Zie hoofdstuk 2.2.3. Zie voor verdere verwijzingen en uitwerking tevens en hierna onder 3.5.4.

### 3.5.2 (Potentiële) mededingingsproblemen

128. 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 overstapdrempels van eindgebruikers te verhogen;
- inefficiëntie;
- lage kwaliteit.

Voorbeelden mededingingsproblemen op wholesaleniveau:

- leveringsweigering/toegangswegering;
- discriminatorisch 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.

129. De relevante mededingingsproblemen zijn beschreven in het ook door het college gebruikte raamwerk van het gemeenschappelijk standpunt van de ERG<sup>72</sup> 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 wholesale-markt naar een verticaal gerelateerde wholesale-markt of retail-markt ('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 retail-markt 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;

---

<sup>72</sup> 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 uitbuitingsprijzen 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.

130. 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

131. Om de hierboven beschreven proportionaliteitstoets 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.

132. 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.<sup>73</sup> Op dit standpunt wordt in dit hoofdstuk eveneens kort ingegaan.

133. 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.

134. 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.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> ERG, "Common position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework", ERG(03)30rev1, April 2004.

<sup>74</sup> 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

135. 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.”<sup>75</sup>*

136. 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.”<sup>76</sup>*

137. 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.<sup>77</sup> 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”.

<sup>75</sup> Zie toelichting bij de beleidsregels.

<sup>76</sup> Toelichting bij aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten, Publicatieblad EG 203, L114/45, blz. 29.

<sup>77</sup> Zie ook: de ERG “Common Position”, paragraaf 4.2.3, blz. 66-70, “supporting feasible infrastructure investment”.

138. 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.

139. De in artikel 1.3 van de Tw genoemde doelstelling van de ontwikkeling van de interne markt is in beginsel het meest gediend met het slechten van toetredingsdrempels (en daarmee dus meer bij wholesalemaatregelen dan bij retailmaatregelen). De ontwikkeling van de interne markt is echter niet leidend bij de afweging voor de keuze tussen infrastructuur- en dienstenconcurrentie en/of wholesale- en retailmaatregelen. Naar het oordeel van het college vergt daarom de interne markt geen afzonderlijke maatregelen, maar de effecten daarop van de keuze tussen verschillende reguleringsmogelijkheden moeten bij de afweging wel worden meegenomen. Wanneer overeenkomstige marktomstandigheden dat rechtvaardigen, wordt gestreefd naar harmonisatie, waarbij het college de gemeenschappelijke standpunten die worden ontwikkeld door de ERG als uitgangspunt neemt.

140. 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**

141. 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.

142. 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.<sup>78</sup>

143. Bij de vaststelling van passende verplichtingen houdt het college rekening met de door de minister vastgestelde beleidsregels.<sup>79</sup> 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.

---

<sup>78</sup> Zie de vier situaties genoemd in paragraaf 3.5.2.

<sup>79</sup> Zie paragraaf 2.3.2.

144. 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 kwaliteitsniveau in zijn wholesaletarieven mag doorberekenen).

145. 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.

146. 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).

147. 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 ten 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.<sup>80</sup>

148. 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.

---

<sup>80</sup> 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

149. Op grond van artikel 6a.4 van de Tw besluit het college om bestaande verplichtingen in stand te houden, dan wel om deze verplichtingen in te trekken. Het college kan tot het intrekken van verplichtingen overgaan in de volgende vier situaties:

1. Indien uit een onderzoek als bedoeld in artikel 6a.1, derde of vierde lid, blijkt dat een relevante markt (...) niet daadwerkelijk concurrerend is, stelt het college vast welke ondernemingen (...) beschikken over een aanmerkelijke marktmacht, en trekt hij eerder opgelegde of in stand gehouden verplichtingen, voor zover zij betrekking hebben op deze markt, in indien zij niet langer passend zijn (artikel 6a.2, eerste lid, onderdeel c).
2. Indien uit het onderzoek als bedoeld in artikel 6a.1, derde of vierde lid, blijkt dat een relevante markt (...) daadwerkelijk concurrerend is (...) (artikel 6a.3, eerste lid);
3. 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 (artikel 6a.3, tweede lid);
4. 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 voor zover zij betrekking hebben op die markt kunnen worden ingetrokken] (artikel 6a.3, derde lid).



## 4 Beschrijving van de gevolgde procedure en leeswijzer

### 4.1 Inleiding

150. Het onderhavige besluit is tot stand gekomen op basis van eigen onderzoek, externe onderzoeken, literatuurstudie en informatie van marktpartijen. Dit hoofdstuk geeft achtereenvolgens aan welke marktpartijen betrokken zijn geweest en welke bronnen zijn gebruikt. Paragraaf 4.8 gaat tenslotte in op de stappen in de marktanalyse (leeswijzer).

### 4.2 Betrokkenheid marktpartijen en nationale consultatie

151. Het college heeft in het kader van onderhavige marktanalyse op 25 maart 2008 een vragenlijst aan marktpartijen gestuurd.<sup>81</sup> 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),<sup>82</sup>
- Coöperatie OnsNet Nuenen u.a. (hierna: OnsNet Nuenen);
- Delta Kabelcomfort Netten B.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); en
- Zesko B.V., inmiddels Ziggo B.V. (hierna: Ziggo).<sup>83</sup>

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

---

<sup>81</sup> Kenmerk: OPTA/AM/2008/200644.

<sup>82</sup> De vragenlijsten aan OnsNet Eindhoven, OnsNet Nuenen, Lijbrandt Telecom en XMS werden namens deze partijen beantwoord door Reggefiber B.V. (hierna: Reggefiber).

<sup>83</sup> Gezamenlijke beantwoording door Casema/Multikabel/@Home.

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

153. 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 geleverde informatie verwezen door te spreken over de 'zienswijze van partijen', 'opgeleverde informatie door marktpartijen' of 'beantwoording vragenlijst door partij'.

154. Op 5 augustus 2008 heeft het college het voorontwerp van dit besluit en de bijbehorende Annexen bekendgemaakt. Overeenkomstig artikel 6b.1 van de Tw zijn belanghebbenden gedurende 6 weken na de formele terinzagelegging op 19 augustus 2008 van het ontwerpbesluit en de bijbehorende Annexen in de gelegenheid gesteld hun schriftelijke zienswijze tegen het ontwerpbesluit en de Annexen aan het college kenbaar te maken. De integrale openbare versies van de zienswijzen van marktpartijen zijn gepubliceerd op de website van OPTA.

155. Tevens zijn belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om mondeling hun zienswijze naar voren te brengen tijdens de hoorzitting op 18 september 2008. Het verslag van deze hoorzitting is gepubliceerd op de website van OPTA.

156. Het college heeft Ziggo, UPC, Delta en CAIW op grond van artikel 3:15, vierde lid, van de Awb op 11 november 2008 in de gelegenheid gesteld om, waar nodig, te reageren op de naar voren gebrachte zienswijzen van marktpartijen met betrekking tot de respectievelijke ontwerpbesluiten.<sup>84</sup> Het college heeft deze reacties op 26 november (Ziggo), 28 november (Delta), 1 december (UPC) en 2 december (CAIW) 2008 ontvangen en deze vervolgens bij zijn afweging betrokken. Voor een beknopte weergave van de bedenkingen van marktpartijen en de dupliek van Ziggo, UPC, Delta en CAIW, alsmede de reactie van het college hierop, verwijst het college naar Annex 4 van dit besluit. Het college behandelt integraal de bedenkingen op de vier afzonderlijke besluiten in één gezamenlijke Nota van bevindingen (zie Annex 4), omdat de meeste zienswijzen van betrokken partijen zien op alle vier geconsulteerde ontwerpbesluiten en de reactie van het college en eventuele wijzigingen naar aanleiding hiervan veelal voor alle vier de besluiten relevant zijn. De wijzigingen die het gevolg zijn van de zienswijzen, zijn opgenomen in het onderhavige besluit.

157. Daarnaast heeft het college KPN gevraagd aanvullende informatie en updates te geven over de (regionale) afzet van Digitenne. Tevens heeft het college een uitgebreid afnemerszoek laten uitvoeren, zijn in het besluit afzetcijfers tot en met het tweede kwartaal 2008 en prijsgegevens van begin 2009 toegevoegd. Ten slotte zijn waar nodig tekstuele verbeteringen doorgevoerd.

---

<sup>84</sup> Kenmerk: OPTA/AM/2008/202537 (Ziggo), OPTA/AM/2008/202516 (UPC), OPTA/AM/2008/202536 (Delta), OPTA/AM/2008/202535 (CAIW).



#### 4.3 Advies van de NMa

158. 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 NMa. De NMa heeft bij brief van 8 januari 2009 gereageerd. Hierin onderschrijft de NMa de conclusies van het college. Dit advies is opgenomen in Annex 3 bij het besluit.

#### 4.4 Europese notificatie

159. Op 9 januari 2009 heeft het college het besluit inclusief de Nota van bevindingen ten aanzien van de nationale consultatie, conform artikel 6b.2 van de Tw ter notificatie voorgelegd aan de Commissie en aan de nationale regelgevende instanties van de EU-lidstaten. Op 9 februari 2009 heeft het college opmerkingen van de Commissie ontvangen, met kenmerk SG-Grefte (2009) D/723. Van andere lidstaten heeft het college geen reactie ontvangen.

160. De Commissie heeft een opmerking over de marktdefinitie, over de drie criteria toets en over de effecten van de voorgestelde verplichtingen. Ingevolge artikel 6b.2, derde lid, van de Tw dient het college zoveel mogelijk rekening te houden met deze opmerkingen. De opmerkingen van de Commissie en de wijze waarop het college daarmee rekening houdt in het onderhavige besluit, zijn opgenomen in Annex 5.

#### 4.5 Externe onderzoeken

161. Naast het gebruik van informatie van marktpartijen heeft het college diverse externe onderzoeken uitgezet dan wel ingekocht ten behoeve van de marktanalyse omroep. 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 gebruikmaken 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 continuïteit 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 het 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.
  
- Veldkamp, *Inzicht in de vraagzijde van de televisiemarkt. Productafname, keuze voor infrastructuur en overstapgeneigdheid*, november 2008.  
Het rapport behandelt tv-infrastructuren binnen- en buitenshuis en op hoofd- en overige tv-toestellen en geeft resultaten van consumentenonderzoek op huishouden-, infrastructuur en toestelniveau voor de afzonderlijke geografische verzorgingsgebieden van Ziggo, UPC, Delta, CAIW, overig en voor heel Nederland.
  
- 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.

#### 4.6 Structurele monitoring markten

162. 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.

#### 4.7 Andere bronnen

163. 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, breedbandinternettoegang, 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.<sup>85</sup>

164. In 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. Wel heeft de IRG een PIB inzake retail-minus (hierna: RM-PIB) uitgebracht.<sup>86</sup> Genoemde RM-PIB gaat over de toepassing van retail-minus en is derhalve relevant voor WLR. De RM-PIB schrijft geen keuzes voor, maar geeft aan welke elementen betrokken dienen te worden in de afwegingen van een NRI bij de toepassing van retail-minus. In paragraaf 13.5 wordt getoetst of de gekozen benadering in lijn is met de RM-PIB.

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

#### 4.8 Stappenplan van de marktanalyse (leeswijzer)

166. In het hierna volgende hoofdstuk 5 geeft het college ter inleiding van de marktanalyse een algemene beschrijving van omroeptransmissie in Nederland en de aanbieders die actief zijn. 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. Van de regulering van de wholesale omroepmarkt zoals die thans geldt, welke wordt besproken in hoofdstuk 5, wordt dus geabstraheerd. Van andere regulering die van invloed kan zijn op de omroepmarkt zoals bijvoorbeeld mediawetgeving, wordt niet geabstraheerd. In dit besluit worden de onderstaande stappen doorlopen (zie ook Tabel 1).

**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 via en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC (hierna: wholesale omroepmarkt). In stap 3 wordt zowel de productdimensie als de geografische dimensie van de afbakening geanalyseerd.

---

<sup>85</sup> 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.

<sup>86</sup> IRG Public Consultation document, “*principles of implementation and best practice regarding the implementation and use of retail minus pricing as applied to electronic communication activities*”, January 2006.

**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 wholesale omroepmarkt in aanmerking komt voor ex-ante regulering. Het eerste en het tweede criterium hangen nauw samen met de vraag of er in het kader van de prospectieve analyse in de komende reguleringsperiode nog sprake is van AMM. Een belangrijk deel van de indicatoren die bij het eerste en het tweede criterium wordt behandeld komt eveneens aan de orde in de dominantieanalyse. Het college voert de drie criteria toets daarom uit na de afbakening en dominantieanalyse van de retail- en wholesalemarkt, alhoewel het doel van deze stap is om te bepalen of de afgebakende markt 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 (H6)
2	Dominantieanalyse retailmarkt (H7)
3	Afbakening wholesalemarkt (H8)
4	Dominantieanalyse wholesalemarkt (H9)
5	Drie criteria toets (H10)
6	Potentiële mededingingsproblemen (H11)
7	Verplichtingen (H12)
8	Nadere invulling verplichtingen (H13)
9	Effectentoets verplichtingen (H14)

**Tabel 1: Stappen in de marktanalyse.**

167. In hoofdstuk 5 wordt een inleiding gegeven op de marktanalyse omroep. Na de marktanalyse volgens bovenstaande stappen in hoofdstuk 6 tot en met hoofdstuk 14, volgt het dictum van dit besluit in hoofdstuk 15 met daarin samengevat de bevindingen en verplichtingen. In Annex 1 bij dit besluit gaat het college verder in op de tariefregulering. Daarnaast bevat het besluit in Annex 2 aanvullende informatie ten opzichte van hoofdstuk 5 betreffende respectievelijk het productaanbod en de geografische dekkinggebieden van de retail aanbieders van rtv-signalen. Annex 4 bevat de Nota van bevindingen met daarin de zienswijzen van betrokken partijen op de ontwerpbesluiten omroep en de reactie van het college daarop.



## 5 Introductie omroepmarkten

### 5.1 Inleiding

168. In dit marktanalysebesluit analyseert het college de markt voor de doorgifte van rtv-signalen via en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC (in het vervolg van dit hoofdstuk: de wholesale omroepmarkt). Vanaf hoofdstuk 6 zullen de verschillende stappen in de marktanalyse doorlopen worden, zoals weergegeven in Tabel 1. Dit hoofdstuk dient als introductie tot de omroepmarkten in Nederland. 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 5.5 geeft een uitgebreide beschrijving van omroeptransmissie in Nederland, waarin het college ingaat op de rollen, productieketen en aanbieders, de relatie met de markt voor omroepinhoud, omroeptransmissie als tweezijdige markt, de aanwezige omroeptransmissieplatforms en ontwikkeling daarvan, het rtv retailproductaanbod en de trend naar bundeling van rtv met andere diensten. Hiermee schetst het college een beeld van de context waarbinnen de analyse van de wholesale omroepmarkt plaatsvindt.

### 5.2 Regulering op grond van de marktanalysebesluiten 2006

169. In deze paragraaf geeft het college een overzicht van de regulering die op dit moment van toepassing is op de wholesale omroepmarkt. Op 17 maart 2006 is de vorige reguleringsperiode van start gegaan. Op de in 2006 afgebakende wholesalemarkten voor i) doorgifte van vrij toegankelijke rtv-pakketten via de kabel in het verzorgingsgebied van UPC en ii) doorgifte van betaal rtv-pakketten via de kabel in het verzorgingsgebied van UPC, was UPC aangewezen als AMM-partij. De verzorgingsgebieden van de overige kabelbedrijven werden gelijktijdig in separate besluiten geadresseerd. Aan UPC werden in het marktbesluit omroep 2006 de volgende (wholesale) verplichtingen opgelegd:<sup>87</sup>

- a) Toegang: UPC diende te voldoen aan redelijke verzoeken van programma-aanbieders om toegang tot zijn netwerk om door middel van over dat netwerk geleverde omroeptransmissiediensten (programmadoorgifte) eindgebruikers te bereiken.
- b) Non-discriminatie: UPC diende de hierboven bedoelde vormen van toegang onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te verlenen. Deze verplichting hield tevens in dat UPC ten opzichte van derden gelijke voorwaarden zou toepassen als die welke onder gelijke omstandigheden golden voor haarzelf, haar dochterondernemingen of haar partnerondernemingen.

---

<sup>87</sup> Zie *Analyse van de markten voor de doorgifte en verzorging van omroeptransmissiediensten in het verzorgingsgebied van UPC Nederland B.V.*, 17 maart 2006, kenmerk: OPTA/BO/2006/200535. Dit besluit is op enkele onderdelen gewijzigd met het *Herstelbesluit marktanalyse markten voor doorgifte en verzorging van omroeptransmissiediensten*, 21 december 2007 (inwerkingtreding 1 januari 2008), kenmerk OPTA/BO/2007/202810 (hierna zowel afzonderlijk als tezamen: het marktbesluit omroep 2006).

- c) **Transparantie:** UPC diende binnen vijftien dagen na ontvangst van een verzoek daartoe door de om toegang verzoekende programma-aanbieder, die informatie bekend te maken die noodzakelijk was om de verzochte toegang te realiseren, respectievelijk om een onderbouwd verzoek om toegang te kunnen doen. Deze informatie behelsde onder meer tarieven en andere voorwaarden, zoals leveringstijden en technische specificaties.
- d) **Kostenoriëntatie:** UPC diende voor de geleverde toegang kostengeoriënteerde tarieven te hanteren. Hiertoe diende UPC voor de tarifiering van de toegang van de omroeptransmissiediensten die noodzakelijk zijn voor programma-aanbieder om eindgebruikers te bereiken, alsmede voor de tarifiering van daaraan gekoppelde vormen van gedeeld gebruik van faciliteiten, een door het college goed te keuren kostentoekeningssysteem te hanteren.

170. Het college concludeerde in het marktbesluit omroep 2006 dat de wholesalemaatregelen niet volledig toereikend zouden zijn om daadwerkelijke concurrentie te verwezenlijken op de retail markt voor het verzorgen van vrij toegankelijke rtv-pakketten via de kabel in het verzorgingsgebied van UPC. UPC was daarom op de retailmarkt voor het verzorgen van vrij toegankelijke rtv-pakketten via de kabel in het verzorgingsgebied van UPC aangewezen als AMM-partij. Met inachtneming van de door de Commissie verlangde heroverweging van de passendheid van de voorgenomen retailverplichtingen en een schriftelijke bevestiging van UPC dat zij haar eindgebruikerstarief in 2006 maximaal eenmalig zou verhogen met de CPI, legde het college in het definitieve marktbesluit omroep UPC voor de duur van één jaar de volgende verplichtingen op:

- a) **Verbod op pure bundeling:** UPC diende 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 te bieden.
- b) **Transparantie:** UPC diende door publicatie op zijn website aan eindgebruikers informatie bekend te maken over de hoogte en de opbouw van eindgebruikerstarieven, waarbij UPC kenbaar maakte welk gedeelte van het eindgebruikerstarief de omroeptransmissiedienst betreft. Dezelfde informatie diende UPC op verzoek van het college schriftelijk aan het college kenbaar te maken.

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

172. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) heeft op 24 juli 2007 uitspraak gedaan in de beroepen tegen de omroepbesluiten 2006.<sup>88</sup> De beroepen van UPC, Casema, Essent, Multikabel en Delta zijn gegrond verklaard en de bestreden besluiten zijn, voor zover daarbij verplichtingen op wholesalemarkten waren opgelegd, door het CBb vernietigd wegens strijd met artikel 1.3, vierde lid, van de Tw. Het college diende een herstelbesluit te nemen en heeft dit op 21 december 2007 gedaan.<sup>89</sup> Tegen deze herstelbesluiten heeft UPC beroep ingesteld. Op 10 september 2008

---

<sup>88</sup> LJN: BB0186.

<sup>89</sup> Kenmerk: Multikabel: OPTA/BO2007/202817, Delta: OPTA/BO2007/202815, Casema: OPTA/BO2007/202816, UPC: OPTA/BO2007/202810 en Essent: OPTA/BO2007/202811.



heeft de zitting bij het CBb plaatsgevonden en op 17 december 2008 heeft het CBb uitspraak gedaan.<sup>90</sup> Hij heeft het beroep van UPC ongegrond verklaard.

### 5.3 De aanbeveling relevante markten en de te analyseren omroepmarkt

173. 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.<sup>91</sup>

174. In de vorige aanbeveling, van 11 februari 2003, had 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 per 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 rechtvaardigden.

175. In de huidige aanbeveling, van 17 december 2007 (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 in de meerderheid van lidstaten naar het oordeel van de Commissie niet langer voldoet aan het tweede criterium 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.

176. De wholesale omroepmarkt is thans gereguleerd. Het college dient markten die gereguleerd zijn binnen drie jaar opnieuw te onderzoeken teneinde na te gaan of de relevante markt al dan niet daadwerkelijk concurrerend is en of een onderneming niet langer beschikt over AMM, met als doel vast te stellen of verplichtingen ingetrokken, gecontinueerd of gewijzigd moeten worden. Dit betekent dat het college de wholesale omroepmarkt dient te onderzoeken om vast te stellen of de huidige verplichtingen ingetrokken of gecontinueerd moeten worden.

177. Het college constateert dat ten opzichte van veel andere lidstaten het vrij toegankelijke aanbod van rtv-signalen via de (digitale) ether in Nederland klein is en dat er in Nederland nauwelijks gebruik wordt gemaakt van vrij toegankelijke levering van rtv-signalen (zie ook paragraaf 6.2.2). 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

---

<sup>90</sup> LJN: BG7099.

<sup>91</sup> In randnummer 31 van dit besluit zijn de drie criteria behandeld.

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. De jarenlange groei van het aantal satellietabbonementen is gestagneerd [VERTROUWELIJK]. Ten opzichte van een aantal andere Europese lidstaten en ten opzichte van de verwachtingen in het marktbesluit omroep 2006 blijft de ontwikkeling van IPTV over DSL-netwerken achter. Ten slotte vordert de transitie naar volledig digitale doorgifte langzaam en minder snel dan het college in 2006 verwachtte.

178. Het college zal in deze analyse onderzoeken of de wholesale omroepmarkt daadwerkelijk concurrerend is en, indien dat niet het geval is, of UPC beschikt over AMM. Indien het college concludeert dat UPC nog steeds beschikt over AMM dient het college, na vaststelling of deze markt in aanmerking komt voor ex ante regulering, te bepalen of de eerder opgelegde verplichtingen nog steeds passend zijn en in stand gehouden moeten worden of dat andere passende verplichtingen opgelegd moeten worden.

#### 5.4 Relevante wetgeving op het gebied omroepinhoud

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

180. 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.<sup>92</sup> 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.

181. 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. 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. 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.

---

<sup>92</sup> 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.

182. Veelal wordt door kabelbedrijven 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 omroepmarkten

183. Voordat het college overgaat tot afbakening van de relevante productmarkten geeft hij een algemene beschrijving van de wholesale en 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 voor de komende reguleringsperiode relevant zijn. Allereerst gaat het college in paragraaf 5.5.1 in op de verschillende rollen die zijn te onderscheiden in de omroepmarkten. Vervolgens behandelt het college in paragraaf 5.5.2 de productieketen voor de levering van rtv-signalen aan eindgebruikers, in paragraaf 5.5.3 de relatie tussen omroepinhoud en het leveren van rtv-signalen, waarna het college in paragraaf 5.5.4 het tweezijdige karakter van de omroepmarkt behandelt. In paragraaf 5.5.5 gaat het college in op de in Nederland aanwezige omroeptransmissieplatforms. In paragraaf 5.5.6 beschrijft het college het bestaande rtv retailproductaanbod en in paragraaf 5.5.7 tenslotte de bundeling van verschillende diensten.

### 5.5.1 De rollen in de omroepmarkt

184. Binnen de omroepmarkten zijn verschillende rollen te onderscheiden. In Tabel 2 heeft het college voorbeelden opgenomen van de partijen die de rollen van programma-aanbieder, exploitant van een omroeptransmissieplatform en wholesale en retail aanbieder van rtv-signalen op dit moment in de praktijk vervullen. De verschillende te onderscheiden rollen zijn:

- De programma-aanbieder. Een programma-aanbieder levert omroepinhoud aan een wholesale aanbieder van rtv-signalen teneinde de omroepinhoud aan eindgebruikers te kunnen leveren. Een programma-aanbieder kan tevens optreden als wholesale aanbieder van rtv-signalen.
- De wholesale aanbieder van rtv-signalen koopt omroepinhoud (ook wel content of programma's) in op de markt voor omroepinhoud en bundelt deze doorgaans in pakketten. Een wholesale aanbieder van rtv-signalen kan tevens programma-aanbieder zijn - de inkoop van content betreft dan een interne levering. De wholesale aanbieder van rtv-signalen vraagt om doorgifte van de door hem verkregen omroepinhoud op de wholesale omroepmarkt aan een exploitant van een omroeptransmissieplatform en treedt doorgaans ook op als retail aanbieder van rtv-signalen.
- De exploitant van het omroeptransmissieplatform. Dit is de eigenaar van het elektronische communicatienetwerk waarover de rtv-signalen aan eindgebruikers geleverd worden en is aanbieder van transmissiecapaciteit op de wholesale omroepmarkt.
- De retail aanbieder van rtv-signalen. Een retail aanbieder van rtv-signalen levert rtv-signalen en omroepinhoud en daarnaast doorgaans ook toegang tot een omroeptransmissieplatform aan eindgebruikers.

- De eindgebruiker. Dit is de particuliere of zakelijke gebruiker die toegang heeft tot een omroeptransmissieplatform en daarover rtv-signalen en omroepinhoud geleverd krijgt al dan niet in de vorm van rtv-pakketten. De eindgebruiker is vrager op de retail omroepmarkt.

Programma-aanbieders	Wholesale aanbieder van rtv-signalen en omroepinhoud (inkoop omroepinhoud)	Exploitant omroeptransmissieplatform	Retail aanbieder van rtv-signalen, omroepinhoud en toegang tot omroeptransmissieplatform
NPO, CLT-UFA S.A. (RTL), SBS Broadcasting, BBC, ChelloMedia (Film1/Sport1), Discovery Communications (Discovery Channel, Animal Planet e.a.), News Corporation (National Geographic), Eredivisie Live e.a.	UPC	UPC	UPC
	Ziggo	Ziggo	Ziggo
	Delta	Delta	Delta
	CAIW	CAIW <sup>93</sup>	CAIW
	COGAS (analoog) Ziggo (digitaal)	COGAS	COGAS Ziggo
	REKAM CAIW (digitaal)	REKAM	REKAM CAIW ( <i>wederverkoop analoog pakket REKAM</i> )
	CanalDigitaal	SES/ASTRA	CanalDigitaal
	KPN	KPN (DVB-T en DSL)	KPN (DVB-T en DSL) Tele2 (DVB-T) ( <i>wederverkoop van de omroepinhoud</i> )
	Tele2	Tele2 (DSL)	Tele2
	Hertzinger	XMS NEM Nuenen NEM Eindhoven NEM Brabant	XMS, OnsNet Nuenen Ons Net Eindhoven OnsBrabantNet ( <i>wederverkoop van de omroepinhoud</i> )
Lijbrandt Telecom	Lijbrandt Telecom	Lijbrandt Telecom	

<sup>93</sup> Hoewel het Bouwfonds Investment Management B.V. sinds begin 2008 de eigenaar is van het fysieke (passieve) kabelnetwerk, blijft CAIW de exploitant van het omroeptransmissieplatform.

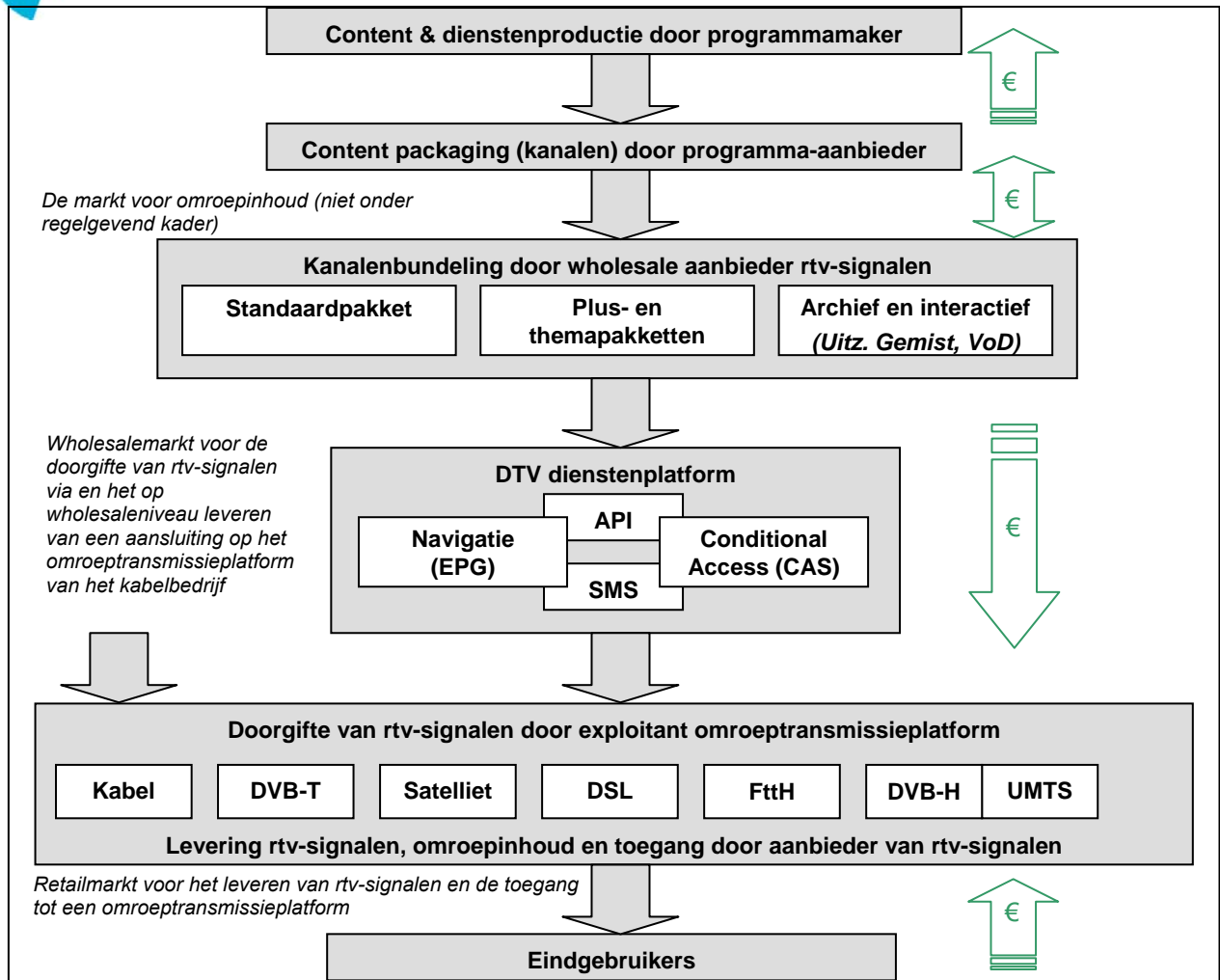
	Hertzinger	bbned (Amsterdam)	Concepts ICT Fast ICT InterNLnet Alice (bbned) <i>(wederverkoop van de omroepinhoud)</i>
--	------------	-------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Tabel 2: Overzicht verschillende rollen in de omroepmarkt: omroepinhoud, aanbieder rtv-signalen, exploitant omroeptransmissieplatform, retail aanbieder rtv-dienst.**

### 5.5.2 De productieketen voor omroeptransmissiediensten

185. Figuur 1 geeft de productieketen voor de retail en wholesale omroepmarkt en aanverwante markten, zoals de markt voor omroepinhoud, weer. De productieketen omvat meer markten dan het college in onderhavig marktbesluit analyseert. Het college heeft de productieketen gebaseerd op het TNO-rapport van 8 februari 2007.<sup>94</sup> Deze productieketen beschrijft de activiteiten die worden onderscheiden vanaf het maken van een radio- of televisieprogramma tot het bekijken/beluisteren (consumenten) daarvan door een eindgebruiker. Het college heeft in de figuur de markten weergegeven zoals die door hem in onderhavige analyse zijn afgebakend. Tevens heeft het college de markt voor omroepinhoud (de inkoop van omroepinhoud of programma's teneinde rtv-pakketten samen te stellen) opgenomen. De markt voor omroepinhoud valt niet onder het regelgevend kader en vormt dan ook geen onderdeel van de onderhavige analyse.

<sup>94</sup> TNO, *Verkenning van de omroepmarkten in Nederland. Marktontwikkelingen en beleidsinstrumenten*, februari 2007. Te vinden op [www.opta.nl](http://www.opta.nl).



Figuur 1: De productieketen voor omroeptransmissiediensten.

*De productie van omroepinhoud*

186. De eerste activiteiten in de productieketen zijn gericht op de productie van 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 tevens verticaal geïntegreerd zijn met exploitanten van omroeptransmissieplatforms zoals UPC (met ChelloMedia, via het gezamenlijke moederbedrijf Liberty Global, zie paragraaf 7.10).

187. 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. Op de contentmarkt (de markt voor omroepinhoud) bieden programma-aanbieders hun omroepinhoud aan.

*Het samenstellen van rtv-pakketten*

188. Programmakanalen worden vervolgens ingekocht en gebundeld, eventueel samen met aanvullende diensten, tot een rtv-pakket door een (wholesale) aanbieder van rtv-signalen. Dit gebeurt

bijvoorbeeld door kabelbedrijven, KPN, Tele2 of CanalDigitaal. TNO onderscheidt hier de verschillende typen rtv-pakketten, basispakketten, premium of pluspakketten en archieven (zoals Video-on-Demand). Op het onderscheid in verschillende typen rtv-signalen zal het college in de marktafbakening terugkomen. Voor de inkoop van omroepinhoud wordt in beginsel door de wholesale aanbieder van rtv-signalen een contentvergoeding betaald aan de programma-aanbieder voor de waarde van het programma en daarnaast een vergoeding voor het verkrijgen van de uitzendrechten (aan de programma-aanbieder en/of rechtenorganisaties zoals auteursrechtenorganisatie Buma/Stemra). Tegelijkertijd kan een programma-aanbieder, bijvoorbeeld RTL, NPO of SBS, die graag zijn programmakanalen opgenomen wil hebben in het (analoge) standaardpakket van UPC een vergoeding betalen voor de opname in een bepaald rtv-pakket.

#### *Doorgifte van rtv-signalen via een omroeptransmissieplatform*

189. Een wholesale aanbieder van rtv-signalen vraagt vervolgens doorgifte (transmissie) via één of meer *omroeptransmissieplatforms* voor de rtv-signalen die deze heeft ingekocht. Het college definieert een omroeptransmissieplatform als een vast of draadloos elektronisch communicatienetwerk via welke rtv-signalen worden doorgegeven naar een netwerkaansluitpunt van een eindgebruiker. In het op het netwerkaansluitpunt aangesloten randapparaat (een radio, televisie en/of computer eventueel via een settopbox of modem) 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-netwerken), terwijl andere omroeptransmissieplatforms van een exploitant alleen in bepaalde gedeelten van het land dekking hebben (kabelnetwerken, glasvezelnetwerken).

190. In de regel geeft een wholesale aanbieder van rtv-signalen meestal de rtv-signalen via zijn eigen platform door en treedt deze dus op als wholesale aanbieder van rtv-signalen en exploitant van een omroeptransmissieplatform. Wanneer deze rollen gescheiden zijn bouwt de wholesale aanbieder van rtv-signalen voor de levering van zijn omroepinhoud een klantrelatie op met de eindgebruiker. In het verleden deed Canal+ dit via een aantal kabelnetwerken. Op dit moment bieden bijvoorbeeld Ziggo en CAIW op basis van een eigen klantrelatie digitale rtv-pakketten aan via de omroeptransmissieplatforms van andere kabelbedrijven, onder andere op de kabelnetwerken van Cogas en CAI Edam-Volendam (Ziggo) en St. CAS Hilvarenbeek en REKAM (CAIW). In het verleden deed Canal+ dit via diverse kabelnetwerken.

191. Er kan sprake zijn van digitale doorgifte via een omroeptransmissieplatform of van analoge doorgifte. Wanneer sprake is van digitale doorgifte maken de rtv-signalen tevens gebruik van het zogenaamde digitale dienstenplatform.

#### *Digitale doorgifte*

192. Het digitale dienstenplatform ofwel *DTV dienstenplatform* is een specifiek op digitale doorgifte gericht platform waarin een aantal technische applicaties voor digitale doorgifte zijn geïntegreerd. Een DTV dienstenplatform heeft twee belangrijke functies: allereerst de *digitale doorgifte* van rtv-signalen en daarnaast ook vaak de *codering* van deze signalen zodat deze alleen door geautoriseerde eindgebruikers ontvangen kan worden. De codering gebeurt door het voorwaardelijk toegangssysteem (ook wel: conditional access system of CAS). Omdat het grootste deel van de televisietoestellen in Nederland alleen geschikt is voor de ontvangst van analoge rtv-signalen heeft een eindgebruiker voor

de ontvangst van de digitale rtv-signalen een zogenaamde settopbox nodig die de digitale signalen weer omzet in analoge rtv-signalen. Wanneer de digitale signalen gecodeerd worden verzonden moet de eindgebruiker tevens over een zogenaamde 'smartcard' beschikken waarmee deze via de settopbox toegang verkrijgt tot die diensten waarvoor hij is geautoriseerd. Verder zit er doorgaans een elektronische programmagids (EPG) in het DTV dienstenplatform en een software-interface voor de ontvangst van interactieve televisiediensten (application programming interface ofwel API). Ten slotte omvat het DTV dienstenplatform een subscriber management system (SMS) waarin de klantgegevens worden bijgehouden.

193. 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 verzorgingsgebied van andere kabelbedrijven. Andersom kunnen settopboxes uit de verzorgingsgebieden van de andere kabelbedrijven niet gebruikt worden in het verzorgingsgebied van UPC. Andere kabelbedrijven maken veelal gebruik van een zogenaamd 'open' systeem, wat betekent dat de settopboxes van bijvoorbeeld Ziggo, Delta en CAIW in elkaars verzorgingsgebied 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 gebruikmaakt van DVB-C) niet gebruikt kan worden om digitale rtv-signalen via DSL (IPTV), satelliet (DVB-S) of digitale ether (DVB-T) te ontvangen

194. 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. 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 eigen verzorgingsgebied een pakket van ongecodeerde digitale rtv-signalen aan waarvoor geen smartcard voor voorwaardelijke toegang benodigd is. Het pakket digitale rtv-signalen wordt in dat geval ongecodeerd doorgegeven, maakt geen gebruik van het *conditional access* systeem en kan dan op elk televisietoestel met een geschikte decoder (bijvoorbeeld DVB-C) worden ontvangen.

#### *Analoge doorgifte*

195. Rtv-signalen werden traditioneel niet via een DTV dienstenplatform (en dus digitaal) doorgegeven aan eindgebruikers: de ontwikkeling van digitale doorgifte is pas in de jaren '90 op gang gekomen. Zowel bij een deel van de FttH-netwerken als via alle kabelnetwerken in Nederland is sprake van 'analoge' doorgifte van rtv-signalen. Een belangrijk kenmerk van de levering van analoge rtv-signalen via deze netwerken is dat deze zonder extra randapparatuur zijn te ontvangen op meerdere televisietoestellen in huis. In het verleden werden ook rtv-signalen via satelliet en de ether analogoog doorgegeven. Analoge doorgifte via satelliet is in 1997 beëindigd en in 2006 is analoge ether doorgifte beëindigd.



### Levering aan eindgebruikers

196. Eindgebruikers in Nederland ten slotte ontvangen een dienst die betrekking heeft 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 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 omroepinhoud, 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 (ook wel vrij toegankelijk) te ontvangen via bijvoorbeeld DVB-T en satellietnetwerken. Bij beide omroeptransmissieplatforms gaat het om een pakket met alleen publieke kanalen (zie ook paragraaf 5.5.5.2 en 5.5.5.3).<sup>95</sup>

197. In de praktijk is de wholesale aanbieder van rtv-signalen tevens de retail aanbieder van rtv-signalen en de partij die de eindgebruikersrelatie opbouwt. De wholesale aanbieder van rtv-signalen 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 gebeurt dan via een vorm van *wederverkoop* van de rtv-signalen en de omroepinhoud, eventueel in combinatie met de toegang tot een omroeptransmissieplatform. 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 (zie ook Tabel 2). 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. [VERTROUWELIJK].

### 5.5.3 De relatie tussen omroepinhoud en het leveren van rtv-signalen

198. Het college onderscheidt, zoals aangegeven in Figuur 1, enerzijds de markt voor omroepinhoud (welke niet valt onder het regelgevende kader voor elektronische communicatie) en anderzijds de wholesale omroepmarkt (welke wel valt onder het regelgevende kader voor elektronische communicatie).

199. 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-

---

<sup>95</sup> Het college gaat er echter vanuit dat gebruik van alleen 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 televisiekijkt.

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 UPC. UPC wil als aanbieder van (analoge) rtv-signalen bijvoorbeeld RTL4 opnemen omdat eindgebruikers hieraan behoefte hebben.

200. 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.

201. 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 vormt een elektronische communicatiedienst (zie artikel 1.1, onder f, van de Tw). De levering van de omroepinhoud valt niet onder het regelgevend kader.

202. 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 (vertaling door het college).<sup>96</sup>

*“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 kabelexploitant 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.”*

---

<sup>96</sup> 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](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/comm/doc/library/proposals/sec2007_1483_final.pdf).

203. 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. Het op groothandelsbasis aanbieden van omroepinhoud (de uitzendrechten van rtv-signalen) voor wederverkoop door een andere partij, valt niet onder het regelgevend kader en vormt derhalve ook geen onderdeel van deze marktanalyse. Het op groothandelsbasis aanbieden van de elektronische communicatiedienst, de levering van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform, voor wederverkoop door andere partijen valt wel onder het regelgevend kader.

204. 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+ dit 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 over te nemen: deze aanbieders willen dan naast doorgifte ten behoeve van de levering van rtv-signalen tevens op wholesaleniveau de toegang tot het omroeptransmissieplatform afnemen.

205. 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 doorgifte (interne levering) en leveren ze de rtv-signalen (in het geval van betaalde rtv-signalen gebundeld met de aansluiting op het omroeptransmissieplatform) aan eindgebruikers.

#### 5.5.4 De omroepmarkt is een 'tweezijdige' markt

206. 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.<sup>97</sup> De intermediaire partij in de omroepmarkt is de exploitant van het omroeptransmissieplatform. Deze bedient in de wholesalemarkt aanbieders van rtv-signalen (in de huidige situatie: programma-aanbieders) die een distributiekanaal zoeken om hun rtv-signalen aan eindgebruikers te leveren. In de retailmarkt levert de exploitant van het omroeptransmissieplatform de rtv-signalen aan eindgebruikers. De exploitant van het omroeptransmissieplatform kan de kosten voor transmissie van de rtv-signalen en het verkrijgen van omroepinhoud bij de eindgebruiker in rekening brengen, bij de programma-aanbieder of bij beiden.

207. In de toelichting bij de aanbeveling merkt de Commissie het volgende op over het tweezijdige karakter van de omroepmarkt (vertaling door het college):<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> 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](http://www.opta.nl).

<sup>98</sup> 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](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/comm/doc/library/proposals/sec2007_1483_final.pdf).

*Radio- en televisieomroepdiensten, inclusief vrij toegankelijke distributie, zijn 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 vrij toegankelijke distributie 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 vrij toegankelijke distributie gebruiken, dat zij een zo groot mogelijk aantal huishoudens bereiken. Dus hebben de omroepen die vrije toegankelijke distributie gebruiken een commerciële drijfveer om doorgifteovereenkomsten te sluiten met ieder omroeptransmissieplatform dat een klein, maar significant aantal huishoudens bedient, 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 vrij toegankelijke distributie gebruiken, willen deze omroepen ook doorgifte via zoveel mogelijk omroeptransmissieplatforms omdat daarmee het aantal potentiële abonnees wordt gemaximaliseerd.*

208. De exploitant van een omroeptransmissieplatform heeft in feite twee eindgebruikersgroepen, namelijk enerzijds consumenten en anderzijds aanbieders van rtv-signalen die doorgifte zoeken via het platform. Wanneer de exploitant van het omroeptransmissieplatform de (enige) aanbieder van rtv-signalen is en er sprake is van interne levering, is de voor hem relevante eindgebruikersgroep de *programma-aanbieder* die in een pakket rtv-signalen van de exploitant opgenomen wil worden. Aan beide eindgebruikersgroepen kan de exploitant een (deel van) de kosten voor de doorgifte van rtv-signalen en toegang tot het omroeptransmissieplatform in rekening 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 van het omroeptransmissieplatform de afname van diensten in zowel de wholesale omroepmarkt als de retail omroepmarkt.

209. 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's die doorgegeven worden via het omroeptransmissieplatform. Het tweezijdige karakter van de omroepmarkt betekent dat de exploitant van een omroeptransmissieplatform zijn (prijs)gedrag in de wholesalemarkt kan afstemmen op het (prijs)gedrag in de retailmarkt en andersom. Als de overstapbereidheid in de retailmarkt bijvoorbeeld laag is, maar in de wholesalemarkt hoog, dan ligt het voor de hand een groter deel van de transmissiekosten bij de eindgebruiker in rekening brengen, omdat deze toch niet snel geneigd is over te stappen.

210. 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.

### 5.5.5 De omroeptransmissieplatforms

211. In Nederland wordt omroepinhoud geleverd via verschillende omroeptransmissieplatforms. Over de verschillende omroeptransmissieplatforms merkt de Commissie in de toelichting bij de aanbeveling het volgende op (vertaling door het college).<sup>99</sup>

*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 en/of DSL-netwerken. Of de diensten doorgegeven over de diverse 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.*

*Meer specifiek, is het belangrijk op te merken dat veel huishoudens de meest populaire televisiekanalen en radiostations via de vrije ether ontvangen. Op het gebied van televisie wordt in de gehele EU vrije etherontvangst 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. Dit is van invloed op de prijzen die voor abonnementsdiensten over andere platforms kunnen worden gerekend zonder een significant aantal abonnees te verliezen.*

*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.*

---

<sup>99</sup> 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](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/comm/doc/library/proposals/sec2007_1483_final.pdf).

*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.*

212. 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 in deze aanbeveling geen retailmarkt gedefinieerd.

213. In Tabel 3 geeft het college een overzicht van de omroeptransmissieplatforms in Nederland, de belangrijkste exploitanten van deze platforms, de retail aanbieders op 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.

[TABEL 3 IS GEDEELTELIJK VERTROUWELIJK]

Omroeptransmissieplatform	Exploitant	Aanbieder rtv-signalen	Aantal abonnees (Q2 2008) [VERTROUWELIJK]
<b>Kabelnetwerken</b>	Ziggo	Ziggo	[VERTROUWELIJK]
	UPC	UPC	[VERTROUWELIJK]
	Delta	Delta	[VERTROUWELIJK]
	CAIW	CAIW	[VERTROUWELIJK]
	Cogas	Cogas	[VERTROUWELIJK]
	Overige circa 42 kleinere kabelbedrijven	Overige circa 42 kleinere kabelbedrijven	Ruim 230.000
<b>Digitale ether (DVB-T)</b>	KPN	KPN	[VERTROUWELIJK]
		Tele2 (wederverkoop rtv-pakket KPN)	[VERTROUWELIJK]
<b>DSL-netwerken</b>	Tele2	Tele2	[VERTROUWELIJK]
	KPN	KPN	[VERTROUWELIJK]
<b>Satelliet</b>	SES/ASTRA	CanalDigitaal	[VERTROUWELIJK]
<b>Glasvezelnetwerken</b>	NEM Nuenen, NEM Eindhoven, bbned, Reggefiber, KPN <sup>100</sup>	Hertzinger (wordt retail aangeboden door o.a. OnsNet Nuenen, OnsNet Eindhoven, Concepts ICT, XMS)	[VERTROUWELIJK]
		KPN, Lijbrandt Telecom, overig	[VERTROUWELIJK] <sup>101</sup>

<sup>100</sup> 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](http://www.opta.nl).

<b>Mobiele netwerken (UMTS/DVB-H)</b>	KPN Vodafone T-Mobile	KPN Vodafone T-Mobile	Onbekend
<b>Totaal aantal abonnees</b>			Ruim 7.443.000

**Tabel 3: Overzicht omroeptransmissieplatforms en belangrijkste exploitanten in Nederland.**<sup>102</sup>

#### 5.5.5.1 Kabelnetwerken

214. 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] miljoen abonnees het tweede kabelbedrijf met ruim [VERTROUWELIJK] miljoen abonnees.<sup>103</sup> 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.

215. Nagenoeg alle huishoudens in Nederland beschikken over een kabelaansluiting; de penetratie ligt tussen 95% en 100% van de huishoudens (zie ook Annex 2 over geografische dekking). Daarnaast worden via kabelnetwerken ruwweg 350.000<sup>104</sup> zakelijke eindgebruikers bereikt, waarbij het gaat om bedrijven en zogenaamde groepsaansluitingen voor bijvoorbeeld zorginstellingen, campings, vakantieparken en hotels. Ziggo en UPC bereiken tezamen ongeveer [90-95%] van het totaal van de kabelaansluitingen en hadden medio 2008 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 [5-10%] van het totaal aantal kabelaansluitingen. Delta had medio 2008 [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 230.000 homes passed.<sup>105</sup>

216. Via kabelnetwerken is parallelle 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

<sup>101</sup> Inschatting van het college op basis van het totaal aantal actieve FttH-aansluitingen uit rapport Telecompaper, *Fibre-to-the-Home (FtH) in Nederland*, mei 2008.

<sup>102</sup> Bron: SMM, reacties op vragenlijst kleine kabelbedrijven en Telecompaper, *Fibre-to-the-Home (FtH) in Nederland*, mei 2008.

<sup>103</sup> Bron: SMM.

<sup>104</sup> De schatting van het aantal zakelijke eindgebruikers is gemaakt door vergelijking van het aantal 'homes passed' (bron: SMM) en het aantal huishoudens per kabelgebied (bron: ingekochte normcijfers in het onderzoek van Veldkamp).

<sup>105</sup> Bronnen: SMM en de vragenlijst kleine kabelbedrijven.

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 televisieprogramma's) en on-demand diensten (uitzending gemist, VoD). Ziggo is in juni 2008 begonnen met de on-demand diensten uitzending gemist en VoD. CAIW biedt al plaatselijk IPTV. Zie voor een uitgebreide vergelijking van het productaanbod per aanbieder en een overzicht van de geografische verzorgingsgebieden Annex 2.

#### 5.5.5.2 Satellietnetwerken

217. 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 in het tweede kwartaal van 2008.<sup>106</sup> 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 (de 'footprint') van de satellieten waarover CanalDigitaal zijn rtv-signalen verspreidt groter is dan Nederland, kan niet met zekerheid vastgesteld worden dat alle abonnees van CanalDigitaal zich in Nederland bevinden. Zie Annex 2 voor de specificatie van het productaanbod en de dekking van CanalDigitaal.

#### 5.5.5.3 Digitale ether

218. 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. KPN exploiteert DVB-T onder de naam Digtienne. Begin 2007 is Tele2 het pakket rtv-signalen van Digtienne van KPN gaan wederverkopen onder de naam *Tele2 TV via Digtienne*.

219. DVB-T is geschikt voor het uitzenden van omroepdiensten, maar (beperkt) retourverkeer en daardoor dus interactieve diensten zijn mogelijk zoals blijkt uit het aanbod van 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.

---

<sup>106</sup> Bron: SMM.



220. 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.<sup>107</sup>

221. DVB-T kende een gestage groei, maar in 2007 is de groei versneld. Inmiddels hebben (Q2 2008) [VERTROUWELIJK] eindgebruikers een abonnement op Digitenne van KPN en [VERTROUWELIJK] op Tele2 TV via Digitenne.<sup>108</sup> Zie Annex 2 voor de specificatie van het productaanbod en de dekking van DVB-T.

#### 5.5.5.4 Mobiele netwerken

222. 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'. 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.

223. Vodafone biedt een (beperkt) pakket televisiesignalen aan via haar mobiele netwerk: met een abonnement van € 5,- 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.

224. KPN is in juni 2008 begonnen met het leveren van rtv-signalen via DVB-H. DVB-H is speciaal bedoeld voor digitale televisie-uitzendingen voor draagbare apparatuur zoals mobiele telefoons en digitale zakagenda's. Voor € 9,95 (of gratis bij een nieuw mobiel abonnement en toestel) kan een eindgebruiker een pakket van tien zenders ontvangen.<sup>109</sup>

225. T-Mobile biedt met Mobile TV via UMTS een televisiepakket van Nederland 1, Nederland 3, RTL 4, SBS 6 en MTV Music aan voor €14,95 per maand, dat uitsluitend is af te nemen in combinatie met mobiele telefonie en mobiel internet.

#### 5.5.5.5 IPTV via DSL-netwerken

226. 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.<sup>110</sup> Op dit moment wordt IPTV vooral geleverd via ADSL2+ en in enkele kleine glasvezelgebieden. Kabelbedrijven maken nog maar

---

<sup>107</sup> KPN, *Annual report and Form 20-F 2007*, blz. 25 [www.kpn.com](http://www.kpn.com).

<sup>108</sup> Bron: SMM.

<sup>109</sup> In juni 2008 bestond het pakket uit: Nederland 1, Nederland 3, RTL4, RTL24, SBS6, MTV, Jetix/Veronica, Nick Toons, Discovery en Xite.

<sup>110</sup> De term DSL omvat alle standaarden van Digital Subscriber Line, zoals ADSL, ADSL2+, VDSL, VDSL2 en SDSL.

beperkt gebruik van IPTV. IPTV biedt (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 en bandbreedte in het aansluitnetwerk efficiënt wordt benut. Grootschalig gelijktijdig gebruik van VoD zou op dit moment bij DSL-netwerken echter wel capaciteitsproblemen kunnen opleveren in het kernnetwerk. Voor de levering van IPTV geldt dat de huidige aanbieders Tele2 en KPN beide een proprietary settopbox gebruiken.

227. In augustus 2005 startte Versatel (nu Tele2) met de distributie van voetbalwedstrijden via haar DSL-netwerk. In maart 2006 werd het aanbod uitgebreid met een pakket rtv-signalen. Tele2 biedt op dit moment Tele2 TV aan in combinatie met breedbandinternettoegang en vaste telefonie (een triple play pakket). Het IPTV pakket van Tele2 bevat Nederlandse publieke en commerciële omroepen, verschillende buitenlandse kanalen en een standaard EPG. Daarnaast biedt Tele2 TV 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] naar [VERTROUWELIJK] in het tweede kwartaal van 2008.<sup>111</sup>

228. In mei 2006 begon KPN met IPTV via haar DSL-netwerk 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 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 tweede kwartaal van 2008 via DSL [VERTROUWELIJK] klanten.<sup>112</sup> Via het 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 gebruikmaken van een EPG. Daarnaast biedt KPN additioneel pluspakketten en on-demand diensten (uitzending gemist en VoD). Voor het IPTV-aanbod van KPN is de uitrol van het zogenaamde 'All-IP-netwerk' van groot belang. Hiermee kan KPN op langere termijn via een combinatie van VDSL2 en glasvezel (FttH) een (aansluit)netwerk realiseren dat over voldoende bandbreedte beschikt om een volwaardig IPTV-product aan te kunnen bieden.<sup>113</sup> Het college komt op de uitrol van het All-IP netwerk terug in paragraaf 5.5.5.6. Zie Annex 2 voor de specificatie van het productaanbod en de dekking van Tele2 TV en Interactieve TV van KPN.

#### 5.5.5.6 Glasvezelnetwerken

229. 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

---

<sup>111</sup> Bron: SMM.

<sup>112</sup> Bron: SMM.

<sup>113</sup> VDSL (Very high speed Digital Subscriber Line) kan downstream (naar de gebruiker toe) een snelheid van 13 tot 52 Mbit/s bereiken en upstream (van de gebruiker af) 1,5 tot 3 Mbit/s.

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.

230. Uit onderzoek van Telecompaper naar FttH en FttB (Fibre-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.<sup>114</sup> Een belangrijke beperkende factor voor de uitrol van glasvezelnetwerken is de graafcapaciteit voor de fysieke aanleg van deze netwerken.

231. Typisch is dat in de totstandkomingfase van een glasvezelnetwerk 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.<sup>115</sup> 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.

232. 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 bevinden zich in de regio Zuid-Oost Brabant, rondom Nuenen en Eindhoven. Daar waren eind 2007 [VERTROUWELIJK] huishoudens aangesloten via een glasvezelaansluiting, waarvan [VERTROUWELIJK] een of meerdere diensten afneemt.<sup>116</sup> 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.<sup>117</sup> Zie Annex 2 voor de specificatie van het productaanbod en de dekking van glasvezelnetwerken.

233. De belangrijkste partijen die glasvezelnetwerken uitrollen zijn Reggefiber en KPN. Eind 2005 kondigde KPN haar zogenaamde 'All-IP' programma aan. Daarin kondigde KPN aan dat zij haar netwerk de komende jaren zou gaan migreren naar een zogenaamd 'Next Generation Network'. Onderdeel van dit plan was de vervanging van het koperen aansluitnetwerk door glasvezel en een nagenoeg landelijke (gefaseerde) uitrol van VDSL2 (in combinatie met Fibre-to-the-Curb, FttC). KPN

---

<sup>114</sup> Telecompaper, *Fibre-to-the-home (FttH) in The Netherlands*, mei 2008, blz. 5 en 6.

<sup>115</sup> [www.onsnetnuenen.nl](http://www.onsnetnuenen.nl).

<sup>116</sup> Telecompaper, *Fibre-to-the-home (FttH) in The Netherlands*, mei 2008.

<sup>117</sup> Bron: SMM.

heeft de focus binnen het All-IP programma inmiddels deels verschoven naar de uitrol van FttH in plaats van FttC.

234. Op 22 mei 2008 kondigden KPN en Reggefiber aan hun activiteiten op het gebied van de aanleg en exploitatie van FttH aansluitnetwerken samen te brengen in een samenwerkingsverband. KPN zou hierin een belang nemen van 41% met een optie om dit op termijn te vergroten tot een meerderheidsbelang. Partijen hebben op 10 juli 2008 bij de NMa een melding gedaan van hun voornemen een gemeenschappelijke onderneming tot stand te brengen. De NMa heeft op 19 december 2008 geconcludeerd dat er voor het tot stand brengen van de gemeenschappelijke onderneming geen vergunning vereist is.<sup>118</sup>

235. De ambities binnen het All-IP programma zijn sinds eind 2005 verschillende keren aangepast. In 2005 communiceerde KPN nog dat eind 2010 er (nagenoeg) landelijk VDSL2 beschikbaar zou zijn. Eind november 2008 gaf KPN aan dat op er op dit moment enkel concrete plannen zijn voor de uitrol van FttC/VDSL2 naar ongeveer 750.000 homes passed in ongeveer 21 deelgebieden en de uitrol van FttH in 12 deelgebieden. Voor de overige huishoudens in Nederland zijn op dit moment geen concrete uitrolplannen. De commerciële evaluatie van de FttH-pilots volgt volgens KPN in de eerste helft van 2009. KPN geeft aan dat verdere uitrolplannen per tijdstip en locatie getoetst zullen worden aan de vraag of de nieuwe investeringen commercieel en met het oog op regulering verantwoord zijn. Hierbij kan er per locatie gekozen worden tussen een uitrol van FttH, FttC of een draadloos alternatief.<sup>119</sup>

236. KPN verwacht in de eerste helft van 2009 slechts een beperkt aantal retail aansluitingen te hebben gerealiseerd via FttH en VDSL2. In december 2008 gaf KPN in een presentatie aan te verwachten dat er in de vijf FttH deelgebieden waar vanaf 2009 daadwerkelijk retail geleverd zal worden door KPN ongeveer [VERTROUWELIJK] aansluitingen gerealiseerd zullen zijn en op basis van FttC/VDSL2 in de vijf deelgebieden waar door KPN retail geleverd wordt, ongeveer [VERTROUWELIJK].<sup>120</sup>

### 5.5.6 Het productaanbod rtv-diensten

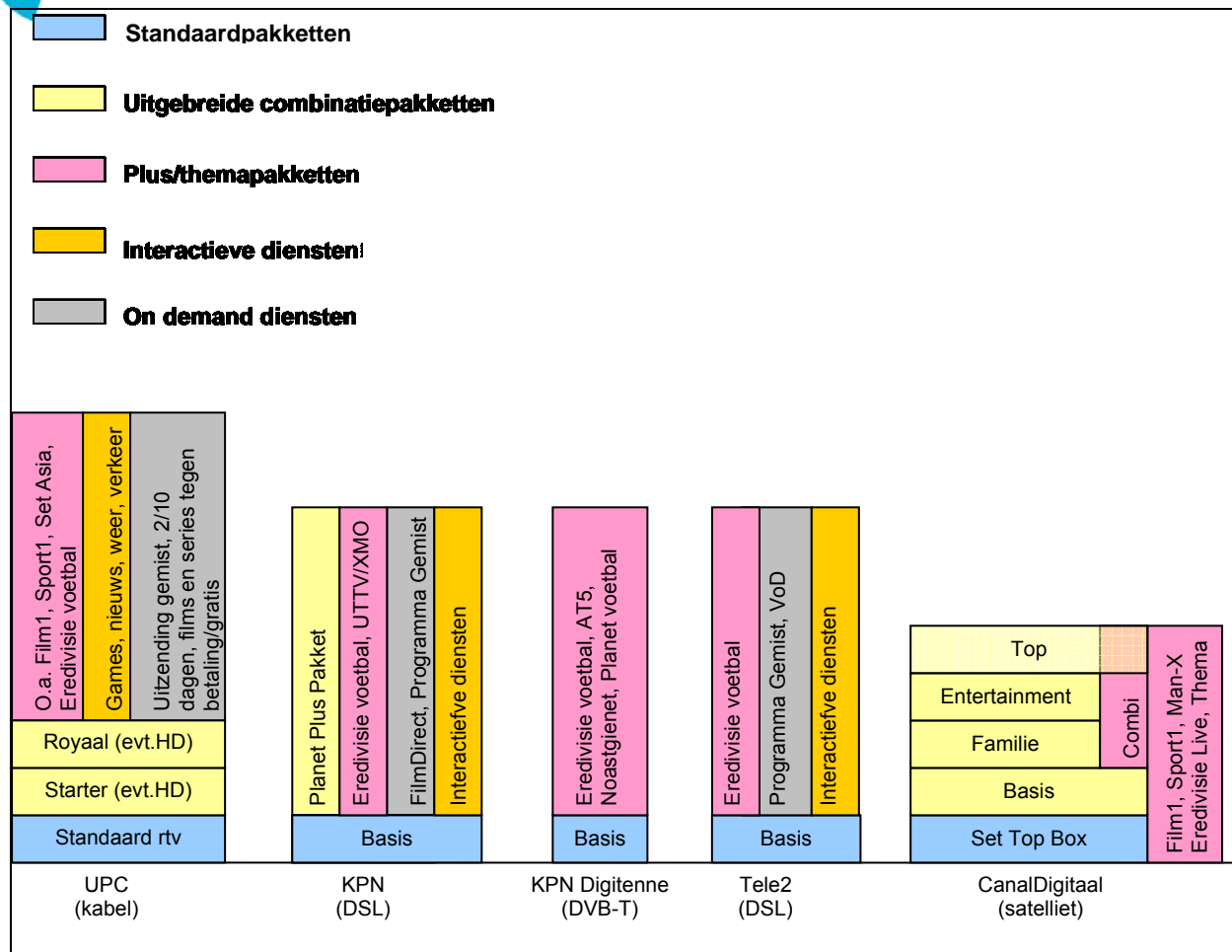
237. Het college constateert dat er verschillende typen rtv-diensten zijn te onderscheiden. Omdat het productaanbod over de verschillende omroeptransmissieplatforms gediversifieerd is, kent de indeling geen exacte grenzen tussen de verschillende typen. Het college heeft in Figuur 2 schematisch weergegeven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

---

<sup>118</sup> Zie [www.nmanet.nl](http://www.nmanet.nl).

<sup>119</sup> Onderweg naar All-IP, presentatie van KPN van 27 november 2008, te vinden op [www.kpn-wholesale.com](http://www.kpn-wholesale.com).

<sup>120</sup> Presentatie van KPN, Regulation of NGN and the impact on cost Accounting, gehouden voor Londen 3 december 2008.



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

238. Alle aanbieders van rtv-signalen kennen een soort basisdienst die 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 UPC (en een aantal glasvezelaanbieders) is sprake van een analoog doorgegeven standaardpakket.<sup>121</sup> 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.

239. Een tweede type dienst is de levering van één of meer uitgebreidere pakketten van rtv-signalen met een diversiteit aan programmakanalen. 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*.<sup>122</sup> Het gaat om combinaties van

<sup>121</sup> 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 UPC een aanzienlijk groter standaardpakket doorgegeven van ± 30 televisiezenders.

<sup>122</sup> De digitale rtv-pakketten Starter en Royaal van UPC die tegen extra abonnementskosten worden geleverd 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 een voetbalthemapakket.

bijvoorbeeld premium content, film, op jongeren gerichte zenders, educatieve zenders, amusementskanalen, sportkanalen en nieuwszenders. 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.

240. Een derde type dienst dat het college onderscheidt is het leveren van rtv-signalen in *plus/themapakketten*. Dit zijn in omvang beperkte televisiepakketten 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.<sup>123</sup> 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. De afname van het standaardpakket van de desbetreffende aanbieder geldt meestal als voorwaarde voor de mogelijkheid tot afname van deze pakketten. Alleen bij CanalDigitaal is het mogelijk om zonder basisabonnement een abonnement op een plus/themapakket te nemen.

241. Een vierde type dienst 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. Interactieve diensten worden veelal niet apart aangeboden, maar als onderdeel van de hierboven genoemde (digitale) rtv-pakketten. Sommige van deze diensten worden al aangeboden door UPC, Tele2 en KPN via respectievelijk digitale kabel en DSL-netwerken.

242. Ten slotte worden zogenaamde on-demanddiensten aangeboden. Het gaat om rtv-signalen waarbij de eindgebruiker het moment bepaalt waarop hij de gewenste dienst geleverd krijgt, zoals Uitzending gemist of Video on Demand. UPC was het eerste kabelbedrijf dat deze diensten ging leveren. De on-demanddiensten worden ook veelal niet als afzonderlijke dienst aangeboden, maar als onderdeel van (digitale) rtv-pakketten.

### 5.5.7 Bundeling van rtv, breedbandinternettoegang en vaste telefonie

243. Eindgebruikers nemen in toenemende mate bij dezelfde aanbieder rtv-signalen, breedbandinternettoegang en/of vaste telefonie af. Daarbij wordt in toenemende mate ook één pakketprijs betaald, vaak met een bepaalde korting ten opzichte van de som van de prijzen van de individuele diensten.

244. Het aantal huishoudens dat de combinatie van rtv-signalen, breedbandinternettoegang en vaste telefonie van één aanbieder afneemt (een 'triple play' pakket), steeg van 891.000 eind 2006 tot 1.490.000 medio 2008, terwijl het aantal huishoudens dat de combinatie van rtv-signalen en

---

<sup>123</sup> HDTV staat voor high-definition television en is een televisietechniek met een kwaliteit die als geavanceerder wordt aangemerkt dan de bestaande analoge systemen.

breedbandinternettoegang van één aanbieder afneemt, in die periode daalde van 1.138.000 tot 961.000. Aannemelijk is dat een deel van deze huishoudens is verschoven naar de categorie triple play. Het aantal huishoudens dat rtv-signalen met vaste telefonie van dezelfde aanbieder afneemt, is kleiner (180.000 medio 2008).<sup>124</sup>

245. Tabel 4 hieronder geeft een overzicht van de drie hierboven genoemde bundels met rtv-signalen. De eerste kolom geeft per periode 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 <sup>125</sup>	Q4 2006		Q4 2007		Q3 2008
	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
rtv + breedband	30%	5%	34%	5%	35%
rtv + vaste telefonie	14%	1%	22%	2%	32%
rtv + vaste telefonie + breedband	11%	7%	20%	13%	24%

**Tabel 4: Mate van gebundelde afname van rtv, breedbandinternettoegang en vaste telefonie door huishoudens.**<sup>126</sup>

246. Er wordt niet altijd een pakketprijs betaald voor de combinatie van diensten die van één aanbieder wordt afgenomen. 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).<sup>127</sup> De afgelopen jaren is de gebundelde afname wel fors gegroeid. De meeste aanbieders van rtv-signalen bieden op de retailmarkt ook in toenemende mate bundels aan en er wordt vooral reclame gemaakt voor deze bundels. Het college verwacht dat de bundel van rtv-signalen met vaste telefonie en breedbandinternettoegang ('triple play') nog een (forse) groei zal doormaken in de komende jaren

<sup>124</sup> Bron: SMM.

<sup>125</sup> 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.

<sup>126</sup> Berekeningen op basis van gegevens van EIM, *Consumentenonderzoek afname van gebundelde communicatieproducten in Nederland, 3e meting*, maart 2007, tabellen 3 en 6, SMM cijfers Q4 2007 en Veldkamp *Inzicht in de vraagzijde van de televisiemarkt*, november 2008 allen te vinden op [www.opta.nl](http://www.opta.nl). Cijfers over aantal particuliere huishoudens op [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl). De structurele monitor omvat niet alle aanbieders en is daarom een lichte onderschatting van het aantal afgenomen bundels.

<sup>127</sup> Bron: EIM, maart 2007 en SMM.

waarbij aan het einde van de reguleringsperiode mogelijk ongeveer 50% van de huishoudens een triple play pakket bij één aanbieder afneemt.

## **5.6 Samenvatting**

247. In de voorgaande paragrafen heeft het college aangegeven welke regelgeving thans geldt voor de omroepmarkten en heeft het college de omroeptransmissiemarkten, aanbieders en producten in kaart gebracht en een aantal trends en ontwikkelingen beschreven die van belang zijn voor de marktanalyse die het college in de volgende hoofdstukken zal uitvoeren. De marktanalyse in de hoofdstukken 6 tot en met 14 hierna volgt het schema in Tabel 1, beschreven in paragraaf 4.8.



## 6 Bepaling van de relevante retailmarkt

### 6.1 Inleiding

248. Overeenkomstig het in hoofdstuk 4 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 6 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 (hierna: AMM). Allereerst voert het college in paragraaf 6.2 een substitutieanalyse uit om de relevante productmarkt vast te stellen. In paragraaf 6.3 behandelt het college de geografische afbakening van deze productmarkt om in paragraaf 6.4 te komen tot een conclusie over de afbakening van de relevante retailmarkt. Dit hoofdstuk vormt de in hoofdstuk 5, paragraaf 4.8 genoemde **stap 1** in de totale marktanalyse zoals weergegeven in onderstaande Tabel 5.

1	Afbakening retailmarkt (H6)
2	Dominantieanalyse retailmarkt (H7)
3	Afbakening wholesalemarkt (H8)
4	Dominantieanalyse wholesalemarkt (H9)
5	Drie criteria toets (H10)
6	Potentiële mededingingsproblemen (H11)
7	Verplichtingen (H12)
8	Nadere invulling verplichtingen (H13)
9	Effectentoets verplichtingen (H14)

Tabel 5: Stap 1 in de marktanalyse.

### 6.2 De relevante retail productmarkt

249. In hoofdstuk 3 en paragraaf 4.8 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 het in paragraaf 4.8 beschreven stappenplan uit, namelijk het bepalen van de relevante retailmarkt. Het college voert hieronder een analyse uit naar vraag- en aanbodsubstitutie van de levering van rtv-signalen via en toegang tot 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 6.2.1 in op het onderscheid tussen radio- en televisiediensten. Vervolgens gaat het college in paragraaf 6.2.2 in op

de vraag of onderscheid gemaakt moet worden naar het in het marktbesluit omroep 2006 en in de beschikkingenpraktijk van de Commissie en de NMa gehanteerde onderscheid tussen betaaltelevisie en vrij toegankelijke televisie. In paragraaf 6.2.3 gaat het college in op de bundel van de levering van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform. In paragraaf 6.2.4 gaat het college in op het onderscheid tussen analoge en digitale rtv-signalen. In paragraaf 6.2.5 onderzoekt het college of er onderscheid gemaakt dient te worden naar type rtv-signaal. In paragraaf 6.2.6 analyseert het college of, evenals in het marktbesluit omroep 2006, onderscheid gemaakt dient te worden naar de levering van rtv-signalen via een specifiek omroeptransmissieplatform. In paragraaf 6.2.7 gaat het college in op de vraag of er een bundelmarkt is ontstaan in plaats van of naast de individuele productmarkt. In paragraaf 6.2.8 trekt het college ten slotte de conclusie over de relevante retail productmarkt.

### 6.2.1 Het leveren van radio- en televisiesignalen

250. Het college bepaalt 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 *televisiesignalen* en niet op de levering van radiosignalen.

251. 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.<sup>128</sup> 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.<sup>129</sup>

252. 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.<sup>130</sup> 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 radiozenders omvat. Wel bieden al deze aanbieders radiosignalen aan als onderdeel van hun (r)tv-pakketten.

253. Op grond hiervan concludeert het college 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

---

<sup>128</sup> *Radio in beeld, trends en ontwikkelingen juli 2007*, Trendrapport van het Radio Advies Bureau (<http://www.rab.fm/Feiten-en-Cijfers/RAB-Trendrapport/>).

<sup>129</sup> 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.

<sup>130</sup> Synovate, *Digitale Media Monitor 2007*, april 2008.

analyse is gebaseerd op de televisiepakketten of televisiesignalen, tenzij het college expliciet anders aangeeft. Omdat radiosignalen gebundeld met televisiesignalen worden verkocht, zal het college uiteindelijk wel conclusies trekken met betrekking tot gebundelde rtv-signalen.

### 6.2.2 Het onderscheid tussen vrij toegankelijke en andere vormen van televisie

254. Eindgebruikers kunnen kiezen tussen de levering van rtv-signalen waarvoor geen (periodieke) vergoeding hoeft te worden betaald en de levering van rtv-signalen waarvoor wel een (periodieke) vergoeding moet worden betaald. Het aanbod van 'gratis' rtv-signalen is beperkt (zie ook paragraaf 5.5.5.2 en 5.5.5.3).

255. In het marktbesluit omroep 2006 constateerde het college al dat de omroepinhoud en de levering van rtv-signalen in de praktijk gebundeld werden aangeboden. Het bundelen van de omroepinhoud en de levering van de 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 gebundelde rtv-signalen aan een eindgebruiker te kunnen leveren in combinatie met de toegang tot een omroeptransmissieplatform.

256. De Commissie merkt in de toelichting bij de aanbeveling op 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 203 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 wel onder het regelgevend kader en zijn onderdeel van de afbakening en dominantieanalyse.

257. Eindgebruikers 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 dat een (periodieke) vergoeding moet worden betaald (gratis). Het aanbod van vrij toegankelijke rtv-signalen is beperkt (zie ook paragraaf 5.5.5.2 en 5.5.5.3). Eindgebruikers die andere rtv-signalen willen ontvangen dienen naast (betaalde) toegang tot een omroeptransmissieplatform tevens een abonnement te nemen op de levering van rtv-signalen.<sup>131</sup>

258. In het vorige marktbesluit hanteerde het college het onderscheid tussen de levering van betaaltelevisiepakketten enerzijds en de levering van vrij toegankelijke rtv-pakketten anderzijds. 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 werd 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

---

<sup>131</sup> Deze paragraaf is aangepast naar aanleiding van de zienswijze van Ziggo, zie Nota van bevindingen – paragraaf 2.1.

geval van vrij toegankelijke televisie sprake is van een zakelijke relatie tussen de programma-aanbieder en de reclame-industrie.

259. In het fusiebesluit Essent/Cinven/Warburg Pincus heeft de NMa over dit onderscheid het volgende opgemerkt:<sup>132</sup>

*“Specifiek voor Nederland kan gesteld worden dat over het algemeen vrij toegankelijke televisie via het standaardpakket<sup>35</sup> wordt verkregen en betaaltelevisie via pluspakketten.<sup>36</sup> Ten aanzien van het samenstellen van een programmapakket geldt in Nederland voor kabelexploitanten een aantal verplichtingen.<sup>37</sup> Het pakket dat een kabelexploitant 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.<sup>38</sup> Vervolgens bieden kabelexploitanten 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.<sup>39</sup> 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 en de variatie hiervan invloed uitoefent op de vraag naar betaaltelevisie.<sup>40</sup> 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 wordt 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**

260. 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.<sup>133</sup> Met de term vrij toegankelijke televisie via de kabel heeft het college in het oude 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 de wijze waarop de programma-aanbieders worden gefinancierd.

261. Vanuit het perspectief van eindgebruiker is het verschil tussen gratis te ontvangen rtv-signalen en andere rtv-signalen dat voor de eerste geen vergoeding verschuldigd is: een eindgebruiker krijgt de

---

<sup>132</sup> Voor de voetnoten verwijst het college naar het 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.

<sup>133</sup> Via DVB-T kunnen ongecodeerd (en dus zonder vergoeding of administratiekosten) de Nederlandse publieke omroepen en de regionale omroepen ontvangen worden. Daarnaast kunnen via satelliet ongecodeerd en zonder vergoeding ongeveer 200, met name buitenlandse, zenders ontvangen worden.

rtv-signalen gratis geleverd terwijl de eindgebruiker voor de levering van de overige rtv-signalen een periodieke vergoeding afdraagt. Voor de levering van het standaardpakket via kabelnetwerken geldt dat eindgebruikers een vergoeding betalen waardoor niet letterlijk 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 zal nagaan in hoeverre deze een substituuft vormen voor de andere rtv-signalen die worden geleverd via de verschillende omroeptransmissieplatforms. Het college zal voor deze andere vormen van rtv-signalen de term *abonnementstelevisie* hanteren, deze omvatten in beginsel alle rtv-signalen die tegen een abonnementsvergoeding worden geleverd via een omroeptransmissieplatform. In paragraaf 6.2.5 gaat het college vervolgens in op de vraag of er binnen deze categorie nog nader onderscheid gemaakt moet worden tussen de verschillende typen abonnements rtv-signalen. Het college is van oordeel dat hij hiermee in lijn handelt met de wijze waarop de Commissie de levering van rtv-signalen in de retailmarkt kwalificeert.<sup>134</sup>

262. De vraag is vervolgens of de vrij toegankelijke rtv-signalen die eindgebruikers via DVB-T en satelliet kunnen ontvangen, een substituuft vormen voor het standaardpakket aan abonnements rtv-signalen via de verschillende omroeptransmissieplatforms.<sup>135</sup> 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.

263. Het college acht het een realistische inschatting dat maximaal [VERTROUWELIJK]% van de Nederlandse huishoudens wel over een televisietoestel beschikt, maar geen betaald abonnement op een rtv-platform heeft.<sup>136</sup> In 2003 concludeerde de Commissie 'switch-off' dat er ongeveer 300.000 huishoudens op enige wijze gebruikmaakten van de ontvangst van rtv-signalen via analoge ether.<sup>137</sup>

264. Het college acht het niet aannemelijk dat in reactie op een prijsverhoging van het abonnementstarief voor abonnements 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 het

---

<sup>134</sup> Deze alinea is aangepast naar aanleiding van de Nota van bevindingen. Het college verwijst hierbij naar de toelichting bij de aanbeveling en de uitspraken in fusiezaken COMP/M.4204 Cinven/UPC (specifiek randnummers 8, 9, 11 en 17) en COMP/M.3609 Cinven/FTC/Numericable (specifiek randnummers 16, 24 en 26) waarin de Commissie aangeeft dat de distributie van 'bouquets multi-chaines' via onder andere kabelnetwerken moeten worden beschouwd als betaaltelevisie.

<sup>135</sup> De standaardpakketten geleverd via de verschillende omroeptransmissieplatforms (in de vorige marktanalyse de vrij toegankelijke rtv-pakketten) lijken immers qua inhoud het meest op het gratis aanbod via digitale ether en satelliet. Wanneer het gratis aanbod via digitale ether en satelliet geen substituuft vormt voor dit type aanbod, zal dit ook niet het geval zijn voor de innovatievere digitale diensten, zoals premium/themapakketten.

<sup>136</sup> Het college komt op deze inschatting op grond van saldering van het totaal aantal rtv-abonnementen, het totaal aantal huishoudens, het percentage huishoudens dat geen televisietoestel heeft en de cijfers over het complementair gebruik. Saldering van deze cijfers levert op dat maximaal [VERTROUWELIJK] huishoudens (circa [VERTROUWELIJK]% van de huishoudens) geen betaald abonnement hebben op een betaalplatform. Dit maximum wordt bevestigd in het onderzoek van Veldkamp waaruit volgt dat ongeveer 50.000 eindgebruikers gebruikmaken van vrij toegankelijke rtv-signalen.

<sup>137</sup> *Advies Commissie Switch-off, afschakelen om digitaal door te starten*, 20 februari 2003.

percentage gebruikers van vrij toegankelijke rtv-signalen sinds 2003 [VERTROUWELIJK]. Dit ondanks prijsverhogingen van het aanbod via kabelnetwerken en satelliet enerzijds en prijsverlagingen voor het aanbod via DVB-T en DSL-netwerken anderzijds. Er lijkt aldus nauwelijks overstap plaats te vinden van abonnements rtv-signalen *naar* vrij toegankelijke rtv-signalen.

265. Een tweede indicator is dat de vrij toegankelijke omroepinhoud in belangrijke mate verschilt van de omroepinhoud die wordt geleverd via de standaardpakketten via de verschillende omroeptransmissieplatforms. In het geval van digitale ether (DVB-T) omvat de vrij toegankelijke omroepinhoud 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 rtv-signalen die via de verschillende omroeptransmissieplatforms in een standaardpakket worden geleverd, bevatten een veel uitgebreider aanbod met naast deze publieke zenders ook de zogenaamde ‘must-have’ zenders en meer thematische kanalen zoals bijvoorbeeld Discovery Channel, National Geographic en Animal Planet. De zogenaamde ‘must-have’ zenders zijn de programmakanalen die samen de meest bekeken programmakanalen vormen.<sup>138</sup> 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) en de drie kanalen van SBS (Net5, SBS6, Veronica) omvatten. Het college acht het op grond van het bovenstaande niet aannemelijk dat vrij toegankelijke rtv-signalen via satelliet of DVB-T substituten zijn voor de rtv-signalen via omroeptransmissieplatforms waarvoor een periodieke vergoeding moet worden betaald.

### Conclusie

266. Het college concludeert dat, gezien vanuit de levering van de rtv-signalen via de verschillende omroeptransmissieplatforms in een standaardpakket waarvoor een periodieke vergoeding moet worden betaald, de levering van vrij toegankelijke rtv-signalen via digitale ether en satelliet geen onderdeel is van de relevante retailmarkt. Het college beperkt het verdere onderzoek tot de levering van de rtv-signalen via verschillende omroeptransmissieplatforms waarvoor een periodieke vergoeding moet worden betaald. Waar het college in het vervolg spreekt over rtv-signalen doelt het college op de levering van verschillende typen rtv-signalen waarvoor een periodieke vergoeding (abonnementsvergoeding) moet worden afgedragen.

### 6.2.3 Het leveren van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform

267. 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 leveren van *rtv-signalen*; en
3. het leveren van *omroepinhoud* via de geleverde rtv-signalen.

268. Rtv-signalen worden op dit moment aangeboden in de vorm van rtv-pakketten en niet als afzonderlijke rtv-signalen waaruit een eindgebruiker zelf zijn pakket kan samenstellen. Met de

---

<sup>138</sup> 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.

voortschrijdende digitalisering wordt het technisch mogelijk dat eindgebruikers zelf hun pakket aan rtv-signalen kunnen samenstellen.<sup>139</sup> Op dit moment wordt dit nog niet aangeboden door aanbieders. Het college zal in het vervolg weliswaar spreken van het leveren van rtv-signalen, maar daarbij geldt dus op dit moment dat deze in de vorm van een pakket worden aangeboden en afgenomen.

269. De exploitant van een omroeptransmissieplatform kan zowel optreden als de retail aanbieder van rtv-signalen als op de markt voor omroepinhoud (ook wel content of programma's) inkopen. In Tabel 6 heeft het college een overzicht opgenomen van de verschillende manieren waarop deze activiteiten in de praktijk zijn verdeeld over marktpartijen. UPC is een voorbeeld van een exploitant van een omroeptransmissieplatform die tevens aanbieder van rtv-signalen op de retail omroepmarkt is en de rtv-signalen die over haar netwerk worden geleverd zelf inkoop.

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 ( <i>wederverkoop</i> analoog pakket REKAM)
SES/ASTRA	CanalDigitaal	
KPN (DVB-T)	KPN	Tele2 ( <i>inclusief wederverkoop omroepinhoud</i> )
KPN (DSL)	KPN	
Tele2 (DSL)	Tele2	
XMS NEM Nuenen NEM Eindhoven NEM Brabant	Hertzinger	XMS OnsNet Nuenen OnsNet Eindhoven OnsBrabantNet ( <i>inclusief wederverkoop omroepinhoud</i> )
Lijbrandt Telecom	Lijbrandt Telecom	
bbned (Amsterdam)	Hertzinger	Concepts ICT Fast ICT

<sup>139</sup> CAIW geeft in haar zienswijze van september 2008 aan dat er naast technische ook andere redenen zijn waarom het zelf samenstellen van een rtv-aanbod door eindgebruikers niet wenselijk is. Ook programma-aanbieders hechten vaak waarde aan de opname in een pakket met bepaalde zenders.

		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.**

270. Voor de meeste kabelnetwerken en DSL-netwerken geldt dat de (retail) aanbieder van de rtv-signalen tevens de partij is die omroepinhoud inkoop en de exploitant van het omroeptransmissieplatform is via welke de rtv-signalen worden geleverd. Op enkele kabelnetwerken geldt een afwijkende constructie waarbij een andere aanbieder (doorgaans CAIW of Ziggo) optreedt als aanbieder van (digitale) rtv-signalen naast de exploitant van het kabelnetwerk die meestal (uitgezonderd REKAM) nog optreedt als aanbieder van de analoge rtv-signalen. Voor DSL-netwerken 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.

271. 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. Tele2 biedt daarnaast (niet actief meer) het rtv-aanbod van KPN aan (via wederverkoop) en treedt daarmee ook op als aanbieder van rtv-signalen via DVB-T.

272. Voor satelliet geldt dat CanalDigitaal in Nederland optreedt als (enige) samensteller van rtv-pakketten en aanbieder van rtv-signalen over en toegang tot het omroeptransmissieplatform van exploitant SES/ASTRA.

273. 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.

274. In het marktbesluit omroep 2006 constateerde het college al dat de levering van omroepinhoud en de levering van rtv-signalen voor het overgrote deel van de gebruikers met elkaar is gebundeld. Een eindgebruiker kan (en kon) niet afzonderlijk voor de levering van rtv-signalen (ook wel: de transmissiedienst) kiezen en vervolgens zijn eigen aanbod in de vorm van een aantal radio- en televisieprogramma's samenstellen.

275. 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 203 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 zoals aangegeven wel onder het regelgevend kader en zijn onderdeel van de afbakening en dominantieanalyse.



276. 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 ontbundelen 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.

277. 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 dat daarover rtv-signalen worden geleverd. 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 retailmarkt.

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

278. Een digitaal rtv-signaal onderscheidt zich voor een eindgebruiker van een analoge rtv-signaal door een betere beeld- en geluidskwaliteit.<sup>140</sup> Ook ontvangt een eindgebruiker een veel groter 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).

---

<sup>140</sup> 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 analoge of digitaal 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).

279. Eindgebruikers van digitale rtv-signalen nemen vaak ook nog analoge rtv-signalen via de kabel af. Het aantal digitale kijkers via verschillende infrastructuren is gestegen van ongeveer twee miljoen halverwege 2006 naar iets meer dan drie miljoen in het tweede kwartaal van 2008.<sup>141</sup> Uit afnemersonderzoek blijkt dat de ontvangst van analoge rtv-signalen voor de andere televisies de meest genoemde reden is van digitale kabelabonnees om nog (deels) gebruik te blijven maken van analoge rtv-signalen.<sup>142</sup> 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.<sup>143</sup> Iets meer dan de helft van het aantal huishoudens beschikt over meer dan één televisietoestel.<sup>144</sup>

280. 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 rtv-signalen.<sup>145</sup> 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 minder dan de helft van de abonnees tevens gebruikmaakt van analoge rtv-signalen via de kabel. 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 vijfde van de abonnees van digitale ether (Digitenne).<sup>146</sup>

281. 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 medio 2008 met ongeveer 219.000 is afgenomen, het aantal huishoudens is gegroeid met ongeveer 111.000 en het totaal aantal abonnementen op de andere platforms in diezelfde periode is toegenomen met 597.000.

---

<sup>141</sup> 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 3,3 miljoen ligt in het tweede 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.

<sup>142</sup> 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].

<sup>143</sup> 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.

<sup>144</sup> 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 Consumer Monitor Q4 2007, Markttrends DTV*, januari 2008) 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.

<sup>145</sup> TNO, *Gebruik analoge kabeltelevisie door digitale kabelabonnees*, 11 mei 2007.

<sup>146</sup> 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.

Dit betekent dat van elke twee nieuwe abonnementen op een ander omroeptransmissieplatform minimaal één abonnee nog een (analoge) kabelaansluiting heeft gehouden.

282. 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 gebruikmaakt van analoge rtv-signalen (zie Tabel 7). In het tweede kwartaal van 2008 maakten van de 3,3 miljoen huishoudens met een digitaal abonnement dus ongeveer [VERTROUWELIJK] miljoen huishoudens tevens nog gebruik van de levering van analoge rtv-signalen. Ongeveer [VERTROUWELIJK] miljoen 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 nog gebruikmaakt van analoge rtv-signalen.<sup>147</sup>

[TABEL 7 IS GEDEELTELIJK VERTROUWELIJK]

Infrastructuur	Correctiefactor complementair met analoge rtv <sup>148</sup>	Aantal abonnementen (Q2 2008)	Complementair met analoge kabel	Alleen digitaal
Kabel digitaal	66%	1,8 miljoen	±1,2 miljoen	±0,6 miljoen
DVB-T	20%	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Satelliet	46%	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
DSL	36%	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Complementair gebruik alternatieve platforms			[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Totaal (inclusief kabel)		3,3 miljoen	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]

Tabel 7: Mate van complementair gebruik analoge kabel en digitale infrastructuren.<sup>149</sup>

### Beoordeling

283. 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.

284. Door de hoge mate van complementair gebruik van analoge 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.

<sup>147</sup> Ernst&Young, geciteerd door SPOT, *Mini, midi, mega, Televisierapport 2007*, september 2007 en TNS/NIPO, *Zendervoorkeuren*, mei 2007.

<sup>148</sup> Correctiefactor op basis van Synovate, *Digitale Media monitor 2007*, april 2008 en TNO, *Gebruik analoge kabeltelevisie door digitale kabelabonnees*, mei 2007.

<sup>149</sup> Aantal abonnementen op basis van SMM 2008 Q2 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.

285. 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 hun 'oude' decoder 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 gebruikmaakt van analoge en digitale rtv-signalen en het aantal huishoudens dat enkel gebruikmaakt van digitale rtv-signalen geleidelijk toenemen.<sup>150</sup>

286. 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 €14,50 per maand (Digitenne) of €16,95 (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

287. 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 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.

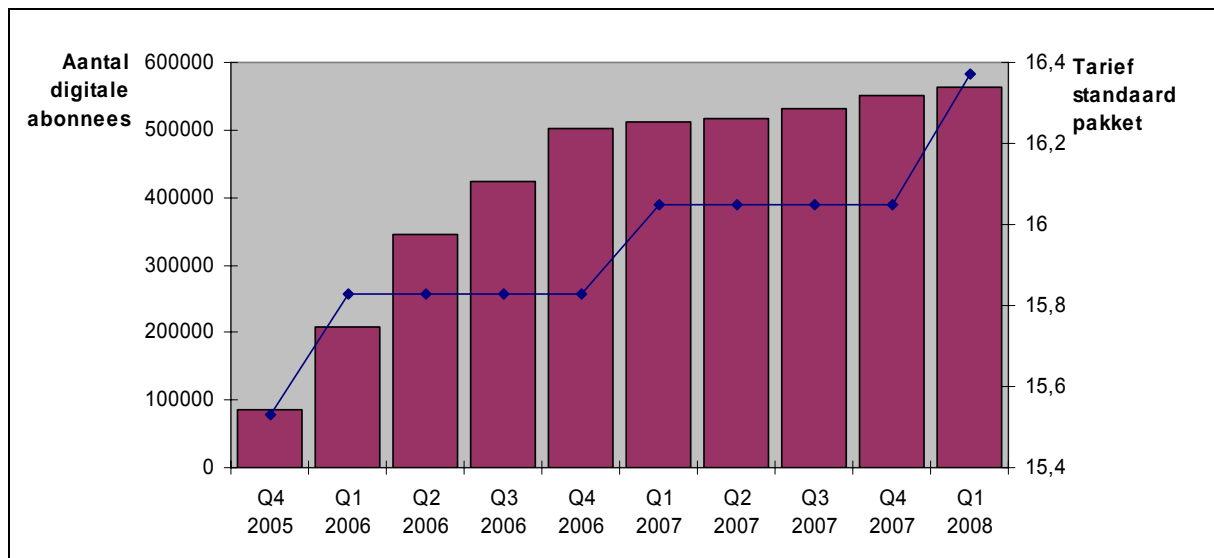
### 6.2.5 Horen de verschillende typen rtv-signalen tot dezelfde markt?

288. 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-

---

<sup>150</sup> Zie hierover ook Stratix, *Analoge radio en televisie*, juli 2008.

signalen die hij in paragraaf 5.5.6 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.<sup>151</sup>

289. Indien standaardpakketten en additionele pakketten zoals plus/themapakketten tot dezelfde markt behoren, dan zou een prijsstijging van het standaardpakket leiden tot een overstap naar plus/themapakketten. Bovenstaande figuur geeft een indicatie dat een dergelijk verband zou bestaan, 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.<sup>152</sup> Dit doet volgens het college geen recht aan de feitelijke marktsituatie.

<sup>151</sup> Op basis van [http://www.digitalekabeltelevisie.nl/nieuws/archives/2008/05/beperkte\\_groei\\_aantal\\_dig.shtml](http://www.digitalekabeltelevisie.nl/nieuws/archives/2008/05/beperkte_groei_aantal_dig.shtml).

<sup>152</sup> 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.

290. 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.

291. 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.

292. Uit onderzoek door TNS/NIPO blijkt dat er nauwelijks verschil bestaat tussen de mate van tevredenheid van eindgebruikers die analoge rtv-signalen afnemen en eindgebruikers die digitale rtv-signalen in een digitaal standaardpakket afnemen.<sup>153</sup> In een fusiebesluit concludeert de NMa dat er zogenaamde 'must-have' zenders zijn die een eindgebruiker in zijn standaardpakket opgenomen wil zien.<sup>154</sup> Uit de kijkcijfers van 2008 blijkt dat ongeveer 90% van de kijktijd van eindgebruikers een beperkt aantal (21) programmakanalen betreft.<sup>155</sup> Uit afnemersonderzoek blijkt tenslotte dat 50% van de eindgebruikers aangeeft geen interesse te hebben in digitale TV omdat ze tevreden is met het huidige zenderaanbod.

293. 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 standaardpakket als een uitgebreid combinatiepakket voldoen in vergelijkbare mate aan deze behoefte en het is aannemelijk dat deze op het gebied van omroepinhoud dan ook substituten vormen voor elkaar.

294. Plus/themapakketten, interactieve diensten en on-demanddiensten lijken op basis van de inhoud van die pakketten niet snel een substituuat 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 vormt een uitbreiding op de basis rtv-dienst. Het college acht het op basis hiervan aannemelijk dat de overige typen rtv-signalen een complement vormt op de standaard geleverde rtv-signalen. Complementen horen doorgaans niet tot dezelfde relevante markt.

---

<sup>153</sup> TNS/NIPO, *Zendervoorkeuren*, mei 2007.

<sup>154</sup> 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.

<sup>155</sup> 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 KijkOnderzoek omvatten vanaf 2008 ook uitgesteld kijken (via opname op harddisk/videorecorder), deze vertegenwoordigen ongeveer 4-5% van de kijktijd.

295. 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.<sup>156</sup>

296. 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 verdergaande 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.

### 6.2.6 Onderscheid naar omroeptransmissieplatform

297. 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-netwerken, 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?

298. 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 de huidige verplichtingen die gelden voor UPC en andere kabelbedrijven te continueren of in te trekken. 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 en passende verplichtingen er zijn. Deze analyse wordt dan ook gedaan vanuit de vraag welke producten

---

<sup>156</sup> SEO, *De afbakening van de relevante markt, is de huidige benadering aan herziening toe?*, april 2002.

(afbakening) en aanbieders (dominantieanalyse) in de komende reguleringsperiode prijsdruk uitoefenen op UPC.

299. In randnummer 278 t/m 287 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 richt het college zich daarom met name op de substitueerbaarheid van de verschillende digitale omroeptransmissieplatforms.

300. 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-netwerken 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 substituu?**

301. De omroeptransmissieplatforms zijn een substituu wanneer eindgebruikers bereid zijn om over te stappen van het ene omroeptransmissieplatform 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 in de afgelopen reguleringsperiode eindgebruikers hun kabelaansluiting hebben opgezegd en dat het aantal abonnementen op andere omroeptransmissieplatforms is toegenomen. Daarnaast kan het college uit de cijfers van de SMM aflezen dat na de prijsverlaging van KPN (Digitenne) het aantal abonnees dat is aangesloten op het omroeptransmissieplatform van UPC sneller is gedaald dan voor de prijsverlaging. Dit is een indicatie dat de andere omroeptransmissieplatforms tot dezelfde relevante markt behoren. Derhalve analyseert het college de mate van substitueerbaarheid op basis van de huidige prijsstelling en functionele kenmerken van de verschillende omroeptransmissieplatforms.

#### *Mobiele netwerken*

302. 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.<sup>157</sup> PWC verwacht dat de uitrol van mobiele televisie vooral via DVB-H zal gebeuren.<sup>158</sup> KPN heeft dankzij de overname van Nozema de licentie voor dit omroeptransmissieplatform in handen gekregen.

303. 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

<sup>157</sup> SPOT, *Mini, midi, mega, Televisierapport 2007*, september 2007.

<sup>158</sup> PWC, *Digitale infrastructuur voor distributie van omroepdiensten; een rondgang langs netwerken*, mei 2007.



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, ongeveer €1,- per programmakanaal.

304. 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 televisieaanbod via kabel, satelliet, DVB-T en DSL*

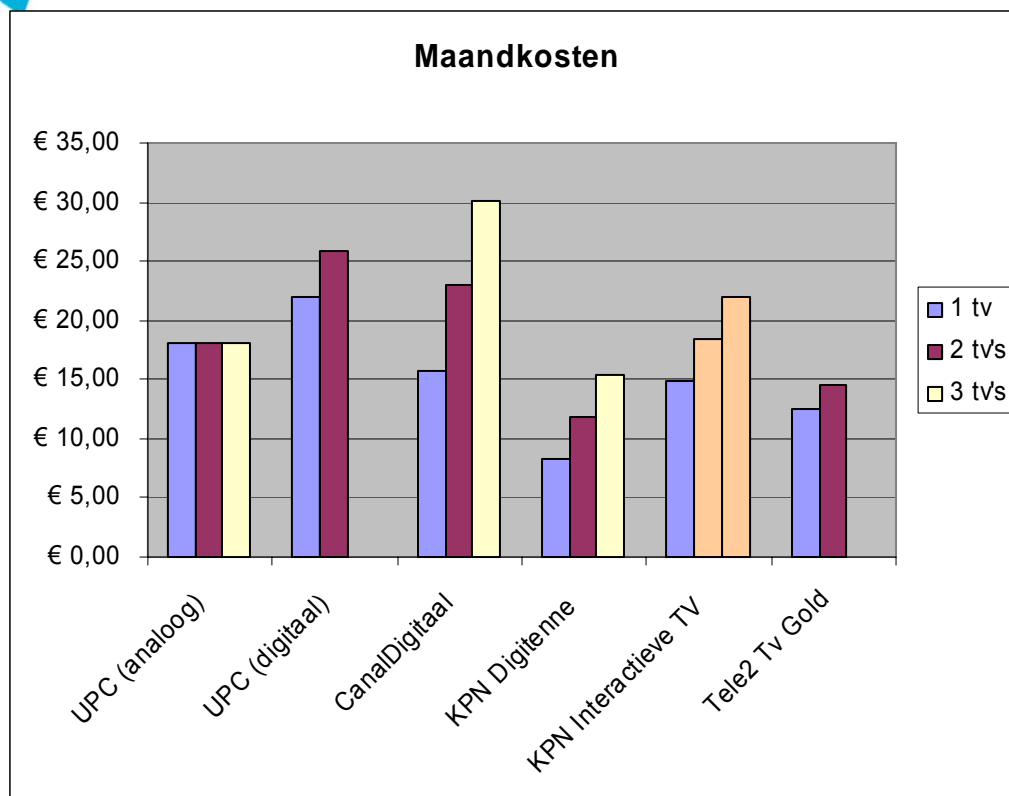
305. Wat betreft *prijsstelling* verschillen de omroeptransmissieplatforms van elkaar. Het standaardabonnement van UPC (€16,70) is ongeveer drie keer zo duur is als een abonnement via de satelliet (€4,99), twee maal zo duur als een abonnement op DVB-T (digitale ether, € 7,50) en ongeveer anderhalf keer zo duur als het gemiddelde tarief voor DSL-IPTV.<sup>159</sup> Deze prijsstelling betreft hierbij de bundel van de levering van rtv-signalen en omroepinhoud voor de ontvangst op één televisietoestel.

306. Bij de beoordeling van de prijsverschillen tussen de abonnementstarieven is ten slotte nog relevant dat daarin eenmalige kosten voor het aansluiten, 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 kosten van een abonnement bij de verschillende partijen waarin deze eenmalige kosten (afgeschreven over 24 maanden) zijn meegenomen. Wanneer de eenmalige kosten (bijvoorbeeld aansluitkosten en kosten voor aanschaf van randapparatuur) worden meegewogen geldt dat UPC zowel voor het analoge standaardpakket als voor het digitale standaardpakket de duurste aanbieder is wanneer dit wordt afgenomen op één televisietoestel (zie Figuur 4).<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup> Van de diverse kleine glasvezelprojecten lopen de tarieven uiteen. Zo is de prijs bijvoorbeeld €13,95 in Eindhoven en €15,50 in Amsterdam. IPTV over DSL wordt op dit moment alleen in combinatie met breedbandinternettoegang en vaste telefonie aangeboden.

<sup>160</sup> Ongeveer 43% van de Nederlandse huishoudens beschikt over één televisietoestel, zie Veldkamp, *Inzicht in de vraagzijde van de televisiemarkt*, november 2008.



**Figuur 4: Abonnementkosten inclusief eenmalige (over 24 maanden) kosten voor één, twee of drie televisies per omroeptransmissieplatform in het verzorgingsgebied van UPC begin 2009.<sup>161</sup>**

307. Van de Nederlandse huishoudens beschikt ongeveer 38% over twee televisietoestellen, ongeveer 11% over drie televisietoestellen en 6% over vier of meer toestellen.<sup>162</sup> Voor iets minder 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 UPC (analoog) en glasvezelnetwerken (analoog). Voor digitale rtv-signalen via UPC, satelliet en DVB-T geldt dat er meerkosten verbonden zijn aan het aansluiten van meerdere televisies. KPN biedt bij IPTV over DSL geen mogelijkheid voor het aansluiten van meer televisietoestellen, maar heeft een gecombineerd aanbod van DSL-IPTV met DVB-T op een tweede en derde toestel. Tele2 biedt de mogelijkheid een tweede toestel aan te sluiten afhankelijk van de verbinding (afstand van het huis tot de MDF-

<sup>161</sup> Het college merkt op dat het analoge aanbod van UPC zonder meerkosten geschikt is voor ontvangst op meerdere televisietoestellen. Dit geldt niet voor de digitale abonnementen. DVB-T voor twee televisies kost €11,83 (bij huur van 2<sup>e</sup> decoder van KPN, ontvangst is ook mogelijk met zelf aangeschafte decoders), CanalDigitaal settopboxpakket voor twee televisies kost €22,92, Tele2 TV Gold €14,58 en het digitale standaardpakket van UPC kost voor twee televisietoestellen €25,95. Digitale televisie van Tele2 is niet afneembaar voor meer dan twee televisietoestellen. KPN heeft een aanbod waarbij Interactieve TV en Digitenne gebundeld worden aangeboden.

<sup>162</sup> Veldkamp, *Inzicht in de vraagzijde van de televisiemarkt*, november 2008.

centrale).<sup>163</sup> 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. CanalDigitaal is voor het aansluiten op twee of drie televisietoestellen de duurste aanbieder, gevolgd door UPC met haar digitale aanbod en de combinatie van interactieve TV en Digitenne van KPN. Het analoge aanbod van UPC is voor twee of meer televisietoestellen goedkoper dan CanalDigitaal en de combinatie van interactieve TV en Digitenne van KPN, maar duurder dan Digitenne en Tele2 TV Gold.

308. Uit diverse onderzoeken volgt dat de prijs (naast beeldkwaliteit) voor de meeste eindgebruikers een (zeer) belangrijk motief is bij de keuze voor een bepaald type omroeptransmissieplatform of aanbieder en tevens een motief is om weg te gaan bij de huidige aanbieder.<sup>164</sup> Anderzijds blijkt uit de praktijk dat de meeste eindgebruikers voor een relatief duur aanbod kiezen, namelijk de kabel. Het is dan ook de vraag hoe belangrijk de prijsstelling daadwerkelijk is voor de eindgebruiker. Het college is van oordeel dat het feit dat eindgebruikers veelal kiezen voor een duur aanbod betekent dat prijs geen doorslaggevend criterium is.

#### *Subconclusie*

309. De verschillen in prijsstelling zouden 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 als enige 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*

310. Op basis van de beeldkwaliteit, het programma-aanbod, de mogelijkheden voor het aansluiten van meerdere televisietoestellen en de mogelijkheden voor triple play (rtv-signalen, breedbandinternettoegang en vaste telefonie bij dezelfde aanbieder; zie ook paragraaf 6.2.7) zijn de omroeptransmissieplatforms voor een deel vergelijkbaar. Onderzoeken noemen een aantal van deze functionele kenmerken (bijvoorbeeld beeldkwaliteit, mogelijkheid om meer televisietoestellen aan te sluiten, mogelijkheid bundelabonnement of interactieve mogelijkheden) als motief (naast prijs) op basis waarvan eindgebruikers voor een bepaald omroeptransmissieplatform kiezen.<sup>165</sup> Er zijn zowel verschillen als overeenkomsten tussen de verschillende omroeptransmissieplatforms.

---

<sup>163</sup> De beschikbare bandbreedte over ADSL2+ hangt af van de afstand naar de locatie waar de modems zijn geplaatst (de MDF-locatie). Hoe groter de afstand hoe lager de beschikbare bandbreedte. Eindgebruikers die zeer dicht bij een MDF-locatie wonen kunnen over voldoende beschikken om IPTV op twee televisietoestellen af te nemen.

<sup>164</sup> Zie bijvoorbeeld Heliview, *ICT Consumer Monitor Q4 2007*; *Markttrends (digitale) televisie*, januari 2008 en Synovate, *Digitale Media monitor 2007*, april 2008 en Veldkamp, *Inzicht in de vraagzijde van de televisiemarkt*, november 2008.

<sup>165</sup> Zie onder andere Stratix, *Analoge Radio en TV*, juli 2008, TNO, *Gebruik analoge kabeltelevisie door digitale kabelabonnees*, mei 2007 en Veldkamp, *Inzicht in de vraagzijde van de televisiemarkt*, november 2008. 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.

		Kabel	DVB-T (digitale ether)	DSL-netwerken	Glasvezel	Satelliet
<b>Beeldkwaliteit</b>		Digitaal: Goed Analoog: goed	Redelijk + (echter storingsgevoelig)	Redelijk - goed	Digitaal: goed Analoog: goed	Goed + (echter Storingsgevoelig)
<b>Capaciteit</b>		Afhankelijk van indeling - 300 digitale kanalen + 30 analoge kanalen of - 500 digitale kanalen	Beperkt, momenteel 25 kanalen <sup>166</sup>	Groot, in theorie ongelimiteerd.	Groot (vergelijkbaar met kabel, afhankelijk van apparatuur, geen precieze capaciteit als norm)	Zeer groot <sup>167</sup>
		Kabel	DVB-T (digitale ether)	DSL-IPTV	Glasvezel	Satelliet
<b>Aanbod typen rtv-signalen</b>	Standaardpakket (20-40 kanalen)	√	√	√	√	√
	Uitgebreid combinatie pakket	√	Beperkte capaciteit	√	√	√
	Plus/thema pakket	√	Beperkte capaciteit	√	√	√
	VoD, uitzending gemist	√	Capaciteitsbeperkingen	√	√	Beperkte capaciteit
	Interactief	√	Beperkt	√	√	Via ander retourkanaal

<sup>166</sup> 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.

<sup>167</sup> 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.

Levering geschikt voor meerdere televisietoestellen ( $\geq 2$ )?	✓	Meerdere digitale ontvangers nodig	Capaciteitsbeperkingen + meerdere ontvangers nodig	✓	Meerdere digitale ontvangers nodig
Triple play mogelijk?	✓		✓	✓	Geen concurrerende propositie <sup>168</sup>

Tabel 8: Functionele kenmerken per omroeptransmissieplatform.<sup>169</sup>

311. Het college constateert allereerst dat glasvezelnetwerken en het omroeptransmissieplatform van UPC op het niveau van functionele kenmerken volledige substituten zijn. De andere omroeptransmissieplatforms zijn geen volledige substituten. 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.<sup>170</sup> Digitale ether is ten opzichte van de andere omroeptransmissieplatforms gevoeliger voor storingen.<sup>171</sup>

312. 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 college merkt op dat eindgebruikers volgens onderzoek van de Consumentenbond aan deze meest 'geavanceerde' rtv-diensten het minste belang hechten.<sup>172</sup>

313. 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

<sup>168</sup> ASTRA biedt onder de naam ASTRA2Connect de mogelijkheid van tweeweg breedbandinternettoegang via de ASTRA-satelliet, zie ook <http://www.ses-astra.com/consumer/be-nl/ASTRA2Connect/index.php>.

<sup>169</sup> 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](http://www.immovator.nl/files/images/080528%20Monitor%20Digitale%20TV%20in%20Nederland%20Q1%2008%20_v1.pdf).

<sup>170</sup> Bevindingen Consumentenbond geciteerd in Stratix, *Analoge Radio en TV*, juli 2008.

<sup>171</sup> Tabel gebaseerd op huidig aanbod van de aanbieders van rtv-signalen, onderzoeksrapporten van PWC, VKA, ervaringen in o.a. het VK 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](http://www.mediaplaza.nl/uploaded/FILES/seminars/2007/30_08_2007/070830-mediaplaza-ej-gelink.pdf).

<sup>172</sup> Bevindingen Consumentenbond geciteerd in Stratix, *Analoge Radio en TV*, juli 2008.

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.

314. 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 deels tegemoet kan komen met DSL-IPTV en in de toekomst deels via FttH. Het college zal dit meewegen in de dominantieanalyse.

#### *Subconclusie*

315. Het college erkent dat er belangrijke (functionele) verschillen bestaan tussen de verschillende omroeptransmissieplatforms die een aanwijzing zouden kunnen vormen dat deze geen substituuat zijn voor het omroeptransmissieplatform van UPC. Glasvezel vormt op basis van functionele kenmerken in elk geval een perfect substituuat. DSL-IPTV vormt eveneens in potentie een perfect substituuat, 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 UPC.

316. 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 UPC dan ook geen recht doet aan de transitiefase waarin de retail omroepmarkt zich bevindt. Het college weegt hierbij eveneens mee dat er op dit moment in de praktijk substitutie plaatsvindt van het omroeptransmissieplatform van UPC naar met name DVB-T, maar in beperktere mate ook plaatsvindt (of heeft plaatsgevonden) naar DSL-IPTV, glasvezel en satelliet..

#### **Wat zijn de drempels voor eindgebruikers om over te stappen?**<sup>173</sup>

317. Vervolgens is het de vraag welke drempels een eindgebruiker moet overwinnen om over te stappen op een ander omroeptransmissieplatform. Hoge overstapdrempels verminderen de substitueerbaarheid van omroeptransmissieplatforms. De eerste vraag is of eindgebruikers interesse hebben om over te stappen. Uit het afnemersonderzoek van Veldkamp blijkt dat ongeveer 95% van de huishoudens die nu uitsluitend analoge rtv-signalen afnemen, geen intentie hebben om over te stappen op een andere aanbieder of digitale televisie.<sup>174</sup> Uit dit onderzoek blijkt verder dat van deze groep 95% van de analoge huishoudens in het verzorgingsgebied van UPC geen overstapplannen heeft, omdat zij tevreden zijn over het huidige abonnement. Ongeveer 78% van deze huishoudens

---

<sup>173</sup> Het college heeft de argumentatie met betrekking tot overstapdrempels uitgebreid op basis van recent onderzoek door Veldkamp (2008) en naar aanleiding van de zienswijzen van marktpartijen (zie Nota van Bevindingen, Dominantieanalyse retail omroepmarkt – paragraaf 3.7).

<sup>174</sup> Veldkamp, *Inzicht in de vraagzijde van de televisiemarkt*, november 2008.

heeft geen interesse in andere vormen van televisiekijken. De ERG benadrukt deze factoren als prohibatieve overstapdrempel: tevreden consumenten zullen niet overstappen.<sup>175</sup>

318. Vervolgens ervaren consumenten die wel willen overstappen overstapdrempels. Deze overstapdrempels kunnen uiteenlopen van de tijd en inspanningen voor een afnemer 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. Overstapdrempels spelen dus vooral wanneer een eindgebruiker wil overstappen van de kabel naar een alternatief omroeptransmissieplatform, en in mindere mate omgekeerd. Zo geeft 64% van de huishoudens in het verzorgingsgebied van UPC die uitsluitend gebruikmaken van analoge rtv-signalen en geen overstapintentie hebben, aan op te zien tegen het gedoe van overstappen.

319. Nu eindgebruikers in toenemende mate overstappen van analoge rtv-signalen naar digitale rtv-signalen, zijn de omstandigheden – wat betreft overstapdrempels – gunstig voor alternatieve digitale platformen om marktaandeel te winnen.<sup>176</sup> Door deze overstap worden veel afnemers van rtv-signalen immers sowieso geconfronteerd met overstapdrempels.

320. Twee relatieve voordelen van digitale rtv-signalen via kabelnetwerken vormen naar alle waarschijnlijkheid de belangrijkste verklaring voor het feit dat de groei van digitale televisie in Nederland voor een belangrijk deel kan worden toegeschreven aan kabel.<sup>177</sup> Deze voordelen hebben betrekking op de *extra* overstapdrempels die eindgebruikers ervaren als ze overstappen naar alternatieve platformen, vergeleken met de overstapdrempels die ze ervaren als ze van analoge naar digitale kabel overstappen.

321. 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.<sup>178</sup> 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. Uit onderzoek van Veldkamp blijkt dat consumenten het een nadeel vinden dat voor digitale televisie een decoder nodig is voor elk toestel. Door de analoge eindgebruikers die nadelen zien aan digitale televisie wordt dit het meest genoemd (70%) als doorslaggevend nadeel om niet over te stappen. Dit ondanks dat decoders vaak gratis of met korting worden aangeboden. Ook respondenten die zijn overgestapt naar overige digitale

---

<sup>175</sup> ERG, *Working paper on the SMP concept for the new regulatory framework*, mei 2003, paragraaf 22.

<sup>176</sup> 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*, 14 augustus 2007).

<sup>177</sup> Lexonomics, *In welke mate disciplineren alternatieve televisieplatformen retailtarieven van kabelbedrijven?*, juli 2007.

<sup>178</sup> 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.

omroeptransmissieplatforms (dus niet digitale kabel) noemen als belangrijkste drempel bij hun overstap dat ze niet meerdere toestelen op één abonnement kunnen aansluiten. Respondenten die zijn overgestapt naar digitale kabel noemen deze drempel bijna niet.

322. Daarnaast is het zo dat eindgebruikers die van analoge kabel naar digitale kabel overstappen doorgaans niet van leverancier veranderen. Meestal is het kabelbedrijf dat de analoge rtv-signalen aanbiedt ook de aanbieder van de digitale rtv-signalen. Dit geldt in elk geval in het verzorgingsgebied van UPC, Ziggo, Delta en CAIW. Ook dit leidt tot lagere overstapdrempels 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 overstapdrempels verminderen. Andere respondenten (waaronder CAIW en Tele2) benadrukken dat de overstap naar andere leveranciers kosten met zich meebrengt, bijvoorbeeld doordat de eindgebruiker hecht aan de precieze samenstelling van 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.<sup>179</sup>

#### *Subconclusie*

323. De overstapdrempels van de levering van analoge rtv-signalen naar de levering van digitale rtv-signalen verschillen voor de verschillende platforms. Het omroeptransmissieplatform van UPC kent twee relatieve voordelen waardoor overstapdrempels naar UPC in principe lager (kunnen) zijn. Bij UPC hoeven eindgebruikers voor de levering van (analoge) rtv-signalen op meerdere televisietoestellen geen extra settopbox te huren. Bovendien heeft UPC al een klantrelatie met de meeste eindgebruikers. Hierdoor zijn de (gepercipieerde) meerkosten van digitale televisie bij UPC lager.<sup>180</sup> Het college is van oordeel dat overstapdrempels een voordeel vormen voor UPC en de substitueerbaarheid van de verschillende platforms verminderen. Het college neemt echter in de praktijk beperkte overstap waar tussen omroeptransmissieplatforms. De overstapdrempels zijn blijikbaar niet dermate hoog zijn dat geen overstap plaatsvindt en wijzen dus niet noodzakelijkerwijs op het bestaan van afzonderlijke relevante markten.

#### **Is de dekking van de verschillende omroeptransmissieplatforms vergelijkbaar?**

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

325. 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 UPC en glasvezel zich tot een deel van Nederland (soms zelfs één gemeente)

---

<sup>179</sup> 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.

<sup>180</sup> Uit Figuur 4 blijkt dat het digitale aanbod van UPC in verhouding tot haar concurrenten duurder is.



beperkt. Anderzijds is de gezamenlijke geografische dekking van alle kabelnetwerken beter dan die van de overige omroeptransmissieplatforms (95-100%, zie Annex 2).

326. 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.<sup>181</sup> 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.<sup>182</sup> Tot slot heeft satelliet weliswaar een landelijke footprint, maar wordt beperkt tot 60-70% door voorwaarden voor goede satellietontvangst (vrij 'zicht' op de satelliet).

#### *Subconclusie*

327. UPC 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 echter dermate gering dat deze geen indicatie vormen dat sprake is van een afzonderlijke relevante markt.

#### **Conclusie**

328. 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 UPC op de retailmarkt.

329. Het college merkt op dat niet alle overwegingen bij de marktafbakening in dezelfde richting wijzen. De analyse van de prijsstelling, functionele kenmerken en overstapdrempels wijst deels op een nauwe marktafbakening, dat wil zeggen de levering van rtv-signalen via en toegang tot het omroeptransmissieplatform van UPC. De analyse van de geografische dekking wijst daarentegen op een brede afbakening.<sup>183</sup> Idealiter wijzen alle overwegingen bij de marktafbakening in dezelfde richting, maar in de praktijk kunnen verschillende indicatoren echter op een andere afbakening wijzen. Dit laatste is dus ook het geval bij de afbakening van de omroepmarkt.

330. Satelliet en IPTV over DSL kunnen gelet op hun functionele nadelen naar verwachting een beperkt publiek adresseren. Het aantal abonnees van satelliet is in eerste instantie gegroeid [VERTROUWELIJK] en het aantal eindgebruikers van IPTV over DSL groeit beperkt. Ook het aantal eindgebruikers dat zal kunnen overstappen naar glasvezel zal in de komende reguleringsperiode beperkt zijn door de in omvang beperkte uitrol van glasvezelnetwerken. Ten slotte verwacht het college dat ook de groei van DVB-T zal afvlakken, omdat de omvang van het programma-aanbod en het aanbod interactieve en on-demanddiensten via dat platform beperkt of niet aanwezig is, en

---

<sup>181</sup> 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 heeft de gemeenschappelijke onderneming van KPN en Reggefiber plannen om in twaalf deelgebieden ODF-access op basis van FttH te gaan realiseren. Deze gebieden liggen in de verzorgingsgebieden van Ziggo en UPC.

<sup>182</sup> KPN, Kwartaalcijfers Q2 2008 en persbericht, 23 juli 2008.

<sup>183</sup> Het college heeft het besluit op dit punt aangevuld naar aanleiding van zienswijzen door marktpartijen (zie Nota van bevindingen, paragraaf 2.3).

eindgebruikers in toenemende mate zullen kiezen voor aanvullende diensten. Daarnaast acht het college het aannemelijk dat DVB-T door KPN (Digitenne), gezien de prijsstelling, vooral eindgebruikers trekt die prijsgevoelig zijn. Dit wordt door KPN en UPC erkend. Ook afnemersonderzoeken van Heliview<sup>184</sup> en Veldkamp bevestigen dat Digitenne klanten de prijs vaker noemen als motief voor hun keuze.<sup>185</sup> Ook VKA noemt Digitenne een '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.

331. Dit beeld wordt ook bevestigd in het door het college uitgevoerde afnemersonderzoek. Uit het Veldkamp onderzoek blijkt dat er in de afgelopen 12 maanden overstap heeft plaatsgevonden van kabel naar DVB-T en in mindere mate naar satelliet, DSL en glasvezelnetwerken. Een beperkte groep eindgebruikers heeft de intentie om over te stappen van kabel naar met name DVB-T, glasvezel en in mindere mate DSL en satelliet. Het college verwacht dat de substitueerbaarheid van de verschillende omroeptransmissieplatforms zal toenemen naarmate er sprake is van verdergaande digitalisering.

332. Het college komt desalniettemin tot de conclusie dat het hanteren van een brede afbakening ten behoeve van de retail dominantieanalyse 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 worden gerekend. Het college komt ondanks de in omvang beperkte overstap en de indicatoren die wijzen op een nauwe afbakening tot een brede afbakening omdat het college, bij afwezigheid van een SSNIP-test, prospectief waarde hecht aan de (toenemende) substitueerbaarheid van de verschillende omroeptransmissieplatforms. Daarbij acht het college van belang dat het voor de materiële beoordeling van de concurrentieverhoudingen op de retailmarkt niet uitmaakt of een brede of nauwe afbakening wordt gehanteerd. Het hanteren van een brede afbakening leidt ertoe dat het college in de dominantieanalyse de concurrentiedruk die de verschillende omroeptransmissieplatforms op elkaar uitoefenen ten volle beoordeelt. Aangezien de analyse er op gericht is om vast te stellen of UPC over AMM beschikt, acht het college het daarom passender om een brede afbakening te hanteren.

333. Het college onderkent aldus dat de verschillende omroeptransmissieplatforms minder concurrentiedruk op elkaar uitoefenen wanneer wordt gekeken naar de huidige prijsstelling, de functionele kenmerken en overstapdrempels. 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 UPC, zich onafhankelijk kunnen gedragen van de andere omroeptransmissieplatforms.

---

<sup>184</sup> Heliview, *Rapportage markttrends DTV Q4 2007*, (toekomstig) gebruik van digitale televisie, switchgedrag.

<sup>185</sup> 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.'

### 6.2.7 Bundelmarkt voor triple play

334. 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.

335. 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 van economisch gezien aparte, maar complementaire producten door één leverancier.<sup>186</sup> In onderstaande analyse wordt een bundel gedefinieerd als het gezamenlijk aanbieden van individuele diensten met een pakketprijs voor deze bundel.

336. 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.

337. Het onderzoeksbureau EIM heeft een aantal metingen gedaan naar de afname van bundels door huishoudens, Veldkamp heeft in het afnemersonderzoek 2008 ook onderzoek gedaan naar de afname van bundels. Ook kan het college op basis van de gegevens uit de SMM de mate van bundeling vaststellen. Op grond van deze bronnen komt het college tot het volgende overzicht van de afname van bundels met rtv-signalen (Tabel 9).

Productcombinatie <sup>187</sup>	Q4 2006		Q4 2007		Q3 2008
	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
rtv + breedband	30%	5%	34%	5%	35%
rtv + vaste telefonie	14%	1%	22%	2%	32%
rtv + vaste telefonie + breedband	11%	7%	20%	13%	24%

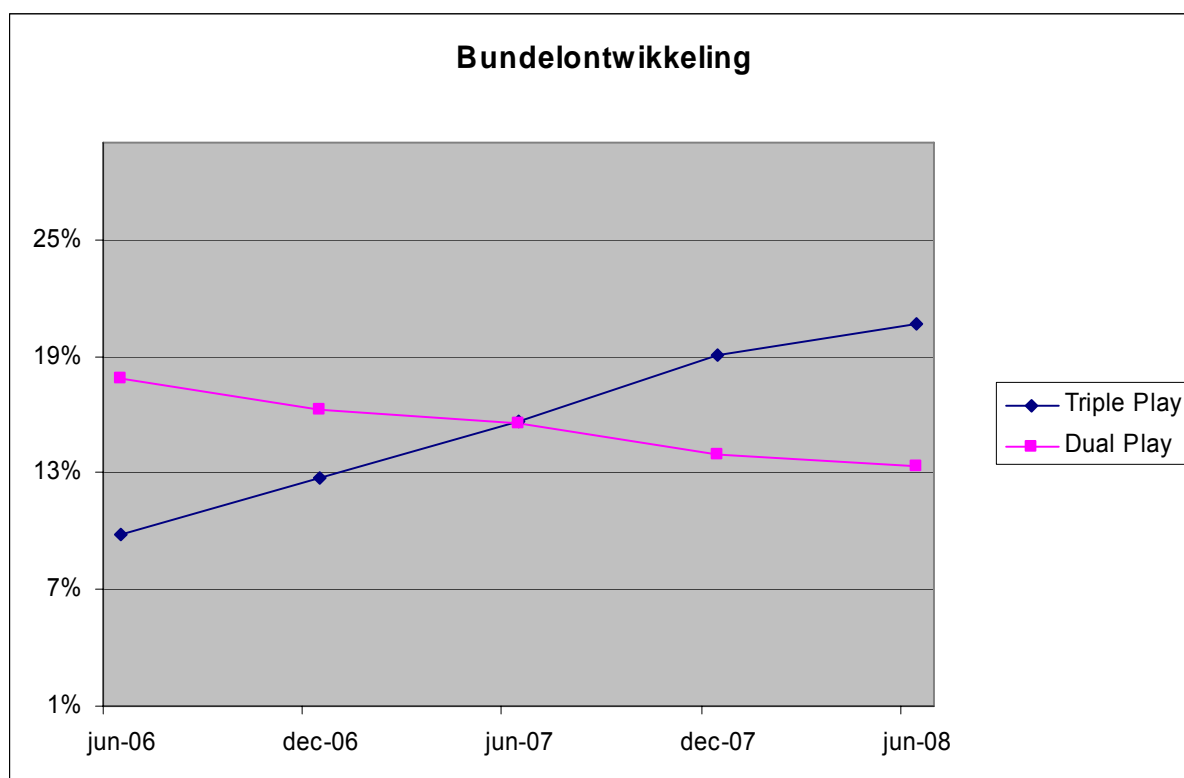
Tabel 9: De afname van bundels.<sup>188</sup>

<sup>186</sup> OPTA, EAT Regulatory policy note, no. 5, *The bundle the market?*, Augustus 2007. Aanbeveling pag. 15, voetnoot 19.

<sup>187</sup> Door de gehanteerde definities van EIM en Veldkamp zit er overlap in de percentages. Voor alle perioden houdt dit in dat het percentage afname van rtv + bb + vt ook de percentages afname van de bundels rtv + vt en rtv + bb bevat.

<sup>188</sup> Berekeningen op basis van gegevens van EIM, *Consumentenonderzoek afname van gebundelde communicatieproducten in Nederland, 3e meting*, maart 2007, tabellen 3 en 6, SMM cijfers Q4 2007 en Veldkamp *Inzicht in de vraagzijde van de televisiemarkt*, november 2008 allen te vinden op [www.opta.nl](http://www.opta.nl). Cijfers over aantal particuliere huishoudens op [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl). De structurele monitor omvat niet alle aanbieders en is daarom een lichte onderschatting van het aantal afgenomen bundels.

338. 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 meest voor. Hierbij is echter van belang dat de productcombinaties overlap bevatten en huishoudens die een triple play bundel afnemen dus ook in het percentage van beide dual play bundels voorkomen. Verder is er een sterkere groei van de bundels van rtv-signalen, breedbandinternettoegang en vaste telefonie (triple play bundel) dan de bundel van rtv en breedbandinternettoegang (zie ook Figuur 5) en blijkt uit bovenstaande tabel dat het merendeel van de afnemers van juist die bundel een pakketprijs betaalt. 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 voor triple play bundels naast de markt voor individuele producten.



**Figuur 5: De afname van dual play en triple play bundels ten opzichte van het totaal aantal rtv-aansluitingen (bron: SMM).**

339. Uit Tabel 9 blijkt dat in het tweede kwartaal van 2008 ongeveer 24 procent van alle huishoudens een triple play bundel afneemt van één aanbieder. Dit aandeel is in de afgelopen reguleringsperiode aanzienlijk gegroeid, eind 2004 (niet in tabel) lag het percentage triple play bundels op ongeveer 2%. 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.<sup>189</sup>

<sup>189</sup> 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 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

340. 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 prijsdruk uitoefenen op de bundelprijs. Deze benadering sluit aan bij wat de Europese Commissie in de aanbeveling zegt over de bundelmarkten (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.”*<sup>190</sup>

341. 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.<sup>191</sup> Het 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.<sup>192 193</sup>

- 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 van 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 marktaandeel voor de aparte diensten die substantieel verschillend zijn van de ontwikkeling van marktaandeel 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 televisie en een deel van de afnemers aan breedbandinternettoegang, dan is het aannemelijk dat ze beide 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.

342. Het college zal hieronder de in randnummer 341 genoemde indicatoren analyseren voor de triple play bundel.

### Het verschil tussen bundelprijs en de losse diensten

---

bundelkorting meer werd gegeven voor eindgebruikers die Digitenne afnamen in combinatie met vaste telefonie en/of breedbandinternettoegang van KPN.

<sup>190</sup> Nieuwe aanbeveling, paragraaf 3.2.

<sup>191</sup> Niet alle indicatoren behoeven dezelfde uitkomst te geven om tot een conclusie te kunnen komen of al dan niet sprake is van een bundelmarkt.

<sup>192</sup> OPTA, EAT, Regulatory Policy Note 5: *The bundle the market?*, augustus 2007.

<sup>193</sup> Europe Economics, *Market Definition in the Media Sector – Economic Issues*, Rapport voor de Europese Commissie, DG Mededinging, november 2002.

343. 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 bundel rtv + vt + bb	rtv	bb	vt	Bundel voordeel
UPC	Royaal/16/Standaard	€ 65,70	€ 25,14	€ 40,00	€ 9,00	€ 8,44
	Royaal met DVR/10/Onbeperkt	€ 61,70	€ 28,08	€ 30,00	€ 15,00	€ 11,38
	Royaal met DVR/60/Avond & Weekend	€ 89,70	€ 28,08	€ 60,00	€ 12,00	€ 10,38
Ziggo	Alles-in-1 Basis	€ 39,95	€ 20,58	€ 18,29	€ 9,12	8,04
	Alles-in-1 Plus	€ 49,95	€ 20,58	€ 27,45	€ 9,12	€ 7,20
	Alles-in-Extra	€ 64,95	€ 20,58	€ 43,95	€ 9,12	€ 8,70
CAIW	CAIWAY totaal <sup>194</sup>	€ 64,24	€ 26,92	€ 41,32	€ 5,00	€ 8,89
Delta	Internet en bellen midi <sup>195</sup>	€39,88	€ 22,97	€19,95	€8,95	€11,99
	Internet en bellen plus	€43,63	€ 22,97	€27,95	€8,95	€16,24
KPN	InternetPlusBellen Basis + Interactieve TV	€49,95	€ 14,95	€ 35,00		€ 0,00
	InternetPlusBellen Extra + Interactieve TV	€64,95	€ 14,95	€ 50,00		€ 0,00
Tele2	Internet + Bellen + TV	€ 38,70	€ 11,88	€ 26,82		€ 0,00

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

344. 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.<sup>196</sup> Het college kan dan ook niet altijd goed achterhalen wat de gehanteerde 'bundelkortingen' zijn. Het college constateert dat er bundelkortingen gehanteerd worden die tussen €8,44 en €16,24 per maand liggen. De bundelkortingen die bij UPC worden gegeven liggen gemiddeld hoger dan bij CAIW en Ziggo, maar lager dan bij Delta. Omdat bij KPN en Tele2 het rtv-aanbod niet zonder een 'dual play' bundel van breedbandinternettoegang en vaste telefonie kan worden afgenomen, kan geen bundelkorting ten opzichte van het rtv-product worden bepaald, de korting die een eindgebruiker krijgt wordt dan ook gegeven op de bundel van breedbandinternettoegang en vaste telefonie.

345. Wanneer wordt gekeken naar de mogelijkheden om een triple play bundel te 'ontbundelen' bij andere aanbieders volgt dat de bundelkorting kleiner of zelfs negatief is. Zo kan een eindgebruiker in

<sup>194</sup> Bundelkorting is berekend voor een pakket met als aanvullend rtv-pakket 'Delight', het internetabonnement 'Super' en het telefoonabonnement VoIP First.

<sup>195</sup> Het aanbod van Delta wordt op de website gepresenteerd als een dual play aanbod (breedbandinternettoegang en vaste telefonie), maar afname van het analoge standaardabonnement is voorwaarde voor afname van het pakket en er wordt onder meer een gratis digitale ontvanger geleverd.

<sup>196</sup> Op kabelnetwerken zijn vaste telefonie en breedbandinternettoegang niet als afzonderlijke diensten te verkrijgen. Deze diensten worden alleen in combinatie met (analoge) rtv verkocht. Voor Tele2 en KPN geldt dat IPTV niet als afzonderlijk product verkocht wordt, maar alleen in combinatie met een bundel van breedbandinternettoegang en vaste telefonie.

plaats van de triple play bundel Royaal/16/Standaard bij UPC ook het afzonderlijke rtv-aanbod Royaal voor €25,14 bij UPC afnemen, met bijvoorbeeld een bundel van breedbandinternettoegang (20Mb) en vaste telefonie bij Telfort voor €33,65.<sup>197</sup> Dit aanbod is totaal €58,79 en is dus goedkoper dan het triple play aanbod van UPC. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat er sprake is van verschillende aanbieders waardoor er minder goede conclusies kunnen worden verbonden aan de al dan niet gegeven korting, immers een prijsverschil tussen breedbandinternettoegang en vaste telefonie van UPC en Telfort kan ook (deels) worden veroorzaakt door (door eindgebruikers gepercipieerde) kwaliteitsverschillen.

346. Het college constateert dat het aantal klanten dat bij kabelbedrijven een bundel van rtv-signalen en breedbandinternettoegang of een bundel van rtv-signalen en vaste telefonie afneemt, daalt, terwijl het aantal triple play klanten toeneemt. Bij KPN en Tele2 is de trend van afnemend dual play niet herkenbaar.

347. 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 in de toekomst een bundelmarkt voor triple play zou kunnen ontstaan.

#### **Overstapkosten**

348. Een factor die ook zou kunnen wijzen op het bestaan van een aparte bundelmarkt zijn 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.

#### **Ontwikkeling marktaandelen**

349. Indien sprake is van een bundelmarkt, zullen afnemers bij een relatieve prijsverhoging van de 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).

---

<sup>197</sup> Telfort maandprijs berekend over een periode van 24 maanden.

[FIGUUR 6 IS VERTROUWELIJK]

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

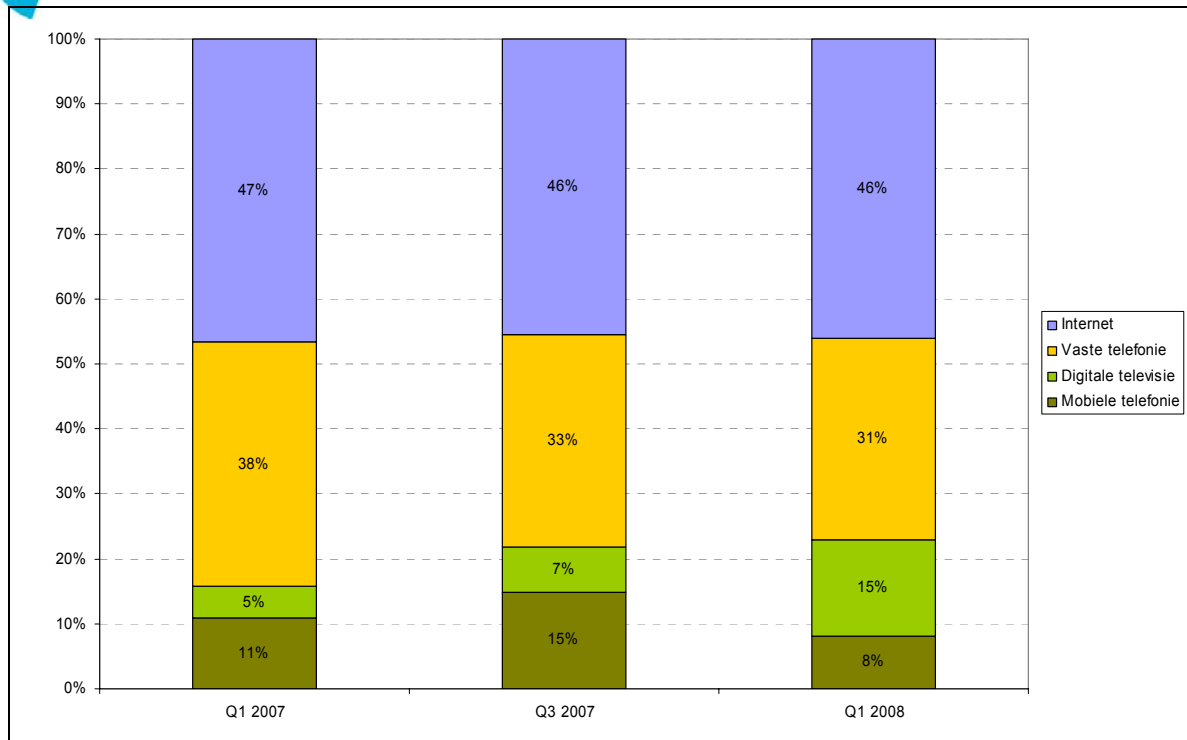
350. Uit Figuur 6 blijkt dat het aantal aansluitingen gebruikt voor breedbandinternettoegang bij zowel de kabelbedrijven als KPN stijgt. Voor vaste telefonie daalt het aantal aansluitingen bij KPN harder dan het aantal aansluitingen bij de kabelbedrijven. Het college onderkent dat de marktaandelen op termijn 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**

351. De vierde en laatste indicator uit randnummer 341 gaat in op de voorkeuren (betalingsbereidheid) van afnemers voor de producten in de bundel.

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





**Figuur 7: Belangrijkste product binnen huishouden.**<sup>198</sup>

353. Het college schat in dat er een groep afnemers is die de verschillende producten (rtv-signalen, breedbandinternettoegang en vaste telefonie) ongeveer gelijk zal waarderen. Deze groep heeft zowel behoefte aan rtv-signalen, als aan vaste telefonie en breedbandinternettoegang en zal bij een verhoging van het tarief van de bundel ten opzichte van de afzonderlijke producten, 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.

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

<sup>198</sup> Heliview, *ICT Consumer Monitor, Markttrends Multi play Q1 2008*, mei 2008.

### Conclusie over een relevante bundelmarkt

355. Het college concludeert op basis van het bovenstaande dat er aanwijzingen zijn die wijzen op het ontstaan van een bundelmarkt voor triple play. Dit zijn de bundelkortingen die thans worden gegeven op een triple play bundel en de ontwikkeling in marktaandelen. Daarnaast zijn er aanwijzingen die niet wijzen op het ontstaan van een bundelmarkt voor triple play. Dit zijn verschillen in waardering voor de verschillende producten in de triple play bundel en de afwezigheid van overstapkosten voor het overstappen van de bundel op de afzonderlijke producten. De bundelkortingen en marktaandelen wijzen er evenwel nog niet op dat in de komende reguleringsperiode reeds een relevante bundelmarkt voor triple play bestaat. Het college wijst er op dat het nog steeds mogelijk is om via twee verschillende netwerken de afzonderlijke producten uit de bundel af te nemen waarbij het totaal bedrag lager ligt dan de bundelprijs. Daarnaast liggen de marktaandelen op dit moment nog ver uit elkaar. Het college is van oordeel dat er aldus onvoldoende indicatie is dat er in de komende reguleringsperiode reeds 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.

356. 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.”*<sup>199</sup>

### 6.2.8 Eindconclusie over de relevante productmarkt

357. De relevante retail productmarkt die het college in het vervolg van de analyse onderzoekt, is de markt voor de levering van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform via kabelnetwerken, satellietnetwerken, DVB-T, DSL en glasvezel. Het college wijst er nogmaals op dat er ook verschillende indicatoren wijzen op een nauwe afbakening, maar dat het hanteren van een brede afbakening voor de materiële beoordeling niet uitmaakt. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen analoge en digitale doorgifte en de verschillende typen rtv-signalen. Er is in de komende reguleringsperiode geen bundelmarkt voor de bundel van rtv-signalen met breedbandinternettoegang en/of vaste telefonie.

## 6.3 De relevante geografische retailmarkt

358. 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.

359. In de richtsnoeren merkt de Commissie reeds op dat omschrijving van de geografische relevante markt traditioneel plaatsvindt op basis van twee hoofdcriteria, namelijk het gebied dat door een netwerk wordt bestreken en het bestaan van wettelijke en andere regelgevingsinstrumenten. Een

---

<sup>199</sup> Toelichting op de aanbeveling, paragraaf 3.2.

afbakening naar het dekkingsgebied 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 geografisch gebied. Daarbij kan een individueel 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.

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

361. Zoals in randnummer 178 aangegeven voert het college deze marktanalyse uit teneinde vast te kunnen stellen of UPC nog 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 UPC concurrentie ondervindt zodat het relevante startpunt voor afbakening van de geografische markt het verzorgingsgebied van het kabelnetwerk van UPC 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 UPC (indirect) concurreert met de andere kabelbedrijven en vice versa.

362. 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?

363. 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 UPC.

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

364. 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.

365. 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 voor 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.

366. 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?**

367. De marktaandelen van de kabelbedrijven in hun eigen verzorgingsgebied verschillen van elkaar. Medio 2008 liep het marktaandeel uiteen van [70-80%] voor UPC tot [80-90%] voor Delta. Ook vertonen de kabelbedrijven in hun eigen verzorgingsgebied een verschillende ontwikkeling van hun marktaandeel. Zo is het marktaandeel van CAIW tussen medio 2007 en medio 2008 [VERTROUWELIJK]% teruggelopen, tegenover een [VERTROUWELIJK]% daling bij Delta. Kabelbedrijven concurreren niet direct met elkaar. Dit impliceert dat de kabelbedrijven niet in alle verzorgingsgebieden evenveel 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 [10-20%] heeft, in het verzorgingsgebied van Ziggo [5-10%], in het verzorgingsgebied van Delta [0-5%] en in het verzorgingsgebied van CAIW [5-10%].

368. 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?**

369. Ten slotte verschilt de prijsstelling van de verschillende kabelbedrijven van elkaar. De gemiddelde abonnementskosten per maand voor digitale televisie lopen begin 2009 uiteen van € 15,45 bij CAIW tot € 20,70 bij UPC. De prijsstijging van analoge kabel tussen 2003 en begin 2009 loopt uiteen van 33% prijsstijging bij Delta naar circa 71% prijsstijging bij UPC.

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

#### **Conclusie over de relevante geografische retailmarkt**

371. Het college concludeert op basis van verschillen in strategie, ontwikkeling van marktaandelen en verschillen in prijsstelling dat geen aanleiding is om te veronderstellen dat de verschillende kabelbedrijven (indirect) met elkaar concurreren. Dit wordt ook bevestigd door bijvoorbeeld gezamenlijke reclamecampagnes van UPC, Ziggo, Delta en CAIW. UPC ondervindt dan ook niet (indirect) de gevolgen van overstap van eindgebruikers in de verzorgingsgebieden van andere kabelbedrijven. Het feit dat de andere omroeptransmissieplatforms dus tevens actief zijn in de andere verzorgingsgebieden levert in de retailmarkt geen additionele concurrentiedruk op UPC ten opzichte van een situatie dat deze partijen enkel in het verzorgingsgebied van UPC actief waren geweest. Het college ziet dan ook voldoende reden om de relevante markt regionaal af te bakenen naar het verzorgingsgebied van het respectievelijke kabelbedrijf, in dit geval UPC. Daarbij moet worden opgemerkt dat de concurrentie mogelijk meer nationaal van karakter wordt naarmate de concurrentiedruk van alternatieve infrastructures met landelijke dekking toeneemt. In beide gevallen is het echter zo dat twee kabelbedrijven niet *direct* met elkaar concurreren om de eindgebruiker.

372. 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.

#### 6.4 Conclusie relevante markt

373. Het college bakent de relevante retailmarkt ten behoeve van het vervolg van de marktanalyse af als het leveren van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform in het verzorgingsgebied van UPC. De relevante markt omvat zowel het omroeptransmissieplatform van UPC als de omroeptransmissieplatforms satelliet, DVB-T, DSL-IPTV en glasvezelnetwerken. Het college merkt hierbij op dat niet alle overwegingen bij de marktafbakening in dezelfde richting wijzen. De analyse van de prijsstelling, functionele kenmerken en overstapdrempels wijst grotendeels op een nauwe marktafbakening, dat wil zeggen de levering van rtv-signalen via en toegang tot het omroeptransmissieplatform van UPC. De analyse van de geografische dekking wijst daarentegen op een brede afbakening. Omdat het voor de materiële beoordeling niet uitmaakt en het college waarde hecht aan de toenemende substitueerbaarheid van de verschillende omroeptransmissieplatforms door digitalisering, hanteert het college een brede afbakening in het vervolg van de analyse. De relevante productmarkt omvat daarbij 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.

374. 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 UPC beschikt over AMM.

## 7 Dominantieanalyse retail omroepmarkt

### 7.1 Inleiding

375. In het vorige hoofdstuk is de retailmarkt voor de levering van rtv-signalen en de toegang tot een omroeptransmissieplatform in het verzorgingsgebied van UPC (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 (H6)
<b>2</b>	<b>Dominantieanalyse retailmarkt (H7)</b>
3	Afbakening wholesalemarkt (H8)
4	Dominantieanalyse wholesalemarkt (H9)
5	Drie criteria toets (H10)
6	Potentiële mededingingsproblemen (H11)
7	Verplichtingen (H12)
8	Nadere invulling verplichtingen (H13)
9	Effectentoets verplichtingen (H14)

**Tabel 11: Stap 2 in de marktanalyse.**

376. 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). In de onderstaande dominantieanalyse wordt de positie van de verschillende aanbieders van de omroepproducten op de retail omroepmarkt geanalyseerd.

377. Het startpunt voor de dominantieanalyse is de retail omroepmarkt die in hoofdstuk 6 van dit besluit is afgebakend. Dit is de retailmarkt voor het leveren van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform in het verzorgingsgebied van UPC.

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

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

379. De analyse van de retail omroepmarkt gebeurt in *afwezigheid* van de huidige regulering van de wholesale omroepmarkt.

380. Op grond van de beoordeling van alle criteria zal het college uiteindelijk tot de conclusie komen dat UPC (in een situatie zonder wholesaleregulering) in haar verzorgingsgebied over AMM beschikt op de markt voor de levering van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform.

## 7.2 Marktaandeelen

381. Het marktaandeel wordt vaak gebruikt als indicatie van de marktmacht. Ofschoon een groot marktaandeel op zichzelf niet volstaat als doorslaggevend criterium voor AMM (een machtspositie), is het onwaarschijnlijk dat een onderneming zonder significant marktaandeel een machtspositie heeft.<sup>200</sup>

382. 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 AMM 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.

383. Het marktaandeel van UPC voor de levering van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform in het verzorgingsgebied van UPC is groot. Bij de afbakening van de relevante productmarkt kwam naar voren dat er wat voor te zeggen is om alleen de levering van rtv-signalen via de kabel tot de relevante markt te berekenen. Gegeven het feit dat de markt geografisch is afgebakend naar het verzorgingsgebied van UPC en er in dit gebied geen andere aanbieders zijn van rtv-signalen via de kabel, zou UPC in die retailmarkt 100% marktaandeel hebben. Omdat er ook indicatoren zijn die wijzen op een brede afbakening en het voor de conclusie van de analyse niet uitmaakt, concludeert het college uiteindelijk dat ook de omroeptransmissieplatforms satelliet, DVB-T,

---

<sup>200</sup> Richtsnoeren, punt 75.



DSL-IPTV en glasvezel tot de relevante productmarkt behoren. Het exacte marktaandeel in de retail omroepmarkt 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 UPC een betrouwbare inschatting geven voor de marktaandelen van de verschillende rtv-aanbieders in het verzorgingsgebied van UPC. Hieronder beschrijft het college achtereenvolgens het huidige marktaandeel van UPC op basis van afzet in haar eigen verzorgingsgebied en op nationaal niveau, het huidige marktaandeel van UPC op basis van omzet en de te verwachte toekomstige ontwikkelingen van het marktaandeel van UPC op basis van afzet.

### 7.2.1 Huidig marktaandeel in eigen verzorgingsgebied op basis van afzet

384. Om te bepalen wat het marktaandeel van UPC 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 UPC. Het college noemt dit ook wel de penetratiegraad van UPC. UPC levert op dit moment over [70-80%] van haar aansluitingen rtv-signalen en toegang tot haar omroeptransmissieplatform. Dit aandeel is in twee jaar ongeveer [VERTROUWELIJK]% gezakt van [80-90%] in het derde kwartaal van 2006 (zie Figuur 8 in vorig hoofdstuk).

385. Op basis van onder meer gegevens over de geografische afzet van Digitenne heeft het college berekend dat het marktaandeel van KPN via DVB-T en via DSL-IPTV in het verzorgingsgebied van UPC [10-20%] 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 UPC [0-5%] is. Over de geografische spreiding van DSL-IPTV heeft het college onvoldoende cijfers. Het college heeft het landelijk marktaandeel DSL-IPTV (zie randnummer 387) daarom 'normaal' verdeeld over de verzorgingsgebieden van de verschillende kabelbedrijven. In het verzorgingsgebied van UPC zal dit mogelijk leiden tot een lichte onderschatting van het marktaandeel van Tele2. Omdat het college het marktaandeel relateert aan de verhouding tussen actieve en inactieve aansluitingen bij UPC leidt deze verdeling echter alleen tot een lichte overschatting van het marktaandeel van CanalDigitaal.

Aanbieder van rtv-signalen	Marktaandeel UPC Q2 2008
UPC	[70-80%]
CanalDigitaal	[10-20%]
KPN	[10-20%]
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 UPC.<sup>201</sup>**

<sup>201</sup> De marktaandelen van de concurrenten van UPC vormen een lichte overschatting van de concurrentiedruk die UPC ervaart omdat de marktaandelen zijn gebaseerd op 'homes passed' van UPC. Dit betekent dat in het marktaandeel van de concurrenten ook aansluitingen zijn opgenomen die buiten het verzorgingsgebied van UPC vallen, de zogenaamde

*Huidig marktaandeel op nationaal niveau op basis van afzet*

386. Een tweede indicator voor de marktpositie van UPC is de positie van UPC op nationaal niveau en de ontwikkelingen in het marktaandeel van de gezamenlijke kabelbedrijven op nationaal niveau. Zoals het college in paragraaf 6.3 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 UPC op nationaal niveau dan ook een tweede indicator voor het bepalen van de marktpositie van UPC. Zoals uit onderstaande figuur blijkt, bedraagt het gezamenlijke aandeel van alle geleverde rtv abonnementen op nationaal niveau voor de gezamenlijke kabelbedrijven medio 2008 79,3%.<sup>202</sup> Uit Figuur 8 (hoofdstuk 6) blijkt dat UPC in verhouding tot andere kabelbedrijven een iets [VERTROUWELIJK] marktaandeel heeft: op dit moment ongeveer [VERTROUWELIJK] het landelijk niveau.

[FIGUUR 9 IS VERTROUWELIJK]

**Figuur 9: Ontwikkeling (nationaal) marktaandeel per omroeptransmissieplatform.<sup>203</sup>**

387. Uit bovenstaande figuur blijkt een sterk asymmetrische marktstructuur: het marktaandeel van de gezamenlijke kabelbedrijven is veel hoger dan het marktaandeel van de andere omroeptransmissieplatforms. CanalDigitaal (satelliet) is de grootste concurrent met medio 2008 een landelijk aandeel van [10-20%].<sup>204</sup> Het aandeel van KPN (DVB-T en IPTV) bedraagt landelijk [5-10%],

---

'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.

<sup>202</sup> Hoewel het figuur met aantallen per infrastructuur vertrouwelijk is, publiceert het college op [www.opta.nl](http://www.opta.nl) bij de openbare rapportages van structurele monitoring een figuur waarbij kabel (geaggregeerd) tegenover de alternatieve infrastructuren (geaggregeerd) aangeeft dat kabelbedrijven 79,3% van de abonnementen verzorgden eind Q2 2008.

<sup>203</sup> Bron: SMM.

<sup>204</sup> Uit onderzoek van Veldkamp (2008) blijkt dat consumenten voor toestellen buitenshuis (vakantiewoning, boot en dergelijke) relatief vaak satelliet gebruiken. 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.

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%].

388. Het aandeel op basis van afzet van UPC op nationaal niveau is in het tweede kwartaal 2008 [20-30%]. Dit was twee jaar geleden nog [30-40%] in het derde kwartaal van 2006. VKA schat in dat het aandeel van UPC op nationaal niveau zal dalen van ongeveer 30% eind 2007 naar ongeveer 26% eind 2011.<sup>205 206</sup>

### 7.2.2 Huidig marktaandeel op basis van omzet

389. Een laatste indicator voor de marktpositie van een aanbieder is het marktaandeel op basis van omzet. Over de omzet van de concurrenten in het verzorgingsgebied van UPC heeft het college echter geen gegevens beschikbaar. Er kan een indicatie worden gegeven door naar het gezamenlijk marktaandeel van de kabelbedrijven te kijken. De kabelbedrijven en de andere aanbieders van rtv-signalen rapporteren over hun omzetgegevens op de retail omroepmarkt in de SMM. Het gezamenlijk marktaandeel van de kabelbedrijven ligt op 92% en van de gezamenlijke concurrenten op 8%. Het marktaandeel van UPC op basis van omzet op nationaal niveau is op dit moment [30-40%] en ligt dus significant hoger dan het nationale aandeel op basis van afzet [20-30%]. Het marktaandeel is sinds eind 2006 gedaald met [VERTROUWELIJK]%. Het aandeel op nationaal niveau van de belangrijkste concurrenten op basis van omzet is respectievelijk [0-5%] voor CanalDigitaal, [0-5%] voor Tele2 en [0-5%] voor KPN. Het college concludeert hieruit dat op basis van omzet het marktaandeel van UPC op de relevante markt (het verzorgingsgebied van UPC) significant groter is dan [70-80%] en tevens minder snel is gedaald dan het marktaandeel op afzet.

390. Illustratief voor de sterke positie op basis van omzet is hetgeen Liberty Global (moederbedrijf van UPC) aangeeft in haar kwartaalrapport over het eerste kwartaal 2008. Daarin zegt Liberty Global dat de eindgebruikers die digitale rtv-signalen ontvangen een incrementele ARPU van €10,- hebben gegenereerd (bovenop de €16,37 voor de levering van analoge rtv-signalen).<sup>207</sup> KPN rapporteerde in het tweede kwartaal van 2008 een (totale) TV ARPU van €6,-. Daarnaast volgt uit de rapportages van Liberty Global dat weliwaar het totaal aantal actieve aansluitingen daalt, maar het aantal 'Revenue Generating Units' toeneemt.<sup>208</sup> Ook geeft UPC aan dat het aantal digitale abonnees groeit, maar dat ook de verkoop van additionele diensten zoals on-demanddiensten ertoe leidt dat de omzet op (digitale) televisie stijgt.<sup>209</sup> [VERTROUWELIJK].<sup>210</sup> Dit betekent dat de daling van het marktaandeel op afzet deels gecompenseerd wordt door een omzetstijging die wordt behaald op de resterende klantengroep.

<sup>205</sup> VKA, *Marktonwikkelingen 2008-2011*, juni 2008.

<sup>206</sup> 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.

<sup>207</sup> Zie presentatie Liberty Global, [http://library.corporate-ir.net/library/19/191/191835/items/292756/Q1-2008-Pres\\_Final.pdf](http://library.corporate-ir.net/library/19/191/191835/items/292756/Q1-2008-Pres_Final.pdf).

Een 'Revenue Generating Unit' ofwel RGU is een afzonderlijk te identificeren inkomstenbron. Een eindgebruiker die zowel aan analogoos standaardabonnement, als een digitaal abonnement en een breedband abonnement afneemt telt als drie RGU's.

<sup>208</sup> Zie [http://media.corporate-ir.net/media\\_files/irol/19/191835/news/earnings\\_110508.pdf](http://media.corporate-ir.net/media_files/irol/19/191835/news/earnings_110508.pdf)

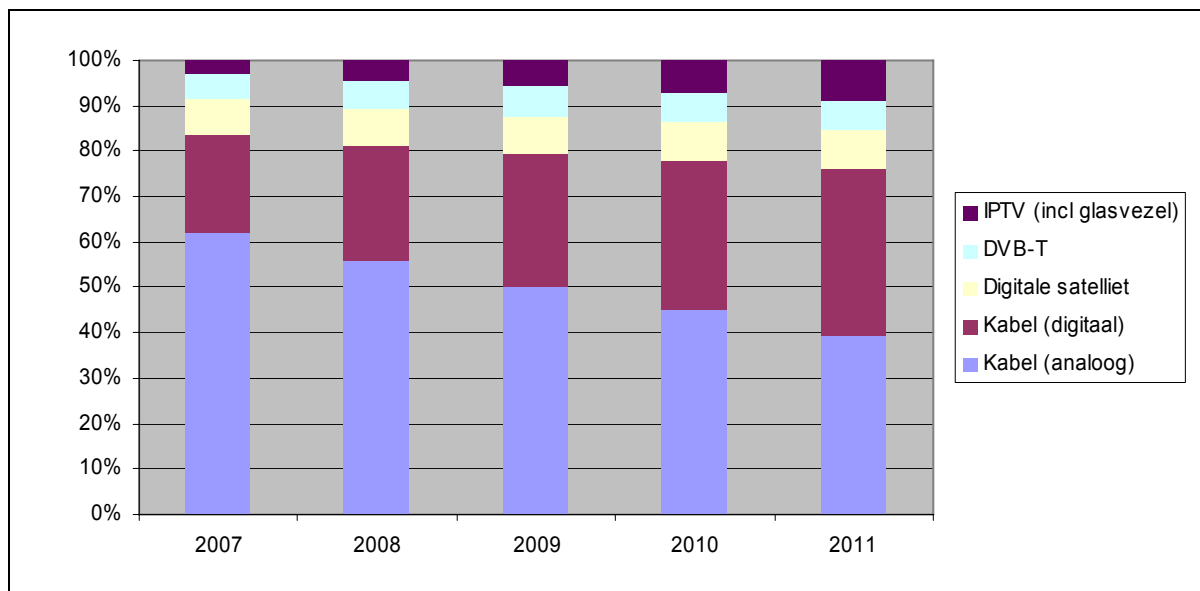
<sup>209</sup> [http://www.digitalekabeltelevisie.nl/nieuws/archives/2008/11/upc\\_29\\_digitale\\_kijkers.shtml](http://www.digitalekabeltelevisie.nl/nieuws/archives/2008/11/upc_29_digitale_kijkers.shtml).

<sup>210</sup> [VERTROUWELIJK].

### 7.2.3 Verwachte ontwikkeling van het marktaandeel

391. In een toekomstgerichte analyse is, naast het huidige marktaandeel, ook relevant hoe het marktaandeel zich in de toekomst zal ontwikkelen. Toekomstige ontwikkelingen die de marktaandelen significant beïnvloeden weegt het college mee, voor zover zij redelijkerwijs voorzienbaar zijn in de periode tot de volgende marktanalyse (2012).

392. Eerste uitgangspunt voor de berekening van het toekomstige marktaandeel zijn de onderzoeken van PWC en VKA naar de verwachte ontwikkeling van infrastructuur op nationaal niveau op basis van afzet. Volgens deze onderzoeken zal het gezamenlijke landelijke aandeel van de verschillende kabelbedrijven op nationaal niveau dalen van 84% eind 2007 naar circa 76% eind 2011.<sup>211</sup> 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 diensten 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.



Figuur 10: Verwachting ontwikkeling infrastructuur 2007-2011.<sup>212</sup>

393. Aangezien het huidige marktaandeel van UPC ongeveer [VERTROUWELIJK] het landelijke niveau ligt, zal het marktaandeel in het eerste kwartaal van 2012 naar verwachting ook [VERTROUWELIJK] liggen. Overigens blijkt uit SMM dat het marktaandeel van UPC in haar verzorgingsgebied [VERTROUWELIJK] het marktaandeel van Ziggo en CAIW. Op grond van VKA en PWC en de ontwikkeling van de marktaandelen van de verschillende individuele kabelbedrijven acht het college het ingeschatte marktaandeel van UPC dan ook als bovengrens voor het te verwachten

<sup>211</sup> 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.

<sup>212</sup> PWC, *Digitale infrastructuur voor distributie van omroepdiensten; een rondgang langs netwerken*, mei 2007 en VKA, *Marktontwikkelingen 2008-2011*, juni 2008.

marktaandeel aan het einde van de reguleringsperiode. Op grond van de relatieve afstand tussen het marktaandeel van UPC en het marktaandeel van de gezamenlijke kabelbedrijven en de inschattingen van VKA en PWC zou het marktaandeel van UPC aan het einde van de reguleringsperiode ongeveer [60-70%] zijn.<sup>213</sup>

394. Tweede uitgangspunt voor de berekening van het toekomstige marktaandeel is de trendontwikkeling van de kabelpenetratie (kabelaansluitingen versus homes passed) van UPC. Daarbij veronderstelt het college dat de ontwikkeling van het marktaandeel van UPC in de afgelopen reguleringsperiode zich in de komende reguleringsperiode voortzet. De gerealiseerde netto-uitstroom van abonnees bedroeg gedurende de afgelopen reguleringsperiode gemiddeld [VERTROUWELIJK]% per jaar. Op basis van de daadwerkelijk gerealiseerde churn schat het college in dat het marktaandeel van UPC aan het einde van de reguleringsperiode ongeveer [60-70%] zou kunnen zijn.

395. Derde uitgangspunt vormen de gegevens die het college heeft op basis van het onderzoek van Veldkamp over de overstapintentie van eindgebruikers. Paragraaf 7.3 beschrijft dat 95% van de analoge televisiekijkers tevreden is over het huidige abonnement en geen concrete overstapintentie heeft. Volgens Veldkamp is 95% van de huishoudens met alleen analoge televisie in het verzorgingsgebied van UPC tevreden over het huidige abonnement en heeft 78% geen interesse in andere vormen van televisiekijken. Momenteel heeft 7,4% van de huishoudens in het verzorgingsgebied van UPC plannen om over te stappen naar een andere aanbieder.<sup>214</sup> Het is aannemelijk (gelet op UPC's grote marktaandeel) dat dit vooral ten koste zal gaan van het marktaandeel van UPC en in mindere mate ten koste van het marktaandeel van andere partijen. Het college merkt op dat er op dit moment ook [VERTROUWELIJK] zodat de overstapintentie van 7,4% een overschatting is van de churn die UPC naar verwachting zal ondervinden. Wanneer echter alle overstapintentie aan eindgebruikers van UPC wordt toegerekend en UPC daardoor in de komende reguleringsperiode een churn van 7,4% per jaar zou ondervinden, dan daalt haar marktaandeel (ceteris paribus) van [70-80%] naar [50-60%] in het eerste kwartaal van 2012.

396. Het college acht het zoals gezegd niet aannemelijk dat de churn in de komende periode zo hoog zal zijn en is van mening dat een gemiddelde van de daadwerkelijk gerealiseerde churn en de overstapintentie die uit het Veldkamp onderzoek volgt, een betere indicator vormt voor het marktaandeel aan het einde van de reguleringsperiode. Dit betekent dat het marktaandeel van UPC aan het einde van de reguleringsperiode ongeveer [60-70%] zal zijn.

---

<sup>213</sup> Het college merkt op dat het marktaandeel van Digitenne in de genoemde onderzoeken van VKA en PWC onderschat wordt, gelet op 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 onderzoeken van VKA en PWC een aannemelijke prognose bevatten voor het marktaandeel van UPC aan het einde van de reguleringsperiode maar dat met name de verdeling van marktaandeel tussen DVB-T en DSL-IPTV anders zal zijn dan ingeschat door PWC en VKA.

<sup>214</sup> Veldkamp, *Inzicht in de vraagzijde van de televisie markt*, november 2008 (tabel 36). Hierbij merkt het college op dat de voorgenomen switchingsbereidheid van mensen in het algemeen groter is dan de daadwerkelijke overstap die uiteindelijk plaatsvindt. Dit wordt ook bevestigd door het significante verschil tussen de daadwerkelijk gerealiseerde churn in de afgelopen reguleringsperiode [VERTROUWELIJK]%. Het is dus aannemelijk dat 7,4% een overschatting is van de overstapbereidheid van eindgebruikers.

#### 7.2.4 Conclusie

397. Het college concludeert dat het marktaandeel (op basis van afzet) van UPC in haar verzorgingsgebied en het aandeel op basis van omzet en afzet beschouwd op nationaal niveau hoog zijn. Het college verwacht dat het marktaandeel op basis van afzet van UPC in haar verzorgingsgebied aan het einde van de reguleringsperiode weliswaar gedaald zal zijn, maar nog steeds hoog zal zijn (rond [60-70%]). Het hoge marktaandeel van UPC vormt een sterke indicatie dat UPC beschikt over AMM. Het college merkt op dat volgens de mededingingspraktijk een dalend marktaandeel goed samen kan gaan met dominantie.<sup>215</sup> Bij de beoordeling van de concurrentiekracht op basis van het marktaandeel is van belang dat er op dit moment en in de komende reguleringsperiode nog in belangrijke mate complementair gebruik zal worden gemaakt van verschillende omroeptransmissieplatforms in combinatie met het omroeptransmissieplatform van UPC. Het college zal hier in de volgende paragraaf nader op ingaan.

### 7.3 De controle over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur

398. 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.<sup>216</sup>

399. Bij het criterium dupliceerbaarheid beoordeelt het college in onderhavig besluit of de kabelinfrastructuur van UPC 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.

#### 7.3.1 Analoge doorgifte blijft voorlopig de dominante functionaliteit

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

401. 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 apparaatruaanbod 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

---

<sup>215</sup> Zie bijvoorbeeld Hof van Justitie, *United Brands*, 27/76, 14 februari 1978. Het college heeft het besluit op dit punt uitgebreid naar aanleiding van zienswijzen van marktpartijen (zie Nota van Bedenkingen, paragraaf 3.4).

<sup>216</sup> ERG (03) 09, randnummer 9.

eindgebruikers verder verlaagd. De tweede factor betreft de vraag naar diensten die via een digitaal platform te ontvangen zijn. 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 ook de aanbodkant het tempo van digitalisering. Hierbij gaat het om de vraag of er een ontwikkeling is in het dienstenaanbod waardoor eindgebruikers worden geduwd in de richting van het afnemen van digitale rtv-signalen.

#### *Apparatuuraanbod en -penetratie*

402. Wat betreft de eerste factor constateert het college dat er geen aanwijzingen zijn voor een versnelling van de afzet van digitale ontvangstapparatuur. Stratix constateert dat digitale ontvangers in toenemende mate in nieuwe televisietoestellen zijn geïntegreerd.<sup>217</sup> Hierdoor verdwijnt op termijn 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/FtH) worden aangeboden waarschijnlijk een aparte settopbox moeten blijven gebruiken. Overigens wijzen diverse respondenten (waaronder UPC, CAIW en Ziggo) 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.

403. De inbouw van digitale ontvangers in televisietoestellen kan op termijn aldus voor een aantal partijen een verlaging van de overstapdrempel voor eindgebruikers betekenen. Aan de andere kant kan het ook de overstapdrempel verhogen, omdat op dit moment triple tuners (digitale ontvangers geschikt voor kabel, satelliet en DVB-T) alleen worden geïntegreerd in de duurste televisietoestellen. Eindgebruikers die dus een televisietoestel met één digitale ontvanger hebben zullen bij overstap dan een aparte settopbox moeten aanschaffen terwijl zij reeds op het moment van aanschaf van hun televisietoestel, geïnvesteerd hebben in digitale ontvangstapparatuur. Bij de inbouw van digitale ontvangers 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 ziet 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.<sup>218</sup> Dit betekent dat de introductie van televisietoestellen met ingebouwde decoder ook zeer geleidelijk zal gaan.

404. 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 bijna vier miljoen televisietoestellen in gebruik zijn waarvoor geen digitale ontvanger aanwezig is. In het voorzichtige groeiscenario van Stratix ligt het

---

<sup>217</sup> 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.

<sup>218</sup> Heliview, *ICT Consumer Monitor Q4 2007*, maart 2008.

aantal televisietoestellen zonder aanwezige digitale ontvanger aan het eind van de reguleringsperiode op zes miljoen.<sup>219</sup> Stratix merkt hierbij op dat de integratie van digitale ontvangers in televisietoestellen geen oplossing biedt voor digitalisering als aanbieders zoals UPC hun eigen (proprietary) interactieve decoders gebruiken en niet daarbij een belangrijk deel van hun digitale rtv-signalen ongecodeerd aan eindgebruikers leveren. Het college acht op grond van het bovenstaande de inschattingen van VKA en PWC dat nog ten minste 3 miljoen huishoudens gebruik zullen maken van de levering van analoge rtv-signalen aannemelijk.

405. Op grond van bovenstaande ziet het college geen aanwijzingen van ontwikkelingen in het apparaatruaanbod die zullen leiden tot een versnelling in de penetratie van digitale ontvangers. De scenario's van Stratix bieden een belangrijke aanwijzing dat aan het einde van de reguleringsperiode nog een significante groep eindgebruikers gebruikmaakt van de levering van analoge rtv-signalen.

#### *Vraag naar diensten*

406. Met betrekking tot de tweede factor is van belang dat er een zekere inertie bij eindgebruikers aan de vraagkant bestaat. De transitie naar volledig digitaal televisiekijken gaat langzaam doordat veel huishoudens alleen analoog televisiekijken en daarnaast huishoudens met digitale televisie ook deels gebruik blijven maken van analoge televisie. Het college licht dit hieronder nader toe.

407. Veel huishoudens kijken alleen analoge televisie. In het tweede kwartaal van 2008 beschikken ongeveer 3,9 miljoen huishoudens over een abonnement op analoge kabeltelevisie. Dit betekent dat 55% van het totaal aantal huishoudens alleen analoog televisiekijkt. 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.<sup>220</sup> De passieve aard van eindgebruikers blijkt ook uit het Veldkamp onderzoek waarin 95% van de huishoudens die nu enkel analoge televisie afnemen, aangaf geen intentie te hebben over te stappen op een andere aanbieder of digitale televisie terwijl 83% van die groep wel op de hoogte is van het bestaan en de mogelijkheden van digitale televisie. VKA en PWC schatten ieder in dat het aantal analoge aansluitingen aan het einde van de reguleringsperiode nog ongeveer 3 miljoen zal zijn (39% van de huishoudens).<sup>221</sup>

408. Een groot deel van de analoge televisiekijkers heeft geen intentie om over te stappen op digitale televisie. Zo blijkt uit onderzoek door Veldkamp dat 3,6 miljoen huishoudens met analoge televisie géén intentie heeft om op korte termijn over te stappen naar digitaal. Onderzoek door Heliview geeft aan 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). Uit het Veldkamp onderzoek blijkt dat het bewustzijn van digitale televisie inmiddels vrij groot is, 83% van de groep eindgebruikers zonder plannen om gebruik te maken van digitale televisie

<sup>219</sup> Volgens inschatting Stratix ligt het aantal televisietoestellen dat nog gebruikmaakt van analoge rtv-signalen eind 2011 op 3,7 miljoen in het agressieve groeiscenario en op 6,0 in het voorzichtige groeiscenario.

<sup>220</sup> Heliview, *ICT Consumer Monitor Q4 2007*. Ruim 70% van de huishoudens die nog geen gebruikmaken 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.

<sup>221</sup> VKA, *Marktontwikkelingen 2008-2011, Ontwikkelingen van en scenario's voor de consumentenmarkt voor telefonie, omroep en breedbandinternettoegang; addendum*, juni 2008.



is daarmee wel bekend. De groep huishoudens die wel aanschafplannen heeft, neemt af van 18% begin 2007 naar 14% eind 2007 (Heliview) tot ongeveer 5% in oktober 2008 (Veldkamp). Er bestaat dus een significante groep inerte eindgebruikers. Het belang van analoge rtv-signalen wordt eveneens geïllustreerd door het feit dat bij de aanleg van glasvezelnetwerken nu glasvezels specifiek ten behoeve van analoge rtv-signalen worden aangelegd. Zo is in Nuenen bijvoorbeeld gekozen om het rtv-signaal bij de aansluiting weer om te zetten naar een analoog signaal, zodat eindgebruikers geen randapparatuur (lees: settopbox) nodig hebben om televisie te kijken.<sup>222</sup>

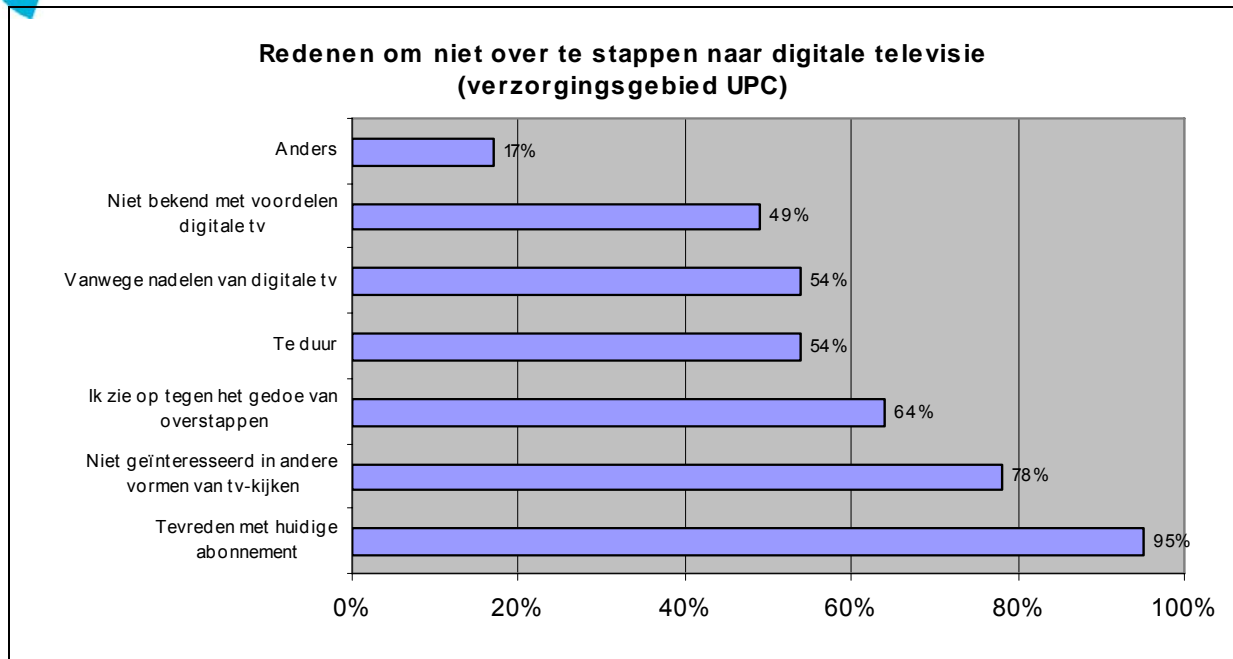
409. Uit onderzoeken blijkt dat eindgebruikers nog niet of zeer beperkt overstappen naar digitale televisie omdat ze tevreden zijn met hun huidige abonnement. Zo is volgens Veldkamp 95% van de abonnees met uitsluitend analoge rtv-signalen in het verzorgingsgebied van UPC in 2008 tevreden over het huidige abonnement en heeft 78% geen interesse in andere vormen van televisiekijken. Ook ziet tweederde van de huishouders op tegen het gedoe van overstappen naar digitale televisie (zie Figuur 11). Volgens onderzoek van TNS/NIPO is 81% van de analoge televisiekijkers in 2007 tevreden met het aanwezige televisiezenderaanbod.<sup>223</sup> Ook Synovate noemt tevredenheid als meest genoemde reden om analoge televisie te blijven kijken. Tot slot benadrukt Booz Allen Hamilton dat de branche digitale diensten proactief moet aanbieden vanwege de passieve aard van de consumentenvraag, dat wil zeggen met weinig belemmeringen voor consumenten en met actieve promotie.<sup>224</sup>

---

<sup>222</sup> PWC, *Digitale infrastructuur voor distributie van omroepdiensten; een rondgang langs de netwerken*, 2007.

<sup>223</sup> TNS/NIPO, *Zendervoorkeuren*, 24 mei 2007.

<sup>224</sup> Booz Allen Hamilton, *De toekomstige rol van kabel bij de realisatie van het Digitale Huis in Europa*, in opdracht van LibertyGlobal, 2006, blz. 9.



**Figuur 11: Redenen om niet over te stappen naar digitale televisie (Veldkamp, 2008).**

410. Ook een significant deel van huishoudens met digitale televisie maakt nog gebruik van de levering van analoge rtv-signalen. Volgens onderzoek van Veldkamp betreft dit ruim 1,3 miljoen van de 3,1 miljoen huishoudens met digitale televisie in Nederland. Hetzelfde onderzoek meldt ook dat 78% van de huishoudens met meerdere televisietoestellen analoge kabeltelevisie kijkt op het tweede toestel. Ook Stichting Kijkonderzoek SKO wijst er op dat bezitters van een digitaal abonnement tevens analoog blijven kijken.<sup>225</sup> 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 UPC. 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.<sup>226</sup>

411. De omvang van de groep huishoudens zonder concrete plannen om digitale rtv-signalen af te nemen 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 gebruikmaakt van de levering van analoge rtv-signalen tegenover de groep van eindgebruikers die enkel nog gebruikmaakt 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. 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.

<sup>225</sup> Stichting Kijkonderzoek SKO, persbericht, 30 juli 2008.

<sup>226</sup> Stratix, *Analoge Radio en TV*, juli 2008.

*Aanbodkant*

412. Wat betreft het dienstenaanbod ziet het college geen stimulans in de richting van digitale doorgifte. Hierbij is van belang dat UPC nog geen plannen heeft om het pakket analoge rtv-signalen significant in omvang te verkleinen, waarmee eindgebruikers mogelijk gepusht zouden kunnen worden richting digitale levering van rtv-signalen. Ook de ontwikkeling naar een bundelmarkt geeft geen stimulans in de richting van digitale doorgifte, gelet op het feit dat UPC ook bij eindgebruikers van analoge televisie korting geeft op de bundel van vaste telefonie en breedbandinternettoegang.

413. Deze factor levert derhalve geen aanwijzingen die er op duiden dat een transitie naar digitale levering van rtv-signalen zal versnellen.

**7.3.2 Conclusie**

414. Het college concludeert dat een significante groep eindgebruikers in de komende reguleringsperiode gebruik zal maken van de levering van analoge rtv-signalen. Deze conclusie is in lijn met de bevinding van PWC dat analoge doorgifte de komende jaren nog een belangrijke rol blijft spelen. PWC concludeert verder dat de kabel in dit licht een voordeel heeft omdat het zowel analoge als digitale signalen naar eindgebruikers kan sturen.<sup>227</sup> Het college onderkent dit ook. Een geleidelijke digitalisering waarbij analoge levering van rtv-signalen ook nog van belang blijft biedt partijen die beiden typen rtv-signalen kunnen bieden een concurrentievoordeel. Het college ziet dit voordeel ook bevestigd in haar monitorcijfers. De gezamenlijke kabelexploitanten hebben in de periode Q2 2006 tot en met Q2 2008 923.000 digitale abonnees erbij gekregen, terwijl de andere digitale platforms er in dezelfde periode [VERTROUWELIJK] abonnees bij hebben gekregen. Het college wijst er op dat de integratie van digitale ontvangers in televisietoestellen weliswaar digitalisering bevordert, maar ook de overstapdrempels tussen de verschillende infrastructuren kan verhogen. Dit omdat, zoals Stratix ook opmerkt, op dit moment nog veelal een DVB-T ontvanger of een DVB-C ontvanger wordt geïntegreerd, maar triple tuners (geschikt voor DVB-T, DVB-C en DVB-S) alleen in 'high-end' toestellen wordt geïntegreerd. Dit betekent dat een eindgebruiker die een geïntegreerde DVB-T ontvanger heeft, maar wil overstappen op digitale kabel alsnog een aparte (DVB-C) settop box moet aanschaffen. Voor IPTV geldt dat er überhaupt nog geen geïntegreerde ontvangers zijn.

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

**7.3.3 Dupliceren van analoge functionaliteit is moeilijk**

416. In het vervolg van deze paragraaf beschrijft het college de mogelijkheden om de analoge functionaliteit te dupliceren via een tweede kabelinfrastructuur of via andere omroeptransmissieplatforms. Het college zal concluderen dat het dupliceren van een netwerk met dezelfde (analoge) functionaliteit als de kabelnetwerken in de reguleringsperiode economisch niet haalbaar is.

417. Duplicatie van de analoge functionaliteit door aanleg van een tweede kabelinfrastructuur is economisch niet haalbaar in de komende reguleringsperiode. Als gevolg van substantiële

---

<sup>227</sup> PWC, *Digitale infrastructuren voor distributie van omroepdiensten; een rondgang langs netwerken*, 2007.

schaalvoordelen is het kabelnetwerk van UPC niet eenvoudig economisch rendabel te dupliceren in zijn gehele geografische reikwijdte. De voor volledige duplicatie noodzakelijke investeringen zijn omvangrijk en de aanleg van een dergelijk netwerk is 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.<sup>228</sup>

418. Via glasvezelnetwerken kan in principe de analoge functionaliteit van het kabelnetwerk van UPC gedupliceerd worden. Tot op heden is dat niet bij alle aangelegde glasvezelnetwerken gebeurd, maar bij nieuw te realiseren glasvezelnetwerken wordt in het algemeen specifiek ten behoeve van de levering van analoge rtv-signalen een aparte glasvezel meegelegd. KPN is door de voorgenomen gemeenschappelijke onderneming met Reggefiber een belangrijke speler bij de uitrol van glasvezel. De uitbreiding van FttH gaat echter vanwege beperkingen aan de graafcapaciteit zeer langzaam en vraagt zeer hoge investeringen. KPN zegt hierover in haar persbericht naar aanleiding van de publicatie van de beleidsregels tariefregulering ontbundelde glastoegang van 25 november 2008 het volgende.

*“KPN en Reggefiber hebben van OPTA en NMa voorlopig voldoende duidelijkheid gekregen over de regulering van toegang tot glasvezelnetwerken op basis van Fiber-to-the-Home (FttH). In verband hiermee hebben Reggefiber en KPN een voorstel met toegangstarieven ingediend bij de NMa om goedkeuring te verkrijgen voor een joint venture die als doel heeft deze glasvezelnetwerken aan te leggen.*

*Dit betekent dat KPN doorgaat met een reeds begin 2008 aangekondigd investeringsprogramma voor aanleg van FttH-glasvezelnetwerken. Van een grootschalige aanleg van FttH-netwerken in Nederland is echter nog altijd geen sprake. Plannen voor de toekomst zullen KPN en Reggefiber per tijdstip en per locatie toetsen aan de vraag of nieuwe investeringen commercieel en met het oog op regulering verantwoord zijn. KPN gaat door met de huidige pilots in vijf Nederlandse steden, de commerciële evaluatie hiervan volgt in de eerste helft van 2009.”*

419. De dekking van FttH zal naar verwachting aan het einde van de 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.

420. Duplicatie van de analoge functionaliteit via de andere (bestaande) omroeptransmissieplatforms is economisch of technisch niet haalbaar. Het omroeptransmissieplatform van UPC is voor de levering van analoge rtv-signalen niet vergelijkbaar met de meeste andere omroeptransmissieplatforms. Alleen KPN kan wat betreft prijs en functionele mogelijkheden een enigszins vergelijkbaar aanbod doen door de combinatie van DVB-T en DSL-IPTV. Bij zo'n combinatie nemen eindgebruikers in één abonnement zowel DVB-T als DSL-IPTV af. Individueel hebben DVB-T en DSL-IPTV beperkingen ten opzichte van analoge kabel. Zo heeft DSL-IPTV als beperking dat het is aangelegd met het oog op

---

<sup>228</sup> Booz Allen Hamilton, *De toekomstige rol van kabel bij de realisatie van het Digitale Huis in Europa*, in opdracht van LibertyGlobal, 2006, blz. 20.

telefonie (point-to-point) en niet voor de distributie van rtv-signalen (point-to-multipoint). Door deze verschillen in netwerkstructuur heeft KPN een nadeel bij het uitbouwen van DSL-IPTV tot een volwaardig rtv-product. In paragraaf 6.2.6 beschrijft het college belangrijke functionele verschillen tussen DVB-T en het omroeptransmissieplatform van UPC. Door de combinatie van DVB-T en DSL-IPTV is KPN evenwel in staat een aantal functionele verschillen te overbruggen. Met behulp van intensieve marketingcampagnes kan KPN een tamelijk vergelijkbare propositie aanbieden voor zowel de levering van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform als een triple play aanbod.<sup>229</sup> Ook qua prijsstelling is KPN vergelijkbaar, gelet op het feit dat de abonnementskosten van Digitenne (DVB-T) ook bij meerdere televisies lager liggen, dan de abonnementskosten bij UPC.<sup>230</sup> Verder is het college van oordeel dat de beperkingen in dekking door KPN dermate gering zijn dat deze niet in belangrijke mate afdoen aan de mogelijkheden voor KPN om een vergelijkbaar aanbod te doen.<sup>231</sup>

421. Een groot nadeel bij een propositie met de combinatie van DVB-T en DSL-IPTV is evenwel dat de eindgebruiker dan twee omroeptransmissieplatforms moet aansluiten, met de bijbehorende decoders. Uit onderzoeken blijkt dat consumenten het aansluiten van decoders een belangrijke overstapdrempel vinden (zie paragraaf 6.2.6). Vanwege dit belangrijke nadeel acht het college de combinatie van DVB-T en DSL-IPTV geen volledig substituut voor het rtv-aanbod via het kabelnetwerk van UPC.<sup>232</sup> Zoals hierboven in randnummer 418 aangegeven zal KPN een belangrijke rol spelen bij de aanleg van FttH netwerken en zal KPN op die wijze mogelijk op lange termijn de analoge functionaliteit en daarmee het productaanbod van UPC, volledig kunnen dupliceren.

422. CanalDigitaal en Tele2 kunnen de analoge functionaliteit niet repliceren via respectievelijk satelliet en DSL. Door de beperkingen van hun omroeptransmissieplatform kunnen deze partijen daarom niet volwaardig met UPC concurreren.

#### 7.3.4 Conclusie

423. Door de mogelijkheid om via het omroeptransmissieplatform van UPC zowel analoge rtv-signalen als digitale rtv-signalen te kunnen leveren, heeft UPC een concurrentievoordeel. Analoge doorgifte blijft voorlopig de dominante functionaliteit, die bovendien moeilijk te dupliceren is. Alleen KPN kan in functioneel opzicht een enigszins vergelijkbaar aanbod leveren als UPC, maar het college acht ook KPN desondanks geen volwaardige concurrent voor het productaanbod van UPC. Hierdoor heeft UPC de mogelijkheid om haar huidige omvangrijke aantal eindgebruikers vrij eenvoudig te leiden naar de levering van digitale rtv-signalen.

424. Op grond van bovenstaande concludeert het college dat UPC beschikt over concurrentievoordelen als gevolg van een moeilijk te dupliceren infrastructuur en een relatief inerte eindgebruiker.

---

<sup>229</sup> KPN heeft aangegeven dat het marketingbudget voor Digitenne in 2009 [VERTROUWELIJK].

<sup>230</sup> KPN geeft aan dat [VERTROUWELIJK].

<sup>231</sup> Weliswaar is KPN landelijk actief, maar door beperkingen voor gebruik van 'in house' antennes (DVB-T) en beperkingen in het aansluitnetwerk van KPN (DSL-IPTV) is het dekkingsgebied van KPN toch beperkt tot ca. 75% van Nederland.

<sup>232</sup> Het college heeft het besluit op dit punt aangepast naar aanleiding van zienswijzen van marktpartijen (zie Nota van Bevindingen, paragraaf 3.6).

## 7.4 Overstapdrempels

425. Overstapdrempels voor eindgebruikers bemoeilijken alternatieve infrastructures om meer diensten af te zetten. Kleinere, startende aanbieders (hier: alle concurrenten van UPC) hebben een nadeel ten opzichte van de gevestigde aanbieder(s) (hier: UPC), omdat zij met hun prijszetting of kwaliteit ook de overstapdrempels van afnemers van de gevestigde aanbieder dienen te overwinnen.

426. In randnummer 317 tot en met 322 geeft het college aan waarom overstapdrempels in het voordeel werken van UPC, zelfs voor eindgebruikers die willen overstappen van analoge naar digitale rtv-pakketten. Verdere digitalisering zou de overstapdrempels kunnen vergroten. Immers, wanneer een eindgebruiker heeft geïnvesteerd in een settopbox of een televisietoestel met een geïntegreerde digitale ontvanger, moet hij deze investering bij een overstap afschrijven en opnieuw investeren in een ontvanger. Enkel met de integratie in televisietoestellen van digitale ontvangers die geschikt zijn voor alle typen omroeptransmissieplatforms, verdwijnen overstapdrempels tussen de omroeptransmissieplatform. Daarnaast ontstaat er een overstapdrempel door de trend naar triple play. Immers, eindgebruikers die niet een dienst, maar drie diensten afnemen bij een aanbieder moeten de overstapdrempels voor de afzonderlijke diensten overwinnen. Door hun sterke positie op de afzet van triple play bundels betekent dit een voordeel voor de kabelexploitanten. Uit de zienswijzen van Ziggo en UPC blijkt [VERTROUWELIJK].

### Conclusie

427. Het college concludeert dat UPC beschikt over concurrentievoordelen als gevolg van overstapdrempels.

## 7.5 Het ontbreken van kopersmacht die een tegenwicht kan vormen

428. Inkoopmacht kan worden gedefinieerd als de mogelijkheid van eindgebruikers om een prijsverlaging, ten opzichte van een competitieve inkoopprijs, bij de leveranciers af te dwingen. 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 aanbieders van rtv-signalen en kan er, afhankelijk van de situatie, toe leiden dat geen sprake is van AMM.<sup>233</sup>

429. 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.

430. Op de retailmarkt is geen sprake van kopersmacht van de eindgebruikers. Gezien het grote aantal eindgebruikers in het verzorgingsgebied van UPC, ruim 2,5 miljoen huishoudens (gebaseerd op

---

<sup>233</sup> Zie in dit verband bijv. de uitspraak van het CBB van 29 augustus 2006, LJN: AY7997 (MTA-uitspraak).

het gegevens van Veldkamp<sup>234</sup>) kan een individueel huishouden of een groep huishoudens geen of slechts beperkt disciplinerend werken op de prijsstelling van de rtv-pakketten die UPC 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 UPC in het grootste deel van zijn verzorgingsgebied heeft doorgevoerd.

### Conclusie

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

## 7.6 Schaalvoordelen

432. 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.<sup>235</sup> Hiervan is sprake bij de levering van rtv-signalen. De grootste (vaste) kostenpost voor de levering van rtv-signalen betreft namelijk de aanleg van een omroeptransmissieplatform, terwijl het weinig extra kosten met zich brengt om rtv-signalen te leveren aan een additionele abonnee. Schaalvoordelen kunnen een toetredingsdrempel en een voordeel ten opzichte van bestaande concurrenten vormen.

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

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

435. Het omvangrijke klantenbestand leidt door het tweezijdig karakter van de omroepmarkt tot nog een schaalvoordeel. Een omroeptransmissieplatform dat een groot aantal eindgebruikers bereikt vertegenwoordigt een hogere waarde voor de aanbieders van rtv-signalen en programma-aanbieders. Deze zijn bereid meer te betalen om via het omroeptransmissieplatform van UPC doorgegeven te worden. De kosten die UPC daarom heeft voor het inkopen van (interessante) omroepinhoud zijn lager dan die van haar concurrenten, ook ten opzichte van de concurrenten die op landelijk niveau

---

<sup>234</sup> Veldkamp, *Inzicht in de vraagzijde van de televisiemarkt*, november 2008.

<sup>235</sup> ERG (03) 09, randnummer 14.

concurreren. In feite zijn dit schaalvoordelen op wholesaleniveau die doorwerken op de onderliggende retail omroepmarkt.

### Conclusie

436. Op grond van bovenstaande concludeert het college dat schaalvoordelen de marktpositie van UPC op de retail omroepmarkt versterken.

## 7.7 Breedtevoordelen

437. 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.<sup>236</sup>

438. Het college constateert dat zowel UPC, KPN en Tele2 als de verschillende aanbieders van rtv-signalen die actief zijn op glasvezelnetwerken kunnen profiteren van breedtevoordelen. Al deze spelers bieden namelijk verschillende diensten aan via hun (vaste) infrastructuur die ze tevens gebruiken als omroeptransmissieplatform, waaronder de levering van rtv-signalen, vaste telefonie en breedbandinternettoegang. KPN kan daarnaast de frequenties voor digitale ether ook benutten voor het aanbieden van mobiele televisie (DVB-H). 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 UPC, 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. Alleen CanaalDigitaal beschikt niet over deze mogelijkheid om verschillende diensten aan te bieden via haar omroeptransmissieplatform en profiteert derhalve niet van deze breedtevoordelen.

439. KPN profiteert van aanvullende breedtevoordelen die UPC, Tele2, CanalDigitaal en de aanbieders van rtv-signalen via glasvezelnetwerken niet hebben. Ook UPC is van mening dat KPN grotere mogelijkheden heeft tot kruissubsidiëring dan kabelbedrijven. 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 UPC en Tele2.<sup>237</sup> 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.<sup>238</sup>

---

<sup>236</sup> ERG (03) 09, randnummer 15.

<sup>237</sup> Evenals schaalvoordelen doen breedtevoordelen zich – behalve op netwerkniveau – ook voor direct op het vlak van de retailactiviteiten.

<sup>238</sup> KPN levert naast diensten over haar vaste netwerk ook mobiele diensten, waaronder telefonie.



## Conclusie

440. Op grond van bovenstaande concludeert het college dat UPC geen grotere breedtevoordelen heeft dan KPN en Tele2. Breedtevoordelen versterken de positie van UPC wel ten opzichte van CanalDigitaal.

### 7.8 Product-/dienstendiversificatie

441. 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.<sup>239</sup> 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.

442. 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.

443. Er kunnen drie soorten voordelen van diversificatie worden onderscheiden. Ten eerste is het een voordeel als een aanbieder een breder assortiment van vergelijkbare diensten heeft (assortimentsvoordeel). Ten tweede 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 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.

#### 7.8.1 Assortimentsvoordeel

444. Assortimentsvoordeel ontstaat wanneer een aanbieder meerdere varianten van een dienst in zijn assortiment heeft. Uit afnemersonderzoek van Heliview blijkt 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.<sup>240</sup> UPC heeft ten opzichte van haar concurrenten het meest brede productaanbod, doordat UPC zowel analoge rtv-signalen als digitale rtv-signalen kan leveren en een enorme diversiteit aan digitale rtv-diensten aanbiedt. Daarbij komt dat door het tweezijdige karakter van de markt UPC vanwege het omvangrijke klantenbestand tevens een sterke positie heeft op de markt voor omroepinhoud.

445. Het college concludeert dat UPC beschikt over assortimentsvoordelen op de retail omroepmarkt omdat zij zowel analoge als digitale rtv-signalen kan leveren en omdat UPC een grote diversiteit aan digitale rtv-signalen levert.

---

<sup>239</sup> ERG (03) 09, randnummer 13.

<sup>240</sup> Heliview, *Rapportage markttrend DTV Q4 2007*, Themazenders.

### 7.8.2 Vraagbundeling

446. Vraagbundeling ontstaat indien eindgebruikers de behoefte hebben om verwante diensten bij één aanbieder te kopen.<sup>241</sup> Zo nemen eindgebruikers in toenemende mate een gebundeld aanbod af van rtv-signalen, vaste telefonie en breedbandinternettoegang (triple play, zie ook paragraaf 6.2.7).

447. De sterke positie van UPC op de retail omroepmarkt heeft ook invloed op de positie van UPC in de verkoop van triple play pakketten. Zo profiteert UPC bij haar aanbod van triple play pakketten van het feit dat ze een breder rtv-assortiment kan aanbieden dan haar concurrenten. Tele2, KPN en de verschillende aanbieders van rtv-signalen via glasvezelnetwerken kunnen een triple play aanbod aanbieden (eventueel ook met mobiele televisie), maar kunnen door hun beperkte omvang moeilijk voldoende content krijgen om een met UPC vergelijkbaar breed productaanbod op het gebied van additionele pakketten aan rtv-signalen neer te zetten. Daarnaast profiteert UPC van het feit dat veruit de meeste eindgebruikers in haar verzorgingsgebied zijn aangesloten op haar kabelnetwerk, in combinatie met de drempels die eindgebruikers ervaren wanneer ze willen overstappen naar een ander omroeptransmissieplatform.

448. Op grond van monitorcijfers krijgt het college de stellige indruk dat eindgebruikers de keuze van een aanbieder voor triple play vooral bepalen aan de hand van de aanbieder van rtv-signalen. De kabelbedrijven bedienen in het tweede kwartaal van 2008 namelijk [80-90%] van de triple play eindgebruikers, terwijl KPN [10-20%] bedient en Tele2 [0-5%].<sup>242</sup> Deze cijfers zijn nagenoeg stabiel sinds medio 2006, [VERTROUWELIJK]. Op grond hiervan constateert het college dat KPN en Tele2 bij het aanbieden van triple play pakketten geen voordeel weten te behalen uit hun (sterke) positie op de markten voor breedbandinternettoegang en vaste telefonie markten. Verder 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 UPC houden. CanalDigitaal ten slotte biedt geen bundel aan met vaste telefonie en breedbandinternettoegang.

449. Het college concludeert derhalve dat UPC ten opzichte van CanalDigitaal over voordelen beschikt als gevolg van een toenemende vraag naar een bundel van rtv-signalen, vaste telefonie en breedbandinternettoegang. Daarnaast hebben de beperkingen die KPN en Tele2 ondervinden bij het aanbieden van een televisieaanbod ook impact op de mogelijkheden van deze partijen om een triple play bundel aan te bieden.

### 7.8.3 Aanbodbundeling

450. 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.

---

<sup>241</sup> Het college heeft het besluit op dit punt verduidelijkt naar aanleiding van zienswijzen van marktpartijen (zie Nota van bevindingen, Dominantieanalyse retail omroepmarkt – paragraaf 3.5).

<sup>242</sup> SMM, berekeningen op nationaal niveau op basis van afzet. Uit deze monitorcijfers blijkt bovendien dat KPN haar sterke positie op de breedband en telefoniemarkt niet heeft weten te verzilveren op triple play en daarmee op de omroepmarkt; de marktaandelen zijn sinds medio 2006 nagenoeg gelijk gebleven.

451. Zoals eerder gezegd kunnen zowel KPN, Tele2 als UPC een triple play aanbod doen, maar kent Tele2 binnen haar triple play aanbod beperkingen. KPN kan deze beperkingen grotendeels overwinnen door een gecombineerd aanbod via DVB-T 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.

#### 7.8.4 Conclusie

452. Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat UPC ten opzichte van haar concurrenten met name beschikt over voordelen op het gebied van vraagbundeling en een assortimentsvoordeel. Product/dienstendiversificatie versterkt de marktpositie van UPC in de retail omroepmarkt.

### 7.9 Een sterk ontwikkeld distributie- en verkoopnetwerk

453. 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.

454. UPC, KPN en in mindere mate Tele2 profiteren van een groot klantenbestand.<sup>243</sup> Kabelbedrijven hebben een uitgebreid klantenbestand: tussen de 95 en 100% van alle huizen heeft een kabelaansluiting. Nieuwe huizen krijgen bovendien vaak standaard een kabelaansluiting. Het uitgebreide klantenbestand brengt als voordeel met zich mee dat UPC haar (omvangrijke) klantenbestand gebruikt voor de invoering van nieuwe diensten (upselling).<sup>244</sup> 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 UPC beschikt over marketinginformatie over haar klanten. Verder biedt het uitgebreide klantenbestand ook een belangrijk voordeel op de wholesale omroepmarkt. Het college zal hierop terugkomen in hoofdstuk 9. UPC wijst er op dat zij geen voordelen heeft ten opzichte van de aanbieders van rtv-signalen met een grotere dekking, omdat die het voordeel hebben van landelijke marketing. Ook wanneer het college die overweging meeneemt is het klantenbestand van CanalDigitaal relatief klein, waardoor ze niet profiteert van een sterk ontwikkeld distributie- en verkoopnetwerk. KPN profiteert in vergelijkbare mate als UPC van een omvangrijk klantenbestand, als gevolg van haar grote rol in andere communicatiemarkten. Voor Tele2 geldt dit in mindere mate.

---

<sup>243</sup> Het college heeft het besluit op dit punt veranderd naar aanleiding van zienswijzen van marktpartijen (zie Nota van bevindingen, Dominantieanalyse retail omroepmarkt – paragraaf 3.10).

<sup>244</sup> Booz Allen Hamilton, *De toekomstige rol van kabel bij de realisatie van het Digitale Huis in Europa*, in opdracht van LibertyGlobal, 2006, blz. 20.

455. Daarnaast profiteert UPC van een grote naamsbekendheid in haar verzorgingsgebied. UPC wordt in 2007 en 2008 door geïnterviewden het vaakst spontaan genoemd als aanbieder van (digitale) televisie; meer dan andere kabelbedrijven en exploitanten van alternatieve omroepdistributiekanaalen.<sup>245</sup> KPN is de concurrent met de grootste naamsbekendheid, de naamsbekendheid van CanalDigitaal en Tele2 is erg klein. Qua imago (prijspceptie, beeldkwaliteit, helpdesk en klantgerichtheid) onderscheiden UPC en haar concurrenten zich nauwelijks van elkaar.

456. Op grond van bovenstaande concludeert het college dat het sterk ontwikkelde distributie- en verkoopnetwerk de marktpositie van UPC op de retail omroepmarkt versterkt. Ten opzichte van alle concurrenten profiteert UPC van haar grote naamsbekendheid op de retail omroepmarkt. Ten opzichte van CanalDigitaal (en in mindere mate Tele2) profiteert UPC van een omvangrijk klantenbestand.

### 7.10 Verticale integratie

457. Een aanbieder is verticaal geïntegreerd als deze actief is in meerdere opeenvolgende stadia van de productie/distributieketen. Verticale integratie kan de marktmacht van een 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.

458. Veel marktpartijen in de omroepmarkt zijn verticaal geïntegreerd. UPC is verticaal geïntegreerd als exploitant van een omroeptransmissieplatform en aanbieder van rtv-signalen. Daarnaast is UPC ook nog verticaal geïntegreerd met Chellomedia die premium televisiepakketten aanbiedt voor de Nederlandse markt en ook de betaalpakketten 'Film1' en 'Sport1' die via andere kabelbedrijven en CanalDigitaal worden gedistribueerd. KPN en Tele2 zijn ook verticaal geïntegreerd als exploitant van een (of twee) omroeptransmissieplatforms en aanbieder van rtv-signalen. 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.<sup>246</sup>

459. De relatie met Chellomedia zou mogelijk de marktpositie van UPC kunnen versterken wanneer Chellomedia zou beschikken over exclusieve content die een significante groep eindgebruikers zou willen ontvangen. Volgens onderzoek van Heliview zijn kijkers van (digitale) televisie geïnteresseerd in themazenders met film en sport als extra zender.<sup>247</sup> De daadwerkelijke afname van deze additionele pakketten van rtv-signalen is thans nog beperkt. Daarnaast zijn Film1 en Sport1 ook beschikbaar via

---

<sup>245</sup> Veldkamp, *Inzicht in de vraagzijde van de televisiemarkt*, november 2008 en Heliview, *ICT Consumer Monitor, Markttrends (Digitale) televisie* januari 2008.

<sup>246</sup> Lijbrandt Telecom is een dochterbedrijf van Reggefiber met glasvezelnetwerken in onder meer Hillegom en Lisse.

<sup>247</sup> Heliview *ICT Consumer Monitor, Markttrends (Digitale) televisie* januari 2008

satelliet en waren Film1 en Sport1 tot april 2006 ook beschikbaar via Digitenne.<sup>248</sup> Ook is het door de mogelijkheid van andere omroeptransmissieplatforms om (andere) sport- en filmprogramma's aan te bieden (zoals Eredivisie Voetbal) niet waarschijnlijk dat dit effect in de komende reguleringsperiode groot is. Ook de NMa concludeert dat de mogelijkheid tot exclusieve content van UPC haar geen concurrentievoordeel oplevert.<sup>249</sup>

460. Op grond van bovenstaande concludeert het college dat verticale integratie de marktpositie van UPC op de retailmarkt niet versterkt. Andere concurrenten zijn veelal ook verticaal geïntegreerd en verticale integratie met partijen op de markt voor omroepinhoud heeft niet geleid tot het verkrijgen van exclusieve content die UPC een concurrentievoordeel biedt.

### 7.11 Potentiële concurrentie

461. 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.<sup>250</sup>

462. 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. 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 UPC.

463. 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 6.2.6 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.

464. 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 ongeveer 25%.<sup>251</sup> 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](http://www.uitzendinggemist.nl).<sup>252</sup> Ook videomateriaal op aanvraag is populair, zoals fragmenten op

---

<sup>248</sup> KPN heeft desgevraagd aangegeven dat dit vanwege de beperkte capaciteit was en niet omdat Chellomedia weigerde Film1/Sport1 ter beschikking te stellen.

<sup>249</sup> NMa, concentratie UPC- Canal+, 4490 / 155, 28 juni 2005.

<sup>250</sup> Richtsnoeren, randnummer 38.

<sup>251</sup> Stichting KijkOnderzoek (persbericht 10/2008, 4 juli 2008) spreekt over 26% en Veldkamp (Inzicht in de vraagzijde van de televisiemarkt, november 2008) spreekt over 25%.

<sup>252</sup> Stichting KijkOnderzoek, persbericht 10/2008, 4 juli 2008.

[www.youtube.com](http://www.youtube.com) en in toenemende mate ook video on demand portals voor films. Volgens onderzoek van Tele2 groeit de tijd die consumenten besteden aan het rondkijken naar onder andere videofragmenten op internet.<sup>253</sup>

465. Ondanks deze ontwikkelingen is het weinig aannemelijk dat er in de komende reguleringsperiode substitutie zal plaatsvinden van de omroeptransmissieplatforms die onderdeel vormen van de relevante markt naar internettelevisie. Het gebruik van internettelevisie via de PC is immers nog incidenteel.<sup>254</sup> De kenmerken van internettelevisie zijn bovendien 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.<sup>255</sup> 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). 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 substituut voor de levering van rtv-signalen op een televisietoestel.

466. 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.

467. Op het gebied van DSL-IPTV is het mogelijk dat een bestaande breedbandaanbieder, zoals Online, of een nieuwe breedbandaanbieder met controle over DSL-apparatuur en een omroeptransmissieplatform tot de markt zou kunnen toetreden. Het college is evenwel niet bekend met concrete voornemens hiertoe. In 2006 kondigde Online (toen nog Orange) aan DSL-IPTV te gaan aanbieden, maar dit werd in 2007 voor onbepaalde tijd uitgesteld. Tijdens de hoorzitting gaf Online aan de mogelijkheden voor introductie van een TV-aanbod via IPTV, wholesale toegang via DSL of toegang tot de kabel in 2009 te bestuderen. Online gaf daarbij aan dat er op dit moment geen goed alternatief is om tot de omroepmarkt toe te treden. Naast een mogelijke verplichting voor wederverkoop van het analoge pakket op de kabel zijn er volgens Online geen beschikbare wholesale alternatieven op de markt aanwezig.

468. Eventuele nieuwe toetreders hebben als nadeel ten opzichte van UPC dat ze met hun prijsstelling of kwaliteit ook de overstapdrempels dienen goed te maken van eindgebruikers van het omroeptransmissieplatform (zie randnummer 317 tot en met 322 en paragraaf 6.2.6). Het college wijst

---

<sup>253</sup> [http://www.tele2.nl/shop/tele2/news\\_pdf/2008/080616-Persbericht\\_Tele2\\_Onzin\\_is\\_zinvol.pdf](http://www.tele2.nl/shop/tele2/news_pdf/2008/080616-Persbericht_Tele2_Onzin_is_zinvol.pdf), 17 juni 2008.

<sup>254</sup> 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.

<sup>255</sup> Zie bijvoorbeeld 'IPTV versus Internet TV: a matter of co-existence', <http://www.ovum.com/go/content/c.69786/>.

er hierbij op dat de concurrentiedruk van Tele2 circa drie jaar na toetreding nog heel beperkt is, gelet op het aantal van [VERTROUWELIJK] abonnees medio 2008. In het licht van deze bevindingen acht het college het niet waarschijnlijk dat er in deze reguleringsperiode grote concurrentiedruk zal uitgaan van potentiële toetreders.

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

### 7.12 Grenzen aan expansie

470. Er kan een actievere 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.

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

472. Tegelijkertijd concurreert UPC met aanbieders van rtv-signalen die een landelijke dekking zouden kunnen realiseren of grotendeels landelijke dekking hebben. Hierdoor zou UPC 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 UPC. Een groter verzorgingsgebied biedt op de retailmarkt onder andere schaalvoordelen op het gebied van financiering, inkoop, productiecapaciteit, distributie en marketing. UPC kan haar expansiebarrière op nationaal niveau alleen doorbreken door andere kabelbedrijven over te nemen of met deze te fuseren.

473. Het college acht het echter niet waarschijnlijk dat in de komende reguleringsperiode additionele druk uitgaat van het feit dat concurrenten van UPC op landelijk niveau opereren. Tegenover de huidige groei van DVB-T staat immers een stagnatie in de groei van CanalDigitaal. Het marktaandeel van Tele2 en de verschillende aanbieders van rtv-signalen via glasvezel blijft bovendien beperkt,

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

### 7.13 Conclusie dominantieanalyse retail omroepmarkt

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

- UPC in haar verzorgingsgebied een marktaandeel heeft op basis van afzet van [70-80%] op de retail omroepmarkt. Op basis van omzet ligt het marktaandeel hoger. Het marktaandeel van UPC daalt, maar zal aan het einde van de reguleringsperiode rond [60-

70%] liggen. Dit is een sterke aanwijzing dat UPC over AMM beschikt en er geen sprake is van effectieve concurrentie.

- UPC 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 UPC over een belangrijk concurrentievoordeel.
- UPC beschikt over een concurrentievoordeel als gevolg van overstapdrempels en daarnaast schaalvoordelen heeft ten opzichte van een aantal van haar concurrenten.
- UPC beperkte breedtevoordelen heeft ten opzichte van CanalDigitaal.
- UPC belangrijke voordelen heeft als gevolg van product/dienstendiversificatie.
- UPC een sterk ontwikkeld verkoop- en distributienetwerk heeft dat op de retail omroepmarkt een voordeel biedt.

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

### 7.13.1 Prijsgedrag UPC

477. In het vervolg van deze paragraaf analyseert het college het prijsgedrag van UPC in de afgelopen jaren voor het analoge standaardpakket.<sup>256</sup> De prijsontwikkeling in de tijd en de reacties van aanbieders op elkaars prijsstelling geven een indicatie over de mate van concurrentie en dynamiek in een markt. De prijsstelling van UPC kan daarom aanvullende informatie geven over de effectiviteit van concurrentie, alhoewel het geen op zichzelf staande indicator is op basis waarvan AMM kan worden aangetoond.<sup>257</sup>

478. UPC verliest weliswaar marktaandeel, maar het college constateert dat een verlies aan marktaandeel nog niet zichtbaar is in de prijsontwikkeling van de retailtarieven van UPC. Het college wijst er op dat UPC haar prijzen nog steeds onafhankelijk van haar concurrenten vaststelt en met name van de door haarzelf als belangrijkste aangemerkte concurrent, KPN.<sup>258</sup> Het prijsniveau van UPC is al jaren relatief hoog. De reële prijzen voor een standaardpakket zijn bij UPC in 2006 en 2007 stabiel tot licht gestegen, terwijl ze bij KPN (de concurrent met de grootste groei in marktaandeel) in diezelfde periode fors zijn gedaald. In 2008 is het prijsniveau van zowel UPC als Digitenne van KPN gestegen. UPC voerde haar prijsstijging in januari 2008 door en KPN in oktober 2008. UPC heeft

---

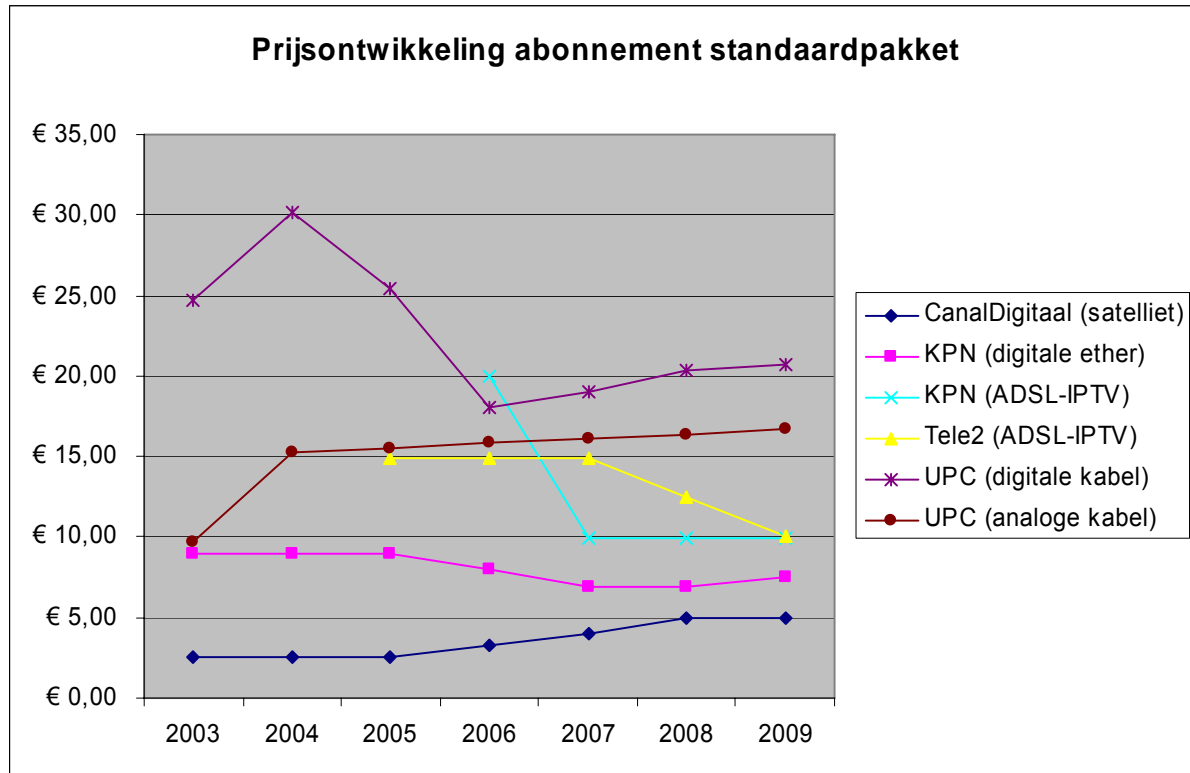
<sup>256</sup> Het college heeft het besluit op dit punt uitgebreid naar aanleiding van zienswijzen van marktpartijen (zie Nota van bevindingen, Dominantieanalyse retail omroepmarkt – paragraaf 3.12).

<sup>257</sup> ERG, *Working paper on the SMP concept for the new regulatory framework*, mei 2003, paragraaf 4.

<sup>258</sup> 'The decline in average video RGUs is largely due to the effects of competition from KPN, the incumbent telecommunications operator in the Netherlands. We believe that most of the declines in the Netherlands' analog cable RGUs during 2007 were attributable to competition from KPN. We expect that we will continue to face significant competition from KPN in future periods.' Uit het jaarverslag 2007 van Liberty Global.



begin 2009 de prijs voor haar standaardpakket verder verhoogd naar €16,70. De prijs voor het digitale pakket Starter gaat niet omhoog, maar voor het digitale pakket Royaal geldt een prijsverhoging van €0,50 ten opzichte van 2008. De prijs van het standaardpakket van Tele2 is in 2008 licht gedaald.<sup>259</sup> De prijs van het standaardpakket van CanalDigitaal is gestegen, maar in vergelijking tot het standaardabonnement van UPC nog steeds laag.



**Figuur 12: Prijsontwikkeling abonnement standaardpakketten 2003-2009.**

479. Ook wanneer het college in de prijsvergelijking rekening houdt met alle vaste kosten en meerdere aansluitingen per huishouden blijft het analoge pakket van UPC relatief duur (zie Tabel 13). Daarbij geldt nog dat UPC in verhouding tot haar concurrenten lagere inkoopkosten voor de omroepinhoud kent. Het college hecht het meest aan een prijsvergelijking bij één aansluiting, aangezien 43% van de Nederlandse huishoudens over één televisie beschikt.<sup>260</sup> Na verdiscontering van alle vaste kosten is UPC voor deze huishoudens veruit het duurste. Ook in een situatie met twee aansluitingen (38% van de Nederlandse huishoudens) blijft het analoge standaardpakket van UPC relatief duur; satelliet is duurder en IPTV van KPN ligt op een vergelijkbaar niveau. Voor huishoudens met drie aansluitingen of meer (17% van de Nederlandse huishoudens) zijn satelliet en IPTV duurder dan het analoge standaardpakket van UPC. Het valt op dat DVB-T van KPN (de belangrijkste concurrent) ook bij drie aansluitingen goedkoper blijft dan het analoge standaardpakket UPC. Het digitale pakket van UPC is in alle situaties (1, 2 of 3 aansluitingen) relatief duur.

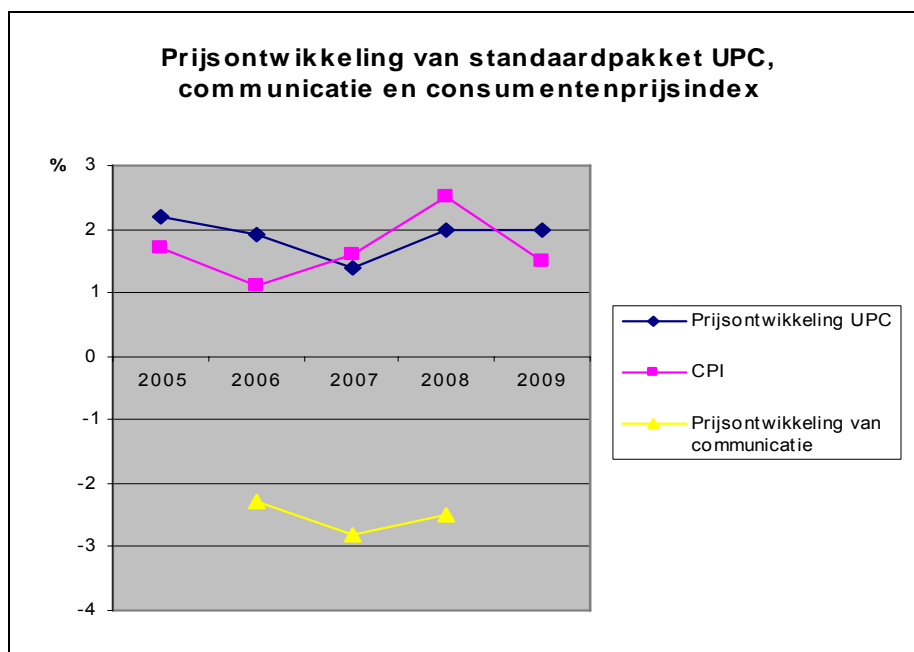
<sup>259</sup> Tele2 heeft medio 2008 zijn tarieven en bundels gewijzigd, het standaardpakket van Tele2 bevat geen eredivisie voetbal meer.

<sup>260</sup> Veldkamp, *Inzicht in de vraagzijde van de televisiemarkt*, november 2008.

	UPC (analoog)	UPC (digitaal)	Satelliet (Canal-Digitaal)	DVB-T (KPN)	IPTV (KPN)	IPTV (Tele2)
1 aansluiting	€ 18,16	€ 21,95	€ 15,71	€ 8,33	€ 14,95	€12,50
2 aansluitingen	€ 18,16	€ 25,95	€ 22,92	€ 11,83	€ 18,45 <sup>261</sup>	€14,58
3 aansluitingen	€ 18,16	€ 25,95 <sup>262</sup>	€ 30,13	€ 15,33	€ 21,95	-

**Tabel 13: Vergelijking omroeptransmissieplatforms op grond van maandelijkse totale kosten 2008.**

480. Tot slot blijkt uit Figuur 13 dat de tarieven van het standaardpakket van UPC in lijn met de inflatie zijn gestegen, terwijl de tarieven van overige communicatiediensten in de afgelopen reguleringsperiode zijn gedaald. Op basis van de beschikbare informatie kan het college deze relatief hoge prijsstijging van het standaardpakket niet verklaren. Weliswaar heeft de kabelsector de afgelopen jaren veel geïnvesteerd, maar de recente investeringen van kabelbedrijven zijn vooral gericht op de ontwikkeling van innovatieve en digitale diensten en niet op het standaardpakket.<sup>263</sup>



**Figuur 13: Ontwikkeling gemiddelde tarieven standaardpakket UPC, communicatie en inflatie (CPI).<sup>264</sup>**

481. Het betoog van kabelbedrijven dat zij (gelet op hun kostenniveau) niet de mogelijkheid hebben om hun prijs voor het standaardpakket over de gehele breedte te verlagen, wijst er op dat zij zich

<sup>261</sup> Bij het berekenen van de kosten voor IPTV via meerdere televisietoestellen is het college uitgegaan van de combinatie IPTV met DVB-T.

<sup>262</sup> Digitale televisie op twee televisietoestellen in combinatie met analoge televisie op het derde televisietoestel.

<sup>263</sup> Zie ter illustratie het jaarverslag 2007 van Ziggo (pagina 13) en de toelichting bij Ziggo's halfjaarcijfers. Het college heeft geen aanleiding om te veronderstellen dat het investeringspatroon bij UPC hiervan afwijkt, mede gezien de aangekondigde mogelijke uitfasering van analoge doorgifte in 2010.

<sup>264</sup> Bronnen: tarieven standaardpakket UPC: SMM, Prijsontwikkeling communicatie: CBS (dit betreft een mandje van communicatieproducten en – diensten), Inflatie: CPB.

onafhankelijk van concurrenten kunnen gedragen. Alleen een marktspeler met marktmacht heeft de mogelijkheid om de prijsstelling te bepalen aan de hand van haar kostenniveau. In een markt met concurrentiedruk is een marktspeler genoodzaakt om haar prijsstelling te bepalen aan de hand van de omstandigheden in de markt, zoals de prijzen van concurrenten en de vraag van consumenten. Hoe een concurrent daarbij tot een bepaald prijsniveau komt (bijvoorbeeld op basis van incrementele kosten) is niet relevant. In een markt met concurrentiedruk past een marktspeler haar kostenniveau aan de marktprijzen aan (en niet andersom). Blijkbaar is UPC niet genoodzaakt haar kostenniveau zodanig terug te brengen dat zij haar tarieven rendabel kan verlagen tot het niveau van haar concurrenten, maar kan zij de investeringen in digitale en innovatieve diensten blijven doorberekenen in de tarieven van het standaardpakket.

482. UPC geeft zelf aan dat recente tariefstijgingen onder meer door gestegen kosten voor content zijn ingegeven. Het college overweegt hierbij dat een stijging van kosten op de markt voor omroepinhoud, bijvoorbeeld voor content, 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 heeft zich niet voorgedaan. Dit betekent dat UPC 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. Hierbij wijst het college er nog op dat de NMa de tarieven van UPC tot en met 2004 weliswaar niet als duurzaam excessief heeft beoordeeld, maar wel heeft geconcludeerd dat enkele jaren sprake was van redelijk hoge tot hoge rendementen.<sup>265</sup> Vanaf 2004 tot en met 2009 zijn de tarieven van UPC gestegen met 9,9%.<sup>266</sup> Dus ook wanneer er sprake was van gestegen kosten voor content, betekent dit dat dit niet ten koste is gegaan van het (redelijk hoge tot hoge) rendement van UPC. Daarnaast acht het college het onaannemelijk dat de kosten voor de levering van analoge rtv-signalen zijn gestegen door bijvoorbeeld investeringen in het netwerk ten behoeve van de levering van analoge rtv-signalen. Ook wijst het college er op dat UPC na een initiële prijsverlaging van haar digitale aanbod de prijs vervolgens tussen juli 2007 en het tweede kwartaal van 2008 verhoogd heeft van €2,16 naar €4,-, een prijsverhoging van 85%. Bovenstaande vormt naar oordeel van het college een duidelijke indicatie dat UPC zich onafhankelijk kan gedragen van haar concurrenten en eindgebruikers.

483. De mogelijkheid om tarieven onafhankelijk van de concurrenten vast te stellen is ook te zien in de prijs per doorgegeven programmakanaal in het standaardpakket (zie Tabel 14). Uit de gemiddelde prijs per programmakanaal blijkt dat UPC hogere retailtarieven heeft dan haar concurrenten. Hierbij is van belang mee te wegen dat er sprake is van een tweezijdige markt. Een aanbieder van rtv-signalen die een hoge dekking realiseert is aantrekkelijk voor programma-aanbieders en kan hogere doorgiftevergoedingen in rekening brengen of lagere contentvergoedingen afdwingen. De inkoopkosten voor kleinere omroeptransmissieplatforms zijn daarom hoger (zie ook hoofdstuk 9).

---

<sup>265</sup> Zie NMa besluit van 27 september 2005, kenmerk 3528/199.

<sup>266</sup> Er is uitgegaan van een prijsniveau van UPC van €15,20 eind december 2004 en een prijsniveau van €16,70 in 2009. Hierbij geldt dat het tariefniveau 2004 dat het college hanteert iets hoger ligt dan het tariefniveau waar de NMa voor het jaar 2004 haar oordeel op baseerde. Dit was een jaargemiddelde op basis van jaaromzet wat betekent dat afwijkende, lagere tarieven in een aantal gemeenten in een iets lager gemiddeld tarief dan het college hier hanteert, resulteerde.

Aanbieder van rtv-signalen	Gemiddeld prijs programmakanaal standaardpakket
UPC (analoog)	€0,61
UPC (digitaal)	€0,44
Tele2 TV Gold	€0,30
KPN (DVB-T)	€0,36
KPN (interactieve tv)	€0,28
CanalDigitaal	€0,16

**Tabel 14: Prijs per programmakanaal uit het standaardpakket.**

484. Ondanks de relatief hoge prijsstelling ondervindt UPC de afgelopen jaren geen aanzienlijke uitstroom van klanten (churn). De gerealiseerde netto-uitstroom van abonnees bedraagt gedurende de afgelopen reguleringsperiode gemiddeld [VERTROUWELIJK]% per jaar. De omvang van de gerealiseerde churn is niet groot in verhouding tot UPC's hoge marktaandeel van [70-80%]. Zelfs bij een stijging van de churn naar 7,4% per jaar zou het marktaandeel van UPC aan het einde van de reguleringsperiode nog [50-60%] bedragen. Het college acht het (om de in randnummer 395 aangegeven redenen) niet aannemelijk dat de churn in de komende periode zo hoog zal zijn en is van mening dat een gemiddelde van de daadwerkelijk gerealiseerde churn en de overstapintentie uit het Veldkamp onderzoek een betere indicator vormt.

485. Om twee redenen zegt de omvang van de churn daarbij niet veel over de marktmacht van UPC. Allereerst is de churn niet de enige oorzaak dat UPC marktaandeel verliest. Een andere oorzaak is dat de omvang van de totale markt is gegroeid als gevolg van complementair gebruik (huishoudens geabonneerd bij meerdere aanbieders). Ten tweede is het voor een bedrijf met marktmacht altijd winstgevend om haar prijzen te verhogen totdat de vraag elastisch wordt. Hierdoor wordt het meer waarschijnlijk dat er redelijke substituten zijn waar een consument naar zal overstappen – met een hogere churn als gevolg. Dit staat bekend als de 'cellophane fallacy'. Bij lagere prijzen zien consumenten andere producten minder als een substituuut – met een lagere churn als gevolg. De omvang van de churn zegt alleen iets over marktmacht wanneer prijzen op competitief niveau liggen (bij effectieve concurrentie benadert de prijs over het algemeen de marginale kosten plus een redelijk rendement op geïnvesteerd vermogen. Gelet op de in randnummer 482 beschreven hoge rendementen, is hiervan in onderhavig geval geen sprake.

486. Het college is van oordeel dat het prijsgedrag van UPC lijkt te bevestigen dat UPC zich onafhankelijk van concurrenten, aanbieders van rtv-signalen en eindgebruikers kan gedragen. De voordelen die UPC 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 diensten te combineren in één totaalaanbod voor de eindgebruiker beschikt UPC 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.

487. Het college concludeert, op basis van de in randnummer 475 genoemde criteria en het prijsgedrag van UPC, dat UPC in haar verzorgingsgebied in de komende reguleringsperiode in een

situatie zonder regulering over AMM beschikt op de markt voor de levering van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform. Er is geen sprake van daadwerkelijke mededinging in de retail omroepmarkt. Gelet op de op redelijke 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.

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



## 8 Bepaling van de relevante wholesalem Markt

### 8.1 Inleiding

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

490. In dit hoofdstuk wordt de bovenliggende wholesalem Markt 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 15. Allereerst beschrijft het college in paragraaf 8.2 kort de activiteiten op de wholesale omroepmarkt. Vervolgens voert het college in paragraaf 8.3 een substitutieanalyse uit om te komen tot de relevante wholesale productmarkt. Daarna volgt in paragraaf 8.4 de afbakening van de relevante geografische wholesalem Markt. Tenslotte komt het college in paragraaf 8.5 tot conclusies over de relevante wholesale Markt.

1	Afbakening retailmarkt (H6)
2	Dominantieanalyse retailmarkt (H7)
<b>3</b>	<b>Afbakening wholesalem Markt (H8)</b>
4	Dominantieanalyse wholesalem Markt (H9)
5	Drie criteria toets (H10)
6	Potentiële mededingingsproblemen (H11)
7	Verplichtingen (H12)
8	Nadere invulling verplichtingen (H13)
9	Effectentoets verplichtingen (H14)

Tabel 15: Stap 3 in de marktanalyse.

491. Het college zal in dit hoofdstuk concluderen dat de relevante wholesalem Markt in belangrijke mate een afspiegeling vormt van de concurrentieverhoudingen in de in hoofdstuk 6 afgebakende retail omroepmarkt. UPC gaf aan een sterke relatie tussen de retail en de wholesale omroepmarkt te zien, waardoor eenzelfde afbakening voor product en gebied logisch is en alle platforms tot de wholesalem Markt behoren. Het college zal concluderen dat de relevante wholesalem Markt 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. Omdat UPC in de retailmarkt beschikt over een AMM-positie en de indicatoren voor de afbakening van de relevante retailmarkt verschillende kanten op wijzen, is de relevante wholesale productmarkt beperkt tot het omroeptransmissieplatform van UPC. Ten slotte concludeert het college dat, hoewel er een nationale dimensie is te onderscheiden, de relevante geografische markt regionaal afgebakend dient te worden naar het verzorgingsgebied van UPC, gelijk aan de geografische afbakening van de retailmarkt.

## 8.2 Activiteiten op de wholesale omroepmarkt

492. 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,<sup>267</sup> en
- het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op een omroeptransmissieplatform (teneinde rtv-signalen te kunnen doorgeven aan eindgebruikers)

493. De wholesale omroepmarkt hangt enerzijds sterk samen met de retail omroepmarkt en anderzijds met de (wholesale) markt voor omroepinhoud. De inkoop en bundeling van verschillende programma's tot een pakket rtv-signalen valt, zoals in paragraaf 5.5.3 aangegeven, niet onder het regelgevend kader en behoort dus niet tot de te onderzoeken markt. In het marktbesluit 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. In de praktijk is dit de doorgifte van pakketten rtv-signalen die de aanbieder van rtv-signalen heeft ingekocht op de markt voor omroepinhoud. Waar relevant betreft het college de invloed van deze markt op de wholesale omroepmarkt.

494. De doorgiftdiensten van rtv-signalen en de wholesale aansluiting op een omroeptransmissieplatform, die relevant zijn voor de onderhavige marktanalyse, worden aangeboden door exploitanten van omroeptransmissieplatforms en gevraagd door de aanbieders van rtv-signalen (zie Tabel 16).

495. 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. Het op wholesalebasis ter beschikking stellen van rtv-signalen valt niet onder het regelgevend kader voor zover dit de *omroepinhoud* betreft. Het op wholesalebasis ter beschikking stellen 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.

---

<sup>267</sup> '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 Nuenen NEM Eindhoven NEM Brabant	Hertzinger	XMS OnsNet Nuenen Ons Net Eindhoven OnsBrabantNet
Lijbrandt Telecom	Lijbrandt Telecom	
bbned (Amsterdam)	Hertzinger	Concepts ICT Fast ICT InterNLnet Alice (bbned)

Tabel 16: De verschillende invullingen van de rol van exploitant omroeptransmissieplatform, samensteller rtv-pakketten en aanbieder rtv-signalen.

### 8.3 De relevante wholesale productmarkt

496. 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?

497. 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.

498. In het vorige marktbesluit heeft het college aan kabelondernemingen een toegangsverplichting opgelegd. Deze verplichting houdt in dat UPC tegen redelijke voorwaarden aan aanbieders van rtv-signalen toegang moet verlenen tot de netwerkelementen of faciliteiten en transmissiediensten moet aanbieden die nodig zijn om eindgebruikers te bereiken ('kale transmissie'). Aanbieders van rtv-signalen nemen momenteel nog geen doorgifte af bij UPC (er zijn wel onderhandelingen gaande). Daar is er geen verschil tussen de huidige situatie en een situatie zonder regulering. Dit betekent dat kan worden verondersteld dat in de markt geobserveerde gedragingen zich ook in afwezigheid van regulering zouden voordoen.

### 8.3.1 Behoren analoge en digitale doorgifte tot dezelfde relevante wholesalemarkt?

499. 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.

500. 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 voor de aanbieders van rtv-signalen sprake van vergelijkbare functionaliteit, waardoor er technische substitutiemogelijkheden bestaan. Digitale doorgifte is een technologische ontwikkeling van analoge doorgifte waardoor een grotere doorgiftecapaciteit beschikbaar komt. Door de groeiende capaciteitsbehoefte van eindgebruikers, het inefficiënte capaciteitsbeslag van analoge doorgifte en de additionele mogelijkheden die digitale doorgifte biedt (bijvoorbeeld interactiviteit en on-demanddiensten), is het onwaarschijnlijk dat ondanks de huidige inertie van eindgebruikers analoge doorgifte op lange termijn nog zal bestaan.

501. 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 ook in de wholesalemarkt de dominante functionaliteit en gaat er een bepaalde prijsdruk uit van analoge doorgifte op digitale doorgifte.

502. Door de trend van digitalisering zal het belang van analoge doorgifte geleidelijk afnemen. Doorgifte van digitale rtv-signalen via kabelnetwerken en andere digitale transmissieplatforms zal steeds belangrijker worden. Daarmee wordt het bereik van digitale platforms steeds groter. Ruim 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.<sup>268</sup>

503. 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

---

<sup>268</sup> Stratix, *Analogue radio en tv*, juli 2008.

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

504. Op basis van het voorgaande concludeert het college dat analoge en digitale doorgifte van rtv-signalen tot dezelfde relevante wholesalemarkt behoren.<sup>269</sup> Het college stelt tegelijk vast dat analoge doorgifte vooralsnog een groter bereik heeft dan digitale alternatieven en zal dit meewegen in de dominantieanalyse.

### 8.3.2 Horen doorgifte van rtv-signalen en de wholesale aansluiting in één markt?

505. Aanbieders van rtv-signalen vragen primair om *doorgifte* van rtv-signalen via een omroeptransmissieplatform omdat zij de door hen gekochte omroepinhoud aan eindgebruikers ter beschikking willen stellen.<sup>270</sup> 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 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 juli 2007 UPC verzocht om wederverkoop van de

---

<sup>269</sup> 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.*”

<sup>270</sup> Hoewel ook voor radiosignalen op wholesaleniveau doorgiftdiensten van belang zijn, ligt de focus in dit hoofdstuk op de doorgifte van tv-signalen. Voor meer achtergrond wordt verwezen naar paragraaf 6.2.1 van de afbakening van retail omroepmarkt (hoofdstuk 6).

analoge rtv-signalen en toegang tot haar omroeptransmissieplatform. UPC heeft in reactie hierop begin augustus 2007 aangegeven geen aanleiding te zien in te gaan op het verzoek om wederverkoop.

506. In het marktbesluit omroep 2006 werd de mogelijkheid om doorgifte van rtv-signalen in combinatie met de wholesaleniveau aansluiting op een omroeptransmissieplatform af te nemen niet als een te onderscheiden dienst genoemd. Het college concludeerde in het marktbesluit 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 zowel UPC als andere aanbieders 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 UPC 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.

507. Het college stelde vervolgens vast dat UPC op de retailmarkt voor het verzorgen van een vrij toegankelijke rtv-pakket over de kabel, over AMM beschikte 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 UPC om haar eindgebruikerstarief in 2006 met niet meer dan de CPI te verhogen.

508. 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:<sup>271</sup>

*509. "Het is daarom van belang om, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, aan te geven dat de doorgifteverplichtingen voor kabelexploitanten op grond van artikel 82i van de Mediawet niet impliceren dat een kabelabonnee verplicht is om het analoge kabelpakket van de kabelexploitant 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 de kabelexploitant af moet nemen. Ook vormt artikel 82i van de Mediawet geen beletsel voor gebruik van het analoge transmissiesignaal van de kabelexploitant voor het transport van het pakket van de alternatieve aanbieder."*

510. 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 UPC af te nemen.

---

<sup>271</sup> Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 23 juli 2007, kenmerk: ET/TM/7073425.

511. Uit de reacties op de vragenlijst van het college blijkt dat er een vraag bestaat naar analoge doorgifte in de vorm van het op wholesalebasis ter beschikking stellen van de analoge rtv-signalen in combinatie met de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC ten behoeve van wederverkoop door andere partijen. 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.<sup>272</sup> Daarnaast geldt dat als de doorgifte van de analoge rtv-signalen gebeurt op basis van het op wholesalebasis leveren van de reeds doorgegeven analoge rtv-signalen dit geen dubbele capaciteit vraagt.

512. De doorgifte van rtv-signalen teneinde in de retail omroepmarkt zelf rtv-signalen te kunnen leveren vormt een andere vraag van aanbieders van rtv-signalen. Met doorgifte van rtv-signalen kunnen aanbieders van rtv-signalen *naast* UPC pakketten van rtv-signalen leveren, maar daarnaast ook additionele pakketten rtv-signalen naast het analoge standaardpakket dat zij op basis van de wholesale aansluiting en de op wholesalebasis geleverde analoge rtv-signalen kunnen afnemen. Doorgifte van rtv-signalen vormt daarmee eerder een complement dan een substituut voor de wholesale aansluiting en het op wholesalebasis leveren van analoge rtv-signalen. Complementen horen doorgaans niet tot dezelfde markt.

513. In de retailmarkt wordt de toegang tot het omroeptransmissieplatform van UPC 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 UPC de toegang en het analoge standaardpakket ontbundeld aan te bieden door middel van filtering, maar dit is economisch onaantrekkelijk omdat het plaatsen van filters in verhouding tot de prijs van het analoge rtv-pakket duur is en leidt tot hoge maatschappelijke kosten voor het herindelen van de zenders.<sup>273</sup>

514. 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 dan dat in een situatie zonder regulering de doorgifte van alle rtv-signalen gebundeld wordt met de aansluiting. Het college is dan ook van mening dat in de wholesalemarkt ook sprake is van een bundel waardoor de doorgifte van rtv-signalen en het leveren van de aansluiting op een omroeptransmissieplatform als één relevante markt moeten worden beschouwd.

## Conclusie

515. 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.

---

<sup>272</sup> Zie onder meer [http://www.digitalekabeltelevisie.nl/nieuws/archives/2007/08/kwart\\_abonnees\\_rekam\\_stap\\_1.shtml](http://www.digitalekabeltelevisie.nl/nieuws/archives/2007/08/kwart_abonnees_rekam_stap_1.shtml).

<sup>273</sup> 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](http://www.ez.nl/Onderwerpen/Elektronische_communicatie/Omroep).

### 8.3.3 Behoren naast kabel ook alternatieve transmissieplatforms tot dezelfde relevante wholesalemarkt?

516. Naast het omroeptransmissieplatform van UPC kan ook via DVB-T, DSL-IPTV, satellietnetwerken en glasvezelnetwerken doorgifte van rtv-signalen plaatsvinden.<sup>274</sup> In beginsel zouden het omroeptransmissieplatform van UPC en de alternatieve omroepplatforms substituten kunnen vormen voor aanbieders van rtv-signalen. Het zijn immers verschillende manieren om hetzelfde te bereiken, namelijk het doorgeven van omroepinhoud aan eindgebruikers.<sup>275</sup>

517. UPC is in reactie op de vragenlijst van mening dat KPN en CanalDigitaal beide een kritische massa hebben bereikt waardoor zij een reëel substituut vormen op de wholesalemarkt voor het omroeptransmissieplatform van kabelbedrijven. Tele2 betwist dit juist en is van mening dat geen van de andere omroeptransmissieplatforms daadwerkelijk een substituut vormen voor het platform van UPC, vanwege de positie van UPC op de retailmarkt in het eigen verzorgingsgebied. Ook [VERTROUWELIJK] ziet juist dat aanbieders van rtv-signalen de verschillende omroeptransmissieplatforms niet als substituut ervaren, maar doorgifte via alle omroeptransmissieplatforms nodig hebben.

518. Het college heeft in paragraaf 6.2.6 al vastgesteld dat de verschillende omroeptransmissieplatforms minder concurrentiedruk op elkaar lijken uit te oefenen op basis van prijsstelling, functionele kenmerken en overstapdrempels waardoor deze mogelijk geen substituten zijn. De geografische dekking en overstapgedrag van eindgebruikers duiden er daarentegen op dat de verschillende omroeptransmissieplatforms substituten kunnen zijn. Het college achtte het gezien het doel van de afbakening (het beoordelen van de concurrentiedruk op UPC) gepast om een brede afbakening te hanteren. In hoofdstuk 7 heeft het college geconcludeerd dat UPC in de komende reguleringsperiode over AMM beschikt. Hierbij speelt mee dat sprake is van een hoog marktaandeel dat slechts langzaam daalt, moeilijk te dupliceren infrastructuur en de uitgebreide mogelijkheid tot product/dienstendiversificatie. Door het tweezijdige karakter van de omroepmarkt heeft de beperkte concurrentiedruk die omroeptransmissieplatforms op elkaar uitoefenen in de retailmarkt gevolgen voor de substitueerbaarheid van de verschillende omroeptransmissieplatforms in de wholesalemarkt.

519. Alhoewel doorgifte van rtv-signalen op de wholesalemarkt is te onderscheiden van de levering van rtv-signalen in de retailmarkt, beïnvloeden beide markten elkaar wat betreft prijsvorming en aanbod. Wanneer op de wholesalemarkt een aanbieder van rtv-signalen niet tot overeenstemming komt met de exploitant van een omroeptransmissieplatform, heeft dit tot gevolg dat de desbetreffende rtv-signalen niet aan de eindgebruikers die zijn aangesloten op dat omroeptransmissieplatform worden aangeboden. Ook geldt door het tweezijdige karakter van de omroepmarkt dat de prijsvorming op de wholesalemarkt in beginsel een effect kan hebben op de prijs van het aanbod aan eindgebruikers. Andersom geldt ook dat de concurrentiedruk in de retailmarkt een disciplinerend effect kan hebben op het gedrag van een exploitant van een omroeptransmissieplatform in de wholesalemarkt. De mate

---

<sup>274</sup> In het hoofdstuk over de afbakening van de retail omroepmarkt is gesteld dat doorgifte via mobiele netwerken (nog) niet geschikt is voor thuisontvangst en om die reden niet tot de retail omroepmarkt kan worden gerekend. In dit hoofdstuk over de wholesale omroepmarkt zullen mobiele netwerken daarom ook buiten beschouwing worden gelaten.

<sup>275</sup> Het college heeft het besluit op dit punt gewijzigd naar aanleiding van zienswijzen van marktpartijen (zie Nota van bevindingen, paragraaf 4.2 en 4.3, vanaf bladzijde 354).

waarin de concurrentiedruk uit de retailmarkt doorwerkt in de wholesale omroepmarkt wordt bepaald door de mate waarin de verschillende omroeptransmissieplatforms in de retailmarkt met elkaar concurrerend zijn.

520. Aanbieders van rtv-signalen streven naar maximalisatie van hun bereik. In die zin vormen de verschillende omroeptransmissieplatforms eerder complementen dan substituten. UPC heeft een significant groter marktaandeel en dus een aanzienlijk groter klantenbestand dan de andere omroeptransmissieplatforms. Voor aanbieders van rtv-signalen betekent het aanzienlijke klantenbestand van UPC dat zij in beginsel doorgifte via het omroeptransmissieplatform van UPC nodig hebben om een reële business case te hebben. Zonder doorgifte via het omroeptransmissieplatform van UPC is het merendeel van de retailmarkt, tenzij de aanbieder van rtv-signalen eindgebruikers zou kunnen overhalen om over te stappen, niet adresseerbaar.

521. Als de overstapbereidheid van eindgebruikers groot is, en een significante groep eindgebruikers zou overstappen op een ander omroeptransmissieplatform wanneer een aanbieder van rtv-signalen niet tot overeenstemming komt met een transmissieaanbieder, zoals bijvoorbeeld UPC, is er een reden om te concluderen dat verschillende omroeptransmissieplatforms in de wholesalemarkt substituten vormen en dus met elkaar in concurrentie staan. Nu het college heeft vastgesteld dat de verschillende omroeptransmissieplatforms minder concurrentiedruk op elkaar uitoefenen wanneer wordt gekeken naar huidige prijsstelling, functionele kenmerken en overstapdrempels en er tevens sprake is van moeilijk te dupliceren infrastructuur, uitgebreide mogelijkheden voor product/dienstendiversificatie en een hoog en slechts langzaam dalend marktaandeel, is het niet aannemelijk dat een significante groep eindgebruikers zou overstappen op andere omroeptransmissieplatforms. Door het omvangrijke klantenbestand van de kabelbedrijven kunnen aanbieders van rtv-signalen het zich in de komende reguleringsperiode dus niet veroorloven om geen doorgifte via de omroeptransmissieplatforms van UPC, Ziggo, Delta en CAIW te hebben. Overstappen op wholesale doorgifte via andere omroeptransmissieplatforms bij een hypothetische verhoging van de doorgifteprijs via de kabel, is geen reële optie omdat deze in het verzorgingsgebied van de kabelbedrijven een veel kleiner klantenbestand hebben en eindgebruikers niet zouden overstappen. De aanbieder van rtv-signalen zou daarmee als gevolg van de wholesale overstap een significant bereik verliezen.

522. Van aanbodssubstitutie is geen sprake omdat, zoals het college in de dominantieanalyse van de retailmarkt heeft vastgesteld (zie paragraaf 7.3) het niet aannemelijk is, gezien de hoge vaste kosten en lange uitrolperiode, dat een andere partij in de komende reguleringsperiode het omroeptransmissieplatform van UPC zal weten te dupliceren.

523. Gezien het ontbreken van vraag- en aanbodssubstitutie van alternatieve platforms moet de doorgifte van rtv-signalen via en het op wholesale niveau leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC, evenals in het vorige marktbesluit, worden beschouwd als een aparte relevante markt.

#### **8.3.4 Conclusie relevante wholesale productmarkt**

524. Op basis van het bovenstaande concludeert het college dat de relevante wholesalemarkt beperkt is tot de doorgifte van rtv-signalen via en het op wholesale niveau leveren van de aansluiting op het

omroeptransmissieplatform van UPC. De belangrijkste redenen hiervoor zijn de AMM-positie van UPC op de retailmarkt en het omvangrijke klantenbestand, waardoor doorgifte via het omroeptransmissieplatform van UPC voor aanbieders van rtv-signalen noodzakelijk is voor het realiseren van een business case. Hierdoor is het niet aannemelijk dat voor aanbieders van rtv-signalen de andere omroeptransmissieplatforms een alternatief vormen voor doorgifte via het platform van UPC.

#### **8.4 De relevante geografische wholesalemarkt**

525. In deze paragraaf bepaalt het college de relevante geografische markt; de tweede stap uit 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 nationale dimensie. De meeste aanbieders van rtv-signalen streven immers naar een zo groot mogelijk landelijk bereik waardoor kleinere verzorgingsgebieden met een niet significant bereik een andere positie innemen. Ook opereren de meeste potentiële concurrenten (zie paragraaf 9.4) op een landelijke schaal. Het college zal dit meewegen in de wholesale dominantieanalyse.

526. Anderzijds heeft de markt een regionale dimensie. Een aanbieder van rtv-signalen streeft immers naar maximaal bereik en een kleiner bereik leidt tot beperktere afzetmogelijkheden op de retail omroepmarkt en heeft daarmee (retail) inkomstenderving tot gevolg. 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. De markt voor de doorgifte van rtv-signalen via en het op wholesale niveau leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC dient dan ook geografisch te worden afgebakend naar het verzorgingsgebied van de desbetreffende kabelexploitant.

#### **8.5 Conclusie relevante wholesalemarkt**

527. Uit het voorgaande concludeert het college dat de relevante wholesalemarkt in sterke mate bepaald wordt door de concurrentieverhoudingen in de retailmarkt. De relevante wholesalemarkt omvat zowel analoge als digitale doorgifte van rtv-signalen, eventueel in combinatie met de wholesale aansluiting op het omroeptransmissieplatform. Nu in de retailmarkt geen sprake is van effectieve concurrentie tussen de verschillende omroeptransmissieplatforms en er belangrijke verschillen bestaan tussen de verschillende omroeptransmissieplatforms, werkt dit door in de mate waarin de verschillende omroeptransmissieplatforms in de wholesalemarkt substituten van elkaar vormen. Tenslotte wordt geconcludeerd dat, hoewel er nationale dimensies zijn te onderscheiden, de relevante geografische markt regionaal afgebakend dient te worden naar het verzorgingsgebied van UPC. De relevante wholesalemarkt betreft dan ook de doorgifte van rtv-signalen via en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC in het verzorgingsgebied van UPC.



528. In het volgende hoofdstuk analyseert het college de concurrentiesituatie op de wholesale omroepmarkt teneinde vast te kunnen stellen of er sprake is van effectieve concurrentie en of UPC beschikt over AMM.



## 9 Dominantieanalyse wholesale omroepmarkt

### 9.1 Inleiding

529. In het voorgaande hoofdstuk heeft het college de relevante wholesalemarkt afgebakend als de doorgifte van rtv-signalen via de kabel en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC in het verzorgingsgebied van UPC (hierna: wholesale omroepmarkt).

530. In dit hoofdstuk wordt de dominantieanalyse voor de wholesale omroepmarkt uitgevoerd. Het doel van dit hoofdstuk is om na te gaan of UPC op wholesaleniveau over AMM beschikt die kan leiden tot het ontstaan van mededingingsproblemen. Het college beoordeelt in hoeverre UPC 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 17.

1	Afbakening retailmarkt (H6)
2	Dominantieanalyse retailmarkt (H7)
3	Afbakening wholesalemarkt (H8)
<b>4</b>	<b>Dominantieanalyse wholesalemarkt (H9)</b>
5	Drie criteria toets (H10)
6	Potentiële mededingingsproblemen (H11)
7	Verplichtingen (H12)
8	Nadere invulling verplichtingen (H13)
9	Effectentoets verplichtingen (H14)

Tabel 17: Stap 4 in de marktanalyse.

531. 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 UPC 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) van UPC op de retailmarkt bepaalt immers in belangrijke mate de concurrentiekracht van een aanbieder op de wholesale omroepmarkt.<sup>276</sup>

532. Het college bespreekt in dit hoofdstuk de volgende criteria uit de richtsnoeren van de Commissie:

- Marktaandelen (paragraaf 9.2);
- (het ontbreken van) kopersmacht die een tegenwicht kan vormen (paragraaf 9.3); en
- potentiële concurrentiedruk (paragraaf 9.4).

533. 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 UPC in een situatie zonder wholesaleregulering in haar verzorgingsgebied over AMM beschikt op de markt voor de doorgifte van rtv-signalen via de kabel en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op de kabel.

## 9.2 Marktaandelen

534. Het marktaandeel wordt vaak gebruikt als indicatie van de marktmacht. Ofschoon een groot marktaandeel op zichzelf niet volstaat als criterium voor AMM (een machtspositie), is het onwaarschijnlijk dat een onderneming zonder significant marktaandeel een machtspositie heeft.<sup>277</sup>

535. 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 vormen van de verhoudingen op de retailmarkt. Dit is een probleem wanneer concurrentieproblemen op de retailmarkt de directe aanleiding vormen om een wholesalemarkt te onderzoeken. Indien interne leveringen niet zouden worden meegerekend, zou 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.

536. UPC heeft op de wholesale omroepmarkt 100% marktaandeel. In het verzorgingsgebied van UPC zijn immers geen andere aanbieders die rtv-signalen doorgeven via de kabel en op wholesaleniveau de aansluiting op de kabel leveren.<sup>278</sup>

537. Het 100% marktaandeel van UPC geeft een sterke indicatie dat er op de wholesalemarkt geen sprake is van effectieve concurrentie. Hieronder onderzoekt het college of er binnen of buiten de markt factoren zijn die aanleiding geven om wel effectieve concurrentie te veronderstellen.

---

<sup>276</sup> Het college heeft deze alinea aangepast naar aanleiding van de zienswijze van marktpartijen (zie Nota van bevindingen, paragraaf 5.1).

<sup>277</sup> Richtsnoeren, punt 75.

<sup>278</sup> Het college heeft het besluit op dit punt aangepast naar aanleiding van de zienswijze van marktpartijen (zie Nota van bevindingen, paragraaf 5.1).

### 9.3 Het ontbreken van kopersmacht die een tegenwicht kan vormen

538. Inkoopmacht kan worden gedefinieerd als de mogelijkheid van een afnemer om een prijsverlaging, ten opzichte van een competitieve inkoopprijs, bij zijn leverancier af te dwingen.<sup>279</sup> 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 dominantie criterium 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 AMM.<sup>280</sup>

539. Bij de analyse van kopersmacht is het onderscheid tussen de wholesale omroepmarkt en de markt voor omroepinhoud van belang. De analyse van het college heeft in beginsel geen betrekking op de markt voor omroepinhoud en het is derhalve minder relevant of een individuele programma-aanbieder (zoals RTL, SBS of NPO) kopersmacht heeft ten opzichte van UPC voor bijvoorbeeld opname in een standaardpakket. Deze partijen willen immers niet alleen doorgifte via het kabelnetwerk van UPC, maar eveneens opname in het analoge of een van de andere rtv-pakketten van UPC. De relatie tussen programma-aanbieders en UPC kan wel een indicatie geven voor de eventuele aanwezigheid van kopersmacht op de wholesale omroepmarkt. Het college merkt op dat UPC mogelijk tegenover een aantal individuele programma-aanbieders een prikkel heeft om hun content te willen doorgeven. Tegelijkertijd geldt dit niet voor alle diensten die deze programma-aanbieders aanbieden (het college verwijst hiervoor naar een aantal voorbeelden genoemd in paragraaf 11.2). Ook zijn er programma-aanbieders die niet over voldoende kopersmacht beschikken om doorgifte in de door hen gewenste pakket van UPC af te dwingen.<sup>281</sup> Het college is aldus van oordeel dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat het merendeel van de programma-aanbieders over voldoende kopersmacht beschikt ten opzichte van UPC om doorgifte en/of redelijke tarieven te kunnen afdwingen, zodat tevens geconcludeerd zou moeten worden dat aanbieders van rtv-signalen over voldoende kopersmacht beschikken om een tegenwicht te vormen.

540. In de analyse van de concurrentiesituatie op de wholesale omroepmarkt hieronder gaat het om de vraag of er alternatieve aanbieders van (pakketten van) rtv-signalen zijn die over dermate veel kopersmacht beschikken dat zij UPC als aanbieder van doorgiftdiensten (transmissie) kunnen disciplineren.

541. Op de wholesalemarkt treedt UPC in twee rollen op. Enerzijds treedt UPC op als de aanbieder partij voor de doorgifte en de wholesale aansluiting op haar omroeptransmissieplatform. Anderzijds treedt UPC op als een vragende partij, namelijk als aanbieder van rtv-signalen die doorgifte zoekt en die op wholesaleniveau een aansluiting wenst op het omroeptransmissieplatform van UPC (interne leveringen). Deze paragraaf heeft betrekking op de situatie waarin UPC optreedt als aanbieder partij en een andere marktpartij optreedt als alternatieve aanbieder van rtv-signalen.

---

<sup>279</sup> Het college heeft de analyse in deze paragraaf aangepast naar aanleiding van de zienswijze van marktpartijen (zie Nota van bevindingen, paragraaf 5.4).

<sup>280</sup> Zie in dit verband bijv. de uitspraak van het CBb van 29 augustus 2006, LJN: AY7997 (MTA-uitspraak).

<sup>281</sup> Zie bijvoorbeeld <http://www.kabelraden.nl/nieuws/ni/11801/upc-voert-advies-apr-over-rotana-niet-uit-en-verwijdert-arte-ten-koste-van-liveshop/> en <http://www.nederland.broadbandtvnews.com/?p=293>.

542. Kopersmacht op de wholesale omroepmarkt zou kunnen ontstaan wanneer een alternatieve aanbieder van rtv-signalen op basis van zijn content bij UPC toegang tot de kabel weet te bedingen. Dit zou aan de orde kunnen zijn wanneer een alternatieve aanbieder van rtv-signalen beschikt over (een pakket met) content die UPC zelf niet aanbiedt. Voor UPC zou de alternatieve aanbieder in dat geval kopersmacht kunnen ontlenen aan de verwachting dat deze marktpartij additionele abonnees op het omroeptransmissieplatform van UPC kan realiseren. Daarbij geldt dat de kopersmacht toeneemt naarmate de alternatieve aanbieder van rtv-signalen meer additionele abonnees weet te realiseren. Anders is het indien een alternatieve aanbieder van rtv-signalen (een pakket met) vergelijkbare content aanbiedt als UPC zelf. De alternatieve aanbieder zou in dit tweede geval zijn rtv-signalen in concurrentie met UPC aanbieden. In dit tweede geval is de kopersmacht afwezig. Sterker nog, UPC zal een prikkel hebben om de toegang te weigeren, of dit tegen dermate onredelijke voorwaarden te doen (bijvoorbeeld excessieve tarieven) dat toegang de facto onmogelijk wordt gemaakt (zie paragraaf 11.2).<sup>282</sup>

543. De praktijk bevestigt naar oordeel van het college dat aanbieders van rtv-signalen blijkbaar onvoldoende onderhandelingsmacht hebben om doorgifte af te dwingen. In de afgelopen jaren hebben meerdere marktpartijen (KPN, YouCa<sup>283</sup>, [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]) zich bij UPC gemeld met de wens om doorgifte eventueel in combinatie met de wholesale aansluiting op het omroeptransmissieplatform, te krijgen. Deze zijn hierin (nog) niet geslaagd. Er zijn op dit moment derhalve geen andere aanbieders van rtv-signalen die via het omroeptransmissieplatform van UPC diensten aanbieden. Bovendien bieden deze alternatieve aanbieders van rtv-signalen vergelijkbare content aan (via andere omroeptransmissieplatforms), waardoor ze een zwakke onderhandelingspositie hebben ten opzichte van UPC.

544. Andersom heeft UPC blijkbaar de mogelijkheid om niet op de verzoeken in te gaan. Hierbij speelt het aantal abonnees op de retailmarkt een rol. Omroeptransmissieplatforms met een klein marktaandeel op retailniveau nemen op de wholesale omroepmarkt een duidelijk andere onderhandelingspositie in ten opzichte van aanbieders van rtv-signalen dan een groot kabelbedrijf als UPC. UPC heeft circa [VERTROUWELIJK] miljoen klanten aangesloten op haar omroeptransmissieplatform en vormt daarmee een zeer belangrijke peiler voor een groot bereik. Dit geldt vooral voor het bereik in haar eigen verzorgingsgebied, waar UPC over [70-80%] marktaandeel beschikt. Maar dit geldt ook vanuit een nationaal perspectief, aangezien UPC in Nederland circa [VERTROUWELIJK]% van alle huishoudens bereikt. Zo heeft UPC door haar grote verzorgingsgebied beduidend meer onderhandelingsruimte dan een kabelbedrijf met een minder 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 UPC. Hetzelfde geldt voor de landelijke omroeptransmissieplatforms die een duidelijk kleiner bereik realiseren dan UPC. Een indicatie voor het belang van het marktaandeel op de retailmarkt zien we in de contenttarieven. Deze tarieven zijn het saldo voor de vergoeding van de

---

<sup>282</sup> Het college merkt op dat de omvang van de alternatieve aanbieder van rtv-signalen in het tweede geval niet relevant is, omdat hij nooit een klant van UPC zal worden en derhalve niet kan dreigen met de overstap naar een ander omroeptransmissieplatform.

<sup>283</sup> Op 23 juli 2008 heeft YouCa aan het college aangegeven van mening te zijn dat er sprake is van een geschil tussen UPC en YouCa over het toegangsverzoek van YouCa. Op 12 februari 2009 heeft het college in het kader van dit geschil een besluit genomen (kenmerk: OPTA/AM/2008/202907).

content (geen onderdeel van deze analyse) en de vergoeding voor transmissie (betreft onderhavige wholesalemarkt). Uit een vergelijking van de contenttarieven blijkt dat omroeptransmissieplatforms met een groter marktaandeel over het algemeen een lager tarief betalen (of een hoger tarief ontvangen) voor een bepaalde zender.<sup>284</sup>

### Conclusie

545. Het college concludeert op basis van bovenstaande bevindingen dat aanbieders van rtv-signalen niet over kopersmacht beschikken.

### 9.4 Potentiële concurrentie

546. In hoofdstuk 8 is vastgesteld dat alternatieve omroeptransmissieplatforms (satelliet, DVB-T, DSL-IPTV en glasvezel) op de relevante wholesale omroepmarkt geen substituut vormen voor doorgifte via het kabelnetwerk van UPC. Dit neemt niet weg dat de alternatieve omroeptransmissieplatforms potentiële concurrenten zijn, die een beperking kunnen opleggen aan de mate waarin UPC zich onafhankelijk kan gedragen. Het verschil tussen concurrenten (aanbodsubstitutie) en potentiële concurrentie schuilt in het feit dat bij aanbodsubstitutie 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 dominantieanalyse.<sup>285</sup>

547. Satelliet, DVB-T, DSL-netwerken en glasvezelnetwerken hebben de potentie om aanbodsubstituten te worden voor het kabelnetwerk van UPC. Dit is het geval wanneer de verschillende platforms in de retailmarkt volledige substituten zijn en er sprake is van effectieve concurrentie tussen de platforms. Daarbij zouden eindgebruikers ook bereid moeten zijn over te stappen naar een ander omroeptransmissieplatform, zodra een aanbieder van rtv-signalen overstapt op een ander omroeptransmissieplatform.

548. Het college acht het aannemelijk dat de potentiële concurrentiedruk verschilt tussen de exploitanten van de alternatieve omroeptransmissieplatforms. Elk alternatief omroeptransmissieplatform heeft namelijk specifieke kenmerken, zoals blijkt uit de dominantieanalyse van de retail omroepmarkt. Zo is KPN als enige in staat om met de combinatie van DSL-IPTV en DVB-T een aanbod te doen dat in functioneel opzicht enigszins vergelijkbaar is met analoge kabel van UPC (zie paragraaf 7.3). Met het oog op deze kenmerken acht het college het waarschijnlijk dat KPN de grootste potentie heeft om concurrentiedruk uit te oefenen in de wholesale omroepmarkt.

---

<sup>284</sup> Zo [VERTROUWELIJK] Ziggo [VERTROUWELIJK] per abonnee [VERTROUWELIJK] National Geographic, [VERTROUWELIJK] KPN [VERTROUWELIJK] voor doorgifte via DSL-IPTV en [VERTROUWELIJK] voor doorgifte via Digtene en [VERTROUWELIJK] Tele2 [VERTROUWELIJK] per abonnee. RTL [VERTROUWELIJK] voor doorgifte door UPC, terwijl RTL voor doorgifte via KPN's Digtene en DSL-IPTV [VERTROUWELIJK] en voor doorgifte via Tele2 DSL-IPTV [VERTROUWELIJK]. Voor doorgifte via glasvezel [VERTROUWELIJK] RTL [VERTROUWELIJK] per abonnee per maand. Voor doorgifte via satelliet [VERTROUWELIJK]. Uit deze cijfers blijkt dat de omroeptransmissieplatforms met relatief weinig abonnees hogere prijzen moeten betalen voor het verkrijgen van content dan omroeptransmissieplatforms met relatief veel abonnees.

<sup>285</sup> Het college heeft deze paragraaf toegevoegd naar aanleiding van de zienswijze van marktpartijen (zie Nota van bevindingen, paragraaf 4.2 en 4.3 vanaf bladzijde 354 en 5.1, bladzijde 359).

549. Het college constateert dat de potentiële concurrentiedruk (ook van KPN) op dit moment beperkt is. De overstap naar de omroepplatforms van KPN zal in de komende reguleringsperiode echter nog beperkt zijn waardoor het klantenbestand van UPC in verhouding tot dat van KPN significant groter is. Daarbij komt dat recent onderzoek aantoonde dat eindgebruikers momenteel bij de keuze van een omroeptransmissieplatform relatief minder waarde hechten aan het zenderaanbod dan aan bijvoorbeeld prijsstelling, beeldkwaliteit of gemak.<sup>286</sup> Dit impliceert dat eindgebruikers niet bereid zijn over te stappen naar een ander omroeptransmissieplatform zodra een zender verhuist van het ene naar het andere omroeptransmissieplatform. Er zijn bovendien geen aanwijzingen dat eindgebruikers binnen de komende reguleringsperiode hun gedrag op dit punt zullen veranderen. Hierdoor is de potentiële concurrentiedruk die uitgaat van KPN nog zeer beperkt.

550. Op grond van bovenstaande concludeert het college dat de concurrentiedruk van alternatieve omroeptransmissieplatforms vrij beperkt is en dat het de dominante positie van UPC op de wholesale omroepmarkt slechts in geringe mate zal beïnvloeden.

## 9.5 Conclusie dominantieanalyse wholesale omroepmarkt

551. UPC heeft een marktaandeel van 100% op de afgebakende wholesale omroepmarkt. Dit is een sterke aanwijzing dat er geen sprake is van effectieve concurrentie. Andere factoren versterken het college in zijn oordeel dat geen sprake is van effectieve concurrentie: aanbieders van rtv-signalen beschikken niet over kopersmacht die onafhankelijk gedrag van UPC kan voorkomen en de potentiële concurrentiedruk van alternatieve omroeptransmissieplatforms is in de komende reguleringsperiode nog zeer beperkt.

552. 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 UPC. Het niet bestaan van effectieve concurrentie wordt in het wettelijke kader gelijk gesteld aan aanwezigheid van een onderneming met AMM. Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat UPC in haar verzorgingsgebied over AMM beschikt op de wholesale omroepmarkt.

553. 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.

---

<sup>286</sup> Veldkamp, *Inzicht in de vraagzijde van de televisiemarkt*, november 2008.



## 10 Drie criteria toets voor de wholesale markt voor doorgifte van rtv-signalen via en toegang tot het omroeptransmissieplatform van UPC

### 10.1 Inleiding

554. Het college is in de voorgaande hoofdstukken tot de conclusie gekomen dat UPC in de komende reguleringsperiode beschikt over AMM op zowel de retail als 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 ex ante regulering indien aan de drie cumulatieve criteria van de Commissie wordt voldaan. In de zogenaamde drie criteria toets dient te worden getoetst aan de volgende drie cumulatieve criteria:

- a) De aanwezigheid van hoge toegangsbelemmeringen die niet van voorbijgaande aard zijn. Deze kunnen een structureel, wettelijk of regelgevend karakter hebben;
- b) De marktstructuur neigt niet naar een daadwerkelijke mededinging binnen een relevante tijdshorizon. De toepassing van dit criterium houdt in dat moet worden nagegaan wat de stand van zaken op concurrentiegebied is 'achter' de toegangsbelemmeringen;
- c) Het mededingingsrecht alleen volstaat niet om het marktfalen in kwestie voldoende te verhelpen.

555. Het college zal in dit hoofdstuk een drie criteria toets uitvoeren voor de wholesale omroepmarkt. 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. Dit betekent dat de uitvoering van de drie criteria toets pas kan plaatsvinden na afbakening van de relevante markt(en).

556. Het college voert de drie criteria toets uit na de dominantieanalyse, omdat naar zijn oordeel het eerste en het tweede toetsingscriterium nauw samenhangen met de vraag of er in het kader van de prospectieve analyse in de komende reguleringsperiode nog sprake is van AMM. Een groot aantal van de indicatoren die de Commissie bij het eerste en het tweede criterium noemt, zijn ook indicatoren die worden genoemd in het kader van de dominantieanalyse in de richtsnoeren van de Commissie. Dit is de reden waarom het college op een aantal punten ook verwijst naar de uitkomsten van de dominantieanalyse. Dit laat onverlet dat het doel van de drie criteria toets is om vast te stellen of de door het college afgebakende wholesalemarkt in aanmerking komt voor ex ante regulering.

557. Het college zal in dit hoofdstuk tot de conclusie komen dat de wholesale omroepmarkt 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 18.

1	Afbakening retailmarkt (H6)
2	Dominantieanalyse retailmarkt (H7)
3	Afbakening wholesalemarkt (H8)
4	Dominantieanalyse wholesalemarkt (H9)
<b>5</b>	<b>Drie criteria toets (H10)</b>
6	Potentiële mededingingsproblemen (H11)
7	Verplichtingen (H12)
8	Nadere invulling verplichtingen (H13)
9	Effectentoets verplichtingen (H14)

**Tabel 18: Stap 5 in de marktanalyse.**

558. Het college is van oordeel dat de relevante tijdshorizon waarbinnen aan het eerste en tweede criterium getoetst wordt, in beginsel verbonden zou moeten worden aan de periode tussen twee marktanalyses (de reguleringsperiode).<sup>287</sup> Dit zou betekenen dat wanneer een volledige marktanalyse is afgerond en tot een AMM-aanwijzing is gekomen, daarmee impliciet ook aan de eerste twee criteria is voldaan. Dit standpunt is ook door de I/ERG ingenomen.<sup>288</sup> De Commissie hanteert echter in de toelichting bij de aanbeveling een ruimere tijdshorizon dan de reguleringsperiode, maar geeft daarbij wel aan dat er sprake moet zijn van een 'meaningful timeframe'. Het college zal aldus bij de toetsing aan het tweede criterium een relevante tijdshorizon hanteren die langer is dan de reguleringsperiode. Het college acht het van belang dat sprake is van een tijdshorizon waarbinnen het nog mogelijk is om met enige zekerheid voorspellingen te doen over de ontwikkeling van de concurrentie en potentiële concurrentie en zal zich voor zover beschikbaar baseren op onderzoeken met een langere onderzoekstermijn dan de reguleringsperiode.<sup>289</sup>

<sup>287</sup> In de richtsnoeren van de Commissie, randnummer 20, wijst de Commissie er op dat een NRI 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 'serious doubts' van 2005 op overweging 14 van de (oude) Aanbeveling (2<sup>e</sup> criterium: neigt naar daadwerkelijke concurrentie *binnen de relevante tijdshorizon*) waarbij de Commissie opmerkt dat 'deze kalender met de periode tussen marktoverzichten van NRI moeten worden verbonden.'

<sup>288</sup> Zie I/ERG Input to the Draft Recommendation on relevant markets van 27 oktober 2006.

<sup>289</sup> Het college zal derhalve op een aantal punten een ruimere termijn hanteren dan in de drie criteria toets van de nationale wholesalemarkt voor levering van gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluiting ten behoeve van de residentiële en

559. In november 2005 ontving het college een reactie van de Commissie op het genotificeerde marktbesluit omroep (hierna: 'serious doubts' van 2005).<sup>290</sup> De Commissie gaf in die brief voor een aantal criteria die in de toelichting van de aanbeveling worden genoemd een nadere concretisering. Het college zal de door de Commissie in haar 'serious doubts' van 2005 genoemde elementen eveneens bij de toetsing aan de drie criteria in de paragrafen hieronder behandelen.

560. Alvorens over te gaan tot toetsing aan de drie criteria zal het college allereerst in paragraaf 10.2 ingaan op de in de toelichting bij de aanbeveling genoemde redenen van de Commissie om de wholesale omroepmarkt niet langer op te nemen in de aanbeveling. In paragraaf 10.3 behandelt het college vervolgens het eerste criterium (toetredingsdrempels van niet-voorbijgaande aard), in paragraaf 10.4 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.

## 10.2 De toelichting bij de aanbeveling

561. 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 (vertaling door het college).<sup>291</sup>

*Er is een aantal redenen waarom het gepast 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*

---

de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie, zie Marktanalyse Vaste telefonie van 19 december 2008, kenmerk OPTA/AM/2008/202721.

<sup>290</sup> Brief van de Commissie, kenmerk NL/2005/0247 van 3 november 2005.

<sup>291</sup> 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/doc/library/proposals/sec2007\\_1483\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/library/proposals/sec2007_1483_final.pdf).

*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.*

#### **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.“*

562. Het college merkt op dat de omroepmarkt in Nederland een afwijkende structuur kent ten opzichte van de meeste Europese Lidstaten. Nederland heeft de meest fijnmazige kabelinfrastructuur waarover een kwalitatief hoogwaardig aanbod (dat wil zeggen, een zeer uitgebreid aanbod) aan analoge rtv-signalen en daarnaast een uitgebreid aanbod aan digitale rtv-signalen wordt geboden aan eindgebruikers. Mede om die reden was het gebruik van analoge ether in Nederland 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 significant groter marktaandeel in de retailmarkt en ook IPTV over DSL-netwerken 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 waarom de wholesale omroepmarkt voldoet aan de drie criteria en in aanmerking komt voor ex ante regulering.

### **10.3 Er bestaan toetredingsbelemmeringen van niet-voorbijgaande aard**

563. Het eerste criterium waaraan getoetst moet worden is of op de markt hoge toetredingsdrempels van niet-voorbijgaande aard bestaan. De Commissie merkt hierover in de toelichting bij de aanbeveling op dat sprake kan zijn van structurele toetredingsdrempels en toetredingsdrempels die worden veroorzaakt door regelgeving. Een structurele toetredingsdrempel bestaat naar het oordeel van de Commissie wanneer de stand van zaken met betrekking tot de technologie en de daarbij behorende kostenstructuur en/of de vraag naar diensten, zodanig zijn dat er asymmetrische

omstandigheden zijn tussen incumbents en nieuwe toetreders die toetreding hinderen of voorkomen.<sup>292</sup> Dergelijke structurele barrières kunnen voorkomen in markten die bijvoorbeeld worden gekenmerkt door absolute kostenvoordelen, substantiële schaal- en/of breedtevoordelen, capaciteitsbeperkingen en hoge verzonken kosten. De Commissie merkt verder op dat het niet voldoende is om te constateren dat toetreding heeft plaatsgevonden of waarschijnlijk zal plaatsvinden, maar dat een NRI moet onderzoeken of toetreding heeft plaatsgevonden of naar verwachting in de toekomst zal plaatsvinden welke voldoende direct en blijvend is om een AMM-positie te beperken.

564. De Commissie noemt in de aanbeveling een aantal indicatoren die kunnen wijzen op het bestaan van hoge structurele belemmeringen. Deze indicatoren zijn:

- 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 die technisch gesproken niet kan worden gedupliceerd, of alleen kan worden gedupliceerd tegen kosten die dit voor de concurrenten economisch niet rendabel maken;
- Er is sprake van belemmeringen van wettelijke of regelgevende aard, zoals een beperking van 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.

565. In de ‘serious doubts’ van 2005 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.

566. 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 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.<sup>293</sup> Uit de toelichting bij de aanbeveling volgt aldus dat het bestaan van

---

<sup>292</sup> Toelichting bij de Aanbeveling relevante markten van de Commissie, bladzijde 8.

<sup>293</sup> 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-

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 is geweest of zal zijn.

567. Zoals het college in de afbakening en dominantieanalyse van de retail omroepmarkt heeft geconcludeerd, wijst een aantal indicatoren erop dat de verschillende omroeptransmissieplatforms minder concurrentiedruk op elkaar uitoefenen als wordt gekeken naar de huidige prijsstelling, functionele kenmerken en overstapdrempels. In de afbakening van de wholesalemarkt heeft het college vastgesteld dat de mate waarin concurrentiedruk in de retailmarkt doorwerkt in de wholesale omroepmarkt wordt bepaald door i) de mate waarin de omroeptransmissieplatforms in de retailmarkt met elkaar concurreren en ii) de bereidheid van eindgebruikers om daadwerkelijk over te stappen vanwege de omroepinhoud die wordt aangeboden over een omroeptransmissieplatform en/of de mate van complementair gebruik. Dit betekent dat de mate waarin op de retailmarkt sprake is van niet-voorbijgaande toetredingsdrempels en/of van (een neiging naar) daadwerkelijke mededinging zeer bepalend is voor de mate waarin hiervan op de wholesalemarkt sprake is. Voor het uitvoeren van een drie criteria toets op de wholesalemarkt zijn dus zowel de ontwikkelingen in de retailmarkt relevant als die in de wholesalemarkt. Het college zal hieronder bij het eerste criterium daarom allereerst in paragraaf 10.3.1 onderzoeken of er in de retailmarkt toetredingsbelemmeringen van niet-voorbijgaande aard bestaan. In paragraaf 10.3.2 onderzoekt het college of daarnaast ook op de wholesalemarkt specifieke toetredingsbelemmeringen van niet-voorbijgaande aard bestaan.<sup>294</sup>

### 10.3.1 Toetredingsbelemmeringen tot de retail omroepmarkt

568. Het college zal hieronder een aantal indicatoren die de Commissie heeft genoemd in de aanbeveling langslopen, alvorens hij komt tot een conclusie over het bestaan van toetredingsbelemmeringen tot de retail omroepmarkt die van niet-voorbijgaande aard zijn.

#### *Er zijn geen prijscontroles die een toetredingsdrempel vormen*

569. Er zou sprake kunnen zijn van prijscontroles die een toetredingsdrempel vormen wanneer bijvoorbeeld de prijzen op een kunstmatig laag niveau zouden worden vastgesteld. Hierdoor zou er mogelijk voor andere partijen onvoldoende marge te behalen zijn op het aanbieden van rtv-signalen. Kabelbedrijven hebben in het verleden bij de overname van kabelnetten in een aantal gevallen prijsafspraken gemaakt waardoor in een aantal gemeenten in het verzorgingsgebied van UPC een afwijkend tarief geldt. Het aantal gemeenten waar dit voor geldt, is beperkt en neemt langzaam af.<sup>295</sup> Daarnaast geldt dat de tarieven niet overal significant (meer) afwijken. Ten slotte heeft de NMa bij de beoordeling van de vraag of er sprake was van excessieve tarieven het gemiddelde maandtarief beoordeeld (waarbij de afwijkende gemeenten werden meegewogen) en geconstateerd dat er sprake was van redelijk hoge tot hoge rendementen. Dit betekent naar oordeel van het college dat er geen

---

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.

<sup>294</sup> Het college heeft deze paragraaf aangevuld naar aanleiding van hoofdstuk 5 van de Nota van bevindingen.

<sup>295</sup> Zo kost bijvoorbeeld in de gemeente Wijchen het standaardpakket per 1 januari 2009 €10,76 in plaats van €16,70 en in Geldermalsen €14,21. In totaal zijn vanaf 1 januari 2009 nog er veertien afwijkende gemeenten, dit aantal neemt langzaam af.

sprake is van prijscontroles die de toegang tot de omroepmarkt in het verzorgingsgebied van UPC of de concurrentieontwikkeling op die markt op significante schaal belemmeren.

*De retail omroepmarkt wordt gekenmerkt door kostenvoordelen, capaciteitsbeperkingen, schaalvoordelen en synergievoordelen*

570. De retail omroepmarkt kent toetredingsdrempels van niet-voorbijgaande aard omdat aanbieders die willen toetreden of zijn toegetreden worden geconfronteerd met kostenvoordelen, schaalvoordelen en synergievoordelen vanwege voordelen op het gebied van product/dienstendiversificatie. Voor een uitgebreide uiteenzetting verwijst het college naar paragrafen 7.4, 7.6 en 7.8. Tele2, KPN of potentiële toetreders die rtv-signalen via vaste netwerken willen verspreiden, hebben te maken met hoge vaste kosten voor hun infrastructuur. Ook Ziggo wijst op de hoge vaste kosten die inherent zijn aan het gegeven dat het een netwerksector betreft. Voor DVB-T geldt dit in mindere mate, maar DVB-T heeft te maken met belangrijke capaciteitsbeperkingen.

571. De levering van rtv-signalen via andere omroeptransmissieplatforms heeft daarnaast in de voorzienbare toekomst nog te maken met belangrijke functionele nadelen ten opzichte van de levering van rtv-signalen via kabelnetwerken. Het college gaat hier onder het kopje 'er is sprake van niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur' verder op in. De uitrol van FttH biedt hier op lange termijn mogelijk een oplossing, maar de uitrol gaat gepaard met hoge verzonken kosten, een lange uitrolperiode en een onzekere business case. De aanbieders van rtv-signalen via draadloze netwerken hebben te maken met minder hoge vaste kosten, maar deze netwerken bieden op langere termijn een belangrijk nadeel, omdat deze minder geschikt zijn voor innovatieve interactieve en on-demanddiensten.

572. Ook hebben alle concurrenten of potentiële toetreders te maken met (ten opzichte van UPC) hogere kosten voor het verkrijgen van de omroepinhoud, die zij moeten goedmaken over een kleiner klantenbestand. Dit beeld wordt bevestigd wanneer het college de doorgiftetarieven van de verschillende aanbieders van rtv-signalen vergelijkt. Zo [VERTROUWELIJK] Ziggo [VERTROUWELIJK] per abonnee [VERTROUWELIJK aan] National Geographic, [VERTROUWELIJK] KPN [VERTROUWELIJK] voor doorgifte via DSL-IPTV en [VERTROUWELIJK] voor doorgifte via Digitenne en [VERTROUWELIJK] Tele2 [VERTROUWELIJK] per abonnee. RTL [VERTROUWELIJK] voor doorgifte door UPC, voor doorgifte via KPN's Digitenne en DSL-IPTV [VERTROUWELIJK] en voor doorgifte via Tele2 DSL-IPTV [VERTROUWELIJK]. Voor doorgifte via glasvezel [VERTROUWELIJK] RTL [VERTROUWELIJK] per abonnee per maand. Voor doorgifte via satelliet [VERTROUWELIJK]. Uit deze cijfers blijkt dat de toetredende partijen Tele2 en KPN en in mindere mate aanbieders van rtv-signalen via glasvezel, te maken hebben met een slechte onderhandelingspositie op de markt voor omroepinhoud die ertoe leidt dat deze partijen grote investeringen moeten doen in het verkrijgen van content.

573. Toegetreden partijen of potentiële toetreders hebben daarnaast als nadeel ten opzichte van UPC dat ze met hun prijsstelling of kwaliteit van dienstverlening ook de overstapdrempels dienen te overwinnen. Deze overstapdrempels zijn significant, zoals blijkt uit paragraaf 6.2.6 en 7.4. Ten slotte is UPC in staat zowel eindgebruikers te bereiken die (analoge) rtv-signalen willen ontvangen als eindgebruikers die (innovatieve) digitale diensten willen ontvangen. Hierdoor kent UPC belangrijke voordelen op het gebied van product/dienstendiversificatie. Omdat UPC in staat is als enige een dermate breed rtv-aanbod te bieden, beschikt UPC op langere termijn ook over voordelen op het triple

play aanbod van televisie, breedbandinternettoegang en vaste telefonie. Ook hier geldt dat de uitrol van FttH een belangrijk deel van deze voordelen in theorie kan wegnemen. Zoals hierboven aangegeven, is de uitrol van FttH onzeker en vraagt de uitrol in elk geval een lange uitrolperiode en hoge verzonken kosten. Dit betekent dat de voordelen waarover UPC beschikt ook naar verwachting op langere termijn zullen bestaan.

574. De voordelen zijn nauw verbonden aan de marktpositie die UPC op dit moment heeft in de retail omroepmarkt. In paragraaf 7.2 heeft het college aangegeven dat UPC aan het einde van reguleringsperiode nog steeds een hoog marktaandeel zal hebben van rond de [60-70%], begin 2014 zal het marktaandeel naar verwachting nog boven de [VERTROUWELIJK]% liggen.<sup>296</sup> Dit betekent dat deze voordelen van UPC binnen de relevante tijdshorizon niet zullen verdwijnen.

#### *Subconclusie*

575. Het college is van oordeel dat de retail omroepmarkt zich kenmerkt door belangrijke toetredingsdrempels op het gebied van kostenvoordelen, schaalvoordelen en synergievoordelen. Deze worden in belangrijke mate bepaald door het omvangrijke klantenbestand van UPC, het feit dat het hoge marktaandeel van UPC slechts langzaam daalt en de onzekere omvang en snelheid van uitrol van FttH. Het is niet waarschijnlijk dat deze voordelen binnen een relevante tijdshorizon zullen verdwijnen.

#### *Er is sprake van niet makkelijk te dupliceren infrastructuur*

576. De retail omroepmarkt kent tevens toetredingsdrempels van niet-voorbijgaande aard omdat het omroeptransmissieplatform van UPC niet gemakkelijk te dupliceren is. Het college heeft dit uitgebreid behandeld in paragraaf 7.3. UPC is de enige partij die in de komende reguleringsperiode en de voorzienbare toekomst in een significant deel van haar verzorgingsgebied over de mogelijkheid beschikt om zowel analoge rtv-signalen als de verschillende typen digitale rtv-signalen te kunnen leveren. Gezien het belang van de levering van analoge rtv-signalen en het toenemend belang van digitale rtv-signalen in de voorzienbare toekomst, is sprake van niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur. Mede door de functionele verschillen tussen de verschillende omroeptransmissieplatforms en de voordelen die de gecombineerde levering van analoge rtv-signalen en (innovatieve) digitale diensten biedt, is de churn in het verzorgingsgebied van UPC in de afgelopen reguleringsperiode beperkt gebleven tot [VERTROUWELIJK]% op jaarbasis. De lage churn, ondanks investeringen in alternatieve infrastructuren en de introductie van nieuwe rtv-diensten over deze platforms, is een duidelijke indicatie voor het bestaan van hoge en niet-voorbijgaande toetredingsdrempels. 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.

577. Het college merkt allereerst op dat toetreding tot de omroepmarkt heeft plaatsgevonden, zowel door aanbieders van nieuwe omroeptransmissieplatforms (DVB-T, DSL en FttH) als door aanbieders die al langere tijd rtv-signalen leveren (satelliet). Ziggo, UPC, Delta, CAIW en (in antwoord op de

---

<sup>296</sup> Het college is hierbij uitgegaan van de daadwerkelijke gerealiseerd churn in de afgelopen reguleringsperiode. Zoals in dit hoofdstuk aangegeven zijn er naar oordeel van het college geen redenen waarom de concurrentiedruk (en daarmee de churn) in de komende jaren sterk zal toenemen.



vragenlijst begin 2008) 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 over DSL dat naar haar verwachting de komende jaren sterk zal groeien en daarmee de marktverhoudingen zal veranderen.

578. Het college heeft echter in paragraaf 6.2.6 geconcludeerd dat de verschillende omroeptransmissieplatforms slechts beperkte concurrentiedruk op elkaar uitoefenen wanneer wordt gekeken naar de huidige prijsstelling, functionele kenmerken, de overstapdrempels en de geografische dekking. Daarnaast is het aantal aanbieders van rtv-signalen zeer beperkt. Naast UPC zijn nog drie andere partijen actief, namelijk CanalDigitaal, KPN en Tele2 en een aantal kleine aanbieders via lokale glasvezelnetwerken.

579. Via satelliet worden al langere tijd rtv-signalen in de retail omroepmarkt aangeboden, maar tot op heden is via satelliet slechts een marktaandeel gerealiseerd van maximaal [10-20%] in het verzorgingsgebied van UPC.<sup>297</sup> Daarbij komt dat een omvangrijk deel van het klantenbestand van CanalDigitaal complementair gebruikmaakt van kabel en satelliet. In het marktbesluit 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 2007 gestagneerd.<sup>298</sup> Er kan dan ook naar het oordeel van het college niet van toetreders worden gesproken die in staat zijn geweest de marktmacht van UPC te beperken.

580. Ook toetreding via DSL-IPTV heeft plaatsgevonden. Zowel Tele2 als KPN zijn toegetreden tot de omroepmarkt via DSL-IPTV.<sup>299</sup> 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. Door de door het college in hoofdstuk 6 en 7 gesignaleerde beperkingen zal de concurrentiedruk die wordt uitgeoefend door IPTV over DSL-netwerken, zonder aanpassingen in het netwerk van KPN, in de komende jaren niet toenemen (het college gaat hier vanaf randnummer 585 verder op in).

581. Verder heeft toetreding plaatsgevonden via DVB-T. Hierbij geldt dat het aantal eindgebruikers dat gebruikmaakt 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 een zekere concurrentiedruk uitgaat van KPN. Desalniettemin is ook KPN niet in staat geweest om de AMM van UPC te beperken.

582. Stratix concludeert in haar onderzoek dat in een aggressief digitaliseringsscenario voor de groei van het aantal digitale ontvangers er eind 2013 nog steeds een kleine miljoen televisies zijn, waarvoor geen digitale ontvanger beschikbaar is. In het voorzichtige groeiscenario van Stratix zijn dit er nog iets

---

<sup>297</sup> 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 kabelaanluiting) of in het buitenland worden gebruikt. Dit betekent dat het berekende marktaandeel, gebaseerd op het totaal aantal abonnementen, een overschatting vormt.

<sup>298</sup> 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].

<sup>299</sup> Tele2 wederverkoopt ook Digitenne van KPN en heeft daar [VERTROUWELIJK] abonnees.

meer dan 4,5 miljoen. Op basis van een aantal factoren acht Stratix het een reële verwachting dat eind 2013 nog steeds iets minder dan 40% van de eindgebruikers eveneens gebruikmaakt van de levering van analoge rtv-signalen. Het college acht het op grond van bovenstaande niet aannemelijk dat de churn naar de andere (digitale) omroeptransmissieplatforms in de komende jaren sterk zal toenemen.

583. Ten slotte heeft toetreding via glasvezel in zeer beperkte omvang plaatsgevonden. Het aanbod van rtv-signalen via glasvezelnetwerken heeft in het verzorgingsgebied van UPC dan ook tot nu toe nauwelijks effect gehad op de mogelijkheid van UPC om zich onafhankelijk te gedragen.

584. Eind 2005 kondigde KPN haar zogenaamde 'All-IP' programma aan. Daarin kondigde KPN aan dat zij haar netwerk de komende jaren zou gaan migreren naar een zogenaamd 'Next Generation Network'. Onderdeel van dit plan was de vervanging van het koperen aansluitnetwerk door glasvezel en een nagenoeg landelijke (gefaseerde) uitrol van VDSL2. De ambities binnen het All-IP programma zijn sinds eind 2005 meerdere keren aangepast. In 2005 communiceerde KPN nog dat eind 2010 er (nagenoeg) landelijk VDSL2 beschikbaar zou zijn. Eind november 2008 gaf KPN aan dat op er op dit moment enkel concrete plannen zijn voor de uitrol van FttC/VDSL2 naar ongeveer 750.000 homes passed in ongeveer 21 deelgebieden. KPN heeft de focus binnen het All-IP programma deels verschoven naar de uitrol van FttH in plaats van FttC.

585. Op 22 mei 2008 hebben KPN en Reggefiber aangekondigd hun beider activiteiten op het gebied van de aanleg en exploitatie van FttH passieve 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.<sup>300</sup> Deze samenwerking is bij besluit van 19 december 2008 goedgekeurd door de NMa. Voor de aanleg van glasvezelnetwerken geldt dat de gemeenschappelijke onderneming van KPN en Reggefiber voornemens is om in twaalf deelgebieden ODF-access te gaan aanbieden.<sup>301</sup> KPN zal in zeven deelgebieden zelf retaildiensten gaan aanbieden.<sup>302</sup> Voor de overige huishoudens in Nederland zijn op dit moment geen concrete uitrolplannen. De commerciële evaluatie van de FttH-pilots volgt volgens KPN in de eerste helft van 2009. KPN geeft aan dat verdere uitrolplannen per tijdstip en locatie getoetst zullen worden aan de vraag of de nieuwe investeringen commercieel en met het oog op regulering verantwoord zijn. Hierbij kan er per locatie gekozen worden tussen een uitrol van FttH, FttC of een draadloos alternatief.<sup>303</sup>

---

<sup>300</sup> Zie ook <http://www.kpn.com/corporate/nl/pers/persber.htm?contentid=4269>.

<sup>301</sup> ODF-access: ontbundelde toegang op het niveau van de optische verdeler (Optical Distribution Frame). Volgens KPN zal ODF-access worden gerealiseerd in deelgebieden in Almere, Amsterdam, Dordrecht, Elburg, Enschede, Haaksbergen, Lansingerland, Schijndel, Den Haag, Son en Breugel, Uden en Veghel. Zie presentatie van KPN op [http://www.kpn-wholesale.com/nl/1935-ALL\\_IP\\_events.html](http://www.kpn-wholesale.com/nl/1935-ALL_IP_events.html). Zes van deze gebieden bevinden zich in het verzorgingsgebied van Ziggo, het gaat om [VERTROUWELIJK] huishoudens, dat is gezien de omvang van het verzorgingsgebied van Ziggo een dekking van iets minder dan [VERTROUWELIJK]%. De andere zes deelgebieden bevinden zich in het verzorgingsgebied van UPC, het gaat om [VERTROUWELIJK] huishoudens, wat gezien de omvang van het verzorgingsgebied van UPC een dekking is van iets minder dan [VERTROUWELIJK]%.

<sup>302</sup> Volgens <http://www.kpnglasvezel.nl/web/glasvezelinjouwbuurt.htm> zal KPN in zeven deelgebieden retaildiensten aanbieden (Almere, Elburg, Son en Breugel, Uden, Veghel, Haaksbergen en Enschede).

<sup>303</sup> Onderweg naar All-IP, presentatie van KPN van 27 november 2008, te vinden op [www.kpn-wholesale.com](http://www.kpn-wholesale.com).

586. KPN verwacht in de eerste helft van 2009 slechts een zeer beperkt aantal retail aansluitingen te hebben gerealiseerd via FttH en VDSL2. In december 2008 gaf KPN aan te verwachten in vijf FttH deelgebieden waar vanaf begin 2009 daadwerkelijk retail geleverd zal worden, ongeveer [VERTROUWELIJK] aansluitingen gerealiseerd te hebben en op basis van FttC/VDSL2 in de vijf deelgebieden waar retail geleverd wordt, ongeveer [VERTROUWELIJK] aansluitingen gerealiseerd te hebben.<sup>304</sup>

587. Een eerste constatering van het college is dat de uitrol van het All-IP programma aanzienlijk langzamer verloopt dan in eerste instantie in 2005 door KPN was aangekondigd. Daarnaast is er niet langer sprake van een landelijke uitrol van VDSL2, maar een uitrol van VDSL2 tot ongeveer 10% van de huishoudens. De uitrol van VDSL2 vraagt significante investeringen van ongeveer €300,- per aansluiting, wat zou betekenen dat landelijke dekking van VDSL2 een kleine 2 miljard Euro zou kosten. Er is ook grote onzekerheid over de uitrol van FttH. Uitrol van FttH in een significant deel van Nederland vraagt immers niet alleen een aanzienlijke uitrolperiode maar tevens significante investeringen, ongeveer €1000,- per aansluiting. Dit zou betekenen dat, naast de nu voorziene uitrol van VDSL2 en gegeven de aanwezigheid van ongeveer 7,2 miljoen huishoudens, ongeveer 6,5 miljard Euro geïnvesteerd zou moeten worden om de rest van Nederland aan te sluiten op FttH. Dit betekent dat de uitrol van FttH en FttC/VDSL2 gepaard gaat met hoge verzonken kosten. Naast de financiering wordt het tempo van aanleg van glasvezelnetwerken sterk beperkt door de beschikbare graafcapaciteit waardoor het niet aannemelijk is dat een significant deel van Nederland is verglaasd binnen enkele jaren. Telecompaper verwacht dan ook dat het grootste deel van Nederland pas op een termijn van twaalf tot vijftien jaar verglaasd is.<sup>305</sup> Dit betekent dat in de komende jaren de concurrentiedruk die uitgaat van glasvezel nog beperkt zal zijn.

#### *Subconclusie*

588. Het college is van oordeel dat de retail omroepmarkt zich kenmerkt door toetredingsdrempels op het gebied van niet makkelijk te dupliceren infrastructuur die in de komende jaren niet van voorbijgaande aard zijn. De bestaande omroeptransmissieplatforms hebben belangrijke functionele nadelen ten opzichte van het omroeptransmissieplatform van UPC die zij niet kunnen overbruggen. De uitrol van FttH gaat gepaard met hoge verzonken kosten en wordt beperkt door de aanwezige graafcapaciteit, waardoor de uitrol in de komende jaren naar verwachting beperkt zal blijven.

#### *De omroepmarkt wordt niet gekenmerkt door voortdurende technologische vernieuwing of innovatie*

589. Volgens de Commissie zijn op markten die worden gekenmerkt door voortdurende technologische vernieuwing en waar innovatie een stuwende kracht is, 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 gevormd door innovatieve bedreigingen van potentiële concurrenten die nog niet op de markt opereren.

---

<sup>304</sup> Presentatie van KPN, Regulation of NGN and the impact on cost Accounting, Londen 3 december 2008.

<sup>305</sup> Telecompaper stelt dat met de huidige capaciteit (200.000 lijnen per jaar) verglazing van Nederland langer dan vijftien jaar zal duren. Zelfs met een graafcapaciteit van 600.000 aansluitingen per jaar duurt verglazing nog twaalf jaar. Bij een vergroting van de huidige graafcapaciteit naar 600.000 aansluitingen zal volgens Telecompaper ongeveer vijftien jaar nodig zijn voor verglazing. Zie Telecompaper, *Fibre-to-the-Home (FttH) in The Netherlands*, 15 mei 2008.

590. Het college is van oordeel dat de retail 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.

591. Allereerst groeit het aantal digitale aansluitingen minder hard dan door het college in het omroepbesluit 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 miljoen. De groei van het aantal satellietabonnementen is in 2007 zeer beperkt geweest [VERTROUWELIJK] en is de afgelopen vier kwartalen gestagneerd [VERTROUWELIJK]. VKA schat in dat in de komende reguleringsperiode via satelliet geen verdere groei gerealiseerd zal worden. Het college acht het aannemelijk dat ook op de langere termijn geen verdere groei gerealiseerd zal worden gegeven de algemene verwachting dat eindgebruikers op langere termijn steeds meer gebruik zullen maken van interactieve en on-demand diensten die niet via satelliet kunnen worden aangeboden.

592. Ook de groei van DSL-IPTV is achtergebleven bij de inschatting uit het omroepbesluit 2006. De groei van DSL-IPTV was in 2007 [VERTROUWELIJK] abonnementen. 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]. Het college acht het niet aannemelijk dat de afzet van DSL-IPTV sterk zal groeien in de komende jaren. De ambities voor de uitrol van VDSL2 zijn zoals in de vorige paragraaf beschreven, sterk teruggebracht en de uitrol van FttH is zeer onzeker. Dit betekent dat de functionele nadelen van DSL-IPTV ook op langere termijn zullen blijven bestaan.

593. Alleen voor DVB-T geldt dat deze harder is gegroeid dan de verwachtingen uit het omroepbesluit 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). Ook het college verwacht dat dit het geval zal zijn, enerzijds door de groeiende behoefte aan een uitgebreider zenderaanbod, maar tevens door de beperkingen die DVB-T kent op het gebied van interactieve en on-demanddiensten.

594. Het college constateert dan ook dat de door de Commissie (en kabelbedrijven) verwachte omvangrijke churn naar alternatieve platforms en met name DSL-IPTV, achterwege is gebleven en dat het aantal digitale aansluitingen minder hard is gegroeid dan verwacht. Dit vormt naar het oordeel van het college een eerste indicatie dat er geen sprake is van voortdurende technologische vernieuwing of innovatie.

595. 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] miljoen huishoudens. Het college verwijst hier naar de alinea over moeilijk te dupliceren infrastructuur (zie vanaf randnummer 576) en naar paragraaf 7.3 waarin het college heeft aangegeven waarom in de komende jaren nog een

significante groep eindgebruikers gebruik zal maken van analoge rtv-signalen en waarom de mogelijkheid van UPC om zowel digitale als analoge rtv-signalen te kunnen leveren UPC een belangrijk concurrentievoordeel geeft.

596. 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 of on-demand diensten, ondanks hoge verwachtingen, zeer geleidelijk plaatsvindt. In 2001 waren reeds digitale rtv-diensten verkrijgbaar via 56% van de kabelnetwerken.<sup>306</sup> Kabelbedrijven boden toen een digitaal 'startpakket' aan inclusief een elektronische programmagids waarbij UPC en Casema (thans onderdeel van Ziggo) nog additionele themapakketten en premiumkanalen (non-stop of pay-per-view) aanboden. Inmiddels heeft slechts ongeveer de helft van de digitale abonnees een abonnement voor additionele zenders.<sup>307</sup> Deze diensten worden daarnaast veelal bovenop (aanvullend op) de traditionele rtv-diensten aangeboden waardoor sprake is van zogenaamde incrementele innovatie, in plaats van dat er sprake is van een innovatie die de markt(verhoudingen) ingrijpend heeft veranderd.

597. Het college merkt op dat het bekijken van video's via internet, bijvoorbeeld via YouTube, RTL-Gemist of Uitzending-Gemist sterk toeneemt. Op Uitzending-Gemist werden in januari 2008 14,4 miljoen programma's bekeken en via RTL-Gemist 7,5 miljoen.<sup>308</sup> Volgens KPMG geeft negen procent van de respondenten van hun onderzoek aan in het komende jaar minder tijd aan 'traditioneel' televisiekijken te besteden. Een van de belangrijkste tijdsbestedingen van internettelevisie is het bekijken van online streaming videobeelden, volgens KPMG maakte 58% van de Nederlandse huishoudens met internettoegang binnen een maand hiervan gebruik. De groei van het gebruik van met name on-demanddiensten via internet laat echter onverlet dat er op dit moment in het geheel geen substitutie plaatsvindt. De omroepmarkt is in de afgelopen reguleringsperiode gegroeid. De toename van internetgebruik gaat ten koste van tijd die wordt besteed aan televisiekijken, maar leidt dus vooralsnog niet tot prijsdruk. Het college ziet geen indicaties dat het gebruik van internettelevisie in de komende jaren sterk zal veranderen waardoor er wel sprake zal zijn van substitutie.

#### *Subconclusie*

598. Het college concludeert dat er geen sprake is van een sterk innovatieve markt, waardoor er concurrentiedruk is van potentiële toetreders en de gesignaleerde toetredingsbelemmeringen minder relevant zijn. Digitalisering gaat minder hard dan verwacht en de door de Commissie en kabelbedrijven verwachte omvangrijke churn is achterwege gebleven. Verder wordt in belangrijke mate complementair gebruik gemaakt van analoge en digitale rtv-signalen en zal het belang van analoge rtv-signalen slechts geleidelijk afnemen. Ten slotte vindt introductie en adoptie van innovatieve diensten slechts geleidelijk plaats.

---

<sup>306</sup> KPMG Bureau voor Economische Argumentatie, *Kabelsector: van de kip en het ei resultaten van marktwerking*, 14 maart 2003.

<sup>307</sup> Zie VKA, *Marktontwikkelingen 2008-2011*, juni 2008.

<sup>308</sup> <http://www.emercede.nl/artikel.jsp?id=2519167&rubriek=104943>.

### 10.3.2 Conclusie over toetredingsbelemmeringen tot de retail omroepmarkt

Het college constateert dat de retail omroepmarkt wordt gekenmerkt door toetredingsbelemmeringen vanwege kosten-, schaal- en synergievoordelen voor UPC die met name samenhangen met het omvangrijke klantenbestand. Daarnaast is er sprake van moeilijk te dupliceren infrastructuur. De bestaande alternatieve platforms kunnen de functionele nadelen niet overwinnen en de uitrol van glasvezelnetwerken is in de komende jaren nog te beperkt en gaat gepaard met grote verzonken kosten. Deze belemmeringen blijven de komende jaren bestaan. De retail omroepmarkt is ten slotte geen markt die wordt gekenmerkt door technologische vernieuwing waardoor de toetredingsbelemmeringen van minder belang zijn.

### 10.3.3 Toetredingsbelemmeringen tot de wholesale omroepmarkt

599. Toetredingsbelemmeringen tot de wholesale omroepmarkt worden allereerst veroorzaakt door toetredingsbelemmeringen tot de retailmarkt zoals hierboven beschreven. Een van de gevolgen van de toetredingsbelemmeringen tot de retailmarkt, is dat de churn tussen de verschillende omroeptransmissieplatforms in de komende jaren naar verwachting beperkt zal blijven en er geen toetreding plaatsvindt waarmee de functionaliteit van het omroeptransmissieplatform van UPC zal worden gedupliceerd. Het feit dat de verschillende omroeptransmissieplatforms ook op langere termijn minder concurrentiedruk op elkaar uitoefenen, wanneer wordt gekeken naar functionele kenmerken, vormt op zichzelf al een belangrijke toetredingsdrempel tot de wholesale omroepmarkt. Immers, door de beperkte churn zal UPC ook in de komende jaren nog beschikken over een omvangrijk klantenbestand waarmee zij, gezien het tweezijdige karakter van de omroepmarkt, beschikt over een belangrijk voordeel op de wholesale omroepmarkt. Daarnaast kunnen eventueel nog wholesalespecifieke toegangsbelemmeringen bestaan.

600. Zoals in de afbakening van de wholesale omroepmarkt aangegeven, vormen omroeptransmissieplatforms met een significant aantal gebruikers complementen voor elkaar en geen substituten. Een aanbieder van rtv-signalen heeft een significante dekking nodig van huishoudens om een business case te hebben. Deze dekking is alleen te realiseren door via de grote omroeptransmissieplatforms te distribueren, waaronder het omroeptransmissieplatform van UPC. Omdat de omroeptransmissieplatforms verschillende eindgebruikers (huishoudens) bereiken, kan een aanbieder van rtv-signalen niet zomaar overstappen van het omroeptransmissieplatform van UPC op een ander omroeptransmissieplatform. Hij verliest dan immers de dekking van huishoudens die via het omroeptransmissieplatform van UPC worden bediend. Wanneer sprake is van een hoge mate van complementair gebruik van twee omroeptransmissieplatforms of wanneer eindgebruikers 'meeverhuizen' met de omroepinhoud naar een ander omroeptransmissieplatform zou een omroeptransmissieplatform tot de relevante wholesalemarkt kunnen toetreden.

601. Op dit moment wordt, zoals in hoofdstuk 6 aangegeven, door de eindgebruikers die gebruikmaken van alternatieve platforms, voor een significant deel complementair gebruik gemaakt van de mogelijkheid om tevens via de kabel rtv-signalen geleverd te krijgen. Dit betekent dat de kabel als omroeptransmissieplatform op basis van complementariteit een mogelijk substituuat vormt voor distributie via de andere omroeptransmissieplatforms. Evenwel wordt door eindgebruikers die gebruikmaken van het kabelnetwerk van UPC als omroeptransmissieplatform niet op significante wijze complementair gebruik gemaakt van andere omroeptransmissieplatforms. Het college ziet geen indicaties in de hierboven geschetste marktontwikkelingen waaruit zou blijken dat de mate van

complementair gebruik van kabel met andere omroeptransmissieplatforms in de komende jaren significant zal stijgen.

602. Ook geldt dat er geen indicaties zijn dat de omroepinhoud die wordt aangeboden door de verschillende omroeptransmissieplatforms door eindgebruikers in de komende jaren van groter belang zal worden geacht dan nu het geval is. Hierdoor zullen eindgebruikers niet in significante aantallen geneigd zijn mee over te stappen met de omroepinhoud naar een ander omroeptransmissieplatform.

603. De verdere digitalisering leidt naar verwachting tot een stijging in het aantal aangeboden kanalen in het standaardaanbod. Daarbij worden steeds meer additionele pakketten met specifieke content aangeboden. Hierdoor neemt de gemiddelde kijktijd per kanaal in de komende jaren af. Door nieuwe diensten zoals een harddiskrecorder, Elektronische Programma Gids (EPG) aangevuld met bijvoorbeeld de mogelijkheid om via internet video's te bekijken kunnen eindgebruikers steeds beter hun eigen omroepinhoud selecteren uit het gegroeide aanbod. Hierdoor ontstaat ook in de komende jaren al de mogelijkheid om uit het uitgebreide programma-aanbod een steeds meer gepersonaliseerd aanbod samen te stellen. Gezien de inertie van eindgebruikers die ook uit afnemersonderzoek blijkt, zullen in de komende jaren de door aanbieders van rtv-signalen aangeboden pakketten van belang blijven.

604. De Commissie merkte in haar 'serious doubts' van 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, YouCa en [VERTROUWELIJK] hebben UPC gevraagd om toegang tot haar omroeptransmissieplatform, maar dit heeft tot op heden niet geresulteerd in vrijwillig tot stand gekomen toegang voor een alternatieve aanbieder van rtv-signalen.

#### *Subconclusie*

605. Het college concludeert dat de wholesale omroepmarkt in de komende jaren wordt gekenmerkt door toetredingsdrempels van niet-voorbijgaande aard, omdat de mate van complementair gebruik niet significant zal stijgen en door het uitgebreidere en meer gepersonaliseerd aanbod waardoor het niet aannemelijk is dat eindgebruikers sneller dan nu het geval is, vanwege de aangeboden omroepinhoud zullen overstappen op een ander omroeptransmissieplatform.

#### **10.3.4 Conclusie over toetredingsbelemmeringen tot de wholesale productmarkt**

606. Op grond van bovenstaande concludeert het college dat er in het verzorgingsgebied van UPC op de 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 hoog marktaandeel en omvangrijk klantenbestand over belangrijke concurrentievoordelen beschikt, zeker wanneer het omroeptransmissieplatform ook nog moeilijk te dupliceren is. Een transitie naar digitale doorgifte of de uitrol van FttH nemen deze toetredingsdrempels in de omroepmarkt de komende jaren nog niet weg. Ook wordt de markt niet gekenmerkt door technologische vernieuwing of innovatie waardoor de toetredingsdrempels minder relevant zouden kunnen zijn. De aanwezigheid van hoge toetredingsdrempels van niet-voorbijgaande aard betekent dat andere partijen niet of slechts moeilijk kunnen toetreden tot de wholesale 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

607. Op grond van het tweede criterium moet het college toetsen of zonder regulering de markt binnen een relevante tijdshorizon naar daadwerkelijke mededinging neigt. Hiervan kan sprake zijn wanneer, zelfs als een markt wordt gekarakteriseerd door hoge toetredingsdrempels, er andere structurele factoren, marktkenmerken en/of ontwikkelingen zijn waardoor de markt neigt naar daadwerkelijke mededinging. Dit is bijvoorbeeld het geval in een markt waarin bijvoorbeeld een beperkt, maar voldoende aantal, partijen actief is met verschillende kostenstructuren, waarbij sprake is van een prijselastische vraag. Ook zou er sprake kunnen zijn van een overschot aan capaciteit, waardoor concurrerende partijen hun output snel kunnen verhogen in reactie op een prijsverhoging, op voorwaarde dat er geen expansiebarrières bestaan achter de toetredingsdrempels. Zulke expansiebarrières kunnen bestaan wanneer kleinschalige toetreding het niet mogelijk maakt dat een bedrijf van de 'fringe' (rand) van de markt zich verplaatst naar de 'core' (kern) van de markt die wordt bezet door de zittende partij(en). Ten slotte kan de marktdynamiek ook beïnvloed worden door technologische ontwikkelingen of door de convergentie van producten en markten. In markten met een sterk innovatief karakter komt de concurrentiedruk vaak van innovaties van potentiële concurrenten die nog niet actief zijn in de markt. De Commissie merkt nog op dat het niet noodzakelijk is dat de markt binnen de reguleringsperiode een situatie van daadwerkelijke mededinging bereikt, maar dat er duidelijk bewijs is van een dynamiek die ertoe leidt dat daadwerkelijke concurrentie op langere termijn zal worden bereikt zonder regulering. De verwachte ontwikkelingen moeten worden verwacht binnen een relevante tijdshorizon en op basis van concrete aanwijzingen in plaats van een theoretische mogelijkheid. Het enkele feit dat marktaandeelen zijn gaan dalen in de afgelopen jaren of onzekere toekomstige technologische ontwikkelingen zijn op zichzelf onvoldoende om vast te stellen dat een markt naar daadwerkelijke mededinging neigt.<sup>309</sup>

608. Ook bij het tweede criterium geldt dat gezien de eerder geconstateerde samenhang tussen de wholesale en retail omroepmarkt, de ontwikkeling van de concurrentiesituatie op de retailmarkt zeer bepalend is voor de vraag of de wholesalemarkt naar daadwerkelijke mededinging neigt. Het college zal hieronder aannemelijk maken dat zowel de retail als de wholesale omroepmarkt niet neigen naar daadwerkelijke mededinging. Het college gaat eerst in op de context van dit criterium aan 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 UPC in de komende jaren naar verwachting slechts beperkte prijsdruk zal ervaren en nog weinig klanten zal verliezen (churn). Het college concludeert dan ook dat de wholesale omroepmarkt binnen een relevante tijdshorizon niet neigt naar daadwerkelijke mededinging.<sup>310</sup>

609. 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:

---

<sup>309</sup> Zie toelichting bij de aanbeveling, blz. 8-10.

<sup>310</sup> Het college heeft deze paragraaf aangevuld naar aanleiding van hoofdstuk 5 van de Nota van bevindingen.



- Marktdynamiek veroorzaakt door technologische ontwikkelingen of door de convergentie van producten en markten, waardoor concurrentiedruk kan ontstaan tussen exploitanten die op verschillende productmarkten 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.

610. In de ‘serious doubts’ van 2005 met betrekking tot de omroepbesluiten noemde de Commissie daarnaast nog de stagnatie in de stijgende prijstrend en de gelijkwaardige 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 overstapdrempels waardoor de overstap tussen verschillende omroeptransmissieplatforms belemmerd werd.

#### 10.4.1 De ontwikkelingen op de retail omroepmarkt

611. 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-netwerken) 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 wholesalemarkt in de aanbeveling.

612. Ten aanzien van de wholesalemarkt concludeert de Commissie dat er, nu er meerdere platforms zijn, 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.

613. Het college onderkent evenals de Commissie dat er door digitalisering ten opzichte van de voorgaande reguleringsperiode een toename is in de concurrentie tussen de verschillende omroeptransmissieplatforms. Dit is ook een van de redenen waarom het college, ondanks dat er ook indicatoren zijn die er op wijzen dat deze concurrentiedruk nog zeer beperkt is, uiteindelijk bij de afbakening van de relevante retailmarkt tot een oordeel is gekomen dat ten behoeve van deze analyse een brede afbakening op zijn plaats was. Het feit dat het college het gepast heeft geacht om een brede afbakening te hanteren en er verschillende omroeptransmissieplatforms actief zijn in de markt, betekent evenwel niet dat daarmee vanzelf een neiging naar daadwerkelijke mededinging ontstaat of is ontstaan.

614. De Commissie onderkent in de toelichting bij de aanbeveling ook, onder meer bij de markt voor ontbundelde toegang, dat de aanwezigheid van andere infrastructuren op zichzelf niet voldoende is om te concluderen dat er een neiging is naar daadwerkelijke concurrentie. Bij de markt voor ontbundelde toegang tot aansluitnetwerken constateert de Commissie weliswaar dat er andere aansluittechnologieën beschikbaar komen, maar dat door de schaal waarop dit gebeurt voorlopig nog weinig concurrentiedruk wordt uitgeoefend op de aanbieder van ontbundelde toegang. Het gaat er bij de toetsing aan het tweede criterium dus om of er, gegeven de toetreding en de toetredingsmogelijkheden, binnen een relevante tijdshorizon voldoende concurrentiedruk wordt uitgeoefend waardoor aannemelijk is dat er zonder regulering daadwerkelijke mededinging binnen die relevante tijdshorizon ontstaat.

615. Het college gaat hieronder allereerst in op de ontwikkelingen die in beginsel de marktdynamiek zouden kunnen bevorderen: 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, vaste telefonie en breedbandinternettoegang in één pakket). Vervolgens bespreekt het college de overstapdrempels en overige factoren die 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' van 2005 genoemde stagnatie van de stijgende prijstrend en de tarieven van de verschillende kabelbedrijven.

*De transitie naar digitale doorgifte gaat minder snel dan verwacht*

616. Het college heeft allereerst nadrukkelijke aanwijzingen dat de door de Commissie veronderstelde overgang van analoge naar digitale doorgifte en de daarmee samenhangende toename van (infrastructuur)concurrentie tot een situatie van daadwerkelijke mededinging is ontstaan, in Nederland in de komende jaren 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.<sup>311</sup> Nederland wijkt met het transitietempo enigszins af van andere Europese landen als gevolg van de hoge penetratiegraad en kwaliteit van de diensten (met name een uitgebreid analogo standaardpakket) over de omroeptransmissieplatforms van de kabelbedrijven.<sup>312</sup> 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 en hebben 3,6 miljoen huishoudens van de 3,8 miljoen huishoudens (95%) die op dit moment gebruikmaken van de levering van (enkel) analoge rtv-signalen geen plannen om over te stappen op een andere aanbieder of op digitale televisie.<sup>313</sup>

617. Ook blijft de digitalisering ten opzichte van de verwachtingen uit het marktbesluit 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-

<sup>311</sup> PWC, *Digitale infrastructuur voor distributie van omroepdiensten; een rondgang langs de netwerken*, 2007.

<sup>312</sup> 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.

<sup>313</sup> TNSNipo, *Zendervoorkeuren*, 24 mei 2007 en Veldkamp, *Inzicht in de vraagzijde van de televisiemarkt*, november 2008.

aansluitingen op 2,9 miljoen. Ook is de totale omvang van de omroepmarkt harder gegroeid dan Dialogic voorspelde, door het complementair gebruik van analoge en digitale rtv-signalen. Het aantal aansluitingen via welke enkel digitale rtv-signalen wordt afgenomen is ongeveer [VERTROUWELIJK] miljoen zie ook paragraaf 6.2.4, en ligt dus nog veel lager dan Dialogic voorspelde in 2006. (zie Figuur 14).

[FIGUUR 14 IS VERTROUWELIJK]

**Figuur 14: Aantal digitale abonnees in 2008: verwachting versus realisatie.**

618. De levering van analoge rtv-signalen blijft ook in de komende jaren van belang voor een significante groep eindgebruikers (zie ook paragraaf 7.2 en 10.3.1). Door toenemende digitalisering neemt aldus de concurrentiedruk van alternatieve (digitale) platforms enigszins toe ten opzichte van de vorige reguleringsperiode, maar door het voortdurend belang van analoge levering van rtv-signalen blijft de concurrentiedruk in de komende jaren te beperkt om te kunnen spreken van daadwerkelijke mededinging of een neiging naar daadwerkelijke mededinging.

619. Andere omroeptransmissieplatforms – glasvezelnetwerken vormen hierop een uitzondering – kunnen geen pakket analoge rtv-signalen aanbieden en zijn daarmee niet of beperkt in staat een met UPC vergelijkbaar aanbod te doen. Zoals in de paragraaf 10.3.1 naar voren kwam is significante verglazing in de komende reguleringsperiode nog niet aan de orde en is ook de uitrol van glasvezelnetwerken op langere termijn een onzekere factor. Er zal in de komende jaren dus geen alternatieve infrastructuur ontstaan waarmee in een significant deel van het verzorgingsgebied van UPC het rtv-aanbod van UPC volledig gerepliceerd kan worden. Alleen UPC is in haar verzorgingsgebied binnen een relevante tijdshorizon in staat om op grote schaal zowel analoge als digitale rtv-signalen te leveren. KPN kan op dit moment als enige partij in Nederland een in functioneel opzicht enigszins vergelijkbaar aanbod doen door de combinatie van Digtenne (DVB-T) en IPTV over haar DSL-netwerk. De concurrentiedruk die hiervan uitgaat in de komende jaren blijft echter, mede gezien de verwachte stagnatie in groei van Digtenne, beperkt.

620. 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 verschillende aanbieders van rtv-signalen wijzen er

op dat analoge doorgifte een uniek 'selling point' is voor de kabelbedrijven, waardoor zij een voorsprong hebben op de digitale infrastructures. Volgens programma-aanbieder 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.

#### *Subconclusie*

621. 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 en hierboven aangegeven waarom de transitie naar digitale doorgifte langzamer verloopt dan verwacht. Stratix concludeerde in haar rapport dat de ARPU uit rtv-diensten te beperkt is om op die wijze via het subsidiëren van settopboxen voor alle televisietoestellen de digitalisering 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 is dan ook van oordeel dat digitalisering een geleidelijke ontwikkeling is die vanwege de beperkte dynamiek in de komende jaren nog niet zal leiden tot een situatie van daadwerkelijke mededinging.

#### *Toenemende productdiversificatie vormt een concurrentievoordeel voor UPC*

622. 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 gebruikmaken van televisie en content.<sup>314</sup> Productdiversificatie zou de mogelijkheden voor andere partijen om te concurreren met UPC in beginsel kunnen vergroten, wanneer concurrenten gemakkelijk het assortiment kunnen dupliceren.

623. 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.<sup>315</sup> 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.

624. Kabelbedrijven hebben echter een belangrijk voordeel bij de trend tot verdergaande productdiversificatie. Kabelbedrijven beschikken momenteel al over een uitgebreid (gediversifieerd) productportfolio waardoor zij in staat zijn om naast een (analoog) standaardpakket ook interactieve en on-demand diensten, HDTV en zeer uitgebreide (digitale) pakketten van rtv-signalen aan te bieden. Andere aanbieders, glasvezelexploitanten uitgezonderd, zijn niet in staat het analoge rtv-aanbod te repliceren. DVB-T en satelliet worden daarbij ook sterk beperkt in de mogelijkheden om interactieve

---

<sup>314</sup> PWC, *Digitale infrastructures voor distributie van omroepdiensten; een rondgang langs de netwerken*, mei 2007.

<sup>315</sup> ERG (03) 09, randnummer 13.

en on-demand diensten aan te bieden (vanwege het ontbreken van een retourkanaal). DVB-T biedt bovendien geen ruimte voor uitgebreide rtv-pakketten. Inmiddels bieden Tele2 en KPN via DSL-IPTV een rtv-aanbod dat op een aantal punten vergelijkbaar is met dat van UPC, maar IPTV over DSL heeft een belangrijke beperking op het gebied van het aansluiten van meerdere televisietoestellen.

625. Dit betekent dat UPC ook in de komende jaren over de meeste mogelijkheden beschikt om aan productdiversificatie te doen. KPN beschikt over de beste mogelijkheden om een enigszins vergelijkbare productdiversificatie te kunnen toepassen, omdat KPN in staat is om met behulp van een combinatie van DVB-T en DSL-IPTV een enigszins vergelijkbaar rtv-aanbod te doen. De afname hiervan is nog zeer beperkt. Aangezien KPN ook een toonaangevende partij is bij de uitrol van glasvezel zijn de expansiebarrières (de belemmering om verder te groeien) die worden veroorzaakt door productdiversificatie voor KPN op lange termijn beperkt. Voor de andere partijen geldt dit evenwel niet. Zie verder ook paragraaf 7.8.

626. Het college concludeert dat de trend naar productdiversificatie de concurrentiemogelijkheden van de alternatieve aanbieders niet vergroot en daardoor niet bijdraagt aan een mogelijke ontwikkeling naar daadwerkelijke mededinging.

*Toenemende vraag naar triple play bundels verbetert de concurrentiepositie van concurrenten niet*  
627. Een derde belangrijke ontwikkeling in de omroepmarkt is het groeiend belang van "triple play" bundels (bundels van 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 en 1.490.000 halverwege 2008. In het tweede kwartaal van 2008 werd daarmee ongeveer 21% van de rtv-aansluitingen in een triple play bundel geleverd, in het tweede kwartaal van 2006 was dit nog ongeveer 10%. Het college verwacht dat de afzet van triple play bundels nog een forse groei zal doormaken in de komende jaren tot mogelijk 50-60% van het totaal aantal rtv-aansluitingen in 2013 (zie paragraaf 5.5.7).

628. 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 kabelexploitanten 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 6.2.7.

629. Voor concurrenten die actief zijn op de omroepmarkt wordt het daarmee ook in toenemende mate van belang dat zij een goed triple play aanbod kunnen realiseren. Dit zou kunnen betekenen dat concurrenten die op dit moment over een sterke positie op de markt voor vaste telefonie en/of breedbandinternettoegang beschikken voordelen zouden kunnen onttelen aan hun positie op die markten in de retail omroepmarkt. Immers, zij hebben voor een deel van die bundel reeds een klantrelatie met de eindgebruiker. Het college ziet in de huidige ontwikkeling van de afzet van triple

play bundels niet dat de aanbieders die reeds breedbandinternettoegang en/of vaste telefonie aanbieden hiervan enig voordeel ondervinden bij de levering van rtv-signalen. Kabelexploitanten leveren ongeveer [80-90%] van de triple play bundels tegenover KPN [10-20%] en Tele2 [0-5%] en deze verhoudingen zijn nagenoeg stabiel gebleven. Dit betekent dat de trend naar triple play geen aanvullende dynamiek veroorzaakt in de omroepmarkt waardoor deze naar daadwerkelijke mededinging neigt.

630. De groei van het aantal triple play bundels betekent verder dat voor een aanbieder van rtv-signalen die niet in staat is een triple play aanbod te doen, zoals bijvoorbeeld CanalDigitaal, een steeds groter deel van de omroepmarkt niet te adresseren is met het televisieaanbod. De positie van CanalDigitaal zal daarmee naar verwachting van het college in de komende jaren onder druk komen te staan.

#### *Subconclusie*

631. De trend naar triple play veroorzaakt in de omroepmarkt geen dynamiek die ervoor zorgt dat deze naar daadwerkelijke mededinging neigt. De groei van het belang van triple play bundels betekent daarentegen dat de positie van satelliet in de komende jaren naar verwachting onder druk zal komen te staan.

#### *Overstapdrempels*

632. Overstapdrempels voor eindgebruikers beperken eventuele marktdynamiek. 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* overstapdrempels die eindgebruikers ervaren als ze overstappen naar alternatieve platformen, vergeleken met de overstapdrempels 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.

633. KPN is in staat om via DVB-T (Digitenne) een rtv-aanbod te doen waarmee voor een lager tarief dan dat van UPC, drie televisies kunnen worden aangesloten via één abonnement.<sup>316</sup> [VERTROUWELIJK]. Bij satelliet geldt dat er significante 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 eindgebruikers die binnen 1,5 kilometer van een MDF-centrale wonen.<sup>317</sup> Het All-IP programma van KPN is aanzienlijk vertraagd en zal hier in de komende jaren onvoldoende verandering in kunnen brengen (zie ook paragraaf 10.3.1).

634. 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 6.2.6 en paragraaf 7.4.

---

<sup>316</sup> 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.

<sup>317</sup> De gemiddelde lengte van een aansluitlijn in Nederland is 2 kilometer.

635. Overstapdrempels tussen de verschillende omroeptransmissieplatforms worden in de komende jaren door drie factoren beïnvloed. De eerste is de snelheid waarmee digitale ontvangers beschikbaar komen in huishoudens en daarmee samenhangend de snelheid van digitalisering. Bij een significante omvang van de digitalisering verdwijnt immers het belang van de levering van analoge rtv-signalen en verdwijnt daarmee een belangrijk functioneel verschil tussen de verschillende omroeptransmissieplatforms. De overstapdrempels tussen de verschillende omroeptransmissieplatforms wordt daarmee lager. De integratie van digitale ontvangers in televisietoestellen is een ontwikkeling die, zeker in eerste instantie, de overstapdrempel tussen omroeptransmissieplatforms kan verhogen. Er is op dit moment geen gestandaardiseerde ontvanger voor IPTV en de integratie van 'triple tuners' (digitale ontvangers geschikt voor zowel DVB-T, DVB-C en DVB-S) in televisietoestellen gebeurt op dit moment alleen in de duurste televisietoestellen. Eindgebruikers die een televisietoestel met één geïntegreerde ontvanger hebben aangeschaft, moeten in het geval dat zij overstappen alsnog een aparte ontvanger (settopbox) aanschaffen. Ten slotte worden door de trend naar triple play overstapdrempels hoger. Een eindgebruiker die een triple play bundel afneemt (en wil blijven afnemen) en die besluit over te stappen van aanbieder dient niet alleen de overstapdrempels op de omroepmarkt te overwinnen (bijvoorbeeld de aanschaf van andere settopboxes), maar tevens die op de telefonie en breedbandmarkt (de aanschaf van andere modems).

#### *Subconclusie*

636. Het college is op grond van bovenstaande van oordeel dat in de komende jaren sprake is van belangrijke overstapdrempels die de dynamiek en concurrentieontwikkeling op de omroepmarkt belemmeren waardoor er geen sprake is van een neiging naar daadwerkelijke mededinging.

#### *Schaalvoordelen en verkoop- en distributienetwerk*

637. Schaalvoordelen en het sterke verkoop- en distributienetwerk van UPC beperken de marktdynamiek in de omroepmarkt. Booz Allen Hamilton identificeert dat er kosten zijn voor de ontwikkeling van nieuwe digitale content en upfront marketing investeringen om consumenten te laten migreren naar het digitale platform. Zij identificeren tevens dat een groot abonneebestand cruciaal is om grote voorinvesteringen terug te verdienen, omdat de gemiddelde kosten per abonnee lager zullen zijn. Ten slotte geven zij aan dat grotere spelers gebruik kunnen maken van hun bestaande klantenbestand bij de invoering van nieuwe diensten (upselling).<sup>318</sup> Zoals het college in hoofdstuk 6 verder heeft geconstateerd is een omvangrijk abonneebestand (eyeballs) ook van groot belang voor de concurrentiepositie op de wholesalem Markt en de mogelijkheid om aantrekkelijk of exclusieve content te verkrijgen. [VERTROUWELIJK]. In paragraaf 7.6 en 7.9 concludeert het college dat UPC op deze aspecten een voordeel heeft ten opzichte van een aantal concurrenten, waardoor de marktdynamiek vermindert.

#### *De concurrentiedruk van aanwezige marktpartijen, potentiële concurrenten en de prijselasticiteit*

638. Het college verwacht dat UPC in de komende jaren een in omvang beperkt aantal abonnees zal verliezen (churn). Het college heeft hiervoor de volgende aanwijzingen.

639. In de afgelopen reguleringsperiode is het aantal abonnees van UPC gedaald van [VERTROUWELIJK] eind Q1 2006 naar [VERTROUWELIJK] in Q2 2008. CanalDigitaal (satelliet) is in

---

<sup>318</sup> Booz Allen Hamilton, *De toekomstige rol van kabel bij de realisatie van het Digitale Huis in Europa*, in opdracht van LibertyGlobal, 2006, blz. 20.

de afgelopen reguleringsperiode in eerste instantie gestaag doorgroeid, maar de groei is het afgelopen jaar 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 omroepmarkt. Dit geldt ook voor de aanbieders van rtv-signalen via glasvezelnetwerken.

640. Daarbij komt dat er sprake is van een relatief inelastische vraag. Van de huishoudens die nog geen digitale televisie hebben is 83% bekend met digitale televisie maar heeft 95% 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.<sup>319</sup>

641. 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.<sup>320</sup> Reggefiber en KPN zijn voor de uitrol de twee toonaangevende partijen. KPN heeft eerder aangegeven zes tot acht jaar nodig te hebben voor een landelijke dekking met glasvezel, indien een aanbieder nu zou starten met grootschalige uitrol van glasvezel. Het aanlegtempo wordt echter belemmerd door beperkte graafcapaciteit<sup>321</sup> en de wet van de remmende voorsprong. Met dit laatste bedoelt Telecompaper (2008) dat Nederland op het gebied van breedbandinternettoegang 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.”* Ook KPN en Reggefiber geven aan dat de uiteindelijke uitrol van glasvezel afhangt van het commerciële succes van de netwerken die nu worden uitgerold (zie ook paragraaf 10.3.1). De concurrentiedruk van glasvezel zal derhalve de komende jaren nog beperkt blijven.

642. 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 UPC 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 UPC.

---

<sup>319</sup> Veldkamp, *Inzicht in de vraagzijde van de televisiemarkt*, november 2008 en Heliview *Rapportage markttrends DTV Q4 2007*, (Toekomstig) gebruik Digitale televisie, switchgedrag.

<sup>320</sup> Telecompaper, *Fibre-to-the-Home in Nederland*, 8 mei 2008.

<sup>321</sup> De huidige graafcapaciteit ligt op zo'n 200.000 aansluitingen per jaar. Bij vergroting in drie jaar naar een capaciteit van 600.00 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.



643. Het college is van oordeel dat de concurrentiedruk die KPN zal uitoefenen op UPC in de komende jaren 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 naar verwachting dan ook beperkt zijn, zolang niet meer dan ADSL2+ wordt gebruikt. 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 UPC 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 7.2 heeft opgemerkt). 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 jaren in omvang beperkt zal zijn. Dit betekent dat KPN in omvang zal groeien, maar dat UPC in verhouding een significant groter marktaandeel en klantenbestand zal houden. Gezien het belang hiervan in de omroepmarkt stelt dit UPC in staat om zich in de komende jaren onafhankelijk te gedragen.

644. Ten slotte vormt het aanbod van rtv-signalen via mobiele netwerken en internet (internettelevisie via de PC) in de komende jaren naar verwachting geen realistisch alternatief voor het aanbod van UPC. Het gebruik van internettelevisie via de PC en mobiele telefonie, de meest waarschijnlijke potentiële concurrenten, is nog incidenteel.<sup>322</sup> 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 substituu.<sup>323</sup> Ook mobiele televisie is eerder complementair dan een substituu, gelet op de fysieke kenmerken. Het college concludeert daarom dat concurrentiedruk die uitgaat van potentiële markttoetreding de positie van UPC de komende jaren niet verzwakt. Zie ook paragraaf 6.2.6 en 7.11.

645. Op grond van onderzoek verwacht het college dat het absolute aantal abonnees van UPC per saldo tussen 2008 en 2012 [VERTROUWELIJK]. Doordat het aantal abonnees van de belangrijkste concurrent van UPC, KPN [VERTROUWELIJK], zal het marktaandeel van UPC naar verwachting dalen van [70-80%] in het tweede kwartaal van 2008 naar rond de [60-70%] aan het einde van de reguleringsperiode en boven de [VERTROUWELIJK]% begin 2014.<sup>324</sup>

646. Het college heeft in paragraaf 7.13 aangegeven dat er ondanks de toetreding van CanalDigitaal, KPN, Tele2 en een aantal kleine aanbieders via glasvezelnetwerken er ook nog geen concurrentiedruk zichtbaar is in de prijsontwikkeling van de retailtarieven. Het college wijst er hier nog eens op dat de stagnatie in stijgende prijstrend onder reguleringsdruk tot stand is gekomen, UPC haar

---

<sup>322</sup> 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.

<sup>323</sup> Zie bijvoorbeeld ‘IPTV versus Internet TV: a matter of co-existence’, <http://www.ovum.com/go/content/c.69786/>

<sup>324</sup> Het college baseert zijn 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.

tarieven met CPI heeft verhoogd terwijl de prijzen voor DSL-IPTV en DVB-T door Tele2 en KPN zijn verlaagd. Daarnaast heeft UPC ook in 2007 en 2008 de prijzen van haar digitale rtv-pakket verhoogd.

647. 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 analogo rtv-pakket voor €6,60, CAI Harderwijk voor €10,90 per maand tegenover UPC voor €16,70. De tarieven van de grote kabelbedrijven liggen weliswaar op een 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 vormt dat de markt neigt naar daadwerkelijke mededinging.

#### **10.4.2 Conclusie over concurrentieontwikkeling in de retail omroepmarkt**

648. Het college verwacht dat UPC de komende jaren nog maar beperkte prijsdruk zal ondervinden van haar concurrenten en dat er geen daadwerkelijke mededinging zal ontstaan. De digitalisering gaat minder snel dan verwacht waardoor gezien de moeilijk te dupliceren infrastructuur, de prijsdruk van concurrenten naar verwachting beperkt blijft. De toenemende productdiversificatie en vraag naar triple play bundels, alsmede overstapdrempels en schaalvoordelen vormen in de komende jaren een belangrijk concurrentievoordeel voor UPC. Het college verwacht dat de churn in komende jaren beperkt zal blijven waardoor het marktaandeel van UPC langzaam afneemt. Op grond van de geschetste marktdynamiek, potentiële concurrentie, overstapdrempels, schaalvoordelen en churn ziet het college geen aanwijzing dat de retail omroepmarkt binnen een relevante tijdshorizon neigt naar daadwerkelijke mededinging.

#### **10.4.3 De ontwikkelingen in de wholesale omroepmarkt**

649. Het college heeft in de voorgaande paragraaf aangegeven waarom de retail omroepmarkt niet neigt naar daadwerkelijke concurrentie. Het effect hiervan is dat het eveneens aannemelijk is dat de wholesale omroepmarkt niet neigt naar daadwerkelijke concurrentie. De concurrentiepositie van de verschillende omroeptransmissieplatforms in de wholesalemarkt is immers voor een belangrijk deel afhankelijk van de mate waarin deze met elkaar in de retailmarkt concurreren.

650. Zoals het college ook in de afbakening van de wholesalemarkt heeft aangegeven zou het belang van omroepinhoud dusdanig groot kunnen zijn dat eindgebruikers eventuele overstapdrempels in de retailmarkt, prijsverschillen en/of functionele verschillen tussen omroeptransmissieplatforms voor lief nemen omdat zij een dusdanig groot belang hechten aan de specifieke content die via een omroeptransmissieplatform wordt aangeboden. Het college is hier ook reeds in paragraaf 10.3.3 op ingegaan. Het college heeft een aantal aanwijzingen dat eindgebruikers niet zoveel belang hechten aan omroepinhoud waardoor zij de in de retailmarkt geconstateerde verschillen tussen omroeptransmissieplatforms minder relevant vinden.

651. Eindgebruikers noemen in afnemersonderzoeken prijs, beeldkwaliteit en gemak als belangrijkste motieven bij de keuze voor een omroeptransmissieplatform. Het programma-aanbod wordt minder vaak genoemd als reden voor de keuze van een aanbieder. Door het groeiend programma-aanbod zal de gemiddelde kijktijd per kanaal verder afnemen en komt er steeds meer vergelijkbare content beschikbaar. Het college verwacht dan ook dat het belang van het programma-aanbod eerder zal

afnemen dan zal toenemen. Exclusieve (premium) content is tot op heden geen reden geweest voor een significante groep eindgebruikers om over te stappen op een ander omroeptransmissieplatform, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de poging van Tele2 om bij de start van haar IPTV dienstverlening door exclusieve omroepinhoud (Eredivisie voetbal) een significante groep eindgebruikers aan te sluiten op haar omroeptransmissieplatform. Ondanks de populariteit van de content heeft dit niet geleid tot een significant marktaandeel in de omroepmarkt. Het college ziet derhalve in de wholesalemarkt geen additionele dynamiek ten opzichte van de ontwikkelingen in de retailmarkt, waardoor de wholesalemarkt binnen een relevante tijdshorizon naar daadwerkelijke mededinging neigt.

#### 10.4.4 Conclusie over concurrentieontwikkeling in de wholesale omroepmarkt

652. Op grond van bovenstaande concludeert het college dat de retail en wholesale omroepmarkt binnen een relevante tijdshorizon niet neigen 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 het marktaandeel en de omvang van het klantenbestand van het omroeptransmissieplatform. Het college oordeelt op grond van bovenstaande ontwikkelingen dat doorgifte via het omroeptransmissieplatform van UPC in de komende jaren van groot belang blijft en dat UPC zich door haar sterke positie in de wholesale omroepmarkt onafhankelijk kan gedragen van haar concurrenten en de afnemers in die markt.

### 10.5 Het mededingingsrecht volstaat niet

653. 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 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).

654. In deze paragraaf beoordeelt het college of ex ante regelgeving noodzakelijk is om de signaleerde 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 niet volstaan om toegangsproblemen weg te nemen.<sup>325</sup>

---

<sup>325</sup> Het college heeft deze paragraaf gewijzigd naar aanleiding van hoofdstuk 5 van de Nota van bevindingen.

655. 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.

#### **10.5.1 Regels op het gebied van delen van faciliteiten en ‘must-carry’**

656. Het college stelt allereerst vast dat er geen relevante regelgeving is op het gebied van delen van faciliteiten die van invloed zijn op de onderzochte omroepmarkt. Op grond van de Mediawet kunnen de Nederlandse publieke omroep, de Vlaamse publieke omroep en de lokale en regionale omroepen aanspraak maken op verplichte doorgifte in het standaardpakket van de kabelbedrijven. De Programmaraad bepaalt jaarlijks welke zenders in aanvulling hierop ook onderdeel vormen van het pakket rtv-signalen (van 15 programmakanalen) dat kabelexploitanten op grond van de Mediawet tenminste moeten uitzenden.

657. Het college constateert dat de bepalingen uit de Mediawet slechts zeer beperkt bijdragen aan een goede werking van de retail en wholesale omroepmarkt. Dit komt omdat deze 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 derhalve maar zeer beperkte invloed uit op de markt die het college analyseert in onderhavige analyse – de markt waarop aanbieders van rtv-signalen doorgifte vragen via omroeptransmissieplatforms om alternatieve rtv-signalen aan eindgebruikers te leveren en/of eventueel ook zelf een klantrelatie op te bouwen. Eveneens gaat er geen effect uit van deze regelgeving op de retail omroepmarkt en de daar geconstateerde factoren waaraan UPC haar AMM ontleent. Overigens merkt het college ook op dat het productaanbod in de retail omroepmarkt sterk in omvang groeit. Het college acht het daarom ook niet aannemelijk dat de in omvang beperkte must-carry regels toegangsproblemen in voldoende mate kunnen ondervangen.

#### **10.5.2 Mededingingsrecht**

658. 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 marktfaal te verhelpen de vaststelling van uitvoerige voorschriften met zich mee brengt, of wanneer veelvuldige en/of tijdige interventies onontbeerlijk zijn. In deze paragraaf analyseert het college derhalve of het mededingingsrecht volstaat om de marktfaal in de omroepmarkt op te lossen.

659. In de wholesale omroepmarkt wordt het marktfaal vooral veroorzaakt door de niet makkelijk te dupliceren infrastructuur van UPC en het marktaandeel en de omvang van het klantenbestand van UPC. Concurrerende aanbieders van rtv-signalen zijn in de komende reguleringsperiode nog grotendeels aangewezen op het omroeptransmissieplatform van UPC om voldoende bereik (‘eyeballs’) te kunnen realiseren (zie hoofdstuk 9). Zoals in paragraaf 11.2 naar voren komt heeft UPC hierdoor de mogelijkheid en een prikkel om alternatieve aanbieders van rtv-signalen toegang te weigeren en daarmee uit te sluiten van de retail omroepmarkt. Het effect van deze toegangsweigering is dat het in hoofdstuk 7 geconstateerde marktfaal op de retail omroepmarkt in stand blijft:

onvoldoende concurrentie tussen aanbieders van rtv-signalen. Hierdoor bestaat het risico dat UPC haar retailprijzen op een buitensporig niveau vaststelt en handhaaft en de keuzemogelijkheden voor eindgebruikers beperkt, zoals wordt toegelicht in paragraaf 11.5. Hierdoor benadeelt UPC de eindgebruikers op de retailmarkt.

660. Om een situatie van duurzame concurrentie in de retail omroepmarkt te bereiken is toegangsregulering noodzakelijk. Het mededingingsrecht kan het marktfalen niet oplossen:

- Weliswaar kan de NMa individuele klachten over retailprijzen en keuzemogelijkheden behandelen, maar daarmee wordt het onderliggende marktfalen – onvoldoende concurrentie tussen aanbieders van rtv-signalen – niet opgelost. Hierdoor ontstaat het risico dat de klachten zich blijven herhalen. Bovendien is de doorlooptijd van de behandeling van dergelijke klachten noodzakelijkerwijs lang [ten minste circa acht maanden], doordat de NMa uitgebreid kostenonderzoek dient te doen om tot een uitspraak te komen. Door deze factoren volstaat het mededingingsrecht niet om duurzame concurrentie te bereiken. In lijn hiermee constateert de NMa in 2005 dat er “*zonder regulering door OPTA een risico bestaat dat de tarieven van UPC/Casema excessief zullen worden*”, terwijl de NMa besluit dat er op dat moment geen sprake is van excessieve tarieven.<sup>326</sup>
- 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.<sup>327</sup>
- Om toegangsweigering te verhelpen is het nodig om uitvoerige voorschriften vast te stellen. Toegangsregulering vraagt namelijk doorgaans om het beoordelen van tarieven en het beoordelen van (technische) voorwaarden waaronder toegang kan worden afgenomen. Hiervoor is intensieve inzet van de toezichthouder vereist bij de implementatie en handhaving van verplichtingen. Zoals de Commissie zelf ook aangeeft in de aanbeveling, is het mededingingsrecht voor dergelijke uitvoerige voorschriften niet opportuun. Daarnaast zou voor een goede werking van de retailmarkt tevens veelvuldige en/of tijdige interventies door de NMa onontbeerlijk zijn.
- De Mededingingswet kent 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

<sup>326</sup> Zie NMa besluiten van 27 september 2005, kenmerken 3528/199 en 3588/201.

<sup>327</sup> 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.*”

bevorderen. Regulering door het college is er daarentegen op gericht om in een situatie van AMM de concurrentie op de televisiemarkt te bevorderen zodat er (op termijn) daadwerkelijke mededinging kan ontstaan.

661. Het college wijst er ten slotte op dat de NMa zelf ook naar de OPTA doorverwijst in haar besluiten ten aanzien van de omroepmarkt. Zo heeft de NMa in 2005 aangegeven dat de retail omroepmarkt zich leent voor sectorspecifieke regels: *“De NMa heeft in haar advies aan OPTA ten aanzien van de marktanalyse omroepen aangegeven dat zij van mening is dat de kabelsector zich leent – althans voor de komende drie jaar en met inachtneming van de gemaakte opmerkingen over de verplichtingen – voor sectorspecifiek toezicht door OPTA. Reden hiervoor is dat ondanks de hierboven geschetste, toenemende onzekerheid over de duurzaamheid van rendementen er zonder regulering door OPTA een risico bestaat dat de tarieven van UPC excessief zullen worden. Daaraan zij toegevoegd dat het toezicht op grond van de Telecommunicatiewet op een aantal punten verschilt van het toezicht op basis van de Mededingingswet. Dit is tevens het geval bij het toezicht op tarieven waarvoor de Telecommunicatiewet meer mogelijkheden biedt dan de Mw.”*<sup>328</sup> Ook verwijst de NMa in 2007 naar de OPTA voor de behandeling van de toegangsproblemen die KPN bij de kabelbedrijven ondervindt: *“Een eventuele toewijzing van het verzoek van KPN zou een uitvoerig onderzoek vergen naar de vraag of toegang tot het systeem in dit geval als onontbeerlijk moet worden beschouwd. Een dergelijk onderzoek naar dit aspect van de klacht is op dit moment niet opportuun gegeven het feit dat OPTA momenteel opnieuw de markten in de omroepsector onderzoekt.”*<sup>329</sup>

662. Bovenstaande betekent dat het mededingingsrecht niet volstaat om het marktfalen op de omroepmarkt door middel van toegangsregulering te remediëren.

### 10.5.3 Conclusie

663. Op grond van bovenstaande concludeert het college dat ‘must carry’ regels en het mededingingsrecht niet volstaan om de geconstateerde mededingingsproblemen te verhelpen. Vooral omdat de mededingingsproblemen geremedieerd dienen te worden door toegangsregulering en maatregelen met betrekking tot kostentoe rekening.

## 10.6 Conclusie drie criteria toets voor de wholesale omroepmarkt

664. Het college is van oordeel dat de wholesalemarkt voor de doorgifte van rtv-signalen via en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC voldoet aan de door de Commissie geformuleerde cumulatieve criteria. De wholesale omroepmarkt wordt gekenmerkt door hoge toetredingsbelemmeringen van niet-voorbijgaande aard die in belangrijke mate worden veroorzaakt door toetredingsbelemmeringen tot de retail omroepmarkt. De retail omroepmarkt wordt gekenmerkt door kosten-, schaal- en synergievoordelen voor UPC door het omvangrijke klantenbestand en de mogelijkheden tot productdiversificatie. Daarnaast beschikt UPC over niet makkelijk te dupliceren infrastructuur. Deze toetredingsbelemmeringen zijn de komende jaren nog relevant en zijn daarmee van niet-voorbijgaande aard.

---

<sup>328</sup> NMa, nummer 3528/199 en 3588/201.

<sup>329</sup> NMa, KPN vs kabelbedrijven, nummer 5702/45.

665. De wholesale omroepmarkt neigt niet naar daadwerkelijke mededinging binnen een relevante tijdshorizon. Digitalisering gaat minder snel dan verwacht en andere omroeptransmissieplatforms hebben belangrijke nadelen ten opzichte van het platform van UPC die zij niet kunnen overwinnen. De uitrol van glasvezelnetwerken gaat gepaard met hoge verzonken kosten en wordt beperkt door de beschikbare graafcapaciteit waardoor hiervan in de komende jaren nog slechts een beperkte concurrentiedruk uitgaat. UPC beschikt over belangrijke voordelen op het gebied van productdiversificatie, overstapdrempels en schaalvoordelen en daarbij is sprake van een relatief inelastische vraag. Ten slotte volstaat het mededingingsrecht niet om de gesignaliseerde toetredingsproblemen te remediëren. Dit betekent dat deze wholesalemarkt in aanmerking komt voor ex ante regulering. Het college zal in het volgende hoofdstuk onderzoeken welke mededingingsbeperkende gedragingen UPC kan vertonen.





## 11 Mededingingsproblemen op de wholesale omroepmarkt

### 11.1 Inleiding

666. In hoofdstuk 9 heeft het college geconcludeerd dat UPC over AMM beschikt op de wholesalemarkt voor de doorgifte van rtv-signalen via en de toegang tot het omroeptransmissieplatform van UPC in het verzorgingsgebied van UPC (hierna: de wholesale omroepmarkt). Naar aanleiding hiervan dient het college zich in dit hoofdstuk een oordeel te vormen over de mogelijk mededingingsbeperkende gedragingen van UPC in de wholesale omroepmarkt. Hierna is in hoofdstuk 12 de vraag aan de orde of omroepspecifieke wholesaleregulering dient te worden opgelegd om deze potentiële mededingingsproblemen te voorkomen en, indien dat het geval is, wat passende verplichtingen zijn. De analyse in dit hoofdstuk vormt stap 6 in de totale marktanalyse, zoals weergegeven in Tabel 19.

1	<b>Afbakening retailmarkt (H6)</b>
2	<b>Dominantieanalyse retailmarkt (H7)</b>
3	<b>Afbakening wholesalemarkt (H8)</b>
4	<b>Dominantieanalyse wholesalemarkt (H9)</b>
5	<b>Drie criteria toets (H10)</b>
6	<b>Potentiële mededingingsproblemen (H11)</b>
7	<b>Verplichtingen (H12)</b>
8	<b>Nadere invulling verplichtingen (H13)</b>
9	<b>Effectentoets verplichtingen (H14)</b>

Tabel 19: Stap 6 in de marktanalyse.

667. Een AMM-positie van een aanbieder op de relevante markt brengt met zich mee dat deze aanbieder in staat is tot bepaalde mededingingsbeperkende gedragingen. 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 mogelijke mededingingsbeperkende gedragingen aangeven waarom hij het waarschijnlijk acht dat een bepaalde gedraging zich op de wholesale omroepmarkt zal voordoen (prikkel en mogelijkheid) en, indien UPC een prikkel en de mogelijkheid heeft, welke effecten daarvan kunnen uitgaan.

668. Uitgangspunt bij het vaststellen van de mogelijke mededingingsbeperkende gedragingen is een situatie zonder regulering. Het college abstraheert niet van artikel 8.5 van de Tw, dat nader is uitgewerkt in het Besluit voorwaardelijke toegang (2004), op grond waarvan een aanbieder van een voorwaardelijk toegangssysteem kort gezegd aan aanbieders van (digitale) rtv-signalen op billijke, redelijke en niet-discriminerende voorwaarden zodanige technische faciliteiten beschikbaar dient te stellen dat de desbetreffende diensten door degene die met de aanbieder van het voorwaardelijk toegangssysteem een overeenkomst heeft gesloten, kunnen worden ontvangen.

669. Er zijn verschillende typen mededingingsbeperkende gedragingen: toegangsweigeren en daaraan 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 onderliggende retailmarkt en/of bovenliggende markt voor omroepinhoud wordt beperkt of belemmerd doordat ze de effectieve werking van een toegangsdienst frustreren.

670. Onder prijsgerelateerde mededingingsbeperkende gedragingen verstaat het college in het kader van dit besluit prijsdiscriminatie en buitensporige prijzen. 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.

671. In de paragrafen hierna zal het college aantonen dat UPC de mogelijkheid en een prikkel heeft om op de wholesale omroepmarkt, de volgende mededingingsbeperkende gedragingen te vertonen.

<b>Potentiële mededingingsproblemen</b>	
Toegang	Leveringsweigeren / toegangsweigeren (paragraaf 11.2)
Niet-prijsgerelateerde potentieel mededingingsbeperkende gedragingen	Strategisch gebruik van informatie (paragraaf 11.3.1, 11.3.2)
	Vertragingstactieken (paragraaf 11.3.3)
	Onbillijke voorwaarden (paragraaf 11.3.4)
	Kwaliteitsdiscriminatie (paragraaf 11.3.5)
	Strategisch productontwerp (paragraaf 11.3.6)
	Koppelverkoop (paragraaf 11.3.7)
Prijsgerelateerde potentieel mededingingsbeperkende gedragingen	Prijsdiscriminatie (paragraaf 11.4.1)
	Buitensporig hoge tarieven (paragraaf 11.4.2)

**Tabel 20: Overzicht potentieel mededingingsbeperkende gedragingen op de wholesale omroepmarkt.**

672. In paragraaf 11.2 behandelt het college het mededingingsprobleem toegangsweigeren, 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

673. In deze paragraaf staat de vraag centraal of UPC de mogelijkheid en een prikkel heeft om alternatieve aanbieders van rtv-signalen toegang te weigeren haar omroeptransmissieplatform en bijbehorende faciliteiten van UPC. Een eventuele toegangsweigering heeft betrekking op twee wholesalediensten. Allereerst een weigering om rtv-signalen van een alternatieve aanbieder door te geven aan eindgebruikers. In de tweede plaats een weigering om op wholesaleniveau de aansluiting van eindgebruikers op het omroeptransmissieplatform van UPC te leveren aan een alternatieve aanbieder van rtv-signalen. Het college merkt op dat de toegangsweigering in deze analyse geen betrekking heeft op een programma-aanbieder die wil worden opgenomen in een specifiek rtv-pakket van UPC, aangezien een dergelijke toegangsweigering betrekking heeft op de markt voor omroepinhoud en daarom buiten de reikwijdte van deze marktanalyse valt (zie paragraaf 5.5.3).

674. UPC heeft de *mogelijkheid* om toegang te weigeren als gevolg van de AMM-positie op de wholesalemarkt. In hoofdstukken 6 en 0 heeft het college aangetoond dat UPC als gevolg van de AMM-positie in staat is zich onafhankelijk van andere aanbieders van rtv-signalen, haar concurrenten en uiteindelijk eindgebruikers te gedragen. UPC heeft in de retail omroepmarkt een machtspositie, met name vanwege het hoge marktaandeel en moeilijk te dupliceren infrastructuur. UPC heeft door de beschikking over moeilijk te dupliceren infrastructuur en een AMM-positie op de wholesale omroepmarkt de mogelijkheid te bepalen welke aanbieders van rtv-signalen wel en niet doorgegeven worden via haar omroeptransmissieplatform. De alternatieve omroeptransmissieplatforms vormen voor alternatieve aanbieders van rtv-signalen geen substituut voor de doorgifte van rtv-signalen via het kabelnetwerk van UPC. Toegang via het kabelnetwerk van UPC 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 op de retail omroepmarkt en vormt op zichzelf een aparte wholesalemarkt, zoals geconstateerd in hoofdstuk 8.

675. UPC heeft een aantal *prikkel*s om toegang te weigeren aan alternatieve aanbieders van rtv-signalen tot haar kabelnetwerk. De eerste prikkel ontstaat doordat UPC verticaal geïntegreerd is in de relevante omroepmarkten, in de zin dat UPC zowel actief is in de relevante afgebakende wholesalemarkt als in de onderliggende retailmarkt. UPC bundelt op de markt voor omroepinhoud ingekochte rtv-signalen in pakketten van rtv-signalen, geeft deze via het eigen omroeptransmissieplatform door en biedt deze op de retailmarkt aan tegen betaling van een abonnementsvergoeding. UPC is zelf de belangrijkste (en enige) retailaanbieder van rtv-signalen via haar eigen omroeptransmissieplatform. Door toegangsweigering aan alternatieve aanbieders van rtv-signalen is UPC 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. UPC beperkt hierdoor de keuze voor de eindgebruiker.

676. Een tweede prikkel ontstaat doordat UPC 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 aanbieders van rtv-signalen via andere omroeptransmissieplatforms, maar deze behoren zoals in hoofdstuk 8 geconstateerd niet tot dezelfde wholesale omroepmarkt, met name omdat zij op de retail omroepmarkt

slechts een beperkte marktpositie hebben en zij daardoor geen wholesale substituuft vormen voor het omroeptransmissieplatform van UPC en het gedrag van UPC niet disciplineren.

677. Ten slotte kan UPC door toegangsweigering alternatieve aanbieders van rtv-signalen de mogelijkheid ontnemen de klantrelatie over te nemen en rtv-signalen over het omroeptransmissieplatform van UPC aan te bieden *in plaats van* UPC. Hierdoor worden aanbieders van rtv-signalen, en ook aanbieders die beschikken over een alternatief omroeptransmissieplatform dat complementair aan kabel wordt afgenomen, belemmerd. Het voortdurend belang van analoge doorgifte in de komende reguleringsperiode betekent een belangrijke overstapdrempel voor eindgebruikers en daarmee een expansiebarrière voor de alternatieve omroeptransmissieplatforms, buiten de afgebakende relevante wholesalemarkt.

678. Een prikkel tot toegangsweigering zou mogelijk niet of beperkter bestaan indien delen van het retail productaanbod niet (alleen) door UPC aangeboden werden. Het college constateert dat UPC een breed aanbod van rtv-diensten aanbiedt in de retail omroepmarkt met daarin alle typen rtv-diensten. Het college ziet dan ook geen aanleiding om te veronderstellen dat er aanbieders van rtv-signalen zijn die typen diensten aanbieden die UPC niet biedt, waardoor UPC ten opzichte van deze partijen geen prikkel zou hebben om toegang te weigeren. Het college ziet wel aanleiding om te veronderstellen dat dezelfde typen diensten met andere omroepinhoud zouden kunnen worden aangeboden door alternatieve aanbieders. Deze diensten zouden in concurrentie staan met de diensten van UPC, waardoor UPC een prikkel heeft aanbieders van diverse typen diensten toegang te weigeren.

679. In de praktijk ziet het college voorbeelden van toegangsweigering. Ten behoeve van het herstelbesluit van 21 december 2007 voor het marktanalysebesluit 2006 heeft het college bij verschillende aanbieders geïnventariseerd welke vraag er naar wholesale doorgifte en wholesale toegang tot het omroeptransmissieplatform van UPC bestaat. Op basis van die inventarisatie concludeerde het college dat *'er programma-aanbieders [toevoeging college: dit betreft tevens 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.'* Het CBb constateerde in zijn oordeel op 17 december 2008 ten aanzien van dit herstelbesluit 'dat OPTA aldus genoegzaam aannemelijk heeft gemaakt dat er behoefte bestaat aan toegang tot kale capaciteit', de toegangsverplichting die het college in het omroepbesluit 2006 aan de vijf grootste kabelbedrijven, waaronder UPC, heeft opgelegd.<sup>330</sup>

680. In reactie op de vragenlijst geven [VERTROUWELIJK], KPN, en YouCa, [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] aan dat zij geïnteresseerd zouden zijn in de mogelijkheid om doorgifte van rtv-signalen en tevens de klantrelatie over nemen. KPN heeft in 2007 aan UPC en (de voorgangers van) Ziggo een verzoek tot wederverkoop van de doorgegeven analoge rtv-signalen gedaan waarbij KPN de factuurrelatie wilde overnemen (de toegang tot het omroeptransmissieplatform) waarbij KPN zelf de

<sup>330</sup> LNJ: BG7099, College voor Beroep voor het bedrijfsleven, AWB 08/87.

rechten (omroepinhoud) zou regelen. UPC heeft dit verzoek geweigerd. YouCa is al enige tijd in overleg met UPC (en een aantal andere kabelbedrijven) en beroept zich daarbij ook nadrukkelijk op de thans geldende wholesaleverplichting voor doorgifte (transmissiediensten). [VERTROUWELIJK] Zowel de gesprekken met YouCa en [VERTROUWELIJK] hebben tot op heden niet geleid tot het vrijwillig verlenen van doorgifte en het wholesale leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC. Het college acht het aannemelijk dat UPC in afwezigheid van wholesaleregulering het verzoek van YouCa en mogelijke andere aanbieders van rtv-signalen weigert.

681. Daarnaast geven verschillende potentiële aanbieders van rtv-signalen aan dat met name toegang voor doorgifte van rtv-signalen ten behoeve van diensten die concurreren met die van kabelbedrijven zelf, geweigerd worden. Een dergelijke weigering is illustratief voor een prikkel en de mogelijkheid om dienstenaanbieders die via het omroeptransmissieplatform van UPC in directe concurrentie willen treden met retaildiensten van UPC, de toegang te weigeren. Zowel [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] geven in hun reacties op het ontwerpbesluit een aantal voorbeelden van digitale rtv-diensten die zij zouden willen leveren via de netwerken van UPC en Ziggo, maar waarover zij nog geen overeenstemming hebben kunnen bereiken met deze partijen.

682. Het college concludeert dat UPC een prikkel en de mogelijkheid heeft om alternatieve aanbieders van rtv-signalen, die via het kabelnetwerk van UPC het merendeel van de eindgebruikers in de geografisch afgebakende retail omroepmarkt wensen te bereiken en dus met UPC willen concurreren, toegang te weigeren en daarmee de mededinging te beperken.

683. In paragraaf 11.5 zal het college ingaan op het effect van de mededingingsbeperkende gedragingen op de retail omroepmarkt.

### 11.3 Niet-prijsgerelateerde mededingingsbeperkende gedragingen

684. In dit besluit wordt een onderscheid gemaakt tussen rechtstreekse toegangsweigering en andere niet-prijsgerelateerde gedragingen zoals discriminatoir gebruik en achterhouden 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 een prikkel heeft om toegang te weigeren en bijvoorbeeld verplicht wordt om toegang te leveren, heeft vaak ook een prikkel om het effectieve gebruik van de (gereguleerde) toegang te belemmeren. In het navolgende worden deze potentiële mededingingsbeperkende gedragingen behandeld, waarbij het college nagaat of UPC over de *mogelijkheid* beschikt en een *prikkel* heeft om dit gedrag te vertonen. Omdat UPC 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

685. Er zijn in principe twee manieren voor een aanbieder met AMM om informatie discriminatoir te gebruiken of achter te houden. Enerzijds beschikt een aanbieder met AMM over informatie die nodig is voor het afnemen van de toegangsdienst. Door aan afnemers de benodigde informatie niet of te laat te verstrekken, worden de mogelijkheden voor de afnemer om toegang te verkrijgen beperkt of zelfs teniet gedaan. Anderzijds verkrijgt een 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.

686. UPC 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. UPC 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 UPC, 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.

687. De vraag of UPC ook een *prikkel* heeft om genoemde informatie daadwerkelijk discriminatoir te gebruiken of achter te houden is, gezien de AMM-positie van UPC, 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.

688. Het college concludeert dat UPC de mogelijkheid en een 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

689. 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.

690. UPC heeft de *mogelijkheid* om informatie over concurrenten oneigenlijk te gebruiken, simpelweg doordat deze informatie beschikbaar komt wanneer een alternatieve aanbieder van rtv-signalen gebruikmaakt van het omroeptransmissieplatform van UPC. Enerzijds is het noodzakelijk dat de alternatieve aanbieder van rtv-signalen bepaalde informatie verstrekt, om UPC in de gelegenheid te stellen om toegang te verlenen tot haar omroeptransmissieplatform. Anderzijds wordt automatisch informatie gegenereerd doordat eindgebruikers diensten van de alternatieve aanbieder van rtv-signalen afnemen.

691. UPC heeft behalve de mogelijkheid ook een *prikkel* om informatie over concurrenten oneigenlijk te gebruiken. Deze informatie biedt UPC namelijk onder meer de mogelijkheid om gericht marketing te bedrijven die erop gericht is de naar de concurrent overgestapte eindgebruiker terug te winnen. UPC heeft hierbij als verticaal geïntegreerde onderneming vanzelfsprekend een belang, omdat zij met deze informatie voordeel kan behalen op de retail omroepmarkt. Zo kan UPC klantgegevens van een

alternatieve aanbieder gebruiken om eindgebruikers actief te benaderen om deze te bewegen (terug) over te stappen op UPC. 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.

692. Oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten is een potentiële mededingingsbeperkende gedraging die UPC 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

693. 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. Een aanbieder van toegang kan door middel van vertragingstactieken met betrekking tot communicatie en informatievoorziening bewerkstelligen dat de aansluiting op een omroeptransmissieplatform op wholesaleniveau of de doorgifte van rtv-signalen 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.

694. UPC heeft de *mogelijkheid* om dergelijke vertragingstactieken toe te passen. Alternatieve aanbieders van rtv-signalen zijn afhankelijk van UPC om doorgifte van rtv-signalen te krijgen via het omroeptransmissieplatform van UPC, maar UPC is niet afhankelijk van deze aanbieders voor het realiseren van haar eigen retaildienstverlening. Als gevolg van vertragingstactieken kan UPC de toetreding van retailconcurrenten vertragen en mogelijk zelfs belemmeren.

695. UPC 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 UPC derhalve concurrentie op de kabel die mogelijk ten koste gaat van de afzet van haar eigen retaildiensten. Dit betekent dat UPC als verticaal geïntegreerde onderneming in het algemeen niet gebaat is bij een snelle invoering van toegang aan haar (toekomstige) concurrenten op de retail omroepmarkt.

696. In de praktijk ontving het college in mei en augustus 2008 afschriften van herhaalde schriftelijke verzoeken van YouCa aan UPC, om informatie te leveren [VERTROUWELIJK] waaronder de toegangsmogelijkheid tot kale capaciteit van YouCa aan UPC. De eerste verzoeken van YouCa dateerden van [VERTROUWELIJK]. In augustus 2008 is door YouCa een geschil ingediend omdat UPC weigerde de gevraagde informatie te verstrekken. UPC was van mening dat de gevraagde informatie niet onder de reikwijdte van de verplichting van het vorige marktbesluit valt. Op 12 februari 2009 heeft het college een besluit genomen inzake het geschil. Hierin oordeelt het college dat, alhoewel het informatieverzoek van YouCa niet volledig onder de op UPC rustende toegangsverplichting valt, UPC van die onderdelen van het informatieverzoek die wel onder de

toegangsverplichting vallen de informatie binnen 15 dagen dient op te leveren.<sup>331</sup> Het proces biedt inzicht in de mate waarin UPC in staat is om (des te meer in een situatie zonder regulering) vertragingstactieken toe te passen ten aanzien van informatie gewenst door toegangsvragers.

697. Het college concludeert dat UPC over de mogelijkheid beschikt en een prikkel heeft om vertragingstactieken toe te passen in haar onderhandelingen met (potentiële) wholesaleafnemers van doorgifte en de wholesale aansluiting op haar omroeptransmissieplatform. Het effect van het toepassen van vertragingstactieken is dat concurrenten van UPC later tot de desbetreffende retail omroepmarkt kunnen toetreden en mogelijk zelfs toetreding wordt belemmerd.

#### 11.3.4 Onbillijke voorwaarden

698. 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 UPC. Het stellen van onbillijke voorwaarden kan op zeer uiteenlopende manieren plaatsvinden.

699. UPC 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.

700. UPC heeft ook een *prikkel* om onbillijke voorwaarden te stellen, omdat UPC daarmee de kosten van alternatieve aanbieders van rtv-signalen kan verhogen. Hierdoor kan UPC haar eigen positie op de retailmarkt beschermen.

701. Het college concludeert dat UPC over de mogelijkheid en een prikkel beschikt om onbillijke voorwaarden te stellen aan haar wholesaleafnemers. Hierdoor worden de mogelijkheden voor de afnemers om effectief te kunnen concurreren op de retail omroepmarkt beperkt.

#### 11.3.5 Kwaliteitsdiscriminatie

702. Door te discrimineren in de kwaliteit van de geleverde diensten aan zichzelf en aan derden 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 dan die van de partij met AMM, zal ook de retaildienst die op basis van deze wholesalediensten wordt aangeboden van een lagere kwaliteit zijn, wat concurreren bemoeilijkt.

703. UPC heeft door haar positie als wholesaleleverancier de *mogelijkheid* om te discrimineren op het gebied van kwaliteit. Zo zou UPC kwaliteitsdiscriminatie kunnen toepassen door bijvoorbeeld andere leveringstermijnen te hanteren. Verder is het mogelijk dat UPC 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

---

<sup>331</sup> Besluit van het college van 12 februari 2009, kenmerk: OPTA/AM/2008/202907.



(hogere en lagere bitrates) worden doorgegeven, waarbij de veelbekeken programmakanalen veelal in een betere kwaliteit door de aanbieder van rtv-signalen worden doorgegeven. UPC kan bijvoorbeeld discrimineren bij het oplossen van storingen in de doorgifte van rtv-signalen of in geval van storingen bij andere functionaliteiten van het kabelkopstation of het voorwaardelijk toegangssysteem die effect hebben op kwaliteit van de (technische) dienstverlening. Ook zou UPC bijvoorbeeld een langere termijn kunnen hanteren voor het oplossen van storingen in de doorgifte van rtv-signalen van alternatieve aanbieders dan van haar eigen rtv-signalen.

704. UPC heeft 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 UPC derhalve de concurrentie op de retail omroepmarkt verminderen.

705. UPC heeft de mogelijkheid en een 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

706. 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 hogere kosten of na lange tijd gebruik kunnen maken van de dienstverlening.

707. UPC heeft de *mogelijkheid* om haar wholesalediensten zodanig te ontwerpen dat alternatieve aanbieders van rtv-signalen niet of uitsluitend tegen hogere kosten of na lange tijd gebruik kunnen maken van de dienstverlening. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als UPC 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.

708. Behalve de mogelijkheid heeft UPC ook een *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 UPC derhalve de concurrentie op de retail omroepmarkt en de markt voor omroepinhoud verminderen.

709. Het college merkt op dat SBS in haar zienswijze op het ontwerpbesluit heeft aangegeven dat volgens haar kabelexploitanten op het moment eenzijdig voorwaarden opleggen voor toegang tot hun netwerk. De consequentie hiervan is dat deze volgens SBS het aanbod en de inhoud van nieuwe diensten volledig zelf kunnen bepalen en bovendien zelf aan de eindgebruiker kunnen aanbieden.

710. Het college concludeert dat UPC de mogelijkheid en een prikkel heeft om strategisch productontwerp toe te passen om op die wijze concurrentie op de retail omroepmarkt te belemmeren.

### 11.3.7 Koppelverkoop

711. 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 een bepaalde 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.

712. UPC 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 UPC een afnemer zou dwingen om tegen betaling gebruik te maken van het digitale dienstenplatform van UPC terwijl deze partij dat zelf wil exploiteren.

713. UPC heeft een *prikkel* om dit te doen omdat dit leidt tot een verslechtering van de competitieve positie van de alternatieve aanbieders van rtv-signalen.

714. 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

715. 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

716. In het geval van prijsdiscriminatie hanteert de aanbieder met AMM verschillende tarieven ten opzichte van verschillende (categorieën) wholesale 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 kunnen 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 wholesaleafnemers verregaand vervalsen.

717. UPC heeft de *mogelijkheid* om prijsdiscriminatie toe te passen omdat aan drie belangrijke voorwaarden voor prijsdiscriminatie wordt voldaan. In de eerste plaats heeft UPC een AMM positie,

waardoor UPC in staat is om verschillende tarieven te hanteren voor toegang tot haar omroeptransmissieplatform. In de tweede plaats is UPC 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 UPC door te verkopen aan andere afnemers, waardoor UPC's prijsdiscriminatie zou worden ondermijnd (geen arbitrage tussen afnemers). Omdat aan deze drie voorwaarden wordt voldaan, is UPC in staat om op prijs te discrimineren.

718. UPC heeft ook verschillende *prikkels* om prijsdiscriminatie toe te passen. Zo leidt prijsdiscriminatie tot hogere gemiddelde tarieven en tot een hogere winst voor UPC – dit ten koste van alternatieve aanbieders van rtv-signalen en uiteindelijk van eindgebruikers. Een andere prikkel is dat UPC 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 UPC namelijk via het mechanisme 'raising rival's costs' de omstandigheden waaronder partijen actief zijn op de onderliggende retail omroepmarkt beïnvloeden in het voordeel van UPC's eigen retailonderdelen. Zo kan UPC aan een alternatieve aanbieders van rtv-signalen hogere tarieven in rekening te brengen voor toegang tot haar omroeptransmissieplatform dan aan zichzelf.

719. Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat prijsdiscriminatie een potentieel mededingingsprobleem is waartoe UPC de mogelijkheid en een prikkel heeft. Prijsdiscriminatie kan leiden tot uitbuiting van alternatieve aanbieders van rtv-signalen of via marge-uitholling tot marginalisering of zelfs uitsluiting van afnemers die tevens concurrenten van UPC zijn op de retailmarkt. Dit leidt tot een beperking van concurrentie op de onderliggende retailmarkt en de bovenliggende contentmarkt en is in het nadeel van eindgebruikers.

#### 11.4.2 Buitensporige prijzen

720. Een aanbieder met AMM kan, wanneer hij hiertoe de mogelijkheid en een prikkel heeft, overgaan tot het hanteren van buitensporig hoge tarieven, die niet in verhouding staan tot de kosten. 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 voor de toegangsdienst een zeer effectieve wijze is om de facto onder de toegangsverplichting uit te komen.

721. 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 een situatie zonder regulering) in staat buitensporige prijzen te rekenen aan externe afnemers. Door buitensporige prijzen te rekenen aan externe afnemers en niet aan zichzelf (prijsdiscriminatie) wordt het effect hiervan nog nadeliger.

722. Ingevolge vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie (hierna: HvJ) is sprake van een buitensporig hoge prijs,<sup>332</sup> indien deze "*niet in een redelijke verhouding staat tot de economische*

---

<sup>332</sup> 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

waarde van de geleverde prestatie”.<sup>333</sup> 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.”*<sup>334</sup> Het HvJ past deze benadering, waarin twee stappen worden onderscheiden, ook toe in andere jurisprudentie bij haar beoordeling van buitensporig hoge prijzen.<sup>335</sup>

723. 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.

724. Een alternatieve wijze om vast te stellen of een prijsniveau buitensporig hoog is, is het vergelijken van prijsniveaus in vergelijkbare markten. In het arrest *SACEM II*<sup>336</sup> heeft het HvJ aangegeven dat een onderneming met een machtspositie op een wezenlijk deel van de gemeenschappelijke markt misbruik maakt van haar machtspositie wanneer de prijzen die zij in rekening brengt aan afnemers *“aanzienlijk hoger zijn dan die welke in andere Lidstaten worden verlangd, voor zover de vergelijking van de tariefniveaus op homogene grondslag heeft plaatsgevonden .”* Dit zou anders zijn, indien de onderneming dit kan rechtvaardigen op basis van objectieve en relevante verschillen tussen de betreffende economische activiteit in de betrokken Lidstaat en die in de andere Lidstaten.

725. 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 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.

726. Door marktkenmerken beschikt UPC over de *mogelijkheid* om buitensporige tarieven te hanteren jegens alternatieve aanbieders van rtv-signalen die doorgifte willen via het omroeptransmissieplatform van UPC. Alternatieve aanbieders van rtv-signalen hebben geen alternatieven beschikbaar. Er is sprake van hoge toetredingsdrempels, een AMM-positie van UPC en specifiek voor het pakket analoge rtv-signalen spelen innovaties en investeringen geen rol meer.

---

‘excessive’, hetgeen in het Nederlands vertaald buitensporig betekent. Met de termen ‘excessieve prijzen’ en ‘buitensporig hoge prijzen’ wordt dus hetzelfde economische verschijnsel bedoeld.

<sup>333</sup> HvJ EG 14 februari 1978, zaak 27/76, United Brands, Jur. 1978, p. 207.

<sup>334</sup> Randnummers 251-252 van het arrest United Brands.

<sup>335</sup> 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.

<sup>336</sup> HvJ EG, 13 juli 1989, zaak 398/87, Ministère Public v. Tournier (“SACEM II”), Jur. 1989, p. 2521.

727. UPC heeft ook een *prikkel* om buitensporige tarieven te hanteren. Allereerst is in paragraaf 11.2 vastgesteld dat UPC een prikkel heeft om concurrerende aanbieders van rtv-signalen de toegang te weigeren. Wanneer er toegang verleend moet worden, heeft UPC, om dezelfde redenen waarom UPC ook een prikkel heeft tot toegangsweigering, tevens een prikkel om buitensporig hoge tarieven voor doorgifte en de wholesale aansluiting op haar omroeptransmissieplatform te vragen. Buitensporige tarieven, eventueel in combinatie met prijsdiscriminatie, leveren UPC namelijk aanzienlijke voordelen op, waaronder een hogere winst op de wholesalemarkt en minder concurrentie op de retailmarkt.

728. Op grond van bovenstaande stelt het college vast dat UPC 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 UPC, op een buitensporig hoog niveau vast te stellen en te handhaven. Daardoor treedt uitbuiting en/of uitsluiting op van deze afnemers op de wholesalemarkt. Buitensporig hoge prijzen zijn in het algemeen ook in het nadeel van eindgebruikers op de retailmarkt, omdat hoge wholesaletarieven doorwerken in eindgebruikerstarieven en de concurrentie op de retailmarkt kunnen verminderen.

### 11.5 Effecten van wholesale mededingingsbeperkende gedragingen

729. 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 wordt belemmerd. Daarbij komt dat de potentieel mededingingsbeperkende gedragingen ook kunnen 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 UPC 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

730. Buitensporige prijzen op de retailmarkt kunnen worden beschouwd als uitbuiting van de eindgebruiker. Buitensporige tarieven op de retailmarkt kunnen hun oorsprong vinden in ofwel onvoldoende concurrentie op de betreffende retailmarkt, ofwel onvoldoende concurrentie op de bovenliggende wholesalemarkten.

731. Door twee marktkenmerken beschikt UPC 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.

732. UPC kan zich onafhankelijk gedragen ten opzichte van andere aanbieders door een hoog marktaandeel en een asymmetrische marktstructuur. UPC heeft de mogelijkheid tot onafhankelijk gedrag door haar hoge marktaandeel van [70-80%]. 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 UPC. Concurrentie van DVB-T, satelliet en DSL-netwerken hebben er tot op heden nog niet toe geleid dat UPC 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 UPC de mogelijkheid tot prijsverhogingen.<sup>337</sup> UPC heeft gedurende de laatste jaren de reële prijzen van haar standaardpakket en haar uitgebreide combinatiepakket (Starter) verhoogd, zonder dat zij hierdoor klanten heeft verloren (zie ook paragraaf 7.13).<sup>338</sup> Ten slotte concurreren kabelbedrijven niet onderling op de retail omroepmarkt.

733. 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.<sup>339</sup> 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 UPC 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 op basis van daadwerkelijke overstap, DVB-T, wel capaciteitsbeperkingen kent. Verder belemmeren overstapdrempels en de technische nadelen van de alternatieve omroeptransmissieplatforms (zie paragraaf 6.2.6, 7.3 en 7.4) de concurrenten om meer diensten af te zetten.

734. Daarnaast heeft UPC een *prikkel* tot het hanteren van buitensporige prijzen. Door de relatief lage prijselasticiteit kan UPC haar winst vergroten door de eindgebruikersprijzen te verhogen. UPC 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.

735. UPC heeft meermalen haar prijzen (significant) verhoogd. Tot circa 2005 kan dit voor een deel worden verklaard door de prijsafspraken tussen UPC en de lokale overheden die de kabelnetwerken aan UPC verkochten. In de periode 2002 – 2005 zijn deze afspraken liepen af en ontstond ruimte voor kabelbedrijven om prijzen te verhogen. Het valt volgens Lexonomics (2007) niet uit te sluiten dat deze prijsstijgingen ten dele ook een inhaalslag zijn om toenemende kosten in de voorgaande jaren goed te maken.<sup>340</sup> 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 UPC stabiel tot licht gestegen als gevolg van een onder reguleringsdreiging tot stand gekomen toezegging.<sup>341</sup> De prijsontwikkeling en huidige prijsstelling van UPC wijkt sterk af van die van de

---

<sup>337</sup> 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.

<sup>338</sup> UPC heeft de prijs van een digitaal basispakket verhoogd van €2,16 per juli 2007 naar €4,- per maart 2008.

<sup>339</sup> *In welke mate disciplineren alternatieve televisieplatformen retailtarieven van kabelbedrijven*, Lexonomics, 6 juli 2007.

<sup>340</sup> *In welke mate disciplineren alternatieve televisieplatformen retailtarieven van kabelbedrijven*, Lexonomics, 6 juli 2007.

<sup>341</sup> Het college is van oordeel dat gematigde prijsontwikkeling door UPC sinds 2005 het gevolg zijn van reguleringsdreiging en niet van concurrentiedruk. Dit blijkt uit onderstaande gebeurtenissen. In maart 2005 maakte UPC bekend dat zij voornemens was het digitale rtv-pakket het standaardpakket te laten worden, waarbij ook analoge signalen nog (tijdelijk) zouden worden bijgeleverd. Dit zou een (nog onbekende) prijsverhoging betekenen van het standaardtarief. In mei 2005 publiceerde het college een ontwerpbesluit omroep waarin het college aangaf voornemens te zijn over te gaan tot retail tariefregulering. In augustus stelde de Tweede Kamer vragen aan de minister van Economische Zaken over de voorgenomen prijsverhoging van UPC. In oktober gaf UPC na overleg met de minister van Economische Zaken aan dat de voorgenomen prijsverhoging niet zou worden

aanbieders van andere omroeptransmissieplatforms, wat er op wijst dat UPC haar prijzen nog steeds onafhankelijk van haar concurrenten kan vaststellen (zie paragraaf 7.13).

736. UPC heeft in 2007 aan het college medegedeeld dat, onder het huidige reguleringsregime, de eindgebruikerstarieven voor het analoge rtv-pakket met niet meer dan 2% per jaar verhoogd zouden worden in 2008 en 2009. Deze toezegging ziet slechts op een klein deel van de komende reguleringsperiode. Daarnaast is het college van oordeel dat ook deze toezegging tot stand is gekomen onder reguleringsdreiging (gezien ook expliciete verwijzing naar het continueren van het huidige reguleringregime) en niet als gevolg van concurrentiedruk. Het college abstraheert in deze analyse van reguleringsdreiging en zal daarom ook abstraheren van deze toezegging. Het college kan derhalve niet uitsluiten dat de tarieven die UPC in rekening brengt bij de eindgebruiker in de komende reguleringsperiode op een buitensporig hoog prijsniveau kunnen worden vastgesteld.

737. In paragraaf 7.13 heeft het college reeds aangegeven welke prijsstijging UPC de afgelopen jaren realiseerde. De NMa concludeerde over de periode tot 2004 dat er in het geval van UPC geen sprake is van *duurzaam excessieve* tarieven, maar wel dat er sprake was van redelijk hoge tot hoge rendementen. Na die periode zijn de prijzen van UPC van 2005 tot en met 2009 verder gestegen met ten minste 9,8%.<sup>342</sup> Tevens blijkt uit recent afnemersonderzoek dat eindgebruikers, ondanks dat men niet in grote getale overstapt op een ander omroeptransmissieplatform, minder tevreden is over kabel dan andere infrastructuur, met name de abonnementskosten voor zowel analoge als digitale kabel worden door de consument als duur ervaren (Veldkamp, 2008, p.25).

738. Op grond van bovenstaande stelt het college vast dat UPC een 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

739. In paragraaf 11.2 komt naar voren dat UPC de *mogelijkheid* en een *prikkel* heeft om alternatieve aanbieders van rtv-signalen die via het omroeptransmissieplatform van UPC met UPC willen concurreren in de retail omroepmarkt, toegang te weigeren en daarmee uit te sluiten van de retailomroepmarkt. UPC benadeelt hiermee de eindgebruikers op de retailmarkt. Dit gebeurt rechtstreeks doordat de keuzemogelijkheden van eindgebruikers verslechteren en indirect omdat met een toegangsweigering UPC het ontstaan van concurrentie op de retail omroepmarkt, maar ook het ontstaan van verdergaande concurrentie op de markt voor omroepinhoud, wordt belemmerd.

740. Het college merkt ten slotte nog op dat hij zich bewust is van de mogelijkheid dat de kabelbedrijven diensteninnovaties monopoliseren en dat hierdoor de keuzemogelijkheden voor eindgebruikers verminderen. Verschillende marktpartijen hebben dit in hun zienswijze op het

---

doorgevoerd. In de tussentijd concludeerde de NMa in september 2005 na kostenonderzoek dat er geen al te grote duurzame disproportie bestond tussen de kosten en de werkelijk gevraagde prijs voor het analoge rtv-pakket van UPC. De NMa gaf aan dat, ondanks de toenemende onzekerheid over de duurzaamheid van de rendementen, er zonder regulering door OPTA een risico bestond dat de tarieven voor UPC excessief zouden worden. Het college heeft, na schriftelijke bevestiging van UPC dat het eindgebruikerstarief in 2006 eenmalig verhoogd zou worden met de CPI, gezien de ernstige twijfels van de Europese Commissie bij het voorgenomen retailbesluit, uiteindelijk afgezien van het opleggen van een retail prijsmaatregel.

<sup>342</sup> Dit randnummer is toegevoegd naar aanleiding van randnummers 35 en 36 van de Nota van Bevindingen.

ontwerpbesluit aangegeven. Zo merkt SPOT op dat adverteerders en televisie-exploitanten te maken hebben met een lastige onderhandelingspositie, door de monopoliepositie van de kabelbedrijven. Er is volgens SPOT juist bij een beginnende technische ontwikkeling behoefte aan een eerlijke en ook scherpe prijsstelling. Ook VESTRA merkt op dat volgens haar kansen voor benutting van nieuwe mogelijkheden voor televisiedistributie worden beperkt doordat kabelexploitanten eenzijdig hun toegangsvoorwaarden bepalen voor nieuwe diensten en ook eenzijdig kunnen blokkeren dat omroepen een rechtstreekse relatie met de consument aangaan. Met als consequentie dat, volgens VESTRA de kabelbedrijven hiermee het aanbod en de inhoud van nieuwe diensten volledig zelf kunnen bepalen en bovendien deze ook zelf aan de consument kunnen aanbieden.

741. [VERTROUWELIJK].

742. [VERTROUWELIJK].

### 11.5.3 Conclusie effecten

743. Op grond van bovenstaande stelt het college vast dat door toegangsweigering en daaraan gerelateerde mededingingsbeperkende gedragingen op de wholesale omroepmarkt, UPC de mogelijkheid en prikkel heeft om op de retail omroepmarkt de 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

744. Op de wholesale omroepmarkt beschikt UPC over een AMM-positie. UPC 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;
- buitensporige prijzen.

745. Door deze potentieel mededingingsbeperkende gedragingen op de wholesale omroepmarkt kan UPC aanbieders van rtv-signalen uitbuiten of uitsluiten van de retail omroepmarkt.

746. Mede door deze potentieel mededingingsbeperkende gedragingen op de wholesale omroepmarkt kan UPC de ontwikkeling van duurzame concurrentie op de retail omroepmarkt belemmeren. UPC 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.

747. Het geconstateerde risico op mededingingsbeperkende gedragingen dient 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

748. Om de gevolgen van de AMM-positie van UPC en potentiële mededingingsbeperkende gedragingen op de wholesale omroepmarkt te remediëren, worden in dit hoofdstuk passende (geschikte en noodzakelijke) verplichtingen opgelegd. Door het opleggen van geschikte en noodzakelijke maatregelen aan de aanbieder met AMM, kan het college de in hoofdstuk 11 geconstateerde mededingingsproblemen wegnemen en meer mogelijkheden voor concurrentie introduceren. Het identificeren van de passende verplichtingen vormt **stap 7** in de marktanalyse, zoals weergegeven in Tabel 21.

1	<b>Afbakening retailmarkt (H6)</b>
2	<b>Dominantieanalyse retailmarkt (H7)</b>
3	<b>Afbakening wholesalemarkt (H8)</b>
4	<b>Dominantieanalyse wholesalemarkt (H9)</b>
5	<b>Drie criteria toets (H10)</b>
6	<b>Potentiële mededingingsproblemen (H11)</b>
7	<b>Verplichtingen (H12)</b>
8	<b>Nadere invulling verplichtingen (H13)</b>
9	<b>Effectentoets verplichtingen (H14)</b>

Tabel 21: Stap 7 in de marktanalyse.

749. 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 UPC een toegangsverplichting op te leggen voor de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op haar omroeptransmissieplatform (paragraaf 12.3). Verder zal het college concluderen dat het passend is een non-discriminatieverplichting (paragraaf 12.4) en een verplichting tot publicatie van een referentieaanbod (paragraaf 12.5) op te leggen. Ten slotte zal het college concluderen dat het passend is om de doorgifte van analoge rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC op basis van retail-minus te reguleren en de doorgifte van andere rtv-signalen en bijbehorende faciliteiten op grond van kostenoriëntatie te reguleren (paragraaf 12.6). Het college zal ten slotte concluderen dat door het opleggen van deze wholesaleverplichtingen

aan UPC het college de in hoofdstuk 11 geconstateerde mededingingsproblemen kan wegnemen en een ontwikkeling naar duurzame concurrentie op de retailmarkt kan stimuleren (paragraaf 12.7).

## 12.2 Prioritaire doelstelling

750. Het college geeft in deze paragraaf aan wat gegeven de dominantieanalyse (hoofdstuk 0) 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 dan wel het bevorderen van dienstenconcurrentie. Het college geeft er de voorkeur aan om infrastructuurconcurrentie zoveel mogelijk te bevorderen.

751. In hoofdstuk 9 heeft het college geconcludeerd dat UPC beschikt over AMM op de wholesale omroepmarkt. Andere partijen zijn weliswaar toegetreten tot de retail omroepmarkt, maar deze partijen beschikken niet over een omroeptransmissieplatform waarmee zij een met UPC vergelijkbaar aanbod kunnen doen. Verschillende onderzoeken wijzen uit dat een significante groep eindgebruikers in de komende reguleringsperiode en de voorzienbare toekomst daarna nog belang hecht aan de levering van analoge rtv-signalen.<sup>343</sup> 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 paragraaf 6.2.7). De concurrenten van UPC zijn, op KPN na, in de komende reguleringsperiode niet in staat om zowel het aanbod van (analoge) rtv-signalen als het triple play aanbod van UPC te repliceren.

752. 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 UPC, omdat bij de aanleg van glasvezelnetwerken nu veelal een glasvezelpaar wordt aangelegd specifiek voor de distributie van analoge rtv-signalen. Via glasvezelnetwerken kan het volledige aanbod van UPC (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-netwerken is het in de komende reguleringsperiode en in de voorzienbare toekomst daarna nog niet goed mogelijk om een concurrerend aanbod voor meerdere televisies te doen. Wel kunnen via DSL-netwerken interactieve en on-demanddiensten en een triple play bundel worden geboden. Via satelliet is het productaanbod van UPC 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 UPC ook maar slechts gedeeltelijk gerepliceerd worden en is geen triple play aanbod mogelijk.

753. KPN is door haar unieke positie vanwege schaalvoordelen, breedtevoordelen, immateriële activa en beschikbare infrastructuur (DVB-T, DSL-netwerken, op termijn deels FttH) op de omroepmarkt als enige concurrent in de komende reguleringsperiode en de voorzienbare toekomst daarna in staat om een enigszins met UPC vergelijkbare propositie te doen en een volledige klantrelatie met de

---

<sup>343</sup> Zie Stratix, en PWC en de bespreking van het belang van analoge doorgifte in de dominantieanalyses in hoofdstuk 7 en hoofdstuk 9.

eindgebruiker op te bouwen. Andere partijen zijn hiertoe (nog) niet in staat. Andere concurrenten kunnen in de komende reguleringsperiode geen volwaardig concurrerend rtv-aanbod doen en daarmee tevens geen volwaardig concurrerend triple play aanbod. Omdat geen andere partijen in staat zijn een met UPC (en KPN) vergelijkbaar aanbod te doen voor de levering van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform en een triple play aanbod is er ook op langere termijn geen *competitive fringe* die UPC kan disciplineren. Het college is van oordeel dat geen sprake is van een voldoende mate van replicatie van infrastructuur om in de komende reguleringsperiode te kunnen spreken van daadwerkelijke concurrentie.

754. 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. De alternatieve aanbieders van rtv-signalen zijn daarom in de komende reguleringsperiode nog in hoge mate afhankelijk van de doorgifte van rtv-signalen via het omroeptransmissieplatform van UPC en de mogelijkheid tot het op wholesaleniveau overnemen van de aansluiting op dit omroeptransmissieplatform om een vergelijkbare propositie te doen en een volledige klantrelatie met een eindgebruiker te kunnen opbouwen.

755. Het college heeft in hoofdstuk 11 geconstateerd dat UPC 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 spontaan een wholesalem Markt zal ontstaan op basis waarvan effectieve dienstenconcurrentie mogelijk is.

756. Het college ziet op lange termijn wel de potentie voor het ontstaan van effectieve concurrentie (ook wel daadwerkelijke mededinging) op basis van infrastructuren. Zoals hierboven aangegeven is hiervan echter in de komende reguleringsperiode en de periode kort daarop volgend nog geen sprake en acht het college het ontstaan van een *competitive fringe* in een situatie waarin twee aanbieders met elkaar concurreren van belang.

757. 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 door kabelbedrijven en andere exploitanten van omroeptransmissieplatforms in innovatieve diensten en de daarvoor benodigde infrastructuur, niet worden 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 de regulering:

- a) de transitie van analoge naar digitale doorgifte van rtv-signalen niet mag belemmeren;
- b) de ontwikkeling van innovatieve rtv-diensten en daarvoor benodigde infrastructuur niet mag belemmeren en dus de exploitanten van alternatieve omroeptransmissieplatforms geen verkeerde investeringsprijkkels moet geven; en

- c) UPC voldoende ruimte moet laten om investeringen in haar infrastructuur te doen en de ontwikkeling van innovatieve diensten voort te zetten.

758. Het college is van oordeel dat, gezien de prioritaire doelstelling, regulering aanbieders van rtv-signalen in staat moet stellen een met UPC vergelijkbare propositie te doen op de retailmarkt en indien zij dat wensen de volledige klantrelatie te kunnen overnemen. Op deze wijze kan namelijk concurrentie op de retailmarkt tussen verschillende pakketaanbieders tot stand komen en meer concurrentie en prijsdruk geven dan wanneer toetreders alleen kunnen concurreren met extra pakketten bovenop het standaardpakket van UPC. Wanneer ook concurrentie (druk) in de aanbieding van het (analoge) standaardpakket ontstaat, waaraan UPC met name zijn AMM ontleent, zoals geconstateerd in hoofdstuk 7, zal concurrentie in de retailmarkt zich sneller kunnen ontwikkelen en toetreders de mogelijkheid geven reeds in de komende reguleringsperiode een klantenbestand op te bouwen, voordat eindgebruikers volledig naar digitale rtv zijn gemigreerd.<sup>344</sup> Het college ziet binnen de prioritaire doelstelling daarmee twee subdoelstellingen:

- a) Regulering moet aanbieders van rtv-signalen in staat stellen om in concurrentie met UPC rtv-signalen aan eindgebruikers te leveren.
- b) Regulering moet aanbieders van rtv-signalen in staat stellen om een volledige klantrelatie met eindgebruikers op te bouwen.

759. 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. In hoofdstuk 13 geeft het college bij de nadere invulling van de in dit hoofdstuk beschreven verplichtingen aan hoe deze subdoelstellingen worden meegewogen.

### 12.3 Toegangsverplichting

760. 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 wholesale omroepmarkt opleggen van een toegangsverplichting voor de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC een geschikte en noodzakelijke maatregel is, die in het belang van de eindgebruiker is.

#### 12.3.1 Geschiktheid toegangsverplichting

761. In de dominantieanalyse en de inventarisatie van de potentiële mededingingsproblemen heeft het college vastgesteld dat UPC de mogelijkheid en prikkel heeft om toegang te weigeren en zo de concurrentie op de onderliggende retail omroepmarkt kan beperken. Ook is in paragraaf 11.2 geconstateerd dat er vraag is naar toegang. Tevens constateert het college dat het CBb recent heeft geoordeeld dat de aanwezigheid van een toegangsverzoeker reeds voldoende grondslag kan vormen

---

<sup>344</sup> Zie voor een verdere bespreken van verwachte effecten van de verplichtingen hoofdstuk 14.

voor een conclusie dat er vraag is naar toegang.<sup>345</sup> Zonder toegangsverplichting kan UPC doorgifte van rtv-signalen via 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.

762. Een toegangsverplichting is geschikt om het mededingingsprobleem van leveringsweigerings/toegangsweigerings 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 UPC te kunnen concurreren. Door het stellen van nadere eisen aan de geboden toegang (redelijkheid, billijkheid en opportuniteit) waar nodig kan tevens het gebrek aan effectieve concurrentie als gevolg van mededingingsproblemen die samenhangen met strategisch productontwerp, het toepassen van verdragingsstactieken, onbillijke voorwaarden, discriminatoir gebruik of achterhouding van informatie, oneigenlijk gebruik van informatie van concurrenten en koppelverkoop, worden geadresseerd.

763. Met een verplichting tot doorgifte van rtv-signalen kunnen alternatieve aanbieders van rtv-signalen delen van het aanbod van UPC repliceren en ontstaat concurrentie tussen het aanbod van rtv-signalen van UPC 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 UPC over te nemen, ontstaat voor alternatieve aanbieders van rtv-signalen de mogelijkheid om op de retail omroepmarkt het *volledige* rtv-aanbod van UPC, 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.<sup>346</sup> Alternatieve aanbieders van rtv-signalen worden door deze toegangsverplichting in staat gesteld om op prijs en kwaliteit te gaan concurreren met UPC en, wanneer een aanbieder van rtv-signalen tevens breedbandinternettoegang en vaste telefonie aanbiedt, een volwaardig triple play aanbod aan te bieden. Een toegangsverplichting vormt in de komende reguleringsperiode dan ook een belangrijke bouwsteen voor alternatieve aanbieders van rtv-signalen en triple play bundels en zorgt daarmee voor concurrentiedruk die UPC in de retail omroepmarkt kan disciplineren bij het leveren van rtv-signalen en toegang tot haar omroeptransmissieplatform.

764. Het college merkt op dat uit de reacties op de vragenlijst, de zienswijze van partijen op het ontwerpbesluit en het geschil dat door YouCa bij het college aanhangig is gemaakt, kan worden opgemaakt dat er wel degelijk vraag is naar doorgifte of WLR-C.

765. Door de toegangsverplichting zijn alternatieve aanbieders van rtv-signalen in staat een klantenbestand op te bouwen. Door klanten aan zich te binden op basis van wholesale doorgifte van rtv-signalen en de wholesale aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC, wordt het voor deze aanbieders makkelijker om eindgebruikers uiteindelijk te migreren naar digitale dienstverlening via een alternatief omroeptransmissieplatform en daarmee infrastructuurconcurrentie uiteindelijk te stimuleren. Een toegangsverplichting kan hiermee een opstap bieden voor de ontwikkeling van

---

<sup>345</sup> LNJ: BG7099, College voor Beroep voor het bedrijfsleven, AWB 08/87.

<sup>346</sup> Besluit Marktanalyse Vaste Telefonie, 19 december 2008, kenmerk: OPTA/AM/2008/202721.

alternatieve omroeptransmissieplatforms en, door de mogelijkheid voor alternatieve aanbieders van rtv-signalen de via het omroeptransmissieplatform van UPC aangeboden diensten te bundelen met vaste telefonie en breedbandinternettoegang over andere aansluitingen, tegelijk voor de ontwikkeling van triple play aanbiedingen. Hierdoor kunnen de bestaande concurrenten van UPC hun marktpositie verstevigen en ontstaat een ontwikkeling richting daadwerkelijke (infrastructuur)concurrentie.

766. Het college acht het niet aannemelijk dat een toegangsverplichting tot het omroeptransmissieplatform van UPC de investeringsprikkel van alternatieve aanbieders in eigen omroeptransmissieplatforms zal belemmeren. Via alternatieve omroeptransmissieplatforms kunnen immers wel (voor sommige platforms gedeeltelijk) innovatieve en gedifferentieerde diensten zoals uitgebreide (digitale) rtv-pakketten, HDTV, interactieve rtv-signalen of on-demand diensten aangeboden worden. Hiermee kan via alternatieve omroeptransmissieplatforms een deel van het aanbod van UPC gerepliceerd worden. Alternatieve aanbieders hebben een economische prikkel om voor die delen van het rtv-aanbod waarvoor hun eventuele eigen omroeptransmissieplatform geschikt is, hun eigen omroeptransmissieplatform waarin zij reeds geïnvesteerd hebben, verder te ontwikkelen en tevens eindgebruikers zoveel mogelijk te migreren naar hun eigen omroeptransmissieplatform. Door middel van toegang tot het omroeptransmissieplatform van UPC wordt deze partijen nu reeds, voordat een transitie naar digitale doorgifte is afgerond, een mogelijkheid geboden hun marktpositie te versterken. Ten slotte wordt met een toegangsverplichting voor alternatieve aanbieders die ook vaste telefonie en breedbandinternettoegang bieden, concurrentie op een triple play pakket mogelijk in de komende reguleringsperiode. Het college is dan ook van oordeel dat toegangsregulering een prikkel kan geven tot het doen van investeringen in alternatieve omroeptransmissieplatforms.

767. Het college concludeert aldus dat een toegangsverplichting geen negatieve prikkels geeft aan partijen die investeren in alternatieve omroeptransmissieplatforms, maar dat het zelfs aannemelijk is dat investeringen in de alternatieve omroeptransmissieplatforms worden bevorderd. Een toegangsverplichting sluit dan ook aan bij de geselecteerde prioritaire doelstelling, waarbij het streven naar dienstenconcurrentie geschikt werd geacht voor zover dit de mogelijkheden voor de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie in stand zou laten.

#### *Subconclusie*

768. Het college concludeert dat het opleggen van een verplichting voor de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC in het licht van de prioritaire doelstelling geschikt is om (een deel van) de geconstateerde potentiële mededingingsproblemen te remediëren. In hoofdstuk 14 gaat het college specifiek in op de verwachte opbrengsten, kosten en andere effecten van de verplichting tot doorgifte.

### **12.3.2 Noodzakelijkheid toegangsverplichting**

769. 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.



770. Digitale rtv-signalen zullen in de komende jaren een grotere rol gaan spelen in de retail omroepmarkt. De nog zeer omvangrijke groep eindgebruikers die alleen nog analoge rtv-signalen afneemt wordt langzaam kleiner. De groep eindgebruikers die analoge rtv-signalen in combinatie met digitale rtv-signalen afneemt, zal naar verwachting groeien (zie Tabel 7 voor de mate van het complementair gebruik) en ook de groep eindgebruikers die enkel digitale rtv-signalen afneemt, zal verder groeien. De levering van analoge rtv-signalen zal in de komende reguleringsperiode en de periode daarop volgend nog een belangrijke rol spelen in de retail en wholesale omroepmarkten.

771. 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 UPC is nog zeer hoog en zal de komende periode zeer hoog blijven. De doorgifte van rtv-signalen via het omroeptransmissieplatform van UPC is dan ook voor aanbieders van rtv-signalen van groot belang om een significant deel (het merendeel) van de huishoudens in het verzorgingsgebied van UPC te bereiken. Daarbij biedt de mogelijkheid om doorgifte van rtv-signalen te combineren met de wholesale aansluiting op het omroeptransmissieplatform, aanbieders van rtv-signalen de mogelijkheid om een significante groep klanten te bereiken die in de komende reguleringsperiode ofwel alleen analoge rtv-signalen afnemen of deze complementair aan digitale rtv-signalen afnemen. Hiermee zijn de alternatieve aanbieders in staat een volledige klantrelatie met deze groepen eindgebruikers op te bouwen.

772. Wanneer een aanbieder van rtv-signalen een volledige klantrelatie met deze groep eindgebruikers kan opbouwen, is de drempel om deze te migreren naar het afnemen van digitale rtv-signalen via een ander omroeptransmissieplatform lager en is daarmee de kans groter dat na de transitie naar digitale doorgifte daadwerkelijke (infrastructuur)concurrentie zal ontstaan. Met een toegangsverplichting biedt het college aanbieders van rtv-signalen, en met name die aanbieders die tevens exploitant van een ander omroeptransmissieplatform zijn, gedurende de periode dat analoge doorgifte nog van groot belang is, de mogelijkheid om een volledige klantrelatie met eindgebruikers aan te gaan en op die wijze een groter klantenbestand op te bouwen.

773. Omdat de alternatieve omroeptransmissieplatforms in de komende reguleringsperiode nog niet volwaardig kunnen concurreren met het omroeptransmissieplatform van UPC op de retail omroepmarkt hebben daarnaast aanbieders van (digitale) rtv-signalen die een significante groep eindgebruikers in de relevante geografische markt 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 eindgebruikers.

774. Het college is van oordeel dat het belang van de alternatieve aanbieders van rtv-signalen bij toegang tot het omroeptransmissieplatform van UPC in de komende reguleringsperiode zo groot is dat dit een toegangsmaatregel rechtvaardigt. Met een toegangsmaatregel bevordert het college op langere termijn het tot stand komen van duurzame concurrentie op de onderliggende retail omroepmarkt. Bij de nadere invulling van de toegangsverplichting zal het college verder ingaan op de wijze waarop met de belangen van zowel toegangsverzoekers als UPC rekening is gehouden. De nadere invulling van de toegangsverplichting zal het college in paragraaf 13.2 aangeven.

775. Het college merkt ten slotte op dat KPN via de verschillende (nagenoeg landelijk dekkende) omroeptransmissieplatforms die zij exploiteert in staat is een met UPC vergelijkbaar rtv-aanbod te doen in het verzorgingsgebied van UPC. Dat wil zeggen, zonder inkoop van onderliggende wholesale infrastrukturelementen van derde partijen. Door haar positie in de markt voor vaste telefonie en breedbandinternettoegang en de verschillende infrastructuren die KPN exploiteert, kan KPN het concurrentievoordeel dat UPC heeft met de mogelijkheid van levering van analoge rtv-signalen grotendeels overwinnen en tevens een concurrerend triple play aanbod doen. UPC en KPN zijn daarmee de enige twee partijen in het verzorgingsgebied van UPC die over een aansluitinfrastructuur beschikken waarmee een triple play aanbod mogelijk is. De posities van KPN en UPC zijn ten opzichte van de andere aanbieders van rtv-signalen dan ook uniek. De beschikking over aansluitinfrastructuur die geschikt is voor het bieden van een triple play aanbod betekent dat het verkrijgen van toegang tot het omroeptransmissieplatform van UPC voor KPN dan ook niet noodzakelijk is om volwaardig te kunnen concurreren op de retail omroepmarkt en een triple play markt die mogelijk op langere termijn ontstaat. De mogelijkheid om via het omroeptransmissieplatform rtv-signalen door te geven eventueel in combinatie met de wholesale aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC, zou voor KPN een stap terug zijn op de investeringsladder en niet de juiste investeringsprikkels geven. KPN beschikt immers over eigen (aansluit)infrastructuur waarmee zij een vergelijkbaar aanbod kan doen en het college is van oordeel dat zowel UPC als KPN dienen te investeren in hun eigen (aansluit)infrastructuur. Het college zal dan ook, wanneer de redelijkheid van een verzoek om toegang door een aanbieder van rtv-signalen ter beoordeling zou worden voorgelegd aan het college, (onder meer) rekening houden met de overweging of deze zelf over alternatieve infrastructuur beschikt waarmee deze een met UPC vergelijkbaar aanbod kan doen. Het college zal dit nader uitwerken bij het in paragraaf 13.2 formuleren van criteria die het college bij het beoordelen van toegangsverzoeken zal hanteren.

#### *Subconclusie*

776. Het college concludeert dat het opleggen van een verplichting voor de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC, noodzakelijk is om (een deel van) de geconstateerde potentiële mededingingsproblemen te remediëren.

#### **12.3.3 Conclusie**

777. Het college stelt vast dat het opleggen van een verplichting voor de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC een geschikte en noodzakelijke maatregel is. De nadere invulling van deze verplichting wordt in paragraaf 13.2 gegeven.

#### **12.4 Non-discriminatieverplichting**

778. 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 UPC op de wholesale omroepmarkt een geschikte en noodzakelijke maatregel is.

#### 12.4.1 Geschiktheid non-discriminatieverplichting

779. Een toegangsmaatregel ontnemt UPC 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 toegangsweigering. Hierbij zijn met name gedragingen van belang die zien op prijsdiscriminatie, vertragingstactieken, het strategisch gebruik of achterhouding van informatie betreffende producten, strategisch productontwerp en kwaliteitsdiscriminatie. Deze mededingingsbeperkende gedragingen kunnen daarom gekoppeld zijn aan het mededingingsprobleem toegangsweigering/leveringsweigering.

780. Een non-discriminatieverplichting leidt ertoe dat UPC ten opzichte van alternatieve aanbieders van rtv-signalen gelijke voorwaarden toepast als die welke onder gelijke omstandigheden gelden voor haarzelf, haar dochterondernemingen of haar partnerondernemingen. Hiermee wordt het risico op de mededingingsproblemen prijsdiscriminatie, vertragingstactieken, strategisch gebruik van informatie en kwaliteitsdiscriminatie deels weggenomen.

781. Een non-discriminatieverplichting stelt toegangsvragers in staat om op gelijke voorwaarden te concurreren met UPC. 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 of een volledig rtv-aanbod, inclusief de toegang tot het omroeptransmissieplatform van UPC, waardoor effectieve mededinging wordt bevorderd.

#### *Subconclusie*

782. 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

783. 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 transparantieplichting, is niet voldoende om UPC 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 uiteindelijk ook resulteren in een de facto toegangsweigering. Het niet opleggen van de non-discriminatieverplichting zou daarom ertoe kunnen leiden dat het doel van de toegangsverplichting op de wholesalemarkt niet bereikt wordt.

784. UPC heeft zonder een non-discriminatieverplichting de mogelijkheid en de stimulans om bijvoorbeeld informatie over concurrenten die UPC verkrijgt op de wholesale omroepmarkt, oneigenlijk te gebruiken. Een voorbeeld hiervan is het aan de eigen retailorganisatie verstrekken van gegevens van overgestapte abonnees om een gerichte 'win-back' marketingactie te ondernemen. Door de verplichting op non-discriminatoire behandeling van alle aanbieders van rtv-signalen die doorgifte via

het omroeptransmissieplatform afnemen, dient UPC als wholesale-aanbieder de eigen retailorganisatie dezelfde informatie te verschaffen als concurrerende aanbieders van rtv-signalen.

785. Zonder verplichting tot non-discriminatie zal de effectiviteit van een toegangsmaatregel sterk afnemen; zoals aangegeven bij de mededingingsproblemen kan UPC de afname van doorgifte en de levering van de wholesale aansluiting bemoeilijken door ongelijke voorwaarden te hanteren en tevens door de eigen retailorganisatie te bevoordelen ten opzichte van externe afnemers. De effecten van deze discriminatoire voorwaarden zijn dat er 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 UPC is, op grond van het voorgaande, een noodzakelijke verplichting.

#### *Subconclusie*

786. Het college concludeert dat het opleggen van een non-discriminatieverplichting noodzakelijk is om (een deel van) de geconstateerde mededingingsproblemen te remediëren.

### **12.4.3 Conclusie non-discriminatieverplichting**

787. Het college stelt vast dat het opleggen van een non-discriminatieverplichting aan UPC in combinatie met de toegangsverplichting een geschikte en noodzakelijke maatregel is op de wholesale omroepmarkt. De nadere invulling van deze verplichting wordt in paragraaf 13.3 gegeven.

### **12.5 Verplichting tot publicatie van een referentieaanbod**

788. 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).

789. Het college kan op grond van artikel 6a.9, tweede lid, van de Tw de verplichting opleggen om een referentieaanbod bekend te maken waarin een omschrijving is opgenomen van door het college te bepalen vormen van toegang en de daarbij gehanteerde tarieven en andere voorwaarden. Indien het college van oordeel is dat het referentieaanbod niet in overeenstemming is met de op grond van hoofdstuk 6a van de Tw opgelegde verplichtingen, geeft het college de toegang verlenende onderneming aanwijzingen met betrekking tot de aan te brengen wijzigingen (artikel 6a.9, vierde lid, van de Tw).

#### **12.5.1 Geschiktheid transparantieverplichting en referentieaanbod**

790. De functie van zowel de algemene transparantieverplichting (artikel 6a.9, eerste lid, van de Tw) als de verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod (artikel 6a.9, tweede lid, van de Tw) is primair het verschaffen van alle informatie die partijen nodig hebben bij het afnemen van toegang. Een verschil tussen de algemene transparantieverplichting en de verplichting een referentieaanbod bekend te maken, 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. Vereist is bovendien dat het referentieaanbod een zodanig complete beschrijving van de toegangsdienst is, dat een afnemer op basis van het referentieaanbod direct een overeenkomst kan aangaan. Dit betekent dat een referentieaanbod alle voor toegang relevante informatie dient te bevatten.

791. Een noodzakelijke voorwaarde voor het effectief en efficiënt gebruik van een toegangsdienst is dat de afnemer van toegang tijdig over alle voor toegang relevante informatie beschikt. In hoofdstuk 11 is reeds toegelicht dat UPC in staat is om relevante informatie strategisch te gebruiken, achter te houden en onvoldoende duidelijk te presenteren. Ook is UPC in staat vertragingstactieken te hanteren omtrent verzoeken om informatie. De transparantieverplichting adresseert de potentiële mededingingsproblemen van strategisch gebruik of het achterhouden van informatie.

792. De verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod is geschikt om te bewerkstelligen dat UPC voor toegang relevante informatie bekend maakt. De algemene transparantieverplichting is niet voldoende om alle relevante informatie bekend te doen maken in een zodanige vorm dat op basis van deze informatie snel een nieuwe overeenkomst kan worden aangegaan tussen de toegang verlenende en toegang afnemende partijen. Een algemene transparantieverplichting is bedoeld voor het bekendmaken van een beschrijving van de dienst op hoofdlijnen. Daarnaast stelt de algemene transparantieverplichting afnemers niet in staat om zo tijdig als mogelijk te kunnen constateren of zij benadeeld worden ten opzichte van andere partijen.

793. De verplichting tot het publiceren van een referentieaanbod met daarin opgenomen alle benodigde informatie voor een toegangsverzoek vermindert tevens de prikkel om toegangsdiensten strategisch te ontwerpen, omdat alle relevante specificaties bekend dienen te zijn en zo nodig tijdig dienen te worden vernieuwd. Daarnaast remedieert een referentieaanbod in combinatie met een toegangsverplichting deels het potentiële mededingingsprobleem onbillijke voorwaarden, omdat met publicatie van het referentieaanbod UPC haar voorwaarden transparant dient te maken en het opsporen en geven van een aanwijzing om onbillijke voorwaarden aan te passen hiermee voor zowel afnemers als het college eenvoudiger wordt.

794. Het opleggen van de verplichting tot het publiceren van een referentieaanbod draagt er derhalve aan bij dat het voor aanbieders van rtv-signalen mogelijk wordt om onder duidelijke voorwaarden en binnen relatief korte termijn toe te treden tot de retail omroepmarkt. Door het opleggen van de verplichting tot publiceren van een referentieaanbod wordt voorkomen dat UPC het voor afnemers bemoeilijkt of zelfs onmogelijk maakt om de toegangsdienst af te nemen, waardoor geen effectieve mededinging tot stand zou worden gebracht. Het college acht het hierbij ook van belang dat hij de mogelijkheid heeft om UPC door middel van aanwijzingen het referentieaanbod te laten wijzigen. Door bij te dragen aan het tot stand komen van effectieve mededinging wordt bevorderd dat eindgebruikers keuze hebben, dat concurrerende prijzen tot stand komen en dat diensten voldoen aan het kwaliteitsniveau dat door de eindgebruiker wordt gevraagd in de retail omroepmarkt.

795. De informatie die UPC in het kader van de transparantieverplichting beschikbaar dient te stellen aan afnemers van toegang zal hierna in paragraaf 13.4 nader worden ingevuld. Door het opleggen van de verplichting tot transparantie in de vorm van een referentieaanbod wordt voorkomen dat UPC het voor aanbieders van rtv-signalen bemoeilijkt of zelfs onmogelijk maakt om doorgifte van rtv-signalen al dan niet in combinatie met de wholesale aansluiting op haar omroeptransmissieplatform af te nemen en aan te bieden aan eindgebruikers. Door bij te dragen aan het tot stand komen van effectieve mededinging wordt bevorderd dat eindgebruikers keuze hebben, dat concurrerende prijzen tot stand komen en dat diensten voldoen aan het kwaliteitsniveau dat door de eindgebruiker wordt gevraagd.

*Subconclusie*

796. Het college concludeert dat het opleggen van een transparantieplichting in de vorm van het publiceren van een referentieaanbod geschikt is om (een deel van) de geconstateerde potentiële mededingingsproblemen te remediëren.

**12.5.2 Noodzakelijkheid transparantieplichting en referentieaanbod**

797. Zonder het opleggen van een verplichting tot het publiceren van een referentieaanbod zal de effectiviteit van de toegangsmaatregel sterk afnemen. Het oplossen van de mededingingsproblemen die samenhangen met het beschikbaar maken van noodzakelijke informatie om wholesale toegangsverzoeken aan UPC te kunnen doen, kan niet worden bereikt door een andere maatregel dan het opleggen van een verplichting tot transparantie. Het college is van oordeel dat het opleggen van een algemene transparantieplichting niet voldoende is om dit te bereiken. Een verplichting tot het publiceren van een referentieaanbod is dan ook noodzakelijk om de toegangsverplichting te versterken.

798. 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 over voorwaarden en tarieven groot is. Het college verwacht dat alternatieve aanbieder van rtv-signalen een vergelijkbare informatiebehoefte hebben. Tevens is het college gebleken uit de correspondentie tussen YouCa en UPC dat het verkrijgen van de benodigde informatie om toegang te realiseren moeizaam verloopt.<sup>347</sup> Dit betekent dat zonder referentieaanbod waarin de dienstverlening van UPC volledig beschreven dient te zijn, de afname van de toegangsdienst gefrustreerd (vertraagd) kan worden. Het college overweegt dat de huidige wholesaleregulering op de omroepmarkt niet toereikend blijkt te zijn op het punt van transparantie. De algemene transparantieplichting is daarom niet voldoende.

*Subconclusie*

799. Het college concludeert dat het opleggen van een transparantieplichting in de vorm van het publiceren van een referentieaanbod noodzakelijk is om (een deel van) de geconstateerde potentiële mededingingsproblemen te remediëren.

**12.5.3 Conclusie referentieaanbod**

800. Het college stelt vast dat het opleggen van een verplichting tot het publiceren van een referentieaanbod voor het leveren van doorgifte van rtv-signalen en de wholesale aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC een geschikte en noodzakelijke maatregel is.

**12.6 Tariefregulering**

801. Artikel 6a.7, eerste lid, van de Tw bepaalt dat het college verplichtingen met betrekking tot tariefbeheersing of kostentoe rekening kan opleggen "indien uit een marktanalyse blijkt dat de betrokken exploitant de prijzen door het ontbreken van werkelijke concurrentie op een buitensporig peil kan handhaven of de marges kan uithollen, in beide gevallen ten nadele van de eindgebruikers."

---

<sup>347</sup> Zie ook besluit inzake het geschil tussen YouCa en UPC inzake de door YouCa B.V. opgevraagde informatie met betrekking tot toegang tot het kabelnetwerk van UPC Nederland B.V. van 12 februari 2009, kenmerk: OPTA/AM/2008/202907.

802. Door het opleggen van tariefregulering worden de mogelijkheden voor een AMM-partij om buitensporige prijzen te hanteren weggenomen. Tevens wordt voorkomen dat de AMM-partij te hoge tarieven hanteert die leiden tot marge-utholling en dat de AMM-partij haar mogelijkheden tot prijsdiscriminatie benut en haar retailbedrijf subsidieert met inkomsten uit haar wholesalebedrijf.

#### 12.6.1 Geschiktheid tariefregulering

803. In paragraaf 11.4 heeft het college toegelicht dat UPC op de wholesale omroepmarkt de mogelijkheid en de prikkel heeft om buitensporige prijzen te rekenen en dat zij de mogelijkheid en de prikkel heeft om prijsdiscriminatie toe te passen. Hierdoor worden aanbieders van rtv-signalen die doorgifte van rtv-signalen, eventueel in combinatie met de wholesale aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC, willen afnemen benadeeld en worden zij geconfronteerd met hogere kosten. Dit kan resulteren in hogere eindgebruikerstarieven. Tevens kan UPC op deze manier de concurrentie in de retail omroepmarkt beperken en haar eigen retailbedrijf bevoordelen ten opzichte van de aanbieders van rtv-signalen waar zij mee concurreert, hetgeen in het nadeel van de eindgebruiker is. Ten slotte kunnen deze prijsgerelateerde gedragingen tot gevolg hebben dat de aanbieders van rtv-signalen niet in staat zijn hun (pakketten van) rtv-signalen aan de eindgebruikers aan te bieden, waarmee UPC het afnemen van toegang in feite onmogelijk maakt.

804. Het toepassen van tariefregulering op de wholesale omroepmarkt zorgt ervoor dat UPC concurrerende aanbieders niet kan benadelen en niet van de retailmarkt kan weren door te hoge prijzen te rekenen. Dit voorkomt dat aanbieders van rtv-signalen benadeeld worden en bevordert effectieve mededinging op de retailmarkt. Zonder dergelijke regulering zouden concurrerende aanbieders eenvoudig van de markt kunnen worden geweerd: feitelijk zou in die situatie de toegangsverplichting niet effectief zijn en effectieve mededinging op de retailmarkt niet tot stand kunnen komen. Omdat tariefregulering eraan bijdraagt dat effectieve mededinging tot stand wordt gebracht, wordt tevens bevorderd dat eindgebruikers keuze hebben, dat concurrerende prijzen tot stand komen en dat diensten voldoen aan het kwaliteitsniveau dat door de eindgebruiker wordt gevraagd.

#### *Subconclusie*

805. Het college concludeert dat het opleggen van tariefregulering aan UPC geschikt is om (een deel van) de geconstateerde (potentiële) mededingingsproblemen te remediëren.

#### 12.6.2 Noodzakelijkheid tariefregulering

806. In paragraaf 12.3 tot en met 12.5 heeft het college onderbouwd waarom de verplichtingen tot het bieden van toegang, non-discriminatie en transparantie geschikt en noodzakelijk zijn. Deze verplichtingen ontnemen UPC echter niet de mogelijkheid om buitensporig hoge tarieven te hanteren, waardoor het risico op deze hoge tarieven blijft bestaan.

807. Ook ontnemen deze verplichtingen UPC niet de mogelijkheid om prijsdiscriminatie toe te passen en haar eigen retailbedrijf te bevoordelen ten opzichte van de aanbieders van rtv-signalen die met UPC op de retail omroepmarkt willen concurreren. Weliswaar is UPC op grond van de non-discriminatieverplichting gehouden om haar eigen retailbedrijf niet te bevoordelen ten opzichte van externe afnemers van doorgifte en de wholesale aansluiting op haar omroeptransmissieplatform, maar dit sluit niet uit dat UPC concurrerende aanbieders van de retailmarkt kan weren door haar

wholesale tarieven zodanig hoog vast te stellen dat zij niet goed op de retailmarkt kunnen concurreren. De lage marge die UPC vervolgens behaalt op de retail omroepmarkt (indien zijzelf tegen even hoge tarieven inkoopt als haar concurrenten) kan zij immers goedmaken met de hoge tarieven op de wholesalemarkt. Dit leidt ertoe dat effectieve mededinging onmogelijk wordt gemaakt, gegeven de vaststelling dat effectieve mededinging op de retailmarkt, en door de eigenschap van tweezijdigheid van omroeptransmissieplatforms tevens op de markt voor omroepinhoud, uitsluitend mogelijk is indien andere aanbieders in staat zijn om tegen voldoende concurrerende voorwaarden doorgiftdiensten en de wholesale aansluiting af te nemen bij UPC.

808. Om deze potentiële gedragingen te voorkomen staan het college geen andere, lichtere maatregelen ter beschikking dan tariefregulering. Op grond van het voorgaande is tariefregulering derhalve een noodzakelijke maatregel.

#### *Subconclusie*

809. Het college concludeert dat het opleggen van tariefregulering noodzakelijk is om (een deel van) de geconstateerde (potentiële) mededingingsproblemen te remediëren.

### **12.6.3 Conclusie tariefregulering**

810. Het college stelt vast dat het opleggen van tariefregulering voor de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesale niveau leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC een geschikte en noodzakelijke maatregel is. In paragraaf 13.5 geeft het college nader invulling aan de verplichting tot tariefregulering.

### **12.7 Conclusie verplichtingen**

811. Het college concludeert dat een toegangsverplichting, een verplichting tot non-discriminatie, een verplichting tot publicatie van een referentieaanbod een verplichting tot tariefregulering geschikt en noodzakelijk zijn om dienstenconcurrentie 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 22). De verplichtingen vormen geen belemmering voor investeringen in alternatieve infrastructuur, maar zullen deze zelfs zullen bevorderen. Bij de invulling van de te hanteren systematiek voor tariefregulering heeft het college voor een de lichtst mogelijke invulling van deze verplichting gekozen. In het volgende hoofdstuk geeft het college aan de verplichtingen een nadere invulling.



	Toegangsverplichting	Non-discriminatie	Referentieaanbod	Tariefregulering
Leverings/toegangsweigering	•	•		
Strategisch gebruik van informatie	•	•	•	
Oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten	•	•		
Vertragingstactieken	•	•		
Onbillijke voorwaarden	•		•	
Kwaliteitsdiscriminatie		•		
Strategisch productontwerp	•		•	
Koppelverkoop	•		•	
Prijdiscriminatie		•		•
Buitensporige prijzen				•

**Tabel 22: Verplichtingen om de mededingingsproblemen te remediëren.**

812. Voor een deel zijn de verplichtingen vergelijkbaar met die aan UPC zijn opgelegd in het marktanalysebesluit omroep 2006, maar zijn deze op het gebied van de nadere invulling uitgebreid. Er is daarnaast sprake van een belangrijke uitbreiding. Het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC, inclusief de analoge rtv-signalen die via de aansluiting worden doorgegeven, wordt onder de toegangsverplichting gebracht voor die aanbieders die de aansluiting en het analoge standaardpakket wensen te wederverkopen.

813. Op grond van het vorenstaande constateert het college dat de geldende wholesaleverplichtingen als opgelegd in het besluit marktbesluit omroep 2006 niet langer passend zijn. Deze verplichtingen worden op grond van artikel 6a.2, eerste lid, onder c, van de Tw ingetrokken, onder gelijktijdige oplegging, op grond van artikel 6a.2, eerste lid, onder a, van de Tw, van de wholesaleverplichtingen waartoe wordt besloten in onderhavig besluit voor de wholesale omroepmarkt.



## 13 Nadere invulling wholesale verplichtingen

### 13.1 Inleiding

814. 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 23.

1	Afbakening retailmarkt (H6)
2	Dominantieanalyse retailmarkt (H7)
3	Afbakening wholesalemarkt (H8)
4	Dominantieanalyse wholesalemarkt (H9)
5	Drie criteria toets (H10)
6	Potentiële mededingingsproblemen (H11)
7	Verplichtingen (H12)
8	Nadere invulling verplichtingen (H13)
9	Effectentoets verplichtingen (H14)

**Tabel 23: Stap 8 in de marktanalyse.**

815. 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 en het op wholesaleniveau leveren van analoge rtv-signalen en de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC (artikel 6a.6 van de Tw);
- Een non-discrimatieverplichting (artikel 6a.8 van de Tw);
- Een transparantieverplichting in de vorm van een referentieaanbod (artikel 6a.9 van de Tw);
- Een verplichting tot tariefregulering (artikel 6a.7 van de Tw).

816. 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.<sup>348</sup> 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 de transparantieplichting en in paragraaf 13.5 de verplichting tot tariefregulering. In paragraaf 13.6 zal het college ingaan op het implementatieproces voor de toegangsverplichting.

### 13.2 De nadere invulling van de toegangsverplichting

817. Het belangrijkste doel van de toegangsverplichting is het bevorderen van dienstenconcurrentie op de retail omroepmarkt. Enerzijds door, zoals in paragraaf 12.2 aangegeven, de keuzemogelijkheden van eindgebruikers te bevorderen door het mogelijk maken van doorgifte van alternatieve aanbieders via het omroeptransmissieplatform van UPC en anderzijds door aanbieders in staat te stellen om de analoge rtv-signalen op de retailmarkt aan te bieden inclusief de aansluiting op omroeptransmissieplatform van UPC (WLR-C).<sup>349</sup>

818. De doelstelling van de toegangsverplichting valt daarmee uiteen in een tweetal subdoelstellingen:

- De toegangsverplichting dient aanbieders van rtv-signalen in staat te stellen rtv-signalen aan eindgebruikers te leveren via het omroeptransmissieplatform van UPC, *naast* het aanbod van UPC;
- De toegangsverplichting dient aanbieders van rtv-signalen in staat te stellen gebundelde aanbiedingen te doen voor de levering van rtv-signalen en de toegang tot het omroeptransmissieplatform van UPC: aanbieders moeten in staat zijn *in plaats van* UPC rtv-signalen te leveren (en daarmee de volledige retail klantrelatie over te nemen).

819. In het kader van bovenstaande doelstellingen bevat de lichtst mogelijke verplichting twee vormen van toegang, namelijk i) wholesale doorgifte van rtv-signalen en ii) een bundel van wholesale doorgifte van de analoge rtv-signalen van het standaardpakket van UPC en de op wholesaleniveau geleverde aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC. 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 rtv-signalen en de bundel van doorgifte van analoge rtv-signalen en de wholesale aansluiting op het omroeptransmissieplatform (WLR-C). In paragraaf 13.2.2 geeft het college aan tot welke nadere invulling van de toegangsverplichting de uitgangspunten ten aanzien van deze verschillende toegangsvarianten leidt.

820. Het college heeft in hoofdstuk 12 aangegeven dat een belangrijk uitgangspunt is dat een toegangsverplichting geen belemmering vormt voor verdere investeringen in alternatieve infrastructuur en innovatieve diensten. Tevens heeft het college aangegeven dat een toegangsverplichting een inbreuk vormt op de vrijheid van UPC om haar omroeptransmissieplatform naar eigen inzicht te exploiteren. De voorwaarden waaronder toegang verleend moet worden moeten niet alleen redelijk

---

<sup>348</sup> Zie paragraaf 2.2.3.

<sup>349</sup> Deze paragraaf is aangepast naar aanleiding van paragraaf 8.2 en 8.3 van de Nota van bevindingen.

zijn voor de toegangsvrager, maar ook voor partij die toegang moet verlenen, in casu UPC. Dit betekent naar oordeel van het college dat de volgende uitgangspunten gelden bij de nadere invulling:

- de toegangsverplichting vormt geen nodeloze belasting voor UPC 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.

821. 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

822. De toegangsverplichting met betrekking tot de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC betekent dat UPC 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 (hierna: doorgifte) en/ of het op wholesaleniveau ter beschikking stellen van de analoge rtv-signalen inclusief de aansluiting op haar omroeptransmissieplatform ten behoeve van wederverkoop (hierna: WLR-C). De toegangsverplichting beperkt zich tot redelijke verzoeken. UPC mag een verzoek dat niet redelijk is dus weigeren. Uiteraard dient UPC 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.<sup>350</sup>

823. Op grond van de toegangsverplichting kan een aanbieder van rtv-signalen doorgiftecapaciteit inkopen bij UPC waarover deze aanbieder rtv-signalen kan leveren aan eindgebruikers *naast of in plaats van* UPC. Het kan in beginsel gaan om zowel de doorgifte van analoge als digitale rtv-signalen. De aanbieder van rtv-signalen dient zelf een klantrelatie met de eindgebruiker te realiseren voor het leveren van zijn (pakket van) rtv-signalen, dit gebeurt niet via UPC. UPC 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 rtv-signalen. UPC dient tevens bij toegang behorende diensten aan te bieden die onlosmakelijk verbonden zijn met de te leveren toegang. Aanbieders kunnen om doorgifte ten behoeve van specifieke rtv-signalen of van een pakket rtv-signalen verzoeken. Tevens kunnen aanbieders van rtv-signalen op basis van de toegangsverplichting een bundel van wholesale doorgifte van rtv-signalen en de op wholesaleniveau geleverde aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC afnemen. Hiermee kunnen aanbieders van rtv-signalen de klantrelatie volledig overnemen van UPC. Programma-aanbieders kunnen op grond van de toegangsverplichting geen doorgifte van hun programma's *in* een rtv-pakket van UPC afdwingen. De

---

<sup>350</sup> Zie Memorie van Toelichting bij artikel 6a.6 van de Tw.

bundeling van rtv-signalen tot rtv-pakketten door UPC betreft de markt voor omroepinhoud en valt buiten de reikwijdte van het regelgevend kader en derhalve buiten de reikwijdte van dit besluit.

824. Het college heeft in hoofdstuk 12 aangegeven dat KPN via DVB-T en DSL-netwerken (en in de toekomst FttH) in staat is om eindgebruikers, zonder inkoop van onderliggende wholesale infrastructuurelementen ten behoeve van de doorgifte van de rtv-signalen van derde partijen, een vergelijkbaar rtv-aanbod te doen. Daarbij heeft KPN aangekondigd tevens de aandacht deels te gaan verschuiven naar de uitrol van FttH. Door de beschikking over verschillende infrastructuren en de grote kapitaalcracht van KPN, is KPN als enige partij in beginsel in staat de expansiebarrières voor huishoudens met meerdere televisietoestellen te overwinnen daar waar andere partijen dat onvoldoende kunnen. De mogelijkheid om via wholesale doorgifte een identiek analoog rtv-pakket te leveren, eventueel in combinatie met de op wholesaleniveau geleverde aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC, zou voor KPN een stap terug zijn op de investeringsladder en niet de juiste investeringsprikkels geven. Bij het formuleren van aan de toegangsverplichting te verbinden voorschriften over weigeringsgronden in paragraaf 13.2.2 zal het college hiermee rekening houden.

#### *De doorgifte van rtv-signalen*

825. De doorgifte van rtv-signalen biedt aanbieders van rtv-signalen de mogelijkheid om zelf rtv-signalen aan eindgebruikers te leveren. Het kan hier in beginsel om zowel analoge als digitale rtv-signalen gaan. Analoge doorgifte is een technologie die op langere termijn naar verwachting vervangen zal worden door digitale doorgifte. Het college wil de ontwikkeling van innovatieve, digitale diensten zowel op het omroeptransmissieplatform van UPC als via andere omroeptransmissieplatforms niet belemmeren. Ten aanzien van de doorgifte van analoge rtv-signalen overweegt het college daarom het volgende.

826. De analoge doorgifte mag geen onredelijk capaciteitsbeslag kennen, bijvoorbeeld omdat die ten koste gaat van de schaarse capaciteit die benut zou kunnen worden voor digitale doorgifte of andere innovatieve diensten. Een verzoek om doorgifte van andere analoge rtv-signalen dan in het huidige standaardpakket van UPC zitten, acht het college in beginsel niet redelijk. Het college beschouwt ook een verzoek om parallelle distributie van analoge rtv-signalen vanwege inherent inefficiënt capaciteitsgebruik als in beginsel onredelijk. Dit geldt des te meer in geval van capaciteitschaarste.

827. Ten aanzien van verzoeken om doorgifte van digitale rtv-signalen die reeds door UPC worden doorgegeven overweegt het college dat het in beginsel aan de kabelexploitant is om te bepalen of zij deze digitale rtv-signalen wholesale ter beschikking wil stellen ten behoeve van wederverkoop. UPC is in beginsel niet verplicht om te voldoen aan een verzoek om op wholesaleniveau digitale rtv-signalen ter beschikking te stellen. Het college acht een dergelijk verzoek in beginsel niet redelijk en gaat er van uit dat aanbieder van rtv-signalen deze signalen ook daadwerkelijk aanbiedt via het omroeptransmissieplatform van UPC en de doorgiftdienst van UPC afneemt. Echter, in het geval van een capaciteitstekort dient een kabelexploitant faciliteiten te bieden om inefficiënte, parallelle distributie te vermijden. Het college acht in dat geval het ter beschikking stellen van digitale rtv-signalen ten behoeve van wederverkoop, met daarbij een verdeelsleutel voor de kosten van het medegebruik, redelijk. Het staat UPC vanzelfsprekend vrij om zelf digitale rtv-signalen die zij reeds aanbiedt op wholesaleniveau aan te bieden ten behoeve van wederverkoop (of medegebruik) aan alternatieve aanbieders, maar de doorgifteverplichting ziet hier in beginsel niet op.

828. Aanbieders van rtv-signalen die eindgebruikers willen bereiken hebben twee mogelijkheden:

- Een aanbieder van digitale rtv-signalen kan gebruikmaken 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 het voorwaardelijke toegangssysteem van UPC gebruiken. Een eindgebruiker die een settopbox van UPC gebruikt kan in dat geval via de settopbox van UPC ook de rtv-signalen van de alternatieve aanbieder van rtv-signalen ontvangen wanneer hij daarvoor geautoriseerd is.

829. Gezien de penetratie van settopboxes van UPC en de verwachting dat de eindgebruiker er niet snel voor zal kiezen om op één televisietoestel twee settopboxes aan te sluiten, is het naar oordeel van het college niet reëel te verwachten dat een aanbieder het digitaal dienstenplatform van UPC zal dupliceren. Het college beschouwt het voorwaardelijke toegangssysteem dan ook als bijbehorende faciliteit. Op basis van het onderhavige besluit moet UPC daarom ook toegang tot haar voorwaardelijke toegangssysteem aan aanbieders van rtv-signalen bieden.

#### WLR-C

830. Aanbieders van rtv-signalen die een pakket analoge rtv-signalen (in plaats van UPC) willen aanbieden, willen de klantrelatie die een eindgebruiker met UPC heeft voor de levering van rtv-diensten overnemen. Hiervoor is het nodig om naast de levering van in elk geval de analoge rtv-signalen over het omroeptransmissieplatform van UPC, ook de aansluiting te kunnen leveren. Dit betekent dat er een mogelijkheid moet zijn tot het op wholesaleniveau afnemen van een aansluiting op het netwerk van UPC. Door WLR-C zijn alternatieve aanbieders in staat om zowel de levering van analoge rtv-signalen als de toegang tot het omroeptransmissieplatform van UPC voor hun rekening te nemen en deze te leveren aan eindgebruikers. Aanbieders van rtv-signalen kunnen daarmee een vergelijkbare aanbieding doen als UPC, immers, zoals in hoofdstuk 6 is aangegeven, wordt toegang tot het omroeptransmissieplatform van UPC (de aansluiting) in de retail omroepmarkt altijd gebundeld geleverd met het analoge standaardpakket.

831. Ten aanzien van doorgifte van rtv-signalen die een deel van het analoge standaardpakket van UPC omvatten, overweegt het college het volgende. Het ministerie van Economische Zaken heeft onderzoek laten doen naar de mogelijkheid om met behulp van filtering rtv-signalen uit het analoge rtv-pakket geheel of gedeeltelijk te blokkeren.<sup>351</sup> Hieruit volgt dat het technisch mogelijk is om rtv-signalen geheel of gedeeltelijk uit het analoge standaardpakket te filteren. Er moeten dan echter wel additionele kosten worden gemaakt voor het plaatsen van filters. Daarnaast is er capaciteitsverlies omdat er als gevolg van filtering kanalen onbruikbaar worden. Om te kunnen filteren, is bij de meeste kabelbedrijven een herindeling van zenders nodig waardoor extra maatschappelijke kosten voor

---

<sup>351</sup> Stratix Consulting '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](http://www.ez.nl/Onderwerpen/Elektronische_communicatie/Omroep).

eindgebruikers worden geïntroduceerd en er kan uiteindelijk maar een beperkte keuze aan pakketten geboden worden.

832. Het college merkt op dat het doel van regulering is om de ontwikkeling van innovatieve diensten te stimuleren mede door belemmeringen met betrekking tot analoge doorgifte weg te nemen. In dat kader kan een aanbieder van rtv-signalen ook een ander (kleiner) pakket analoge rtv-signalen willen leveren aan eindgebruikers. Dit is alleen mogelijk indien de analoge rtv-signalen die de aanbieder niet wil leveren uit het pakket worden gefilterd. Uit onderzoek blijkt dat filtering naast kosten, een eventuele herindeling van zenders en eventueel capaciteitsverlies veroorzaakt. Indien een partij zelf de kosten van filtering voor zijn rekening wil nemen, vormt dat geen beletsel voor het ingaan op een verzoek om WLR-C waarbij die partij zou willen filteren. Of er gegeven een mogelijke herindeling van zenders en verlies aan capaciteit sprake is van een redelijk verzoek kan het college alleen naar aanleiding van het specifieke verzoek beoordelen. Dit hangt bijvoorbeeld af van de beschikbare capaciteit en de gevolgen van herindeling. Het college sluit filtering derhalve niet op voorhand uit, maar zal de maatschappelijke kosten voor de herindeling van de zenders en het eventuele capaciteitsverlies hierdoor in het kader van een geschil beoordelen.

833. Ten overvloede merkt het college op dat de omroepinhoud niet onder de regulering van het college valt. Dit laat echter onverlet dat er geen sprake mag zijn van inbreuk op de auteursrechten.

### **13.2.2 De nadere invulling van de toegangsverplichting**

834. Op grond van de in 13.2.1 geformuleerde uitgangspunten bij de toegangsverplichting acht het college het van belang dat de toegangsverplichting die aan UPC wordt opgelegd in ieder geval de volgende nadere invulling omvat.

835. UPC dient aanbieders van rtv-signalen toegang te verlenen tot netwerkelementen of faciliteiten voor zover deze noodzakelijk zijn voor de doorgifte van rtv-signalen en WLR-C. Om de verplichting tot het leveren van toegang effectief te laten zijn, dient UPC 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 betekenis hebben voor het tot standkomen van effectieve concurrentie. Dit betekent dat UPC in ieder geval verplicht is in het kader van de toegangsverplichting het volgende te leveren. UPC 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 om de doorgifte van analoge rtv-signalen verzoekt die identiek zijn aan rtv-signalen uit het analoge rtv-pakket van UPC toegang te verlenen in de vorm WLR-C;
- c) 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 en WLR-C. Het gaat hierbij in elk geval om de volgende diensten en faciliteiten:



- toegang tot haar voorwaardelijke toegangssysteem;
- toegang tot operationele ondersteuningssystemen of vergelijkbare softwaresystemen die nodig zijn om doorgifte van rtv-signalen en WLR-C te realiseren;
- co-locatie of andere vormen van gedeeld gebruik van faciliteiten indien deze vormen van gedeeld gebruik voor de aanbieder van rtv-signalen redelijkerwijs noodzakelijk zijn om rtv-signalen aan eindgebruikers te kunnen leveren.

836. Het college acht in dit kader de programmakanalen die UPC zelf samenstelt en levert in het standaardpakket (bijvoorbeeld het etalagekanaal, mozaïekkanaal en/of informatiekanaal) niet als bijbehorende faciliteit bij WLR-C. Ook voor deze programmakanalen geldt dat er geen sprake mag zijn van inbreuk op het auteursrecht.<sup>352</sup>

837. Daarbij geldt dat UPC:

- d) verzoeken om doorgifte van rtv-signalen en WLR-C tijdig en adequaat in behandeling neemt en zo nodig met de toegangsverzoekende partij bespreekt. De reactie op een verzoek om toegang dient UPC 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 en WLR-C. Deze nadere invulling voorziet (gedeeltelijk) in het oplossen van het mededingingsprobleem dat samenhangt met vertragingstactieken;
- f) doorgifte van rtv-signalen en WLR-C niet intrekt, tenzij voortgezette verlening van toegang redelijkerwijs niet van UPC mag worden verlangd. UPC 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 en de afnemer(s) te melden waarbij UPC aangeeft waarom voortgezette doorgifte redelijkerwijs niet langer van UPC verlangd mag worden.

838. 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, wanneer deze op een zo effectief en efficiënt mogelijke wijze aangeboden wordt. De toegangsverplichting zou niet effectief zijn als met betrekking tot genoemde criteria geen nadere voorwaarden zouden worden gesteld. In dat kader is het van belang dat UPC ten aanzien van toegang (inclusief bijbehorende dan wel onlosmakelijk verbonden faciliteiten):

- a) informatie die een aanbieder van rtv-signalen nodig heeft om een voldoende specifiek verzoek om doorgifte van rtv-signalen en WLR-C te kunnen doen, desgevraagd tijdig en volledig verstrekt;

---

<sup>352</sup> Deze wijziging is ingevoerd naar aanleiding van paragraaf 8.3.3 van de Nota van bevindingen.

- b) aan het realiseren van doorgifte van rtv-signalen en WLR-C geen onbillijke voorwaarden te verbindt;
- c) geen beperkingen oplegt zonder objectiveerbare redenen. Wanneer UPC een naar haar oordeel niet-redelijk verzoek om doorgifte van rtv-signalen of WLR-C weigert dient UPC 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 UPC (voor een belangrijk deel) een gedeeld netwerk is, zal eerder sprake zijn van capaciteitsvraagstukken dan bij geschakelde netwerken.<sup>353</sup>
  - het capaciteitsbeslag: een verzoek om doorgifte van rtv-signalen mag geen onredelijk beslag op de beschikbare capaciteit leggen;
  - de ontwikkeling van innovatieve diensten;
  - de lange termijn ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie. Een verzoek om doorgifte door een aanbieder van rtv-signalen die zelf over een alternatieve infrastructuur of alternatieve infrastructuurelementen van derde partijen, met het rtv-aanbod van UPC vergelijkbare rtv-diensten kan 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 de gevraagde doorgifte nadelige effecten voor eindgebruikers sorteert;
- d) informatie die UPC als gevolg van de doorgifte van rtv-signalen en WLR-C verkrijgt, niet voor andere doeleinden gebruikt dan de te verlenen toegang.
- e) Doorgifte van rtv-signalen en WLR-C niet strategisch ontwerpt, zodanig dat toegang voor aanbieders van rtv-signalen nodeloos wordt bemoeilijkt.
- f) doorgifte van rtv-signalen en WLR-C niet onnodig bundelt zodat aanbieders van rtv-signalen worden gedwongen meer af te nemen dan zij wensen.
- g) afnemers van WLR-C een redelijke termijn voorafgaand aan het doorvoeren van wijzigingen in het analoge rtv-pakket van UPC hierover informeert.

---

<sup>353</sup> 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.

- h) een minimum kwaliteit garandeert aan de hand van serviceniveaus voor de doorgifte van rtv-signalen en WLR-C. Dit betekent dat UPC 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.
- i) redelijke contractuele bepalingen hanteert. 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 UPC 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.
- j) afnemers van WLR-C de mogelijkheid geeft eindgebruikers gelijktijdig te factureren voor zowel de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC als voor het afgenomen analoge rtv-pakket.
- k) afnemers van WLR-C in staat stelt de retailklantrelatie over te nemen. Tot de klantrelatie behoort in het kader van deze verplichting in ieder geval:
  - het onderhouden van contact met de klant voor het versturen en innen van facturen.
  - het onderhouden van contact met de klant met betrekking tot vragen over facturen of ondersteuning van geleverde diensten of commerciële handelingen, zoals bijvoorbeeld het bestellen van nieuwe diensten, opzeggingen of verhuizingen.
- l) het aanbod voor WLR-C in ieder geval dient te voorzien van redelijke voorwaarden voor order- en leveringsprocedures en van redelijke voorwaarden voor opzeggingen, nieuwe aansluitingen, het afhandelen van storingen, verhuizingen en migratie tussen verschillende aanbieders (waaronder UPC).

### 13.3 Nadere invulling van de non-discrimatieverplichting

839. Op grond van artikel 6a.8 van de Tw legt het college UPC de verplichting op om doorgifte van rtv-signalen en WLR-C onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te verlenen. Deze verplichting houdt tevens in dat UPC onder gelijke omstandigheden gelijke voorwaarden hanteert ten aanzien van leveringen aan externe afnemers als aan haarzelf.

840. Met deze verplichting 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 te voorkomen dat UPC haar eigen retailonderneming bevoordeelt ten opzichte van andere aanbieders van rtv-signalen.

841. Ten aanzien van de voorwaarden anders dan tarieven betekent de non-discrimatieverplichting dat aanbieders van rtv-signalen toegang en bijbehorende faciliteiten tegen dezelfde voorwaarden

moeten kunnen afnemen als UPC's retailbedrijf. Aanbieders van rtv-signalen moeten bovendien op basis van de inkoop van doorgiftdiensten en WLR-C dezelfde kwaliteitsniveaus aan eindgebruikers kunnen leveren als UPC. Dit betekent dat de non-discriminatieverplichting in ieder geval betrekking heeft op:

- de beschikbaarheid en kwaliteit van de doorgiftdiensten en WLR-C. Het college bedoelt hiermee dat zowel de gegarandeerde als de gerealiseerde uptime van het omroeptransmissieplatform op hetzelfde niveau dient te liggen voor zowel interne als externe leveringen;
- de hersteltijden in geval van storingen. Dit betekent dat UPC voor alle afnemers dezelfde respons- en hersteltijden dient te hanteren;
- het proces van aankondiging van nieuwe of gewijzigde diensten. Voorafgaand en tijdens de aankondigingstermijn van nieuwe diensten mag de betreffende wholesaledienst nog niet in retailproposities worden aangeboden;
- het proces van ordering en levering. Dit betekent dat voor alle afnemers gelijke behandeling gerealiseerd dient te worden met betrekking tot ten minste: responstijden, levertijden, leveringsvoorwaarden en communicatiemogelijkheden met betrekking tot afstemming om leveringsprocessen in de tijd te plannen;
- het proces van informatieverstrekking: hiermee doelt het college op gelijke behandeling van UPC en andere aanbieders van rtv-signalen met betrekking tot bijvoorbeeld tijdige bekendmaking van het voornemen tot doorvoeren van wijzigingen in het standaardpakket van UPC, (wijzigingen) in tarieven of in andere voorwaarden.

842. Een uitwerking en precisering van alle voorwaarden, waaronder bovenstaande elementen, dient UPC op te nemen in haar referentieaanbod.

843. De verplichting tot non-discriminatie heeft betrekking op alle voorwaarden, derhalve ook op tariefvoorwaarden. Onder de tarieven worden ook eenmalige tarieven, actietarieven, kortingen en tarieven van meegeleverde producten verstaan. Voor wat betreft de tariefvoorwaarden die door UPC mogen worden gehanteerd geldt in aanvulling op het bovenstaande het hiernavolgende.

844. Als algemeen uitgangspunt geldt dat de non-discriminatieverplichting in beginsel niet in de weg staat aan enige vorm van tariefdifferentiatie. Daarmee wordt de verplichting niet zwaarder ingevuld dan strikt noodzakelijk. Tariefdifferentiatie binnen de grenzen van het wholesale tariefreguleringsstelsel is derhalve toegestaan, mits de hierboven beschreven doelstellingen van de non-discriminatieverplichting worden gerespecteerd. De gelijke concurrentievoorwaarden op de markt dienen niet ongelijk te worden.

845. Voorts geldt dat tariefdifferentiatie slechts is toegestaan voor zover de kortingen een door een economische prestatie gerechtvaardigd voordeel weerspiegelen, zoals een kostenverschil. Dit betekent in het algemeen dat kortingen waarbij een direct verband met een door een economische prestatie gerechtvaardigd voordeel ontbreekt niet zijn toegestaan.

846. 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 het karakter hebben van getrouwheidskortingen zijn ook deze kortingen niet toegestaan.

847. Teneinde te voorkomen dat aanbieders van rtv-signalen onevenredig worden bevoordeeld of benadeeld door UPC, worden UPC in ieder geval de volgende gedragsregels opgelegd:

1. selectieve prijsonderbieding is in beginsel verboden: doorgifte en WLR-C mogen niet tegen gedifferentieerde voorwaarden aan aanbieders van rtv-signalen met eenzelfde of vergelijkbaar vraagprofiel worden geleverd.
2. getrouwheidskortingen zijn verboden. Dit betekent bijvoorbeeld dat tariefdifferentiatie waarbij in de tariefstructuur een mechanisme is ingebouwd op grond waarvan een afnemer minder snel geneigd is om voor één of meerdere wholesalediensten (tezamen) over te stappen naar een andere aanbieder, niet is toegestaan.<sup>354</sup>
3. tariefdifferentiatie op basis van het vraagprofiel is slechts toegestaan mits voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:<sup>355</sup> 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.<sup>356</sup> Differentiatie op basis van aantoonbare onderliggende kostenvoordelen is ook geoorloofd.
4. tariefdifferentiatie op basis van geografische omstandigheden is slechts toegestaan mits voldaan wordt aan de volgende voorwaarden: 1) de differentiatie is gebaseerd op objectieve criteria, 2) is logisch en consistent opgebouwd en 3) is niet gericht op het bevoordelen van specifieke aanbieders van rtv-signalen, maar op een voldoende grote groep aanbieders van rtv-signalen.<sup>357</sup>
5. tariefdifferentiatie is niet toegestaan voor zover dit in feite betekent dat UPC haar eigen retailbedrijf een lager doorgiftetarief of tarief voor WLR-C in rekening brengt dan zij andere aanbieders van rtv-signalen in rekening brengt.

848. Het college acht het opnemen van deze gedragsregels geschikt, omdat ze UPC duidelijkheid geven over de door het college gehanteerde invulling van de non-discriminatieverplichting en gericht bijdragen aan de remediëring van prijsdiscriminatie. Immers alleen die vormen van tariefdifferentiatie die leiden tot benadeling van wholesaleafnemers worden verboden. Getrouwheidskortingen worden daarnaast verboden, omdat bij een getrouwheidskorting een drempel om over te stappen wordt

---

<sup>354</sup> Een korting die afhankelijk is van de termijn dat een wholesaleafnemer reeds klant is, is derhalve niet toegestaan. Een korting die is gekoppeld aan een bundeling van wholesalediensten voldoet niet aan de tweede gedragsregel.

<sup>355</sup> Een voorbeeld hiervan zijn volumegerelateerde kortingen.

<sup>356</sup> Een korting waarvoor alleen 'UPC's retailbedrijf redelijkerwijs in aanmerking komt, is derhalve niet toegestaan.

<sup>357</sup> Een korting op een geografische locatie van één eindgebruiker of een geografisch versnipperd gebied is derhalve niet toegestaan. Ook een korting waarvoor alleen UPC's retailbedrijf redelijkerwijs in aanmerking komt is derhalve niet toegestaan.

gecreëerd, hetgeen een negatief effect heeft op de prikkels van andere wholesale-aanbieders om te investeren of tot de markt toe te treden.

### 13.4 Nadere invulling van de verplichting tot het publiceren van een referentieaanbod

849. Het college is van oordeel dat het geschikt en noodzakelijk is om een verplichting tot het publiceren van een referentieaanbod op te leggen aan UPC. Op grond van artikel 6a.2 juncto artikel 6a.9, tweede lid, van de Tw legt het college UPC daarom een verplichting op om alle diensten en bijbehorende faciliteiten die UPC dient te leveren in het kader van de toegangsverplichting op te nemen in een referentieaanbod. De verplichting tot het publiceren van een referentieaanbod is van toepassing op beide onderscheiden vormen van toegang, doorgifte en WLR-C, en daarbij gehanteerde tarieven en andere voorwaarden. UPC dient daarom twee aparte referentieaanbiedingen te publiceren, voor respectievelijk doorgifte van rtv-signalen en WLR-C.

850. Op grond van artikel 6a.9, vijfde lid, van de Tw kan het college voorschriften verbinden aan de mate van detaillering en de wijze van bekendmaking. Een referentieaanbod omvat tenminste die onderwerpen die het college in de nadere invulling van de toegangsverplichting van paragraaf 13.2.2 heeft opgenomen alsmede de onderwerpen die in randnummer 847 en 852 als nadere invulling van de non-discriminatieverplichting zijn genoemd. De referentieaanbiedingen dienen in elk geval de volgende onderwerpen te omvatten:

- a) een dienstbeschrijving van de toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten met inbegrip van alle (technische en operationele) voorwaarden voor het afnemen van respectievelijk doorgifte of WLR-C;
- b) een beschrijving van de van toepassing zijnde processen en procedures een beschrijving van de van toepassing zijnde processen en procedures , inclusief order- en leverprocedures, overstapprocedures, opzeggingen; facturering en betaling en verdeling van verantwoordelijkheden;
- c) een voorstel voor kwaliteitsparameters en een hieraan gekoppeld boetebeding in geval van niet-nakoming van de gestelde kwaliteitsniveaus;
- d) een proces van informatieverstrekking over toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten, zoals de wijze waarop informatie verstrekt wordt, de wijze waarop bekendmaking van voorgenomen wijzigingen plaatsvindt, voorwaarden ten aanzien van de betrouwbaarheid van over en weer verstrekte gegevens;
- e) de tarieven voor de te verstrekken toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten.

851. Voorts gelden de volgende voorschriften ten aanzien van de wijze van bekendmaking van de referentieaanbiedingen:

- a) UPC dient het referentieaanbod op elektronische wijze bekend te maken op haar website;

- b) UPC dient een afschrift van het referentieaanbod en van elke wijziging hiervan aan het college te verstrekken;
- c) UPC dient nieuwe diensten of uitfaseringen binnen een redelijke termijn van in beginsel minimaal twee maanden van te voren schriftelijk aan haar wholesaleafnemers en tevens op haar website, bekend te maken.

852. Het college bepaalt dat UPC binnen twee maanden na inwerkingtreding van het besluit voor WLR-C een eerste voorstel voor het referentieaanbod bij het college moet indienen en op haar website bekend dient te maken. Het college acht dit een redelijke termijn om tot een eerste voorstel te komen. Tevens dient UPC binnen twee maanden nadat het college UPC daartoe de opdracht verstrekt een eerste schriftelijke voorstel voor het referentieaanbod voor de doorgifte van rtv-signalen in te dienen en op haar website bekend te maken. Deze voorstellen zullen in door het college in te richten Industry Groups tussen UPC en geïnteresseerde partijen worden besproken, met als doel om daarover tot overeenstemming te komen. Na afronding van deze besprekingen neemt het college een implementatiebesluit waarin het college UPC een aanwijzing tot aanpassing van het referentieaanbod kan geven indien het college van oordeel is dat dit aanbod niet in overeenstemming is met de opgelegde verplichtingen. Binnen zes weken na publicatie van de respectieve implementatiebesluiten dient UPC de op grond van de eventueel in die besluiten gegeven aanwijzingen aangepaste referentieaanbiedingen bij het college in te dienen en op haar website bekend te maken. In paragraaf 13.6 gaat het college nader in op het implementatieproces.

### 13.5 Nadere invulling van de tariefregulering

853. In paragraaf 12.6 heeft het college bepaald dat het opleggen van tariefregulering aan UPC op de wholesale omroepmarkt een geschikte en noodzakelijke maatregel betreft. In paragraaf 13.1 heeft het college bepaald dat UPC twee vormen van toegang dient te verlenen: doorgifte van rtv-signalen en het op wholesalebasis ter beschikking stellen van de analoge rtv-signalen uit het standaardpakket in combinatie met de wholesale aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC ten behoeve van wederverkoop door andere partijen (hierna: doorgifte en WLR-C). In deze paragraaf zal het college onderbouwen hoe hij de tariefregulering voor deze twee vormen van toegang nader zal invullen.

854. De prioritaire doelstelling op de wholesale omroepmarkt is het bevorderen van dienstenconcurrentie om daarmee de belangen van eindgebruikers te bevorderen wat betreft keuze, prijs en kwaliteit. Wat betreft de doorgifte van rtv-signalen beoogt het college het alternatieve aanbieders van rtv-signalen mogelijk te maken de eindgebruiker te bereiken en hun rtv-signalen aan deze eindgebruiker aan te kunnen bieden. Hierdoor heeft de eindgebruiker meer keuze. Met de daarbij geboden mogelijkheid om de analoge rtv-signalen te wederverkopen in combinatie met de wholesale aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC (WLR-C) beoogt het college alternatieve aanbieders de mogelijkheid te geven de volledige relatie met de eindgebruikers in het verzorgingsgebied van UPC over te nemen. Door de mogelijkheid om klanten volledig aan zich te binden en analoge rtv-signalen te leveren in combinatie met digitale rtv-signalen wordt het voor aanbieders van rtv-signalen makkelijker om eindgebruikers te migreren naar (volledig) digitale dienstverlening via een alternatief omroeptransmissieplatform. Tevens biedt de toegangsverplichting de mogelijkheid aan aanbieders van rtv-signalen om een aanbod van breedbandinternettoegang en vaste telefonie aan te vullen met de levering van rtv-signalen tot een volwaardig triple play aanbod.

855. Het college vindt dat met het oog op het mogelijk maken van dienstenconcurrentie retail-minus dan wel kostenoriëntatie op basis van de kosten van UPC goede invullingen kunnen zijn voor de tariefregulering van de toegang die UPC dient te leveren. Kostenoriëntatie op basis van efficiënte kosten ligt in beginsel minder voor de hand, omdat hiermee verdere digitalisering mogelijk bemoeilijkt wordt. Kostenoriëntatie op basis van efficiënte kosten zou tot gevolg kunnen hebben dat de analoge levering van rtv-signalen ten opzichte van digitale levering significant goedkoper wordt waardoor de concurrentiepositie van digitale aanbieders verslechtert. Daarnaast betekent kostenoriëntatie op basis van efficiënte kosten dat UPC minder financiële ruimte houdt om te investeren in innovatieve nieuwe digitale diensten en de daarvoor benodigde infrastructuur. Dit acht het college, mede gezien de beleidsregels van de minister, niet passend. Evenwel vindt het college dat kosten die in redelijkheid niet gemaakt hadden hoeven worden, niet toegerekend kunnen worden.

### **13.5.1 Passendheid kostenoriëntatie voor doorgifte van rtv-signalen**

856. Wat betreft de doorgifte van rtv-signalen acht het college kostenoriëntatie op basis van de kosten van UPC de passende invulling van tariefregulering.

857. Het toepassen van kostenoriëntatie op basis van de kosten van UPC is in deze situatie geschikt. Kostenoriëntatie ontnemt UPC de mogelijkheid om buitensporig hoge tarieven te hanteren en het op die wijze in feite onmogelijk te maken voor aanbieders van rtv-signalen om hun rtv-signalen aan eindgebruikers te leveren.

858. Voor deze dienstverlening kan overwogen worden retail-minus toe te passen, maar het college constateert dat retail-minus niet toepasbaar en niet geschikt is. De verplichting om rtv-signalen door te geven is er namelijk op gericht om het voor aanbieders van rtv-signalen mogelijk te maken zelf een relatie met de eindgebruiker aan te gaan en de marketing en retailprijsstelling zelf te bepalen. In het geval dat het gaat om rtv-signalen die nog niet doorgegeven worden op het UPC-netwerk en waarvoor UPC dus ook geen retailprijs heeft vastgesteld, is het niet mogelijk om wholesaletarieven op retail-minus te baseren. In het geval het gaat om rtv-signalen die al wel doorgegeven worden, maar waarbij UPC deze als onderdeel van een commerciële aanbieding in de markt gezet heeft, is retail-minus wel toepasbaar, maar niet geschikt, omdat het er juist net om gaat dat de aanbieder van rtv-signalen zelf een retailprijs kan vaststellen. Tariefregulering op basis van retail-minus is in het eerste geval niet toepasbaar en in het tweede geval niet geschikt, zodat tariefregulering op basis van kostenoriëntatie noodzakelijk is.

### **Conclusie**

859. Op basis van het bovenstaande is het college van oordeel dat kostengeoriënteerde tariefregulering op basis van de kosten van UPC de passende invulling is van de tariefregulering voor de doorgifte van rtv-signalen. Het college legt UPC daarom de verplichting op om voor doorgifte van rtv-signalen tarieven te hanteren die gebaseerd zijn op de kosten van UPC.

### **13.5.2 Passendheid retail-minus voor WLR-C**

860. Wat betreft het op wholesaleniveau leveren van de analoge rtv-signalen en de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC (WLR-C) acht het college retail-minus in combinatie met een price cap de passende invulling van tariefregulering.



861. Het college beoogt met WLR-C alternatieve platformaanbieders en andere aanbieders van rtv-signalen in staat te stellen om aan eindgebruikers een aanbod te doen voor een met UPC vergelijkbaar pakket aan dienstverlening *in plaats van* UPC. Tevens stelt WLR-C afnemers in staat om naast digitale rtv-signalen – via het eigen platform dan wel via de inkoop van doorgifte – een analogo rtv-pakket te leveren op de overige televisies binnen een huishouden. Alternatieve aanbieders zijn hierdoor eerder in staat om de gehele klantrelatie van UPC over te nemen. Hierdoor wordt de business propositie van alternatieve aanbieders aantrekkelijker.

862. Verder acht het college het niet nodig om zodanige investeringsprikkels te geven dat partijen zelf specifiek investeren in analoge doorgifte. Het college vindt dit niet passend omdat analoge doorgifte van rtv-signalen steeds meer vervangen zal worden door (efficiëntere) digitale doorgifte van rtv-signalen. Als alternatieve aanbieders in staat worden gesteld om door middel van WLR-C van UPC een klantenbestand op te bouwen of te behouden, neemt de kans toe dat investeringen in een eigen digitaal platform rendabel zijn, aangezien partijen dan de mogelijkheid hebben om hun klanten (op termijn) in het geheel te migreren van de oude (analoge) naar de nieuwe (digitale) technologie en daardoor meer zekerheid hebben over hun afzet van digitale rtv-signalen. Het toepassen van retail-minus tariefregulering geeft alternatieve aanbieders de mogelijkheid om een klantenbestand op te bouwen en te behouden omdat de minus hen ruimte geeft met UPC te concurreren. Retail-minus is dus een geschikte vorm van tariefregulering.

863. De toepasbaarheid van de retail-minus benadering veronderstelt de aanwezigheid van een relevant door UPC gehanteerd retailtarief, waarop de minus in mindering kan worden gebracht. Retail-minus is toepasbaar voor de belangrijkste dienst, te weten de levering van het analoge rtv-pakket in combinatie met de toegang tot het omroeptransmissieplatform van UPC (de kabelaanluiting). Een klein deel van de wholesalediensten en wholesalekostencategorieën heeft echter geen equivalent in de retaildienstverlening, waardoor retail-minus niet toepasbaar is bij deze wholesalediensten. Voor deze diensten geldt derhalve kostenoriëntatie. In paragraaf 13.5.5.1 specificeert het college in welke gevallen retail-minus respectievelijk kostenoriëntatie van toepassing is.

864. Het college is van oordeel dat met alleen retail-minus tariefregulering het mededingingsprobleem van buitensporig hoge prijzen niet wordt geredieerd. UPC heeft immers de mogelijkheid om haar retailtarieven te verhogen, hetgeen bij toepassing van retail-minus tariefregulering tot gevolg kan hebben dat de wholesaletarieven buitensporig hoog zullen worden.

865. Om ook het probleem van buitensporig hoge tarieven te remediëren is het noodzakelijk aan UPC een price cap op te leggen in de vorm van een maximale stijging. Met een price cap wordt de stijging van de wholesaletarieven begrensd. Deze maatregel is dus geschikt om het risico op buitensporig hoge tarieven te vermijden. De maatregel is tevens noodzakelijk, omdat geen lichtere maatregelen bestaan om dit mededingingsprobleem te voorkomen. Een alternatief is het hanteren van kostenoriëntatie. Wanneer het hanteren van kostenoriëntatie niet noodzakelijk is en een invulling van tariefregulering op basis van retail-minus als onvoldoende geschikt wordt beschouwd om buitensporig hoge tarieven te remediëren, dan is het opleggen van een price cap geschikt en noodzakelijk en dus een passende aanvullende tariefmaatregel.

**Conclusie**

866. Op basis van het bovenstaande is het college van oordeel dat retail-minus in combinatie met een price cap de passende invulling is van tariefregulering voor WLR-C, voor zover het wholesalediensten betreft waarvoor retail-minus toepasbaar is. Het college legt UPC derhalve de verplichting op om voor WLR-C tarieven te hanteren gebaseerd op retail-minus met inachtneming van de price cap.

867. Voor WLR-C wholesalediensten waarvoor retail-minus niet toepasbaar is, concludeert het college dat kostenoriëntatie geschikt en noodzakelijk is. Het college legt UPC derhalve de verplichting op om voor deze wholesalediensten kostengeoriënteerde tarieven te hanteren.

**13.5.3 Tariefregulering van bijbehorende faciliteiten**

868. In paragraaf 12.3 heeft het college aan UPC een toegangsverplichting inzake de doorgifte van rtv-signalen en WLR-C opgelegd. In paragraaf 13.2 heeft het college toegelicht dat deze toegangsverplichtingen ook bijbehorende faciliteiten, zoals toegang tot voorwaardelijke toegangssystemen, omvatten.

869. De tariefverplichting is ook van toepassing op deze bijbehorende faciliteiten. Immers, als dit niet het geval zou zijn, zou UPC hoge tarieven voor de bijbehorende faciliteiten kunnen rekenen, en daarmee alsnog concurrentie door alternatieve aanbieders van rtv-signalen die doorgifte van rtv-signalen of WLR-C afnemen ernstig kunnen bemoeilijken of zelfs onmogelijk kunnen maken. Het college concludeert dat het passend is dat de tariefverplichting ook de bijbehorende faciliteiten omvat. Dat wil zeggen dat voor de bijbehorende faciliteiten bij WLR-C in aanwezigheid van een relevant retailtarief een retail-minus tarief geldt. Wanneer er voor de bijbehorende faciliteiten bij WLR-C geen relevant retailtarief aanwezig is, geldt kostenoriëntatie als uitgangspunt. Voor de bijbehorende faciliteiten bij doorgifte geldt kostenoriëntatie.

**13.5.4 Nadere invulling kostenoriëntatie**

870. In de vorige paragraaf heeft het college bepaald dat kostenoriëntatie van toepassing is op doorgifte van rtv-signalen. Het college heeft ook aangegeven dat kostenoriëntatie van toepassing is op die dienstverlening in het kader van WLR-C in het geval retail-minus niet toepasbaar is.<sup>358</sup> In deze paragraaf zal het college nadere invulling geven aan de kostenoriëntatieverplichting.

**13.5.4.1 Kostenbepaling en kostentoerekening**

871. In beginsel dient bij de kostentoerekening uitgegaan te worden van causale toerekening van kosten. Dit houdt in dat alleen die kosten toegerekend mogen worden die veroorzaakt worden door de doorgifte van rtv-signalen. In Annex 1 licht het college toe dat hij ook andere principes van kostentoerekening kan hanteren.

872. Bij de bepaling en toepassing van kostentoerekening geldt onder meer het volgende.

- De kosten van het aansluitnetwerk kunnen niet aan de doorgifte van rtv-signalen toegerekend worden. Het college bedoelt met het aansluitnetwerk het deel van het netwerk dat enerzijds begrensd wordt door het netwerkaansluitpunt bij de eindgebruiker

---

<sup>358</sup> Zie verder 13.5.5.1. In het hierna volgende wordt deze dienstverlening niet telkens opnieuw genoemd.

en anderzijds door de locatie in het netwerk waarop optisch-elektrische omzetting van het omroeptransmissiesignaal plaatsvindt.

- De kosten van het transmissienetwerk dienen aan doorgifte van rtv-signalen toegerekend te worden op basis van het causaliteitsprincipe. Deze kostentoerekening dient proportioneel, op basis van capaciteitsgebruik plaats te vinden. Hierbij dient op een consistente wijze rekening gehouden te worden met het capaciteitsbeslag van het transmissienetwerk voor de doorgifte van analoge rtv-signalen en de doorgifte van digitale rtv-signalen en met het capaciteitsbeslag van het transmissienetwerk door andere vormen van dienstverlening, zoals breedbandinternettoegang en vaste telefonie. Met transmissienetwerk bedoelt het college het deel van het netwerk dat enerzijds begrensd wordt door het kabelkopstation en anderzijds door de locatie waarop optisch-elektrische omzetting van het omroeptransmissiesignaal plaatsvindt.
- De toerekening van kosten aan de doorgifte van rtv-signalen en de bepaling van de tariefstructuur dient zodanig te zijn dat hiermee geen toetredingsdrempels opgeworpen worden. De uitkomst van de kostentoerekening moet passen binnen en verklaarbaar zijn vanuit het perspectief van de tariefhoogte en tariefstructuur die voor de doorgifte als onderdeel van het analoge rtv-pakket geldt en vanuit het perspectief van de hoogte en structuur van de retailtarieven van digitale rtv-signalen die nu reeds door UPC doorgegeven worden. Het is mogelijk dat op grond hiervan een andere wijze van kostentoerekening in plaats van causale kostentoerekening noodzakelijk is. In Annex 1 geeft het college een toelichting op de principes van kostentoerekening.
- Ingeval UPC kosten maakt ten behoeve van om toegang vragende partijen en UPC hoeft deze kosten niet ten behoeve van haar eigen dienstverlening te maken, dan dient UPC deze kosten op basis van proportionaliteit deels ook aan haar eigen dienstverlening toe te rekenen. Het betreft hier zogenaamde wholesalespecifieke kosten. Causale toerekening van wholesalespecifieke kosten leidt tot versturende effecten op de concurrentie. In Annex 1 licht het college toe dat bij wholesalespecifieke kosten proportionele toerekening toegepast dient te worden. Via deze wijze van kostentoerekening doen de versturende effecten zich niet voor.
- Tot de kosten behoort ook een redelijk rendement op het in de activa geïnvesteerd vermogen. Bij de bepaling van het redelijk rendement dient uitgegaan te worden van de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet (Weighted Average Cost of Capital, WACC) onder toepassing van het capital asset pricing model (CAP-M).
- De kosten van vaste activa dienen bepaald te worden op basis van current cost accounting (CCA). Door het hanteren van deze waarderingsmethode reflecteert het tarief beter de economische waarde van het gebruik van het omroepnetwerk dan in het geval dat gebruik gemaakt zou worden van waardering op basis van de historische kostenmethode.

873. UPC dient een kostentoerekeningsstelsel te hanteren waarin de kosten van doorgifte van rtv-signalen bepaald worden. Dit kostentoerekeningsstelsel dient te voldoen aan de voorschriften in dit marktbesluit, inclusief Annex 1. Het college zal de kosten toetsen op redelijkheid.

#### 13.5.4.2 Eenjarige tariefregulering

874. In de vorige paragrafen heeft het college bepaald dat het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven voor doorgifte van rtv-signalen geschikt en noodzakelijk is en is het college ingegaan op de bepaling en toerekening van de kosten. Daarna volgt de vraag of de tarieven voor één of meerdere jaren worden vastgelegd. Ten aanzien van dit punt overweegt het college het volgende.

875. Vanuit de specifieke doelstellingen van artikel 6a.7 van de Tw, te weten het voorkomen van buitensporig hoge tarieven en marge-utholling, acht het college een meerjarige invulling van de regulering van UPC's wholesaletarieven in beginsel even geschikt als eenjarige tariefregulering. Beide invullingen kunnen zodanig worden ingericht dat aan de doelstellingen van tariefregulering wordt voldaan.

876. Het college geeft in principe de voorkeur aan meerjarige tariefregulering vanwege de voordelige effecten die ontstaan als tarieven beter voorspelbaar zijn. Voorspelbaarheid van tarieven biedt marktpartijen meer zekerheid bij het opstellen van hun ondernemingsplannen voor de komende jaren en bij het aantrekken van de hiervoor benodigde financiering. Aanbieders van rtv-signalen zijn beter in staat in te schatten of het voor hen aantrekkelijk is om hun (pakketten van) rtv-signalen aan eindgebruikers op het kabelnetwerk van UPC beschikbaar te maken, als zij de kosten van de doorgifte van rtv-signalen met grotere zekerheid kunnen inschatten. Dit is het geval als meerjarige tarieven gehanteerd worden.

877. Als voorwaarde voor de geschiktheid van meerjarige regulering stelt het college de eis dat er zekerheid moet bestaan dat de vooraf vastgestelde tariefplafonds de toekomstige kosten- en volumeontwikkelingen in voldoende mate recht zullen doen. Hoewel UPC op dit moment de verplichting heeft tot doorgifte van rtv-signalen, is tot op heden nog geen toegang op basis van deze verplichting geleverd. Hierdoor is onvoldoende duidelijkheid over het aantal verzoeken tot doorgifte van rtv-signalen dat de komende jaren zal ontstaan. Tevens heeft het college beperkte kennis van de kosten van de doorgifte van rtv-signalen van UPC. Daarom acht het college het bij de huidige situatie op de wholesale omroepmarkt nog niet geschikt om meerjarige tariefregulering toe te passen.

878. Op grond van het bovenstaande acht het college eenjarige kostengeoriënteerde tariefregulering voor doorgifte van rtv-signalen passend.

#### 13.5.4.3 Operationalisering

879. Ten behoeve van de bepaling van de kostengeoriënteerde tarieven dient UPC een kostentoerekeningsstelsel te hanteren. Dit kostentoerekeningsstelsel behoeft de goedkeuring van het college.

880. Ten behoeve van de bepaling van de kostengeoriënteerde tariefplafonds dient UPC jaarlijks een rapportage bij het college in te dienen. In deze rapportage worden de kosten op basis van het kostentoerekeningsstelsel toegerekend aan de diensten. Deze rapportage bevat een rapportage over het vorige verslagjaar van de gerealiseerde kosten en kostprijzen van dienstverlening die

gebaseerd is op gerealiseerde kosten en volumes. Tevens omvat deze rapportage een rapportage van de geprognosticeerde kosten en kostprijzen van dienstverlening over het lopende verslagjaar die gebaseerd is op prognoses van kosten en volumes.

881. Deze rapportage dient vergezeld te gaan van een accountantsrapportage.

882. UPC dient bovengenoemde rapportage jaarlijks uiterlijk drie maanden na afloop van het voorgaande kalenderjaar op te leveren. Voor het eerste reguleringsjaar geldt op dit punt een afwijkende termijn (zie 13.5.2.4).

883. In Annex 1 geeft het college nadere voorschriften over het kostentoerekeningssysteem, de rapportage en de accountantsrapportage.

884. Het college zal op basis van deze rapportage en het daarin beschreven kostentoerekeningssysteem beoordelen of het kostentoerekeningssysteem voldoet aan de daaraan gestelde voorschriften en of de kosten redelijk zijn. Indien dat het geval is, zal het college het kostentoerekeningssysteem goedkeuren. Daarbij zal het college op basis van de rapportage van UPC de kostengeoriënteerde tariefplafonds vaststellen.

#### 13.5.4.4 Invoering

885. Op dit moment heeft UPC geen referentieaanbod voor de doorgifte van rtv-signalen en bijbehorende faciliteiten. Op grond van de tariefverplichting uit het oude marktbesluit heeft UPC wel een kostentoerekeningssysteem, maar zijn geen tarieven voor de doorgifte van rtv-signalen vastgesteld en beschikbaar. Het college overweegt dat de verplichting voor UPC om binnen drie maanden na afloop van het kalenderjaar een kostentoerekeningssysteem en een rapportage over de kosten en kostprijzen van dienstverlening aan het college voor te leggen, in het eerste reguleringsjaar (2009) niet passend is, gegeven dat het besluit later dan 1 januari van dit jaar in werking treedt en de referentieaanbiedingen na inwerkingtreding van het besluit nog ontwikkeld moeten worden. Aangezien het college in paragraaf 13.4 heeft bepaald dat UPC binnen twee maanden na inwerkingtreding van het besluit een voorstel voor het referentieaanbod voor WLR-C moet hebben ingediend en daarna twee maanden na opdracht van het college hiertoe een voorstel voor een referentieaanbod voor doorgifte bij het college moet in dienen, acht het college het redelijk dat UPC in 2009 na inwerkingtreding van het besluit vier maanden de gelegenheid krijgt om een kostentoerekeningssysteem op te stellen. UPC dient daarom in het eerste jaar, 2009, het kostentoerekeningssysteem en de toepassing daarvan uiterlijk vier maanden na inwerkingtreding van dit besluit ter goedkeuring aan het college voor te leggen. Met deze spreiding van verplichte uitwerkingen van UPC acht het college de termijnen reëel en dus haalbaar.

#### 13.5.5 Nadere invulling van retail-minus voor WLR-C

886. In paragraaf 13.5.2 heeft het college toegelicht dat retail-minus in combinatie met een price cap passend is voor de tariefregulering van WLR-C. In deze paragraaf zal het college nadere invulling geven aan de tariefregulering op basis van retail-minus, en tevens toelichten in welke gevallen kostenoriëntatie geldt.

### 13.5.5.1 Toepasbaarheid retail-minus

887. Wholesale tarieven kunnen alleen op basis van retail-minus vastgesteld worden als er een relevant door UPC gehanteerd retailtarief is, waarop de minus in mindering kan worden gebracht. Echter, niet alle wholesalediensten en kostencategorieën hebben een equivalent in de retaildienstverlening van UPC.

888. De volgende met (de introductie van) WLR-C samenhangende kostencategorieën kunnen worden onderscheiden:<sup>359</sup>

- a) implementatiekosten. Dit zijn de kosten die UPC moet maken om haar onderneming gereed te maken om WLR-C te kunnen leveren. Deze – per definitie eenmalige – kosten worden niet veroorzaakt door het aantal aanbieders dat toegang van UPC afneemt noch door het aantal kabelaansluitingen dat op basis van retail-minus wordt afgenomen, maar veeleer door de introductie van de verplichting als zodanig;
- b) implementatiekosten per dienstaanbieder. Deze mogelijkerwijs door UPC te maken kosten worden veroorzaakt doordat een extra dienstaanbieder zich als afnemer van WLR-C bij UPC meldt. Te denken valt hierbij aan eventuele kosten verbonden aan de toevoeging van de extra dienstaanbieder aan de relevante systemen;
- c) wederkerende kosten per dienstaanbieder. Hierbij valt te denken aan kosten die worden gemaakt in het kader van de administratie van de klantrelatie tussen UPC en de dienstaanbieder;
- d) (migratie)kosten per kabelaansluiting. Dit zijn bijvoorbeeld de kosten die moeten worden gemaakt om de klantrelatie tussen een eindgebruiker en UPC te migreren naar een klantrelatie tussen die eindgebruiker en de alternatieve aanbieder;
- e) wederkerende kosten per kabelaansluiting. Dit betreffen de kosten die samenhangen met (het door UPC ter beschikking stellen van) de kabelaansluiting zelf en die veelal op maandbasis worden toegerekend.

889. De retail-minus benadering is naar het oordeel van het college in ieder geval van toepassing op de kostencategorie betreffende de wederkerende kosten per kabelaansluiting (zoals bedoeld in punt e. van randnummer 893). Daarnaast hanteert UPC (mogelijk) ook retailtarieven voor bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten waarvoor de retail-minus benadering derhalve ook toepasbaar is.<sup>360</sup>

890. Voor wholesalediensten waarvoor geen equivalente retaildienst bestaat, waaronder de dienstverlening die samenhangt met de kostencategorieën a. tot en met d. uit alinea 893, geldt dat een relevant retailtarief ontbreekt, waardoor retail-minus niet toepasbaar is. Deze diensten biedt UPC namelijk niet aan op de retailmarkt. Voor deze wholesalediensten geldt dat UPC kostengeoriënteerde tarieven dient te hanteren. Voor de bepaling van deze kostengeoriënteerde tarieven gelden dezelfde

---

<sup>359</sup> Deze kostencategorieën worden onderscheiden door WIK Consult in haar rapport voor OPTA, *Wholesale Line Rental as a potential remedy on the market for fixed telephony*, Bad Honnef, 27 October 2004. Dit rapport is beschikbaar op de website van OPTA. Het college sluit niet uit dat nog andere kostencategorieën denkbaar zijn, en evenmin de mogelijkheid dat in de praktijk blijkt dat voor een bepaalde categorie geen kosten worden gemaakt.

<sup>360</sup> Bij voorbeeld het aansluiten of verhuizen.

regels als voor de bepaling van de kostengeoriënteerde tarieven voor de doorgifte van rtv-signalen gelden (zie paragraaf 13.5.4.1).

891. In verband met de kostencategorieën die in a. tot en met d. van alinea 893 genoemd worden, merkt het college nog het volgende op. De kosten die UPC voor deze wholesalediensten maakt zijn zogenaamde wholesalespecifieke kosten.<sup>361</sup> In Annex 1 heeft het college zijn voorkeur uitgesproken voor het hanteren van kostencausaliteit als leidend principe voor de toerekening van kosten. Kosten worden daarbij toegerekend aan die diensten die voor het ontstaan van de betreffende kosten verantwoordelijk zijn. Ten aanzien van wholesalespecifieke kosten geldt echter dat het hanteren van causale kostentoerekening leidt tot versturende effecten op de concurrentie. In Annex 1 heeft het college toegelicht dat voor wholesalespecifieke kosten proportionele kostentoerekening toegepast dient te worden. Bij deze wijze van kostentoerekening doen de versturende effecten zich niet voor.

#### 13.5.5.2 Toepassing retail-minus

892. In het navolgende licht het college toe op welke wijze de minus bepaald wordt en op welke wijze de retail-minus tarieven bepaald worden. De invulling van retail-minus van het college is in lijn met de PIB van de IRG inzake retail-minus.<sup>362</sup>

893. Bij retail-minus tariefregulering wordt het wholesaletarief bepaald door retailkosten in mindering te brengen op het relevante retailtarief van UPC. De minus wordt normaliter uitgedrukt als percentage van het retailtarief.

894. In het navolgende licht het college eerst toe van welke retaildiensten het retailtarief wordt gebruikt (stap a) en hoe dat retailtarief wordt vastgesteld (stap b). Vervolgens wordt de minus vastgesteld die in mindering wordt gebracht op het retailtarief. De minus dient bepaald te worden door de retailkosten inclusief een redelijk rendement voor de aan de retailactiviteiten verbonden risico's te relateren aan de retailomzet van de relevante retaildiensten exclusief de contentvergoeding en exclusief de omzet dan wel de kosten van niet gereguleerde dienstverlening (zie stap c). Vervolgens (stap d en e) gaat het college in op de bepaling en periodieke aanpassing van de retail-minus wholesaletarieven.

#### *Stap a: Relevante retaildiensten*

895. In 13.5.5.1 heeft het college bepaald dat de retail-minus tariefregulering in ieder geval van toepassing is op de wederkerende kosten van de kabelaansluiting en aanvullende faciliteiten en overige diensten bij de kabelaansluiting (zoals het aansluiten of verhuizen). Het college acht thans in ieder geval de volgende retaildiensten van UPC relevant:

---

<sup>361</sup> Wholesalespecifieke kosten zijn kosten die worden gemaakt in verband met een verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken tot door OPTA bepaalde vormen van toegang.

<sup>362</sup> IRG Public Consultation document, *Principles of implementation and best practice regarding the implementation and use of retail minus pricing as applied to electronic communication activities*, January 2006.

- a) kabelaansluitingen waarover een analoge rtv-pakket wordt geleverd al dan niet gebundeld met bijgeleverde doorgifte van digitale rtv-signalen;<sup>363</sup> en
- b) de bij deze retaildiensten behorende faciliteiten en aanvullende diensten.

896. Het college acht op basis van de huidige situatie de bundels met een uitgebreider pakket aan digitale rtv-diensten alsmede overige diensten, zoals vaste telefonie en breedbandinternettoegang, niet relevant voor bepaling van het relevante retailtarief voor WLR-C. Deze bundels worden naar het oordeel van het college thans niet specifiek ingezet voor het werven of behouden van eindgebruikers voor analoge rtv.<sup>364</sup> Het college heeft geen aanwijzingen dat bij de huidige tariefstellingen van die bundels het analoge rtv-pakket tegen een lagere prijs in de desbetreffende bundels wordt meegeleverd.<sup>365</sup> Het college sluit niet uit dat in de toekomst ook andere (nieuwe) retaildiensten relevant worden, namelijk als er nieuwe bundels komen waarin de analoge rtv-dienst met een korting wordt aangeboden.<sup>366</sup>

897. Voor deze relevante retaildiensten is het nodig dat het retailtarief wordt vastgesteld. Dat wordt toegelicht in stap b.

*Stap b: Bepaling van het retailtarief van de relevante retaildiensten*

898. De bovengenoemde relevante retaildiensten komen in aanmerking voor afspiegeling in het wholesaledomein. Dit zou kunnen betekenen dat ieder retailtarief voor het analoge rtv-pakket (gebundeld of ontbundeld) een equivalent kan krijgen in de wholesaletarieven. Het college is van oordeel dat WLR-C op basis van retail-minus concurrenten van UPC in staat moet stellen om op duurzame wijze met UPC te concurreren. Dit betekent volgens het college echter niet dat de tariefregulering zo moet worden ingevuld dat afnemers van WLR-C iedere klant op de betreffende retailmarkt tegen een gelijke marge kunnen voorzien van een analoge rtv-pakket in combinatie met de kabelaansluiting. Het college acht concurrenten voldoende beschermd indien zij in staat worden gesteld om WLR-C in te kopen tegen een tarief dat is afgeleid van het tarief dat UPC hiervoor op de retailmarkt *gemiddeld* rekent per type aansluiting. Daarmee wordt voorkomen dat per gemeente wholesaletarieven vastgesteld dienen te worden.

899. De retailtariefstructuur bestaat veelal uit een maandelijks abonnementstarief en maandelijks en eenmalige tarieven voor bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten. Deze structuur komt derhalve terug bij de bepaling van de gemiddelde retailtarieven.

900. Aansluitingen kunnen zich onderling onderscheiden door andere technische en functionele kenmerken. Indien aansluitingen qua technische en functionele kenmerken niet exact gelijk zijn aan

---

<sup>363</sup> Iedere bundel wordt vervolgens ook een dienst genoemd.

<sup>364</sup> Bij WLR-T heeft het college besloten om naast de BelBasisdienst ook de BelVrij- en CVXL-bundels mee te wegen in de bepaling van de relevante retailtarieven. Deze diensten zijn immers gericht op het werven en behouden van eindgebruikers voor PSTN/ISDN-telefonie.

<sup>365</sup> Een aanwijzing hiervoor is dat de tariefstelling van de triple play bundels in de bandbreedtes tot 20 Mb over het algemeen hoger ligt bij de kabelbedrijven dan bij KPN.

<sup>366</sup> Deze wijziging is doorgevoerd naar aanleiding van paragraaf 8.5.2 van de Nota van bevindingen.



elkaar, is sprake van verschillende aansluitingstypen. Een voorbeeld hiervan is een groepsaansluiting die een grotere capaciteit heeft dan een standaard kabel aansluiting.<sup>367</sup>

901. Voor de berekening van het gemiddelde retailtarief van het analoge rtv-pakket dient UPC de retailtarieven van de relevante retaildiensten als startpunt te nemen. Daarop dient de waarde van andere diensten dan de WLR-C-plichtige analoge rtv-dienst in mindering te worden gebracht om te komen tot geschoonde of ontbundelde retailtarieven.

902. De retailtarieven omvatten ook een vergoeding voor de content. In paragraaf 13.2 heeft het college toegelicht dat alternatieve aanbieders die WLR-C willen afnemen zelf zorg dienen te dragen voor de rechten op de content en de kosten daarvan. Om deze reden dient de contentvergoeding die UPC betaalt voor het analoge rtv-pakket ook uit de retailtarieven verwijderd te worden.<sup>368</sup>

903. Het 'ontbundelde' retailtarief, of beter gezegd de ontbundelde retailopbrengst, van het analoge rtv-pakket dat in een bundel wordt aangeboden of geleverd, dient derhalve bepaald te worden door de opbrengsten van de niet-gereguleerde diensten in de bundel in mindering te brengen op de totale opbrengst van de bundel. De opbrengsten van de niet-gereguleerde diensten in de bundel worden bepaald op basis van de ontbundelde tarieven die door UPC in de markt worden aangeboden.<sup>369</sup> De ontbundelde tarieven van deze niet-gereguleerde diensten (zoals analoge content en digitale rtv) zijn daarbij gelijk aan de tarieven die UPC voor deze diensten aan haar eindgebruikers in rekening brengt in het geval dat UPC's kabel aansluiting (inclusief doorgifte van het analoge rtv-pakket) door een alternatieve aanbieder aan de eindgebruiker wordt geleverd. Indien er geen ontbundelde tarieven voor deze niet-gereguleerde diensten beschikbaar zijn, kan UPC als alternatief kostprijzen (inclusief een redelijk rendement) hanteren. Het uitgangspunt is in ieder geval dat de volledige korting in een gebundelde aanbieding moet worden toegerekend aan de kabel aansluiting (waarover een analoge rtv-pakket wordt geleverd).<sup>370</sup> In de praktijk hanteert UPC tot op heden geen ontbundelde tarieven zodat de kostprijs gehanteerd dient te worden. Het onderstaande plaatje geeft schematisch aan hoe UPC het retailtarief van een relevante retaildienst dient te bepalen.

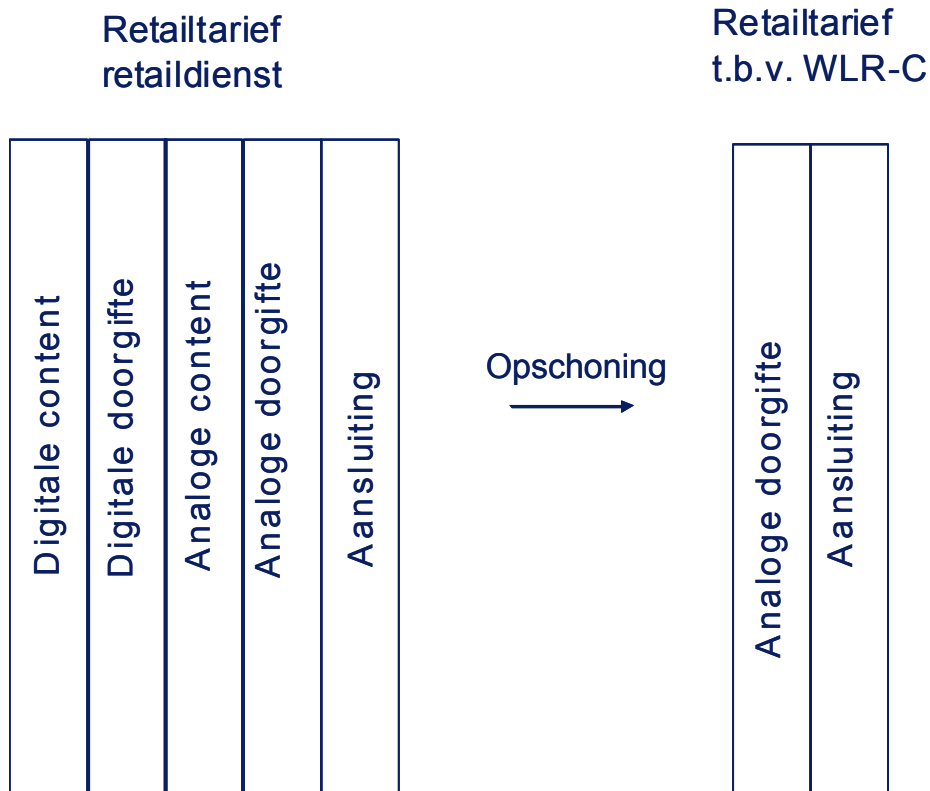
---

<sup>367</sup> Deze wijziging is doorgevoerd naar aanleiding van paragraaf 8.5.2 van de Nota van bevindingen.

<sup>368</sup> De contentvergoeding is normaliter een bedrag per eindgebruiker en kan dus eenvoudig uit het retailtarief of de retailomzet verwijderd worden. De contentvergoeding (per gebruiker) kan per regio binnen het verzorgingsgebied van UPC verschillen, onder meer omdat het analoge rtv-pakket verschillend kan zijn.

<sup>369</sup> Incentives moeten daarbij worden verdisconteerd over een redelijke terugverdientermijn van drie jaar. Het college sluit hiervoor aan bij termijn die is opgenomen in de Beleidsregels ondergrenstariefregulering van 27 januari 2006 (OPTA/TN/2006/200162).

<sup>370</sup> UPC mag hierbij corrigeren voor eventuele kostenvoordelen van bundeling.

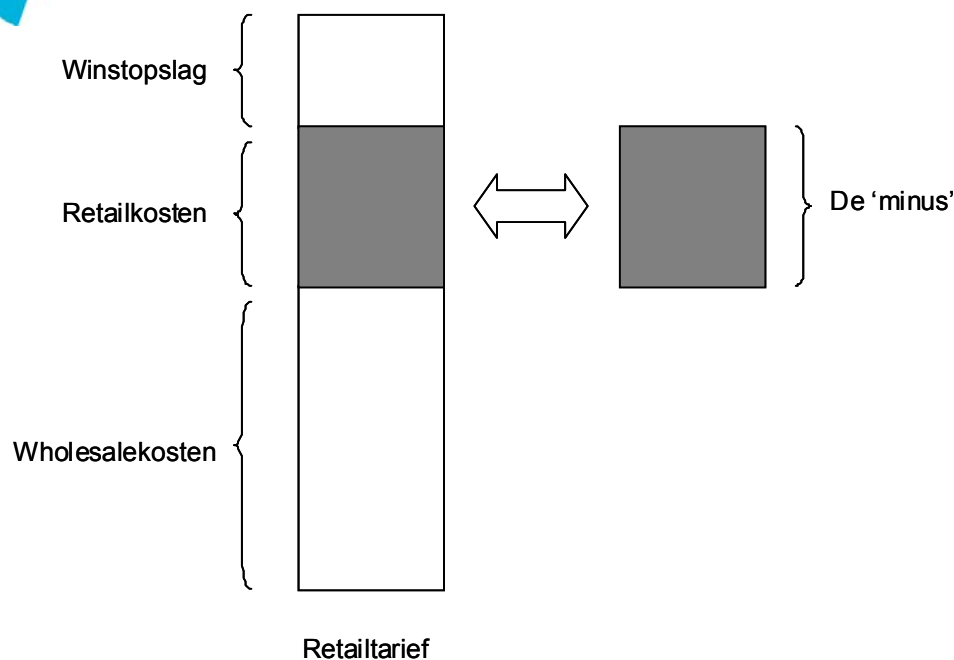


**Figuur 15: Schematische weergave opschoning huidig retailtarief tot retailtarief voor WLR-C.**

904. De retailtarieven die betrekking hebben op hetzelfde type aansluiting dient UPC vervolgens te wegen naar rato van hun afzetvolume. Aldus resulteren per type aansluiting gemiddelde geschoonde retailtarieven die de waarde van de doorgifte van het analoge rtv-pakket en van de aansluiting tezamen weergeven.

*Stap c: Relevante retailkosten voor bepaling van de minus*

905. Onderstaande Figuur 16 toont de componenten waaruit het retailtarief ten behoeve van WLR-C, zoals weergegeven in Figuur 15 bestaat. Het betreft hier 1) de wholesalekosten, 2) de retailkosten en 3) de winstopslag. Tevens wordt getoond wat het college onder de 'minus' verstaat. Hierna wordt deze figuur toegelicht.



**Figuur 16: Componenten waaruit het retailtarief bestaat.**

906. De eerste component van het retailtarief betreft de wholesalekosten. De wholesalekosten zijn de kosten die het wholesalebedrijf van de onderneming moet maken om de dienst intern te leveren aan het retailbedrijf.

907. De retailkosten betreffen de kosten die UPC in het retailbedrijf maakt. Dit betreft onder meer marketing- en saleskosten die worden gemaakt in relatie met het op retailniveau aanbieden van de dienst, de kosten voor facturering van klanten en de aan het retailbedrijf toegerekende gemeenschappelijke kosten.

908. Onder de retailkosten verstaat het college ook een redelijk rendement. Dit redelijk rendement dient ter dekking van risico's die met de retailactiviteiten samenhangen. Het college baseert de risicovergoeding op een normrendement. Het college zal nader onderzoek doen om dit normrendement te bepalen. Dit normrendement kan het college daarbij baseren op het rendement dat vergelijkbare bedrijven in een concurrerende omgeving realiseren. Toepassing van UPC's eigen daadwerkelijk gerealiseerde rendement is hiervoor pas geschikt indien uit nader onderzoek blijkt dat dit rendement geen extra winstopslag bevat bovenop de met de retailactiviteiten samenhangende risico's.<sup>371</sup> Hantering van een rendement inclusief extra winstopslag zou betekenen dat de minus zo groot zou worden dat inefficiënte toetreding mogelijk is, hetgeen het college niet wenselijk acht.

909. De winstopslag is de derde component van het retailtarief. Het college verstaat onder de winstopslag de marge die overblijft nadat alle wholesale- en retailkosten (inclusief redelijk rendement) zijn gedekt. Onder winstopslag wordt dus verstaan de 'extra' winst die UPC maakt bovenop het redelijk rendement op geïnvesteerd vermogen, zoals dat is opgenomen in de gereguleerde wholesalediensten, en het redelijke retailrendement, zoals dat is opgenomen in de retailkosten.

<sup>371</sup> Als UPC alleen een redelijk retailrendement realiseert, betekent dit dat de winstopslag die in de figuur aangegeven is, nihil is.

910. In de bovenstaande figuur is weergegeven dat het college van oordeel is dat de 'minus' bepaald moet worden op basis van de relevante retailkosten. Het opnemen van de winstopslag in de 'minus' zou daarbij ook inefficiënte partijen de mogelijkheid bieden duurzaam met UPC kan concurreren. Dat wil het college voorkomen.

911. De vervolgvraag is welke kosten onder de retailkosten vallen. Het college is van mening dat de totale retailkosten in de minus opgenomen moeten worden om het voor alternatieve aanbieders mogelijk te maken duurzaam een concurrerend aanbod in de markt te kunnen zetten. Als in de minus alleen de vermijdbare kosten zouden worden opgenomen, zouden andere alternatieve aanbieders weliswaar voor een korte termijn een concurrerend aanbod in de markt kunnen zetten, maar er is dan geen sprake van een duurzame business case. Immers, een deel van de kosten die een dergelijke aanbieder op lange termijn maakt, wordt dan niet gedekt door opbrengsten. Het college is derhalve van oordeel dat de totale retailkosten gedekt moeten worden door de minus.

912. De totale retailkosten bestaan dan uit:

- a) de retailkosten die samenhangen met de betreffende retaildienst;
- b) de retailkosten die gezamenlijk zijn voor de verschillende retaildiensten op de betreffende retailmarkt;
- c) een aan de betreffende retailmarkt toerekenbaar deel van de retailkosten die de betreffende markt met andere markten gemeenschappelijk heeft (hierna: gemeenschappelijke kosten);
- d) een redelijk retailrendement.

913. In principe kan voor ieder aansluitingstype een minus vastgesteld worden. Dit zou betekenen dat de kosten gealloceerd moeten worden naar de verschillende aansluitingstypen. Het college is echter van oordeel dat een allocatie van de kosten naar ieder type aansluiting tot een schijnnaauwkeurigheid leidt, in die zin dat de berekening van de minus daardoor geen sterkere onderbouwing krijgt. Volgens het college kan dan ook volstaan worden met de vaststelling van één minus voor alle aansluitingstypen en alle bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten op een markt tezamen.

914. De minus wordt uitgedrukt als een percentage ten opzichte van de retailomzet. Deze retailomzet is gelijk aan de geschoonde gemiddelde retailprijs van de relevante retaildiensten maal het volume van diezelfde retaildiensten.

915. Gegeven de omstandigheid dat het college onvoldoende kennis heeft van UPC's retailkosten verbonden aan de levering van de kabelaansluiting, alsmede de toekomstige ontwikkeling daarvan, is het college van oordeel dat een eenjarige minus passend is.<sup>372</sup> Dit betekent dat de minus ieder jaar opnieuw bepaald wordt. Dit is in lijn met de keuze voor eenjarige kostengeoriënteerde tariefregulering voor de doorgifte van rtv-signalen.

---

<sup>372</sup> Voor de principes van kostentoekening en de toepassing van een kostentoekeningssysteem ten behoeve van retail-minus verwijst het college verder naar Annex 1 van dit besluit.

*Stap d: Bepaling van retail-minus wholesaletarieven*

916. De basis voor de bepaling van de wholesaletarieven zijn de geschoonde gemiddelde retailtarieven. Eerder is toegelicht dat UPC verschillende ontbundelde en gebundelde aanbiedingen voor het analoge rtv-pakket heeft en regionaal verschillende tarieven hanteert. Voor deze dienstverlening dient UPC een gewogen gemiddeld retailtarief te bepalen door de geschoonde gemiddelde retailtarieven te wegen met de volumes van de verschillende aanbiedingen.

917. Vervolgens dient de minus in mindering te worden gebracht op het gemiddelde tarief dat UPC op de retailmarkt rekent voor een analoog rtv-pakket alsmede op de gemiddelde tarieven van de eventueel bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten. De minus wordt jaarlijks bepaald en is uniform over het hele verzorgingsgebied van UPC en voor alle type aansluitingen, alsmede de bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten. De minus wordt bepaald door de retailkosten inclusief redelijk rendement uit te drukken als percentage van de retailomzet van de relevante retaildiensten, geschoond voor de omzet dan wel kosten van niet-gereguleerde diensten uit de bundel en geschoond voor de analoge contentvergoeding.

918. Hierna resulteren per type aansluiting voor het hele verzorgingsgebied van UPC retail-minus wholesaletarieven voor de maandelijkse tarieven alsmede voor de maandelijkse en eenmalige tarieven voor bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten.

*Stap e: Aanpassing en bekendmaking van retail-minus wholesaletarieven*

919. Voor het vaststellen en/of aanpassen van de wholesaletarieven voor WLR-C, inclusief bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten, gelden de volgende regels:

- a) UPC dient de wholesaletarieven op de eerste dag van ieder kwartaal aan te passen, te weten op 1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober;
- b) UPC dient in haar berekeningen voor de weging en bepaling van de gemiddelde geschoonde retailtarieven uit te gaan van de volumes en retailtarieven op het einde van het voorlaatste kwartaal. De wholesaletarieven voor het eerste kwartaal (per 1 januari) worden derhalve berekend op basis van de volumes en retailtarieven aan het einde van het derde kwartaal, etc. UPC brengt de minus<sup>373</sup> in mindering op het gemiddelde retailtarief;
- c) UPC dient de nieuwe aangepaste wholesaletarieven tijdig aan afnemers van toegang bekend te maken. Het college gaat daarom uit van een termijn van twee maanden tussen bekendmaking en ingangsdatum. Bekendmaking dient in ieder geval schriftelijk aan afnemers van toegang en door publicatie op de website van UPC plaats te vinden. UPC dient voorts het college op hetzelfde moment als afnemers van toegang te informeren over voorgenomen aanpassingen;
- d) UPC voorziet het college ieder kwartaal van de berekening van de nieuwe voorgenomen WLR-C-tarieven in Excel-format. Voor deze financiële rapportage hoeft UPC in beginsel geen accountantsverklaring op te leveren.

---

<sup>373</sup> Het gaat hier om de laatste door het college vastgestelde minus.

920. Indien UPC een nieuw aansluitingstype introduceert of een bestaand aansluitingstype uitschakelt gelden de volgende regels:<sup>374</sup>

- e) bij de introductie van nieuwe aansluitingstypen op een retailmarkt dient UPC gelijktijdig WLR-C-tarieven te introduceren voor deze aansluitingstypen;
- f) bij de initiële vaststelling van de nieuwe WLR-C-tarieven voor deze aansluitingstypen mag UPC ten behoeve van de (eventuele) weging gebruikmaken van ingeschatte volumes;
- g) UPC dient de nieuwe WLR-C-tarieven, in beginsel minimaal twee maanden voor introductie bekend te maken aan WLR-afnemers en aan het college. Ditzelfde geldt voor uitfaseringen van WLR-tarieven voor bestaande aansluitingstypen;
- h) UPC voorziet het college ieder kwartaal van de berekening van de nieuwe voorgenomen WLR-C-tarieven in Excel-format. Voor deze financiële rapportage hoeft UPC in beginsel geen accountantsverklaring op te leveren.

#### 13.5.5.3 Maximale jaarlijkse tariefstijging

921. In paragraaf 13.5.2 heeft het college gemotiveerd dat bij de toepassing van retail-minus tariefregulering tevens een price cap aan de orde is. Hieronder licht het college toe dat de jaarlijkse tariefstijging van de retail-minus wholesaletarieven niet hoger mag zijn dan de inflatie plus carry-over uit eerdere jaren.

922. Als inflatieparameter hanteert het college de consumentenprijsindex (hierna: CPI), zoals die elk jaar in februari door het CBS ([www.statline.cbs.nl](http://www.statline.cbs.nl)) wordt gepubliceerd. Het college legt daarbij geen kortingsfactor (de zogenaamde X-factor) op.

923. Indien UPC in een bepaald kalenderjaar geen tariefverhoging doorvoert of een verhoging doorvoert die beneden de CPI ligt, dan kan UPC deze onbenutte ruimte overhevelen naar de volgende kalenderjaren (de zogenaamde carry-over). De maximale tariefstijging van ieder retail-minus wholesaletarief mag gedurende ieder kalenderjaar dus niet groter zijn dan de CPI uit het voorgaande kalenderjaar plus nog carry-over uit eerdere kalenderjaren.

924. Dit plafond op de maximale jaarlijkse tariefstijging maakt de wholesaletariefontwikkeling voorspelbaar voor afnemers van toegang tot de kabelaansluiting. Tegelijkertijd laat het UPC de vrijheid in de vaststelling van haar retailtarieven.

925. Indien UPC de retail-minus wholesaletarieven aanpast, zoals bedoeld in randnummer 924, geldt dat een verhoging van deze wholesaletarieven vanwege een stijging van de retailtarieven, niet mag worden doorgevoerd als de wholesaletariefstijging gedurende het kalenderjaar hoger is dan de maximale tariefstijging. Deze maximale tariefstijging is gelijk aan de CPI van het vorige kalenderjaar plus de carry-over uit eerdere kalenderjaren.

---

<sup>374</sup> Deze regels gelden ook voor de bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten.

#### 13.5.5.4 Operationalisering

926. Ten behoeve van de bepaling van de minus dient UPC een kostentoerekeningssysteem te hanteren. Dit kostentoerekeningssysteem betreft met name de opbrengsten en kosten in het retaildomein.<sup>375</sup> Dit kostentoerekeningssysteem behoeft de goedkeuring van het college.

927. Ten behoeve van de bepaling van de minus dient UPC jaarlijks een rapportage bij het college in te dienen. In deze rapportage wordt op basis van het kostentoerekeningssysteem de minus bepaald en is opgenomen een rapportage over het vorige verslagjaar van de gerealiseerde kosten en kostprijzen van dienstverlening die gebaseerd is op gerealiseerde kosten en volumes. Tevens omvat deze rapportage de geprognosticeerde kosten en kostprijzen van dienstverlening over het lopende verslagjaar die gebaseerd zijn op prognoses van kosten en volumes.

928. Deze rapportage dient vergezeld te gaan van een accountantsverklaring.

929. UPC dient bovengenoemde rapportage jaarlijks uiterlijk drie maanden na afloop van het kalenderjaar op te leveren. Voor het eerste reguleringsjaar geldt op dit punt een afwijkende termijn, zie ook paragraaf 13.5.5.5.

930. In Annex 1 geeft het college nadere voorschriften over het kostentoerekeningssysteem, de rapportage en de accountantsverklaring.

931. Het college zal op basis van deze rapportage en het daarin beschreven kostentoerekeningssysteem beoordelen of het kostentoerekeningssysteem voldoet aan de daaraan gestelde voorschriften en indien dat het geval is het kostentoerekeningssysteem goedkeuren. Daarbij zal het college op basis van de rapportage van UPC de minus vaststellen.

#### 13.5.5.5 Invoering

932. Op dit moment heeft UPC geen verplichting tot het bieden van WLR-C en heeft dus ook nog geen kostentoerekeningssysteem op basis waarvan de minus bepaald kan worden. Het college overweegt dat de verplichting voor UPC om binnen drie maanden na afloop van het kalenderjaar een kostentoerekeningssysteem en een rapportage met het resultaat van de toepassing daarvan aan het college voor te leggen, in het eerste reguleringsjaar (2009) niet passend is, gegeven dat het besluit later dan 1 januari van dit jaar in werking treedt en de referentieaanbiedingen nog ontwikkeld moeten worden. Aangezien het college in paragraaf 13.4 heeft bepaald dat UPC twee maanden na inwerkingtreding van dit besluit een voorstel voor het referentieaanbod voor WLR-C bij het college moet hebben ingediend en daarna 2 maanden na opdracht van het college hiertoe een voorstel voor een referentieaanbod voor doorgifte bij het college moet in te dienen, acht het college het redelijk dat UPC in 2009 na inwerkingtreding van het besluit vier maanden de gelegenheid krijgt om een kostentoerekeningssysteem op te stellen. UPC dient daarom in het eerste jaar, 2009, het kostentoerekeningssysteem en de toepassing daarvan uiterlijk vier maanden na inwerkingtreding van dit besluit ter goedkeuring aan het college voor te leggen. Met deze spreiding van verplichte uitwerkingen van UPC acht het college de termijnen haalbaar.

---

<sup>375</sup> Voor de bepaling van het door UPC behaalde retailrendement op de kabelaan sluiting, alsmede voor het bepalen van de korting van bundels met niet-gereguleerde retaildiensten waarvoor geen ontbundelde retailprijs beschikbaar is, zijn de wholesalekosten eveneens relevant.

### 13.6 Het implementatieproces

933. In het voorgaande heeft het college nadere invulling gegeven aan de verplichting tot doorgifte van rtv-signalen en het leveren van WLR-C. Hieronder geeft het college op hoofdlijnen invulling aan het implementatieproces waarbinnen UPC dient te komen tot een definitief referentieaanbod voor doorgifte en WLR-C alsmede tot de operationalisering<sup>376</sup> van beide toegangsdiensten.

934. Het college behandelt de implementatie van enerzijds de verplichting tot het leveren van WLR-C en anderzijds de verplichting tot doorgifte in twee aparte implementatiefases en daarmee in twee verschillende Industry Groups. Het college kiest hiervoor omdat de te bespreken aspecten en betrokken partijen met betrekking tot de twee verplichtingen niet per se gelijk zijn. Als eerste start het college het implementatieproces voor WLR-C, en pas na verloop van tijd dat voor doorgifte.<sup>377</sup>

935. Deze fasering laat echter onverlet dat UPC ook direct na inwerkingtreding van onderhavig besluit dient in te gaan op redelijke verzoeken om doorgifte en de daarvoor benodigde informatie binnen een redelijke termijn dient te verschaffen. Dit betekent dat het hieronder beschreven implementatieproces voor de doorgifteverplichting en de tijdlijnen daarvan niet in de weg staan aan de verplichting om in onderhandeling te treden met individuele aanbieders over een toegangsverzoek.

936. Tevens laat de temporisering van het implementatieproces voor doorgifte onverlet dat het college de operationalisering van de tariefregulering voor zowel WLR-C als doorgifte op hetzelfde moment start. De reden hiervoor is dat de kosten voor doorgifte van de digitale rtv-signalen in het standaardpakket in mindering worden gebracht op het retailtarief voor het analoge standaardpakket (zoals beschreven in paragraaf 13.5). De tarieven met betrekking tot bijbehorende faciliteiten zoals tarieven voor het gebruik van het voorwaardelijke toegangssysteem zullen op een later moment, wanneer de nadere specificaties van die toegang bekend zijn, worden beoordeeld en vastgesteld.

#### 13.6.1 Implementatieproces WLR-C

937. De eerste stap van het implementatieproces WLR-C is dat UPC binnen een termijn van twee maanden na inwerkingtreding van dit besluit:

- (i) bij het college een eerste schriftelijk voorstel indient voor het referentieaanbod WLR-C, en
- (ii) bij het college een eerste schriftelijk voorstel indient voor de wijze waarop WLR-C geoperationaliseerd zal worden (hierna: het voorstel tot operationalisering van WLR-C).

UPC dient beide voorstellen op het moment van indiening bij het college tevens op haar website te publiceren.

---

<sup>376</sup> Met de operationalisering van WLR-C en doorgifte wordt bedoeld de daadwerkelijke invoering van de mogelijkheid voor derden om deze diensten af te nemen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de feitelijke aanpassing of inrichting van (administratieve of technische) systemen.

<sup>377</sup> Het college splitst de implementatie op naar aanleiding van paragraaf 8.6 van de Nota van bevindingen.



938. Het voorstel voor het referentieaanbod dient het college en andere partijen voldoende inzicht te geven in de functionaliteiten van WLR-C. Dit betekent dat de volgende onderwerpen onderdeel dienen uit te maken van het voorstel voor het referentieaanbod:

- Dienstbeschrijving. Hierin wordt de wholesaledienst WLR-C nader beschreven. Tevens dient UPC, zolang er nog geen goedgekeurd kostentoerekeningssysteem is voor WLR-C, in de dienstbeschrijving de (verwachte) tariefelementen voor WLR-C te benoemen en op te nemen.
- Bijbehorende faciliteiten. Een beschrijving van de overige aanvullende diensten zoals beschrijving van de operationele ondersteuningssystemen of vergelijkbare softwaresystemen die noodzakelijk zijn voor het leveren van WLR-C. Tevens dient UPC, zolang er nog geen goedgekeurd kostentoerekeningssysteem is voor de bijbehorende faciliteiten bij WLR-C, in de dienstbeschrijving de (verwachte) tariefelementen voor de bijbehorende faciliteiten WLR-C te benoemen op te nemen.
- Beschrijving van ordertypen. Identificatie en beschrijving van ordertypes zoals overstap, verhuizingen, nieuwe aansluitingen en opzegging.
- Voorstel voor kwaliteitsparameters voor onder meer i) ordering en levering zoals levertermijnen, reactietermijnen en ii) service en instandhouding.
- Verdeling van verantwoordelijkheden. Hierbij wordt aangegeven welke activiteiten en verantwoordelijkheden in verband met de wholesaledienst WLR-C overgaan naar een aanbieder van rtv-signalen die WLR-C afneemt en welke bij UPC blijven. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om zaken als klantenservice, service en instandhouding (melden van storingen), afsluiting bij wanbetaling, controle van aan/afmeldingen.
- Facturatie. UPC dient hier in te gaan op de wijze waarop de wholesalefactuur zal worden aangeboden en de betalingsprocedure wordt vormgegeven.
- Informatieverstrekking. Een beschrijving van de informatie die UPC en aanbieders van rtv-signalen die WLR-C afnemen aan elkaar dienen te verstrekken om WLR-C en toegang tot bijbehorende faciliteiten te realiseren.
- Procedure voor wijziging in of beëindiging van dienstverlening. UPC beschrijft hoe de wholesale dienstverlening gewijzigd of beëindigd wordt. Onderdeel hiervan is een procedure voor het doorvoeren van wijzigingen in het analoge standaardpakket van UPC.

939. In het voorstel tot operationalisering van WLR-C dienen ten minste de volgende onderdelen door UPC te zijn uitgewerkt:

- Operationaliseringsscenario's en de daarmee samenhangende kosten. UPC dient in te gaan op de keuzes die mogelijk zijn ten aanzien van de wijze van operationalisering van WLR-C en van de toegang tot bijbehorende faciliteiten, alsmede op de kosten, mijlpalen en doorlooptijden die hiermee verbonden zijn.

- Wijzigingen in processen en systemen. Een overzicht van noodzakelijke wijzigingen in processen en systemen voor de operationalisering van WLR-C en toegang tot bijbehorende faciliteiten.
- Proces tot operationalisering. Binnen de door het college in deze paragraaf geschetste kaders dient UPC te komen tot voorstel voor de wijze waarop en het proces waarlangs UPC de toegangsverplichting daadwerkelijk zal operationaliseren, inclusief de daaraan verbonden mijlpalen en doorlooptijden.

940. Het college zal UPC, UPC en geïnteresseerde partijen (potentiële afnemers) uitnodigen deel te nemen in een 'Industry Group WLR-C' (hierna: IG WLR-C). In deze IG WLR-C worden het voorstel voor het referentieaanbod WLR-C en het voorstel tot operationalisering van WLR-C van zowel UPC als UPC besproken, met als doel om over deze voorstellen overeenstemming te bereiken.

941. Indien nodig kan het college besluiten afzonderlijke Industry Groups voor Ziggo en UPC te organiseren; het college gaat er echter thans van uit dat in beginsel één Industry Group zal voldoende zijn. De eerste bijeenkomst van de IG WLR-C zal plaatsvinden circa 9 weken na inwerkingtreding van dit besluit.

942. Naar aanleiding van de besprekingen in de IG WLR-C kan het college een voorlopig oordeel geven ten aanzien van de voorstellen voor WLR-C. UPC zal daar dan bij worden verzocht om de gewenste aanvullingen of wijzigingen in die voorstellen door te voeren en om deze opnieuw aan het college en de overige deelnemers aan de IG WLR-C voor te leggen.

943. Na afronding van de bespreking van de voorstellen in de IG WLR-C en mede op basis van de resultaten van die bespreking neemt het college een implementatiebesluit. Dit besluit ziet toe op de volgende twee zaken:

- Eventuele aanwijzingen aan UPC tot wijziging van het referentieaanbod: Indien potentiële afnemers van WLR-C en UPC ten aanzien van een bepaald aspect van het referentieaanbod WLR-C niet tot overeenstemming komen en het voorliggende aanbod met betrekking tot het betreffende aspect naar het oordeel van het college niet voldoet aan de opgelegde verplichtingen, zal het college op grond van artikel 6a.9, vierde lid van de Tw aan UPC een aanwijzing geven tot wijziging van het referentieaanbod. Daarnaast zal het college ook los van het ontbreken van overeenstemming tussen partijen tot een aanwijzing besluiten indien het voorliggende aanbod naar het oordeel van het college niet aan de opgelegde verplichtingen voldoet;
- De operationalisering van WLR-C: In het implementatiebesluit stelt het college op basis van zijn beoordeling van het dan voorliggende voorstel tot operationalisering van WLR-C vast op welke wijze en binnen welke termijnen WLR-C door UPC geoperationaliseerd dient te worden.

944. Op de voorbereiding van het implementatiebesluit WLR-C zijn zowel de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) als de Europese consultatie- en notificatieprocedure als bedoeld in artikel 6b.2 van de Tw, van toepassing.

945. Binnen zes weken na publicatie van het implementatiebesluit dient UPC het op grond van de eventueel in het implementatiebesluit gegeven aanwijzingen aangepaste referentieaanbod WLR-C bij het college in te dienen en op haar website bekend te maken.

### 13.6.2 Implementatieproces doorgifte

946. De eerste stap van het implementatieproces doorgifte is dat UPC binnen een termijn van twee maanden nadat het college UPC hiertoe de opdracht heeft verstrekt

- (iii) bij het college een eerste schriftelijk voorstel indient voor het referentieaanbod doorgifte, en
- (iv) bij het college een eerste schriftelijk voorstel indient voor de wijze waarop doorgifte geoperationaliseerd zal worden (hierna: het voorstel tot operationalisering van doorgifte)

UPC dient beide voorstellen op het moment van indiening bij het college tevens op haar website te publiceren.

947. Het voorstel voor het referentieaanbod dient het college en andere partijen voldoende inzicht te geven in de functionaliteiten van doorgifte. Dit betekent dat de volgende onderwerpen onderdeel dienen uit te maken van het voorstel voor het referentieaanbod:

- Dienstbeschrijving. Hierin wordt de wholesaledienst doorgifte van rtv-signalen nader beschreven. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om locatie(s) en wijze van aanlevering van rtv-signalen door de aanbieder van rtv-signalen en de wijze waarop UPC rtv-signalen doorgeeft en bijvoorbeeld de wijze waarop UPC frequentiespectrum toewijst aan rtv-signalen (bijvoorbeeld bij het combineren van verschillende rtv-signalen binnen één kanaal).
- Bijbehorende faciliteiten. Een beschrijving van de overige aanvullende diensten zoals gebruik van het voorwaardelijk toegangssysteem, beschrijving van de operationele ondersteuningssystemen of vergelijkbare softwaresystemen die noodzakelijk zijn voor het leveren van doorgifte.
- Beschrijving van ordertypen. Identificatie en beschrijving van ordertypes zoals nieuwe abonnees en opzegging.
- Voorstel voor kwaliteitsparameters voor onder meer i) ordering en levering zoals levertermijnen, reactietermijnen en ii) service en instandhouding.
- Verdeling van verantwoordelijkheden. Hierbij wordt aangegeven welke activiteiten en verantwoordelijkheden in verband met de wholesaledienst doorgifte van rtv-signalen overgaan naar een aanbieder van rtv-signalen en welke bij UPC blijven. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om zaken als service en instandhouding (melden van storingen), verantwoordelijkheid voor geplaatste apparatuur, controle van aan/afmeldingen.
- Facturatie. UPC dient hier in te gaan op de wijze waarop de wholesalefactuur zal worden aangeboden en de betalingsprocedure wordt vormgegeven.

- Informatieverstrekking. Een beschrijving van de informatie die UPC en aanbieders van rtv-signalen aan elkaar dienen te verstrekken om doorgifte van rtv-signalen of toegang tot bijbehorende faciliteiten te realiseren.
- Procedure voor wijziging in of beëindiging van dienstverlening. UPC beschrijft het proces voor het wijzigen of beëindigen van wholesale dienstverlening. Hiervan maakt tevens onderdeel uit een procedure voor het doorvoeren van wijzigingen in het analoge standaardpakket van UPC.

948. Praktische aspecten die naar verwachting door potentiële afnemers van doorgifte van rtv-signalen in het implementatieproces naar voren zullen worden gebracht, zijn onder andere de gebruikte standaarden van DVB-C, CAM-coderingen, specificaties voor omgang met EPG's en Video on Demand servers van toetreders, service windows voor het testen en implementeren van EPG's en nieuwe digitale diensten, storingen en gerelateerde callcentre kosten.<sup>378</sup> Het college verwacht dat UPC deze aspecten reeds in het eerste schriftelijke voorstel voor het referentieaanbod behandelt.

949. In het voorstel tot operationalisering van doorgifte dienen ten minste de volgende onderdelen door UPC te zijn uitgewerkt:

- Operationaliseringsscenario's en de daarmee samenhangende kosten. UPC dient in te gaan op de keuzes die mogelijk zijn ten aanzien van de wijze van operationalisering van doorgifte en van de toegang tot bijbehorende faciliteiten, alsmede op de kosten, mijlpalen en doorlooptijden die hiermee verbonden zijn.
- Wijzigingen in processen en systemen. Een overzicht van noodzakelijke wijzigingen in processen en systemen voor de operationalisering van doorgifte en toegang tot bijbehorende faciliteiten.
- Proces tot operationalisering. Binnen de door het college in deze paragraaf geschetste kaders dient UPC te komen tot voorstel voor de wijze waarop en het proces waarlangs UPC de toegangsverplichting daadwerkelijk zal operationaliseren, inclusief de daaraan verbonden mijlpalen en doorlooptijden.

950. Het college zal Ziggo, UPC en geïnteresseerde partijen (potentiële afnemers) uitnodigen deel te nemen in een 'Industry Group doorgifte' (hierna: IG doorgifte). In deze IG doorgifte worden het voorstel voor het referentieaanbod doorgifte en het voorstel tot operationalisering van doorgifte van zowel Ziggo als UPC besproken, met als doel om over deze voorstellen overeenstemming te bereiken.

951. Indien nodig kan het college besluiten afzonderlijke Industry Groups voor Ziggo en UPC te organiseren; het college gaat er echter thans van uit dat in beginsel één Industry Group zal voldoen. De eerste bijeenkomst van de IG doorgifte zal plaatsvinden circa 9 weken nadat het college UPC (en Ziggo) de opdracht heeft verstrekt om de eerste voorstellen tot implementatie van doorgifte te doen.

---

<sup>378</sup> Deze aspecten zijn toegevoegd naar aanleiding van diverse bedenkingen in paragraaf 8.2 van de Nota van bevindingen.

952. Naar aanleiding van de besprekingen in de IG doorgifte kan het college een voorlopig oordeel geven ten aanzien van de voorstellen voor doorgifte. UPC zal daar dan bij worden verzocht om de gewenste aanvullingen of wijzigingen in die voorstellen door te voeren en om deze opnieuw aan het college en de overige deelnemers aan de IG doorgifte voor te leggen.

953. Na afronding van de bespreking van de voorstellen in de IG doorgifte en mede op basis van de resultaten van die bespreking neemt het college een implementatiebesluit. Dit besluit ziet toe op de volgende twee zaken:

- Eventuele aanwijzingen aan UPC tot wijziging van het referentieaanbod: Indien potentiële afnemers van doorgifte en UPC ten aanzien van een bepaald aspect van het referentieaanbod doorgifte niet tot overeenstemming komen en het voorliggende aanbod met betrekking tot het betreffende aspect naar het oordeel van het college niet voldoet aan de opgelegde verplichtingen, zal het college op grond van artikel 6a.9, vierde lid van de Tw aan UPC een aanwijzing geven tot wijziging van het referentieaanbod. Daarnaast zal het college ook los van het ontbreken van overeenstemming tussen partijen tot een aanwijzing besluiten indien het voorliggende aanbod naar het oordeel van het college niet aan de opgelegde verplichtingen voldoet;
- De operationalisering van WLR-C: In het implementatiebesluit stelt het college op basis van zijn beoordeling van het dan voorliggende voorstel tot operationalisering van doorgifte vast op welke wijze en binnen welke termijnen doorgifte door UPC geoperationaliseerd dient te worden.

954. Op de voorbereiding van het implementatiebesluit doorgifte zijn zowel de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) als de Europese consultatie- en notificatieprocedure als bedoeld in artikel 6b.2 van de Tw, van toepassing.

955. Binnen zes weken na publicatie van het implementatiebesluit dient UPC het op grond van de eventueel in het implementatiebesluit gegeven aanwijzingen aangepaste referentieaanbod doorgifte bij het college in te dienen en op haar website bekend te maken.

### **13.6.3 Operationalisering tariefregulering**

956. Het proces van operationalisering van de tariefregulering voor beide vormen van toegang zal een afzonderlijk proces vormen. De op te stellen kostentoekeningssystemen waarmee de tarieven voor doorgifte en WLR-C worden bepaald, vormen geen onderdeel van de voorstellen voor het referentieaanbod en de operationalisering die UPC bij het college in moet dienen en moet publiceren op haar website. In paragraaf 13.5 heeft het college de algemene principes voor tariefregulering neergelegd. UPC dient zoals vermeld in paragraaf 13.5.4.4 en 13.5.5.5 in afwijking van hetgeen het college bepaalt in paragraaf 13.5 voor overige jaren, vier maanden na inwerkingtreding van dit besluit de kostentoekeningssystemen voor WLR-C en doorgifte over 2009 en de toepassing daarvan ter goedkeuring aan het college voor te leggen.

957. De operationalisering van de tariefregulering voor WLR-C en doorgifte zal zijn beslag krijgen in tariefbesluiten. In deze tariefbesluiten worden de door UPC voorgelegde kostentoekeningssystemen alsmede de toepassing daarvan door het college beoordeeld, en worden de door UPC voor WLR-C en doorgifte maximaal te hanteren tarieven door het college vastgesteld. Wanneer dat nodig is, zal voor de bijbehorende faciliteiten bij WLR-C en/of doorgifte een afzonderlijk tariefbesluit volgen. Op de voorbereiding van de tariefbesluiten zijn zowel de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) als de Europese consultatie- en notificatieprocedure als bedoeld in artikel 6b.2 van de Tw, van toepassing. Het college zal aan het begin van het WLR-C implementatieproces een voorstel doen voor het proces waarin de tariefregulering geoperationaliseerd zal worden.

958. In paragraaf 13.5 heeft het college de algemene principes voor tariefregulering neergelegd. Hoewel de implementatieprocessen voor enerzijds WLR-C en anderzijds doorgifte worden onderscheiden en niet geheel gelijktijdig zullen plaatsvinden, zijn voor de tariefbepaling voor WLR-C reeds componenten van de tariefbepaling van doorgifte noodzakelijk, zoals in 13.5.5 beschreven. Wanneer blijkt dat componenten van het doorgiftetarief die op de tariefbepaling van WLR-C van invloed zijn na afronding van het implementatiebesluit doorgifte zijn gewijzigd, naar aanleiding van nadere specificatie van doorgifte, zal het WLR-C tarief worden aangepast door het college. Het college verwacht echter de tariefcomponenten van doorgifte die voor WLR-C relevant zijn eerder vast te kunnen stellen dan dat de implementatiefase voor de doorgifteverplichting en bijbehorende faciliteiten zal zijn afgerond.

#### **13.6.4 Implementatieproces na inwerkingtreding besluit**

959. Bovenstaande leidt tot de volgende opsomming van het implementatieproces:

- UPC dient binnen een termijn van twee maanden na inwerkingtreding van dit besluit een eerste schriftelijk voorstel voor het referentieaanbod WLR-C bij het college in te dienen, alsmede een eerste schriftelijk voorstel voor de wijze waarop WLR-C geoperationaliseerd zal worden. UPC dient beide voorstellen op het moment van indiening bij het college tevens op haar website te publiceren.
- UPC dient binnen een termijn van twee maanden nadat het college daartoe de opdracht heeft verstrekt een eerste schriftelijk voorstel voor het referentieaanbod doorgifte bij het college in te dienen, alsmede een eerste schriftelijk voorstel voor de wijze waarop doorgifte geoperationaliseerd zal worden. UPC dient beide voorstellen op het moment van indiening bij het college tevens op haar website te publiceren.
- Het college nodigt Ziggo, UPC en potentiële afnemers uit om deel te nemen in Industry Groups voor respectievelijk WLR-C en doorgifte. In deze Industry Groups worden de bovenbedoelde voorstellen besproken, met als doel om over deze voorstellen overeenstemming te bereiken. Het college kan tussentijds een voorlopig oordeel geven ten aanzien van de voorstellen voor doorgifte en WLR-C.

- Na afronding van de bespreking van de voorstellen in de Industry Groups en mede op basis van de resultaten van die bespreking neemt het college een implementatiebesluit WLR-C en een implementatiebesluit doorgifte. Hierin geeft het college eventueel aanwijzingen aan UPC tot wijziging van het referentieaanbod en stelt het college vast op welke wijze en binnen welke termijnen WLR-C respectievelijk doorgifte door UPC geoperationaliseerd dienen te worden.
- Op beide implementatiebesluiten is zowel de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) als de Europese consultatie- en notificatieprocedure als bedoeld in artikel 6b.2 van de Tw, van toepassing.
- Binnen zes weken na het implementatiebesluit WLR-C dient UPC het, op grond van de eventueel in het implementatiebesluit gegeven aanwijzingen, aangepaste referentieaanbod WLR-C aan het college voor te leggen en op haar website bekend te maken.
- Binnen zes weken na het implementatiebesluit doorgifte dient UPC het, op grond van de eventueel in het implementatiebesluit gegeven aanwijzingen, aangepaste referentieaanbod doorgifte aan het college voor te leggen en op haar website bekend te maken.
- UPC dient in 2009 de kostentoe rekeningssystemen voor WLR-C en doorgifte en de toepassing daarvan uiterlijk vier maanden na inwerkingtreding van dit besluit ter goedkeuring aan het college voor te leggen. De beoordeling van die systemen en van de toepassing daarvan alsmede de vaststelling van de maximaal door UPC te hanteren tarieven krijgt zijn beslag in tariefbesluiten. Op beide tariefbesluiten is zowel de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb als de Europese consultatie- en notificatieprocedure als bedoeld in artikel 6b.2 van de Tw, van toepassing. Het college zal aan het begin van het WLR-C implementatieproces een voorstel doen voor het proces waarin de tariefregulering geoperationaliseerd zal worden.

### 13.7 Conclusie nadere invulling wholesaleverplichtingen

960. Het college heeft in hoofdstuk 12 geconcludeerd dat een toegangsverplichting, een non-discriminatieverplichting, een transparantieplichting en een verplichting tot tariefregulering geschikt en noodzakelijk zijn om de geconstateerde potentiële mededingingsproblemen te remediëren. De toegangsverplichting die UPC opgelegd krijgt betekent dat UPC dient in te gaan op ieder redelijk verzoek om doorgifte van rtv-signalen en het op wholesale niveau leveren van de analoge rtv-signalen en de aansluiting op haar omroeptransmissieplatform (WLR-C). UPC dient deze diensten onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te verlenen wat tevens inhoudt dat UPC, onder gelijke omstandigheden gelijke voorwaarden hanteert ten aanzien van leveringen aan externe afnemers als die voorwaarden die zij hanteert bij de levering aan haarzelf.

961. De verplichting tot non-discriminatie heeft betrekking op alle voorwaarden, derhalve ook op tariefvoorwaarden. Om te voorkomen dat aanbieders van rtv-signalen onevenredig worden bevoordeeld of benadeeld door UPC, heeft het college UPC een aantal gedragsregels opgelegd. Verder heeft het college bepaald dat UPC een referentieaanbod dient te publiceren voor WLR-C en doorgifte. Ook heeft het college bepaald dat voor de doorgifte van rtv-signalen kostenoriëntatie geldt en voor WLR-C retail-minus. Ten slotte heeft het college in dit hoofdstuk bepaald dat er afzonderlijke implementatietrajecten zullen volgen voor de toegangsverplichtingen waarin UPC, onder begeleiding van het college in overleg met andere partijen tot een uitwerking van de referentieaanbiedingen dient te komen. Dit implementatietraject laat echter onverlet dat UPC ook de verplichting heeft om ook in onderhandeling te treden met partijen wanneer deze een verzoek om doorgifte of WLR-C doen.



## 14 Effectentoets verplichtingen

### 14.1 Inleiding

962. 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.

963. 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, voorzover mogelijk, kwantitatieve zin. De effectentoets is stap 9 in de marktanalyse, zoals weergegeven in Tabel 24.

1	<b>Afbakening retailmarkt (H6)</b>
2	<b>Dominantieanalyse retailmarkt (H7)</b>
3	<b>Afbakening wholesalemarkt (H8)</b>
4	<b>Dominantieanalyse wholesalemarkt (H9)</b>
5	<b>Drie criteria toets (H10)</b>
6	<b>Potentiële mededingingsproblemen (H11)</b>
7	<b>Verplichtingen (H12)</b>
8	<b>Nadere invulling verplichtingen (H13)</b>
9	<b>Effectentoets verplichtingen (H14)</b>

Tabel 24: Stap 9 in de marktanalyse.

### 14.2 Relatie met dominantieanalyse en verplichtingen

964. In de wholesale dominantieanalyse in hoofdstuk 0 is vastgesteld dat UPC beschikt over AMM op de wholesale omroepmarkt in de komende reguleringsperiode. Het college concludeert daarnaast dat UPC ook op de onderliggende retail omroepmarkt beschikt over AMM in afwezigheid van regulering op de wholesale omroepmarkt.

965. De AMM positie van UPC 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 UPC op te leggen, zoals toegelicht in hoofdstukken 12 en 13. Deze verplichtingen zijn een toegangsverplichting, een non-discriminatieverplichting, een verplichting tot publicatie van een referentieaanbod en de verplichting tot tariefregulering. Deze verplichtingen dienen passend te zijn.

966. De verplichtingen die het college in hoofdstuk 12 oplegt aan UPC op de wholesale omroepmarkt en in hoofdstuk 13 nader invult vormen samen een pakket, de verplichtingen ondersteunen en versterken elkaar. Theoretisch zou het wellicht mogelijk zijn om per verplichting een effectentoets uit te voeren. Praktisch is dit echter niet uitvoerbaar. De effecten van de transparantieverplichting en de non-discriminatieverplichting zijn bijvoorbeeld moeilijk te kwantificeren, maar gaan zowel specifieke mededingingsproblemen tegen (zie Tabel) als dat zij versterkend en ondersteunend werken voor de toegangsverplichting en tariefregulering. 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. Dit gezamenlijke effect zal in het vervolg van dit hoofdstuk worden besproken.

### 14.3 De kosten van regulering

967. 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, UPC en andere marktpartijen die direct zijn toe te rekenen aan het reguleren van deze markt.

968. 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.<sup>379</sup> 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.

969. 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

970. 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 van de beoordeling door het college van de kostenrapportage van de marktpartij aan wie tariefregulering is opgelegd. Daarnaast gaat het om kosten die samenhangen met het beslechten van eventuele geschillen en voorlichting aan marktpartijen. Tabel 25 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 € 128.000 per jaar gedurende de reguleringsperiode. De inschatting van benodigde

---

<sup>379</sup> OXERA, *Costs and Benefits of Market Regulators*, oktober 2004 ([www.minez.nl](http://www.minez.nl)).

personele inzet van OPTA voor de uitvoering en handhaving van de in dit besluit opgelegde verplichtingen maakt het college op basis van ervaring.

Kostencomponenten	Kosten in €
Interne kosten OPTA <sup>380</sup>	€ 288.000 <sup>381</sup>
Kosten beroepsprocedures	€ 96.000 <sup>382</sup>
<i>Totale kosten in reguleringsperiode (3 jaar)</i>	€ 384.000
Kosten per jaar	€ 128.000

Tabel 25: Directe reguleringskosten OPTA.

### 14.3.2 Nalevingskosten

971. 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 € 384.000 tot € 512.000 per jaar.

972. De totale directe reguleringskosten zijn de som van de directe reguleringskosten van het college en de nalevingskosten van marktpartijen. Het college schat de totale directe kosten van regulering op circa € 512.000 tot € 640.000 per jaar.

### 14.3.3 Implementatiekosten UPC

973. Naast de nalevingskosten van verplichtingen maakt UPC ook kosten voor de implementatie en de instandhouding van de verplichtingen (eenmalige projectkosten). De invulling van de toegangsverplichting WLR-C leidt ertoe dat deze kosten organisatorische en administratieve wijzigingen betreffen, zoals het opzetten van een systeem voor wholesale billing, het aanpassen van klantenadministratie en –processen en het order management systeem.<sup>383</sup>

<sup>380</sup> 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.

<sup>381</sup> 18 ingeschatte man-maanden \* € 100 per uur \* 160 uur per maand.

<sup>382</sup> 6 ingeschatte man-maanden \* € 100 per uur \* 160 uur per maand.

<sup>383</sup> Zie TNO, *Verkenning wederverkoopverplichting kabelexploatanten*, 14 augustus 2007, te vinden op [www.opta.nl](http://www.opta.nl), en door Ziggo genoemde aspecten in randnummer 527 van de Nota van bevindingen voor een bespreking van benodigde aanpassingen.

974. Op basis van een inschatting van TNO van benodigde aanpassingen en de implementatiekosten hiervan (in totaal enkele miljoenen voor zowel Ziggo als UPC) en de ervaring van het college in de afgelopen reguleringsperiode met onder meer de implementatie bij KPN van de wholesale levering van de telefonieaansluiting (WLR), schat het college deze niet-vermijdbare implementatiekosten voor UPC in op maximaal € 1,0 miljoen per jaar gedurende de reguleringsperiode. Het college verwacht dat implementatiekosten van € 1,0 miljoen per jaar een realistische inschatting betreft, gezien de keuze voor een administratieve constructie en de in verhouding tot WLR bij KPN eenvoudigere basisdienstverlening.<sup>384</sup>

#### 14.3.4 Totale reguleringskosten

975. De totale reguleringskosten bestaande uit directe reguleringskosten van het college, nalevingskosten en implementatiekosten van UPC komen daarmee naar schatting op maximaal € 1,5 tot € 1,6 miljoen per jaar gedurende de reguleringsperiode.<sup>385</sup>

### 14.4 Markteffecten

976. 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 productinnovatie, investeringsprikkels, toenemende concurrentie en als gevolg daarvan hogere of lagere efficiëntie van aanbieders.

#### 14.4.1 Statische markteffecten

977. De wholesalediensten doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de analoge rtv-signalen en de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC zijn bouwstenen voor de retaildiensten levering van rtv-signalen en de toegang tot het omroeptransmissieplatform van UPC. 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, UPC op de retail omroepmarkt beschikt over AMM.

978. 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 tariefregulering zorgen voor een hogere afzet en een lagere prijs van zowel de bouwsteen 'doorgifte' als de bouwsteen 'wholesale aansluiting op het omroeptransmissieplatform'. De hogere afzet en de lagere prijs van de bouwstenen heeft effect op prijs en aanbod van de diverse retailproducten op de onderliggende markt.

---

<sup>384</sup> De telefoonaansluiting bij KPN kent een aantal aanvullende functionaliteiten, zoals nummerweergave, wisselgesprek, doorschakeldienst en noodvoorziening. Dit maakt de WLR-dienstverlening bij KPN technisch en administratief complexer dan de administratieve WLR-C.

<sup>385</sup> Zoals het CBB reeds heeft bevestigd, kan het college voorafgaand aan de implementatie van een verplichting slechts een inschatting maken van de regulerings- en implementatiekosten, zie LNJ: BG7099, College voor Beroep voor het bedrijfsleven, AWB 08/87.

979. Omdat de concurrentie op de onderliggende retail omroepmarkt in aanwezigheid van de verplichtingen zal toenemen zullen alternatieve aanbieders van rtv-signalen via het omroeptransmissieplatform van UPC een lage retailmarge aanhouden. De kostengeoriënteerde tarieven voor de wholesale doorgifte van rtv-signalen en de mogelijkheid om de analoge rtv-signalen in combinatie met de aansluiting te leveren op basis van retail-minus, leiden op de retail omroepmarkt naar verwachting tot toename van prijsdruk, afname van marges en uiteindelijk lagere retailtarieven, hogere kwaliteit en meer keuze.

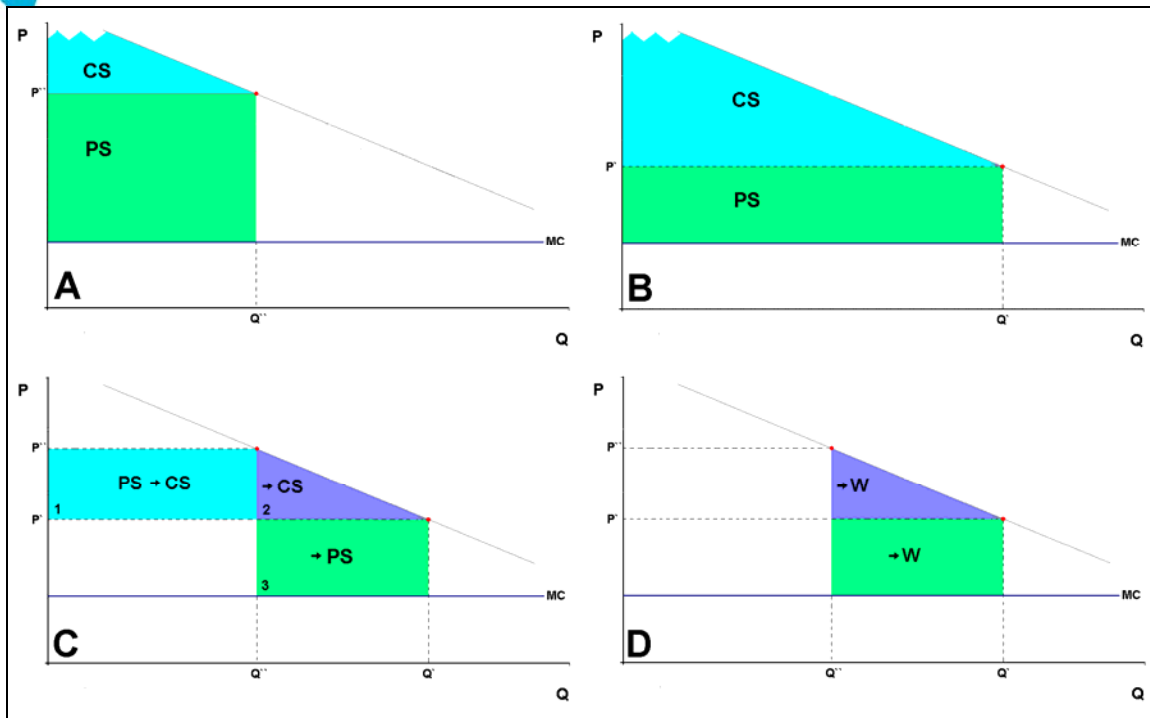
980. Regulering heeft effect op prijzen en afgenomen hoeveelheden in de retail omroepmarkt. Doordat prijzen en hoeveelheden veranderen wordt zowel het producentensurplus als het consumentensurplus beïnvloedt. De som van het effect van regulering op beide is het totale welvaartseffect. In Figuur 17 is het effect van regulering op welvaart schematisch weergegeven.

981. Voor de eenvoud wordt in Figuur 17 verondersteld dat de vraagcurve lineair is en de marginale kostencurve constant.<sup>386 387</sup> Afbeelding A in Figuur 17 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 17) en neemt de afgezette hoeveelheid toe naar Q’. In afbeelding C in Figuur 17 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 gecreëerd consumentensurplus en vlak 3 is gecreëerd producentensurplus. In afbeelding D in Figuur 17 is de toename van welvaart door regulering weergegeven.

---

<sup>386</sup> 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.

<sup>387</sup> 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.



Figuur 17: Statische markteffecten van regulering.

982. 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.

983. 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 naar aanleiding van onderzoek, aan dat een prijselasticiteit van  $-0,1$  tot  $-0,5$  aannemelijk is. Ook ander onderzoek naar prijselasticiteiten van communicatiediensten bevestigt dit.<sup>388</sup> 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 onderkant van de bandbreedte en neemt hij voor deze markt aan dat de prijselasticiteit een waarde heeft tussen  $-0,1$  en  $-0,3$ .<sup>389</sup>

<sup>388</sup> 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](http://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.

<sup>389</sup> Lexonomics (2007) noemt een elasticiteit van de markt vraag 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%

984. De prijs van het standaardpakket (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 UPC als haar concurrenten) bedraagt in het verzorgingsgebied van UPC tussen de 2,5 en 3,0 miljoen.<sup>390</sup> Voor deze berekening gebruikt het college een behoudende inschatting: de onderkant van deze bandbreedte en er wordt aangenomen dat het volume van het aantal afgenomen standaardpakketten in het verzorgingsgebied van UPC 2,5 miljoen bedraagt. Met betrekking tot de marginale kosten van UPC neemt het college aan dat deze 40 tot 60 procent van de prijs bedragen, dus € 72 tot € 108 per jaar.

985. Voor de berekening van het minimaal verwachte welvaartseffect wordt aangenomen dat de prijselasticiteit van de vraag naar standaardpakketten een niveau heeft van -0,1 en wordt uitgegaan van de onderkant van de bandbreedte voor het marktvolume in het verzorgingsgebied van UPC. Met deze aannames kiest het college voor de meest voorzichtige berekening, omdat de effecten groter zijn bij een hogere prijselasticiteit of een hoger marktvolume.<sup>391</sup> De aanname dat prijselasticiteit -0,1 bedraagt, betekent dat bij een prijsstijging van 10 procent, het aantal afgenomen standaardpakketten met 1 procent af zal nemen. Bij een prijsstijging van 10 procent neemt de prijs toe van € 180 naar € 198 per jaar terwijl de afzet zal dalen van 2.500.000 rtv-pakketten naar 2.475.000 rtv-pakketten. Daarnaast wordt in deze berekening aangenomen dat de marginale kosten € 108 per jaar bedragen.

986. Door het opleggen van de verplichtingen verwacht het college een prijseffect op pakketten van rtv-signalen geleverd via het omroeptransmissieplatform van UPC. Het is aannemelijk dat dit prijseffect door regulering resulteert van enerzijds het voorkomen van een verdere prijsstijging en anderzijds het teweegbrengen van een mogelijke prijsdaling, beide als gevolg van de disciplinerende werking van toetreding of dreiging hiervan op basis van de verplichtingen. Daarnaast is het aannemelijk dat regulering niet slechts een prijsstijging voorkomt of prijsdaling tot gevolg heeft, maar tevens kan zorgen voor een volumestijging van rtv-diensten. Wanneer het college uitgaat van een resulterend prijseffect ( $\Delta P$ ) van de verplichtingen van 10 procent, dan kan met de cijfers genoemd onder 984 en 985 het welvaartseffect en het effect op het consumentensurplus berekend worden. Het effect op het consumentensurplus is met voorgaande aannames gelijk aan ongeveer € 44 miljoen per jaar terwijl het effect op welvaart gelijk is aan ongeveer € 2,0 miljoen per jaar in het meest voorzichtige scenario. Bij een grotere prijselasticiteit van -0,3 is het effect op welvaart ongeveer € 6,1 miljoen, terwijl bij dezelfde prijselasticiteit van -0,1 maar met lagere marginale kosten (40%) het effect op welvaart € 2,9 miljoen is. Wanneer zich grotere prijseffecten voordoen dan is tevens het effect op consumentensurplus en welvaart groter. Daarnaast hebben ook aannames met betrekking tot de marginale kosten en de prijselasticiteiten grote effecten op de raming van welvaartseffecten.

---

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.

<sup>390</sup> Deze marge is gebaseerd op het aantal fysieke locaties (homes passed) bereikt door het huidige kabelnet van UPC, dat als een redelijke benadering van het aantal huishoudens in het verzorgingsgebied van UPC geldt.

<sup>391</sup> Deze opmerking is toegevoegd naar aanleiding van zienswijzen van partijen, zie de Nota van bevindingen, paragraaf 9.1.

987. Met de berekeningen onder randnummer 986 is een benadering gegeven van het statische effect van regulering van de wholesale omroepmarkt. Voor deze benadering is het effect van een mogelijke prijsstijging van 10 procent berekend. Het college acht het waarschijnlijk dat afwezigheid van regulering een dergelijk effect op de prijs zal hebben.

Gecreëerde welvaart en consumentensurplus onder veranderende aannamen						
			$\Delta P = 10\%$		$\Delta P = 20\%$	
			Price elasticity of demand		Price elasticity of demand	
			-0,1	-0,3	-0,1	-0,3
Welfare	P = 180	MC = 40% P	2,9	8,8	6,3	18,9
Consumer surplus			44,8	44,3	89,1	87,3
Welfare		MC = 60% P	2,0	6,1	4,5	13,5
Consumer surplus			44,8	44,3	89,1	87,3

Tabel 26: Gecreëerde welvaart en consumentensurplus onder veranderende aannamen per jaar (x € mln).

988. In Tabel 26 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 20 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 € 13,5 miljoen en dan is het effect op het consumentensurplus ongeveer gelijk aan € 87 miljoen. Het college kiest er echter voor de effecten op basis van een behoudend scenario te toetsen.

989. Een ander prijseffect dat naar verwachting wordt veroorzaakt door de toegangsverplichting voor aanbieders van rtv-signalen tot het omroeptransmissieplatform van UPC 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 beïnvloedt door de verhoudingen op de in dit besluit geanalyseerde wholesale omroepmarkt vanwege het tweezijdige karakter van de omroepmarkt (zie 5.5.4). De door een aanbieder van rtv-signalen doorberekende kosten voor de doorgifte van rtv-signalen en de mogelijkheden om in een ander inhoudelijk rtv-pakket te komen hebben een positieve invloed op de ontwikkelingen van mogelijke businessmodellen in de markt voor omroepinhoud.

990. Omdat verschillende aanbieder van rtv-signalen doorgifte zullen verkrijgen op het omroeptransmissieplatform van UPC tegen transparante, non-discriminatoire en op kosten gebaseerde tarieven en voorwaarden verwacht het college dat meer aanbieders actief zullen worden op de retail omroepmarkt. Hiermee zal de keuze in aanbieders en diverse pakketten in de retailmarkt toenemen en wordt voorkomen dat onredelijk hoge en discriminatoire kosten aan aanbieders van rtv-signalen doorberekend worden. 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.<sup>392</sup>

<sup>392</sup> Zie geschil G.15.01 Canal+-Multikabel, 13 juli 2004.



991. 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 UPC 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

992. 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.

993. Regulering van de wholesale omroepmarkt kan leiden tot toetreding van alternatieve aanbieders op de retail omroepmarkt, voor zowel het aanbieden van pakketten van rtv-signalen *naast* het aanbod van UPC als *in plaats van* het aanbod van UPC. Wanneer partijen toetreden tot de retail omroepmarkt en eindgebruikers daadwerkelijk 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.

994. Wanneer toetreding van alternatieve aanbieders tot de retail omroepmarkt uitblijft, gaat er gedurende de reguleringsperiode alsnog een disciplinerende werking uit van de dreiging van toetreding. Ook mogelijke toetreding aan de hand van de opgelegde verplichtingen beperkt UPC wordt beperkt in het doorvoeren van prijsstijgingen. Alternatieve aanbieders zullen immers bij een bepaald prijsniveau wel tot de markt toetreden. Tevens kan UPC op gebied van de inhoud van aangeboden pakketten rtv-signalen (de markt voor omroepinhoud) gedisciplineerd worden door de dreiging van toetreding van aanbieders. Ook zonder daadwerkelijke toetreding, gaat er van een alternatieve aanbieder die via de verplichtingen een concrete toetredingsmogelijkheid hebben dus een zekere disciplinerende werking uit.

995. Toetreding van alternatieve aanbieders van rtv-signalen tot het omroeptransmissieplatform van UPC zal ten eerste dienstenconcurrentie op het omroeptransmissieplatform van UPC bewerkstelligen. Het college verwacht dat een deel van de toetredende aanbieders van rtv-signalen ook gebruik zal maken van andere omroeptransmissieplatforms om digitale rtv-signalen te leveren aan eindgebruikers. Op dit moment maken eindgebruikers al complementair gebruik van andere omroeptransmissieplatforms in combinatie met (analoge) rtv-signalen via het omroeptransmissieplatform van UPC. Met de in onderhavig besluit opgelegde verplichtingen wordt het voor de aanbieders via de andere omroeptransmissieplatforms mogelijk een volledige klantrelatie met de eindgebruiker op te bouwen. Wanneer deze aanbieders toetreden zijn significante welvaartseffecten en effecten op het consumentensurplus te verwachten.

996. Toegetreden alternatieve aanbieders die ook de toegang tot het omroeptransmissieplatform van UPC (kabelaansluiting) in combinatie met het analoge rtv-pakket leveren aan eindgebruikers, kunnen de klantrelatie voor rtv-diensten geheel overnemen. Dit bewerkstelligt dat het voor aanbieders die rtv-signalen leveren via een ander omroeptransmissieplatform mogelijk wordt een combinatie te leveren van eigen digitale rtv-signalen met de door eindgebruikers gewenste functionaliteit van analoge rtv-

signalen via het omroeptransmissieplatform van UPC. Hierdoor kunnen aanbieders meer klanten winnen voor hun eigen omroeptransmissieplatforms, waardoor de kosten van deze platforms sneller worden terugverdiend en meer kan worden geïnvesteerd in bijvoorbeeld de ontwikkeling van innovatieve rtv-diensten. Meer aanbieders die innovatieve rtv-diensten voor eindgebruikers ontwikkelen kan op zijn beurt weer leiden tot meer mogelijkheden op de bovenliggende markten voor omroepinhoud.

997. Vanwege het verwachte groeiende belang van bundels van rtv-signalen met vaste telefonie en breedbandinternettoegang (triple play) hebben met name de dynamische effecten als gevolg van toetreding tot de retail omroepmarkt ook effect op de retailmarkten voor vaste telefonie en voor breedbandinternettoegang. Naar verwachting zullen meer aanbieders in staat zijn triple play-diensten aan te bieden waardoor ook hier concurrentie toeneemt.

998. De mogelijkheid voor aanbieders van triple play bundels om nu reeds een omvangrijk klantenbestand voor rtv-diensten via het omroeptransmissieplatform van UPC op te kunnen bouwen en deze te bundelen met telefonie en breedbanddiensten via een andere infrastructuur, kan ook een positief effect hebben op prikkels van deze aanbieders voor het investeren in infrastructuur. Het college ziet op langere termijn een ontwikkeling naar een triple play markt waarin aanbieders deze bundels onder meer over kabelnetwerken zoals dat van UPC en glasvezelnetwerken kunnen aanbieden. Onderzoek door Analysys Mason heeft uitgewezen dat er in beginsel een levensvatbare business case is voor een uitrol van infrastructuur ten behoeve van het afnemen van ontbundelde toegang tot het glasvezel(aansluit)netwerk van KPN (ODF-access) ten behoeve van de levering van breedbandinternettoegang en vaste telefonie.<sup>393</sup> Analysys merkt hierover op dat er echter geen sprake is van een eenduidige business case. Analysys merkt tevens op dat het aanbieden van (analoge) rtv-signalen via ODF-access ongeveer €3,- per maand aan incrementele kosten met zich brengt. Het verschil in retailprijs tussen een dual play aanbieding en een triple play aanbieding ligt in het algemeen hoger dan €3,-. Het college acht het dan ook aannemelijk dat het toevoegen van de levering van rtv-signalen aan het aanbod dat via ODF-access gerealiseerd zal worden de business case van alternatieve aanbieders zal versterken. Partijen die via de toegangsverplichting op het omroeptransmissieplatform van UPC de komende jaren een klantenbestand opbouwen met rtv-klanten, hebben daarom tevens een betere positie om in ODF-access te investeren en het nu reeds kunnen opbouwen van een klantenbestand op de retail omroepmarkt kan daarom een prikkel zijn tot het doen van investeringen in ODF-access. Het college beschouwt deze investeringen zeer positief om op lange termijn duurzame concurrentie op basis van infrastructuren te bewerkstelligen.

999. Het doorbreken van het concurrentievoordeel dat UPC heeft door de mogelijkheid analoge rtv-signalen via haar omroeptransmissieplatform te leveren, kan digitalisering bevorderen door de opstap die dit biedt aan andere aanbieders die dit kunnen combineren met digitale rtv-signalen. Verder verdwijnt met het doorbreken van het concurrentievoordeel mogelijk een prikkel van UPC om het analoge pakket in omvang groot te houden teneinde de concurrentiemogelijkheden van andere omroeptransmissieplatforms te beperken. Ten slotte zal de introductie van concurrentie op het aanbieden digitale rtv-signalen via het omroeptransmissieplatform van UPC een impuls geven aan de ontwikkeling van deze diensten.

---

<sup>393</sup> Optical Distribution Frame: een koppelpunt naar het aansluitnetwerk op niveau van een huidige wijkcentrale (MDF) in het huidige telefonienetwerk van KPN.

1000. 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 UPC toeneemt. Zij krijgen immers alternatieve wijzen voor opname in rtv-pakketten die via het omroeptransmissieplatform van UPC aan eindgebruikers worden gedistribueerd. Hierdoor zouden de kosten voor omroepinhoud (de inkoop van programma's op de markt voor omroepinhoud) van UPC kunnen stijgen. Dit zou een negatief effect kunnen hebben op de tarieven voor eindgebruikers (prijsstijging) wanneer UPC deze stijging zou doorberekenen. Wanneer dit het gevolg is van toetreding van alternatieve aanbieders van rtv-signalen via het omroeptransmissieplatform van UPC, dan is het aannemelijk dat UPC deze als gevolg van toegenomen concurrentiedruk op de retailmarkt ten koste zal moeten laten gaan van haar retailmarge.

#### 14.5 Overige effecten

1001. Ten slotte zijn er overige effecten van regulering. Hierbij kan gedacht worden aan (regulerings)zekerheid. 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 UPC en de voorwaarden waaronder dit gebeurt. Partijen kunnen hiervan profiteren bij het vaststellen van prijzen 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 dat belangrijk is in een markt die zich kenmerkt door hoge investeringskosten.

#### 14.6 Conclusie effectentoets

1002. 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 verstrijkt.

1003. Op basis van de analyse in deze effectentoets kan geconcludeerd worden dat:

- a) de reguleringskosten maximaal € 1,5 tot € 1,6 miljoen per jaar bedragen;
- b) 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 ruim € 44 miljoen per jaar en een toename van de welvaart van € 2,0 miljoen in het meest voorzichtige scenario;
- c) de dynamische markteffecten en overige effecten van regulering positief zijn, omdat het college zowel meer keuze in aanbod van standaardpakketten, meer en diverser aanbod en ontwikkelingen van rtv-diensten, meer concurrentie in het aanbod van bundels en positieve investeringsprikkels voor potentiële aanbieders van rtv-signalen verwacht.

1004. 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 dynamische effecten die passen bij de prioritaire doelstelling van het college, welke minder goed kwantificeerbaar zijn.

1005. 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

### 15.1 Inleiding

- i. Het college heeft op grond van artikel 6a.1, tweede lid, van de Tw 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 via en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC in het verzorgingsgebied van UPC 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 onderzocht of op deze markt een onderneming actief is die beschikt over een aanmerkelijke marktmacht.
- iv. Het college concludeert dat de wholesalemarkt voor doorgifte van rtv-signalen via en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC in het verzorgingsgebied van UPC (hierna: wholesale omroepmarkt) niet daadwerkelijk concurrerend is. Het college stelt vast dat UPC op deze markt beschikt over een aanmerkelijke marktmacht.
- v. Het college wijst UPC Nederland B.V. en haar groepsmaatschappijen als bedoeld in artikel 24b Boek 2 Burgerlijk Wetboek (hierna: UPC), voor zover zij actief zijn als aanbieder van openbare elektronische communicatienetwerken, bijbehorende faciliteiten of elektronische communicatiediensten op de wholesale omroepmarkt, aan als onderneming met aanmerkelijke marktmacht als bedoeld in artikel 6a.2, eerste lid, van de Tw.
- vi. 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 UPC Nederland B.V. (OPTA/BO/2006/200535) van 17 maart 2006 niet langer passend. Deze verplichtingen worden op grond van artikel 6a.2, eerste lid, onder c, van de Tw ingetrokken. Het college legt UPC gelijktijdig op grond van artikel 6a.2, eerste lid, onder a, van de Tw de volgende wholesaleverplichtingen op.

### 15.2 Toegangsverplichting

- vii. UPC 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 (hierna: doorgifte) en het op wholesaleniveau leveren van de analoge rtv-signalen en de aansluiting op haar omroeptransmissieplatform (hierna: WLR-C) van aanbieders van rtv-signalen die door middel van de over het omroeptransmissieplatform van UPC geleverde omroeptransmissiediensten eindgebruikers willen bereiken. Deze verplichting houdt in dat UPC naar aanleiding van een redelijk verzoek:
  - een aanbieder van rtv-signalen toegang dient te verlenen tot die netwerkelementen of faciliteiten die redelijkerwijs noodzakelijk zijn om de rtv-signalen van deze aanbieder aan eindgebruikers te kunnen doorgeven;

- een aanbieder van rtv-signalen, toegang dient te verlenen in de vorm WLR-C;
  - een aanbieder van rtv-signalen die bijbehorende diensten en faciliteiten dient te bieden die redelijkerwijs noodzakelijk zijn of onlosmakelijk verbonden zijn aan de doorgifte van rtv-signalen en WLR-C. Het gaat hierbij in elk geval om de volgende diensten en faciliteiten:
    - o toegang tot het voorwaardelijke toegangssysteem van UPC;
    - o toegang tot operationele ondersteuningssystemen of vergelijkbare softwaresystemen die nodig zijn om doorgifte van rtv-signalen en WLR-C te realiseren;
    - o co-locatie of andere vormen van gedeeld gebruik van faciliteiten indien deze vormen van gedeeld gebruik voor de aanbieder van rtv-signalen redelijkerwijs noodzakelijk zijn om rtv-signalen aan eindgebruikers te kunnen leveren.
- viii. Daarbij geldt dat UPC:
- verzoeken om doorgifte van rtv-signalen en WLR-C tijdig en adequaat in behandeling neemt en zo nodig met de toegangsverzoekende partij bespreekt. De reactie op een verzoek om toegang dient UPC binnen een redelijke termijn aan de aanbieder van rtv-signalen kenbaar te maken;
  - te goeder trouw onderhandelt met aanbieders van rtv-signalen die verzoeken om doorgifte van rtv-signalen en WLR-C;
  - doorgifte van rtv-signalen en WLR-C niet intrekt, tenzij voortgezette verlening van toegang redelijkerwijs niet van UPC mag worden verlangd. UPC dient een voornemen tot beëindiging van doorgifte en/of WLR-C vooraf, met een termijn van minimaal drie maanden voorafgaand aan de voorgenomen datum van intrekking, aan het college en de afnemer(s) te melden. Hierbij geeft UPC aan waarom voortgezette doorgifte en/of WLR-C redelijkerwijs niet langer van UPC verlangd mag worden.
- ix. Op grond van artikel 6a.6, derde lid, van de Tw verbindt het college aan de toegangsverplichting nadere voorwaarden betreffende billijkheid, redelijkheid en opportuniteit om geconstateerde potentiële mededingingsbeperkende gedragingen tegen te gaan. UPC dient:
- informatie die een aanbieder van rtv-signalen nodig heeft om een voldoende specifiek verzoek om doorgifte van rtv-signalen en WLR-C te kunnen doen, desgevraagd tijdig en volledig te verstrekken;
  - aan het realiseren van doorgifte van rtv-signalen en WLR-C geen onbillijke voorwaarden te verbinden;

- geen beperkingen op te leggen zonder objectiveerbare redenen. Wanneer UPC een naar haar oordeel niet-redelijk verzoek om doorgifte van rtv-signalen of WLR-C weigert, dient UPC dit gemotiveerd te doen. Hierbij geeft UPC aan 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:
  - o de technische haalbaarheid van de gevraagde toegang;
  - o de noodzaak om de integriteit van het netwerk te handhaven;
  - o aantoonbare (structurele) capaciteitsschaarste;
  - o het capaciteitsbeslag: een verzoek om doorgifte van rtv-signalen mag geen onredelijk beslag op de beschikbare capaciteit leggen;
  - o de ontwikkeling van innovatieve diensten;
  - o de lange termijn ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie. Een verzoek om doorgifte door een aanbieder van rtv-signalen die zelf over een alternatieve infrastructuur of alternatieve infrastructuur beschikt waarmee deze, zonder inkoop van wholesale infrastructuurelementen van derde partijen, met het rtv-aanbod van UPC vergelijkbare rtv-diensten kan 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;
  - o de vraag of de gevraagde toegang nadelige effecten voor eindgebruikers sorteert;
- informatie die UPC als gevolg van de doorgifte van rtv-signalen en WLR-C verkrijgt, niet voor andere doeleinden te gebruiken dan voor de te verlenen toegang;
- doorgifte van rtv-signalen en WLR-C niet strategisch te ontwerpen, zodanig dat toegang voor aanbieders van rtv-signalen nodeloos wordt bemoeilijkt;
- doorgifte van rtv-signalen en WLR-C niet onnodig te bundelen zodat aanbieders van rtv-signalen worden gedwongen meer diensten af te nemen dan zij wensen;
- afnemers van WLR-C een redelijke termijn voorafgaand aan het doorvoeren van wijzigingen in het analoge rtv-pakket van UPC over deze wijzigingen te informeren;
- een minimum kwaliteit voor de doorgifte van rtv-signalen en WLR-C te garanderen aan de hand van serviceniveaus. Dit betekent dat UPC 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;

- 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 UPC 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;
- afnemers van WLR-C de mogelijkheid te geven eindgebruikers gelijktijdig te factureren voor zowel de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van UPC als voor het afgenomen analoge rtv-pakket;
- afnemers van WLR-C in staat te stellen de retailklantrelatie over te nemen. Tot de klantrelatie behoort in het kader van deze verplichting in ieder geval:
  - o Het onderhouden van contact met de klant voor het versturen en innen van facturen.
  - o Het onderhouden van contact van de klant met betrekking tot vragen over facturen of ondersteuning van geleverde diensten of commerciële handelingen, zoals het bestellen van nieuwe diensten, opzeggen of verhuizen.
- redelijke order- en leveringsprocedures en redelijke voorwaarden voor opzeggingen, nieuwe aansluitingen, het afhandelen van storingsen, verhuizingen en migratie tussen verschillende aanbieders (waaronder UPC) te hanteren.

### 15.3 Non-discriminatieverplichting

- x. UPC dient op grond van artikel 6a.2 van de Tw juncto artikel 6a.8 van de Tw de genoemde vormen van toegang onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te verlenen. Deze verplichting houdt tevens in dat UPC ten opzichte van derden gelijke voorwaarden toepast als die welke onder gelijke omstandigheden gelden voor haarzelf, haar dochterondernemingen of haar partnerondernemingen.
- xi. Het college legt UPC daarnaast in het kader van de non-discriminatieverplichting de volgende gedragsregels op:
  1. selectieve prijsontbieding is in beginsel verboden: doorgifte en WLR-C mogen niet tegen gedifferentieerde voorwaarden aan aanbieders van rtv-signalen met eenzelfde of vergelijkbaar vraagprofiel worden geleverd;
  2. 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 voor één of meerdere wholesalediensten (tezamen) over te stappen naar een andere aanbieder, niet is toegestaan;



3. 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. Differentiatie op basis van aantoonbare onderliggende kostenvoordelen is ook geoorloofd;
4. tariefdifferentiatie op basis van geografische omstandigheden is slechts toegestaan mits voldaan wordt aan de volgende voorwaarden: 1) de differentiatie is gebaseerd op objectieve criteria, 2) is logisch en consistent opgebouwd en 3) is niet gericht op het bevoordelen van specifieke aanbieders van rtv-signalen, maar op een voldoende grote groep aanbieders van rtv-signalen;
5. tariefdifferentiatie is niet toegestaan voor zover dit in feite betekent dat UPC haar eigen retailbedrijf een lager doorgiftetarief of tarief voor WLR-C in rekening brengt dan zij andere aanbieders van rtv-signalen in rekening brengt.

#### 15.4 Transparantieverplichting

- xii. UPC dient op grond van artikel 6a.2 van de Tw juncto artikel 6a.9, tweede lid, van de Tw alle diensten en bijbehorende faciliteiten die UPC dient te leveren in het kader van de toegangsverplichtingen WLR-C en doorgifte op grond van artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw op te nemen in een referentieaanbod. Deze referentieaanbiedingen dienen in elk geval de volgende onderdelen te omvatten:
  - een dienstbeschrijving van de toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten met inbegrip van alle (technische en operationele) voorwaarden voor het afnemen van toegang;
  - een beschrijving van de van toepassing zijnde processen en procedures, inclusief order- en leverprocedures, overstapprocedures, opzeggingen; facturering en betaling en verdeling van verantwoordelijkheden;
  - een voorstel voor kwaliteitsparameters en een hieraan gekoppeld boetebeding in geval van niet-nakoming van de gestelde kwaliteitsniveaus;
  - proces van informatieverstrekking over toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten;
  - de tarieven voor de verstrekte toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten.
- xiii. Voorts gelden de volgende voorschriften ten aanzien van de wijze van bekendmaking van het referentieaanbod:
  - UPC dient binnen twee maanden na inwerkingtreding van dit besluit een voorstel voor het referentieaanbod voor WLR-C en een voorstel voor de wijze waarop WLR-C geoperationaliseerd zal worden, aan het college voor te leggen en op elektronische wijze bekend te maken op haar website. Het voorstel voor het referentieaanbod dient, indien er

nog geen door het college goedgekeurd kostentoerekeningssysteem is, de (verwachte) tariefelementen voor de te verstrekken toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten te omvatten.

- UPC dient binnen zes weken na publicatie van het implementatiebesluit WLR-C het op grond van de eventueel in het implementatiebesluit gegeven aanwijzingen aangepaste referentieaanbod WLR-C aan het college voor te leggen en op elektronische wijze bekend te maken op haar website.
- UPC dient binnen twee maanden na een schriftelijke opdracht van het college daartoe een voorstel voor het referentieaanbod 'doorgifte' en een voorstel voor de wijze waarop doorgifte geoperationaliseerd zal worden, aan het college voor te leggen en op elektronische wijze bekend te maken op haar website. Het voorstel voor het referentieaanbod dient, indien er nog geen door het college goedgekeurd kostentoerekeningssysteem is, de (verwachte) tariefelementen voor de te verstrekken toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten te omvatten.
- UPC dient binnen zes weken na publicatie van het implementatiebesluit doorgifte het op grond van de eventueel in het implementatiebesluit gegeven aanwijzingen aangepaste referentieaanbod doorgifte aan het college voor te leggen en op elektronische wijze bekend te maken op haar website.
- UPC dient een afschrift van het referentieaanbod en van elke wijziging hiervan aan het college te verstrekken;
- UPC dient nieuwe diensten of uitfaseringen binnen een redelijke termijn van in beginsel minimaal twee maanden voorafgaand aan de introductie of uitfasering van deze diensten, schriftelijk aan haar wholesaleafnemers en tevens op haar website, bekend te maken.

### 15.5 Tariefverplichting

- xiv. Op grond van artikel 6a.2 van de Tw juncto artikel 6a.7 van de Tw legt het college aan UPC tariefregulering op ten behoeve van het kunnen afnemen van toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten die behoren tot de wholesale omroepmarkt.
- xv. Op grond van artikel 6a.7, tweede lid, van de Tw legt het college aan UPC voor de doorgifte van rtv-signalen en WLR-C waarbij retail-minus niet toepasbaar is, de verplichting op om kostengeoriënteerde tarieven te hanteren. Dit betekent dat UPC tarieven dient te hanteren die niet boven de door het college te bepalen tariefplafonds mogen liggen.
- xvi. Op grond van artikel 6a.7, eerste lid, van de Tw legt het college aan UPC voor WLR-C dienstverlening waarvoor een relevante retaildienst bestaat de verplichting op om retail-minus tarieven te hanteren die begrensd worden door een price cap. De wholesaletarieven voor deze WLR-C-diensten dienen gelijk of lager te zijn dan het relevante retailtarief minus de minus. Tevens mogen deze tarieven niet meer stijgen dan met de jaarlijkse inflatie plus carry-over.

- xvii. Voor de nadere invulling van voornoemde tariefregulering gelden de volgende verplichtingen voor UPC:
  
- xviii. Het college legt op grond van artikel 6a.7, tweede lid, van de Tw aan UPC de verplichting op een door het college te bepalen en goed te keuren kostentoerekeningssysteem te hanteren. Wat betreft de kostenoriëntatieverplichting ziet dit systeem primair op het wholesaledomein. Wat betreft de retail-minus verplichting ziet dit systeem primair op het retaildomein. Dit kostentoerekeningssysteem dient te voldoen aan de voorschriften die genoemd zijn in paragraaf 13.5 van en Annex 1 bij dit besluit.
  
- xix. Het college legt op grond van artikel 6a.7, eerste lid, van de Tw juncto artikel 6a.7, vierde lid, van de Tw aan UPC de verplichting op om binnen drie maanden na afloop van ieder kalenderjaar het kostentoerekeningssysteem, alsmede het resultaat van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem ter goedkeuring aan het college voor te leggen. Nadere voorschriften hierover zijn opgenomen in Annex 1 bij dit besluit. Tevens dient UPC een accountantsrapportage te voegen bij de rapportage over het resultaat van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem.
  
- xx. UPC is op grond van artikel 6a.7, vijfde lid onder a, van de Tw verplicht binnen drie maanden na afloop van ieder kalenderjaar een beschrijving van het kostentoerekeningssysteem bekend te maken. Deze verplichting is nader uitgewerkt in Annex 1 bij dit besluit.
  
- xxi. In afwijking van de hiervoor genoemde termijn, dient UPC in 2009 het kostentoerekeningssysteem en de toepassing daarvan, alsmede de beschrijving van dit kostentoerekeningssysteem uiterlijk vier maanden na inwerkingtreding van dit besluit ter goedkeuring aan het college voor te leggen.

## 15.6 Inwerkingtreding

xxii. De datum van inwerkingtreding van dit besluit is 17 maart 2009.

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT

mr. C.A. Fonteijn, voorzitter

### **Beroepsmogelijkheid**

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven te Den Haag.

Het postadres is: College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage.

Het beroepschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht bevatten. Voorts moet het beroepschrift de gronden van het beroep bevatten en dient een afschrift van het bestreden besluit te worden meegezonden.

Voor het instellen van beroep is griffierecht verschuldigd. Informatie hierover kan worden ingewonnen bij de griffie van het College, telefonisch bereikbaar op (070) 381 39 10 of (070) 381 39 30.

## Annexen



## Annex 1 Kostentoerekening en financiële rapportages

A.1	INLEIDING .....	294
A.2	KOSTENTOEREKENING.....	294
A.2.1	<i>Toe te rekenen kosten</i> .....	294
A.2.2	<i>Uitgangspunten bij kostentoerekening</i> .....	295
A.2.3	<i>Principes voor kostentoerekening</i> .....	296
A.2.4	<i>Toepassing van causale kostentoerekening</i> .....	297
A.3	GOEDKEURING EN TOEPASSING KOSTENTOEREKENINGSSYSTEEM.....	298
A.3.1	<i>Goedkeuring</i> .....	298
A.3.2	<i>Toepassing</i> .....	299
A.4	FINANCIËLE RAPPORTAGES .....	300
A.4.1	<i>Algemeen</i> .....	300
A.4.2	<i>Financiële overzichten</i> .....	300
A.4.3	<i>Toelichting</i> .....	301
A.4.4	<i>Beschrijving kostentoerekeningssysteem</i> .....	301
A.4.5	<i>Accountantsrapportage</i> .....	301

## A.1 Inleiding

1. In onderhavig marktbesluit omroep heeft het college aangegeven dat UPC en Ziggo (hierna: kabelbedrijven) voor toegang tot de kabelaansluiting de verplichting hebben om tarieven op basis van retail-minus en de price cap te hanteren, en voor toegang tot kale transmissiecapaciteit de verplichting hebben kostengeoriënteerde tarieven te hanteren. Ten behoeve van deze verplichtingen dienen de kabelbedrijven een kostentoerekeningssysteem op te stellen en jaarlijkse een financiële rapportage op te leveren waarin ze verantwoording afleggen over kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen.
2. In deze Annex licht het college deze financiële rapportages en de kostentoerekening toe en geeft het college hiervoor nadere voorschriften. Deze Annex vormt integraal onderdeel van onderhavig marktbesluit omroep. Op grond van het eerste lid en het vierde lid van artikel 6a.7 van de Tw kan het college voorschriften verbinden aan de verplichting tot tariefregulering. In geval de bevoegdheid van het college om nadere regels te stellen op een andere wettelijke bepaling is gebaseerd, is dat aangegeven.
3. In paragraaf A.2 gaat het college in op kostentoerekening. Paragraaf A.3 behandelt de goedkeuring en toepassing van het kostentoerekeningssysteem. Paragraaf A.4 ten slotte gaat in op de financiële rapportage.

## A.2 Kostentoerekening

4. Kostentoerekening dient om kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen aan diensten en markten toe te rekenen.<sup>394</sup> In het kostentoerekeningssysteem is vastgelegd welke kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen aan diensten en markten toegerekend worden en op welke wijze deze toegerekend worden.

### A.2.1 Toe te rekenen kosten

5. Het startpunt van de toerekening van kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen is de jaarrekening. Dit betekent dat in beginsel aangesloten wordt bij de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling die het kabelbedrijf in het kader van de jaarrekening toepast. Kabelbedrijven kunnen hiervan afwijken als dit tot een betere kostprijscalculatie leidt. Dit dient gemotiveerd te worden en is onderdeel van de beoordeling van het college in het kader van de goedkeuring van het kostentoerekeningssysteem (zie paragraaf A.3).
6. Het college kan uitzonderingen op bovenstaand uitgangspunt maken. In onderhavig marktbesluit omroep heeft het college bepaald dat current cost accounting als waarderingsgrondslag gebruikt dient te worden. Ook heeft het college bepaald dat in de kosten een redelijk rendement op het geïnvesteerd vermogen opgenomen mag worden.
7. Het college gaat in beginsel uit van het principe van fully allocated costs. Dit betekent dat kosten die ten behoeve van diensten en markten gemaakt worden in principe volledig aan deze diensten en markten toegerekend dienen te worden. Dit betekent dat kosten die een gezamenlijk of gemeenschappelijk karakter hebben ook aan diensten en markten toegerekend dienen te worden.

---

<sup>394</sup> Het begrip kostentoerekening heeft hier niet alleen betrekking op kosten, maar ook op omzet en geïnvesteerd vermogen. Het is echter gebruikelijk om hiervoor het begrip kostentoerekening te hanteren.



8. In onderhavig marktbesluit omroep heeft het college aangegeven dat de kosten van het aansluitnet niet aan de dienstverlening inzake de doorgifte van rtv-signalen toegerekend mogen worden.
9. Kosten die in redelijkheid niet gemaakt hadden hoeven worden, kunnen niet toegerekend worden.
10. Financiële sancties die door het college of door de NMa zijn opgelegd mogen niet in de kostentoerekening betrokken worden.

### **A.2.2 Uitgangspunten bij kostentoerekening**

11. Ten aanzien van de wijze van kostentoerekening in het kader van wholesaletariefregulering en gescheiden boekhouding hanteert het college de volgende uitgangspunten:

- de wijze van kostentoerekening voor de verschillende verplichtingen dient consistent te zijn;
- kostentoerekening dient op objectieve, transparante en efficiënte wijze plaats te vinden;
- kosten mogen slechts eenmaal toegerekend worden;
- kosten dienen zoveel mogelijk op causale wijze toegerekend te worden.

Hieronder licht het college deze regels toe.

12. Het college hanteert als regel dat de kostentoerekening consistent moet zijn. Dit betekent dat de toerekening van een bepaald type kosten over de volle breedte van het kabelbedrijf op dezelfde wijze dient plaats te vinden, ongeacht of het om gereguleerde of ongereguleerde diensten en markten gaat en ongeacht of het om retail- of wholesalediensten en -markten gaat. Door een consistente aanpak wordt de toerekening robuust voor wijzigingen in de gereguleerde portfolio van diensten. Als het college ten aanzien van een dienst of markt de verplichting tot tariefregulering oplegt, of besluit dergelijke verplichtingen ten aanzien van een dienst of markt te laten vervallen, dan heeft dit zodoende in beginsel geen invloed op de kostentoerekening.

13. Consistentie houdt ook in dat bij in de tijd opeenvolgende rapportages dezelfde wijze van kostentoerekening gehanteerd wordt. De kostentoerekening kan alleen gewijzigd worden als hierdoor de kostentoerekening nauwkeuriger wordt of als sprake is van noodzakelijke aanpassingen, bijvoorbeeld vanwege wijzigingen in het netwerk of door reorganisatie. Het is niet toegestaan dat de kostentoerekening gewijzigd wordt enkel met het oog op de verwachte effecten daarvan op de uitkomsten.

14. De wijze van kostentoerekening, en in het bijzonder de keuze van de cost drivers of kostenverdeelsleutels, dient objectief, transparant en efficiënt te zijn. Op die manier is de wijze van kostentoerekening duidelijk en inzichtelijk en kan deze met zo min mogelijk moeite uitgevoerd worden. Kosten mogen slechts eenmaal toegerekend worden. Als kosten gemaakt worden ten behoeve van meerdere diensten, dan mogen deze kosten niet aan ieder van deze diensten volledig toegerekend worden, maar moeten deze kosten verdeeld worden over de diensten ten behoeve waarvan ze gemaakt worden. In het kostentoerekeningsstelsel dient gewaarborgd te worden dat kosten slechts eenmaal worden toegerekend.

### A.2.3 Principes voor kostentoerekening

15. Voor de toerekening van kosten aan diensten en markten kunnen verschillende principes gehanteerd worden:<sup>395</sup>

- de kosten kunnen toegerekend worden aan de diensten en markten die de kosten veroorzaken ('cost causation');
- de kosten kunnen toegerekend worden aan de gebruikers die de voordelen genieten die samenhangen met de gemaakte kosten; dit hoeven niet noodzakelijkerwijs dezelfde gebruikers te zijn die de diensten waarvoor de kosten gemaakt worden afnemen ('benefits received');
- de kosten kunnen op zodanige wijze toegerekend worden dat dit de totstandkoming van duurzame concurrentie bevordert ('effective competition'), en meer in het bijzonder van een gelijk speelveld ('level playing field');
- de kosten kunnen op zodanige wijze toegerekend worden dat daar een prikkel vanuit gaat om deze kosten te minimaliseren ('cost minimisation');
- de kosten kunnen op basis van reciprociteit (van bijvoorbeeld de onderliggende functionaliteit) worden toegerekend;
- de kosten kunnen op zodanige wijze toegerekend worden dat de praktische uitvoerbaarheid van de wijze van kostentoerekening nog in redelijke verhouding staat tot de met die toerekening te bereiken doelstellingen ('practicality').

16. Het college gaat in de toepassing van kostenoriëntatie in beginsel uit van het principe van causale toerekening van kosten. Een kenmerk van tarieven die op basis van causale toerekening in redelijke verhouding tot de onderliggende kosten staan, is dat ze voorkomen dat het kabelbedrijf hoge of te lage winsten (of zelfs verliezen) genereert waardoor kruissubsidies ontstaan die het level playing field verstoren. Ook bevorderen tarieven die gebaseerd zijn op causale toerekening van onderliggende kosten in het algemeen de concurrentie, doordat ze in beginsel de juiste prikkels geven ten aanzien van het gebruik van deze diensten en de beslissingen van concurrenten van het kabelbedrijf al dan niet in eigen infrastructuur te investeren.

17. Rekening houdend met de omstandigheden van een specifiek geval kan, ten aanzien van bepaalde (typen) kosten, causale toerekening tot suboptimale uitkomsten leiden. Om de geconstateerde concurrentieproblemen te voorkomen, kan het in een dergelijk geval dan beter zijn om af te wijken van kostencausaliteit. Dit is met name het geval bij wholesalespecifieke kosten.

---

<sup>395</sup> Zie onder meer de *Principles of Implementation and Best Practice (PIBs) regarding cost recovery principles as decided by the Independent Regulators Group*, 23 September 2003. Met deze PIBs is de IRG gekomen tot een meer geharmoniseerde toepassing van artikel 13 van de Toegangsrichtlijn inzake prijscontrole en kostentoerekening (welk artikel in Nederland is geïmplementeerd met artikel 6a.7 van de Tw). Het tweede lid van dit artikel stelt namelijk: "De nationale regelgevende instanties zien erop toe dat regelingen voor het terugverdienen van kosten en tarifieringsmethoden die worden opgelegd erop gericht zijn efficiëntie en duurzame concurrentie te bevorderen en de consument maximaal voordeel te bieden." In randnummer 20 bij de toelichting op dit artikel wordt aanvullend vermeld dat de methode van het terugverdienen van de kosten aangepast moet zijn aan de omstandigheden. Ook de *ERG Common Position: Guidelines for implementing the Commission Recommendation C (2005) 3480 on Accounting Separation & Cost Accounting systems under the regulatory framework for electronic communications*, ERG (05) 29 (p.9) noemt deze zes principes voor kostentoerekening.

18. Wholesalespecifieke kosten betreffen de kosten die het kabelbedrijf maakt in verband met een verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken tot door het college bepaalde vormen van toegang. Op basis van causale kostentoerekening zouden deze kosten via de wholesaletarieven volledig voor rekening van de om toegang verzoekende aanbieders komen. Dit betekent dat deze aanbieders met een extra kostenpost geconfronteerd zouden worden, waardoor het voor hen moeilijker zo niet onmogelijk zou worden om te concurreren met het kabelbedrijf, aangezien het kabelbedrijf deze kosten voor haar eigen dienstverlening niet hoeft te maken. Het kabelbedrijf hoeft hierdoor een kostenvoordeel ten opzichte van haar concurrenten en kan ze marges van concurrenten uithollen, waardoor er geen sprake is van een gelijkwaardig speelveld. Dit betekent dat kostencausaliteit tot een uitkomst leidt die op gespannen voet staat met de doelstelling van duurzame concurrentie, en dat overwogen moet worden dat de betreffende kosten op basis van een ander principe dan causaliteit worden toegerekend. Ook heeft het kabelbedrijf bij causale toerekening van dit type kosten geen prikkel om deze kosten te minimaliseren.

19. Voor dit type kosten verdient proportionele toerekening de voorkeur. Bij proportionele toerekening draagt het kabelbedrijf naar evenredigheid bij aan deze kosten. Op die manier wordt marge-uitholling voorkomen en worden alternatieve aanbieders dus niet op achterstand ten opzichte van het kabelbedrijf gezet, maar ontstaat juist een gelijkwaardig speelveld. Hierdoor zijn alternatieve aanbieders in staat zijn om op gelijke voet met het kabelbedrijf in de retailmarkt te concurreren, hetgeen ten goede komt aan de eindgebruikers. Ten slotte geeft proportionele toerekening ook een stimulans aan het kabelbedrijf om deze kosten te beheersen.

20. Ook kan er sprake zijn van kosten waarbij causale toerekening tot een complexe wijze van toerekening leidt die op zichzelf veel kosten kan veroorzaken, bijvoorbeeld omdat gegevens geregistreerd moeten worden die eerst niet geregistreerd werden. In dergelijke gevallen moet afgewogen worden of een eenvoudiger wijze van toerekenen aanvaardbaar is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de vertekening in de toegerekende kosten die hierdoor ontstaat verwaarloosbaar is.

21. Op grond van het bovenstaande geldt dat bij de invulling van kostenoriëntatie en de in dat kader toe te passen kostentoerekening causaliteit als leidend beginsel gehanteerd moet worden. In afwijking hiervan geldt dat andere principes van kostentoerekening gehanteerd moeten worden, met name in het geval dit de concurrentie of de belangen van eindgebruikers beter bevordert.

#### **A.2.4 Toepassing van causale kostentoerekening**

22. In het voorgaande is beschreven dat in de toepassing van kostenoriëntatie in beginsel uitgegaan moet worden van het principe van causale toerekening van kosten. Dit betekent dat diensten en markten alleen die kosten toegerekend krijgen die ten behoeve van die diensten en markten gemaakt worden. Kosten die gemaakt worden ten behoeve van een bepaalde dienst of markt, worden in beginsel niet aan een andere dienst of markt toegerekend.

23. Er zal niet bij alle kosten een duidelijk causale relatie met een dienst of markt geïdentificeerd kunnen worden. De kosten van het netwerk zijn bijvoorbeeld slechts indirect te relateren aan een bepaalde dienst of markt. Ook bij andere kosten, zoals de kosten die op concernniveau gemaakt worden en de kosten van besturing en beheersing van de business units kan het onmogelijk blijken

een causale relatie met de diensten en markten te identificeren.<sup>396</sup> In dit verband onderscheidt het college drie manieren van kostentoerekening, met een afnemende mate van causaliteit:

- directe toerekening: kosten worden direct aan diensten en markten toegerekend;
- toerekening op basis van verdeelsleutels: kosten worden met behulp van cost drivers of kostenverdeelsleutels aan diensten en markten toegerekend;
- overige toerekeningen: kosten worden via een opslag op reeds toegerekende kosten aan diensten en markten toegerekend.

24. Als het mogelijk is, dienen kosten via directe toerekening aan diensten of markten toegerekend te worden.

25. Als kosten niet op basis van directe toerekening aan diensten en markten toegerekend kunnen worden, dienen de kosten via een getrapte toerekening aan de diensten en markten toegerekend te worden. Bij een getrapte toerekening worden één of meer tussenliggende kostenpools benoemd. Kosten worden eerst aan deze kostenpools toegerekend en vervolgens op basis van cost drivers of kostenverdeelsleutels aan de diensten en markten. Een kostenpool kan een activiteit zijn, een productiemiddel of bijvoorbeeld een organisatieonderdeel. Kosten worden zoveel mogelijk direct aan deze kostenpools toegerekend. Als dat niet mogelijk is, worden kosten via verdeelsleutels aan deze kostenpools toegerekend. Als ook dat niet mogelijk is, worden kosten via een opslag aan deze kostenpools toegerekend. De kosten die aan een kostenpool zijn toegerekend, worden via een verdeelsleutel of cost driver aan de diensten en markten toegerekend. Deze verdeelsleutels worden zoveel mogelijk ontleend aan de bron van deze kosten.

26. Als kosten niet op basis van directe toerekening, en ook niet met behulp van cost drivers of kostenverdeelsleutels aan diensten en markten toegerekend kunnen worden, dan dienen deze kosten via een opslag op de reeds toegerekende kosten aan diensten en markten toegerekend te worden.

27. Een geschikte manier om kosten toe te rekenen waarbij de bovenstaande methodiek wordt toegepast is activity-based costing. Hierbij wordt getracht de kosten zo causaal mogelijk toe te rekenen. Activity-based costing ziet diensten als een serie van activiteiten, waarbij deze activiteiten kosten veroorzaken. De kosten van de activiteiten worden via cost drivers aan de diensten toegerekend.

### **A.3 Goedkeuring en toepassing kostentoerekeningssysteem**

#### **A.3.1 Goedkeuring**

28. In het kader van de verplichting tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven en in het kader van de verplichting tot het hanteren van retail-minus tarieven dient het kabelbedrijf een door het college bepaald en goedgekeurd kostentoerekeningssysteem toe te passen. Het kabelbedrijf dient hiertoe een kostentoerekeningssysteem te ontwikkelen. Wat betreft kostengeoriënteerde tarieven dient dit kostentoerekeningssysteem te voldoen aan de regels die in het omroepbesluit en in deze

---

<sup>396</sup> Deze kosten worden vaak aangeduid als gemeenschappelijke en gezamenlijke kosten.

Annex zijn beschreven. Het kabelbedrijf dient dit systeem jaarlijks ter goedkeuring voor te leggen aan het college.

29. In het kostentoerekeningsstelsel is in ieder geval het volgende gespecificeerd:

- de verschillende soorten en categorieën van kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen die aan de diensten en markten worden toegerekend. Hierbij moet duidelijk zijn om welke soorten kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen het gaat. Wat betreft de kosten moet duidelijk zijn waar in de organisatie en ten behoeve van welke activiteiten deze kosten ontstaan;
- de methodiek van kostentoerekening, inclusief de belangrijkste kostenpools en kostenverdeelsleutels. Uitgaande van de kosten zoals die ontstaan, dient duidelijk te zijn hoe deze kosten aan diensten en markten toegerekend worden. Hierbij dient duidelijk te zijn of sprake is van directe toerekening, toerekening op basis van cost drivers of kostenverdeelsleutels of van toerekening via een opslag. Als sprake is van toerekening via cost drivers of kostenverdeelsleutels dient duidelijk te zijn welke kostenpools en welke cost drivers of kostenverdeelsleutels gehanteerd worden. Als sprake is van toerekening via opslagen dient duidelijk te zijn hoe deze opslagen precies berekend worden;
- de bronnen van de gegevens. Hierbij gaat het enerzijds om de bronnen van de financiële gegevens en anderzijds om de bronnen van de niet-financiële gegevens. Hierbij dient duidelijk te zijn in hoeverre deze gegevens via geautomatiseerde processen tot stand komen, dan wel dat deze gegevens op inschattingen van medewerkers gebaseerd worden.

30. Met het oog op de goedkeuring onderzoekt en beoordeelt het college het door het kabelbedrijf ontwikkelde en voorgestelde kostentoerekeningsstelsel. Hierbij beoordeelt het college of de voorschriften uit het omroepbesluit en deze Annex op een juiste wijze in het kostentoerekeningsstelsel zijn verwerkt. Ook toetst het college of de kosten redelijk zijn. Ten behoeve van de beoordeling van het kostentoerekeningsstelsel door het college dient het kabelbedrijf de werking van het kostentoerekeningsstelsel te illustreren door het kostentoerekeningsstelsel toe te passen. Het college beoordeelt dan de werking van de kostentoerekening aan de hand van die specifieke toepassing (onder andere op basis van een aantal concrete gevallen, bijvoorbeeld ten aanzien van een aantal kostenposten en ten aanzien van de kosten van een aantal diensten).

### **A.3.2 Toepassing**

31. Het kabelbedrijf dient in het kader van de wholesaletariefregulering en de gescheiden boekhouding financiële rapportages op te stellen waarin ze het goedgekeurde kostentoerekeningsstelsel toe te passen. De inhoud van de rapportage wordt in paragraaf A.4 uitgewerkt.

32. De toepassing van het kostentoerekeningsstelsel dient in beginsel gelijk te zijn aan de toepassing in het vorige verslagjaar (zie ook randnummer 12). Het kabelbedrijf dient er zorg voor te dragen dat een overzicht beschikbaar is van eventuele wijzigingen. Deze lijst kan door de accountant gebruikt worden bij het accountantsonderzoek.

#### A.4 Financiële rapportages

33. Het kabelbedrijf dient in het kader van de wholesaletariefregulering en de gescheiden boekhouding financiële rapportages op te stellen. Deze in de Nederlandse taal op te stellen rapportages bestaan in ieder geval uit de volgende vier onderdelen:

- financiële overzichten;
- toelichting op de financiële overzichten;
- beschrijving van het kostentoerekeningsstelsel;
- rapportage van een accountant.

##### A.4.1 Algemeen

34. Afhankelijk van de juridische vorm waarin het kabelbedrijf gedreven wordt en of het kabelbedrijf een beursnotering heeft, zijn op het kabelbedrijf regels inzake de externe verslaggeving en regels inzake openbaarheid van financiële informatie van toepassing. Dit betreft overigens regels die buiten de invloedssfeer van het college liggen.

35. Op grond van regelgeving ten aanzien van beursnoteringen moeten kapitaalverschaffers in verschillende landen op hetzelfde moment over dezelfde informatie kunnen beschikken. Ook moet de informatie eenduidig zijn, relevant zijn en niet verwarrend zijn in combinatie met andere informatie, bijvoorbeeld omdat de waarderingsgrondslagen verschillen of omdat gedetailleerde cijfers uit de ene rapportage niet eenvoudig te interpreteren zijn ten opzichte van geaggregeerde cijfers uit een andere rapportage. Een ander uitgangspunt dat in de externe verslaggeving gehanteerd wordt, is dat deze moet aansluiten bij de wijze waarop de organisatie intern bestuurd wordt, terwijl de financiële rapportages die het kabelbedrijf in het kader van toezicht op dient te stellen gericht zijn op diensten en markten.

36. Het college is van oordeel dat de plicht die op het kabelbedrijf rust om de eigen financiële verslaggeving aan bovenstaande regels te laten voldoen, ook geldt voor de financiële rapportages die het kabelbedrijf in het kader van toezicht dient op te stellen. Dit betekent onder andere dat het aan het kabelbedrijf is om ervoor zorg te dragen dat de financiële rapportages zodanig geformuleerd zijn dat gebruikers deze goed kunnen begrijpen en kunnen interpreteren in relatie tot andere financiële publicaties van het kabelbedrijf. In dat verband is het belangrijk dat de financiële rapportage een goede en inzichtelijke beschrijving van het kostentoerekeningsstelsel bevat en een adequate toelichting op de gerapporteerde cijfers.

##### A.4.2 Financiële overzichten

37. In de financiële overzichten worden kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen van diensten en markten verantwoord, die berekend zijn onder toepassing van het kostentoerekeningsstelsel.

38. Het college kan aanvullende financiële overzichten vragen. Deze overzichten dienen om het college beter inzicht te geven in de toepassing van het kostentoerekeningsstelsel in een bepaalde financiële rapportage. Het college denkt hierbij bijvoorbeeld aan een overzicht van de kostenbedragen die als input bij de kostentoerekening gebruikt worden en een overzicht waaruit blijkt welk deel van ieder van deze kostenbedragen aan gereguleerde diensten toegerekend is. Op deze overzichten is

het accountantsonderzoek van toepassing. Deze aanvullende overzichten zijn alleen voor het college bedoeld en komen dus in beginsel niet in aanmerking voor openbaarmaking.

#### A.4.3 Toelichting

39. Het tweede onderdeel van een financiële rapportage is de toelichting op de financiële overzichten. In deze toelichting dient het kabelbedrijf in kwalitatieve termen inzicht te geven in de hoogte en ontwikkeling van de uitkomsten die in de financiële overzichten verantwoord worden en in de factoren die daarbij een rol spelen. Hierbij dient in ieder geval aandacht gegeven te worden aan de volgende aspecten:

- de hoogte en ontwikkeling in kostenniveaus, prijzen en volumes;
- wijzigingen in de technische specificatie van diensten en de wijze waarop deze diensten voortgebracht worden en de invloed daarvan op de kosten;
- de oorzaken van grote wijzigingen in de uitkomsten van de financiële rapportage (bijvoorbeeld als uitkomsten substantieel hoger of lager zijn dan in het vorige jaar);
- het effect van stelselwijzigingen die het kabelbedrijf in de jaarrekening heeft toegepast op de berekeningen en de uitkomsten van de financiële rapportage.

#### A.4.4 Beschrijving kostentoerekeningssysteem

40. De financiële rapportages bevatten ook een beschrijving van het kostentoerekeningssysteem. Deze beschrijving gaat in ieder geval in op de verschillende soorten kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen die aan diensten en markten worden toegerekend, de methodiek van kostentoerekening, en de bronnen van de gegevens die bij de kostentoerekening gebruikt worden (zie randnummer 29).

#### A.4.5 Accountantsrapportage

41. Om inzicht te krijgen in de betrouwbaarheid van financiële rapportages dient bij iedere rapportage in beginsel een accountantsrapportage toegevoegd te worden. In het onderstaande beschrijft het college de regels voor het accountantsonderzoek bij de financiële rapportages. Het gaat daarbij om de volgende onderwerpen:

- type accountantsonderzoek en -rapportage
- accountant
- review

##### A.4.5.1 Type onderzoek

42. Er zijn verschillende typen accountantsonderzoeken. Afhankelijk van het doel dat de financiële rapportage dient en het karakter van deze rapportage, bepaalt het college het soort accountantsonderzoek dat ten aanzien van iedere rapportage uitgevoerd dient te worden:

- bij financiële rapportages die betrekking hebben op een afgesloten verslagjaar dient een accountantscontrole uitgevoerd te worden. Deze accountantscontrole resulteert in een accountantsverklaring, die bij deze rapportage gevoegd dient te worden;
- bij financiële rapportages die betrekking hebben op een toekomstige periode is een accountantscontrole niet mogelijk. In dat geval dient een rapport van bevindingen opgeleverd

te worden over specifiek overeengekomen werkzaamheden. De accountant onderzoekt daarbij in ieder geval of de door het college gestelde regels rond kostentoe rekening en financiële rapportage en het door het college goedgekeurde kostentoe rekeningssysteem door het kabelbedrijf zijn toegepast.

#### A.4.5.2 De accountant

43. Het college is van oordeel dat indien het kabelbedrijf haar huisaccountant opdracht geeft tot het uitvoeren van de accountantsonderzoeken bij de financiële rapportages, het kabelbedrijf er zorg voor dient te dragen dat de regels ten aanzien van accountantsonderzoek die in deze Annex beschreven zijn in de opdrachtformulering aan de accountant opgenomen worden. Indien het college in een bepaald geval wenst dat een andere accountant dan de huisaccountant het onderzoek uitvoert, of indien het college in een bepaald geval zelf als opdrachtgever wenst op te treden, zal het college het kabelbedrijf hiervan nadrukkelijk op de hoogte stellen.

44. Met het oog op een goede afstemming van het accountantsonderzoek op het doel dat met de financiële rapportages beoogd wordt en op de behoeften van het college, dient het controleplan en de controleverslag ten aanzien van iedere accountantsonderzoek aan het college ter beschikking te worden gesteld.

#### A.4.5.3 Review

45. Het college kan een review laten uitvoeren op het accountantsonderzoek dat de huisaccountant van UPC ten aanzien van de financiële rapportages uitvoert. Bij een review onderzoekt een vakgenoot (een andere accountant) of het accountantsonderzoek deugdelijk is uitgevoerd. Een review is een goede manier voor het college om zicht te krijgen op de kwaliteit van het accountantsonderzoek.

46. Het college kan dit instrument op de volgende wijze inzetten:

- periodieke review. Eens in de drie tot vijf jaar geeft het college opdracht tot een algemene review. Het doel van een dergelijke review is om zicht op de deugdelijkheid van het accountantsonderzoek te krijgen. Hierbij gaat het om een review met een algemeen karakter die niet tot veel toezichtbelasting leidt;
- diepgaande review. Het college zal een diepgaande review alleen laten uitvoeren als er aanleiding is te vermoeden dat het accountantsonderzoek niet goed is uitgevoerd. Als bijvoorbeeld uit de periodieke review blijkt dat er twijfels zijn of een bepaalde aanpak in het accountantsonderzoek wel de juiste is, kan dit via een diepgaande review nader bekeken worden. Ook kan een diepgaande review uitgevoerd worden als het college, bijvoorbeeld op grond van signalen uit dossiers die het college behandelt, twijfels heeft over een bij een rapportage uitgevoerd accountantsonderzoek.

#### A.4.5.4 Openbaarheid van de financiële rapportages

47. Op grond van artikel 18.7, vijfde lid, van de Tw en artikel 6a.10, tweede lid, van de Tw zoals dat dient te worden uitgelegd in het licht van artikel 11, tweede lid, van de Toegangsrichtlijn, is het college bevoegd om de financiële rapportages van het kabelbedrijf openbaar te maken. Artikel 11, tweede lid van de Toegangsrichtlijn bepaalt immers dat nationale regelgevende instanties dergelijke informatie kunnen publiceren wanneer zij bijdraagt tot een open en concurrentiegerichte markt. Bij openbaarmaking van de financiële rapportages houdt het college rekening met de



bedrijfsvertrouwelijkheid en de regelgeving ten aanzien van beursnoteringen. Dit betekent in ieder geval dat in voorkomend geval het kabelbedrijf de gelegenheid zal worden gegeven om gemotiveerd aan te geven welke informatie in de financiële rapportages als bedrijfsvertrouwelijk moet worden beschouwd, waar het college gemotiveerd van af kan wijken.



## Annex 2 Productaanbod en dekking omroeptransmissieplatforms

### Inleiding

1. 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 televisietoestellen), 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.

### Retail productaanbod aanbieder rtv-signalen

2. Tabel 27 geeft een overzicht van het aangeboden standaardpakket, uitgebreide combinatiepakketten en plus/themapakketten en de opgenomen programmakanalen per aanbieder (januari 2009), 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
<b>Ziggo</b>	Analoog standaardpakket, 30 TV zenders.	€ 16,25	€ 16,25	€ 16,25
	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:	€ 16,25	€ 16,25	€ 16,25
	- Kids, 9 extra zenders			
	- Kennis en nieuws, 17 zenders			
	- Film en entertainment, 8 zenders			
	- Sport, 6 zenders			
- Muziek, 10 zenders				
Een themapakket naar keuze kost € 3,95.	€ 20,20	€ 24,15	€ 28,10	
Twee themapakketten naar keuze kost € 6,95.	€ 23,20	€ 30,15	€ 37,10	
Alle 5 themapakketten kost € 9,95, inclusief nog eens 14 extra zenders (Totaal Digitaal).	€ 26,20	€ 36,15	€ 46,10	
EredivisieLiveVoetbal voor €14,95 extra per maand.				
Themapakketten Hindi, Gay, Film 1, Sport 1, Chinees, Turks, Turks+.				
HDTV pakket, verplicht installatiepakket met decoder voor € 328,95, 3 TV zenders, € 3,95 extra per maand voor 3 extra HD zenders				
Programma gemist kost €4,95, TV-theek voor €9,95				
<b>UPC</b>	Analoog standaardpakket. 30 TV zenders.	€ 16,70	€ 16,70	€ 16,70
	Digitaal (mediabox in bruikleen)			
	- Starter € 4 per maand. 50 TV zenders. Uitzending gemist. VOD	€ 20,70	€ 24,70	
	- Royaal € 9,50 per maand. 90 TV zenders, uitgebreide uitzending gemist. VOD.	€ 26,20	€ 35,70	
	- Starter met DVR € 9,50 per maand. Als starter met DVR.	€ 26,20	€ 35,70	
	- Royaal met DVR € 13,50 per maand. Als Royaal met DVR.	€ 30,20	€ 43,70	
	- Starter HD € 13 per maand. Als Starter met 3 HD zenders.	€ 29,70	€ 42,70	
	- Royaal HD € 18,50 per maand. Als Royaal met 3 HD zenders.	€ 35,20	€ 53,70	
	- Starter HD met DVR € 18,50 per maand. Als Starter HD, met DVR.	€ 35,20	€ 53,70	
	- Royaal HD met DVR € 22,50 per maand. Als Royaal HD, met DVR.	€ 39,20	€ 61,70	
	- Familie € 34,99 per maand. DVR, 90 zenders, Sport1 en Film1, EredivisieLiveVoetbal, Baby TV, VOD, uitgebreide uitzending gemist.	€ 51,69	€ 86,68	
- Totaal € 49,50 per maand. Als Familie maar dan met porno.	€ 66,20	€ 115,70		
Losse digitale themapakketten (bovenop minimaal digitaal standaard) zijn Aziatisch, Turks, Arabisch, Chinees, Porno, Gay, etc.				
<b>Delta</b>	Standaardpakket analoog. 35 TV en 40 radiozenders.	€ 15,95	€ 15,95	€ 15,95
	Digitaal zonder meerkosten, 52 TV zenders. Startpakket € 14,95 per smartcard + € 100,- decoder of zelf decoder aanschaffen. Actie: decoder gratis bij triple play bundel.	€ 15,95	€ 15,95	€ 15,95

Aanbieder	Kenmerken van het aanbod	1 TV	2 TV's	3 TV's
	Pluspakket digitaal: 28 extra TV zenders voor € 7,95 per maand Extra pakketten Indonesisch of Turks voor € 9,95 per maand Film1 € 14,95, Sport 1 € 12,95, samen € 21,95. EredivisieLiveVoetbal €14,95).	€ 23,90	€ 31,85	€ 38,80
<b>CAIW</b>	(Deel van het) standaardpakket analoog, 24 TV-zenders. Standaardpakket digitaal (decoder € 59 per TV, smartcard eenmalig € 19,95), 60 TV-zenders en 70 radiozenders. <sup>397</sup>	€ 15,45 € 15,45	€ 15,45 € 15,45	€ 15,45 € 15,45
	- Taste: Regionale zenders en lifestyle zenders, € 2,45 per maand.	€ 17,90	€ 20,35	€ 22,80
	- Enjoy: Buitenlandse kanalen, € 5,45 per maand.	€ 20,90	€ 26,35	€ 31,80
	- Delight documentaires, films en amusementsprogramma's, lifestyle en wetenschap. € 7,45 per maand.	€ 22,90	€ 30,35	€ 37,80
- Complete, alle bovenstaande € 14,35 per maand. Daarnaast nog Select pakketten, HD pakket, € 9,95 per maand (eigen HD decoder nodig), Film1/Sport1, EredivisieLive, en anderen.	€ 29,80	€ 44,15	€ 58,50	
<b>KPN Digtienne</b>	23 TV zenders en 19 radiozenders (tot 3 smartcards). 1 <sup>o</sup> decoder gratis. 2 <sup>o</sup> en 3 <sup>o</sup> decoder te huur voor € 3,50 per maand. Entreekosten € 20. (Bij aanschaf eigen 2 <sup>o</sup> en 3 <sup>o</sup> dvb-t decoders, geen € 3,50 huur per maand).	€ 7,50 € 7,50	€ 11,- € 7,50	€ 14,50 € 7,50
	Uit te breiden met EredivisieLiveVoetbal voor € 10,- extra). Op andere momenten zitten hier de extra kanalen AT5, Nostalgienet en Planet Voetbal.	€ 17,50	€ 21,-	€ 24,50
<b>KPN Interactieve TV</b>	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.	€ 9,95		
	Combinatie van Interactieve TV en Digtienne voor overige TV's, waarbij Digtienne decoders gehuurd worden à € 3,50 per maand.	€ 9,95	€ 13,45	€ 16,95
	Planet Plus: € 7,50 per maand, 41 TV zenders.	€ 17,45		
	Planet Plus in combinatie met Digtienne decoders voor 2 <sup>o</sup> en 3 <sup>o</sup> TV. Losse pakketten EredivisieLiveVoetbal: € 9,95 per maand, Gay pakket € 9,95 per maand.	€ 17,45	€ 20,95	€ 24,45
<b>Tele2 TV</b>	Alleen in combinatie met internet of internet+bellen. Tele2 TV: 41 TV zenders, 36 radio zenders. Incl. VOD, Uitzending gemist. € 34,95 incl. 20Mb/s internet.	€ 12,50	€ 12,50	
	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.	€ 27,45		
<b>Tele2 via Digtienne</b>	Wederverkoop van KPN Digtienne. 21 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.	€ 7,95 € 19,90	€ 15,90 € 29,85	€ 23,85 € 39,80
<b>CanalDigitaal</b>	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). 101 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, minimumpakket met NL publiek en commerciële zenders. Wordt één keer per jaar gefactureerd (€ 59,95). 8 extra zenders, incl. vrij toegankelijke.	€ 4,99	€ 9,98	€ 11,50 <sup>398</sup>
	Basispakket: € 9,50 per maand, 16 extra zenders incl. Settopbox.	€ 9,50		
	Familiepakket: € 13,50 per maand, 15 extra zenders incl. Basis.	€ 13,50		
	Entertainmentpakket: € 23,95 per maand, 9 extra zenders incl. Familie.	€ 23,95		
Combipakket: € 32,50 per maand, Film1, Sport1, Basispakket en 2	€ 32,50			

<sup>397</sup> Op website onduidelijk of volle tarieven voor 2<sup>o</sup> en 3<sup>o</sup> smartcards gelden.

<sup>398</sup> 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<sup>o</sup> en 3<sup>o</sup> smartcards.

Aanbieder	Kenmerken van het aanbod	1 TV	2 TV's	3 TV's
	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 € 11,95 per maand Recreatiepakket: € 9,99 per maand (6 maanden per jaar)	€ 42,50		
<b>OnsNetEindhoven</b> (Hertzinger is de wholesale rtv-pakketaanbieder)	Standaardabonnement analog TV, 54 TV en 37 radio zenders. <sup>399</sup> 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 <sup>400</sup>

 Tabel 27: Retail productaanbod rtv-pakketten per aanbieder.<sup>401</sup>

### Doorgegeven programmakanalen in het standaardpakket

3. 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 analog (Amsterdam)	UPC digitaal Starter	Ziggo analog (Utrecht)	Ziggo Z1 digitaal	Delta analog	Delta digitaal standaard	CAIW analog	CAIW digitaal standaard	KPN Digitenne	Tele2 Digitenne	KPN Interactieve TV	Tele2 Vision	CanalDigitaal SetTopBox pakket	OnsnetEindhoven analog
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
CNN	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

<sup>399</sup> 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.

<sup>400</sup> Op website onduidelijk of voor 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> smartcards volle tarief geldt.

<sup>401</sup> Bron: websites van de verschillende aanbieders per januari 2009.

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 Digtienne	Tele2 Digtienne	KPN Interactieve TV	Tele2 Vision	CanalDigitaal SetTopBox pakket	OnsnetEindhoven analoog
Eurosport 1	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x
BBC 1	x	x	x	x	x	x		x						x
BBC 2	x	x	x	x	x	x		x						x
BBC World		x	x	x	x	x		x			x	x	x	x
BBC Prime									x	x	x	x		
Euronews	x	x	x	x		x		x		x	x	x	x	x
Duitsland 1 (ARD)	x		x	x	x	x		x			x	x	x	x
Duitsland 2 (ZDF)	x		x	x	x	x					x	x	x	x
TV5MONDE	x		x	x	x	x		x			x		x	x
France2				x	x	x							x	x
RAI UNO		x	x	x		x		x			x		x	x
Arte	x	x	x			x					x		x	x
WDR				x	x	x					x			x
Regionaal publieke omroep	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Alle regionale omroepen		x		x							x	x	x	
Etalage / Info / Servicekanalen	x	x	x	x	x	x	x				x		x	x
Lokaal publieke omroep	x		x		x		x	x						x
TVE International		x		x		x		x			x			
TRT International				x		x		x				x		
Cartoon Network/Turner Classic Movies		x				x		x			x	x		
Goed TV		x		x		x		x						
NOS Journaal 24		x				x	x				x			
Politiek 24		x		x		x								
NDR Fernsehen											x		x	x
RTL Television Deutschland				x							x		x	x
ERT Sat			x			x								
Euro D														x
Pro 7													x	x
SWR Fernsehen				x										
Phoenix CNE						x								
Eurostar														x
TV Polonia								x					x	
Al Jazeera (arabisch)				x									x	
Bloomberg					x	x							x	
Zone Reality		x			x	x					x			
Holland Doc						x								
3voor12 ON STAGE						x								
3voor12 CENTRAL						x								
101 TV						x								
SUUS								x	x					
SLAM! TV								x	x					
Family 7								x						
/ Geloven						x								
Dier en natuur						x								
Omega TV						x								
Sterren.nl						x								
Opvoeden doe je zo!						x								
HilversumBest						x								
FAN TV								x						
Xite		x												
Sky News		x											x	x
Eurosport 2														x
History Channel		x		x										
13th STREET		x												
Extreme Sports Channel		x												
Travel Channel													x	x
Fashion TV														x
Motors TV														x
Discovery Civilisation														x
Discovery Science														x
Discovery Travel & Living														x
TW 1														x
The Poker Channel		x												
RTBF La Une								x						
RTBF Sat				x		x								
ATV Avrupa														x
Saman yolu TV Avrupa														x

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 Digtienne	Tele2 Digtienne	KPN Interactieve TV	Tele2 Vision	CanalDigitaal SetTopBox pakket	OnsnetEindhoven analoog
Haber TURK														x
FOX TURK														x
RTM1								x						
N-TV International													x	x
Salto 1	x													
Salto 2	x													
Zone Club						x								
Humor TV						x					x			
Weerkanaal								x						
Nederland-e						x		x						
Cultura						x		x						
Mezzo					x			x						
TV Oranje								x						
Het Gesprek		x	x					x						
Tweede Kamer TV								x						
ETV (educatief)								x						
BVN													x	
AT 5	x	x		x								x		
RNN7					x									
Playboy TV		x				x					x			
Private Spice									x	x				
Hustler TV												x		
XXL													x	x

 Tabel 28: Doorgegeven programmakanalen in analoge en digitale rtv-pakketten.<sup>402</sup>

### Digitaal aanbod extra functionaliteiten per rtv-aanbieder

4. 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.

<sup>402</sup> 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.

Nederlandse themakanalen aanbod						
	Ziggo	UPC	KPN Digtenne	KPN Interactief	CanalDigitaal	Tele2
Themakanalen NPO	√	√		√	√	
Regionale omroepen	√	√ (deels)	√ (deels)	√	√	√
Film1/Sport1 (abonnement)	√	√			√	√
Tele2 Voetbal (abonnement)	√	√	√	√	√	√
Functionaliteit en aanbod						
	Ziggo	UPC	KPN Digtenne	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 boxes						
	alleen zappen	VOD/Programma op verzoek	interactief	PVR	HD	
Ziggo	88,4%			5,9%	5,7%	
KPN Digtenne	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.						

**Figuur 18: Aanbod van themakanalen en extra functionaliteiten. Bron: Expertgroep digitale televisie, Monitor Digitale TV, Q1 2008, 28 mei 2008.**

### Geografische dekkingsgebieden van de aanbieders van rtv-signalen

5. De (geografische) dekking van de verschillende omroeptransmissieplatforms in Nederland verschilt. Hieronder wordt voor de kabelnetwerken, satelliet, digitale ether (DVB-T), DSL-netwerken en glasvezel aangegeven wat de huidige dekkingsgebieden zijn.

#### Dekking van de kabelnetwerken

6. 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 230.000 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

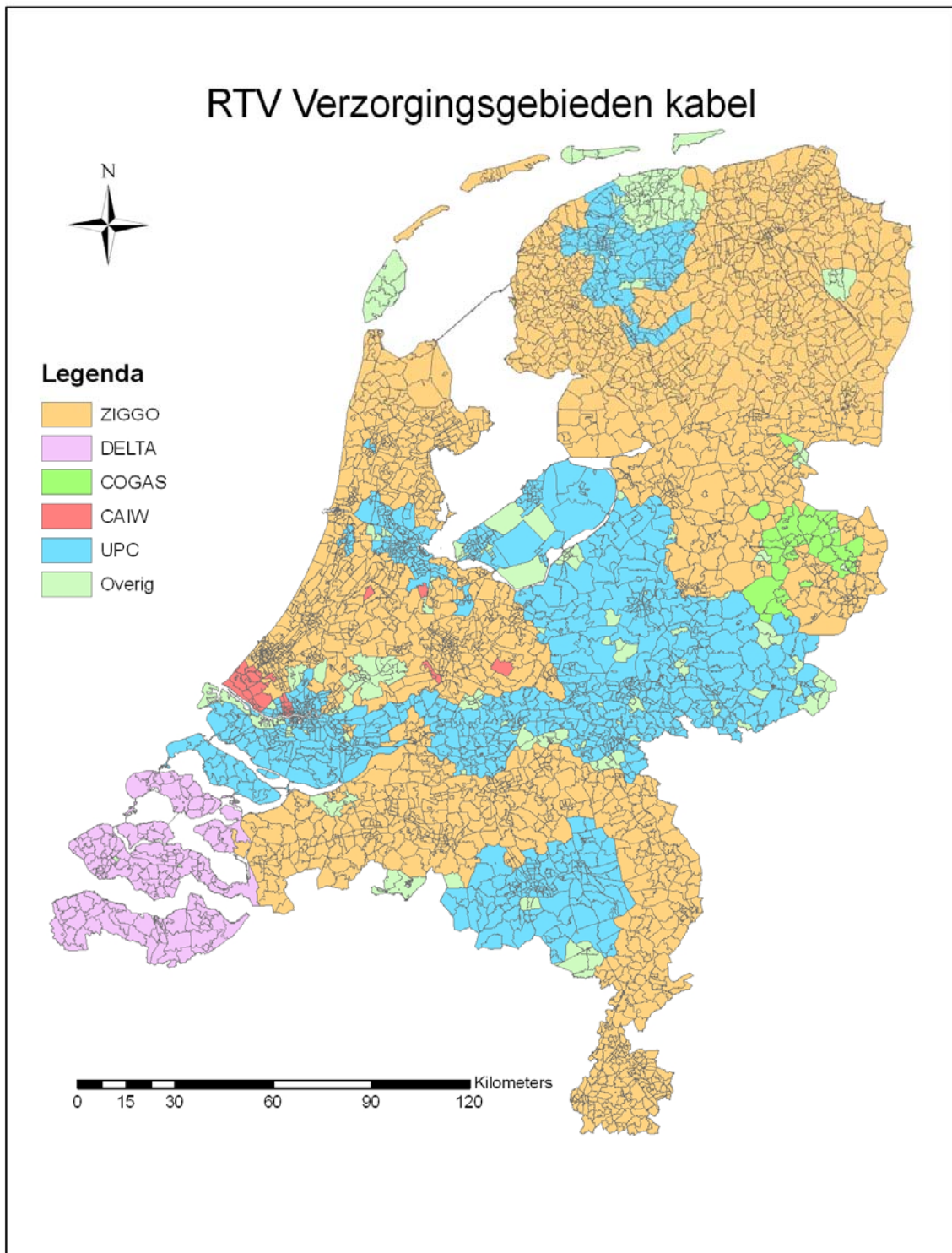


nog steeds huishoudens in buitengebieden zijn, waar geen kabelaansluiting is. Om die reden gaat het college uit van een zeer hoge kabeldekking, maar minder dan 100%.<sup>403</sup>

7. 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 19.

---

<sup>403</sup> Bron: SMM, vragenlijst aan kleine kabelbedrijven, [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).



**Figuur 19: Overzicht kabelverzorgingsgebieden grootste 5 kabelmaatschappijen.<sup>404</sup>**

<sup>404</sup> Bron: postcodeoverzichten van de desbetreffende kabelbedrijven.

**Dekking van satelliet**

8. 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 2002 bij 30-40% van de huishoudens ontvangst van satellietsignalen niet mogelijk door obstakels in de bebouwde omgeving.<sup>405</sup>

9. Bewoners mogen zelf een schotelantenne van beperkte grootte plaatsen om satellietsignalen 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.<sup>406</sup> 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 één gemeenschappelijke schotelantenne op een flatgebouw geplaatst, maar in andere gevallen worden bewoners (financieel) gestimuleerd zich bij de kabel aan te melden.<sup>407</sup>

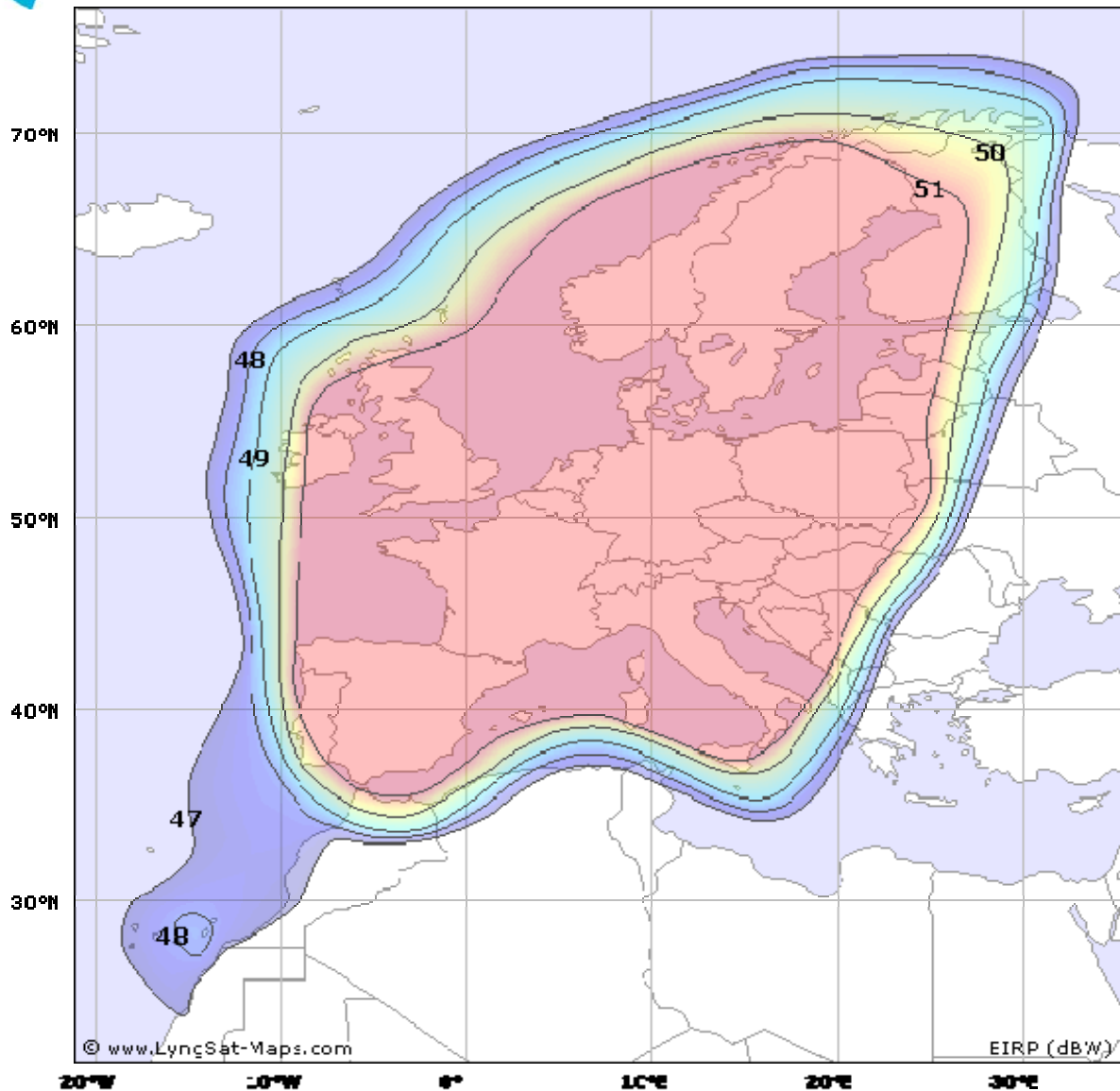
10. De dekking van de rtv-signalen van CanalDigitaal is aanzienlijk groter dan Nederland. De rtv-signalen uitgezonden via de meest gebruikte satellieten zijn in heel West Europa te ontvangen (zie Figuur 20). CanalDigitaal verkoopt vanwege auteursrechten geen abonnementen buiten Nederland.

---

<sup>405</sup> Besluit Liberty-Casema NMa, randnummer 85.

<sup>406</sup> Voorlichtingsfolder Ministerie van VROM, [http://www.vrom.nl/docs/wonen/folder\\_\(schotel\)antennes.doc](http://www.vrom.nl/docs/wonen/folder_(schotel)antennes.doc).

<sup>407</sup> Stadsdeel Bos en Lommer, *Maatregelen tegen schotelantennes*, 14 april 2008. [http://www.bosenlommer.amsterdam.nl/actueel/bos\\_en\\_lommer\\_in\\_de/5\\_januari-](http://www.bosenlommer.amsterdam.nl/actueel/bos_en_lommer_in_de/5_januari-)



Figuur 20: Voorbeeld van dekking gebied SES-Astra satelliet 1H 19.2 Oost.<sup>408</sup>

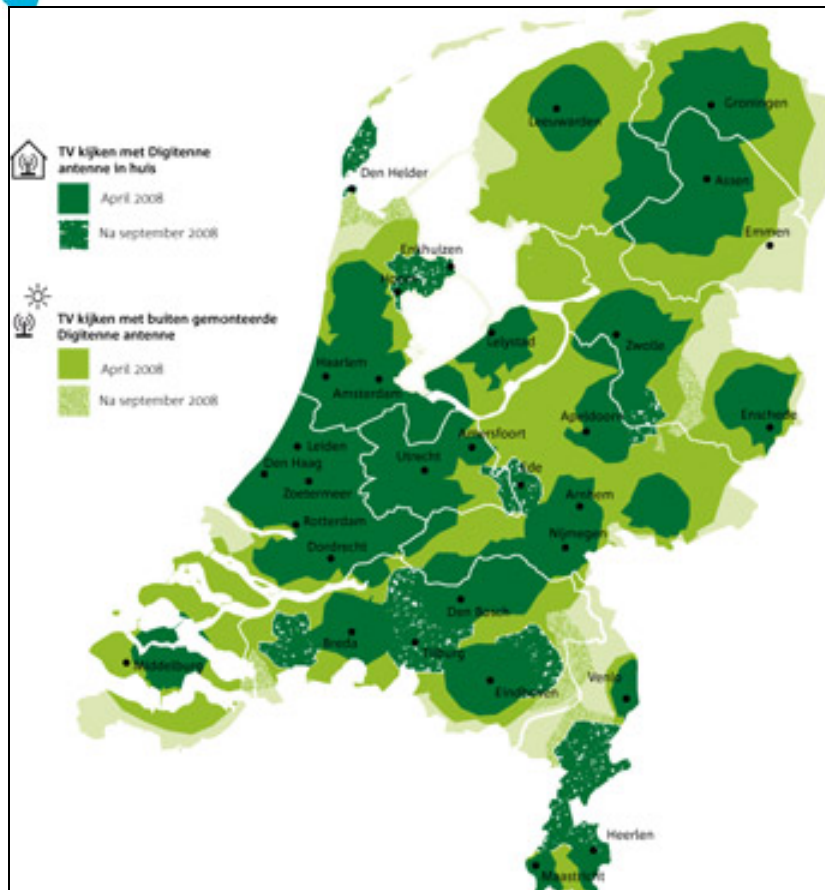
### Dekking van DVB-T

11. 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 21).<sup>409</sup>

12. De dekking van Digitenne buiten Nederland is, vergeleken met satelliet, aanzienlijk minder zijn door de beperkte ontvangstgebieden van elke zendmast en beperkt zich tot smalle grensstreken.

<sup>408</sup> De dekking varieert afhankelijk van de grootte van de schotelantenne en de soort en polarisatie van de ontvanger. Bron: <http://www.lynxsat-maps.com/maps/astra1h.html>.

<sup>409</sup> KPN, Annual report and Form 20-F 2007, blz. 25 [www.kpn.com](http://www.kpn.com).



**Figuur 21: Dekking Digitenne met binnenantenne en (zelf te plaatsen) buitenantenne. Bron: KPN.<sup>410</sup>**

### **Dekking van IPTV via DSL-netwerken**

13. IPTV wordt via ADSL2+ op dit moment door zowel Tele2 als KPN met huidige technologie geleverd tot op een afstand van circa 2,5 kilometer van een wijkcentrale (MDF-locatie) in het telefonienetwerk van KPN.<sup>411</sup> KPN biedt nagenoeg landelijk ADSL2+ aan vanuit alle MDF-locaties en kan daarmee naar eigen zeggen circa 60% dekking van huishoudens realiseren voor IPTV via DSL-netwerken (dit is het aantal huishoudens op minder dan 2,5 kilometer afstand van een MDF-locatie).

14. 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 IPTV via DSL-netwerken bieden aan circa 45-55% van de huishoudens (een schatting van het aantal huishoudens binnen 2,5 kilometer van de MDF-locaties waar Tele2 een co-locatie heeft).

<sup>410</sup> [www.kpn.com](http://www.kpn.com).

<sup>411</sup> 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 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+).

15. Voor IPTV via DSL-netwerken is geen praktisch overzicht van dekking beschikbaar, omdat precieze afstanden tot MDF-locaties lokaal variëren op huisniveau. Wel geeft onderstaande figuur de MDF-locaties en –gebieden weer vanuit waar Tele2 IPTV via DSL-netwerken kan leveren.

[FIGUUR 22 IS VERTROUWELIJK]

]

**Figuur 22: Geografische dekking Tele2 op basis van co-locatie op MDF-locaties van KPN.**

16. Hoewel de afgelopen jaren door alle partijen is aangenomen dat in verband met KPN's netwerkmigratie All-IP (zie paragraaf 5.5.5.6) een groot deel van de MDF-locaties binnen afzienbare tijd zou komen te vervallen en daarmee de mogelijkheden en dekking van alternatieve DSL-netwerken zouden verminderen, heeft KPN's All-IP inmiddels een aanzienlijke vertraging opgelopen ten opzichte van eerder aangekondigde plannen. Hierdoor vermindert de dekking van bijvoorbeeld Tele2 op de MDF-locaties in de komende reguleringsperiode naar verwachting nauwelijks. KPN zal in het kader van All-IP naar een 21 deelgebieden en 750.000 huishoudens Fibre-to-the-Curb en VDSL2 uitrollen (zie Figuur 23).<sup>412</sup>

#### **Dekking van glasvezelnetwerken**

17. Uit onderzoek van Telecompaper van 2008 blijkt dat circa 175.000 huishoudens in Nederland direct zijn aangesloten op glasvezel voor telecommunicatiedoeleinden.<sup>413</sup> Hiervan waren begin 2008 circa 70.000 aansluitingen geactiveerd. In diverse gemeenten bestaan projecten of plannen voor de aanleg van glasvezel.<sup>414</sup>

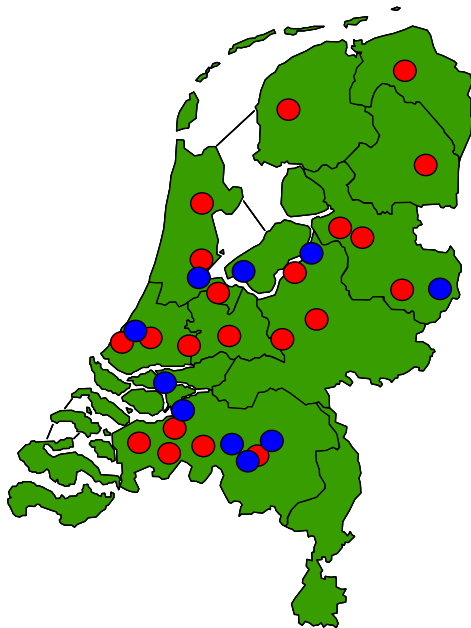
18. De gemeenschappelijke onderneming van Reggefiber en KPN is voornemens om in 2009 glasvezelaansluitingen te gaan realiseren in een aantal deelgebieden van gemeenten. Het gaat om de volgende gebieden: Almere, Amsterdam, Dordrecht, Elburg, Enschede, Haaksbergen, Lansingerland, Schijndel, Den Haag, Son en Breugel, Uden, Veghel (zie Figuur 23) en een totaal aantal huishoudens van [VERTROUWELIJK]. KPN zal vanaf januari 2009 in vijf deelgebieden (Almere, Haaksbergen, Son

<sup>412</sup> Apeldoorn, Bergen op Zoom, Breda, Diemen, Emmen, Etten-Leur, Gouda, Groningen, Harderwijk, Hengelo, Hoorn, Kampen, Oosterhout, Purmerend, Roosendaal, Den Haag, Sneek, Veenendaal, Woerden, Zoeterwoude, Zwolle.

<sup>413</sup> Dit omvat zowel Fibre-to-the-Home als Fibre-to-the-Building (FttB), zie Telecompaper, Fibre-to-the-Home (FtH) in the Netherlands, mei 2008.

<sup>414</sup> Zie figuur in [http://www.trouw.nl/nieuws/economie/article1905291.ece/Glasvezelnet\\_werft\\_\\_snel\\_klanten\\_.html](http://www.trouw.nl/nieuws/economie/article1905291.ece/Glasvezelnet_werft__snel_klanten_.html).

en Breugel, Uden en Veghel) zelf retail dienstverlening aanbieden.<sup>415</sup> Het gaat hierbij om [VERTROUWELIJK] huishoudens.



- FttH: 12 deelgebieden in:
  - Almere, Amsterdam, Dordrecht, Elburg, Enschede, Haaksbergen, Lansingerland, Schijndel, Den Haag, Son en Breugel, Uden, Veghel
- FttC: 21 deelgebieden:
  - Apeldoorn, Bergen op Zoom, Breda, Diemen, Emmen, Etten-Leur, Gouda, Groningen, Harderwijk, Hengelo, Hoorn, Kampen, Oosterhout, Purmerend, Roosendaal, Den Haag, Sneek, Veenendaal, Woerden, Zoeterwoude, Zwolle
  - Eind 2009: 750.000 Homes Passed met 2250 kasten

Figuur 23: Geografisch overzicht FttH Reggefiber/KPN en FttC/VDSL2 KPN.<sup>416</sup>

<sup>415</sup> Presentatie van KPN, KPN wholesale klantendag 27 november 2008, te vinden op [http://www.kpn-wholesale.com/nl/1935-ALL\\_IP\\_events.html](http://www.kpn-wholesale.com/nl/1935-ALL_IP_events.html).

<sup>416</sup> Presentatie van KPN, KPN wholesale klantendag 27 november 2008, te vinden op [http://www.kpn-wholesale.com/nl/1935-ALL\\_IP\\_events.html](http://www.kpn-wholesale.com/nl/1935-ALL_IP_events.html).





## Annex 3 Reactie van de NMa

Nederlandse Mededingingsautoriteit

**NMa**

Aan

Het college van OPTA  
T.a.v. de heer mr. C. A. Fonteijn  
Postbus 90240  
2509 LK DEN HAAG

per post per fax

Datum

Uw kenmerk

Ons kenmerk

Bijlage(n)

**08 JAN 2008**

6356/5.B778

Onderwerp

Zaak 6356 - Advies marktanalysebesluit Omroep

Geachte heer Fonteijn, *Beste Chris,*

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. 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. De NMa heeft op 1 augustus 2008 aangegeven de conclusies van OPTA ten aanzien van de marktafbakening en de dominantiebepaling op de markten voor omroep te delen.

Naar aanleiding van de nationale consultatie op het ontwerpbesluit omroep heeft OPTA de afbakening van de relevante wholesalemarkt aangepast. Op 5 januari 2008 heeft OPTA de NMa derhalve opnieuw geconsulteerd. OPTA bakent naar aanleiding van de nationale consultatie 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 de doorgifte van rtv-signalen via en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform van de kabelexploitant in het verzorgingsgebied van de kabelexploitant.

Postbus 16326

2500 BH Den Haag

Wijnhaven 24

2511 GA Den Haag

Muzenstraat 81

2511 WB Den Haag

T: [070] 330 33 30

F: [070] 330 33 70

E-mail: [info@nmanet.nl](mailto:info@nmanet.nl)

Website: [www.nmanet.nl](http://www.nmanet.nl)

## NMa

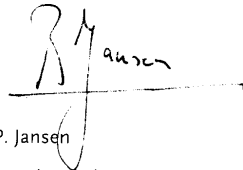
### Advies

De NMa deelt de conclusies van OPTA, naar aanleiding van de nationale consultatie ten aanzien van de afbakening en de dominantiebepaling op de markten voor omroep, met inachtneming van het onderstaande.

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,



R.J.P. Jansen

Lid van de Raad van Bestuur

## Annex 4 Nota van bevindingen Marktanalyse Omroep

<b>1</b>	<b>INLEIDING</b> .....	<b>323</b>
<b>2</b>	<b>AFBAKENING VAN DE RELEVANTE RETAILMARKT (H6)</b> .....	<b>326</b>
2.1	ONDERSCHIED VRIJ TOEGANKELIJKE TELEVISIE EN BETAALTELEVISIE .....	326
2.2	ONDERSCHIED NAAR PRODUCTEIGENSCHAPPEN .....	327
2.3	ONDERSCHIED NAAR OMROEPTRANSMISSIEPLATFORM .....	328
2.4	BUNDELMARKT .....	332
2.5	GEOGRAFISCHE AFBAKENING .....	333
2.6	WIJZIGINGEN VAN HET COLLEGE NAAR AANLEIDING VAN BEDENKINGEN MET BETREKKING TOT DE RETAIL AFBAKENING .....	334
<b>3</b>	<b>DOMINANTIEANALYSE RETAIL OMROEPMARKT (H7)</b> .....	<b>335</b>
3.1	ALGEMEEN .....	335
3.2	CONTENTMARKT .....	335
3.3	THEORY OF HARM .....	335
3.4	MARKTAANDEEL .....	336
3.5	HET BELANG VAN ANALOGE RTV-SIGNALEN .....	338
3.6	DUPLICEERBAARHEID INFRASTRUCTUUR .....	340
3.7	OVERSTAPDREMPELS .....	343
3.8	SCHAAL- EN BREEDE VOORDELEN .....	345
3.9	PRODUCT-/DIENSTENDIVERSIFICATIE .....	345
3.10	VERKOOP- EN DISTRIBUTIENETWERK .....	345
3.11	POTENTIËLE CONCURRENTIE .....	346
3.12	PRIJSGEDRAG .....	347
3.13	WIJZIGINGEN VAN HET COLLEGE NAAR AANLEIDING VAN BEDENKINGEN MET BETREKKING TOT DE DOMINANTIEANALYSE RETAIL .....	351
<b>4</b>	<b>AFBAKENING VAN DE RELEVANTE WHOLESAMARKT (H8)</b> .....	<b>352</b>
4.1	BASIS VOOR MARKTDEFINITIE .....	352
4.2	PRODUCTMARKT .....	354
4.3	GEOGRAFISCHE AFBAKENING .....	357
4.4	WIJZIGINGEN VAN HET COLLEGE NAAR AANLEIDING VAN BEDENKINGEN MET BETREKKING TOT DE WHOLESAMARKT AFBAKENING .....	358
<b>5</b>	<b>DOMINANTIEANALYSE WHOLESAMARKT (H9)</b> .....	<b>359</b>
5.1	ALGEMEEN .....	359
5.2	CONTENTMARKT .....	359
5.3	MARKTAANDEEL .....	361
5.4	KOPERSMAGT .....	362
5.5	CONCENTRATIE VAN UPC EN ZIGGO .....	362
5.6	WIJZIGINGEN VAN HET COLLEGE NAAR AANLEIDING VAN BEDENKINGEN MET BETREKKING TOT DE DOMINANTIEANALYSE WHOLESAMARKT .....	362

<b>6</b>	<b>DRIE CRITERIA TOETS VOOR DE WHOLESAL OMROEPMARKT (H10)</b> .....	<b>364</b>
6.1	ALGEMEEN .....	364
6.2	1 <sup>E</sup> CRITERIUM: TOETREDINGSDREMPELS VAN NIET-VOORBIJGAANDE AARD.....	366
6.3	2 <sup>E</sup> CRITERIUM: NEIGT DE RELEVANTE MARKT NAAR DAADWERKELIJKE MEDEDINGING?.....	369
6.4	3 <sup>E</sup> CRITERIUM: VOLSTAAT HET MEDEDINGINGSRECHT? .....	372
6.5	WIJZIGINGEN VAN HET COLLEGE NAAR AANLEIDING VAN BEDENKINGEN MET BETREKKING TOT DE DRIE CRITERIA TOETS .....	373
<b>7</b>	<b>MEDEDINGINGSPROBLEMEN OP DE WHOLESAL OMROEPMARKTEN (H11)</b> .....	<b>374</b>
7.1	ALGEMEEN .....	374
7.2	TOEGANGSWEIGERING .....	375
7.3	NIET-PRIJSGERELATEERDE MEDEDINGINGSBEPERKENDE GEDRAGINGEN .....	378
7.4	PRIJSGERELATEERDE MEDEDINGINGSBEPERKENDE GEDRAGINGEN .....	378
7.5	EFFECTEN VAN WHOLESAL MEDEDINGINGSBEPERKENDE GEDRAGINGEN OP DE RETAILMARKT .....	379
7.6	WIJZIGINGEN VAN HET COLLEGE NAAR AANLEIDING VAN BEDENKINGEN MET BETREKKING TOT POTENTIËLE MEDEDINGINGSPROBLEMEN .....	381
<b>8</b>	<b>VERPLICHTINGEN, NADERE INVULLING EN IMPLEMENTATIE (H12 EN 13)</b> .....	<b>382</b>
8.1	ALGEMEEN .....	382
8.2	TOEGANGSVERPLICHTING EN NADERE INVULLING DOORGIFTE RTV-SIGNALEN (VOOR ZIGGO, UPC, DELTA EN CAIW).....	383
8.2.1	<i>Passendheid en reikwijdte doorgifteverplichting</i> .....	383
8.2.2	<i>Voorwaardelijke toegangssystemen</i> .....	385
8.3	TOEGANGSVERPLICHTING EN NADERE INVULLING WLR-C (VOOR ZIGGO EN UPC).....	387
8.3.1	<i>Passendheid toegangsverplichting WLR-C</i> .....	387
8.3.2	<i>Reikwijdte WLR-C verplichting</i> .....	393
8.3.3	<i>Auteursrechtelijke aspecten WLR-C</i> .....	396
8.3.4	<i>Mediawet en programmaraden</i> .....	401
8.3.5	<i>Filtering en third-party billing</i> .....	402
8.3.6	<i>Voorschriften verbonden aan WLR-C</i> .....	404
8.4	NON-DISCRIMINATIE- EN TRANSPARANTIEVERPLICHTINGEN .....	407
8.5	TARIEFREGULERING.....	407
8.5.1	<i>Doorgifte van rtv-signalen en kostenoriëntatie</i> .....	407
8.5.2	<i>WLR-C en retail-minus</i> .....	408
8.6	IMPLEMENTATIE VAN VERPLICHTINGEN.....	416
8.7	WIJZIGINGEN VAN HET COLLEGE NAAR AANLEIDING VAN BEDENKINGEN MET BETREKKING TOT DE VERPLICHTINGEN EN DE NADERE INVULLING VAN VERPLICHTINGEN .....	417
<b>9</b>	<b>EFFECTENTOETS (H14)</b> .....	<b>419</b>
9.1	STATISCHE EFFECTEN.....	419
9.2	DYNAMISCHE EFFECTEN .....	423
9.3	WIJZIGINGEN VAN HET COLLEGE NAAR AANLEIDING VAN BEDENKINGEN MET BETREKKING TOT DE EFFECTEN VAN VERPLICHTINGEN .....	425

## 1 Inleiding

1. Het college heeft op 19 augustus 2008 vier ontwerpbesluiten betreffende de analyses van de wholesale omroepmarkten in de verzorgingsgebieden van Ziggo, UPC, Delta en CAIW bekendgemaakt.<sup>417</sup> Overeenkomstig artikel 6b.1 van de Tw zijn belanghebbenden gedurende zes weken in de gelegenheid gesteld hun schriftelijke zienswijze tegen de ontwerpbesluiten bij het college kenbaar te maken. Tevens zijn belanghebbenden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze mondeling naar voren te brengen in de daarvoor gehouden hoorzitting op 18 september 2008.

2. De volgende belanghebbenden hebben met betrekking tot de vier ontwerpbesluiten van de wholesale omroepmarkten hun zienswijze naar voren gebracht:

- Ziggo, zienswijze ten aanzien van het ontwerpbesluit Ziggo;
- UPC, zienswijze ten aanzien van het ontwerpbesluit UPC;
- Delta, zienswijze ten aanzien van het ontwerpbesluit Delta;
- CAIW, zienswijze ten aanzien van het ontwerpbesluit CAIW;
- NLKabel, zienswijze ten aanzien van alle vier de ontwerpbesluiten;
- KPN, zienswijze ten aanzien van alle vier de ontwerpbesluiten;
- Tele2, zienswijze ten aanzien van alle vier de ontwerpbesluiten;
- Online, zienswijze ten aanzien van alle vier de ontwerpbesluiten;
- YouCa, zienswijze ten aanzien van alle vier de ontwerpbesluiten;
- Vodafone Libertel B.V. (hierna: Vodafone), zienswijze ten aanzien van alle vier de ontwerpbesluiten;
- SBS, zienswijze ten aanzien van alle vier de ontwerpbesluiten;
- RTL, zienswijze ten aanzien van alle vier de ontwerpbesluiten;
- Vestra, zienswijze ten aanzien van alle vier de ontwerpbesluiten ('het ontwerpbesluit omroep');
- SPOT, zienswijze ten aanzien van alle vier de ontwerpbesluiten ('de marktanalyse omroep');
- DutchMedia, zienswijze ten aanzien van de ontwerpbesluiten Ziggo en UPC;

---

<sup>417</sup> OPTA/AM/2008/201540 (Ziggo), OPTA/AM/2008/201541 (UPC), OPTA/AM/2008/201542 (Delta) en OPTA/AM/2008/201543 (CAIW), 19 augustus 2008.

- Your.TV, zienswijze ten aanzien van alle vier de ontwerpbesluiten;

3. Van Ziggo, UPC, Delta, CAIW, KPN, Tele2, Online, YouCa, Vodafone, SBS, RTL, SPOT, DutchMedia en Your.TV heeft het college een schriftelijke zienswijze ontvangen. KPN, Tele2, Online, YouCa, SBS, RTL, VESTRA en SPOT hebben tevens een mondelinge zienswijze gegeven. Van NLKabel heeft het college alleen een mondelinge zienswijze ontvangen.

#### *Verwerking van reacties*

4. Het college heeft de schriftelijke reacties als uitgangspunt genomen en deze aangevuld met de zienswijzen welke tijdens de hoorzitting zijn gegeven.

5. Daarnaast hebben diverse partijen hun reacties op de vragenlijst d.d. 25 maart 2008 ingelast. Het college merkt op dat de reacties op de vragenlijst dezelfde strekking hebben als de reacties op het ontwerpbesluit. Op deze reacties wordt derhalve niet steeds specifiek ingegaan.

6. Hieronder zal het college voor de vier ontwerpbesluiten 'Marktanalyse omroep' tezamen ingaan op de zienswijzen van partijen. Daarbij volgt het college de structuur van de vier ontwerpbesluiten. Het college wijst erop dat de zienswijze van partijen voor hem aanleiding heeft gevormd om zijn ontwerpbesluiten van 19 augustus 2008 op een aantal onderdelen aan te passen. In deze gevallen heeft het college in zijn reactie op de betreffende zienswijze aangegeven wat deze wijziging inhoudt.

7. Het college behandelt integraal de bedenkingen op de vier afzonderlijke besluiten in één gezamenlijke Nota van bevindingen, omdat de meeste zienswijzen van betrokken partijen zien op alle vier geconsulteerde ontwerpbesluiten en de reactie van het college en eventuele wijzigingen naar aanleiding hiervan veelal voor alle vier de besluiten relevant zijn. Op deze wijze is in deze bijlage terug te vinden aan de hand van welke bedenkingen het college aanpassingen in onderhavig besluit heeft doorgevoerd.

#### *Samenvatting belangrijkste wijzigingen ontwerpbesluit*

8. Het college is op basis van zienswijzen gekomen tot een aantal wijzigingen van het ontwerpbesluit. De belangrijkste wijzigingen zijn als volgt.

9. In de retail marktafbakening heeft het college de substitutieanalyse van de verschillende omroeptransmissieplatforms op het punt van de bruikbaarheid van de SSNIP-test en conclusie die getrokken kan worden op basis van de substitutieanalyse verduidelijkt. Ook wordt paragraaf 6.1.5 van het besluit uitgebreid om de schijnbare tegenstelling tussen de marktafbakening en de dominantieanalyse te voorkomen.

10. Het college wijzigt de wholesale marktafbakening. De wholesale productmarkt betreft de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesalebasis leveren van de aansluiting op het omroeptransmissieplatform kabel. In het ontwerpbesluit omvatte de wholesale productmarkt tevens de omroeptransmissieplatforms DVB-T, DSL-netwerken, satelliet en glasvezel. Het college heeft tevens de onderbouwing van de geografische afbakening aangepast, waarbij de conclusie ongewijzigd is gebleven.

11. De wijzigingen in de wholesale marktafbakening hebben gevolgen voor de dominantieanalyse. Paragraaf 9.2 en 9.3 van het besluit zijn aangepast en uitgebreid, ook is een paragraaf over potentiële concurrentie toegevoegd.
  
12. Het college heeft naar aanleiding van de zienswijzen een aantal verduidelijkingen doorgevoerd in de drie criteria toets in de paragrafen over het eerste criterium en het tweede criterium, met name ten aanzien van de relatie tussen deze criteria en de wholesalemarkt. Daarbij heeft het college het tweede criterium aangevuld op het punt van uitrol van glasvezelnetwerken en All-IP. Dit heeft echter niet geleid tot inhoudelijke wijzigingen van het ontwerpbesluit. Het college heeft naar aanleiding van de zienswijzen de motivering bij het derde criterium uitgebreid.
  
13. Het college verduidelijkt in hoofdstuk 10 van het besluit de drie criteria toets en breid deze aan de hand van bedenkingen op enkele punten uit.
  
14. Het college verduidelijkt in hoofdstuk 12 in de besluiten voor CAIW en Delta waarom de WLR-C verplichting op dit moment niet aan hen wordt opgelegd.
  
15. Het college verzacht de randvoorwaarde aan toegangsvragers van WLR-C in de besluiten voor Ziggo en UPC. In het ontwerpbesluit werd de randvoorwaarde gesteld dat zij pas een redelijk verzoek om WLR-C konden doen wanneer zij alle auteursrechten voor het analoge standaardpakket hebben gecontracteerd. In het definitieve besluit stelt het college dat de auteursrechten dienen te worden geregeld, maar laat zich niet uit over de noodzaak om contracten voor auteursrechten voor WLR-C te sluiten. Dit laat partijen vrij om andere regelingen te kunnen treffen dan zelf de rechten contracteren.
  
16. Het mozaïekkanaal en het informatiekanaal van de kabelexploitant inclusief de rechten om dit uit te zenden zijn in het ontwerpbesluit als bijbehorende faciliteit aangemerkt. Dit wijzigt het college, omdat het mozaïekkanaal en informatiekanaal van een kabelexploitant niet als een faciliteit kunnen worden gezien. De kanalen zijn geen bijbehorende faciliteiten.
  
17. Het college verzacht zijn eerdere stelling dat voorstellen tot filtering van analoge kanalen, wanneer bijvoorbeeld de auteursrechten niet worden verkregen, geheel niet redelijk worden geacht. Het college zal de redelijkheid van verzoeken in eventuele geschillen beoordelen.
  
18. Het college splitst de implementatiefases voor WLR-C en doorgifte bij Ziggo en UPC op. Voor de WLR-C verplichting zal als eerste een referentieaanbod en een implementatiebesluit dienen te komen.
  
19. De wijzigingen in de andere marktanalysebesluiten hebben niet geleid tot wijzigingen in de marktanalysebesluiten omroep.

## 2 Afbakening van de relevante retailmarkt (H6)

### 2.1 Onderscheid vrij toegankelijke televisie en betaaltelevisie

20. Volgens **Ziggo** wordt er in het ontwerpbesluit ten onrechte bepaald dat het standaardpakket een vorm van betaaltelevisie is. Ziggo vermoedt dat dit is gebeurd teneinde aan te kunnen haken bij de beschikkingspraktijk inzake betaaltelevisie en de rol die daarin is toegedicht aan content packagers zonder eigen netwerk, ook als het uitsluitend het standaardpakket betreft. Ziggo stelt dat in een recente concentratiezaak de Commissie het verschil tussen betaal- en vrij toegankelijke televisiezenders nog eens heeft benadrukt en gemotiveerd. Volgens de Commissie zijn er drie belangrijke kenmerken te onderscheiden: i) de aard van de content, ii) de afhankelijkheid van advertentie-inkomsten en iii) de door eindgebruikers te betalen vergoedingen. Aan de hand van deze criteria kan er volgens Ziggo geen twijfel kan bestaan dat het in Nederland aan eindgebruikers aangeboden standaard rtv-pakket dient te worden beschouwd als vrij toegankelijke televisie. De gebruikte bewoordingen van de Commissie in de toelichting op de aanbeveling staan hiermee niet op gespannen voet.

21. Het **college** merkt op dat hij de terminologie niet heeft aangepast zoals Ziggo suggereert om te kunnen aanhaken bij de beschikkingenpraktijk voor betaaltelevisie, maar om een substitutieanalyse te kunnen uitvoeren tussen de rtv-pakketten waarvoor een eindgebruiker een abonnement dient af te sluiten en de levering van gratis rtv-signalen via satelliet en digitale ether. Het college heeft geconstateerd dat er onduidelijkheid kan bestaan over de betekenis van de term 'vrij toegankelijk' in relatie tot de levering van rtv-signalen. In Nederland bestaan er in de letterlijke zin van het woord 'vrij toegankelijk' (dat wil zeggen gratis) twee vormen van ontvangst van rtv-signalen: via digitale ether en satelliet. Gezien de aard van deze gratis diensten via digitale ether en satelliet acht het college de term 'vrij toegankelijk' voor deze diensten beter geschikt en tevens in lijn met de beschikkingenpraktijk van de Commissie. Het college verwijst hiervoor bijvoorbeeld naar uitspraken in fusiezaken COMP/M.4204 Cinven/UPC (specifiek randnummers 8, 9, 11 en 17) en COMP/M.3609 Cinven/FTC/Numericable (specifiek randnummers 16, 24 en 26) waarin de Commissie aangeeft dat de distributie van '*bouquets multi-chaines*' via onder andere kabelnetwerken moet worden beschouwd als een vorm van betaaltelevisie. De standaardpakketten die voor een periodieke vergoeding worden geleverd via de verschillende omroeptransmissieplatform zijn volgens het college een voorbeeld van een dergelijk rtv-pakket. De standaardpakketten zijn samengesteld uit een boeket programmakanalen met een qua omroepinhoud verschillende aard (zowel kanalen van algemene aard als meer thematische kanalen) en worden samengesteld uit aanbod van verschillende typen programma-aanbieders. Zowel programma-aanbieders die volledig afhankelijk zijn van advertentie-inkomsten en/of publieke fondsen als van programma-aanbieders die (een deel van) hun inkomsten via contentvergoedingen krijgen.

22. Vervolgens heeft het **college** ten behoeve van de afbakening onderzocht of de 'gratis' rtv-signalen een substituuft vormen voor de standaardpakketten die worden geleverd via de verschillende omroeptransmissieplatforms. Het college heeft geconcludeerd dat dit niet het geval is zodat de levering van de vrij toegankelijke rtv-signalen via digitale ether en satelliet niet tot de relevante markt hoort. Vervolgens heeft het college in paragraaf 6.2.5 van het besluit onderzocht of er aanleiding is onderscheid te maken tussen de andere verschillende typen rtv-signalen, bijvoorbeeld een onderscheid tussen de aan eindgebruikers aangeboden standaardpakketten en plus/themapakketten. Het college heeft daarover geconcludeerd dat er in deze analyse geen aanleiding is om een nader



onderscheid te maken. Het college merkt op dat Ziggo over deze substitutieanalyse geen opmerkingen heeft gemaakt. Een eventueel onderscheid tussen het standaardpakket en de overige typen rtv-signalen die worden geleverd over de verschillende omroeptransmissieplatforms, heeft zoals het college ook in hoofdstuk 6 van het besluit heeft aangegeven, geen consequenties voor de uitkomst van de dominantieanalyse. Tevens zou een dergelijk onderscheid geen consequenties hebben gehad voor de op te leggen verplichtingen. De bedenkingen van Ziggo kunnen dan ook niet leiden tot aanpassingen die tot een andere uitkomst zouden leiden. Het college heeft naar aanleiding van de bedenkingen van Ziggo de paragraaf over het onderscheid tussen vrij toegankelijke rtv-signalen en de overige rtv-signalen in enige mate aangepast om bovenstaande te verduidelijken. Het college heeft daarbij de term betaaltelevisie vervangen door de term abonnementstelevisie, een term die de Commissie eveneens in de toelichting bij de vorige aanbeveling hanteerde.

## 2.2 Onderscheid naar producteigenschappen

23. **KPN** kan zich vinden in de keuze om in de marktafbakening geen onderscheid te maken tussen analoge en digitale televisie. Wel vindt KPN dat een volledige analyse van vraag- en aanbodsubstitutie waarschijnlijk zou leiden tot de conclusie dat analoge televisie een aparte relevante markt is. Dit wordt volgens KPN veroorzaakt door de inertie van consumenten, het gemak van analoge kabeltelevisie, de hoge overstapkosten van andere digitale platforms ten opzichte van digitale kabeltelevisie en de bundeling van breedbandinternettoegang en vaste telefonie met analoge televisie. KPN stelt verder dat er een deelmarkt voor premium televisie kan worden onderscheiden, omdat dit kanalen betreft die in aanvulling op een standaardpakket in keuzepakketten worden aangeboden. Omdat de verplichtingen analoge TV adresseren kan KPN zich uiteindelijk vinden in de keuze om in de afbakening geen onderscheid te maken tussen analoge en digitale televisie.

24. Volgens **UPC in dupliek** naar aanleiding van de zienswijze van KPN, houdt KPN er een wezenlijk andere opvatting over de relevante markten op na. Volgens UPC in dupliek heeft het college terecht geconcludeerd dat DVB-T en IPTV (DSL) wel degelijk deel uitmaken van dezelfde relevante markt (zowel retail als wholesale) als kabel. Het enkele feit dat deze diensten geen identieke eigenschappen hebben, kan dat niet anders maken. UPC erkent dat er sprake is van complementair gebruik, maar volgens UPC wijst consumentenonderzoek uit dat complementair gebruik afneemt, ten gunste van substitutie. UPC is van mening dat decoders niet tot hoge overstapdrempels leiden nu de kosten veelal door aanbieders worden gesubsidieerd. Het feit dat IPTV nog niet in dezelfde mate succesvol is als DVB-T is volgens UPC een commerciële keuze van KPN. Zelfs met beperkte marketinginspanningen weet KPN volgens UPC al substantiële klantenaantallen te winnen voor IPTV.

25. Het **college** heeft de aspecten die KPN noemt tevens behandeld in de afbakening en de dominantieanalyse. Het college heeft in hoofdstuk 6 aangegeven dat een onderscheid tussen analoge en digitale levering van rtv-signalen geen recht zou doen aan de feitelijke marktsituatie, waarbij een ontwikkeling gaande is van geleidelijke vervanging van de afname en aanbod van analoge rtv-signalen door digitale rtv-signalen. Daarbij heeft het college wel erkend dat er nog vaak complementair gebruik wordt gemaakt van de levering van analoge rtv-signalen. Digitale rtv-signalen vormen echter in toenemende mate een substituut voor analoge rtv-signalen, waarbij geldt dat de mate waarin dit het geval is, per omroeptransmissieplatform kan verschillen. Zo blijkt uit afnemersonderzoek van Veldkamp dat er met name uitbreiding plaatsvindt van analoge kabel met digitale kabel en *overstap* naar digitale ether (DVB-T). Het percentage complementair gebruik van de

levering van analoge rtv-signalen naast digitale ether ligt in verhouding tot de andere digitale omroeptransmissieplatforms lager. Het college heeft in de analyse reeds erkend dat overstapkosten een voordeel bieden voor digitale televisie via kabelnetwerken, maar is het met UPC eens dat overstapdrempels niet zo hoog zijn dat hierdoor evident sprake is van een aparte markt voor analoge kabeltelevisie. Het college herkent de stelling van UPC dat IPTV op dit moment substantiële klantenaantallen wint niet en is het niet eens met de stelling dat dit enkel een commerciële keuze van KPN is. Ook Tele2 biedt immers IPTV aan en heeft daarvoor in de afgelopen reguleringsperiode marketingcampagnes gevoerd, echter zonder dat dit heeft geleid tot een significante toename in klantenaantallen.

26. Het **college** ziet in de zienswijze van KPN en de dupliek van UPC geen redenen om de conclusie over de afbakening naar producteigenschappen te wijzigen. Wel heeft het college mede naar aanleiding van de zienswijze van KPN over overstapdrempels paragraaf 7.4 van het besluit enigszins aangepast.

27. Voor het onderscheid van een deelmarkt voor premium televisie geldt dat het **college** de analyse heeft uitgevoerd vanuit het door eindgebruikers afgenomen standaardpakket. Bezien vanuit het standaardpakket vormen de additionele diensten weliswaar een complement, maar doorgaans tevens een uitbreiding van een bundel met de reeds afgenomen dienstverlening. Een eindgebruiker kan doorgaans niet kiezen voor substitutie door een premium televisiepakket. Het college ziet in de opmerkingen van KPN dan ook geen reden om wijzigingen op dit punt door te voeren.

### 2.3 Onderscheid naar omroeptransmissieplatform

28. **UPC** onderschrijft de brede afbakening van de retailmarkt door het college, waarbij de analyse de levering van televisiesignalen via de verschillende omroeptransmissieplatforms omvat.

29. Volgens **Tele2** vormen andere platforms geen volledig substituut voor de kabelnetwerken in Nederland. Dit is volgens haar het gevolg van het feit dat zowel IPTV als Digitenne een beperking kennen van het aantal televisietoestellen in een huishouden dat kan worden aangesloten. Volgens Tele2 wordt een klant die wordt “gewonnen” voor IPTV of DVB-T vaak niet “verloren” voor analoge kabel, zodat alleen al om die reden IPTV en DVB-T geen (of onvoldoende) concurrentiedruk uitoefenen op kabel.

30. **Tele2** wijst het college erop dat bij een marktanalyse een marktafbakening dient te worden uitgevoerd op basis van vraag- en aanbodsubstitutie. Het college heeft geen SNIPP test uitgevoerd. De enkele verwijzing naar het feit dat de omroepmarkt zich in een transitiefase bevindt waardoor functionele verschillen zullen verdwijnen, is onvoldoende om te concluderen dat er sprake is van een relevante productmarkt die zowel kabelnetwerken, satellietnetwerken, digitale ether, DSL en glasvezel omvat. Tele2 concludeert dat de levering van rtv-signalen over en toegang tot kabelnetwerken een aparte markt vormen.

31. **UPC merkt op in dupliek** naar aanleiding van de zienswijze van Tele2 dat de noodzaak van settopboxes niet resulteert in wezenlijke overstapdrempels en consumenten er niet van weerhoudt over te stappen naar andere omroeptransmissieplatforms. UPC stelt dat de meeste klanten daarbij hun kabelabonnement opzeggen en uitsluitend voor DVB-T kiezen en geeft aan dat dit wordt

bevestigd door consumentenonderzoek waaruit blijkt dat in mei 2008 80% van de Digtene kijkers geen kabelabonnement meer had. Die trend naar meer substitutie en minder complementair gebruik zal alleen maar toenemen volgens UPC naarmate DVB-T meer ingeburgerd raakt.

32. Aan verschillen tussen het programma-aanbod van UPC en andere rtv-aanbieders zoals DVB-T kan volgens **UPC** maar beperkt belang worden toegekend. Het is hoogst onwaarschijnlijk volgens UPC dat een groep eindgebruikers die zich zou laten weerhouden door het ontbreken van BBC1 en 2, zo groot is dat een blijvende prijsverhoging van 5% daardoor winstgevend zou zijn. Ten slotte is UPC het met Tele2 eens dat het college zou kunnen overwegen meer woorden te wijden aan de SSNIP-test dan in het ontwerpbesluit is gebeurd. Tegelijkertijd merkt UPC op dat het belang daarvan ook weer niet moet worden overschat als de tarieven van het product van de hypothetische monopolist altijd vrij zijn vastgesteld en niet onderworpen waren aan regulering. Die laatste voorwaarde was voor kabel lange tijd niet vervuld door de gemeentelijke tariefregulering.

33. Het **college** erkent dat hij geen SSNIP-test heeft uitgevoerd, maar op basis van een vergelijking van prijzen, functionele kenmerken, overstapdrempels en beschikbaarheid van de verschillende omroeptransmissieplatforms tot de conclusie is gekomen dat een brede afbakening op zijn plaats is. Het college heeft zich daarbij met name gericht op de substitueerbaarheid van de verschillende digitale omroeptransmissieplatforms. Het college is van oordeel dat een SSNIP-test gezien de huidige marktsituatie geen betrouwbare informatie zou verstrekken. Het college wijst hier op hetgeen de Commissie heeft opgemerkt in de richtsnoeren. Om een correcte SSNIP-test te kunnen uitvoeren moet worden uitgegaan van de prijzen die op een concurrerend niveau zijn vastgesteld. De Commissie wijst er op dat wanneer de kruiselasticiteit van de vraag in sommige situaties van hoge vraag betekent dat een bedrijf al gebruik heeft gemaakt van haar marktmacht (het risico op de 'cellophane fallacy'). De *actuele* prijs komt dan niet overeen met de *concurrerende* prijs. Als er bewijzen zijn die aantonen dat een onderneming zich in het verleden al eerder heeft schuldig gemaakt aan concurrentievervalsend gedrag of over marktmacht beschikte, kan dit een indicatie zijn dat haar prijzen niet door concurrentie worden begrensd en daarom boven het concurrerende niveau zijn vastgelegd. De Commissie geeft daarbij expliciet aan dat NRI's die tegen dergelijke problemen aanlopen hun toevlucht zouden kunnen nemen tot andere criteria om de substitutie aan vraag- en de aanbodzijde te bepalen, zoals de functionaliteit van diensten, technische kenmerken, enz. Ook geeft de Commissie aan dat wanneer de keuze van eindgebruikers door andere overwegingen dan prijs worden beïnvloed, de SSNIP-test wellicht geen adequate methode is om de substitueerbaarheid van een product te meten.<sup>418</sup>

34. Het **college** heeft een aantal aanwijzingen dat de actuele tarieven van Ziggo, UPC, Delta en CAIW niet noodzakelijkerwijs op een *concurrerend niveau* zijn vastgesteld. Allereerst beschikken partijen historisch gezien over een AMM-positie op de retail omroepmarkt. Dit betekent op zichzelf al dat een vermoeden kan zijn dat de prijzen niet door concurrentie werden begrensd. Daarbij zijn de tarieven van Ziggo, UPC, Delta en CAIW, ondanks eventuele schaal- en breedtevoordelen waar zij

---

<sup>418</sup> Zie ook richtsnoeren, voetnoten 26 tot en met 31.

over zouden kunnen beschikken ten opzichte van kleinere kabelexploitanten, de hoogste van Nederland.<sup>419</sup>

35. De retail prijzen van partijen zijn daarbij in de periode tot en met 2005 sterk gestegen. De NMa heeft de tarieven van UPC over de periode 2000 tot en met (geprognosticeerd) 2004 onderzocht en de tarieven van Casema over de periode 2001 tot en met (geprognosticeerd) 2004. De NMa heeft weliswaar geconcludeerd dat er in het geval van UPC en Casema in die onderzoeksperiode (tot en met 2004) geen sprake is van *duurzaam excessieve* tarieven, maar de NMa concludeerde wel dat er sprake was van redelijk hoge tot hoge rendementen. Feit is dat de prijzen van UPC en Casema (inmiddels onderdeel van Ziggo) *na* de periode waarop het oordeel van de NMa betrekking had (in de periode 2005 tot en met 2009) verder zijn gestegen met ten minste 9,8% (UPC) en 20% (Ziggo).<sup>420</sup>

36. Ten slotte wijst het **college** er op dat uit afnemersonderzoeken blijkt dat naast prijs ook beeldkwaliteit en gemak (bijvoorbeeld omdat de aansluiting er al was, of omdat men al langere tijd het desbetreffende product afneemt) ook een belangrijke overwegingen zijn bij de keuze voor een omroeptransmissieplatform. Op grond van bovenstaande overwegingen heeft het college geconcludeerd dat er een risico is op de 'cellophane fallacy' en dat daarbij de keuzemotieven van eindgebruikers er ook toe kunnen leiden dat een SSNIP-test niet geschikt is. Het college heeft dan ook een substitutieanalyse gemaakt aan de hand van een vergelijking van prijzen, functionele kenmerken, overstapdrempels en beschikbaarheid van de verschillende omroeptransmissieplatforms. Het college zal in de paragraaf 6.2.6 van het besluit verduidelijken op basis waarvan hij tot de conclusie is gekomen dat de SSNIP-test onder de huidige marktomstandigheden niet geschikt is.

37. Het **college** is het met Tele2 eens dat de verschillende omroeptransmissieplatforms op dit moment geen volledig substituut vormen. Het college wijst er op dat dit ook niet noodzakelijk is om desalniettemin te kunnen spreken van concurrentiedruk door deze omroeptransmissieplatforms. Het college heeft in de afbakening van de retail omroepmarkt onder meer gewezen verschillen in prijsstelling van de verschillende omroeptransmissieplatforms, een aantal verschillen en overeenkomsten in functionele kenmerken, verschillen in overstapdrempels tussen omroeptransmissieplatforms en de vergelijkbare dekking/beschikbaarheid van de meeste omroeptransmissieplatforms. Hierbij geldt dat niet alle indicatoren in dezelfde richting wijzen voor de verschillende omroeptransmissieplatforms. Zo is het omroeptransmissieplatform DVB-T op grond van functionele kenmerken in mindere mate een substituut voor de levering van rtv-signalen via de kabel, maar op grond van prijsstelling en dekking. De levering van rtv-signalen via glasvezelnetwerken is op grond van functionele kenmerken en prijsstelling een substituut voor de levering van rtv-signalen via de kabel, maar in mindere mate op grond van dekking.

---

<sup>419</sup> Het gemiddelde tarief voor de levering van een (analoog) standaardpakket lag in 2008 op ongeveer € 11,- (gebaseerd op prijsgegevens van 25 kabelexploitanten, inclusief UPC, Ziggo, Delta, CAIW en Cogas).

<sup>420</sup> Er is uitgegaan van een prijsniveau van UPC van €15,20 eind december 2004 en een prijsniveau van €16,70 in 2009. Voor Ziggo is uitgegaan van de volgende tarieven: @Home €13,71, Casema €13,30 en Multikabel €13,50 eind december 2004, waarna een gewogen gemiddelde is berekend, en een prijsniveau van €16,25 in 2009. Hierbij geldt dat het tariefniveau 2004 dat het college hanteert iets hoger ligt dan het tariefniveau waar de NMa voor het jaar 2004 haar oordeel op baseerde. Dit was een jaargemiddelde op basis van jaaromzet wat betekent dat afwijkende, lagere tarieven in een aantal gemeenten in een iets lager gemiddeld tarief dan het college hier hanteert, resulteerde.

38. Het **college** is het met UPC eens dat het niet aannemelijk lijkt dat verschillen in programma-aanbod tot een belangrijke overstapdrempel leiden. Uit afnemersonderzoek blijkt ook dat het zenderaanbod als keuzemotief minder vaak wordt genoemd dan prijs, beeldkwaliteit en gemak.<sup>421</sup> Daarbij geldt dat het (betaalde) zenderaanbod via de verschillende omroeptransmissieplatforms zeer vergelijkbaar is. Het college merkt op dat hij in de afbakening niet heeft geconstateerd dat de noodzaak om settopboxes te installeren voor de verschillende digitale omroeptransmissieplatforms leidt tot een dusdanig hoge overstapdrempel dat dit afbakening van een nauwe markt rechtvaardigt. Wel heeft het college geconstateerd dat dit feit en het feit dat eindgebruikers meestal al een relatie hebben met de kabelexploitant, een licht voordeel bieden aan de kabelexploitanten die hun klanten eenvoudiger naar 'digitaal' kunnen leiden.

39. Uit de (openbare) cijfers van de SMM en de kwartaalcijfers van KPN lijkt inderdaad, zoals UPC aangeeft, te volgen dat het complementair gebruik van DVB-T tussen medio 2007 en medio 2008 licht is afgenomen. De tweede helft van 2007 verloor de kabel ongeveer 63.000 aansluitingen terwijl KPN in die periode in haar kwartaalcijfers een groei rapporteerde van 160.000 aansluitingen. De eerste helft van 2008 verloor de kabel ongeveer 76.000 aansluitingen terwijl KPN in die periode een groei rapporteerde van 139.000. Het **college** kan de stelling dat uit consumentenonderzoek blijkt dat in mei 2008 80% van de Digitenne abonnees geen kabelabonnement meer heeft, niet verifiëren omdat hij niet beschikt over dit onderzoek. Wel komt dit cijfer redelijk overeen met de bevindingen van het college in het ontwerpbesluit, waarin het college aangaf op grond van afnemersonderzoek door Synovate in te schatten dat ongeveer 24% van de DVB-T abonnees complementair gebruikmaakt van analoge kabel. Ook komt het cijfer redelijk overeen met recentere cijfers waarover het college beschikt. Uit gegevens van KPN over het aantal verstrekte smartcards en de afnemersonderzoeken van Synovate en Veldkamp kan worden vastgesteld dat ongeveer 76-80% van de eindgebruikers van DVB-T geen gebruikmaakt van de levering van rtv-signalen via een ander omroeptransmissieplatform. Het college heeft in het ontwerpbesluit aangepast en hanteert een correctiefactor van 20% gebruikt voor complementair gebruik door DVB-T abonnees.

40. Het **college** merkt daarbij wel op dat Digitenne er in de periode Q2 2006 tot en met Q2 2008 406.000 abonnees bij heeft gekregen terwijl de gezamenlijke kabelbedrijven ongeveer 183.000 abonnees hebben verloren. In de periode Q1 2005 tot en met Q2 2006 hebben kabelexploitanten ongeveer 150.000 aansluitingen verloren, terwijl Digitenne er in die periode er 132.000 abonnees bij kreeg. Dit lijkt er op te duiden dat complementair gebruik van DVB-T met kabel eerder toe is genomen dan afgenomen. Het college constateert dat het door UPC genoemde percentage redelijk overeenkomt met de bevindingen van het college, maar dat de conclusie dat complementair gebruik *afneemt* niet wordt gestaafd door de feiten. Wanneer wordt gekeken naar daadwerkelijke overstap van kabel naar Digitenne, dan blijkt dat in eerste instantie veel nieuwe abonnees van Digitenne hun kabelabonnement op hebben gezegd, maar dat op dit moment ongeveer een op de twee mensen die een nieuw Digitenne abonnement afsluit, ofwel geen kabelabonnement had of zijn kabelabonnement houdt. Het college is van oordeel dat aldus er een belangrijke mate van complementair gebruik is. Het college ziet in de dupliek van UPC geen redenen om het ontwerpbesluit aan te passen.

41. Bij het uiteindelijke hanteren van een brede afbakening ten behoeve van de dominantieanalyse, heeft het **college** het ook van belang geacht dat uit de SMM blijkt dat kabelexploitanten aansluitingen

---

<sup>421</sup> Veldkamp, 2008.

verliezen, wat een teken is van overstap. Met name DVB-T is in de afgelopen reguleringsperiode gegroeid, maar ook satelliet is tot Q3 2007 gegroeid (daarna is de groei gestagneerd en [VERTROUWELIJK]). Het college vindt het van belang het doel van de afbakening van de relevante retailmarkt te benadrukken. De afbakening is niet het einddoel van de analyse van het college, maar heeft als doel om in de dominantieanalyse te kunnen beoordelen of de concurrentiedruk die de onderzochte kabelexploitanten ondervinden, voldoende sterk is om ertoe te leiden dat deze zich niet onafhankelijk van haar concurrenten, afnemers en uiteindelijk eindgebruikers kunnen gedragen. De in de afbakening geconstateerde nadelen die andere omroeptransmissieplatforms hebben ten opzichte van de kabel, heeft het college meegewogen in de dominantieanalyse. Een nauwe afbakening zou uiteindelijk alleen van invloed zijn geweest op het bepalen van de marktaandeelen en/of concentratiemaatstaf en had ertoe kunnen leiden dat het marktaandeel van de kabelexploitanten te hoog werd vastgesteld waardoor eerder tot een conclusie zou worden gekomen dat de kabelexploitanten beschikken over AMM. Nu het college ook op grond van een brede afbakening heeft geconcludeerd dat partijen over AMM beschikken heeft de afbakening dus geen invloed op de materiële beoordeling van de concurrentieverhoudingen op de retailmarkt en het kan dus ook in het midden blijven of een brede of nauwe afbakening gehanteerd zou moeten worden.

42. Het college ziet in de zienswijze van Tele2 geen reden om de afbakening aan te passen, maar heeft de afbakening op een aantal punten verduidelijkt. Daarnaast heeft het college het feit dat de verschillende omroeptransmissieplatforms minder concurrentiedruk op elkaar uitoefenen wat betreft prijsstelling, functionele kenmerken en overstapdrempels meegewogen in de wholesale afbakening. Het college verwijst hier naar hetgeen hij vanaf randnummer 155 heeft aangegeven.

## 2.4 Bundelmarkt

43. **UPC** stelt dat niet aangegeven is hoe het college factoren, waarvan er twee lijken te wijzen op het bestaan van een bundelmarkt en twee op het bestaan van afzonderlijke markten voor de verschillende diensten, tegen elkaar heeft afgewogen en tot de conclusie is gekomen dat de factoren die wijzen op het bestaan van afzonderlijke markten doorslaggevend zijn.

44. Voorts stelt **UPC** dat door een afzonderlijke markt voor de doorgifte van televisieprogramma's te bepalen, het college de prijsdruk die voortkomt uit bundels met televisieprogramma's en andere diensten negeert. Het college stelt in haar besluit dat zij in haar dominantieanalyse rekening heeft gehouden met de transitie naar een triple-play-markt, maar in haar dominantieanalyse verwijst zij nergens naar dit aspect. **UPC** is verder van mening dat de bundelmarkt ook kan bestaan uit slechts twee afgenomen diensten, zoals een combinatie van alleen televisie en vaste telefonie of alleen televisie en breedbandinternettoegang, en stelt dat deze bundels concurrentiedruk op de prijzen van televisiepakketten van UPC uitoefent.

45. **KPN** is van mening dat de bundelmarkt zeer relevant is, maar dat een separaat afgebakende relevante markt niet noodzakelijk is.

46. Het college heeft inderdaad in de afbakening van de bundelmarkt niet nader aangegeven op welke wijze de verschillende indicatoren tegen elkaar zijn afgewogen. In de analyse of er sprake is van een bundelmarkt heeft het college vastgesteld dat de prijzen en marktaandeelen enige indicatie geven dat er sprake zou kunnen zijn van een bundelmarkt. Op zichzelf acht het college het

bundelvoordeel en de ontwikkeling van marktaandeelen niet dusdanig dat hieruit reeds zou blijken dat er in de komende reguleringsperiode al sprake is van een bundelmarkt voor triple play bundels. Hierbij is van belang dat het gegeven prijsvoordeel op een triple play bundel nog relatief beperkt is. Ook geldt dat ontbundeling naar afzonderlijke producten van andere aanbieders in een aantal gevallen een goedkoper alternatief kan vormen voor een triple play bundel bij één aanbieder. Ook de marktaandeelen bewegen zich waarschijnlijk naar een vergelijkbaar punt, maar het college heeft ook geconstateerd dat dit voor de verschillende deelproducten telefonie en omroep in een verschillend tempo gebeurt. Daarbij komt nog dat ontbundelingskosten geen indicatie geven dat er op dit moment sprake is van een afzonderlijke relevante markt voor de triple play bundel en afnemersvoorkeuren de op de afwezigheid van een (triple play) bundelmarkt wijzen. Het college acht dan ook de indicatoren prijsverschil bundel en afzonderlijke producten en de ontwikkeling van marktaandeelen, niet overtuigend genoeg om te kunnen concluderen dat in de komende reguleringsperiode reeds sprake zal zijn van een bundelmarkt voor triple play diensten, maar wel dat er sprake is van een transitie naar een mogelijke bundelmarkt voor triple play bundels. Het college zal bovenstaande in de tekst van paragraaf 6.2.7 van het besluit verduidelijken.

47. Het **college** is het niet eens met UPC dat door afbakening van een afzonderlijke markt voor de levering van rtv-signalen het college de concurrentiedruk van de levering van rtv-signalen die in verschillende bundels worden geleverd, heeft genegeerd. Ook de levering van rtv-signalen in (verschillende) bundels oefent concurrentiedruk uit op de stand-alone levering van rtv-signalen. Het is echter niet zo dat de levering van vaste telefonie en/of breedbandinternettoegang concurrentiedruk uitoefent op de levering van rtv-signalen in een bundel of los. Het college heeft met de trend van bundeling van rtv met breedbandinternettoegang en vaste telefonie rekening gehouden in de dominantieanalyse en dit behandelt onder product/dienstendiversificatie, waar het college heeft geconcludeerd dat kabelexploitanten over een voordeel beschikken op het gebied van vraagbundeling. Het college is het dan ook niet eens met de stelling van UPC dat hij in de dominantieanalyse geen rekening heeft gehouden met de trend naar triple play.

## 2.5 Geografische afbakening

48. **Tele2** kan zich vinden in de geografische afbakening.

49. **UPC** is van mening dat gezien het feit dat alternatieve infrastructuren deel uitmaken van de relevante geografische markt met landelijke dekking de geografische markt voor retail niet beperkt is tot het verzorgingsgebied van de afzonderlijke kabelexploitanten, maar deze landelijk is. UPC is van mening dat door de geografische markten zodanig vast te stellen dat zij samenvallen met de door de kabelexploitanten bestreken gebieden het college de marktmacht van de overige platformaanbieders onderschat en zij de marktmacht van de kabelexploitanten overschat.

50. Het **college** kan het niet eens zijn met UPC dat een afbakening van een productmarkt die verschillende omroeptransmissieplatforms omvat, ertoe zou moeten leiden dat er sprake is van een nationale retailmarkt. Het college wil ook hier het doel van de afbakening onder de aandacht brengen: namelijk het beoordelen van de mate van concurrentiedruk die UPC, respectievelijk Ziggo, Delta en CAIW, ondervinden. Eindgebruikers kunnen in het verzorgingsgebied van UPC niet kiezen voor een andere kabelexploitant en de kabelexploitanten concurreren dan ook niet met elkaar om de eindgebruiker. Er is ook (nog) geen sprake van het ontstaan van indirecte concurrentie tussen deze

partijen door het ontstaan van een substitutieketen (of common pricing constraint) over de verzorgingsgebieden heen. Dit wordt ook bevestigd door bijvoorbeeld UPC en Ziggo zelf en is op te maken uit bijvoorbeeld de gezamenlijke reclamecampagne van de grote vier kabelexploitanten tegen Digitenne.<sup>422</sup> UPC ondervindt in haar verzorgingsgebied dan ook geen concurrentiedruk van andere kabelexploitanten, maar ondervindt daarboven ook in de retailmarkt niet de gevolgen van eventuele overstap van de kabel naar andere omroeptransmissieplatforms die in andere verzorgingsgebieden plaatsvindt. Het feit dat KPN, CanalDigitaal en Tele2 ook actief zijn in de verzorgingsgebieden van andere kabelexploitanten, levert dan ook in de retailmarkt geen additionele concurrentiedruk op UPC ten opzichte van een situatie dat deze alleen actief waren geweest in het verzorgingsgebied van UPC. Het college heeft in de substitutieanalyse die hij in het ontwerpbesluit heeft uitgevoerd geen nadere aanwijzingen gevonden om tot een conclusie te komen dat er sprake is van een nationale markt. Naar aanleiding van de zienswijze van UPC heeft het college de tekst in het ontwerpbesluit op een aantal punten verduidelijkt, maar is hij niet tot een andere conclusie gekomen.

## **2.6 Wijzigingen van het college naar aanleiding van bedenkingen met betrekking tot de retail afbakening**

51. Het college komt tot de volgende wijzigingen van het ontwerpbesluit:

- Verduidelijking van de passages over onderscheid tussen vrij toegankelijke televisie en betaaltelevisie;
- Verduidelijking van de substitutieanalyse van de verschillende omroeptransmissieplatforms op het punt van de bruikbaarheid van de SSNIP-test en conclusie die getrokken kan worden op basis van de substitutieanalyse;
- Verduidelijking van de wijze waarop de verschillende indicatoren die zijn onderzocht in de analyse van de vraag of er een bundelmarkt is, hebben meegewogen in de conclusie van het college;
- Verduidelijking van de geografische afbakening van de retailmarkt op een aantal punten.

---

<sup>422</sup> Zie onder meer <http://www.haalallesuitdekabel.nl/> en <http://reclamewereld.blog.nl/regelgeving/2008/11/26/upc-ziggo-delta-caiway-in-tegenaanval-op-kwaliteit-kpns-digitenne>.



### 3 Dominantieanalyse retail omroepmarkt (H7)

#### 3.1 Algemeen

52. **KPN, SBS, Vodafone, YouCa, RTL, SBS en VESTRA** onderschrijven de door het college gemaakte dominantieanalyse. **Tele2 en Online** merken op dat hun bezwaren tegen de marktafbakening gevolgen kunnen hebben voor de dominantieanalyse. Voor zover de marktafbakening stand kan houden, kunnen Tele2 en Online zich vinden in de dominantieanalyse.

53. **Ziggo** geeft in dupliek aan dat partijen die de analyse van het college in algemene zin onderschrijven, hier geen nadere onderbouwing voor aandragen, terwijl Ziggo in haar zienswijze en bijlagen uitgebreid op marktontwikkelingen ingaat op basis van objectieve gegevens en onderzoek. Dit onderzoek toont aan dat Ziggo's posities erodeert en een duurzaam sterke positie niet aan de orde is.

#### 3.2 Contentmarkt

54. **Ziggo** wijst op recente onderzoeken in de Nederlandse omroepmarkten door de Commissie en de NMa, waarin is geconcludeerd dat de toegenomen concurrentie tussen omroeptransmissieplatforms leidt tot een sterke prikkel aantrekkelijke *content* door te geven en tot een aanzienlijke druk op de eindgebruikertarieven.

55. Het **college** wijst er op dat de NMa in haar beoordeling van de voorgenomen concentratie van Cinven/Warburg Pincus en Essent van 8 december 2006 inderdaad heeft aangegeven dat de druk die uitgaat van potentiële concurrentie ertoe leidt dat er bij kabelexploitanten meer vraag naar content is ontstaan, waarvoor tevens meer ruimte is ontstaan als gevolg van digitalisering. De NMa concludeert dat door de wederzijdse belangen van programma-aanbieders en kabelexploitanten het niet aannemelijk is dat er een 'poortwachtersrol' zal optreden ten aanzien van digitaal doorgegeven content.

56. Allereerst stelt het **college** vast dat uit de uitspraak van de NMa niet kan worden geconcludeerd dat de gecombineerde entiteit (Ziggo) niet (langer) beschikt over een economische machtspositie. De NMa heeft immers geconcludeerd dat als gevolg van de concentratie een economische machtspositie kan ontstaan of *worden versterkt*, die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd. Verder is van belang dat het college in onderhavige analyse heeft onderzocht in hoeverre Ziggo en andere kabelbedrijven beschikken over AMM ten opzichte van aanbieders van rtv-signalen die doorgifte willen teneinde hun rtv-signalen *zelf* aan eindgebruikers te leveren. Dat Ziggo een prikkel heeft om aantrekkelijke content *zelf* te willen doorgeven in haar pakketten, staat daarbij los van de vraag of Ziggo een prikkel heeft om concurrerende aanbieders van rtv-signalen doorgifte te verlenen. Ten slotte wordt door programma-aanbieders aangegeven dat zij problemen ondervinden bij (het komen tot afspraken over) de doorgifte van rtv-signalen.

#### 3.3 Theory of harm

57. **Ziggo** wijst er op dat de conclusies van het college en de daaruit voortvloeiende verplichtingen zijn gebaseerd op een theorie met twee invalshoeken. De *theory of harm* van het college veronderstelt volgens Ziggo dat i) de tarieven van de rtv-pakketten buitensporig kunnen stijgen als gevolg van het ontbreken van prijsdruk en dat ii) concurrerende aanbieders van *multi play* diensten geen effectieve

concurrentiedruk kunnen uitoefenen zonder aan eindgebruikers het analoge standaardpakket te kunnen leveren. Deze *theory of harm* van het college mist feitelijke grondslag, aldus Ziggo.

58. Het **college** wijst er op dat meer factoren een rol spelen in de marktanalyse, dan de twee invalshoeken die Ziggo beschrijft. Zo behandelt het college in de dominantieanalyse een groot aantal factoren die de mate bepalen waarin concurrentiedruk wordt uitgeoefend. Daarbij komt onder andere naar voren dat kabelbedrijven een voordeel hebben bij het aanbieden van een triple play bundel. De toenemende vraag naar (triple play) bundels betekent verder dat een aanbieder die niet of slecht in staat is de andere onderdelen van die bundel aan te bieden, zoals CanalDigitaal, een nadeel ondervindt. Ten slotte constateert het college in het ontwerpbesluit dat de nadelen die KPN en Tele2 op de omroepmarkt ondervinden ertoe leidt dat deze partijen op het gebied van de levering van triple play diensten een nadeel ondervinden. Het college heeft naar aanleiding van de zienswijze van Ziggo een aantal tekstuele aanpassingen doorgevoerd in paragraaf 7.8 van het besluit.

59. In de analyse van mededingingsproblemen behandelt het **college** een groot aantal gevolgen van het ontbreken van prijsdruk. Daarbij komt onder andere naar voren dat kabelbedrijven de mogelijkheid en de prikkel hebben om de retailprijzen voor rtv-signalen op een buitensporig *niveau* vast te stellen. Het college beweert echter niet dat de tarieven van de rtv-pakketten van Ziggo buitensporig kunnen *stijgen*. Verder wijst het college er op dat de analyse van mededingingsproblemen zich richt op potentiële problemen (mogelijkheid en prikkel) die zich kunnen voordoen. Een aanzienbare stijging van het tarief betekent niet per definitie dat het tarief een buitensporig niveau bereikt. Andersom kan een kleine stijging van het tarief een buitensporig niveau tot gevolg hebben. Het gaat dus niet noodzakelijkerwijs om daadwerkelijk geconstateerde gedragingen (zie paragraaf 11.1 van het besluit). Het college zal het ontwerpbesluit op dit punt niet aanpassen naar aanleiding van Ziggo's opmerking over prijsdruk.

### 3.4 Marktaandeel

60. **UPC** is van mening dat de foute afbakening van de retail markt gevolgen heeft voor de analyse van marktaandelen. De dominantieanalyse zou volgens UPC ook rekening moeten houden met de bundelmarkt, waarin andere partijen (met name KPN) een sterke positie in hebben. De dominantieanalyse zou volgens UPC bovendien uit moeten gaan van een nationale geografische markt, waarin het marktaandeel van UPC op basis van het aantal abonnees is gedaald van [20-30%] in 2005 naar [20-30%] in 2008. UPC wijst erop dat een dalend marktaandeel niet kan samengaan met dominantie. Het gezamenlijke marktaandeel van concurrenten is in die periode volgens UPC gegroeid van [10-20%] naar [20-30%].

61. **CAIW** wijst er op dat zij een relatief kleine speler is op deze markt, ten opzichte van andere aanbieders. Dit niet alleen in vergelijking met de twee grote kabelbedrijven, maar vooral ook in relatie tot de in principe landelijk opererende aanbieders Digitenne en CanalDigitaal. Daarnaast zet CAIW vraagtekens bij de berekening van haar marktaandeel, indien de landelijke aantallen worden teruggerekend naar de gebieden waar CAIW actief is, rekening houdend met complementair gebruik en dekkingsbeperkingen.

62. Het **college** gaat in de dominantieanalyse uit van de geografische markt die hij in hoofdstuk 6 heeft afgebakend, namelijk het verzorgingsgebied van het kabelbedrijf. Het college stelt vast dat de

geografische markt voldoende is onderbouwd in paragraaf 6.2 van het besluit. Overigens merkt het college op dat UPC bij haar berekening van het gezamenlijk marktaandeel van concurrenten (zie randnummer 60 van deze Nota van bevindingen) de andere kabelbedrijven niet als concurrenten meerekent. Dit sluit aan bij de bevinding van het college in hoofdstuk 6 van het besluit dat de verschillende kabelbedrijven niet met elkaar concurreren. Een consument kan immers niet overstappen van bijvoorbeeld UPC naar Ziggo.

63. Het **college** is het niet eens met de opmerking van UPC dat een dalend marktaandeel niet kan samengaan met dominantie. Waar het bij een dominantieanalyse om gaat is of een eventueel gebrek aan daadwerkelijke concurrentie naar verwachting blijvend is.<sup>423</sup> Toekomstige ontwikkelingen die de concurrentiesituatie op de onderzochte markten significant beïnvloeden, weegt het college daarom mee, voor zover zij redelijkerwijs voorzienbaar zijn in de periode tot de volgende marktanalyse. In de dominantieanalyse komt het college tot de conclusie dat het marktaandeel van de kabelbedrijven weliswaar daalt, maar dat er in de komende reguleringsperiode geen voorzienbare ontwikkelingen zijn waardoor effectieve concurrentie zal ontstaan. Bovendien constateert het college dat er, naast marktaandeel, een groot aantal andere omstandigheden zijn die de positie van de kabelbedrijven versterken, zoals het ontbreken van kopersmacht, moeilijk te dupliceren infrastructuur, de aanwezigheid van overstapdrempels voor eindgebruikers, een sterk ontwikkeld distributie- en verkoopnetwerk, schaalvoordelen en breedtevoordelen (twee laatstgenoemde criteria gelden niet voor CAIW en Delta). Ook in de mededingingspraktijk is in meerdere zaken geoordeeld dat een onderneming dominant was, hoewel zij marktaandeel aan het verliezen was.<sup>424</sup> Ook de Commissie merkt op in de toelichting bij de aanbeveling dat een dalend marktaandeel op zichzelf onvoldoende indicatie is dat een markt neigt naar daadwerkelijke mededinging.<sup>425</sup> Het college voegt de opmerking over de mededingingspraktijk toe aan paragraaf 7.2 van het besluit en wijzigt de strekking van het besluit op dit punt niet.

64. Het **college** houdt naar zijn oordeel in de dominantieanalyse (en met name in paragraaf 7.8 van het besluit) in voldoende mate rekening met het effect van bundels op de marktpositie van UPC. Allereerst door vast te stellen dat UPC op de omroepmarkt bij de levering van rtv-signalen over een aantal belangrijke voordelen beschikt. Daarnaast door vast te stellen dat de trend naar triple play ertoe leidt dat UPC een voordeel heeft ten opzichte van CanalDigitaal en ten slotte door vast te stellen dat KPN en Tele2, gezien de door KPN en Tele2 gerealiseerde triple play aansluitingen, geen voordelen ontleen aan hun positie op de breedband- of telefoniemarkt.

65. Met betrekking tot CAIW heeft het **college** de berekening van het marktaandeel uit de dominantieanalyse (op basis van data aangeleverd door marktpartijen in de SMM) getoetst aan de resultaten uit onderzoek door Veldkamp (2008). Op grond hiervan blijken de berekeningen van het marktaandeel juist. In de dominantieanalyse houdt het college in paragraaf 7.6 van het besluit (schaalvoordelen) en paragraaf 7.7 (breedtevoordelen) rekening met de constatering van CAIW dat zij, in vergelijking met andere aanbieders, een kleine speler is op de markt. Tevens heeft het college de relatieve positie van CAIW (en Delta) ook meegewogen in paragraaf 9.3 van het besluit.

---

<sup>423</sup> Richtsnoeren, randnummer 75.

<sup>424</sup> Zie bijvoorbeeld Hof van Justitie, *United Brands*, 27/76, 14 februari 1978.

<sup>425</sup> Toelichting bij de aanbeveling, bladzijde 10.

*Relevantie marktaandeel bij hoge vaste kosten*

66. **UPC** is van mening dat een hoog marktaandeel weinig zegt over dominantie in het geval er sprake is van hoge vaste kosten, zoals bij kabelbedrijven. Als gevolg van de hoge vaste kosten kan een klein volumeverlies als gevolg van een prijsstijging er al toe leiden dat de prijsstijging verliesgevend is.

67. Het **college** verwijst voor zijn reactie naar randnummer 122 van deze Nota van bevindingen.

### 3.5 Het belang van analoge rtv-signalen

68. **KPN, SBS, YouCa** en **DutchMedia** delen de opvatting van het college dat analoge doorgifte voorlopig de dominante functionaliteit blijft. Ook **RTL** merkt in de hoorzitting op dat ze deze zienswijze van het college deelt. **KPN** en **YouCa** wijzen in dit licht naar recent onderzoek van **KPMG** en **TNS NIPO** dat de tevredenheid van consumenten over analoge kabeltelevisie bevestigt. Bij de keuze voor een infrastructuur zijn prijs en het vertrouwde tv-aanbod (analoge kabeltelevisie) doorslaggevend. **RTL, YouCa** en **SBS** wijzen ook op bevindingen van Stichting Kijkonderzoek **SKO** waaruit blijkt dat bezitters van een digitaal abonnement ook analoog blijven kijken. In aanvulling hierop meldt **SBS** dat de helft van de digitale kabelabonnees tenminste de helft van de tijd analoog televisiekijkt, aldus het **TNO-rapport (2007)** 'gebruik analoge televisie door digitale kabelabonnees'. Kijkers maken volgens **SBS** de overstap van analoog naar digitaal geleidelijk. **Tele2** meldt in de hoorzitting tenslotte dat ze de waarde die consumenten nog steeds aan analoge tv hechten als een belangrijke bottleneck herkent voor klanten om volledig over te stappen naar de dienstverlening van **Tele2**.

69. **UPC, Ziggo, CAIW** en **NLkabel** zijn het oneens met de bevinding dat analoge doorgifte voorlopig de dominante functionaliteit blijft. Digitalisering van televisie heeft zich volgens hen voortvarend voltrokken, in overeenstemming met de voorspellingen van **Dialogic** in 2005. **NLkabel** wijst er in de hoorzitting op dat in 2003 nog grofweg 90% van de huishoudens alleen analoge kabel afnam, tegenover 48% in 2008 (onderzoek **Blauw Research**, in opdracht van **KPN/Digitenne**, september 2008). De breed gedragen verwachting is volgens **UPC** en **Ziggo** dat dit snel af zal nemen tot **[VERTROUWELIJK]** aan het einde van de komende reguleringsperiode. Daarbij moet volgens **UPC** de impact van technologische ontwikkelingen niet worden onderschat. Zo worden digitale ontvangers in toenemende mate geïntegreerd in televisietoestellen. **UPC** beschrijft daarnaast een trend waarbij digitale rtv-signalen steeds meer als substituuat van analoge rtv-signalen wordt, in plaats van als complement.

70. **Ziggo** en **UPC** zijn het oneens met de analyse van het college dat (analoge) rtv-signalen een essentieel onderdeel zijn van een multi-play bundel. Uit eigen onderzoek van **UPC** blijkt dat veel eindgebruikers bundels zonder televisie kiezen. **Ziggo** wijst op het grote aantal abonnees van concurrerende platforms dat bundeldiensten afneemt in vergelijking tot het aantal abonnees van **Ziggo** dat dergelijke diensten afneemt. **Ziggo** en **UPC** wijzen in dit verband ook op consumentenonderzoeken waarin onder bestaande gebruikers van triple play kabeldiensten is gevraagd naar de beweegredenen om de keuze triple play diensten af te nemen bij een kabelbedrijf. **[VERTROUWELIJK]** multiplay afnemers kiezen een bundel om redenen als korting en het gemak van een enkele aanbieder.

71. **CAIW** acht de omvang van het complementair gebruik (digitale en analoge rtv-signalen) bij CAIW lager dan het door TNO geconstateerde tweederde aandeel, als gevolg van haar specifieke situatie met betrekking tot digitalisering. Volgens CAIW heeft circa 75% van haar abonnees gebruik gemaakt van haar actie 'Allemaal Digitaal', waarbij abonnees tegen een eenmalige bijdragen van € 10,- een digitale ontvanger kreeg aangeboden. In het kader van deze actie heeft CAIW het standaardpakket uitgebreid tot ca. 50 digitale tv-programma's en is het analoge tv-aanbod beperkt tot de ca. 24 programma's. Aan abonnees is medegedeeld dat de betreffende programma's uitdrukkelijk slechts "vooralsnog" ook in analoge vorm doorgegeven worden.

72. **Ziggo** herhaalt in **dupliek** in reactie op KPN, YouCa, Tele2 en Online dat de ontwikkeling van infrastructuren zich in overeenstemming met Dialogic's prognoses heeft ontwikkeld en dat de digitalisering van TV zich snel heeft voltrokken en gepaard gaat met een toename van infrastructuurconcurrentie en contentaanbieding.

73. Het **college** wijst erop dat de opmerking van Ziggo en UPC over de voortvarende voltrekking van de digitalisering niet klopt. Het college licht in hoofdstuk 10 van het besluit nader toe dat het aantal digitale abonnees in 2008 substantieel lager is dan in 2006 werd verwacht

74. Het **college** onderschrijft de constatering van NLKabel dat steeds minder huishoudens alleen analoge kabel afnemen. Op grond van eigen cijfers<sup>426</sup> is dit aandeel in 2008 evenwel nog hoger (55%) dan NLKabel aangeeft (48%). Een nog groter verschil in percentages constateert het college bij de voorspelling van het aandeel huishoudens dat in 2011 alleen analoge kabel kijkt. De onderzoeken door VKA en PWC voorspellen een beduidend hoger aandeel (39%) dan UPC en Ziggo ([**VERTROUWELIJK**]). Vanwege de verschillen in voorspellingen heeft het college ook teruggesproken naar een onderzoek waarin de snelheid van digitalisering centraal staat. Dit betreft het onderzoek van Stratix, *Analoge radio en tv*, juli 2008. Volgens Stratix is het redelijk om aan te nemen dat begin 2013 op de meerderheid van alle toestellen in Nederland geen analoge televisie meer wordt gekeken. Het college constateert dat de voorspellingen van Stratix in lijn liggen met die van VKA en PWC. Het college is van mening dat de onderzoeken van VKA, PWC en Stratix voldoende grond bieden voor de conclusie van het college dat analoge doorgifte voorlopig de dominante functionaliteit blijft. Het college wijzigt het besluit op dit punt niet.

75. In aanvulling op voorgaande alinea merkt het **college** op dat ze in haar besluit in paragraaf 7.3 van het besluit reeds uitgebreide aandacht besteedt aan de toenemende integratie van digitale ontvangers in televisietoestellen. Het college merkt op dat de integratie van digitale ontvangers op middellange termijn zou kunnen leiden tot hogere overstapdrempels, omdat tuners die geschikt zijn voor zowel satelliet, kabel als digitale ether op dit moment nog alleen in 'high-end' toestellen worden ingebouwd. Daarnaast is er voor IPTV nog geen gestandaardiseerde ontvanger die wordt ingebouwd in televisietoestellen. Het college verwijst hiervoor naar het Stratix onderzoek. Het college vult het ontwerpbesluit op dit punt aan, maar dit leidt niet tot inhoudelijke wijzigingen.

76. Verder ziet het **college** op grond van recente consumentenonderzoeken in de praktijk nog geen aanwijzingen van de door UPC genoemde trend dat digitale rtv-signalen steeds meer als substituu

---

<sup>426</sup> Bronnen: SMM; VKA, *Marktontwikkelingen 2008-2011*, juni 2008 en Veldkamp, *Inzicht in de vraagzijde van de televisiemarkt*, november 2008.

van analoge rtv-signalen wordt, in plaats van als complement. Zo blijkt uit een onderzoek door Stichting Kijkonderzoek SKO (juli 2008) dat bezitters van een digitaal abonnement ook analoog blijven kijken. Uit consumentenonderzoek door Veldkamp (november 2008) blijkt dat ten minste 45% van de huishoudens met digitale kabel op hun eerste televisie analoge kabel op de tweede televisie kijkt.<sup>427</sup> Het college verwacht wel dat de transitie naar volledige digitalisering wel in de toekomst zal voltrekken, zoals beschreven in paragraaf 6.1.4 van het besluit. Het college wijzigt het ontwerpbesluit op dit punt niet.

77. Het **college** vreest dat de opmerkingen van Ziggo en UPC over het belang van analoge televisie voor een multi-play bundel op een misverstand berusten. Het college beweert namelijk niet dat analoge televisie een *essentieel* onderdeel is van een multi-play bundel. Wel constateert het college dat kabelbedrijven, mede vanwege het feit dat zij de beschikking hebben over een gecombineerde analoge en digitale infrastructuur, over een dominante positie beschikken op de retail omroepmarkt. Vervolgens constateert het college dat de kabelbedrijven als gevolg van hun sterke positie op de retail omroepmarkt een voordeel hebben bij het aanbieden van een triple play bundel. Hetgeen ook wordt bevestigd door de monitorcijfers. Het college erkent dat deze volgtijdelijkheid in haar analyse niet altijd duidelijk naar voren komt. Het college zal het besluit derhalve op dit punt verduidelijken in paragraaf 7.8.

78. Op grond van recent consumentenonderzoek kan het **college** beamen dat CAIW een enigszins afwijkende situatie heeft doordat in haar verzorgingsgebied in verhouding tot andere kabelbedrijven, meer huishoudens digitaal televisiekijken.<sup>428</sup> Terwijl in Nederland 46% van de huishoudens digitaal televisiekijkt, is dat in het verzorgingsgebied van CAIW 73%. Dit verschil wordt bijna volledig verklaard door een groter aandeel digitale kabel (24% versus 49%). Het aandeel analoge kijkers via de kabel is evenredig lager, namelijk gemiddeld 58% in Nederland tegenover 34% in het verzorgingsgebied van CAIW. Ook de mate van complementair gebruik met analoge kabel ligt in het verzorgingsgebied van CAIW lager dan in de andere verzorgingsgebieden, het complementair gebruik met digitale kabel ligt hoger in het verzorgingsgebied van CAIW. Deze constatering draagt bij aan de conclusie van het college dat WLR-C bij CAIW niet passend lijkt, zoals beschreven in hoofdstuk 12 van het besluit en het college zal het besluit van CAIW aanvullen op dit punt. Ten overvloede merkt het college op dat de uitkomsten van het consumentenonderzoek geen invloed heeft op zijn conclusie dat CAIW in haar verzorgingsgebied over AMM beschikt.

### 3.6 Dupliceerbaarheid infrastructuur

79. **Tele2, Online** en **Vestra** onderschrijven de analyse van het college dat kabelbedrijven de controle hebben over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur.

80. **KPN** is het niet eens met de bevinding van het college dat KPN met DVB-T in staat is een rtv-aanbod te doen dat in functioneel opzicht en qua prijs vergelijkbaar is met de levering van analoge rtv-signalen door de kabelbedrijven. Allereerst is Digitenne volgens KPN vooral een complementair

---

<sup>427</sup> Hierbij geldt dat op basis van de gegevens uit de SMM blijkt dat hier nog sprake is van een overschatting van het gebruik van digitale kabel en een onderschatting van het gebruik van analoge kabel. Het werkelijke percentage complementair gebruik ligt dus hoger dan 45%.

<sup>428</sup> Veldkamp, *Inzicht in de vraagzijde van de televisiemarkt*, november 2008.

product, in plaats van vervanging van de kabelaanluiting. Ten tweede hebben kabelbedrijven na de agressieve prijsverlagingen voor Digitenne en iTV in de zomer van 2007 ruimte gevonden om de eigen tarieven te verhogen. Ten derde is Digitenne volgens KPN niet even eenvoudig als analoge tv op meerdere televisietoestellen te ontvangen, doordat voor elk toestel een aparte digitale decoder nodig is. Ten vierde is de capaciteit van DVB-T beperkt ten opzichte van analoge kabeltelevisie. Tenslotte is het inbouwen van digitale DVB-T tuners in televisietoestellen geen oplossing voor het 'kastjes probleem', doordat de oude toestellen doorverhuizen van de woonkamer naar andere vertrekken. Juist daar blijft analoge televisie volgens KPN relevant.

81. **Ziggo** en **UPC** zijn van mening dat de conclusie van het college dat de kabelnetwerken niet duplicerbaar zijn, niet te rijmen is met de marktafbakening. Aangezien de relevante retail markt mede DVB-T, IPTV, satelliet en glasvezelnetwerken omvat, is gegeven dat kabelbedrijven over een infrastructuur beschikken die te dupliceren is. Voorts maakt het college volgens Ziggo en UPC bij de marktafbakening geen onderscheid tussen analoge doorgifte en – de technologisch superieure – digitale doorgifte van rtv-signalen. Met deze benadering is het naar hun mening niet in overeenstemming te brengen dat analoge doorgifte een belangrijk concurrentievoordeel zou opleveren.

82. **Ziggo** wijst op een uitspraak van de NMa: *“Indien de hierboven beschreven essentiële faciliteiten-doctrine wordt toegepast op een situatie waarin KPN van plan zou zijn een pakket TV-zenders met ongeveer dezelfde samenstelling als een analoog standaardpakket digitaal via de kabel te distribueren, dan is het à prima vista niet aannemelijk dat de kabel voor deze dienst als een essentiële faciliteit kan worden aangemerkt. Dergelijke pakketten kunnen immers ook via andere infrastructuren zoals een DVB-T netwerk aan gebruikers worden aangeboden.”*

83. **CAIW** geeft aan dat de oorzaak dat de kabel de enige infrastructuur is (naast enkele glasvezelnetten) die analoge rtv doorgeeft, te vinden is in keuzes van andere aanbieders (zoals satelliet, KPN) en van de Nederlandse overheid (DVB-T) om uitsluitend digitale signalen door te gaan geven. Die keuzes, die in principe ook anders gemaakt hadden kunnen worden, hebben nu kennelijk een weerslag op de beoordeling van de marktmacht van kabelexploitanten.

84. Het **college** bespeurt een misverstand in de opmerking van KPN dat zij niet in staat is met DVB-T een rtv-aanbod te doen dat in functioneel opzicht en qua prijs vergelijkbaar is met de levering van analoge rtv-signalen door de kabelbedrijven. Het college erkent dat niet alle gebruikers DVB-T gebruiken als substituuut voor de kabel, maar de conclusie van het college had betrekking op de mogelijkheden die een combinatie van DVB-T en DSL-IPTV biedt. Juist door de combinatie kan KPN functionele nadelen van DVB-T (zoals beperkte capaciteit) grotendeels ondervangen.

85. Het college heeft in het ontwerpbesluit reeds aangegeven dat eindgebruikers drempels ervaren bij de overstap van analoge naar digitale rtv-signalen, vooral in verband met noodzaak om settopboxen te installeren (zie randnummer 94 van deze Nota van bevindingen). Het college stemt in met de opmerkingen van KPN dat eindgebruikers hierdoor minder makkelijk overstappen en dat kabelbedrijven hierdoor over relatieve voordelen beschikken. Het college komt derhalve tot het oordeel dat KPN ook met de combinatie van DVB-T en DSL-IPTV niet een volledig vergelijkbaar aanbod kan bieden. Het college zal op dit punt paragraaf 7.3 van het besluit aanpassen.

86. Het **college** kan de opmerking van Ziggo en UPC niet volgen dat er een tegenstelling zou bestaan tussen de marktafbakening en de bevinding dat de analoge kabel niet dupliceerbaar is. In beide onderdelen van de marktanalyse benadrukt het college de geleidelijke transitie van de markt naar volledig digitale levering en dat op dit moment in belangrijke mate sprake is van complementair gebruik van analoge en digitale rtv-signalen. In beide onderdelen komt bovendien naar voren dat een significante groep eindgebruikers in de komende reguleringsperiode gebruik zal maken van de levering van analoge rtv-signalen. Daarbij heeft het college ook bij de afbakening van de retailmarkt geconcludeerd dat niet alle indicatoren wijzen op een brede afbakening, maar dat het voor de hand ligt om deze factoren mee te wegen bij de dominantieanalyse. Immers, een smalle afbakening zou ten nadele zijn van kabelbedrijven. Onder meer vanwege het belang van analoge rtv-signalen (zie randnummer 73 tot en met 75 van deze Nota van bevindingen) en de moeilijkheid om deze functionaliteit te dupliceren concludeert het college in de dominantieanalyse dat de kabelbedrijven beschikken over AMM. Het college beoogt niet de suggestie te wekken dat dit concurrentievoordeel zó groot is dat (analoge) kabel een separate markt vormt. Het college zal het ontwerpbesluit naar aanleiding van dit punt niet aanpassen.

87. Het **college** wijst er op dat de door Ziggo geciteerde uitspraak van de NMa over 'essentiële faciliteiten' niet relevant is voor de analyse van 'de controle over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur'. De uitspraak van de NMa betreft namelijk een advies over digitale doorgifte via de kabel, dus niet over analoge doorgifte. Daarnaast – en meer in het algemeen – is een analyse in het kader van een 'essentiële faciliteit' een andere dan een marktanalyse die het college uitvoert.

88. 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. Ook de NMa geeft dit aan in haar besluiten.<sup>429</sup> Het **college** is van mening dat hij in onderhavig besluit voldoende heeft onderbouwd waarom de mogelijkheid van levering van zowel analoge als digitale signalen via het kabelnetwerk in belangrijke mate bijdraagt aan de AMM-positie van de desbetreffende kabelbedrijven. Het college zal het ontwerpbesluit naar aanleiding van dit punt niet aanpassen.

89. Tot slot merkt het **college** op dat hij zijn analyse baseert op basis van de gerealiseerde marktsituatie en de voorzienbare toekomstige marktontwikkelingen. De notie van CAIW dat de marktsituatie er anders uit zou hebben gezien indien marktspelers en de Nederlandse overheid andere keuzes zouden hebben gemaakt, doet hier niets aan af. Het college beoordeelt de huidige marktsituatie en geeft een inschatting van de verwachte marktontwikkelingen. Op basis daarvan concludeert het college of een partij beschikt over AMM en welke passende verplichtingen opgelegd moeten worden. De dupliceerbaarheid van infrastructuur is op zichzelf geen doorslaggevend criterium

---

<sup>429</sup> 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 AMM verschaft."



waardoor een onderneming over AMM beschikt, maar één van de vele criteria op basis waarvan het college zijn oordeel vormt. Het college zal het ontwerpbesluit naar aanleiding van dit punt niet aanpassen.

### 3.7 Overstapdrempels

90. **KPN** bevestigt de analyse van het college dat de overstapdrempels van analoge televisie naar digitale kabeltelevisie lager zijn dan naar overige digitale platforms. Voor digitale kabeltelevisie zijn overstapdrempels veel lager, doordat het mogelijk is op één toestel digitaal te kijken en op de overige in huis aanwezige toestellen analoog te blijven kijken. Er is dan slechts één kastje nodig. Overige digitale rtv-signalen vereisen voor elk televisietoestel een extra kastje, hetgeen voor ‘gedoe’ en extra kosten zorgt. Voor IPTV geldt dat behalve het extra kastje ook de in-huis bekabeling moet worden aangepast. Dit is voor veel consumenten een reden niet over te stappen op een andere aanbieder. Hier komt bij dat de incrementele kosten van digitale kabeltelevisie zeer laag zijn, waardoor het zeer laag geprijsd, aanvankelijk zelfs gratis, in de markt gezet kan worden.

91. Naar de mening van **Delta** zijn overstapdrempels naar een digitale afname van rtv-signalen voor de verschillende platformen vergelijkbaar. In lijn hiermee zijn volgens **Ziggo** de overstapdrempels beperkt voor abonnees die al beschikken over een breedbandaansluiting. Ziggo wijst er op dat het college niet heeft onderzocht of de overstapdrempels zo materieel zijn dat de betrokken aanbieder een prijsverhoging kan doorvoeren die zonder overstapdrempels zou worden afgestraft door switchgedrag. Uit het Bain rapport (2008) volgt volgens Ziggo dat overstapdrempels beperkt zijn.

92. Volgens **CAIW** kunnen kabelbedrijven, wat betreft overstapdrempels, niet verantwoordelijk worden gesteld voor keuzes die andere aanbieders gemaakt hebben wat betreft technologie, benodigde apparatuur en de daarmee gemoeid zijnde kosten.

93. Naar de mening van **UPC** worden de kosten van de aanschaf van een extra decoder goedge maakt door de voordelen van digitale rtv-signalen: betere beeld- en geluidskwaliteit en meer functionaliteiten. De decoders worden bovendien steeds goedkoper. In aanvulling hierop nemen aanbieders van andere omroeptransmissieplatforms de overstapdrempels vaak weg door de decoder gratis of met korting aan te bieden. Verandering van aanbieder ziet UPC niet als een relevante overstapdrempel. Overstappen naar een andere aanbieder kan zelfs voordelen opleveren, wanneer een eindgebruiker al andere diensten (zoals breedbandinternettoegang en vaste telefonie) afneemt van die andere aanbieder.

94. **UPC** ziet ten slotte een tegenstelling tussen de marktafbakening en de bevindingen van het college over overstapdrempels. In de analyse van de relevante markt concludeert het college volgens UPC terecht dat de overstapdrempels niet hoog genoeg zijn om te spreken van separate markten voor de diverse omroeptransmissieplatforms.

95. Decoders leiden volgens **UPC in dupliek** niet tot hoge overstapdrempels, zoals KPN stelt. Dat IP-TV op dit moment nog niet in dezelfde mate succesvol is als DVB-T, lijkt in belangrijke mate te moeten worden toegeschreven aan commerciële keuzes van KPN zelf. Echter, zelfs met de huidige beperkte marketinginspanningen weet KPN al substantiële klanten te winnen voor IPTV.

96. Het **college** is het niet eens met de bedenkingen van Ziggo dat de overstapdrempels van consumenten beperkt zijn. Op basis van recent onderzoek breidt het college de argumentatie hierover in paragraaf 6.1.5 van het besluit uit.

97. Het **college** benadrukt naar aanleiding van de opmerkingen van UPC dat het niet zijn bedoeling is om te suggereren dat de overstapdrempels prohibitief werken voor *alle* consumenten. Getuige het verlies aan marktaandeel stappen er daadwerkelijk consumenten over. Voor hen worden de kosten van de aanschaf van een extra decoder goedge maakt door de voordelen van digitale rtv-signalen, zoals UPC stelt. Uit recent afnemersonderzoek volgt evenwel dat er een significante groep consumenten is voor wie dit niet geldt en dat eindgebruikers tevreden zijn met het huidige abonnement, opzien tegen het gedoe en digitale televisie te duur vinden. Inderdaad heeft het college niet onderzocht of de overstapdrempels zo materieel zijn dat de betrokken aanbieder een prijsverhoging kan doorvoeren die zonder overstapdrempels zou worden afgestraft door switchgedrag, zoals Ziggo opmerkt. De reden is dat het een dergelijk onderzoek naar de prijsgevoeligheid van consumenten weinig betrouwbare informatie oplevert in een marktsituatie waarin de marktverhoudingen niet stabiel zijn, zoals in de omroepmarkt.<sup>430</sup> Ook heeft het college, zoals in randnummer 122 van de Nota van bevindingen aangegeven over het risico op optreden van de 'cellophane fallacy'. Ten slotte beschikt het college niet over de transactiedata die voor een dergelijk onderzoek nodig zijn. Het college is van mening dat hij ondanks dat een dergelijk onderzoek niet is uitgevoerd, toch kan concluderen dat er sprake is van overstapdrempels die de concurrentiedruk beperken. Het college zal het ontwerpbesluit naar aanleiding van deze opmerkingen niet aanpassen.

98. Het **college** acht – in tegenstelling tot Delta – de overstapdrempels naar digitale kabel lager dan naar andere digitale platforms. Ook recent afnemersonderzoek bevestigt dit. Het breidt de argumentatie hierover in paragraaf 6.1.5 van het besluit uit.

99. Het **college** onderschrijft dat een schijnbare tegenstelling bestaat tussen de marktafbakening en de door het college gevonden overstapdrempels. Bij de afbakening van de relevante productmarkt dienen in principe alleen die producten te worden opgenomen waar consumenten eenvoudig naar kunnen overstappen. Ook dienen de producten in de relevante productmarkt over een vergelijkbare prijsstelling en functionele kenmerken te beschikken. Idealiter wijzen alle overwegingen bij de marktafbakening in dezelfde richting. In de praktijk kunnen verschillende overwegingen echter op een verschillende afbakening wijzen. Dit laatste is ook het geval bij de afbakening van de omroepmarkt. Terwijl de analyse van de overstapdrempels en prijsstelling wijzen op een krappe marktafbakening, wijst de analyse van de functionele kenmerken van de omroeptransmissieplatforms op een brede afbakening. Zie hoofdstuk 6 van het besluit voor een uitgebreide toelichting. Het college benadrukt in hoofdstuk 6 van het besluit dat de vraag of er sprake is van een krappe of een brede marktafbakening niet beantwoord hoeft te worden, omdat dit voor de uitkomst niet uitmaakt. De dominantieanalyse sluit aan bij de bevinding van de marktafbakening dat er sprake is van overstapdrempels. Het college zal de toelichting in paragraaf 6.1.5 verduidelijken om de schijnbare tegenstelling weg te nemen.

100. Tot slot merkt het **college** op dat zij kabelbedrijven, wat betreft overstapdrempels, niet verantwoordelijk stelt voor keuzes die andere aanbieders gemaakt hebben wat betreft technologie, benodigde apparatuur en de daarmee gemoeid zijnde kosten. Het college baseert zijn analyse van

---

<sup>430</sup> Jeffry Church en Roger Ware, *Industrial Organisation – a strategic approach*, 2000.

overstapdrempels op de overwegingen en gedragingen van consumenten, dus niet op de keuzes van marktspelers. Overstapdrempels zijn op zichzelf bovendien geen doorslaggevend criterium waardoor een onderneming over AMM beschikt, maar één van de vele criteria op basis waarvan het college zijn oordeel vormt. Het college wijzigt het ontwerpbesluit op dit punt niet.

### 3.8 Schaal- en breedte voordelen

101. **Tele2 en Online** onderschrijven de analyse van het college dat kabelbedrijven profiteren van schaal- en breedtevoordelen.

102. **UPC** is van mening dat concurrenten profiteren van vergelijkbare schaal- en breedtevoordelen als kabelbedrijven en dat deze voordelen daarom niet bijdragen aan een dominante positie. UPC's regionale schaal is een significant nadeel dat het college volgens UPC onvoldoende meeweegt in de analyse. Volgens UPC profiteert KPN (die ook actief is op de omroepmarkt via DVB-T, IPTV en FttH) sterker van schaal- en breedtevoordelen, vooral wanneer haar omzet op de communicatiemarkt wordt meegerekend. **NLkabel** wijst er in de hoorzitting op dat kabelbedrijven in omvang veel kleiner zijn (tezamen 1,9 mld. euro omzet in 2007) ten opzichte van hun grootste concurrent KPN (9 mld euro omzet in 2007). Ook **Delta** is van mening dat landelijke opererende aanbieders van elektronische communicatie netwerken meer voordeel hebben van kosten- en schaalvoordelen.

103. Het **college** onderschrijft de opmerkingen van UPC, Delta en NLKabel, maar is van mening dat deze overwegingen voldoende zijn meegewogen in paragraaf 7.7 van de dominantieanalyse in het besluit.

### 3.9 Product-/dienstendiversificatie

104. **Tele2 en Online** bevestigen de bevinding van het college dat kabelbedrijven voordelen hebben op het gebied van vraagbundeling en de breedte van het assortiment.

105. **Ziggo** en **Delta** vinden dat kabelbedrijven geen voordeel hebben als gevolg van product/dienstendiversificatie ten opzichte van gevestigde marktpartijen. Ziggo noemt in dit verband Tele2 en KPN, met een goede en nationale positie op de breedbandmarkten, en een betere positie op de markten voor vaste telefonie. Bovendien zijn zij – en met name KPN – actief op het gebied van mobiele telefonie (en DVB-H), anders dan Ziggo. Delta wijst er op dat een aantal marktpartijen zelfs in staat is om de dienstendiversificatie verder aan te vullen met mobiele televisiediensten.

106. Het **college** betreft de opmerkingen van Ziggo en Delta in paragraaf 7.8 van de dominantieanalyse. Het college is het niet eens met de constatering dat kabelbedrijven geen voordeel ontleen aan product/dienstendiversificatie omdat bijvoorbeeld Tele2 en KPN een goede (nationale) positie hebben op de breedbandmarkten en/of vaste telefonie. Het college constateert op basis van de cijfers over afname van triple play bundels, dat het aandeel van deze DSL-partijen op die markten zich niet vertaalt in een vergelijkbaar aandeel op triple play.

### 3.10 Verkoop- en distributienetwerk

107. **Tele2 en Online** onderschrijven de analyse van het college dat kabelbedrijven een sterk ontwikkeld distributie- en verkoopnetwerk hebben.

108. **Ziggo** en **UPC** zijn van mening dat hun verkoop- en distributienetwerk niet beter is ontwikkeld dan dat van bijvoorbeeld KPN en Tele2, gelet op hun grote klantenbestand. Ziggo noemt in dit verband ook CanalDigitaal. [VERTROUWELIJK]. Ziggo wijst er daarnaast op dat haar naamsbekendheid niet groot is in vergelijking tot een aantal concurrenten, aangezien de merknaam Ziggo pas dit jaar is geïntroduceerd.

109. Het **college** betreft de opmerkingen van Ziggo en UPC in paragraaf 7.9 van de dominantie-analyse. Het college is het eens met Ziggo dat het de naamsbekendheid van Ziggo niet groot is omdat deze pas in 2008 is geïntroduceerd en heeft het ontwerpbesluit op dat punt aangepast.

### 3.11 Potentiële concurrentie

110. **Tele2 en Online** bevestigen de bevinding van het college dat de dominantie van kabelbedrijven niet wordt beperkt door enige kopersmacht of druk van potentiële concurrentie.

111. **CAIW** wijst op de betekenis van internettelevisie: ook al is het gebruik incidenteel en is het product kennelijk geen substituut, het gaat hierbij echter wel om dezelfde eindgebruikers die in plaats van televisiekijken een andere activiteit gaan uitvoeren.

112. Ook **Delta** wijst op de ontwikkeling van 'open play' waarbij door de toegenomen bandbreedte ook de kwaliteit van internet toeneemt, zodat steeds meer aanbieders van rtv-signalen zullen gaan uitzenden over internet.

113. **KPN** geeft aan dat Digtene op wholesalebasis beschikbaar voor wederverkopers. Tele2 maakt hier gebruik van. Op basis van dit aanbod is het volgens KPN – anders dan het college stelt – mogelijk toe te treden tot de retail omroepmarkt. Kabelbedrijven hebben volgens KPN echter met hun prijsstijgingen bewezen zich onafhankelijk van Digtene te kunnen gedragen.

114. Het **college** constateert dat Digtene weliswaar op wholesalebasis beschikbaar is, maar dat Tele2 niet langer actief gebruikmaakt van deze mogelijkheid. Ook Online gaf tijdens de hoorzitting aan dat het wholesaleaanbod niet voldoet. Daadwerkelijke (effectieve) toetreding tot de retailmarkt lijkt op basis van het wholesaleaanbod niet mogelijk, hetgeen ook wordt aangetoond door de door Tele2 gerealiseerde abonnementen.

115. Het **college** heeft naar aanleiding van de opmerkingen van CAIW en Delta de dominantieanalyse en de drie criteria toets aangevuld. Dit heeft echter niet geleid tot materiële wijzigingen. Het college constateert immers (evenals CAIW) dat het gebruik van internettelevisie weliswaar toeneemt, maar dat het hier gaat om complementair gebruik en dat eindgebruikers televisie via internet niet als een substituut beschouwen voor de levering van rtv-signalen via de verschillende omroeptransmissieplatforms. Dit wordt ook gestaafd door de groei van het aantal rtv-abonnementen, daadwerkelijke substitutie door het gebruik van internettelevisie zou immers moeten leiden tot een afname van rtv-abonnementen omdat eindgebruikers gebruik gaan maken van hun breedbandverbinding voor het ontvangen van rtv-signalen.

### 3.12 Prijsgedrag

116. **Tele2 en Online** onderschrijven de bevinding van het college dat de kabelbedrijven zich onafhankelijk van hun concurrenten kunnen gedragen. Volgens Tele2 en Online wordt dit aangetoond door het stabiele niveau (bij UPC en Ziggo zelfs stijging) van hun retailtarieven, terwijl die bij andere platforms juist daalden.

117. **Ziggo, UPC en Delta** onderschrijven de analyse over concurrentiedruk niet. Daarvoor noemen ze een aantal argumenten:

- **Ziggo, UPC en Delta** wijzen er op dat de tarieven van hun standaardpakket gedurende de afgelopen reguleringsperiode nauwelijks zijn gestegen, als gevolg van de disciplinerende werking van andere omroeptransmissieplatforms (waaronder DVB-T, satelliet, IPTV en glasvezel). Deze concurrentie heeft reeds geleid tot aanzienlijke ‘churn’ naar andere omroeptransmissieplatforms, zoals ook volgt uit het Bain rapport. De door het college voorspelde daling van het marktaandeel vormt volgens Ziggo een sterke aanwijzing dat zij zich niet onafhankelijk op de markt kan gedragen. Tegen de achtergrond van de hoge vaste kosten van het netwerk van Ziggo en UPC, heeft RBB op basis van een ‘critical loss’ analyse inzichtelijk gemaakt dat van een relatief kleine ‘churn’ reeds aanzienlijke disciplinerende werking uitgaat. In dit licht wijst Ziggo op [VERTROUWELIJK] Digitenne, die een aanzienlijke disciplinerende werking heeft. Deze ‘churn’ heeft er mede toe geleid dat Ziggo haar prijzen de afgelopen drie jaar niet heeft kunnen verhogen. Deze effecten worden nog versterkt door de dreiging van gemiste inkomsten uit breedband- en telefoniediensten indien een abonnee overstapt naar een ander omroeptransmissieplatform.
- Volgens **Ziggo** erkent het college ook met zijn marktdefinitie – op basis waarvan DVB-T en kabelnetwerken tot dezelfde markt behoren – dat Digitenne Ziggo disciplineert.
- Het **college** kan bij de analyse van de prijsontwikkeling van de kabeltarieven volgens Ziggo en UPC niet volstaan met de stelling dat het stabiele prijsniveau tot stand is gekomen “onder reguleringsdruk”. UPC wijst op een persbericht van 13 oktober 2005 waarin ze verklaarde dat ze de prijzen alleen gaat corrigeren voor inflatie. Dit bericht was eerder dan de ‘serious doubts’ brief van de Commissie (3 november 2005) en het betreffende marktbesluit van het college. Bovendien heeft UPC de trend van gematigde prijsstijgingen gehandhaafd, ondanks dat de reguleringsdruk was komen te vervallen.
- De concurrentiedruk zal volgens **Ziggo en Delta** in de toekomst verder toenemen. Daarbij wijst Ziggo op uitspraken van de NMa over toenemende concurrentie van DVB-T en IPTV. Ook wijzen de NMa en de Commissie volgens Ziggo op de toenemende prijsdruk als gevolg van toename in concurrentie tussen aanbieders van *triple play* diensten. Daarbij citeert ze de NMa: *“Deze triple play-strategie gaat de verhoudingen in de sector waarschijnlijk beïnvloeden. Immers, consumenten zullen in verband met de gunstige prijsstelling geneigd zijn de producten gebundeld af te nemen en daarom wellicht over te stappen naar een andere aanbieder dan. Dit is met name mogelijk ten aanzien van andere triple-play aanbieders die reeds een gevestigde positie in de telefonie- of internetsector hebben, zoals KPN.”*
- Volgens **Ziggo** behoren haar tarieven tot de laagste in Europa.

- De analyse van de prijsverschillen in de markt is volgens **Ziggo** en **UPC** onjuist. Zo is het prijsverschil tussen Digitenne en het standaardpakket van Ziggo en UPC minder groot dan het lijkt, indien men de juiste vergelijking toepast (met name het aantal aansluitingen per huishouden). Ziggo en UPC [VERTROUWELIJK] kunnen zij zich (gelet op hun kostenniveau) niet veroorloven hun prijs voor dit pakket over de gehele breedte nog verder te verlagen. Ziggo investeert daarom in eenmalige promoties per klant en UPC in triple play aanbiedingen. Verder zijn volgens Ziggo naast prijs ook andere concurrentieparameters van belang, waaronder beeldkwaliteit en aanvullende digitale diensten, waarin Ziggo aanzienlijk investeert teneinde de concurrentie met DVB-T en andere platforms vol te houden. Tot slot zou het volgens **UPC** irrationeel zijn om KPN's tarieven voor omroepdiensten te volgen, aangezien KPN deze tarieven – anders dan UPC – berekent op basis van incrementele kosten.
- **Ziggo** herhaalt in **dupliek** in reactie op KPN, YouCa, Tele2 en Online dat Ziggo als gevolg van toenemende concurrentie haar tarief niet materieel heeft kunnen verhogen.

118. Het **college** is het niet eens met de opmerking van Ziggo, UPC en Delta dat hun gematigde prijsontwikkeling gedurende de afgelopen reguleringsperiode op concurrentiedruk wijst. Tegelijkertijd onderkent het college dat de analyse in het ontwerpbesluit onvolledig was. Het college zal in het besluit daarom zijn argumentatie hierover in paragraaf 7.13 uitbreiden.

119. De opmerking van Ziggo en UPC dat zij het zich (gelet op hun kostenniveau) niet kunnen veroorloven hun prijs voor het standaardpakket over de gehele breedte te verlagen, wijst er op volgens het **college** op dat partijen zich onafhankelijk van concurrenten kunnen gedragen. Het college wijst er allereerst op dat het gezien de uitspraak van de NMa over de redelijk hoge tot hoge rendementen zeer de vraag is of Ziggo en UPC daadwerkelijk niet in staat zijn hun prijs te verlagen gezien hun kostenniveau. Daarbij geldt bovendien dat wanneer een prijsverlaging ertoe zou leiden dat de prijs onder het kostenniveau zou komen, alleen een marktspeler met marktmacht de mogelijkheid heeft om de prijsstelling te bepalen aan de hand van haar kostenniveau. In een markt met (voldoende) concurrentiedruk is een marktspeler genoodzaakt om haar prijsstelling te bepalen aan de hand van de omstandigheden in de markt, zoals de prijzen van concurrenten en de vraag van consumenten. Hoe een concurrent daarbij tot een bepaald prijsniveau komt (bijvoorbeeld op basis van incrementele kosten) is niet relevant. In een markt met concurrentiedruk past een marktspeler haar kostenniveau aan de marktprijzen aan (en niet andersom). Blijkbaar zijn UPC en Ziggo niet genoodzaakt hun kostenniveau zodanig terug te schroeven dat zij hun tarieven rendabel kunnen verlagen tot het niveau van haar concurrenten, maar kan zij de investeringen in digitale en innovatieve diensten blijven doorberekenen in de tarieven van het standaardpakket. Het college zal deze overweging opnemen in paragraaf 7.13 van het besluit.

120. Het **college** onderschrijft de opmerkingen van Ziggo en UPC dat de prijsvergelijking nadere aandacht verdient. In aanvulling op een prijsvergelijking van de abonnementsstarieven neemt het college daarom ook in de dominantieanalyse (paragraaf 7.13) een prijsvergelijking op waarin, naast de abonnementskosten, ook alle vaste kosten worden verdisconteerd en er sprake is van meerdere aansluiting per huishouden (stond in ontwerpbesluit alleen bij de marktafbakening).

121. Het **college** deelt de verwachting van Ziggo en UPC dat de concurrentiedruk de komende jaren zal toenemen. In tegenstelling tot Ziggo en UPC verwacht het college echter niet dat deze toename

dusdanig substantieel zal zijn dat zij zich niet meer onafhankelijk van concurrenten kunnen gedragen. Zie paragraaf 10.4 van het besluit voor een uitgebreide analyse door het college.

122. Met betrekking tot de 'critical loss' analyse komt het **college** tot andere conclusies dan RBB:

- Met de RBB-analyse blijft onduidelijk of UPC en Ziggo hun tarieven winstgevend met 5% kunnen verhogen en in welke mate de alternatieve platforms de kabelbedrijven disciplineren. Dit komt doordat berekening van de 'actual loss' ontbreekt: RBB berekent niet hoeveel abonnees netto zullen uitstromen wanneer UPC en Ziggo hun tarieven met 5% verhogen. RBB suggereert dat de 'actual loss' medio 2008 ruim [VERTROUWELIJK]% bedraagt bij Ziggo en ongeveer [VERTROUWELIJK]% bij UPC. Deze percentages betreffen evenwel om twee redenen niet de 'actual loss'. Allereerst betreffen de percentages de bruto uitstroom (exclusief nieuwe abonnementen) en niet de netto uitstroom (inclusief nieuwe abonnementen) die nodig is om de 'actual loss' te berekenen. Ten tweede betreffen de percentages de recent gerealiseerde 'churn', dus niet de geschatte 'churn' bij een prijshoging van 5%. Het college beschikt niet over gegevens over prijselasticiteit om zelf de 'actual loss' bij een 5% prijsverhoging te kunnen berekenen.
- De interpretatie van een 'critical loss' analyse behoeft extra zorgvuldigheid wanneer sprake is van een hoge contributie marge, zoals in het geval van UPC en Ziggo.<sup>431</sup> Per definitie zal bij een hoge contributie marge van een relatief kleine 'churn' reeds aanzienlijke disciplinerende werking uitgaan. Meestal is in een dergelijke situatie ook sprake van een lage 'actual loss', waardoor een prijsstijging toch winstgevend kan zijn. Maar zoals gezegd ontbreekt in de RBB-analyse informatie hierover.
- De omvang van de recent gerealiseerde 'churn' bij UPC en Ziggo acht het **college** niet aanzienlijk, gelet op hun relatief hoge prijssetting. De gerealiseerde netto-uitstroom van abonnees gedurende de afgelopen reguleringsperiode bedraagt gemiddeld bij Ziggo [VERTROUWELIJK]% en bij UPC [VERTROUWELIJK]% per jaar. De omvang van de gerealiseerde churn is daarnaast niet groot in verhouding tot het huidige hoge marktaandeel van de betreffende partijen van respectievelijk [80-90%] voor Ziggo en [70-80%] voor UPC. Zelfs bij het hanteren van een gemiddelde van de daadwerkelijk gerealiseerde churn en de overstapintentie die blijkt uit het Veldkamp onderzoek, zou het marktaandeel van de kabelbedrijven aan het einde van de reguleringsperiode nog hoog zijn [60-70%] voor UPC en [70-80%] voor Ziggo.<sup>432</sup> Derhalve vindt het college de disciplinerende werking van andere omroeptransmissieplatforms beperkt.
- Het **college** ziet de bevinding van RBB, dat een 5% prijsverhoging niet winstgevend is indien dat leidt tot een netto uitstroom van [VERTROUWELIJK], als een bevestiging van de dominantie van de betreffende kabelbedrijven. Het is algemeen geaccepteerd dat bedrijven

<sup>431</sup> Zie bijvoorbeeld Michael L. Katz en Carl Shapiro, *Critical loss: let's tell the whole story*, Antritrust Law Journal, voorjaar 2003; en Daniel P. O'Brien en Abraham L. Wickelgren, *A critical analysis of critical loss analysis*, Antritrust Law Journal, voorjaar 2003

<sup>432</sup> Het college heeft het percentage van 5,4% gebaseerd op het aantal huishoudens dat in het afnemersonderzoek van Veldkamp aangaf concrete overstaplannen te hebben. Hierbij merkt het college op dat de voorgenomen switchingsbereidheid van mensen in het algemeen groter is dan de daadwerkelijke overstap die uiteindelijk plaatsvindt. Het is dus aannemelijk dat 5,4% een overschatting is van de overstapbereidheid van eindgebruikers.

met marktmacht een prijsniveau zullen vaststellen waarbij de winst maximaal is. Uit een 'critical loss' analyse volgt dan logischerwijs dat het niet aannemelijk is dat dit bedrijf winstgevend haar prijzen kan veranderen (naar boven of beneden). Als een prijsverandering winstgevend zou zijn, dan had zij dat immers al gedaan.

- In aansluiting op voorgaand punt merkt het **college** op dat het voor onderhavige situatie extra kwalijk is dat de prijselasticiteit in een 'critical loss' analyse bij elk prijsniveau constant wordt verondersteld. De prijselasticiteit die de kabelbedrijven ervaren zal immers hoger zijn dan bij prijzen op competitief niveau.
- De omvang van de 'churn' op zich zegt weinig over de aanwezigheid of afwezigheid van marktmacht. Allereerst is de 'churn' niet de enige oorzaak dat UPC marktaandeel verliest. Een andere oorzaak is dat de omvang van de totale markt is gegroeid als gevolg van complementair gebruik (huishoudens geabonneerd bij meerdere aanbieders). Ten tweede is het voor een bedrijf met marktmacht altijd winstgevend om haar prijzen te verhogen totdat de vraag elastisch wordt. Hierdoor wordt het meer waarschijnlijk dat er redelijke substituten zijn waar een consument naar zal overstappen – met een hogere 'churn' als gevolg. Dit staat bekend als de 'cellophane fallacy'. Bij lagere prijzen zien consumenten andere producten minder als een substituuut – met een lagere 'churn' als gevolg. De omvang van de 'churn' zegt alleen iets over marktmacht wanneer prijzen op competitief niveau liggen. Gelet op de bevinding van de NMa over de periode tot en met 2004 dat de kabelbedrijven redelijke hoge tot hoge rendementen behalen, het feit dat prijzen sindsdien bij UPC met 9,8% en bij Ziggo met 20% zijn gestegen en het aannemelijk is dat er geen investeringen meer hebben plaatsgevonden ten behoeve van de levering van analoge rtv-signalen, is hiervan in onderhavig geval geen sprake. Het **college** zal de argumentatie hierover in het besluit uitbreiden.
- In lijn hiermee acht het **college** de gebruikte contributiemarges een overschatting, doordat daarin de door NMa gevonden 'redelijke hoge tot hoge rendementen' zijn verwerkt. De gebruikte contributie marges mogen misschien rechtstreeks volgen uit de boeken van UPC en Ziggo, maar daarmee zijn ze nog niet automatisch geschikt voor toepassing in een 'critical loss' analyse. Een 'critical loss' analyse dient uit te gaan van contributiemarge bij prijzen op competitief niveau.
- RBB geeft geen verklaring voor de fluctuaties in de door hen geschetste 'churn' en wat dit impliceert voor de prijselasticiteit van de vraag (en de daarmee verband houdende 'actual loss'). Het **college** vindt op basis van de beschikbare gegevens geen relatie tussen de geschetste 'churn' en de prijsfluctuaties in de markt. Zo daalde de netto uitstroom bij UPC volgens RBB in de periode van augustus 2006 tot oktober 2007, zonder dat de oorzaak duidelijk is. Bij UPC stijgt de netto uitstroom sindsdien, volgens RBB als gevolg van de prijsdaling van Digitenne. RBB verklaart echter niet waarom de prijsdaling van Digitenne geen effect heeft gehad op de 'churn' bij Ziggo, die sinds eind 2006 continu daalt.
- Het **college** onderschrijft de 'critical-loss' analyse van RBB over de aanvullende diensten niet. De RBB-analyse geeft namelijk geen rekenschap van het feit dat UPC en Ziggo de aanvullende diensten met bundelvoordeel verkopen. Als gevolg van het bundelvoordeel liggen de tarieven voor het standaardpakket de facto lager dan de prijs die RBB in haar analyse hanteert. Een 'critical loss' analyse van de bundel (standaardpakket met aanvullende diensten) kan derhalve geen uitbreiding zijn van die van het standaardpakket, maar is een



zichzelf staande exercitie. In elk geval zegt de gevonden ‘critical loss’ voor de bundel weinig over de mogelijkheid voor de kabelbedrijven om hun prijzen rendabel te verhogen, zonder berekening van de ‘actual loss’. De RBB-analyse met betrekking tot bundels bevat derhalve geen bruikbare informatie voor de analyse van de omroepmarkt.

123. Gelet op bovenstaande overwegingen bij de ‘critical loss’ analyse van RBB ziet het **college** niet zien hoe het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen.

124. Het **college** deelt de opmerking van Ziggo dat bij de afbakening van de relevante productmarkt in principe alleen die producten dienen te worden opgenomen die prijsdruk op elkaar uitoefenen. Ook dienen de producten in de relevante productmarkt over vergelijkbare functionele kenmerken te beschikken. Idealiter wijzen alle overwegingen bij de marktafbakening in dezelfde richting. In de praktijk kunnen verschillende overwegingen op een verschillende afbakening wijzen. Dit laatste is ook het geval bij de afbakening van de omroepmarkt. Terwijl de analyse van de prijsdruk wijst op een krappe marktafbakening, wijst de analyse van de functionele kenmerken van de omroeptransmissieplatforms op een brede afbakening. Zie hoofdstuk 6 van het besluit voor een uitgebreide toelichting. Het college benadrukt in hoofdstuk 6 dat de vraag of er sprake is van een krappe of een brede marktafbakening niet beantwoord hoeft te worden, omdat dit voor de uitkomst niet uitmaakt. De dominantieanalyse sluit aan bij de bevinding van de marktafbakening dat er weinig prijsdruk is tussen de omroeptransmissieplatforms. Het college zal de toelichting in paragraaf 6.1.5 van het besluit uitbreiden om de schijnbare tegenstelling tussen marktafbakening en dominantieanalyse te voorkomen.

125. Tot slot onderschrijft het **college** de opmerking van UPC en Ziggo dat de analyse van de prijsontwikkeling van de kabeltarieven niet kan volstaan met de stelling dat het stabiele prijsniveau tot stand is gekomen “onder reguleringsdruk”. Om die reden heeft het college de analyse van de prijsontwikkeling in paragraaf 7.13 van het besluit uitgebreid.

### **3.13 Wijzigingen van het college naar aanleiding van bedenkingen met betrekking tot de dominantieanalyse retail**

126. Het college komt tot de volgende wijzigingen van het ontwerpbesluit:

- Verduidelijking en aanvulling van hoofdstuk 7 op een aantal onderdelen van de dominantieanalyse;
- Verduidelijking en uitbreiding van hoofdstuk 10 betreffende de drie criteria toets;
- Uitbreiding van paragraaf 6.1.5 om de schijnbare tegenstelling tussen de marktafbakening en de dominantieanalyse te voorkomen.

## 4 Afbakening van de relevante wholesalemarkt (H8)

### 4.1 Basis voor marktdefinitie

127. Naar de mening van **UPC** is de marktdefinitie van het college kunstmatig en er uitsluitend op gericht een nieuwe markt voor 'infrastructuurloze' aanbieders van televisiesignalen te creëren. Er zijn op dit moment in Nederland geen marktpartijen die toegang hebben gekregen tot omroeptransmissieplatforms om de eigen (pakketten met) televisieprogramma's door te geven aan eindgebruikers. Er is geen verzoek om dergelijke toegang aan UPC gericht of, voor zover UPC bekend is, aan enige andere platformaanbieder in Nederland. Verder stelt UPC dat marktdefinitie dient te worden gebaseerd op een daadwerkelijke en bestaande vraag naar een specifieke dienst en dat een definitie van markten op basis van een hypothetische vraag niet behoort tot het regelgevend kader dat is gebaseerd op mededingingsrechtelijke beginselen en dat is ontworpen om duidelijk waargenomen marktfalen aan te pakken.

128. **Ziggo** is van mening dat de door het college afgebakende omroepmarkten niet stroken met de economische realiteit. De aangehaalde voorbeelden (REKAM, COGAS, CanalDigitaal en Hertzinger) zijn volgens Ziggo atypische voorbeelden van partijen die overigens geen toegangsprobleem ondervinden en rechtvaardigen volgens Ziggo niet dat voor mededingingsrechtelijke doeleinden op de Nederlandse omroepmarkt de figuur van een "aanbieder van rtv-signalen" zonder eigen infrastructuur, die behoefte zou hebben aan transmissie van de rtv-signalen over de infrastructuur van derden centraal wordt gesteld. Ziggo is van mening dat het college niet op grond van de specifieke samenwerking tussen REKAM en CAIW conclusies kan trekken over de mededingingsrechtelijk relevante activiteiten op de wholesalemarkt. Evenmin kan de relevante wholesalemarkt worden afgebakend op basis van de antwoorden op de vragenlijst. Deze dient te worden afgebakend op basis van daadwerkelijke activiteiten in de markt die duiden op een daadwerkelijke vraag naar en aanbod van producten of diensten. Volgens Ziggo volstaat een reactie geven op vragen over eventuele interesse in het afnemen van diensten niet om een markt in het leven te roepen.

129. Volgens **Ziggo** is evenmin in het mededingingsrecht een grondslag te vinden voor de figuur van "alternatieve aanbieder van rtv-signalen" zonder eigen netwerk. Zij verwijst naar de meest recente beschikking van de NMa inzake de concentratie van Casema, Essent Kabelcom en Multikabel, welke de meest recente afbakening van de relevante omroepmarkten in Nederland bevat. Deze is in lijn met de eerdere beschikkingen van de NMa en de Commissie in de omroepsector. De afbakening van de relevante wholesale omroepmarkt van het college wijkt volgens Ziggo in belangrijke mate af van recente mededingingsrechtelijke beschikkingenpraktijk van zowel de NMa als de Commissie.

130. **Ziggo** herhaalt **in dupliek** in reactie op onderdelen van de zienswijzen van KPN, YouCa, Tele2 en Online aan dat de afgebakende wholesalemarkt niet strookt met de economische realiteit en onterecht afwijkt van de beschikkingspraktijk van de mededingingautoriteiten.

131. Het **college** is het niet eens met UPC en Ziggo dat de marktdefinitie slechts is gebaseerd op een hypothetische vraag en dat er geen voorbeelden zijn van marktpartijen die toegang hebben gekregen tot omroeptransmissieplatforms om eigen (pakketten met) televisieprogramma's door te geven. Het college noemt in het besluit in Tabel 6 een aantal voorbeelden van marktpartijen die met een eigen pakket televisieprogramma's of door middel van wederverkoop van een pakket programma's, toegang hebben gekregen tot een omroeptransmissieplatform. Ziggo geeft aan dat er specifieke redenen zijn

waarom REKAM een samenwerking is aangegaan met CAIW. Het feit dat REKAM een bepaalde (commerciële of andere) prikkel heeft om CAIW toegang te verlenen laat onverlet dat uit het genoemde voorbeeld blijkt dat er vraag is naar WLR-C en tevens dat er ook aanbod is. Daarnaast maken zowel CAIW als Ziggo ook gebruik van toegang over andere kabelnetwerken om hun eigen digitale pakketten aan eindgebruikers te leveren.

132. Op het netwerk van UPC en Ziggo zijn dergelijke vormen van toegang tot op heden niet gerealiseerd en kunnen dus, zoals Ziggo stelt, geen ‘daadwerkelijke activiteiten’ worden vastgesteld. Zoals het **college** in hoofdstuk 11 van het besluit heeft aangegeven hebben UPC en Ziggo echter een prikkel om dergelijke verzoeken te weigeren. Wanneer het college zou meegaan met de redenering van UPC en Ziggo zou dit betekenen dat door het mededingingsprobleem toegangsweigeren er nooit daadwerkelijke activiteiten ontplooid kunnen worden. Vervolgens zou door een gebrek aan daadwerkelijke activiteiten geen relevante markt afgebakend kunnen worden waar geen verplichtingen zouden kunnen worden opgelegd om die toegangsweigeren te remediëren. Het college is van oordeel dat partijen hiermee voorbij gaan aan de werkwijze die is vastgelegd in het regelgevend kader van de Commissie.

133. Ziggo noemt de praktijkvoorbeelden die het **college** noemt ‘atypische’ voorbeelden. Het college merkt op dat er weliswaar op dit moment via het omroeptransmissieplatform van Ziggo niet dergelijke partijen actief zijn, maar dat dit in het verleden wel het geval is geweest. Ook de NMa heeft bijvoorbeeld in haar besluit over de voorgenomen concentratie van UPC en Canal+, aangegeven dat retail betaaltelevisie ook geleverd kan worden door bepaalde capaciteit te huren van een aanbieder van een bepaalde infrastructuur. Het feit is dat er, om uiteenlopende redenen, door een aantal andere partijen wel toegang is verleend aan andere aanbieders. Feit is ook dat er een aantal partijen is, namelijk in elk geval YouCa en Tele2, die hebben aangegeven vraag te hebben naar WLR-C. In het geval van YouCa heeft deze vraag geleid tot een geschil met UPC.

134. Ten slotte merkt het **college** op dat de NMa in het fusiebesluit Cinven – Warburg Pincus – Essent Kabelcom inderdaad geen onderscheid heeft gemaakt tussen het transport van rtv-signalen en het samenstellen en aanbieden van rtv-pakketten op wholesale en op retail niveau.<sup>433</sup> De NMa heeft daarbij echter verwezen naar haar besluit over de voorgenomen concentratie van Liberty Media Corporation en Casema waarin de NMa heeft overwogen dat het niet noodzakelijk was om vast te stellen of er afzonderlijke markten voor het transport van rtv-signalen en het samenstellen en aanbieden van pakketten was, omdat dit de materiële beoordeling niet zou beïnvloeden. Daarbij gaf de NMa aan dat in de toekomst mogelijk duidelijker twee markten zouden kunnen worden onderscheiden, *enerzijds door een verplichting voor kabelmaatschappijen tot het bieden van toegang aan andere programma-aanbieders en packagers van programma’s en anderzijds door de vergroting van de transportcapaciteit van de kabelnetwerken die het aanbieden van meer rtv-pakketten daadwerkelijk mogelijk maakt.*<sup>434</sup> Het college is het aldus niet eens met Ziggo dat de analyse van het college afwijkt van de beschikkingenpraktijk van de NMa. De bedenkingen van UPC en Ziggo leiden op dit punt niet tot wijzigingen in het ontwerpbesluit.

---

<sup>433</sup> Zie besluit van de NMa inzake de voorgenomen concentratie van Cinven Limited, en Warburg Pincus International LLC en Essent Kabelcom, 5796 / Cinven – Warburg Pincus – Essent Kabelcom van 8 december 2006.

<sup>434</sup> Zie besluit van de NMa inzake de voorgenomen concentratie van Liberty Media Corporation en Casema Holding B.V., 3052/Liberty Media – Casema, van 6 november 2002, randnummer 51.

## 4.2 Productmarkt

135. **Delta** onderschrijft ten dele de brede afbakening van de markt. Delta is wel van mening dat DVB-H ook moet worden meegenomen alsmede de mogelijkheden die er bestaan om via mobiele WiMAX en UMTS/GPRS-netwerken rtv-signalen te ontvangen.

136. Met betrekking tot de mening van het college dat een aanbieder van televisiesignalen een zo groot mogelijk publiek moet kunnen bereiken, stelt **UPC** dat deze aanbieder een veel breder publiek kan bereiken via de overige omroeptransmissieplatforms, die landelijke dekking hebben, dan via de platformen van de grotere kabelexploitanten.

137. De gedefinieerde relevante wholesalemarkt voor doorgifte van de rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op een transmissieplatform vormt volgens **KPN** een juiste afspiegeling van relevante retailmarkten. KPN heeft over de retail afbakening een aantal opmerkingen die het college in paragraaf 2.2 heeft behandeld.

138. Volgens **Tele2** en **Online** vormen alternatieve platformen ook op de wholesalemarkt geen substituuat voor aanbieders van rtv-signalen. Dit is allereerst een gevolg van de sterke positie van de kabelexploitant op de retailmarkt. Aanbieders van rtv-signalen zullen het zich niet kunnen veroorloven om niet langer signalen via de kabelnetwerken te verspreiden. Bovendien zijn de alternatieve platformen voor aanbieders van rtv-signalen geen alternatief voor de kabeldoorgifte, maar zullen zij er voor zorg willen dragen dat hun programma's via alle distributieplatformen verspreid worden. Zolang de marktaandeelen van alternatieve platformen als dat van Tele2 en Online erg klein zijn, weten de aanbieders van rtv-signalen dat zij meer macht hebben over de aanbieders dan zij over hen. Tele2 en Online kan het zich simpelweg niet veroorloven om de meest gewilde zenders niet in haar pakket te hebben. De noodzaak voor die aanbieders van rtv-signalen om via startende platformen uitgezonden te worden, is veel minder groot. Gezien het ontbreken van vraag- en aanbods substitutie van alternatieve platformen moet doorgifte via het kabelnetwerk worden beschouwd als een aparte relevante markt.

139. **UPC** merkt **in dupliek** op dat Tele2 haar conclusie over de wholesalemarkt met name baseert op haar argumenten over de retailmarkt. UPC heeft daar ten opzichte van haar opmerkingen over de retail afbakening geen aanvullende opmerkingen over en geeft aan dat zij een brede afbakening ondersteunt maar van mening is dat deze in geografische opzicht nationaal van aard is.

140. **SBS** geeft in haar zienswijze en tijdens de hoorzitting aan dat voor het advertentiemodel van hun televisiezenders landelijke dekking een vereiste is. Wanneer voor een van de zenders landelijk bereik volledig of gedeeltelijk zou wegvallen, valt volgens SBS de basis voor het financieringsmodel van haar drie zenders weg. Volgens SBS valt of staat het model met verspreiding via analoge kabel en **[VERTROUWELIJK]**.

141. **RTL** wijst erop **[VERTROUWELIJK]**. RTL geeft aan voor de ontwikkeling van themakanalen volledig afhankelijk te zijn van inkomsten uit distributie in Nederland. Initiatieven die door RTL zijn ontwikkeld en bedoeld voor een klein taalgebied, moeten ten minste gedistribueerd worden door UPC en Ziggo om tot een economisch haalbaar business model te komen. **[VERTROUWELIJK]**.

142. Ook **Vestra** geeft aan dat de (analoge) kabel door het grote aantal abonnees essentieel is voor de distributie van de programma's van haar leden. Programma-aanbieders hebben geen reële keuzemogelijkheid tussen verschillende netwerken, gezien het relatief geringe aantal abonnees van andere infrastructuren. In verwachting van de leden van Vestra zal de dominantie van kabel in de komende vijf tot tien jaar niet veranderen.

143. Het **college** is van mening dat hij in het ontwerpbesluit in paragraaf 6.2.6 voldoende heeft onderbouwd waarom levering van rtv-signalen via mobiele netwerken geen substituut vormt voor de levering van rtv-signalen via de andere omroeptransmissieplatforms. Het college is het op grond van die analyse niet eens met de stelling van Delta dat deze omroeptransmissieplatforms onderdeel zouden moeten uitmaken van de relevante retail en wholesalemarkt en past het ontwerpbesluit op dit onderdeel niet aan.

144. Ten aanzien van de vraag of de verschillende omroeptransmissieplatforms een substituut vormen voor elkaar overweegt het **college** het volgende. In het ontwerpbesluit heeft het college, zoals KPN ook opmerkt, de wholesale productmarkt afgeleid uit de retail productmarkt. Het college heeft daarbij onderkend dat de alternatieve omroeptransmissieplatforms vooralsnog een kleiner bereik hebben dan de grote kabelbedrijven en dat dit de concurrentiedruk in de wholesalemarkt beperkt. Het college heeft het passend geacht dit element te behandelen in het kader van de dominantieanalyse. In de dominantieanalyse heeft het college geconcludeerd dat aanbieders van rtv-signalen afhankelijk zijn van doorgifte via het omroeptransmissieplatform van de verschillende kabelexploitanten.

145. De NMa heeft in verschillende uitspraken heeft aangegeven dat doorgifte op de *wholesalemarkt* is te onderscheiden van doorgifte op de *retailmarkt* en dat op beide markten verschillende (soorten) partijen een rol spelen, maar beide markten elkaar voor wat betreft prijsvorming en aanbod beïnvloeden. Wanneer op de wholesalemarkt een programma-aanbieder en transmissie-aanbieder niet tot overeenstemming komen, heeft dit tot gevolg dat een televisiekanaal niet aan de eindgebruiker wordt aangeboden. Ook de prijsvorming op de wholesalemarkt kan in beginsel effect hebben op de prijs van het televisieaanbod aan eindgebruikers. Andersom geldt volgens de NMa ook dat de concurrentiedruk op de retailmarkt een disciplinerend effect kan hebben op het mogelijk gedrag van een distributeur op de wholesalemarkt.<sup>435</sup> De mate waarin de concurrentiedruk uit de retailmarkt doorwerkt in de wholesale omroepmarkt wordt naar oordeel van het **college** bepaald door de mate waarin de verschillende omroeptransmissieplatforms in de retailmarkt met elkaar concurreren zijn. Wanneer er in de retailmarkt bijvoorbeeld overstapdrempels zijn en/of functionele verschillen die de mate waarin omroeptransmissieplatforms met elkaar in concurrentie staan beïnvloeden, heeft dit ook impact op de substitueerbaarheid in de wholesalemarkt.

146. Als de overstapbereidheid van eindgebruikers groot is, en een significante groep eindgebruikers zou overstappen op een ander omroeptransmissieplatform wanneer een aanbieder van rtv-signalen niet tot overeenstemming komt met een transmissieaanbieder, zoals bijvoorbeeld UPC, is er een reden om te concluderen dat verschillende omroeptransmissieplatforms in de wholesalemarkt substituten vormen en dus met elkaar in concurrentie staan. Er zou in dat geval een significante groep eindgebruikers overstappen op een ander omroeptransmissieplatform, als een aanbieder van rtv-

---

<sup>435</sup> Zie besluit van de NMa inzake de voorgenomen concentratie van Cinven Limited, en Warburg Pincus International LLC en Essent Kabelcom, 5796 / Cinven – Warburg Pincus – Essent Kabelcom van 8 december 2006.

signalen geen doorgifte weet te realiseren via het omroeptransmissieplatform van UPC. Het **college** heeft een aantal redenen om aan te nemen dat de concurrentiedruk vanuit de retailmarkt niet dusdanig groot is dat deze ervoor zorgt dat de verschillende omroeptransmissieplatforms substituten zijn in de wholesalemarkt.

147. Allereerst zijn er zoals ook in hoofdstuk 6 van het besluit is aangegeven, een aantal indicatoren die er op wijzen dat andere omroeptransmissieplatforms minder concurrentiedruk op elkaar uitoefenen als wordt gekeken naar huidige prijsstelling, functionele kenmerken en overstapdrempels. De voorkeur van eindgebruikers voor de levering van rtv-signalen via kabelnetwerken betekent naar het oordeel van het **college** dat de dreiging die van andere omroeptransmissieplatforms uitgaat in de komende reguleringsperiode nog beperkt is. UPC, Ziggo, Delta en CAIW beschikken over AMM omdat zij in hun verzorgingsgebied beschikken over een hoog en (uitgezonderd Delta waar het marktaandeel stabiel is) langzaam dalend marktaandeel en dus het meest omvangrijke klantenbestand. Aanbieders van rtv-signalen streven naar maximaal (nationaal) bereik waardoor de verschillende omroeptransmissieplatforms in aard al eerder complementen zijn dan substituten. Door het omvangrijke klantenbestand van de kabelbedrijven (een penetratie van gemiddeld meer dan 80%) kunnen aanbieders van rtv-signalen het zich niet veroorloven om geen doorgifte via de omroeptransmissieplatforms van UPC, Ziggo, Delta en CAIW te hebben. Overstappen op wholesale doorgifte via andere omroeptransmissieplatforms bij een hypothetische verhoging van de doorgifteprijs via de kabel, is geen reële optie omdat deze in het verzorgingsgebied van de kabelbedrijven een veel kleiner klantenbestand hebben. Door het feit dat kabelbedrijven beschikken over AMM, onder meer vanwege de moeilijk te dupliceren infrastructuur, overstapdrempels en de mogelijkheden tot product/dienstendiversificatie, is het niet aannemelijk dat een significante eindgebruikersgroep zal overstappen wanneer een aanbieder van rtv-signalen na een hypothetische prijsverhoging van de doorgifteprijs zou overstappen op een ander omroeptransmissieplatform. De aanbieder van rtv-signalen zou daarmee als gevolg van de wholesale overstap een significant bereik verliezen.

148. Het beëindigen van doorgifte via kabelnetwerken lijkt daarmee voor de meeste aanbieders van rtv-signalen geen reële optie. Gezien het hoge marktaandeel van de kabelnetwerken in de retailmarkt is doorgifte via kabelnetwerken van groot belang om een business case te hebben. Het daadwerkelijk bereikte aantal eindgebruikers via de alternatieve platforms is echter nog dusdanig beperkt en zal naar verwachting in de komende reguleringsperiode ook niet sterk stijgen. Van aanbodssubstitutie is geen sprake omdat, zoals het **college** in de dominantieanalyse heeft vastgesteld het niet aannemelijk is, gezien de hoge vaste kosten en lange uitrolperiode, dat er in de komende reguleringsperiode een ander met UPC vergelijkbaar omroeptransmissieplatform beschikbaar komt.

149. Tele2 en Online wijzen er aldus volgens het **college** terecht op dat de AMM-positie van de kabelexploitanten op de retailmarkt van invloed is op de vraag of de alternatieve platforms op de wholesalemarkt een substituut vormen. Gezien het ontbreken van vraag- en aanbodssubstitutie van alternatieve platforms moet doorgifte via het omroeptransmissieplatform van UPC worden beschouwd als een aparte relevante markt. Het college heeft de wholesale productmarkt overeenkomstig bovenstaande gewijzigd.

### 4.3 Geografische afbakening

150. **Delta** heeft aangegeven dat zij van mening is dat de markt voor doorgifte van rtv-signalen en het leveren van een aansluiting op een omroeptransmissieplatform een nationale dimensie heeft. Delta kan zich alleen richten op haar verzorgingsgebied, maar satelliet, DVB-T, DSL-IPTV en mobiele netwerken kunnen zich richten op een landelijke propositie. De “*open play*” ontwikkeling kan volgens Delta alleen maar bestaan bij een markt met een nationale dan wel Europese dimensie.<sup>436</sup> Voorts is de positie van Delta afhankelijk van de contentaanbieders, welke hun content landelijk aanbieden en zowel landelijke als regionale platform-alternatieven hebben. Dit wijst naar de mening van Delta op het bestaan van een nationale markt. Tevens wijzen de minimale verschillen in prijs bij de verschillende netwerkaanbieders op het bestaan van een nationale markt. Het klantenbestand van Delta is vergelijkbaar of kleiner dan die van landelijk opererende netwerkaanbieders. Van deze netwerkaanbieders zal het klantenbestand toenemen. Dit is voor Delta een extra stimulans om de concurrentie met de landelijke netwerkaanbieders aan te gaan. Ook dit duidt op een nationale markt.

151. **CAIW** is van mening dat zij weliswaar in omvang is gegroeid, maar op de markt een relatief kleine speler is ten opzichte van andere aanbieders, vooral in relatie tot de in principe landelijk opererende aanbieders Digitenne en CanalDigitaal.

152. **UPC** is van mening dat de wholesalemarkt landelijk is.

153. **Tele2** kan zich vinden in de geografische afbakening.

154. **KPN** stelt dat, mede doordat er een belangrijk verschil in de concurrentieomstandigheden tussen de verzorgingsgebieden is, dat in elk gebied een andere aanbieder aanwezig is, terecht door het college de retail- en wholesalemarkt geografisch afgebakend zijn.

155. De afbakening van de productmarkt en de geografische afbakening hangen naar oordeel van het **college** nauw samen. Het college had in het geconsulteerde ontwerpbesluit geconcludeerd dat er sprake is van een geografische regionale markt naar het verzorgingsgebied van de verschillende kabelexploitanten *omdat* een aanbieder van rtv-signalen doorgifte via de grote kabelbedrijven nodig heeft om een omvangrijk klantenbestand te kunnen bereiken. Dit wordt ook bevestigd in de zienswijzen van verschillende partijen.

156. Zoals in de voorgaande paragraaf aangegeven is het **college** van oordeel dat de beperkte mate van concurrentiedruk die de verschillende omroeptransmissieplatforms op elkaar uitoefenen in de retailmarkt ertoe leidt dat er op de wholesalemarkt sprake is van complementen in plaats van substituten. Het college heeft de wholesale productmarkt overeenkomstig gewijzigd. Dit betekent eveneens dat de geografische wholesalemarkt dient te worden afgebakend naar het verzorgingsgebied van de verschillende kabelexploitanten. Een aanbieder van rtv-signalen dient immers met de verschillende regionale partijen te onderhandelen, waarbij het verzorgingsgebied van

---

<sup>436</sup> Met deze term doelt Delta op de ontwikkeling dat de internetbandbreedte bij eindgebruikers toeneemt en hierdoor de kwaliteit toeneemt waardoor steeds meer partijen rtv-signalen gaan uitzenden over internet. Eindgebruikers kunnen dan overal ter wereld via hun internetverbinding televisiekijken. De dimensie van de markt wordt volgens Delta hierdoor alleen maar groter en internationaler.

bijvoorbeeld Ziggo geen substituut is voor het verzorgingsgebied van UPC. Het college heeft de motiverings overeenkomstig bovenstaande aangepast, waarbij de conclusie van de geografische afbakening ongewijzigd is gebleven.

#### **4.4 Wijzigingen van het college naar aanleiding van bedenkingen met betrekking tot de wholesale afbakening**

157. Het college komt tot de volgende wijziging van het ontwerpbesluit:

- Aanpassing van de afbakening van de wholesale productmarkt. De wholesale productmarkt bevat geen andere infrastructuren dan kabel.
- Aanpassing van de onderbouwing van de geografische wholesalem Markt, de conclusie blijft ongewijzigd.



## 5 Dominantieanalyse wholesale omroepmarkt (H9)

### 5.1 Algemeen

158. **KPN, SBS, Vodafone** en **YouCa** onderschrijven de door het college gemaakte dominantieanalyse voor de wholesalemarkt. **Tele2 en Online** merken op dat hun bezwaren tegen de marktafbakening gevolgen kunnen hebben voor de dominantieanalyse. Voor zover de marktafbakening stand kan houden, kunnen Tele2 en Online zich vinden in de dominantieanalyse.

159. **Tele2, Online** en **UPC** vinden de analyse aan de magere kant, aangezien het college de dominantie op de wholesalemarkt naar hun mening uitsluitend of voornamelijk beoordeelt aan de hand van de marktaandelen en (het ontbreken van) kopersmacht die een tegenwicht kan vormen. Tele2 en Online wijzen op de richtsnoeren marktanalyse. Het college moet volgens Tele2 en Online ook criteria als moeilijk te dupliceren infrastructuur, schaal- en breedtevoordelen, verkoopnetwerk en verticale integratie meenemen in de beoordeling.

160. **CAIW** is van mening dat ze een te kleine speler is om zich onafhankelijk te kunnen gedragen op de wholesalemarkt. Daarbij wijst ze er op dat het college in 2006 concludeerde dat CAIW geen AMM had op de wholesalemarkt voor doorgifte van rtv-pakketten.

161. Het **college** merkt op dat, in lijn met de opmerkingen van Tele2 en Online hierover, de wijzigingen in de marktafbakening gevolgen hebben voor de dominantieanalyse. De gevolgen hebben betrekking op de analyse van marktaandelen (paragraaf 9.2) en kopersmacht (paragraaf 9.3) in het besluit. Bovendien heeft het college naar aanleiding van de wijziging in de marktafbakening een aantal wijzigingen doorgevoerd, onder meer door toevoeging van de paragraaf over potentiële concurrentie (paragraaf 9.4).

162. Het **college** vreest dat de opmerkingen van Tele2, Online en UPC over de criteria in de dominantieanalyse berusten op een misverstand. Het college heeft deze criteria wel meegewogen in het ontwerpbesluit, maar vanwege de overeenkomsten met de dominantieanalyse van de retail omroepmarkt niet apart uitgeschreven. Het college merkt op dat de relevantie van de door Tele2 en Online genoemde criteria (moeilijk te dupliceren infrastructuur, schaal- en breedtevoordelen, verkoopnetwerk en verticale integratie) is komen te vervallen met de wijziging in de marktafbakening. Deze wijziging heeft het college doorgevoerd in paragraaf 9.1 van de dominantieanalyse wholesale omroepmarkt.

163. Het **college** betreft de opmerkingen van CAIW, voor zover relevant, in de dominantieanalyse. Het college geeft aan dat hij weliswaar in 2006 heeft geconcludeerd dat CAIW niet over AMM beschikte op de wholesalemarkt voor doorgifte van rtv-pakketten, maar dat CAIW sindsdien sterk is gegroeid en inmiddels een met Delta vergelijkbare omvang heeft gekregen. De relatieve omvang van deze partijen heeft het college geadresseerd in de paragraaf over kopersmacht.

### 5.2 Contentmarkt

164. **Ziggo** en **CAIW** zijn van mening dat ze zich niet onafhankelijk kunnen gedragen ten opzichte van programma-aanbieders. CAIW spreekt in dit verband over de verplichtingen op grond van de Mediawet en over dwingende wensen van abonnees. Ziggo wijst erop dat toegenomen

platformconcurrentie en digitalisering de prikkel voor doorgifte van aantrekkelijke content versterken. Daarbij verwijst Ziggo naar uitspraken van de NMa en de Commissie die dit bevestigen. De voorgangers van Ziggo hebben ook geen geschilhistorie ten aanzien van de doorgifte van aanbieders van betaaltelevisie. Ziggo stelt dat het college niet uitlegt waarom de eerdere benadering in het vorige besluit, waarin het college ook de positie van programma-aanbieders bij haar analyse van de wholesale omroepmarkt betrokken heeft en heeft aangegeven dat zij over kopersmacht beschikken, niet juist zou zijn en waarop haar geheel nieuwe visie op de markt is gebaseerd.

165. **SPOT** vraagt het college om in de analyse aandacht te besteden aan de advertentiemarkt. Met de komst van interactieve applicaties is er een tripartiete relatie ontstaan tussen adverteerder, zender en distributeur. Adverteerders en zenders hebben te maken met een lastige onderhandelingspositie. Er is immers veelal sprake van een monopoliepositie van de distributeur. Dit betekent dat zowel adverteerders als zenders in een afhankelijke positie verkeren, waardoor geen open prijsonderhandeling kan plaatsvinden. Er is echter juist bij deze beginnende technische ontwikkeling behoefte aan een eerlijke en ook scherpe prijsstelling, maar deze prijs is in deze omstandigheden niet goed vast te stellen en/of uit te onderhandelen.

166. **SBS** en **RTL** benadrukken in de hoorzitting dat ze afhankelijk zijn van de kabelbedrijven om een grote dekking te verkrijgen. [VERTROUWELIJK]. Vestra geeft aan dat de (analoge) kabel essentieel is voor de distributie van programma's en dat programma-aanbieders geen reële keuzemogelijkheid hebben. Daarnaast geeft Vestra aan dat kansen voor benutting van nieuwe mogelijkheden voor televisiedistributie worden beperkt omdat kabelexploitanten eenzijdig hun toegangsvoorwaarden bepalen voor nieuwe diensten en ook eenzijdig kunnen blokkeren dat omroepen een rechtstreekse relatie met de eindgebruiker aangaan. Het gevolg hiervan is dat kabelexploitanten aanbod en inhoud van nieuwe diensten volledig zelf kunnen bepalen.

167. Het college is van mening dat de zienswijzen van SBS, RTL, SPOT en Vestra de conclusie van het college dat kabelbedrijven over AMM beschikken op de wholesalemarkt en aanbieders van rtv-signalen niet over (voldoende) kopersmacht, bevestigen. Het college heeft in de analyse de toegang van een programma-aanbieder tot een bepaald pakket van een aanbieder van rtv-signalen aangemerkt als onderdeel van de markt voor omroepinhoud en derhalve niet geanalyseerd. Wanneer een programma-aanbieder zelf (een pakket van) rtv-signalen aan eindgebruikers wenst te leveren, wordt deze beschouwd als een aanbieder van rtv-signalen die transmissie via een omroeptransmissieplatform heeft.

168. Het college is overigens niet van mening dat hij afwijkt van de benadering in het vorige besluit en dat zoals Ziggo stelt sprake is van een geheel nieuwe visie op de markt. In het vorige marktbesluit heeft het college geconstateerd dat programma-aanbieders die *in* het vrij toegankelijke pakket wensen te worden doorgegeven in algemene zin over voldoende kopersmacht beschikken. Het college constateerde ook dat dit anders was voor programma-aanbieders die dit in concurrentie met de kabelbedrijven zelf zouden willen doen. Het college heeft in onderhavige analyse ook onderzocht in hoeverre aanbieders van rtv-signalen die in concurrentie met kabelbedrijven rtv-signalen aan eindgebruikers willen leveren, over kopersmacht beschikken. Het college komt tot dezelfde conclusie, namelijk dat deze aanbieders niet over kopersmacht beschikken en dat toegangsweigering voor die partijen een mededingingsprobleem kan zijn. Dit wordt ook onderschreven door programma-aanbieders.

### 5.3 Marktaandeel

#### *Marktaandeel op basis van dekking*

169. Volgens **Ziggo** en **UPC** is het niet aannemelijk dat zij op de wholesalemarkt over AMM beschikken. Op de markt waar pakketaanbieders vragers zijn en transmissieplatforms als aanbieders fungeren is uitsluitend van belang hoeveel eindgebruikers bereikt kunnen worden door het ene platform (de dekking), in vergelijking met het aantal eindgebruikers dat toegang heeft tot andere transmissieplatforms. Voor het in kaart brengen van de mogelijke alternatieven voor een aanbieder van rtv-signalen is het niet relevant hoeveel klanten concurrerende aanbieders over de beschikbare transmissieplatforms daadwerkelijk bereiken. In dit licht merken Ziggo en UPC op dat DVB-T, DSL-IPTV en satellietnetwerken – nagenoeg – nationale dekking hebben, terwijl de kabelnetwerken een regionale dekking hebben. Het marktaandeel van Ziggo en UPC op de relevante retail markt – als verticaal geïntegreerde aanbieder van rtv-signalen – is volgens hen niet indicatief voor de daadwerkelijke keuzemogelijkheden voor andere aanbieders van rtv-signalen. De relevante vraag is evenwel in hoeverre doorgifte door Ziggo noodzakelijk is voor andere aanbieders van rtv-signalen om een klantenbestand te bereiken op basis waarvan een levensvatbaar bedrijfsmodel kan worden ontwikkeld. Dit heeft het college volgens Ziggo niet onderzocht, terwijl de ontwikkeling van digitale omroeptransmissieplatforms een sterke aanwijzing vormt dat doorgifte door Ziggo geen voorwaarde is om eindgebruikers televisiediensten aan te kunnen bieden.

170. Het **college** begrijpt de opmerkingen van UPC en Ziggo niet dat voor het marktaandeel alleen de (potentiële) dekking van een omroeptransmissieplatform van belang is en niet het aantal gerealiseerd aansluitingen. Naar de mening van het college is het voor de aanbieders van een pakket rtv-signalen *naast* de rtv-signalen van Ziggo en UPC van belang dat het omroeptransmissieplatforms zo veel mogelijk actieve aansluitingen heeft. Alleen de aanwezige aansluitingen van een omroeptransmissieplatform dragen bij aan het bereik dat aanbieders van rtv-signalen willen bereiken. Doordat de aanbieders van rtv-signalen niet zelf de doorgifte van rtv-signalen verzorgt (dat blijft de exploitant van het omroeptransmissieplatform doen) zijn zij niet in staat om zelfstandig het aantal aansluitingen (het klantenbestand) te vergroten. Voor de potentiële afnemers van WLR-C geldt ook in beginsel dat zij in principe hun eindgebruikers zullen winnen van de bestaande afnemers van analoge rtv-signalen. Het college zal deze opmerking derhalve niet meenemen in de analyse. Tegelijkertijd constateert het college dat de analyse in paragraaf 9.3 in het besluit verheldering behoeft, gelet op de opmerkingen van UPC en Ziggo over ‘marktaandeel op basis van dekking’. Om die reden zal het college de formulering in paragraaf 9.3 verduidelijken.

#### *Marktaandeel*

171. Naar de mening van **UPC** en **Ziggo** is hun marktaandeel lager dan het college aangeeft. Het college zou moeten uitgaan van een nationale markt. Bovendien hecht het college volgens UPC te veel waarde aan het marktaandeel als maatstaf voor marktmacht.

172. Het **college** gaat in de dominantieanalyse uit van de geografische markt die ze in hoofdstuk 8 van het besluit heeft afgebakend, namelijk het verzorgingsgebied van het kabelbedrijf. Het college verwijst naar hetgeen hij daarover heeft opgemerkt. Verder vormt een zeer groot marktaandeel – meer dan 50% - volgens jurisprudentie van het Europese Hof op zichzelf reeds het bewijs van een machtspositie. Het college constateert dat er, naast marktaandeel, een aantal andere omstandigheden zijn die de positie van de kabelbedrijven versterken, zoals het ontbreken van

kopersmacht en een gebrek aan potentiële concurrentie. Daarnaast versterkt ook de dominante positie in de retailmarkt de positie van de kabelbedrijven op de wholesalemarkt, onder andere door de moeilijk te dupliceren infrastructuur en de aanwezigheid van overstapdrempels voor eindgebruikers. Het college ziet derhalve geen aanleiding om het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen.

#### 5.4 Kopersmacht

173. **UPC** wijst erop dat alternatieve aanbieders van rtv-signalen kunnen kiezen uit meerdere omroeptransmissieplatforms, waardoor zij voldoende tegendruk kunnen bieden bij onderhandelingen met de aanbieders van deze platforms.

174. **Tele2 en Online** stellen dat, in tegenstelling tot alternatieve aanbieders, de kabelexploitanten beschikken over kopersmacht ten opzichte van de programma-aanbieders. De kabelexploitanten kunnen daardoor populaire programma's of niet doorgeven of ontvangen er een vergoeding voor. Diezelfde programma-aanbieders proberen echter jegens alternatieve aanbieders een zo hoog mogelijke vergoeding vast te stellen.

175. **YouCa** wijst erop dat programma(pakket)aanbieders op de wholesalemarkt volledig op de kabel zijn aangewezen om de consument met een haalbare businesscase te bereiken. Het zijn de kabelexploitanten volgens YouCa die bepalen welke programma's en zenders er worden toegelaten.

176. **CAIW merkt in dupliek** op dat programma-aanbieders wel degelijk beschikken over een vorm van kopersmacht. CAIW geeft een aantal programma's verplicht door en met die groep aanbieders valt eigenlijk niet meer te onderhandelen. Ook om de must-have programma's kan CAIW niet heen.

177. Het **college** heeft in het geconsulteerde ontwerpbesluit in paragraaf 9.3 aangegeven waarom aanbieders van rtv-signalen niet over kopersmacht beschikken die het onafhankelijke gedrag van kabelbedrijven kan voorkomen. UPC geeft in haar bedenking geen nieuwe informatie op basis waarvan het college van mening is dat het ontwerpbesluit aangepast dient te worden. Het college onderschrijft de opmerkingen van Tele2 en Online en heeft de analyse in paragraaf 9.3 van het ontwerpbesluit op dit punt enigszins uitgebreid.

#### 5.5 Concentratie van UPC en Ziggo

178. **RTL** geeft in de hoorzitting aan dat door verregaande concentratie van de kabelsector de economische machtspositie van de twee grootste spelers is toegenomen.

179. Het **college** beoordeelt in onderhavige analyse niet in hoeverre er sprake is van een versterking van de AMM-positie ten opzichte van bijvoorbeeld de vorige marktanalyse. Het college beoordeelt of in de huidige marktsituatie en prospectief gezien UPC en Ziggo beschikken over AMM op de wholesale (en retail) omroepmarkt. De effecten van de concentratie binnen de kabelsector zijn in die zin niet relevant.

#### 5.6 Wijzigingen van het college naar aanleiding van bedenkingen met betrekking tot de dominantieanalyse wholesale

180. Het college komt tot de volgende wijzigingen van het ontwerpbesluit:

- De wijzigingen in de marktafbakening hebben gevolgen voor de dominantieanalyse (marktaandeel en kopersmacht). Paragraaf 9.2 en 9.3 van het besluit zijn aangepast en uitgebreid;
- Toevoeging van een paragraaf over potentiële concurrentie.

## 6 Drie criteria toets voor de wholesale omroepmarkt (H10)

### 6.1 Algemeen

181. **Tele2 en Online** ondersteunen de analyse van het college dat de geïdentificeerde markten voldoen aan de drie criteria toets en derhalve in aanmerking komen voor ex ante regulering.

182. **Ziggo** en **UPC** zijn van mening dat het college een andere benadering volgt bij de toepassing van de drie criteria toets dan de Commissie. In de eerste plaats tracht het college volgens Ziggo de onvermijdelijke gevolgtrekking van de toepassing van de drie criteria in de aanbeveling van de Commissie voor de Nederlandse omroepmarkt te omzeilen, door aan te geven dat de omroepmarkt in Nederland een unieke positie heeft binnen Europa.

183. In de tweede plaats volstaat het college met voor een belangrijk deel van de drie criteria toets te verwijzen naar de uitkomsten van de dominantieanalyse. Dat is volgens **Ziggo** en **UPC** onvoldoende. De vraag of 'een markt onderhevig is aan aanzienlijke en niet-tijdelijke belemmeringen van markttoegang' en of de markt zich 'ontwikkelt richting daadwerkelijke concurrentie' is naar de mening van Ziggo een andere vraag dan de vraag of er *thans* een onderneming is die zich onafhankelijk kan gedragen. UPC stelt dat de termijn van 3-5 jaar niet relevant is, omdat de vraag is of er een beweging is richting daadwerkelijke mededinging en niet of er daadwerkelijke mededinging zal bestaan aan het einde van de reguleringsperiode. Bovendien is volgens UPC niet vereist dat een marktaandeel onder de 50% zakt, om te kunnen spreken over een ontwikkeling richting daadwerkelijke concurrentie.

184. Ten derde stelt **Ziggo** dat inherent aan de afbakening van de omroepmarkten het eerste en tweede criterium niet zijn vervuld. Satellietnetwerken, IPTV, DVB-T en glasvezelnetwerken zijn succesvol tot de markten toegetreden, hetgeen volgens Ziggo wordt bevestigd door de afname in haar marktaandeel en de waarneembare churn van Ziggo naar concurrerende omroeptransmissieplatforms. De breed gedragen consensus is dat hun abonneeaantallen de komende jaren door zullen groeien ten nadele van de kabelexploitanten. Daarmee staat naar de mening van Ziggo vast dat de omroepmarkt niet onderhevig is aan aanzienlijke en niet-tijdelijke belemmeringen van markttoegang en dat de markt zich ten minste ontwikkelt richting daadwerkelijke concurrentie.

185. Het **college** heeft zoals UPC en Ziggo stellen, in de drie criteria toets op een aantal onderdelen verwezen naar de uitkomsten van de dominantieanalyse. Omdat de relevante tijdshorizon waarbinnen de drie criteria toets wordt uitgevoerd een langere periode beslaat zal het college in het ontwerpbesluit de drie criteria toets op dat punt uitbreiden. De conclusie van het college blijft echter ongewijzigd.

186. UPC geeft aan dat de relevante vraag is of er een beweging is richting daadwerkelijke mededinging, niet of er daadwerkelijke mededinging zal bestaan aan het einde van de reguleringsperiode. Het **college** onderschrijft dit ten dele. De Commissie geeft in de toelichting bij de aanbeveling aan dat het bij het tweede criterium niet noodzakelijk is dat er in de reguleringsperiode daadwerkelijke mededinging ontstaat, maar dat er aantoonbaar bewijs is dat marktdynamiek binnen de reguleringsperiode er op duidt dat er daadwerkelijke mededinging zal ontstaan op de langere termijn. De Commissie merkt hierbij op dat verwachte veranderingen wel binnen een 'relevante' tijdshorizon moeten worden verwacht op basis van concrete aanwijzingen in plaats van theoretische mogelijkheden. Het enkele feit dat marktaandelen zijn gedaald of dat er sprake is van onzekere

toekomstige technologische ontwikkelingen zijn op zichzelf onvoldoende om vast te kunnen stellen dat de markt naar daadwerkelijke mededinging neigt. Ten slotte merkt de Commissie nog op in de toelichting bij de aanbeveling dat in het algemeen geldt dat hoe langer de tijdshorizon is waarop daadwerkelijke mededinging wordt verwacht, hoe groter de kans dat het tweede criterium is vervuld.<sup>437</sup> Ook uit de beschrijving van de Commissie volgt dat meer aanwijzingen moeten zijn dan toegenomen marktdynamiek (resultierend in een dalend marktaandeel) om te kunnen concluderen dat niet aan het tweede criterium wordt voldaan. Tevens geeft de Commissie aan dat er een relevante tijdshorizon gekozen moet worden waarover concrete informatie beschikbaar is. Een tijdshorizon van ongeveer vijf jaar acht het college in dit kader een relevante tijdshorizon waarbinnen het nog mogelijk is om uitspraken te doen over verwachte marktontwikkelingen. Over langere termijn krijgen dergelijke uitspraken een zeer theoretisch karakter en daarbij geldt dat over drie jaar het college opnieuw een marktanalyse zal moeten uitvoeren voor de omroepmarkt waarin al deze elementen opnieuw zullen worden bekeken.

#### *Unieke positie Nederland in Europa*

187. **Delta, UPC en Ziggo** zijn het niet eens met de bevinding van het college dat de Nederlandse omroepmarkt een unieke positie heeft in Europa. De omvang van concurrerende platforms in Nederland wijkt niet op relevante wijze af van andere lidstaten. Er zijn meerdere andere lidstaten waarin een bepaalde infrastructuur een relatief hoog marktaandeel heeft ten opzichte van andere infrastructuren. Dit marktaandeel neemt in Nederland voorts af. Nederland is koploper voor wat betreft het aantal per huishouden beschikbare platforms. Bovendien heeft Nederland een uitzonderlijke positie op het gebied van breedbandpenetratie.

188. **Ziggo, UPC en NLkabel** wijzen er op dat in andere vergelijkbare lidstaten niet op een met het college vergelijkbare wijze is geïntervenieerd.

189. Het **college** heeft in het ontwerpbesluit kort aangegeven dat de omroepmarkt Nederland niet vergelijkbaar is met die van een gemiddeld Europees land. Het college heeft niet beoogd vast te stellen dat er geen enkel andere Europese lidstaat is waar een bepaalde infrastructuur een relatief hoog marktaandeel heeft ten opzichte van andere infrastructuren. Zeker op de wholesale omroepmarkt waar aanbieders van rtv-signalen doorgifte vragen betekent het enkele feit dat er meerdere omroeptransmissieplatforms beschikbaar zijn, niet dat deze ook daadwerkelijk substituten vormen voor elkaar. Het college verwijst hiervoor ook naar hetgeen hij in reactie op de zienswijze over de wholesale afbakening heeft opgemerkt. Of er andere lidstaten op vergelijkbare wijze geïntervenieerd hebben, is naar oordeel van het college niet relevant. Wel relevant is, of de wholesale omroepmarkt in Nederland voldoet aan de drie criteria en in aanmerking komt voor ex ante regulering. Het college heeft uitgebreid in het ontwerpbesluit gemotiveerd waarom de wholesale omroepmarkt voldoet aan de drie criteria.

#### *Contentmarkt*

190. Volgens **Ziggo** vergroot platformconcurrentie de prikkel tot doorgeven van aantrekkelijke content. Digitalisering en toegenomen platformconcurrentie is ook in Nederland gepaard gegaan met een aanzienlijke toename van de voor eindgebruikers beschikbare content. Zoals aangegeven is door de

---

<sup>437</sup> Zie ook toelichting bij de aanbeveling, blz. 10.

NMa recent nog eens bevestigd dat kabelexploitanten een sterke prikkel hebben tot het doorgeven van aantrekkelijke content als gevolg van toegenomen platformconcurrentie en digitalisering.

191. Het **college** onderschrijft de zienswijze van Ziggo dat met name de toegenomen platformconcurrentie in de retailmarkt de prikkel vergroot tot het doorgeven van aantrekkelijke content. Dit betekent evenwel niet dat Ziggo niet zou kunnen beschikken over een AMM-positie. Zoals eerder opgemerkt in het kader van de zienswijzen over de wholesale afbakening wijst het college een grotere prikkel tot het doorgeven van aantrekkelijke content er niet op dat in de wholesalemarkt sprake is van substitueerbaarheid van de verschillende omroeptransmissieplatforms. De mate waarin dit het geval is afhankelijk van de concurrentie in de retailmarkt en de bereidheid van eindgebruikers om over te stappen vanwege de content die wordt aangeboden. Doorgifte via het kabelnetwerk van Ziggo is met name gezien het hoge marktaandeel in de retailmarkt en de beperkte overstap, voor aanbieders van rtv-signalen van doorslaggevend belang voor hun business case. Deze afhankelijkheid van aanbieders van rtv-signalen is een van de belangrijke oorzaken voor de AMM-positie van Ziggo op de wholesale omroepmarkt. Het college zal de opmerking van Ziggo meewegen in de dominantieanalyse van de wholesalemarkt, maar dit leidt niet tot een andere conclusie over de vraag of Ziggo over AMM beschikt op de wholesalemarkt.

## 6.2 1<sup>e</sup> criterium: Toetredingsdrempels van niet-voorbijgaande aard

192. **YouCa** onderschrijft de bevinding van het college dat de concurrenten van kabelexploitanten in de komende jaren onvoldoende in staat zullen zijn om een zelfde brede aanbod van analoge en digitale radio en televisie, interactieve- en on demand diensten en triple play aan te bieden. Nog vele jaren is geen serieuze concurrentie *tussen* de infrastructuren te verwachten.

193. Naar de mening van **CAIW** en **UPC** kan het hen niet worden aangerekend dat er minder aanbieders van omroeptransmissieplatforms op de markt actief zijn dan mogelijk was. Volgens CAIW komt infrastructuurconcurrentie op deze markt onvoldoende op gang omdat andere partijen de mogelijkheden die zij hebben onvoldoende of te laat benutten. Internationaal gezien zijn er bijvoorbeeld wel degelijk telefoonmaatschappijen succesvol met IPTV via DSL en zijn er ook hele gebieden met glasvezel (of draadloos) ontsloten. Er zijn in ieder geval technische mogelijkheden voor interactiviteit bij DVB-T en voor HDTV bij IPTV. UPC wijst in dit verband op de consolidatie van ADSL-aanbieders, de mogelijke participatie van KPN in Reggefiber en het feit dat KPN werd toegestaan om volledige controle te krijgen over de vergunning voor DVB-T.

194. Het **college** is van mening dat het niet aan het college is om een oordeel te vellen over de vraag of concurrenten achteraf of prospectief gezien alle (theoretische) mogelijkheden benutten en ook op het juiste moment hebben benut om ervoor te zorgen dat er in de komende reguleringsperiode sprake zou zijn geweest of zal zijn van effectieve mededinging. Het college zou dan op de stoel van de ondernemer gaan zitten. Het college beoordeelt de huidige situatie en maakt een prospectieve analyse van hoe die marktsituatie zich in de komende jaren naar zijn verwachting zal ontwikkelen op basis van de concrete plannen van partijen. Het college acht het aldus niet relevant dat IPTV via DSL internationaal in een aantal andere landen succesvol(ler) is dan in Nederland. Het college heeft goede redenen om tot de conclusie te komen dat IPTV via DSL in de komende reguleringsperiode en de voorzienbare toekomst daarna, niet voor effectieve concurrentie kan zorgen op de omroepmarkt. Het college wijst er op dat dit een van de redenen is waarom KPN haar focus inmiddels verlegd heeft van



VDSL2 naar FttH. Het is wel de taak van het college om de juiste investeringsprikkels voor marktpartijen te houden. Het college heeft daarmee rekening gehouden bij de wijze waarop de verplichtingen zijn vormgegeven, bijvoorbeeld bij de keuze voor retail-minus voor WLR-C.

195. **Delta, UPC** en **Ziggo** vinden dat niet gesproken kan worden van niet-voorbijgaande toetredingsbelemmeringen. Hiervoor noemen ze een aantal argumenten:

- **Delta, UPC** en **Ziggo** wijzen op de technologische ontwikkelingen van de laatste jaren. Het gevolg van digitalisering en toegenomen platformconcurrentie is dat nagenoeg alle huishoudens in Nederland thans kunnen kiezen uit 4 platforms, en een groeiend aantal huishoudens uit 5 platforms gelet op de uitrol van glasvezelnetwerken. Het aantal beschikbare platforms per gemiddeld huishouden in Nederland behoort tot de hoogste in de EU – en is hoger dan in België, Frankrijk, Oostenrijk en Duitsland. Deze platforms oefenen volgens UPC concurrentiedruk op elkaar uit in termen van functionaliteiten en prijs.
- Concurrenten profiteren naar de mening van **UPC** van vergelijkbare schaal- en breedtevoordelen als kabelbedrijven (zie randnummer 102).
- Volgens **UPC** en **Delta** zijn de overstapdrempels naar digitale afname van rtv-signalen voor de verschillende platformen vergelijkbaar (zie randnummer 90 tot en met 94).
- **UPC** acht het niet relevant dat de uitrol van DSL-IPTV, glasvezel en satelliet gepaard gaat met grote initiële investeringen. Omdat deze investeringen al zijn gemaakt vormen ze geen toetredingsdrempel meer.
- **UPC** vindt de bevinding misplaatst dat haar infrastructuur moeilijk is te dupliceren. Volgens UPC is de infrastructuur al gedupliceerd met de toetreding van satelliet, DVB-T, IP-TV en glasvezel. Ook de Commissie wijst er volgens UPC op dat, ook indien alternatieve platforms niet tot dezelfde markt kunnen worden gerekend, toetredingsdrempels minder relevant kunnen zijn in door innovatie gedreven markten. Daarnaast overschat het college naar de mening van UPC het belang van analoge rtv-signalen (zie randnummer 68 tot en met 70).
- **UPC** is van mening dat de vergunning voor DVB-T niet kan worden gezien als een toetredingsdrempel, aangezien al een vergunning is verstrekt en technisch en commercieel wordt benut.
- **UPC** bestrijdt de bevinding van het college dat de omroepmarkt niet wordt gekenmerkt door voortdurende technologische vernieuwing of innovatie. De digitalisering gaat voortvarend (zie randnummer 68 tot en met 70). Bovendien maken technologische ontwikkelingen het mogelijk dat ‘over-the-top’ aanbieders als Joost en Apple-TV/iTunes omroepdiensten aanbieden over bestaande breedbandinternet verbindingen, waardoor toetredingsdrempels verminderen. UPC wijst ook op nieuwe interactieve diensten als VoD en HDTV.
- **UPC** is het oneens met de bevinding van het college dat digitalisering niet leidt tot vrijwillige toegang tot bestaande omroeptransmissieplatforms. Geen enkele marktpartij heeft tot op heden gebruik gemaakt van de toegangsverplichting die gold op grond van het vorige

marktbesluit. De verwijzingen van het college naar YouCa en KPN zijn volgens UPC irrelevant, omdat de verzoeken van die partijen betrekking hadden op wederverkoop. In het verleden heeft UPC wholesale doorgiftdiensten verstrekt aan Canal+. UPC heeft geen indicaties dat marktpartijen behoefte hebben aan de toegangsverplichtingen die het college nu voorstelt. In plaats daarvan maakt digitalisering wel andere vormen van toegangsarrangementen mogelijk, zoals de recente overeenkomst tussen UPC en Eredivisie Live.

- **Ziggo geeft in dupliek** aan dat de door deNMA gesignaleerde mededingingsproblemen rondom toegang tot het toekomstige glasvezelnetwerk van de aangekondigde joint venture KPN-Reggefiber volgens Ziggo bevestigen dat dit glasvezelnetwerk als een volwaardige infrastructuur moet worden beschouwd.

196. Het **college** merkt allereerst op dat een aantal zienswijzen van partijen reeds geadresseerd is in het kader van de zienswijzen op de dominantieanalyse. Het college heeft hierboven verwezen naar de relevante randnummers in de Nota van bevindingen. Het college zal daarom hieronder zich beperken tot de overige zienswijzen.

197. Het **college** erkent dat er inderdaad (in theorie) vier tot vijf, verschillende omroeptransmissieplatforms beschikbaar zijn in Nederland. Evenwel zijn twee op dit moment in handen van KPN en zal KPN ook bij de uitrol van glasvezel, gezien de voorgenomen deelname in Reggefiber, een belangrijke rol spelen. Daarbij geldt dat gegeven de huidige plannen van KPN, IPTV over DSL en IPTV (in combinatie met analoge rtv-signalen) over glasvezel als omroeptransmissieplatforms niet *naast* elkaar zullen bestaan. Dit betekent dat er drie omroeptransmissieplatforms naast elkaar bestaan die met elkaar concurreren, namelijk de kabelnetwerken, satelliet en de verschillende platformen van KPN. De aanwezigheid van verschillende concurrenten die beschikken over een omroeptransmissieplatform betekent evenwel niet dat er geen sprake is of kan zijn van toetredingsdrempels tot de wholesalemarkt of dat sprake is van (een autonome ontwikkeling naar) daadwerkelijke mededinging. De toetredingsdrempels tot de wholesalemarkt hangen nauw samen met de concurrentieontwikkeling op de retailmarkt. Het college is van mening dat hij in het besluit en in reactie op de zienswijzen voldoende onderbouwt waarom de retailmarkt ondanks de aanwezigheid van verschillende omroeptransmissieplatforms niet neigt naar daadwerkelijke mededinging.

198. Het **college** is van oordeel dat hij in het ontwerpbesluit en in reactie op de zienswijzen over de dominantieanalyse uitgebreid heeft onderbouwd waarom kabelexploitanten beschikken over voordelen op het gebied van schaal- en breedtevoordelen, moeilijk te dupliceren infrastructuur en overstapdrempels. Deze voordelen zullen langere tijd blijven bestaan. Het college heeft daarbij ook aangegeven dat het niet altijd zo is dat kabelexploitanten deze voordelen altijd ten opzichte van alle concurrenten hebben. Uiteindelijk is de conclusie van het college dat overwegende alle factoren, kabelexploitanten over belangrijke voordelen op de omroepmarkt beschikken waardoor er binnen de voorzienbare tijdshorizon geen effectieve mededinging zal ontstaan.

199. De constatering van UPC dat de vergunning voor DVB-T niet als toetredingsdrempel geldt, is deels terecht. Het **college** heeft beoogd duidelijk te maken dat toetreding door andere partijen op grond van deze vergunning niet te verwachten is, aangezien de vergunning voor lange termijn is

verstrekt aan KPN. Het college heeft de desbetreffende passage verwijderd, aangezien het college in de prospectieve beoordeling van de concurrentiedruk de ontwikkeling van DVB-T reeds meeweegt.

200. Ten aanzien van de constatering van UPC dat de investeringen in DSL, glasvezel en satelliet reeds zijn gedaan, daarmee verzonken zijn en niet relevant voor het bestaan van toetredingsdrempels merkt het **college** het volgende op. Voor DSL en glasvezel geldt niet dat hiervoor alle benodigde investeringen zijn gedaan. IPTV via DSL heeft op dit moment nog te maken met belangrijke beperkingen die alleen te overwinnen zijn door investeringen in VDSL2 of investeringen in de uitrol van glasvezel. De benodigde investeringen zijn omvangrijk en vormen een belangrijke toetredingsdrempel. Eveneens geldt voor satelliet dat een aantal functionele kenmerken die ertoe leiden dat deze minder concurrentiedruk kan uitoefenen (de mogelijkheid tot on-demanddiensten en bundeling met vaste telefonie en breedbandinternettoegang) niet zijn te overwinnen door investeringen in satelliet. Ten slotte beschikken kabelexploitanten over belangrijke kostenvoordelen vanwege het tweezijdige karakter van de markt. Het college heeft dit ook aangegeven in paragraaf 10.3.1 van het besluit.

201. Het **college** is het niet eens met UPC dat de omroepmarkt wordt gekenmerkt door voortdurende technologische vernieuwing en innovatie. De introductie van nieuwe diensten gebeurt zeer geleidelijk en de afname door eindgebruikers is nog relatief beperkt (een punt dat overigens ook door UPC wordt onderschreven). Daarbij geldt dat de kabelexploitanten de beste uitgangspositie hebben om deze diensten te bundelen met de meer traditionele rtv-diensten, waardoor er geen additionele concurrentiedruk uitgaat van de opkomst van deze diensten.

202. Het **college** is in tegenstelling tot UPC wel van mening dat het feit dat verzoeken van KPN en YouCa niet hebben geresulteerd in toegang door een alternatieve aanbieder van rtv-signalen wel degelijk een indicatie is dat er geen vrijwillige toegang tot stand komt. Het is irrelevant of de gevraagde toegang op grond van het vorige marktbesluit wel of niet verplicht was – UPC heeft de gevraagde toegang geweigerd wat aantoont dat er een prikkel is om alternatieve aanbieders van rtv-signalen die in concurrentie met UPC rtv-signalen aan eindgebruikers willen leveren, de toegang te weigeren.

203. Het **college** heeft naar aanleiding van de zienwijzen een aantal verduidelijkingen doorgevoerd in de paragraaf 10.3. De focus van de behandeling van de drie criteria lag in het ontwerpbesluit op de retailmarkt, het college heeft de drie criteria toets aangevuld door afzonderlijk in te gaan op de wholesalemarkt. Dit heeft echter niet geleid tot inhoudelijke wijzigingen van het ontwerpbesluit.

### **6.3 2<sup>e</sup> criterium: Neigt de relevante markt naar daadwerkelijke mededinging?**

204. **Delta, Ziggo** en **UPC** zijn het niet eens met de conclusie van het college dat de relevante markt niet neigt naar daadwerkelijke mededinging. Hiervoor noemen ze een aantal argumenten.

- De transitie naar digitale doorgifte verloopt volgens **UPC, Delta, ZIGGO** en **NLkabel** voorspoedig. Zij zijn het op dit punt niet eens met de analyse van het college (zie verder randnummer 68 tot en met 70). Tot op heden is de digitalisering volgens deze partijen vooral ten goede gekomen aan concurrerende omroeptransmissieplatforms. NLkabel beschrijft in de hoorzitting dat niet-kabelbedrijven nummer 2 en 3 staan op de ranglijst van digitale televisie-

aanbieders. Bij een wereldwijde vergelijking van breedbandinternettoegang staat Nederland op de derde plaats (verwijzing naar Oxford and Oviato, 12 september 2008). In dat onderzoek wordt ook gemeld dat er in Nederland “veel investeringen in kabel en glasvezel” zijn. KPN is volgens NLkabel de grootste aanbieder in breedbandinternettoegang en DSL. De verwachtingen van Dialogic in 2005 ten aanzien van het gecombineerde marktaandeel van satelliet, DVB-T en IPTV zijn volgens UPC en Ziggo conservatief gebleken. Ziggo, Delta en UPC beschrijven dat de verdere digitalisering in Nederland een extra impuls zal geven aan de concurrentie tussen infrastructures.

- Volgens **Delta** zal IPTV in de komende reguleringsperiode een significante rol gaan spelen. Daarnaast zal de uitrol van glasvezelinitiatieven in de komende reguleringsperiode verder toenemen. Ook het internet ontwikkelt zich volgens Delta in hoog tempo tot een volwaardig televisie- en videoplatform dat direct concurreert met op de huidige omroeptransmissiedienstenmarkt.
- **UPC** wijst er op dat satellietaanbieders ook in staat zijn om innovatieve diensten aan te bieden (zoals HDTV en interactieve diensten). Het belang van dergelijke diensten moet volgens UPC echter niet worden overschat, aangezien slechts een klein deel van de Nederlandse bevolking dit als reden aangeeft om over te stappen op digitale rtv-signalen. Beeldkwaliteit is de voornaamste reden tot overstappen, terwijl die vergelijkbaar is bij alle aanbieders van digitale rtv-signalen.
- **UPC** is het oneens met de analyse van het college dat analoge rtv-signalen een essentieel onderdeel zijn van een multiplay bundel (zie verder randnummer 70). KPN en Tele2 leveren reeds bundels inclusief televisie. Ook satelliet is in staat een multiplay bundel te leveren met behulp van het wholesale aanbod voor breedbandinternettoegang en telefonie..
- Overstapdrempels zijn volgens **UPC** geen belemmering voor een ontwikkeling naar daadwerkelijke concurrentie (zie verder randnummer 90 tot en met 94).
- Naar de mening van **UPC** profiteert KPN sterker van schaalvoordelen en een verkoop- en distributienetwerk dan UPC (zie verder randnummer 102 en 108). In dit kader merkt UPC op dat de voorgestelde verplichtingen niet de problemen van kleinere partijen adresseren, die moeilijkheden hebben om voldoende ‘eyeballs’ te verwerven.
- Volgens **UPC** onderschat het college de concurrentiedruk van andere partijen. KPN bedient al meer digitale eindgebruikers dan UPC, terwijl haar klantenbestand ook sneller groeit. Het is volgens UPC aannemelijk dat deze trend zich zal doorzetten. De beperkte capaciteit van DVB-T heeft volgens UPC tot op heden haar marktpenetratie niet belemmerd. Bovendien is KPN in staat om meerdere proposities te bundelen (IP-TV, glasvezel en DVB-T), om de beperkingen van ieder platform te omzeilen. Daarnaast kan glasvezel concurrentiedruk uitoefenen ondanks de beperkte uitrol in de komende reguleringsperiode. Dit effect wordt volgens UPC versterkt door de voorgenomen participatie van KPN in Reggefiber.
- **UPC** acht het onterecht dat het college de komende NGN-rollout (All-IP) niet meeneemt in de analyse.

- **UPC** is het oneens met de bevinding van het college dat de stagnatie in de stijgende prijstrend van kabeltarieven onder reguleringsdruk tot stand is gekomen (zie verder randnummer 117).

205. Het **college** heeft in reactie op de zienswijzen over de dominantieanalyse reeds een aantal van de bovenstaande bedenkingen geadresseerd. Het college heeft hierboven verwezen naar de randnummers waarin hij dat heeft gedaan. Het college behandelt hieronder de overige zienswijzen.

206. Allereerst constateert het **college** dat er een verschil van inzicht bestaat tussen het college en kabelexploitanten over tempo maar met name de impact van marktontwikkelingen in de komende jaren. Kabelexploitanten en NLKabel betogen dat digitalisering zich snel voltrekt en dat digitalisering met name ten goede is gekomen aan alternatieve omroeptransmissieplatforms. Het college bestrijdt niet dat in de voorzienbare toekomst een groot deel van de eindgebruikers in elk geval deels gebruik zal maken van digitale rtv-signalen. Het college heeft in zijn analyse onderbouwd waarom de trend naar verdergaande digitalisering niet betekent dat er niet tevens nog in belangrijke mate gebruik wordt gemaakt van de analoge levering van rtv-signalen. Tevens biedt juist de mogelijkheid om beide signalen te combineren kabelexploitanten de mogelijkheid om hun marktpositie in de huidige omroepmarkt voor een belangrijk deel te behouden in de toekomstige digitale markt. Het college constateert dat zowel NLKabel als UPC en Ziggo in hun reacties zich focussen op een vergelijking van digitale platforms, bijvoorbeeld met de constatering dat niet-kabelbedrijven op nummer 2 en 3 staan van de lijst van digitale televisieaanbieders of de constatering dat KPN meer digitale abonnees heeft dan UPC. Partijen hebben niet aangegeven dat er sprake is van een afzonderlijke markt voor digitale televisie en omdat er geen nader onderscheid is gemaakt in een markt voor de levering van analoge rtv-signalen en een markt voor de levering van digitale rtv-signalen is het marktaandeel op de totale markt van belang.

207. Het **college** heeft ook erkend dat verdergaande digitalisering de substitueerbaarheid van de verschillende omroeptransmissieplatforms naar verwachting zal vergroten. Gezien het hoge marktaandeel van de kabelexploitanten ligt het voor de hand dat dit vooral ten goede komt aan de andere omroeptransmissieplatforms. De relevante vraag die beantwoord moet worden of digitalisering ertoe leidt dat de wholesale omroepmarkt zich binnen een relevante tijdshorizon zal ontwikkelen naar daadwerkelijke mededinging. Het college heeft in het ontwerpbesluit naar zijn oordeel in voldoende mate onderbouwd waarom dat niet het geval is. Partijen bieden geen nieuwe informatie die leidt tot een ander inzicht. Het college voert op het punt van het tweede criterium dan ook geen inhoudelijke wijzigingen door.

208. Het **college** constateert dat, nu de NMa heeft aangegeven dat voor het tot stand brengen van de concentratie waarop de melding betrekking heeft geen vergunning is vereist, de voorgenomen gemeenschappelijke onderneming van KPN en Reggefiber inmiddels meer concreet vorm heeft gekregen. Ook is er meer zicht op de plannen van deze partijen. Het college heeft daarom de drie criteria toets op het punt van de uitrol van de All-IP plannen van KPN en de voorgenomen plannen met betrekking tot de uitrol van glasvezelnetwerken aangevuld. Ook heeft het college het tweede criterium aangevuld op specifiek de ontwikkeling van de wholesalemarkt. Deze aanvullingen leiden echter niet tot een andere conclusie.

#### 6.4 3<sup>e</sup> criterium: Volstaat het mededingingsrecht?

209. **UPC, Delta en Ziggo** wijzen er op dat must-carry regelgeving, alsmede de regelgeving ten aanzien van het wettelijk basispakket, doorgifte verzekert voor een groot aantal programma-aanbieders. In dit verband wijst UPC op een omissie van het college in de beschrijving van de must-carry verplichtingen: de Programmaraad bepaalt jaarlijks de zenders voor het must-carry-pakket, in aanvulling op de verplichte doorgifte van de Nederlandse publieke omroep, de Vlaamse publieke omroep en de lokale en regionale omroepen.

210. **Ziggo** is van mening dat het derde criterium niet kan worden genegeerd door een algemene verwijzing naar de – in elke lidstaat geldende – verschillen tussen de *ex post* handhaving van het algemene mededingingsrecht en *ex ante* sectorspecifieke regelgeving, zoals in het ontwerpbesluit gebeurt. Zoals blijkt uit de aanbeveling gaat het er niet om of alle eventuele mededingingsproblemen op grond van de mededingingsregels op identieke wijze kunnen worden geadresseerd als met sector specifieke regels, maar of het mededingingsrecht mogelijkheden biedt problemen als gevolg van marktmacht weg te nemen. De onderzoeken van de NMa naar aanleiding van klachten over vermeend misbruik van machtspositie van kabelexploitanten – die klachten zijn afgewezen – tonen volgens Ziggo aan dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord en dat aan het derde criterium niet wordt voldaan.

211. **UPC, Delta en Ziggo** zijn van mening dat eventuele mededingingsproblemen kunnen worden gemedieerd op grond van de mededingingsregels. De NMa is volgens UPC en Ziggo goed geëquipeerd de gedragingen van de kabelexploitanten te onderzoeken en te beoordelen en heeft een voor mededingingsautoriteiten in Europa uniek *track record* met onderzoeken in de kabelsector inzake de hoogte van kabeltarieven, de wijze waarop de grote kabelexploitanten hun standaardpakket aan eindgebruikers doorgeven en mogelijke beperkingen van de mededinging als gevolg van inkoopmacht van kabelexploitanten ten opzichte van programma-aanbieders.

212. **UPC** wijst er op dat zich tot op heden nog geen werkelijke mededingingsproblemen hebben voorgedaan. Als er in de afgelopen reguleringsperiode geen reden was tot ingrijpen *ex post*, dan is er volgens UPC zeker geen reden om in de komende reguleringsperiode *ex ante* in te grijpen.

213. Het **college** heeft naar aanleiding van de zienswijze van UPC het derde criterium aangevuld met betrekking tot de rol van programmaraden. In reactie op Ziggo merkt het college op dat de NMa weliswaar een aantal klachten heeft afgewezen. Tegelijkertijd heeft de NMa daarbij in een aantal gevallen juist verwezen naar het sectorspecifieke toezicht door het college. Het college heeft het derde criterium op dit punt aangevuld. Daarbij heeft het college ook de motivering waarom het mededingingsrecht niet geschikt is om de geconstateerde mededingingsproblemen te remediëren, aangevuld.

214. Het **college** volgt de redenering van UPC niet dat het feit dat de NMa niet heeft ingegrepen in de afgelopen reguleringsperiode, betekent dat er geen reden is om in de komende reguleringsperiode *ex ante* in te grijpen. De NMa heeft bijvoorbeeld in de afgelopen reguleringsperiode een klacht van KPN afgewezen omdat *eventuele toewijzing van het verzoek van KPN zou een uitvoerig onderzoek vergen naar de vraag of toegang tot het systeem in dit geval als onontbeerlijk moet worden beschouwd. Een dergelijk onderzoek naar dit aspect van de klacht is op dit moment niet opportuun gegeven het feit dat*

*OPTA momenteel opnieuw de markten in de omroepsector onderzoekt.*<sup>438</sup> Daarnaast gold er in een belangrijk deel van de reguleringsperiode een toegangsverplichting voor de grote kabelbedrijven en hebben kabelbedrijven (onder reguleringsdruk) toegezegd prijsverhogingen te beperken tot de inflatie. Dit betekent niet dat er in de komende reguleringsperiode geen prikkel en mogelijkheid bestaan voor UPC, Ziggo, Delta en CAIW tot het vertonen van mededingingsbeperkend gedrag.

## **6.5 Wijzigingen van het college naar aanleiding van bedenkingen met betrekking tot de drie criteria toets**

215. Het college komt tot de volgende wijzigingen van het ontwerpbesluit:

- Het college heeft naar aanleiding van de zienswijzen een aantal verduidelijkingen doorgevoerd in de paragraaf over het eerste criterium en het tweede criterium, met name ten aanzien van de relatie tussen deze criteria en de wholesalemarkt. Daarbij heeft het college het tweede criterium aangevuld op het punt van uitrol van glasvezelnetwerken en All-IP. Dit heeft echter niet geleid tot inhoudelijke wijzigingen van het ontwerpbesluit.
- Het college heeft naar aanleiding van de zienswijzen de motivering bij het derde criterium uitgebreid.

---

<sup>438</sup> NMa, KPN vs Kabelbedrijven, nummer 5702/45.

## 7 Mededingingsproblemen op de wholesale omroepmarkten (H11)

### 7.1 Algemeen

216. **Ziggo** wijst op de conclusie van NMa dat er geen mededingingsproblemen te verwachten zijn tussen de gecombineerde entiteit, bestaande uit Casema, Multikabel en Essent Kabelcom, en programma-aanbieders. Voorts concludeert NMa dat er “wederzijdse afhankelijkheid tussen kabelexploitanten en programma-aanbieders betreffende de doorgifte van *content*” is. Dat is een belangrijke aanwijzing dat de gecombineerde entiteit niet over een ‘poortwachtersfunctie’ beschikt ten aanzien van pluspakketten, premium content of special interest zenders.

217. Het **college** heeft de wederzijdse relatie tussen kabelexploitanten en aanbieders van rtv-signalen (dit kunnen tevens programma-aanbieders zijn) eveneens onderzocht in het kader van de dominantieanalyse. Het college heeft daarbij evenwel geconcludeerd dat er geen sprake is van kopersmacht die partijen op de wholesale omroepmarkt in voldoende mate disciplineert. De NMa heeft in haar besluit gekeken of de voorgenomen concentratie zou leiden tot significante effecten, bijvoorbeeld in de zin van een verschraving van het standaardpakket. De NMa concludeerde dat dit niet het geval was. Ook concludeerde de NMa dat het door digitalisering en potentiële concurrentiedruk niet aannemelijk was dat er een poortwachtersrol zou optreden ten aanzien van digitaal doorgegeven content. Uiteindelijk concludeerde de NMa dat er geen reden was om aan te nemen dat *als gevolg van de concentratie* een economische machtspositie zou ontstaan of worden versterkt die tot gevolg zou hebben dat een daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd. Het college wijst er op dat de NMa in haar beoordeling aldus niet heeft vastgesteld dat individuele partijen of de gecombineerde entiteit niet langer zouden beschikken over een economische machtspositie. De NMa heeft de gevolgen van de voorgenomen concentratie onderzocht en geconcludeerd dat deze niet leidt tot ontstaan of versterking van een economische machtspositie. Uit de beschikking van de NMa kan dan ook niet worden geconcludeerd dat de NMa heeft vastgesteld dat de gecombineerde entiteit niet (langer) beschikt over een economische machtspositie. Het college wijst er daarbij op dat de NMa de bevindingen van het college heeft onderschreven.

218. **Ziggo** stelt dat het college niet uitlegt waarom de eerdere benadering in het vorige besluit, waarin het college ook de positie van programma-aanbieders bij haar analyse van de wholesale omroepmarkt betrokken heeft en heeft aangegeven dat zij over kopersmacht beschikken, niet juist zou zijn en waarop haar geheel nieuwe visie op de markt is gebaseerd.

219. [VERTROUWELIJK].

220. [VERTROUWELIJK].

221. **SBS** stelt dat kabelexploitanten, als gevolg van hun economische machtspositie, hun netwerk afgrendelen voor nieuwe diensten van commerciële omroepen, waardoor het aanbod verschraalt.

222. **Vestra** stelt dat de kabelexploitanten hun toegangsvoorwaarden voor nieuwe diensten eenzijdig kunnen bepalen en door weigering van nieuwe diensten van derden een rechtstreekse relatie van omroepen met de consument kunnen blokkeren.



223. Het **college** verwijst naar hoofdstuk 5 en 6 van het besluit, waarin is beschreven dat het college de markten voor elektronische communicatie en daarmee de transmissiediensten van (pakketten van) rtv-signalen analyseert. Het college geeft aan dat toegang van een programma-aanbieder tot een bepaald pakket van een aanbieder van rtv-signalen tot de markt voor omroepinhoud wordt gerekend en dat het college die markt niet analyseert. Wanneer een programma-aanbieder zelf (een pakket van) rtv-signalen aan eindgebruikers wenst te leveren, wordt deze beschouwd als een aanbieder van rtv-signalen die transmissie via een omroeptransmissieplatform behoeft. Op deze wholesalem Markt heeft het college toegangsweigeringsprobleem geconstateerd.

224. Het **college** is niet van mening dat hij afwijkt van de benadering in het vorige besluit en dat sprake is van een geheel nieuwe visie op de markt. In het vorige marktbesluit heeft het college geconstateerd dat programma-aanbieders die *in* het vrij toegankelijke pakket wensen te worden doorgegeven in algemene zin over voldoende kopersmacht beschikken. Het college constateerde ook dat dit anders was voor programma-aanbieders die dit in concurrentie met de kabelbedrijven zelf zouden willen doen. Het college heeft in onderhavige analyse ook onderzocht in hoeverre aanbieders van rtv-signalen die in concurrentie met kabelbedrijven rtv-signalen aan eindgebruikers willen leveren, over kopersmacht beschikken. Het college komt tot dezelfde conclusie, namelijk dat deze aanbieders niet over kopersmacht beschikken en dat toegangsweigeringsprobleem voor die partijen een mededingingsprobleem kan zijn. Dit wordt ook onderschreven door programma-aanbieders.

225. De mogelijke weigeringsprobleem tot of voorwaarden voor opname in een bepaald pakket van een aanbieder van rtv-signalen is geen direct mededingingsprobleem op de wholesalem Markt voor doorgifte van rtv-signalen en daarmee niet een probleem dat het **college direct** adresseert in dit besluit. Indirect verwacht het college echter dat soortgelijke problemen op de markt voor omroepinhoud, zoals beschreven in paragraaf 14.4 van onderhavige besluit, deels zullen worden verholpen wanneer zich, meer effectieve concurrentie op de hier geadresseerde wholesalem Markt ontwikkelt als gevolg van de in dit besluit opgelegde verplichtingen.

226. Het **college** is het eens met RTL, SBS en Vestra dat UPC en Ziggo door toegangsweigeringsprobleem het aanbod van nieuwe diensten kan laten verschromelen.

227. **Tele2 en Online** kunnen zich vinden in de door het college in het ontwerpbesluit vastgestelde potentiële mededingingsbeperkende gedragingen die de kabelexploitanten zich kunnen en willen veroorloven als gevolg van hun dominante positie op de respectievelijke wholesalem omroepmarkten.

228. **Spot** vindt dat het openstellen van de kabelinfrastructuur noodzakelijk is om de afhankelijkheidsrelatie van zowel adverteerders als televisie-exploitanten, waardoor geen open prijsonderhandeling kan plaatsvinden, te doorbreken.

229. Het **college** voelt zich gesteund in zijn analyse door Tele2, Online en Spot.

## 7.2 Toegangsweigeringsprobleem

230. **Ziggo** stelt dat zij in de afgelopen reguleringsperiode slechts één toegangsverzoek heeft ontvangen, en niet geweigerd heeft dit verzoek te honoreren. Verzoeken tot “kale capaciteit” zegt Ziggo niet te hebben ontvangen. Het bedrijfsmodel van de marktpartij die toegang heeft verzocht –

YouCa – lijkt evenwel met name gebaseerd te zijn op de wens het analoge standaardpakket van Ziggo te wederverkopen.

231. **Ziggo** verwijst naar de vaststelling van de NMa en de Commissie dat mededingingsproblemen niet te verwachten zijn ten aanzien van toegang tot kabelnetwerken en naar de conclusie van de NMa dat de kabelexploitanten een sterke prikkel hebben aantrekkelijke *content* – zowel ten aanzien van het standaardpakket als ten aanzien van pluspakketten – door te geven. Om exact dezelfde reden acht de Commissie het blijkens de toelichting bij haar aanbeveling niet wenselijk de omroepmarkt te reguleren.

232. **Ziggo** herhaalt in **dupliek** dat de door het college voorgestelde interventie niet te rijmen is met onderzoeken van de Europese commissie en de NMa waaruit blijkt dat omroeptransmissieplatforms door toegenomen concurrentie een prikkel hebben om aantrekkelijke content door te geven. Er hebben zich dan ook geen toegangsgeschillen voorgedaan.

233. **Ziggo** stelt dat, in de beschikkingenpraktijk van de NMa, bij *packagers* van content zonder eigen infrastructuur, die afhankelijk zijn van transmissie door derden, het altijd content betreft die niet is opgenomen in het standaardpakket.

234. **Ziggo** is van mening dat indien aanbieders van betaaltelevisie zonder eigen infrastructuur zouden toetreden tot de markt, er geen aanleiding is te menen dat dit tot mededingingsproblemen leidt, gezien de geschilhistorie van Ziggo's voorgangers.

235. **UPC** stelt dat, ondanks de toegangsverplichtingen opgelegd in het vorige marktanalysebesluit, er momenteel geen 'infrastructuurloze' alternatieve aanbieders van rtv-signalen aanwezig zijn op de markt.

236. **UPC** stelt dat er een hoge mate van wederzijdse afhankelijkheid bestaat tussen UPC en programma-aanbieders en dat zij zich, vanwege de afhankelijkheid, niet kan veroorloven toegang aan deze aanbieders te weigeren. Bovendien beweert UPC geen prikkels te hebben toegang te weigeren, maar heeft zij juist prikkels een attractief en divers aanbod te leveren om de churn naar andere platforms te stoppen. Het college gaat volledig voorbij aan de tweezijdigheid van de relevante wholesale markt bijvoorbeeld wanneer het college stelt dat het geen aanleiding ziet te veronderstellen dat er aanbieders van rtv-signalen zijn die diensten aanbieden die UPC niet biedt waardoor UPC ten opzichte van deze partijen geen prikkel zou hebben om de toegang te weigeren. UPC zou moeite hebben toegang te weigeren aan aanbieders van uniek, attractief aanbod, zeker als het 'must have' content betreft.

237. UPC's weigering om in te gaan op verzoeken van YouCa wijst volgens **UPC** niet op een mededingingsprobleem. Het verzoek van YouCa valt namelijk niet onder de verplichtingen naar aanleiding van het besluit uit 2006 en UPC is van mening dat een dergelijke constructie, gezien het aantal alternatieve omroeptransmissieplatforms, geen levensvatbare business case is.

238. **KPN** stelt dat zij concrete toegangsverzoeken heeft ingediend bij UPC en (de voorgangers van) Ziggo, welke expliciet zijn geweigerd.

239. **Tele2 en Online** kunnen zich vinden in de conclusie dat alternatieve aanbieders van rtv-signalen door toegangsweigering de mogelijkheid wordt ontnomen om de volledige klantrelatie over te nemen en rtv-signalen over het omroeptransmissieplatform van kabelexploitanten aan te bieden in plaats van kabelexploitanten.

240. Het **college** verwijst voor zijn reactie op de zienswijzen van UPC, Ziggo, KPN, Tele2 en Online allereerst naar paragraaf 11.1 van het besluit, waarin is aangegeven dat potentiële mededingingsproblemen niet in de praktijk geconstateerd dienen te worden, maar dat de mogelijkheid tot en prikkel om een mededingingsbeperkende gedraging te vertonen, dient te worden onderzocht. Het uitgangspunt hierbij is een situatie zonder regulering. Zoals reeds in het besluit is aangegeven is het college van mening dat UPC de prikkel heeft om toegang te weigeren doordat zij verticaal geïntegreerd is, zij haar inkoopmacht ten opzicht van individuele programma-aanbieders kan vergroten en kan zij door toegangsweigering alternatieve aanbieders van rtv-signalen de mogelijkheid ontnemen rtv-signalen in concurrentie met UPC aan te bieden en/of de volledige klantrelatie over te nemen van UPC.

241. Het **college** merkt op dat de toegangsweigering welke in het besluit wordt geadresseerd ziet op de relatie tussen UPC en alternatieve aanbieders van rtv-signalen. Dit kunnen tevens programma-aanbieders zijn, het gaat dan niet om toegangsweigering tot een pakket van UPC maar een situatie dat een programma-aanbieder zelf de distributie van zijn rtv-signalen wil verzorgen en een eindgebruikersrelatie wil opbouwen.

242. Uit de praktijk blijkt dat UPC wel degelijk toegang weigert aan alternatieve aanbieders. Onder andere YouCa en KPN hebben aangegeven dat zij geïnteresseerd zijn in de mogelijkheid om naast doorgifte van rtv-signalen ook de klantrelatie over te nemen en daartoe strekkende verzoeken gedaan. UPC geeft aan dat ze de wederverkoop van het standaardpakket geen reële business achten en daarom de verzoeken niet hebben ingewilligd. Het **college** constateert dat UPC naar aanleiding van het verzoek van YouCa om *informatie* teneinde een business case te kunnen maken, heeft geweigerd deze informatie te verstrekken. YouCa is daarmee al niet eens in staat gesteld om na te gaan of zij een business case hebben en een (commercieel) voorstel aan UPC te doen. Het college acht de weigering van UPC om deze informatie te verstrekken een indicatie dat UPC ook daadwerkelijk over een prikkel beschikt om toegang te weigeren aan aanbieders die in de retailmarkt met UPC zouden willen concurreren. De vraag of er voor YouCa een reële business case bestaat kan UPC immers bij voorbaat niet beantwoorden, maar is aan YouCa om te beantwoorden.

243. Daarnaast geeft [VERTROUWELIJK] Het **college** is van mening dat UPC wel degelijk een mogelijkheid en prikkel heeft om toegang te weigeren. [VERTROUWELIJK].

244. **CAIW** is van mening dat het moeten toelaten van pakketaanbieders geen garantie is voor meer keuze voor de eindgebruiker. CAIW geeft aan redelijke verzoeken nog nooit te hebben afgewezen.

245. **Delta** is van mening dat er geen toegangsbelemmeringen zijn op de wholesalemarkt en geeft aan sinds het besluit 2006 geen verzoek tot toegang te hebben afgewezen en geen vragen van contentaanbieders naar wederverkoop van het analoge pakket te hebben ontvangen. Wel heeft Delta een verzoek van [VERTROUWELIJK] ontvangen om toegang tot kabelcapaciteit, inclusief transportdiensten en systemen voor voorwaardelijk toegang. Delta heeft op dit verzoek nog niet

afwijzend gereageerd. In beginsel biedt Delta toegang voor redelijke verzoeken en is geen ex ante regulering nodig.

246. Het **college** verwijst ook hier naar paragraaf 11.1 van het besluit, waarin is aangegeven dat potentiële mededingingsproblemen niet in de praktijk geconstateerd hoeven te zijn, maar dat de mogelijkheid tot en prikkel om een mededingingsbeperkende gedraging te vertonen, dient te worden onderzocht. Het college heeft in de ontwerpbesluiten gemotiveerd waarom hij van oordeel is dat Delta en CAIW over mogelijkheid en prikkel beschikken.

### 7.3 Niet-prijsgerelateerde mededingingsbeperkende gedragingen

#### *Vertragingstactieken*

247. **YouCa** stelt dat de gevraagde informatie met betrekking tot het overnemen van de aansluiting om een directe relatie met de consument te leggen, door de kabelexploitanten niet wordt verstrekt.

248. Het **college** merkt op dat hij reeds in het ontwerpbesluit heeft aangegeven dat er een prikkel bestaat om vertragingstactieken toe te passen. Het feit dat het overnemen van de aansluiting nu niet is geregeld en UPC hieromtrent ook geen informatie levert aan alternatieve aanbieders, duidt er volgens het college op dat UPC wel degelijk de mogelijkheid en prikkel heeft om vertragingstactieken toe te passen. Het college heeft het besluit met dit voorbeeld van YouCa aangevuld.

#### *Strategisch productontwerp*

249. **Ziggo** wijst erop dat NMa en de Europese Commissie na uitvoerig onderzoek hebben vastgesteld dat mededingingsproblemen niet te verwachten zijn ten aanzien van de wijze waarop de kabelexploitanten hun (retail) rtv-aanbod vormgeven.

250. Volgens **SBS** leggen kabelexploitanten op dit ogenblik eenzijdig voorwaarden op voor toegang tot hun netwerk. Consequentie hiervan is dat kabelexploitanten het aanbod en de inhoud van nieuwe diensten volledig zelf kunnen bepalen en bovendien zelf aan de consument aanbieden. Om die reden zijn, volgens SBS, commerciële omroepen uiterst terughoudend om te investeren in digitale content, digitale (uitzend) technieken en wordt innovatie belemmerd.

251. Het **college** wijst erop dat hij in de onderhavige analyse heeft onderzocht of partijen een prikkel hebben om doorgifte aan alternatieve aanbieders van rtv-signalen die op de retailmarkt met onder andere Ziggo willen concurreren, strategisch vorm te geven. Het college heeft daarbij geen uitspraken gedaan over de wijze waarop Ziggo haar eigen (retail) aanbod vormgeeft. Het college ziet in de zienswijze van SBS een bevestiging dat partijen geen prikkel hebben om doorgifte te verlenen aan partijen die een eigen eindgebruikersrelatie willen.

### 7.4 Prijsgerelateerde mededingingsbeperkende gedragingen

#### *Buitensporige wholesaleprijzen*

252. **SPOT** geeft aan dat bij nieuwe, interactieve reclamevormen waarin niet alleen gezonden wordt, maar waarin op de een of andere manier contact wordt gelegd met individuele kijkers en een retourcommunicatie op gang komt. Adverteerders en televisie-exploitanten hebben te maken met een lastige onderhandelingspositie. Er is immers veelal sprake van een monopoliepositie van de

distributeur. Dit betekent dat zowel adverteerders als televisie-exploitanten in een afhankelijke positie verkeren waardoor geen open prijsonderhandeling kan plaatsvinden. Er is echter juist bij deze beginnende technische ontwikkeling behoefte aan een eerlijke en ook scherpe prijsstelling, maar deze prijs is in deze omstandigheden niet goed vast te stellen en/of uit te onderhandelen.

253. Volgens **SPOT** is het openstellen van de kabelinfrastructuur noodzakelijk om de afhankelijkheidsrelatie te doorbreken. Het gevolg zal volgens haar zijn dat nieuwe aanbieders, al dan niet samen met de huidige zendgemachtigden, dan een directe link kunnen aanbieden met de consument. Uiteraard niet om een nieuw monopolie te vestigen, maar als alternatief voor de kabeldistributeurs die op zich een goed aanbod kunnen leveren. Deze openheid zal niet alleen voor een faire prijsstelling kunnen zorgen, maar überhaupt voor de technische en inhoudelijke ontwikkeling van dit nieuwe fenomeen. Nu stukt volgens SPOT de ontwikkeling al voordat het proces op gang is gezet.

254. Het **college** constateert dat SPOT het mededingingsprobleem van buitensporige wholesaleprijzen onderkent.

## 7.5 Effecten van wholesale mededingingsbeperkende gedragingen op de retailmarkt

### *Algemeen*

255. **SBS** geeft een aantal voorbeelden ter illustratie van de versturende werking die uitgaat van de dominante positie van de kabel voor wat betreft het ontwikkelen van nieuwe diensten, zodat innovatie wordt belemmerd.

256. [VERTROUWELIJK].

257. [VERTROUWELIJK].

258. [VERTROUWELIJK].

259. Tevens geeft **VESTRA** aan dat volgens haar kansen voor benutting van nieuwe mogelijkheden voor televisiedistributie worden beperkt doordat kabelexploitanten eenzijdig hun toegangsvoorwaarden bepalen voor nieuwe diensten en ook eenzijdig kunnen blokkeren dat omroepen een rechtstreekse relatie met de consument aangaan. De consequentie is dat de kabelexploitanten hiermee het aanbod en de inhoud van nieuwe diensten volledig zelf kunnen bepalen en bovendien dit ook zelf aan de consument kunnen aanbieden.

### *Buitensporige retailprijzen*

260. Volgens **Ziggo** leidt de toegenomen concurrentie tot druk op de eindgebruikerstarieven. Ziggo stelt tevens dat het zijn (retail) tarieven niet kan verhogen en dat deze tot de laagste van Europa horen. Ziggo wijst erop dat NMa en de Europese Commissie na uitvoerig onderzoek hebben vastgesteld dat mededingingsproblemen niet te verwachten zijn ten aanzien van de hoogte van (retail) rtv-tarieven.

261. **Ziggo** en **UPC** wijzen erop dat NMa heeft geconcludeerd dat de retail rtv-tarieven van Casema en UPC gedurende 2001- 2004 niet excessief waren.

262. **UPC** stelt dat het voor UPC niet rationeel is de (retail)prijzen te verhogen vanwege de al bestaande churn en groeiende concurrentie in de toekomst door de verdere ontwikkeling in NGN en FttH.

263. **KPN** wijst erop dat de kabelbedrijven na de agressieve retail prijsverlagingen voor Digitenne en iTV in de zomer van 2007 ruimte hebben gevonden om de eigen retailtarieven te verhogen.

264. [VERTROUWELIJK].

265. Het **college** verwijst voor zijn reactie op de zienswijzen van UPC, Ziggo, KPN en SBS allereerst naar paragraaf 11.1 van het besluit, waarin is aangegeven dat potentiële mededingingsproblemen niet in de praktijk geconstateerd dienen te worden, maar dat de mogelijkheid tot en prikkel om een mededingingsbeperkende gedraging te vertonen, dient te worden onderzocht. Het uitgangspunt hierbij is een situatie zonder regulering. Zoals reeds in het besluit is aangegeven is het college van mening dat UPC de prikkel heeft om buitensporige tarieven te hanteren. Daarnaast verwijst het college naar paragraaf 3.12 van deze Nota van bevindingen waarin het college heeft gereageerd op de zienswijzen van Ziggo en UPC over de (on)mogelijkheden om hun prijzen te verhogen (dan wel te verlagen). Het college wijst er nogmaals op dat partijen, ondanks de door hen gesignaleerde toegenomen concurrentiedruk, hun prijzen jaarlijks met CPI (of iets meer dan CPI) hebben verhoogd.

266. Het tariefniveau van Ziggo in vergelijking tot de tarieven in andere Europese Lidstaten acht het **college** geen indicator voor de mogelijkheid voor het al dan niet bestaan van een prikkel en mogelijkheid tot het rekenen van buitensporige tarieven. Marktstructuur, concurrentiesituatie en kostenniveau kunnen immers in belangrijke mate verschillen. Zonder nader onderzoek naar deze verschillen kunnen aan een internationale vergelijking geen conclusies worden verbonden. Daarbij wijst het college er op dat de tarieven van Ziggo tot de hoogste van Nederland behoren. Ten slotte is niet alleen het tariefniveau van belang, maar het tariefniveau in relatie tot de kosten en het college wijst er nogmaals op dat de NMa in haar uitspraak heeft vastgesteld dat Casema (thans onderdeel van Ziggo) redelijk hoge tot hoge rendementen realiseerde in de periode tot en met 2004.

267. **Ziggo** geeft **in dupliek** aan dat Tele2 in haar zienswijze bevestigt met welk probleem zij daadwerkelijk kampt; dat het moeilijk is om het aantrekkelijke, grote en relatief laag geprijste pakket van de kabelexploitanten te matchen. Dat is volgens Ziggo evenwel geen mededingingsprobleem, maar juist een bevestiging dat er geen aanleiding voor interventie bestaat.

268. Het **college** constateert dat de stelling van Tele2 dat sprake is van een 'groot en relatief laag geprijst pakket dat zij moeilijk kunnen matchen' niet betekent dat er geen risico is dat geen sprake kan zijn van een risico op buitensporig hoge tarieven. Dat wordt immers bepaald door de vraag of er sprake is van onredelijke rendementen. Het college wijst er nogmaals op dat de NMa in een eerdere uitspraak heeft vastgesteld dat er sprake is van redelijk hoge tot hoge rendementen. De uitspraak van Tele2 moet bezien worden in het licht van de toevoeging dat zij het aanbod moeilijk kunnen matchen. Dit bevestigt de analyse van het college dat Tele2 via IPTV moeilijk in staat is een vergelijkbaar aanbod te doen, waardoor de concurrentiedruk (en tevens de prijsdruk in de retailmarkt) die van Tele2 uitgaat beperkt is.

## **7.6 Wijzigingen van het college naar aanleiding van bedenkingen met betrekking tot potentiële mededingingsproblemen**

269. Het college breidt het besluit uit met enkele genoemde voorbeelden van mededingingsproblemen in de praktijk, maar komt verder niet tot aanpassing van het besluit naar aanleiding van de bedenkingen met betrekking tot potentiële mededingingsproblemen.

## 8 Verplichtingen, nadere invulling en implementatie (H12 en 13)

### 8.1 Algemeen

*Verplichtingen worden gesteund*

270. **VESTRA** en haar leden (SBS, RTL, Discovery Networks, Eurosport, MTV Networks en Jetix) steunen de door het college voorgestelde maatregelen. De maatregelen behoren volgens VESTRA tot de noodzakelijke structuurvoorwaarden van de omroepmarkt, nodig voor een gezonde ontwikkeling van de markt en het leveren van voor de consument aantrekkelijke prestaties.

271. **RTL** juicht de maatregelen die het college voorstelt om verplichtingen op te leggen waarbij concurrenten worden toegelaten op de betreffende kabelnetwerken, zowel op de analoge kabel als ook op de digitale kabel, toe. Volgens RTL kunnen de maatregelen inderdaad bijdragen tot meer concurrentie.

272. Volgens **SPOT** is het openstellen van de kabelinfrastructuur noodzakelijk om de afhankelijkheidsrelatie tussen adverteerders, zenders en distributeurs in de mogelijkheden voor het ontwikkelen van interactieve reclame, te doorbreken en zal het gevolg van openstelling van de kabel zijn dat nieuwe aanbieders, een directe link kunnen aanbieden met de consument.

273. **YouCa** ondersteunt het pakket aan verplichtingen en wijzigingen ten opzichte van het vorige omroepbesluit en acht het pakket in principe geschikt om de doelstelling van YouCa als toetreders te realiseren.

274. **Ziggo** geeft in **dupliek** aan dat haar duidelijk wordt uit enkele reacties van partijen dat partijen niet tevreden zijn met de door het college voorgelegde verplichtingen, aangezien zij (KPN, YouCa, Tele2 en Online) het college allen om verdergaande verplichtingen voor Ziggo vragen. Ziggo wijst op haar zienswijze waarin is aangegeven dat de voorgestelde verplichtingen feitelijke en juridische grondslag missen. Dit geldt *a fortiori* voor verdergaande gewenste verplichtingen.

275. Het **college** erkent dat enkele partijen in hun bedenkingen om verdergaande verplichtingen vragen. Het college gaat hieronder nader in op de zienswijzen van partijen met betrekking tot verdergaande verplichting. Voor de in het ontwerpbesluit opgenomen verplichtingen voelt het college zich gesteund door de zienswijzen van partijen.

*Verplichtingen passen niet bij de beleidsdoelstelling van het college*

276. **UPC** vindt aanmoediging van dienstenconcurrentie door wederverkoop ingaan tegen de beleidsdoelstellingen van het college. Zoals het college in alinea 696 van het ontwerpbesluit aangeeft, kan dienstenconcurrentie uitsluitend worden bevorderd indien de infrastructuur waarover diensten worden aangeboden niet binnen de reguleringstermijn kan worden gerepliceerd. In de omroepmarkt zijn reeds infrastructures waarover concurrerende diensten worden aangeboden. In haar besluit van 2006 heeft het college bovendien expliciet besloten geen verplichting tot wederverkoop op te leggen, omdat dit onevenredig en ongewenst werd geacht gezien haar doelstelling om infrastructuurconcurrentie te bevorderen. Ook merkt UPC op dat het college neigt tot overregulering, blijkens de vele voorgenomen gedetailleerde regels.



277. Het **college** heeft naar zijn oordeel in de dominantieanalyse en de drie criteria toets in voldoende mate onderbouwd waarom hij van oordeel is dat infrastructuurconcurrentie naar verwachting in de komende reguleringsperiode en de relevante tijdshorizon daarna, zich onvoldoende zal hebben ontwikkeld om te kunnen spreken van effectieve concurrentie op de (wholesale) omroepmarkt. Het college heeft ook in de dominantieanalyse aangegeven dat digitalisering en de ontwikkeling van de alternatieve platforms ten opzichte van de verwachtingen zijn achtergebleven. Tevens heeft het college in de (retail) dominantieanalyse uitgebreid onderbouwd waarom kabelexploitanten beschikken over moeilijk te dupliceren infrastructuur. Het college heeft in het vorige marktanalysebesluit aangegeven een verplichting tot wederverkoop niet opportuun en proportioneel te achten en gaf aan dat er vanwege de Mediawet praktische bezwaren aan in de weg stonden.

278. Het **college** heeft in het ontwerpbesluit aangegeven waarom hij van oordeel is dat de Mediawet niet in de wegstaat aan een verplichting tot wederverkoop van de (analoge) rtv-signalen. Verder heeft de huidige marktanalyse uitgewezen dat de levering van analoge rtv-signalen in de komende reguleringsperiode en de voorzienbare toekomst daarna nog een belangrijk rol spelen. De mogelijkheid van kabelexploitanten om zowel analoge als digitale signalen gelijktijdig te leveren verleent kabelexploitanten een concurrentievoordeel waardoor juist de infrastructuurconcurrentie tussen (digitale) omroeptransmissieplatforms ook in de toekomst beperkt blijft. Het college komt derhalve in deze marktanalyse tot een andere conclusie, namelijk dat het op wholesaleniveau ter beschikking stellen van de analoge rtv-signalen infrastructuurconcurrentie door alternatieve (digitale) platforms zal bevorderen.

279. Het **college** is het niet eens met UPC dat er sprake is van overregulering door de vele voorgenomen gedetailleerde regels. Het college is van mening dat een nadere invulling van de verplichtingen in een voorstel tot een referentieaanbod, waarna verdere uitwerking volgt in de implementatietrajecten voor beide verplichtingen, wat uiteindelijk resulteert in twee referentieaanbiedingen, nodig zijn om de toegangsverplichting voor enerzijds doorgifte van rtv-signalen en anderzijds WLR-C effectief te laten zijn. Getuige de geuite zorgen en vragen van partijen met betrekking tot de nadere invulling en implementatie van verplichtingen, welke in deze bijlage zijn weergegeven, zijn potentiële toetreders ook van mening dat uitwerking van de verplichtingen in een referentieaanbod en een 'Industry Group' nodig zijn om de toegangsverplichting effectief te laten zijn.

## **8.2 Toegangsverplichting en nadere invulling doorgifte rtv-signalen (voor Ziggo, UPC, Delta en CAIW)**

### **8.2.1 Passendheid en reikwijdte doorgifteverplichting**

#### *Passendheid toegangsverplichting doorgifte rtv-signalen*

280. Zowel **UPC, Ziggo, CAIW als Delta** geven aan geen redelijke verzoeken om toegang te hebben geweigerd en dat een verplichting tot toegang daarom niet nodig is.

281. Het **college** verwijst in reactie hierop op de bedenkingen en reacties van het college in paragraaf 11.2 van deze bijlage over het mededingingsprobleem toegangsweigering. Het college merkt op dat er geen sprake is van een toegangsweigering, maar dat de informatieverzoeken van YouCa van februari 2008 bij partijen tot op heden ook nog niet heeft geleid tot het verlenen van toegang. Ook geldt ten slotte in het specifieke geval van UPC en Ziggo dat WLR-C in combinatie met de doorgifte

verplichting, aanbieders van rtv-signalen de mogelijkheid geeft om een combinatie van analoge en digitale rtv-signalen aan te bieden. Een mogelijkheid die er in de afgelopen reguleringsperiode niet was.

#### *Reikwijdte doorgifteverplichting*

282. Volgens **Delta** is onduidelijk of de verplichtingen zoals genoemd in het dictum van het ontwerpbesluit voor zowel analoge als voor digitale rtv-signalen worden opgelegd.

283. **CAIW** is van mening dat het niet duidelijk is of levering “in plaats van” wordt uitgesloten bij de toegangsverplichting die aan haar is opgelegd. Bovendien is het waarschijnlijk dat er toch toegangsverzoeken komen, gezien de uitingen van enkele marktpartijen. Hierbij is in de huidige situatie van belang dat CAIW het huidige digitale aanbod in het standaardpakket bij de meeste abonnees zonder versleuteling aanbiedt. Volgens haar is er bij de wederverkoopverplichting voor CAIW geen rekening gehouden met de te maken kosten voor CAIW (kosten van smartcard voor alle abonnees die nog geen smartcard hebben).

284. Daarnaast zal **CAIW** het analoge aanbod uit het standaardpakket moeten filteren. Dit werkt kostenverhogend en brengt ook maatschappelijke kosten met zich mee. Tevens is CAIW van mening dat de verplichting goede afspraken vereist met de alternatieve aanbieder bij verhuizing, wanbetaling en dergelijke. Daarnaast merkt CAIW in dupliek op dat analoge televisie bij CAIW een afwijkende rol speelt ten opzichte van de andere kabelbedrijven.

285. Het **college** verwijst allereerst in reactie op het punt van Delta naar paragraaf 13.2.1 van het besluit, waarin is aangegeven dat een doorgifteverzoek voor analoge rtv-signalen in beginsel in een situatie van mogelijk capaciteitstekort niet redelijk wordt geacht, omdat nieuwe analoge doorgifte als inefficiënt gebruik van capaciteit kan worden gezien. Naast het inefficiënte gebruik, kan het college zich op voorhand moeilijk voorstellen dat er een levensvatbaar businessmodel is voor een aanbieder die een analogoog rtv-signaal, ongecodeerd, aan alle abonnees op een kabelnetwerk wil doorgeven zonder dat deze daar een contentvergoeding voor kan krijgen van de eindgebruikers. Dit hangt evenwel af van de uiteindelijke hoogte van het kostengeoriënteerde doorgiftetarief.

286. Specifiek met betrekking tot het op wholesalebasis ter beschikking stellen van de analoge rtv-signalen in combinatie met de aansluiting (WLR-C) geldt dat het **college** in het ontwerpbesluit heeft vastgesteld dat deze verplichting in het geval van Delta en CAIW op voorhand niet passend lijkt. Het college gaat hierop in randnummer 344 verder op in. Levering *in plaats van* valt dus in het geval van Delta en CAIW niet onder de reikwijdte van de verplichtingen. Als Delta of CAIW verzoeken ontvangt om WLR-C, zoals dat aan Ziggo en UPC is opgelegd, zijn Delta en CAIW niet verplicht deze vorm van toegang te leveren.

287. **YouCa** vraagt zich af of de aansluiting in het geval van gewone doorgifte valt onder bijbehorende faciliteit en daarmee op basis van kostenoriëntatie wordt getarifeerd.

288. Op de vraag van YouCa of de aansluiting in geval van een doorgifteverzoek tot bijbehorende faciliteiten behoort, verwijst het **college** naar de WLR-C verplichting die specifiek voor de aansluiting in combinatie met de levering van analoge rtv-signalen is opgelegd aan Ziggo en UPC. Het antwoord

op YouCa's vraag is daarom dat de aansluiting niet onder de doorgifteverplichting valt, niet als bijbehorende faciliteit voor doorgifte van rtv-signalen wordt beschouwd en ook niet op grond van een op kostengeoriënteerd wholesaletarief dient te worden aangeboden. Voor WLR-C (het op wholesale basis leveren van de aansluiting en de doorgifte van de analoge rtv-signalen) geldt een wholesaletarief gebaseerd op retail-minus.

#### *Capaciteit voor doorgifte*

289. **Your.tv** vraagt zich af hoe het college om zal gaan met weigering tot toegang als gevolg van capaciteitstekort welke een gevolg is van de positionering van de diensten van de kabelexploitant. Your.tv vraagt zich af op welke wijze een kabelexploitant bij misbruik gedwongen kan worden om van haar eigen dienstverlening capaciteit in te leveren ten behoeve van nieuwe toetreders?

290. Het **college** hanteert het begrip redelijk verzoek. Toetreders kunnen een verzoek indienen bij het kabelbedrijf om gebruik te maken van de beschikbare capaciteit. Wanneer partijen zich eventueel bij het college melden met een geschil waarbij toegang is geweigerd wegens capaciteitstekort op het kabelnetwerk zal het college het geschil over toegangsweigering beoordelen. Het college heeft daarbij in de voorschriften die zijn verbonden aan de toegangsverplichting aangegeven dat aantoonbare (structurele) capaciteitsschaarste een mogelijke weigeringsgrond kan zijn. Daarbij heeft het college ook aangegeven dat de kabelbedrijven in een dergelijk geval ook faciliteiten moeten bieden om parallelle distributie van rtv-signalen te vermijden, waardoor de beschikbare capaciteit zo efficiënt mogelijk gebruik wordt.

### **8.2.2 Voorwaardelijke toegangssystemen**

#### *Niet dezelfde verplichting als besluit 2006*

291. **Delta** geeft aan dat het college in paragraaf 1.4 van het ontwerpbesluit opmerkt dat de verplichtingen die het college oplegt dezelfde zijn als die in het besluit 2006 zijn opgelegd. Dit is onjuist volgens Delta omdat in 2006 geen verplichting gold voor Delta om een contentaanbieder directe toegang tot het voorwaardelijke toegangssysteem van Delta te verschaffen.

292. Het **college** erkent dat de verplichtingen uit het huidige besluit niet identiek zijn aan die uit het vorige besluit. Desalniettemin is de strekking van de verplichting uit het oude besluit, in combinatie met de verplichtingen die voor partijen waaronder Delta gelden op basis van het Besluit Voorwaardelijke Toegang uit 2004 vergelijkbaar met de huidige verplichting. Door het voorwaardelijk toegangssysteem in onderhavig besluit als bijbehorende faciliteit bij de doorgifteverplichting aan te merken wordt deze ook onder de reikwijdte van de verplichtingen gebracht die gelden op grond van het huidige besluit (de voorschriften verbonden aan de toegangsverplichting, de transparantieplichting en de non-discriminatieplichting). Dit betekent met name dat er sprake is van een nadere concretisering op een aantal punten (bijvoorbeeld de termijn om te reageren na een verzoek om informatie) en voor Delta en CAIW maar zeer beperkt een materiële verzwaring ten opzichte van de verplichtingen die gelden op grond van het Besluit Voorwaardelijk Toegang. Het college heeft de zinsnede waar Delta aan refereert aangepast.

#### *Het college is niet bevoegd om wet nader in te vullen*

293. **Ziggo** is van mening dat het college niet bevoegd is om in het kader van een marktanalyse een specifieke wettelijke verplichting een nadere invulling te geven. Volgens Ziggo wordt de inhoud van

het Besluit Voorwaardelijke Toegang van één partij gewijzigd in strijd met de delegatievoorschriften uit artikel 8.5 van de Tw. In het ontwerpbesluit wordt voor Ziggo een invulling gegeven aan de verplichting op grond van artikel 8.5 Tw, waarbij de voorwaarden waaronder toegang wordt verleend tot voorwaardelijke toegangssystemen onderdeel worden van het in het dictum opgelegde referentieaanbod en dienen in overeenstemming te zijn met de tariefregulering.

294. Volgens **UPC** heeft het college nagelaten de aanvullende regulering in het digitale domein te onderbouwen, terwijl UPC sterke concurrentie ervaart van andere, grotere digitale platformen. Digitale platformen concurreren met elkaar om content aan te trekken. Het is onduidelijk waarom toegang in het digitale domein gereguleerd dient te worden en waarom deze regulering zwaarder zou moeten zijn dan nu het geval is.

295. Het **college** is het niet eens met UPC dat de regulering van het digitale domein nieuw is, immers ook op grond van het Besluit Voorwaardelijke Toegang konden partijen vragen om toegang tot de voorwaardelijk toegangssystemen van UPC en Ziggo. Het college heeft echter wel aanleiding gezien deze toegang onder de reikwijdte van de verplichtingen uit het besluit te brengen. In de Memorie van Toelichting bij de Tw is aangegeven dat voorwaardelijke toegangssystemen als bijbehorende faciliteit bij toegang kunnen worden aangemerkt en daarmee onder de reikwijdte van AMM-verplichtingen kunnen vallen. Het college is het dan ook niet met Ziggo eens dat het college daartoe niet bevoegd is.

296. Het **college** beschouwt de voorwaardelijke toegangssystemen als bijbehorende faciliteit voor de doorgifte van digitale rtv-signalen, omdat het gezien de penetratie van settopboxen niet aannemelijk is dat aanbieders van rtv-signalen een significante doelgroep kunnen bereiken door het opzetten van een eigen voorwaardelijk toegangssysteem. Immers, de eindgebruikers die met name geïnteresseerd zijn in de afname van digitale diensten hebben veelal een settopbox aangeschaft en het is weinig aannemelijk dat een aanbieder de eindgebruiker zal kunnen overhalen een tweede settopbox voor hetzelfde televisietoestel aan te schaffen. Dit betekent dat zonder toegang tot het voorwaardelijk toegangssysteem van UPC en Ziggo een significante groep eindgebruikers niet adresseerbaar is. Door het voorwaardelijk toegangssysteem aan te merken als bijbehorende faciliteit gelden ook de andere verplichtingen, zoals de verplichting tot kostengeoriënteerde tarieven op grond van artikel 6a.7 van de Tw, de verplichting tot het voeren van een referentieaanbod op grond van artikel 6a.9 van de Tw en de non-discriminatieverplichting op grond van artikel 6a.8 van de Tw. Het college acht de verplichting aan Ziggo en UPC om toegang te verschaffen tot hun voorwaardelijke toegangssystemen en de specificaties en op kostengeoriënteerde tarieven hiervoor in het referentieaanbod te publiceren een passende verplichting om concrete toegangsverzoeken te faciliteren en in hoofdstuk 11 genoemde mededingingsproblemen te voorkomen. Het college heeft in reactie op de zienswijze van Ziggo en UPC het ontwerpbesluit nader aangegeven waarom hij van oordeel is dat het voorwaardelijk toegangssysteem van UPC en Ziggo is aan te merken als bijbehorende faciliteit.

#### *Voorwaardelijke toegangssysteem betreft regulering van de retailmarkt*

297. **Delta** is van mening dat de verplichting om toegang te bieden tot de voorwaardelijke toegangssystemen regulering van de retailmarkt betreft en niet van de wholesalemarkt. Indien het college de retailmarkt wenst te reguleren, dient zij deze eerst te analyseren en de 3-criteriatest toe te passen.

298. Het **college** is het niet eens met Delta dat toegang tot voorwaardelijke toegangssystemen regulering van de retailmarkt betreft, aangezien de toegangsvragers tot het systeem de wholesale aanbieders van rtv-signalen zijn, die net als Delta en *naast* Delta, via het voorwaardelijk toegangssysteem eindgebruikers op het kabelnetwerk van Delta willen bereiken. Uiteindelijk is een effect van deze regulering inderdaad concurrentiebevordering en remediëring van mededingingsproblemen op de retailmarkt, maar dit betekent niet dat er sprake is van een retailverplichting.

299. **Your.tv** constateert dat wanneer een nieuwe toetreders toegang tot de digitale omroepplatformen van Ziggo, UPC, CAIW en Delta wenst, deze heeft te maken met een grote variatie aan voorwaardelijke toegangssystemen. Your.tv vraagt zich af welke maatregelen worden getroffen om nieuwe toetreders de mogelijkheid te bieden bestaande digitale TV-abonnees van de kabelexploitant te gaan bedienen door middel van haar eigen conditional access systeem. In haar antwoord kan het college er volgens Your.tv vanuit gaan dat de nieuwe toetreders op basis van hetzelfde voorwaardelijke toegangssysteem (Irdeto) zal gaan werken, maar dat zij een andere sleutel gebruikt. Hiervoor moet een klein beetje capaciteit worden vrijgemaakt voor het versturen van de sleutels aan de abonnees van de nieuwe toetreders. Een bestaande digitale TV-abonnee van de kabelexploitant die overstapt naar de nieuwe toetreders kan hiermee op basis van dezelfde settopbox en een andere smartcard overstappen van de kabelexploitant naar de nieuwe toetreders. Daarnaast kan een nieuwe toetreders dan meeliften op de settopboxes die reeds retail worden aangeboden door hardware leveranciers.

300. **Your.tv** constateert verder dat partijen te maken hebben met een variatie aan voorwaardelijke toegangssystemen wat mogelijk in hoge toetredingskosten resulteert. Daarbij hebben bestaande aanbieders er geen belang bij hun proprietary systemen te standaardiseren. Your.tv vraagt zich af op welke wijze het college hiermee zal omgaan en de verschillen in voorwaardelijke toegangssystemen en de implicaties hiervan naar transparante systemen te realiseren.

301. Het **college** constateert dat de vragen die Your.tv stelt veelal vragen zijn die in de implementatiefase voor de doorgifteverplichting aan de orde zullen moeten komen. Het college geeft in onderhavig besluit geen nadere invulling aan de verplichting om toegang te verlenen tot voorwaardelijke toegangssystemen. Het is in eerste instantie aan de kabelbedrijven om de verplichtingen in hun referentieaanbod (UPC en Ziggo) en/of in overleg met om toegang verzoekende partijen vorm te geven.

### **8.3 Toegangsverplichting en nadere invulling WLR-C (voor Ziggo en UPC)**

#### **8.3.1 Passendheid toegangsverplichting WLR-C**

*WLR-C verplichting is geen toegangsmaatregel*

302. **Ziggo** vindt dat de voorgestelde verplichting tot het accommoderen van een zuiver administratieve vorm van wederverkoop van het analoge standaardpakket en de aansluiting niet als toegangsverplichting kan worden aangemerkt in de zin van artikel 6a.6 van de Tw. Volgens Ziggo maken de relevante bepalingen uit de Toegangsrichtlijn onmiskenbaar duidelijk dat het moet gaan om daadwerkelijke fysieke toegang tot een infrastructuur.

303. De wederverkoopverplichting onderscheidt zich volgens **Ziggo** van de WLR-verplichting die aan KPN is opgelegd. De WLR-verplichting aan KPN is complementair aan de C(P)S-verplichting. Echter, de voorgestelde wederverkoopverplichting voor de kabelmaatschappijen zou niet gepaard gaan met toegang tot de netwerken van de kabelmaatschappijen voor wederverkopers om eigen diensten aan te bieden, wat volgens Ziggo niet past in de systematiek van de Toegangsrichtlijn.

304. **UPC** haalt aan dat het college in haar vorige besluit heeft opgemerkt dat het basisabonnement van UPC bestaat uit omroepcontent en transmissie en dat het college erkent dat zij slechts bevoegd is het laatste te reguleren. Door de door het college opgelegde toegangsverplichtingen wordt UPC gedwongen derden toe te staan het programmapakket te wederverkopen dat door UPC is samengesteld en over haar netwerk in analoge vorm wordt verzonden. Dit kan niet als een doorgiftdienst worden beschouwd. Het college lijkt dit te erkennen door de vermelding dat de doorgifte 'virtueel van aard' is (alinea 781). Doordat het regelgevend kader zoals dat in de Telecommunicatiewet is opgenomen uitsluitend van toepassing is op de doorgifte van content en niet op de levering van content of bundelingsdiensten voor content (content aggregatie), is UPC van mening dat deze verplichtingen tot wederverkoop buiten de reikwijdte van het regelgevend kader vallen en in het bijzonder buiten het bereik van artikel 6a.6 Tw.

305. Het **college** kan zich niet vinden in de stelling van Ziggo en UPC dat de WLR-C verplichting geen toegangsmaatregel is en buiten de reikwijdte van artikel 6a.6 van de Tw valt. Artikel 6a.6 van de Tw is gebaseerd op de Toegangsrichtlijn, waar in artikel 12, lid 1 sub d, de verplichting is opgenomen dat van aanbieders kan worden verlangd dat zij op wholesaleniveau bepaalde diensten aanbieden voor de wederverkoop door derden. Het college is het eens met UPC dat het regelgevend kader niet van toepassing is op de levering van de omroepinhoud en dat dit buiten de bevoegdheid van het college valt. Het college heeft derhalve ook niet vastgesteld dat UPC en Ziggo de uitzendrechten op wholesaleniveau moeten aanbieden ten behoeve van wederverkoop.

306. Naar oordeel van het **college** is de WLR-T verplichting van KPN juist vergelijkbaar met de WLR-C verplichting van de kabelbedrijven. Op beide markten is sprake van een gebundelde dienst (bij telefonie: aansluiting en verkeer en bij omroep: aansluiting en analogo standaardpakket). Wanneer een alternatieve aanbieder een volledige klantrelatie met eindgebruikers wil opbouwen, dan dient deze beide onderdelen van de bundel te kunnen leveren. In het geval van WLR-C betekent dit dat het voor aanbieders van rtv-signalen hiermee makkelijker wordt om deze eindgebruikers te migreren naar het afnemen van digitale rtv-signalen. Daarmee is de kans groter dat na de transitie naar digitale doorgifte daadwerkelijk infrastructuurconcurrentie zal ontstaan.

*Wederverkoopverplichting richt zich ten onrechte op analoog pakket*

307. **Ziggo** constateert dat de wederverkoopverplichting uitsluitend betrekking heeft op analoge doorgifte van rtv-signalen. Volgens Ziggo stroken de aan analoge doorgifte toegedichte concurrentievoordelen niet alleen niet met de hierboven uiteengezette feitelijke marktontwikkelingen, maar zijn ook niet te rijmen met de door het college afgebakende markt.

308. Verplichtingen dienen, volgens **Ziggo**, op grond van artikel 6a.1 van de Tw passend te zijn, teneinde de mededingingsproblemen weg te nemen op de afgebakende markt. In casu wordt in de marktafbakening geen onderscheid gemaakt tussen analoge en digitale doorgifte van rtv-signalen.

Ook verwijst Ziggo naar het marktbesluit omroep van 17 maart 2006, dat stelt: *"het college merkt op dat, gesteld dat zij daartoe bevoegd geweest zou zijn, het onderscheid tussen analoog en digitaal in een dergelijke verplichting niet gemaakt kan worden omdat dit een en dezelfde productmarkt betreft. Een verplichting om dit product te beperken tot een analoog product, zoals door KPN verzocht, zou in feite betekenen dat kabelbedrijven worden gedwongen hun product dat ze op één markt aanbieden "op te knippen" in een deelproduct."*

309. **UPC** is van mening dat het uitgangspunt van het college om het analoge abonnement te wederverkopen als noodzakelijke stap naar concurrentie op gebied van telefonie wellicht opging, maar voor uitzendingen niet. Er zijn reeds verschillende concurrerende infrastructures uitgerold en succesvol op de markt. Het belang van analoog voor consumenten wordt door het college overschat, alsmede het belang daarvan in triple-play bundels.

310. **KPN** bepleit dat de specifieke karakteristieken van analoge kabeltelevisie uitgangspunt moeten zijn voor passende verplichtingen, omdat de mededingingsproblemen in de markt hierop zijn terug te voeren.

311. Het **college** stelt allereerst vast dat door de bundeling van het op wholesalebasis leveren van de analoge rtv-signalen met het op wholesalebasis leveren van de aansluiting, UPC en Ziggo juist niet worden gedwongen hun product op te knippen in een deelproduct. Immers, UPC en Ziggo bieden in de retailmarkt de analoge rtv-signalen gebundeld met de aansluiting aan. Voor zover Ziggo zou bedoelen dat zij tevens digitale rtv-signalen levert in het standaardpakket, geeft het college aan dat eindgebruikers op dit moment via hun retailtarief naar verwachting betalen voor de digitale rtv-signalen uit het digitale standaardpakket van Ziggo, maar dat een eindgebruiker hiervoor zich afzonderlijk dient te registreren en een vergoeding voor een smartcard dient te betalen. In die zin is reeds sprake van afzonderlijke diensten. Het college kan zich voorstellen dat WLR-C er toe kan leiden dat Ziggo in haar huidige retailtarief mogelijk een splitsing zal willen aanbrengen tussen het tarief van eindgebruikers die het digitale standaardpakket afnemen en eindgebruikers die enkele het analoge rtv-pakket afnemen. Deze ontwikkeling acht het college echter niet onwenselijk, omdat in dat geval de eindgebruikers die ook daadwerkelijk digitale rtv-signalen geleverd krijgen hiervoor betalen en eindgebruikers die daar geen gebruik van maken niet. Het is uiteindelijk aan Ziggo om te beslissen of zij deze knip wil maken.

312. Het **college** is van mening dat hij in het ontwerpbesluit in voldoende mate heeft onderbouwd waarom de levering van analoge rtv-signalen in de komende reguleringsperiode nog van groot belang is. Het college is hier eerder in de Nota van bevindingen ook reeds op ingegaan. Daarnaast vindt het college de stelling van UPC dat de vergelijking met WLR op de telefoniemarkt niet opgaat, niet terecht. WLR-T werd immers als verplichting voor het eerst (in aanvulling op CPS) opgelegd op 1 januari 2006, toen er ook reeds via kabelnetwerken en DSL-netwerken telefonie (VoB) werd aangeboden. De opmerkingen van UPC leiden dan ook niet tot een wijziging in het besluit.

*Wederverkoopverplichting is in werkelijkheid een retailmaatregel*

313. Volgens **Ziggo** vormt de wederverkoopverplichting in feite een retailmaatregel. Reeds hiervoor heeft Ziggo aangegeven waarom de wederverkoopverplichting niet kan worden beschouwd als een

toegangsmaatregel, kunnen wederverkopers zich uitsluitend differentiëren door middel van retailprijzen en geldt voor Ziggo in de toekomst de facto een *price cap* voor haar retailtarieven.

314. Volgens **Ziggo in dupliek** geeft de zienswijze van Tele2 aan dat de wederverkoopmaatregel tot kunstmatige prijsdruk voor analoge televisie zal leiden en geen daadwerkelijke toegangsmaatregel betreft. Tele2 benadrukt dat het gaat om virtuele doorgifte en enkel administratieve handelingen. Ziggo acht de wederverkoopmaatregelen daarom een verkapte retailmaatregel en geen wholesalemaatregel.

315. Naar de mening van **UPC** lijken de maatregelen van het college erop gericht te zijn de retailprijzen van UPC te beheersen en de keuze voor de consument uit te breiden. Deze beide doelstellingen zijn reeds verwezenlijkt door de concurrentietoename die zich in de afgelopen reguleringsperiode heeft voltrokken.

316. Het **college** merkt allereerst op dat de maatregelen die hij neemt op wholesaleniveau inderdaad uitwerking hebben op de retailmarkt. Dit is in lijn met het regelgevend kader. Immers, dit kader verplicht het college om bij het vaststellen van AMM en mededingingsproblemen allereerst te kijken of het probleem op wholesaleniveau kan worden opgelost. Indien deze maatregelen niet voldoende blijken te zijn, kan het college ook op retailniveau passende verplichtingen kunnen opleggen om de mededingingsproblemen op te lossen dan wel te voorkomen.

317. Zoals reeds eerder opgemerkt door het **college**, bij randnummer 305, is de wederverkoopverplichting wel degelijk een toegangsmaatregel. Een wholesalemaatregel zal doorgaans een prijsdrukkend effect hebben op de retailmarkt. UPC stelt dat de retailprijzen van UPC reeds worden beheerst en de keuze voor de consument is uitgebreid dankzij de concurrentietoename. Het college heeft reeds uitgebreid in het ontwerpbesluit gemotiveerd op basis waarvan hij tot oordeel komt dat dit niet in voldoende mate het geval is. Daarnaast hebben UPC en Ziggo de mogelijkheid en de prikkel om toegang te weigeren en zo de concurrentie op de onderliggende retail omroepmarkt te beperken. Door de toegangsverplichting ontstaat voor alternatieve aanbieders de mogelijkheid om het aanbod van UPC en Ziggo te repliceren en ontstaat er meer concurrentie. Er is dus inderdaad sprake van een effect op de retailmarkt, maar de toegangsmaatregel betreft een wholesaleverplichting.

#### *Passendheid toegangsverplichting WLR-C voor Ziggo en UPC*

318. **Ziggo** stelt dat de systematiek van de Tw en het gemeenschappelijk regelgevend kader het niet toestaan dat een verplichting wordt opgelegd teneinde de mededingingsverhoudingen buiten de afgebakende markt te beïnvloeden. Het college beoogt namelijk met de wederverkoopverplichting concurrerende aanbieders een betere uitgangspositie te verschaffen in toenemende concurrentie op de *multi play* aanbiedingen. Volgens Ziggo wordt door het CBb bevestigd dat het opleggen van een wederverkoopverplichting niet kan worden gerechtvaardigd door de doelstelling de concurrentieverhoudingen op een zich ontwikkelende bundelmarkt te beïnvloeden.<sup>439</sup> Volgens Ziggo is een wederverkoopverplichting ook niet noodzakelijk voor het succesvol aanbieden van *multi play* diensten.

---

<sup>439</sup> LJN: BB0186, r.o. 9.2.3.2 en 9.2.5.



319. Het **college** heeft in het ontwerpbesluit aangegeven dat de toegangsverplichting in de komende reguleringsperiode een belangrijke bouwsteen vormt voor alternatieve aanbieders van rtv-signalen. Omdat rtv-signalen in een triple play markt ook een belangrijke rol hebben betekent dit ook dat de toegangsverplichting zal bijdragen aan het ontstaan van meer concurrentie op triple play bundels. Dit geldt overigens ook voor regulering van bijvoorbeeld de markt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk van KPN. Het college wenst te benadrukken dat hij de verplichtingen niet oplegt teneinde concurrentie op triple play te bewerkstelligen. De opgelegde verplichtingen hebben als doel om geconstateerde mededingingsproblemen in de omroepmarkt te adresseren en het ontstaan van duurzame concurrentie in de omroepmarkt te stimuleren. Dat hierbij tevens een effect uitgaat op de concurrentiemogelijkheden bij het aanbieden van triple play bundels is daarvan een afgeleid effect. De verwijzing naar de CBb-uitspraak is naar oordeel van het college dan ook niet relevant.

320. Volgens **Ziggo** bieden de Tw en het regelgevend kader geen grondslag om maatregelen op te leggen teneinde eventuele dynamische markteffecten te bewerkstelligen die zich na 2012 mogelijk kunnen voordoen. Het college verwacht namelijk dat het niet waarschijnlijk is dat FttH voor 2012 dermate is uitgerold dat er concurrentiedruk vanuit gaat. Daarnaast heeft het college niet gemotiveerd in hoeverre er de komende reguleringsperiode daadwerkelijk behoefte is aan toegang tot het netwerk van Ziggo ten behoeven van doorgifte van rtv-signalen. Ziggo is deze reguleringsperiode slechts één keer geconfronteerd met interesse van een marktpartij in "kale capaciteit". In het ontwerpbesluit geeft het college niet aan om welke concurrerende diensten het zou kunnen gaan en waarom deze partijen niet via het bestaande wholesale breedbandaanbod kunnen worden geaccommodeerd, zodat het realiteitsgehalte van de kennelijk bij het college levende verwachtingen niet kan worden vastgesteld. Hiermee wordt niet voldaan aan artikel 1.3, lid 4, van de Tw.

321. **UPC** merkt op dat er geen empirisch bewijs bestaat dat de door het college beoogde toegangsmaatregelen een levensvatbare business case versterken. De redenen om WLR-T bij KPN op te leggen (het reeds bestaan van CPS-aanbieders) zijn niet van toepassing op UPC (er zijn geen alternatieve dienstenaanbieders), zoals het college zelf heeft erkend bij de verdediging van haar vorige besluit om af te zien van een wederverkoopverplichting voor UPC. Anders dan de aansluiting op het PSTN-netwerk is de kabelaansluiting inherent gebundeld met de ontvangst van het analoge programmapakket.

322. Volgens **UPC** voegt wederverkoop niets toe aan de aanhoudende trend van toenemende concurrentie tussen verschillende platformen en kan zelfs partijen ontmoedigen verder te investeren in concurrerende infrastructures. UPC is van mening dat er in de omroeptransmissiemarkt van vandaag geen sprake is van daadwerkelijke markt van alternatieve dienstverleners die via infrastructures van anderen televisiediensten aanbieden.

323. **NLKabel** vroeg zich tijdens de hoorzitting af of reguleren van analoge kabel wel zinvol is. NLKabel benadrukte dat de overheid wil digitaliseren en innoveren, wat niet kan op de analoge kabel. Het reguleren van analoge kabel is een kunstmatige verlenging van verouderende techniek. Ook gaf NLKabel aan dat een dergelijke maatregel nog nergens in de wereld wordt toegepast door regulators en het college nog eens moet nadenken of deze maatregel zo slim is.

324. Het **college** wenst te benadrukken dat hij niet als doel heeft om met de verplichtingen op de wholesale omroepmarkt dynamische effecten te bewerkstelligen die zich na 2012 mogelijk kunnen

voordoen. Het college remedieert voor de komende reguleringsperiode de potentiële mededingingsproblemen die zich kunnen voordoen in de wholesale omroepmarkt teneinde duurzame concurrentie in de omroepmarkt te bewerkstelligen. De Tw biedt hiervoor de grondslag. Ziggo geeft tevens aan dat het college niet voldoende heeft gemotiveerd in hoeverre er behoefte is aan toegang tot het netwerk van Ziggo ten behoeve van doorgifte van rtv-signalen. Het college heeft in het ontwerpbesluit reeds aangegeven welke partijen behoefte hebben geuit aan toegang tot de omroeptransmissieplatforms van de kabelbedrijven en constateert dat er in de afgelopen reguleringsperiode één partij een informatieverzoek heeft gedaan teneinde een businesscase voor de doorgifte van rtv-signalen op te stellen. Het college is van mening dat hiermee in voldoende mate is gemotiveerd dat er daadwerkelijk behoefte is aan de doorgifteplichting. Het college wijst hierbij op de uitspraak van het CBb van 17 december 2008 waarin het CBb aangaf dat er een partij zich heeft aangemeld die op basis van toegang tot kale capaciteit haar plannen nader wil uitwerken en dat daarmee de vraag of ook bij andere partijen behoefte bestaat aan (een vorm van) toegang tot kale capaciteit geen bespreking behoeft.

325. Het **college** kan zich niet vinden in de stelling van UPC dat er geen alternatieve aanbieders zijn in de markt voor omroeptransmissie die via infrastructures van anderen televisiediensten aanbieden. Diverse (kleine) kabelnetwerken bieden digitale diensten van andere aanbieders dan de netwerkeigenaar aan. Op het kabelnetwerk van REKAM is reeds een (vrijwillig) wederverkoopmodel actief waarbij, naast verschillende beschikbare digitale pakketten van REKAM en CAIW, ook het analoge pakket, de aansluiting en de klantrelatie geheel door CAIW kunnen worden overgenomen. Ook voor KPN's Digitenne DVB-T staat een wederverkoopmodel in de markt. Op het UPC netwerk wil het college die mogelijkheid van alternatieve aanbieders en keuze nu juist creëren door het opleggen van de WLR-C verplichting. Naar oordeel van het college zullen alternatieve aanbieders beter in staat zijn een klantenbestand op te bouwen en wordt het uiteindelijk makkelijker om eindgebruikers te migreren naar digitale dienstverlening via een alternatief omroeptransmissieplatform.

326. **KPN** vindt de WLR-C verplichting voor UPC en Ziggo passend en logisch volgen uit de analyse. KPN gaf tijdens de hoorzitting echter aan dat de kabel in het ontwerpbesluit voor het eerst een wederverkoop verplichting krijgt, een verplichting op een heel hoog niveau, en dat hiermee nog geen sprake is van een level playing field op gebied van regulering, uitgaande van de multiplay ontwikkeling.

327. Het **college** herhaalt hier hetgeen hij ook naar aanleiding van de vorige marktbesluiten heeft aangegeven. Er hoeft geen sprake te zijn van symmetrische regulering op de netwerken van kabelexploitanten en KPN. Het college onderzoekt in de marktanalyses op welke markten deze partijen beschikken over AMM, tot welke potentiële mededingingsproblemen dit leidt en welke passende verplichtingen er moeten worden opgelegd. Dit betekent niet dat er identieke verplichtingen moeten worden opgelegd of verplichtingen op vergelijkbare niveaus in de netwerken.

328. **Online** acht de toegangsverplichting absoluut passend, zeker bij gebrek aan een alternatief en de reële mogelijkheid tot echte infrastructuurconcurrentie. Een gereguleerd aanbod tot het analoge pakket kan van grote toegevoegde waarde zijn voor Online. **Tele2 en Online** zijn het eens met het college dat het noodzakelijk is, om de geconstateerde mededingingsproblemen op de wholesalemarkt op te lossen, om een toegangsverplichting op te leggen, waarmee het voor alternatieve aanbieders

mogelijk wordt om op de retail omroepmarkt het volledige rtv-pakket van UPC/Ziggo, inclusief klantrelatie, te repliceren.

### 8.3.2 Reikwijdte WLR-C verplichting

329. **Ziggo** is van oordeel dat de toegangsverplichtingen te weinig specifiek zijn en ruimte bieden voor een uitleg op grond waarvan toegang gegeven zou moeten worden tot faciliteiten waarvan geenszins aannemelijk is in hoeverre toegang daartoe noodzakelijke is voor de door het college nagestreefde doelstellingen. Het betreft hier met name de verplichting tot “toegang tot operationele ondersteuningssystemen of vergelijkbare softwaresystemen die nodig zijn om doorgifte van rtv-signalen van WLR-C te realiseren” en de verplichting “tot co-locatie of andere vormen van gedeeld gebruik van faciliteiten”.

330. Het **college** is van mening dat er geenszins sprake is van te weinig gespecificeerde verplichtingen. De basis voor de verplichtingen is de vraag of sprake is van een redelijk verzoek waarbij de gevraagde toegang of bijbehorende faciliteiten noodzakelijk zijn voor de doorgifte van rtv-signalen of WLR-C. Het college kan niet vooraf een limitatieve gespecificeerde lijst geven van de faciliteiten waartoe Ziggo op grond van de toegangsverplichting toegang tot moet verlenen. Het voorstel tot een referentieaanbod en de implementatie door middel van een Industry Group moet hier een nadere invulling aan geven. De opmerkingen van Ziggo leiden dan ook niet tot een wijziging in het besluit.

331. **YouCa** maakt in haar zienswijze duidelijk dat YouCa graag naast dezelfde analoge ook dezelfde digitale rtv-signalen wil doorgeven als de kabelmaatschappijen, met het voornemen het digitale aanbod anders in te richten en aan te vullen. YouCa noemt hierbij dat er daardoor geen (extra) netwerkcapaciteit in beslag zal worden genomen.

332. **YouCa** vraagt zich af in hoeverre de kabelexploitant vaste telefonie en breedbandinternettoegang kan blijven aanbieden wanneer een alternatieve aanbieder de aansluiting overneemt en wenst meer duidelijkheid over in hoeverre de kabelexploitant nog de mogelijkheid heeft via dezelfde aansluiting zelf andere digitale diensten te blijven aanbieden, in het geval een alternatieve aanbieder de aansluiting overneemt zonder dat hij van plan is andere diensten aan zijn klanten aan te bieden.

333. Ook **Your.tv** vraagt of het voor consumenten mogelijk is om aanvullende diensten onveranderd af te blijven nemen en voor analoge televisie te switchen naar een nieuwe toetreder?

334. Het **college** verduidelijkt in paragraaf 13.2.1 van onderhavig besluit dat de WLR-C verplichting aan kabelbedrijven Ziggo en UPC de aansluiting en de analoge rtv-signalen betreft. Het college zal ook in het besluit verduidelijken dat in beginsel de digitale signalen niet op wholesalebasis ten behoeve van wederverkoop hoeven te worden geleverd. Dit betekent dat een aanbieder van rtv-signalen zelf de rtv-signalen moet leveren over het netwerk van de kabelexploitanten. Wel moeten kabelexploitanten bij een tekort aan capaciteit die faciliteiten bieden om parallele distributie te vermijden – het ter beschikking stellen van de digitale rtv-signalen ten behoeve van wederverkoop, met inachtneming van een verdeelsleutel voor de doorgiftekosten, biedt hiervoor mogelijk een oplossing.

335. Het **college** is van mening dat het in beginsel aan UPC en Ziggo is om te bepalen of zij aan een eindgebruiker die geen analoge rtv-signalen en aansluiting van hen afneemt, vaste telefonie en breedbandinternettoegang wil aanbieden.

*Termen wederverkoop en WLR-C onduidelijk*

336. **YouCa** geeft aan het pakket aan verplichtingen dat door het college wordt opgelegd te ondersteunen, maar heeft wel enkele vragen en opmerkingen hierbij. Volgens YouCa zijn er drie opvattingen over wederverkoop in omloop, namelijk: van de kabelexploitanten, de staatssecretaris en het college en de opvatting zoals opgenomen in het ontwerpbesluit van het college. Daarnaast spreekt het college in randnummer 784 van “een pure wederverkoop variant”. Dit duidt er, volgens YouCa, op dat er misschien nog andere “niet pure” varianten van wederverkoop bestaan. YouCa wil graag opheldering over wat precies wederverkoop in technische en juridische zin is en wat een en ander betekent voor de toepassing van de huidige marktanalysebesluiten op basis waarvan YouCa een toegangsverzoek zal doen.

337. Het **college** onderkent dat er verschillende visies op wederverkoop lijken te zijn. Het college heeft daarom in het ontwerpbesluit gedefinieerd welk onderscheid er is tussen de doorgifteverplichting en WLR-C. De term ‘pure wederverkoop’ had betrekking op het *ongewijzigd* wederverkopen van het huidige retailaanbod van UPC en Ziggo. Omdat het college in het ontwerpbesluit had aangegeven een verzoek waarbij om gefilterd zou moeten worden op voorhand niet redelijk te achten, zou daarmee differentiatie van het analoge pakket niet mogelijk zijn. Het college heeft haar standpunt ten aanzien van filtering in onderhavig ontwerpbesluit genuanceerd (het college verwijst hierbij vooruit naar randnummer 389). Het college gaat er van uit dat een verzoek om WLR-C waarbij gefilterd moet worden niet snel redelijk zal zijn, maar de uiteindelijke beoordeling dient plaats te vinden in het kader van een geschil. Hiermee is niet langer op voorhand uitgesloten dat met behulp van WLR-C enkel een ongewijzigd standaardpakket kan worden aangeboden en zou ook wederverkoop van een deel van het standaardpakket kunnen plaatsvinden. Het college zal daarom de term ‘pure wederverkoop’ ook niet langer gebruiken en heeft dit verwijderd uit het besluit.

338. Het **college** zal in het ontwerpbesluit voorts niet langer spreken van wederverkoop, maar het op wholesalebasis ter beschikking stellen van de door UPC en Ziggo doorgegeven analoge rtv-signalen en de aansluiting ten behoeve van wederverkoop door andere partijen (WLR-C). Het college acht het van belang om in onderhavig besluit het verschil duidelijk te maken tussen een situatie waarin een aanbieder van rtv-signalen zelf rtv-signalen via de netwerken van kabelbedrijven distribueert en daarvoor transmissiecapaciteit koopt en een situatie waarin een aanbieder van rtv-signalen gebruikmaakt van de analoge rtv-signalen die UPC en Ziggo (reeds) zelf over hun netwerk distribueren. Voor beide diensten gelden ook andere vormen van tariefregulering, respectievelijk kostenoriëntatie en retail-minus. WLR-C is op grond van de marktbesluiten uit 2006 niet gereguleerd. Zoals het CBB in haar uitspraak van 17 december heeft aangegeven wijkt de door YouCa gevraagd toegangsvorm mogelijk af van de toegang die het college voor ogen stond in het marktbesluit van 2006, maar laat dit onverlet dat YouCa mogelijk op basis van de informatie van kabelbedrijven tot een verzoek om toegang komt dat onder de reikwijdte van de verplichting van het marktbesluit van 2006 valt. Het college merkt op dat het op wholesalebasis leveren van de aansluiting niet onder de reikwijdte van het marktbesluit van 2006 viel.

*WLR-C verplichting ten onrechte niet aan Delta en CAIW opgelegd*

339. Volgens **KPN** zou eenzelfde toegangsregulering als voor Ziggo en UPC eveneens voor Delta en CAIW, gezien de vergelijkbare posities, passend zijn.

340. **Tele2 en Online** kunnen zich niet vinden in de beslissing van het college om aan CAIW en Delta, ondanks eenzelfde analyse van de relevante markten, AMM en mededingingsproblemen, geen verplichting inzake WLR-C op te leggen. Voor partijen als Tele2 en Online is het van groot belang om een landelijk aanbod van rtv-diensten te kunnen doen. In gebieden waar deze diensten door haar (nog) niet via DSL (of glas) kunnen worden aangeboden, is zij derhalve volledig afhankelijk van WLR-C. Dit geldt net zo goed voor gebieden van CAIW of Delta als voor UPC en Ziggo. De motivering die door het college wordt gegeven, kan het besluit niet dragen volgens Tele2 en Online. De marktaandeelen van Delta en CAIW zijn zelfs hoger dan die van UPC, wat volgens Tele2 en Online reeds op zichzelf een rechtvaardiging is voor het opleggen van tenminste een identieke verplichting. De verwachting van het college dat de vraag naar wederverkoop in de verzorgingsgebieden van CAIW en Delta “beperkt zal zijn” is volgens Tele2 en Online niet gebaseerd op enig onderzoek en derhalve ongemotiveerd.

341. Daarnaast zijn **Tele2 en Online** van mening dat het argument dat de WLR-C verplichting grote investeringen met zich meebrengt die niet opwegen tegen de hoeveelheid vraag naar WLR-C ongemotiveerd en ongefundeerd, omdat zonder vraag naar WLR-C in het geheel geen investeringen nodig zijn.

342. **CAIW** vraagt het college in haar zienswijze om inzicht in de verwachte kosten en de onderbouwing van de afweging waarom een verplichting tot WLR-C niet tegen de kosten zou opwegen, voor het geval CAIW overweegt deze mogelijkheid vrijwillig aan te bieden. **In dupliek** merkt **CAIW** op dat de schaalgrootte van CAIW een rol speelt als het gaat om het terug kunnen verdienen van de investeringen.

343. **Delta** geeft **in dupliek** aan zich aan te sluiten bij hetgeen het college in het ontwerpbesluit kenbaar heeft gemaakt ten aanzien van de door enkele partijen gewenste verzwaring van verplichtingen voor Delta.

344. Het **college** erkent dat in het ontwerpbesluit niet nader is uitgewerkt op basis waarvan het college tot een oordeel is gekomen dat een WLR-C verplichting voor deze twee kleinere kabelbedrijven niet passend is. Het college heeft dit in het besluit daarom nader gemotiveerd. Het college erkent dat beide partijen in hun verzorgingsgebied een hoog marktaandeel hebben en beschikken over AMM. Voor Delta geldt dat het college van oordeel is dat een WLR-C verplichting geschikt zou kunnen zijn om (een deel van de) potentiële mededingingsproblemen te remediëren. Voor CAIW geldt dit in iets mindere mate gezien de lagere penetratie van analoge televisie in het verzorgingsgebied. Dit is naar mening van het college echter op zichzelf geen rechtvaardiging voor het opleggen van identieke verplichtingen als aan Ziggo en UPC. Of een dergelijke verplichting in het geval van CAIW en Delta passend is hangt immers ook af van de vraag of de verwachte opbrengsten tegen de te verwachten kosten opwegen. Het college is evenwel van oordeel dat de te verwachten opbrengsten vanwege de beperkte omvang van het verzorgingsgebied zo beperkt zullen zijn, dat deze op voorhand niet lijken op te wegen tegen de kosten voor Delta en CAIW. Het college ziet op voorhand geen overtuigende

redenen waarom de implementatiekosten bij Delta significant lager zouden liggen dan bij UPC en Ziggo, ook bij hen ligt het voor de hand dat er een geautomatiseerd systeem geïmplementeerd moet worden. Voor CAIW geldt bovendien dat deze over zal moeten gaan tot codering van het door CAIW doorgegeven digitale (standaard)pakket, wat extra kosten met zich brengt. De verwachte opbrengsten wegen in geen van de scenario's op tegen de verwachte implementatiekosten van een WLR-Cverplichting (1,0 miljoen euro per jaar, dit is nog exclusief reguleringskosten). In paragraaf 12.3.1 van de Delta en CAIW besluiten heeft het college naar aanleiding van bovenstaande bedenkingen van Tele2, Online en KPN de motivering uitgebreid. In paragraaf 14.4 heeft het college in reactie op de zienswijzen aangegeven wat de verwachte opbrengsten van deze verplichtingen zijn wanneer wordt uitgegaan van dezelfde parameters als bij effectenrapportage van UPC en Ziggo, maar de omvang van het verzorgingsgebied van Delta en CAIW.

345. Het **college** kan, wanneer er inzicht is in de feitelijke implementatiekosten van WLR-C bij Ziggo en UPC en deze lager liggen dan het college verwacht, zijn standpunt heroverwegen.

### 8.3.3 Auteursrechtelijke aspecten WLR-C

#### *Toepassing auteursrechtelijke criteria op WLR-C*

346. **Tele2 en Online** zijn van mening dat het college ten onrechte voor WLR-C de randvoorwaarde hanteert dat een alternatieve aanbieder “de omroepinhoud heeft verkregen”, te weten de uitzendrechten voor de wederverkochte programmakanalen uit het standaardpakket. Volgens hen is deze eis juridisch onnodig en staat tevens in de weg om het geconstateerde mededingingsprobleem op te lossen. Daarnaast creëert het college, een juridisch obstakel voor WLR-C dat niet bestaat. Bij WLR-C is in auteursrechtelijke zin slechts sprake van openbaarmaking door de bestaande kabelexploitant, binnen de grenzen van de bestaande openbaarmakingshandelingen waarvoor de kabelexploitant reeds toestemming heeft gegeven. Tele2 en Online zijn zich bewust van het feit dat het college niet het laatste woord heeft als het gaat om de uitleg van het auteursrecht of de beantwoording van de vraag of doorgifte in een situatie met WLR-C in auteursrechtelijk opzicht nu heeft te gelden als een openbaarmaking door de kabelexploitant of als een openbaarmaking door de afnemer van WLR-C.

347. Volgens **Tele2 en Online** ligt aan de voorwaarde van het college dat alternatieve aanbieders zelf de rechten regelen, de kennelijke gedachte ten grondslag dat virtuele doorgifte van omroepinhoud door de alternatieve aanbieders een auteursrechtelijk relevante openbaarmaking is, die wordt gepleegd door de alternatieve aanbieders en waarvoor toestemming is vereist van rechthebbenden. Zij schetsen een juridisch kader met enkele criteria, welke vervolgens worden toegepast op WLR-C.

348. Volgens **Tele2 en Online** is er bij virtuele doorgifte geen sprake van een ander organisme van wederdoorgifte en vinden derhalve geen afzonderlijke openbaarmaking door de alternatieve aanbieders plaats. Daarnaast is er volgens Tele2 en Online geen sprake van het bereik van een nieuw publiek, omdat hierbij immers hetzelfde publiek wordt bereikt als dat rechthebbenden beoogden te bereiken toen zij toestemming gaven voor kabeldoorgifte. Tevens is er volgens Tele2 en Online geen sprake van faciliterende tussenkomst. Alternatieve aanbieders komen niet tussen in de distributieketen van rechthebbenden – kabelexploitant – eindgebruiker. Tenslotte wordt er bij virtuele doorgifte volgens Tele2 en Online geen relevant profijt getrokken. Volgens Tele2 en Online is profijt

trekken geen zelfstandige grondslag om te concluderen dat virtuele doorgifte een auteursrechtelijk relevante openbaarmaking inhoudt.

349. **Tele2 en Online** zijn van oordeel dat ten aanzien van de auteursrechtelijke kwalificatie van virtuele doorgifte op grond van de leidende Europese jurisprudentie geconcludeerd moet worden dat de virtuele doorgifte geen openbaarmaking betreft waarvoor zelfstandig rechten geregeld moeten worden. De toestemming voor deze doorgifte valt binnen de bestaande overeenkomsten tussen programma-aanbieders en aanbieders van programmadiensten. Tele2 en Online verzoeken het college deze analyse nadrukkelijk in het besluit op te nemen. Indien het college de analyse niet deelt, dient het college dit te motiveren.

350. **UPC merkt in dupliek** op dat zij niet goed begrijpt waarom zij moet reageren op standpunt van Tele2 over auteursrechten, omdat het standpunt van het college overeenkomt met het standpunt van EZ. Maar volgens UPC is de redenering van Tele2 gebaseerd op *a contrario* argumentatie. De redenering van Tele2 is louter gebaseerd op het gebruik door het Hof van de woorden “nieuw publiek”. De redenering van Tele2 is volgens UPC in dupliek simpel samengevat, namelijk dat met WLR-C alleen consumenten kunnen worden bereikt die UPC nu al bereikt, en er dus geen nieuw publiek is. Dit is volgens UPC niet juist. Met WLR-C kunnen ook klanten worden bediend die nu niet worden bereikt door UPC. Waar Tele2 vooral aan voorbij gaat volgens UPC, is de invulling die het Hof geeft aan de woorden “nieuw publiek”. Bij WLR-C zullen klanten van Tele2 alleen toegang krijgen tot het analoge kabelpakket door tussenkomst van Tele2. Tele2 is dus precies die “andere organisatie dan de oorspronkelijke” als bedoeld in de Berner Conventie. Volgens UPC vormen voor het Hof de klanten van Tele2 per definitie een ander (en nieuw) publiek dan de klanten van UPC, nu die door tussenkomst van een andere aanbieder toegang krijgen tot de werken. Bij virtuele doorgifte is er wel degelijk sprake van faciliterende tussenkomst door de alternatieve aanbieder.

351. Volgens **UPC in dupliek** blijkt uit het arrest van het Hof dat wederverkoop door Tele2 wel degelijk aan auteursrechtelijk relevante handeling is. Zij trekt wel degelijk profijt uit de verkoop van omroepdistributie en er zijn overige commerciële motieven die op zichzelf wijzen op auteursrechtelijk relevant handelen. Volgens UPC roept Tele2 nog een aantal misverstanden in het leven. Zij probeert volgens UPC het belang van het winst oogmerk te bagatelliseren en Tele2 breekt de stelling dat zij geen marge zou kunnen maken op contentkosten. Als de redenering van Tele2 zou opgaan, dan zou dat ook betekenen, volgens UPC, dat kabelexploitanten geen auteursrechtelijk vergoeding verschuldigd zijn voor heruitzending van signalen van Nederlandse omroepen die al free-to-air beschikbaar zijn.

352. **Ziggo** ziet **in dupliek** bevestigt in de zienswijze van Tele2 en de complexe discussie over auteursrechtelijke openbaarmaking dat de auteursrechtenproblematiek die ontstaat door de maatregelen van het college complex is. Uiteindelijk is het aan een rechter om over Tele2's zienswijze hierop te oordelen.

353. Ten aanzien van de auteursrechtelijke analyse merkt **CAIW in dupliek** op dat dit een zaak is voor specialisten op dit terrein en voor de rechthebbenden. In de huidige praktijk is het CAIW niet toegestaan om rechten als het ware door te verkopen. Waar CAIW al aan technische levering doet, heeft zij daarvoor separaat toestemming verkregen en dient de exploitant zelf de rechten voor distributie te regelen.

354. In paragraaf 13.2.1 van het geconsulteerde ontwerpbesluit heeft het **college** aan de WLR-C verplichting de randvoorwaarde gesteld dat indien een aanbieder van rtv-signalen het volledige en identieke pakket aan rtv-signalen wil doorgeven, deze daarvoor de omroepinhoud moet hebben verkregen. Het college heeft naar aanleiding van de bedenkingen van Tele2 en Online en de dupliek van UPC, Ziggo en CAIW een nadere analyse gemaakt van de auteursrechtelijke vraagstukken die zich voor doen bij wederverkoop. Het college is zich bewust van het feit dat de auteursrechten een discussiepunt vormen die mogelijk ook een rol zal spelen bij de implementatie van de verplichtingen. Het college is echter niet de bevoegde instantie om vast te stellen of sprake is van een openbaarmaking door de kabelexploitant of de afnemer van WLR-C. Het college kan vaststellen dat indien een partij de uitzendrechten heeft verkregen of de betrokken partijen er contractueel afspraken over hebben gemaakt, er geen auteursrechtelijk beletsel is voor het afnemen van WLR-C. Het is aan de civiele rechter om vast te stellen of, indien een partij de rechten niet heeft verkregen, er een auteursrechtelijk beletsel is voor de afname van WLR-C. Het college heeft derhalve in onderhavig besluit opgenomen dat partijen voor het afnemen van WLR-C afspraken dienen te maken over de wijze waarop met auteursrechten wordt omgegaan. Het is aan de kabelexploitanten om contractueel met de afnemer van WLR-C vast te leggen wat de verantwoordelijkheden van beide partijen zijn ten aanzien van de auteursrechten en op welke wijze partijen aansprakelijk zijn ingeval van inbreuk op het auteursrecht.

355. Daarnaast heeft het **college** geconstateerd dat hij door aanmerking van het mozaïekkanaal en het informatiekanaal van de kabelexploitant als bijbehorende faciliteit ook de auteursrechten voor deze kanalen onder de regulering heeft gebracht. Het college past het ontwerpbesluit op dit punt aan en zal het mozaïekkanaal en informatiekanaal van een kabelexploitant niet langer als bijbehorende faciliteit aanmerken. Ook voor deze kanalen dienen de partijen afspraken te maken over de wijze waarop met auteursrechten wordt omgegaan. Het college verwijst hiervoor ook vooruit naar hetgeen hij onder randnummer 361 zal zeggen naar aanleiding van opmerkingen over mogelijke exclusiviteitsafspraken.

#### *Aanvullende verplichtingen rondom auteursrechten gewenst*

356. **Tele2 en Online** zijn van mening dat het opleggen van een wederverkoopverplichting voor het gehele standaardpakket niet aanzet tot handelingen in strijd met het auteursrecht. Echter, om de WLR-C verplichtingen daadwerkelijk effectief te laten zijn, is het gewenst en noodzakelijk dat complementair aan de verplichting tot wederverkoop aan de kabelexploitanten additionele wholesaleverplichtingen worden opgelegd die ertoe strekken te voorkomen dat de effectieve werking van WLR-C wordt gefrustreerd door contractuele afspraken tussen kabelexploitanten enerzijds en programma-aanbieders anderzijds.

357. Tevens dient het college volgens **Tele2 en Online** een specifiek verbod op het sluiten van overeenkomsten met programma-aanbieders die ertoe strekken de reikwijdte van verkregen doorgifttoestemming beperken tot "eigen" retailklanten van de kabelexploitant of die anderszins onderscheid maken tussen verschillende "klassen" van aangeslotenen op het omroepnetwerk.

358. Daarnaast dient het college, volgens **Tele2 en Online**, een verplichting op te leggen met de strekking dat groepsmaatschappijen van de kabelexploitanten, voor zover zij aanbieder zijn van een



programma dat in het standaardpakket van deze exploitanten zit, de doorgifte van die programma's aan WLR-C klanten niet mogen verbieden of verhinderen.

359. **UPC** noemt als praktisch bezwaar tegen wederverkoop dat bijvoorbeeld TNO in het onderzoek naar wederverkoop bevestigde dat wederverkoop gepaard gaat met moeilijk op te lossen commerciële en operationele kwesties en dat onduidelijk is of wederverkopers bijvoorbeeld in staat zullen zijn de benodigde toestemming van rechthebbenden te verkrijgen.

360. Het **college** deelt de analyse van Tele2 en Online en de opmerkingen van de overige partijen dat de contractuele afspraken tussen kabelexploitanten en programma-aanbieders, op grond waarvan programma-aanbieders hun programma's uitsluitend door de kabelexploitanten willen laten verspreiden, aan de beoogde werking van het onderhavige besluit zouden kunnen afdoen. Echter, het college ziet, ondanks een grondige analyse, geen mogelijkheid op grond van de Tw (artikel 6a.6 en/ of 6a.8 Tw) aanvullende verplichtingen op te leggen die de relatie tussen de kabelexploitant en de programma-aanbieder reguleert.

361. Daarbij geldt dat op grond van artikel 6 Mededingingswet overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemingsverenigingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van ondernemingen die ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging op de omroepmarkt wordt verhinderd, beperkt of vervalst, verboden. Exclusieve afspraken tussen programma-aanbieders en kabelexploitanten waardoor WLR-C onmogelijk wordt gemaakt zouden mogelijk in strijd kunnen zijn met artikel 6 Mededingingswet en partijen kunnen wanneer daar sprake is, een klacht indienen bij de NMa. De NMa heeft dit recent ook schriftelijk bevestigd. Het **college** verwijst ook nog naar artikel 26b uit de Auteurswet waarin is vastgesteld dat partijen zijn verplicht de onderhandelingen over de toestemming voor de gelijktijdige, ongewijzigde en onverkorte uitzending, bedoeld in artikel 26a, eerste lid van de Auteurswet, te goeder trouw te voeren en niet zonder geldige reden te verhinderen of te belemmeren.<sup>440</sup> Ook de civiele rechter kan dus eventueel een oordeel vellen over een weigering de uitzendrechten te verlenen. De Mededingingswet en de Auteurswet bieden naar oordeel van het college in beginsel voldoende mogelijkheden om eventuele problemen op dit vlak aan te pakken.

362. De bevoegdheid voor het opleggen van deze aanvullende verplichtingen kan worden gecreëerd bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 6a.22 Tw. De in de AMvB op te nemen verplichting zou het college vervolgens op grond van artikel 6a.21 Tw moeten opleggen. **Tele2 en Online** zijn van mening dat het college parallel aan de marktanalyse ook een analyse ex artikel 6.21 Tw had moeten uitvoeren. Het college had volgens Tele2 en Online bij de minister van EZ moeten aandringen op het tot stand brengen van een AMvB. Tele2 verzoekt het college dit op de kortst mogelijke termijn alsnog te doen. Artikel 6a.22 Tw laat ruimte voor het creëren bij AMvB van de bevoegdheid voor het college om wholesaleverplichtingen aan kabelexploitanten op te leggen.

363. Het **college** is van mening dat Tele2 aan het verkeerde adres is, omdat het college geen AMvB kan nemen. Tele2 zal dit verzoek aan de minister van EZ dienen te schrijven. Zolang een AMvB er niet is, bestaat er voor het college dan ook geen mogelijkheid om de gewenste verplichting op te leggen.

---

<sup>440</sup> Artikel 26a, eerste lid van de Auteurswet verwijst naar (uitzending van een in een radio- of televisieprogramma opgenomen werk door een omroepnetwerk als bedoeld in artikel 1, onderdeel q van de Mediawet.

Zoals het college hierboven heeft aangegeven is hij van oordeel dat Auteurswet en Mededingswet in beginsel voldoende waarborgen bieden.

364. **Tele2 en Online** schetsen het scenario dat de afnemer van WLR-C toestemming nodig heeft van alle individuele programma-aanbieders wiens programma in het analoge pakket wordt doorgegeven. In dit geval geldt te meer, volgens Tele2 en Online, dat de werkbare implementatie van WLR-C gefrustreerd zou kunnen worden door de kabelexploitanten en/ of programma-aanbieders. Het ontwerpbesluit bevat geen analyse of oplossing voor dit probleem. Dit geldt tevens voor exclusieve afspraken met programma-aanbieders (zoals bijvoorbeeld met de BBC).

365. Volgens **DutchMedia** zijn de wederverkoop van rtv-signalen en toegang tot een omroeptransmissiemedium voor het analoge aanbod nauwelijks los te koppelen van de omroepinhoud en rechten daarvoor. Niet alleen is er zonder toestemming van contentpartijen geen wederverkoop te realiseren, ook is duidelijk dat indien een of meer contentpartijen deze toestemming weigeren, dit wederverkoop van analoge pakketten praktisch onmogelijk maakt. [VERTROUWELIJK]. Aangezien het college aangeeft dat filtering te hoge kosten geeft, is het de vraag of wederverkoop zonder content het gewenste effect kan bereiken of dat dit een theoretische oefening zal worden. Ook andere partijen kunnen exclusiviteitsafspraken maken. Dit nog los van de vraag hoe met 'eigen' content waaronder mozaïek/etalagekanalen of zenders van dochter/zusterbedrijven omgegaan mag/kan worden.

366. Het ontwerpbesluit doet volgens **Ziggo** onvoldoende recht aan het belang wederverkoop van het standaardpakket terstond te doen staken indien door toedoen van de wederverkoper inbreuk wordt gemaakt op de auteursrechten.

367. **Online** gaf tijdens de hoorzitting aan dat de invulling van de toegangsverplichting van groot belang is voor de business case. Online vraagt zich af of de afnemer de rechten zelf moet regelen of dat er een andere manier is en vraagt zich af hoe het college zich opstelt ten opzichte van de kabelaanbieders.

368. Het **college** zal naar aanleiding van de hiervoor genoemde bedenkingen van de verschillende partijen paragraaf 13.2.1 aanpassen. De randvoorwaarde die in het ontwerpbesluit is opgenomen, wordt geschrapt. Het college is niet bevoegd zich uit te spreken over de vraag of de alternatieve aanbieder van rtv-signalen zelf de uitzendrechten dient te verkrijgen. Het college verwijst hiervoor ook naar hetgeen hij onder randnummer 354 heeft gezegd. Het college kan in elk geval wel vaststellen dat indien een aanbieder van rtv-signalen de uitzendrechten heeft verkregen, er geen auteursrechtelijke beletselen zijn voor het afnemen van WLR-C. Het dictum van het besluit zal worden aangepast.

369. Zoals hierboven aangegeven kan het college niet vaststellen dat het verkrijgen van de uitzendrechten absolute voorwaarde is voor het afnemen van WLR-C, dit oordeel zal door de civiele rechter moeten worden gegeven. Het **college** erkent dat aanpassingen in het standaardpakket door UPC en Ziggo er daarmee toe zouden kunnen leiden dat afnemers van WLR-C opnieuw met een programma-aanbieder moeten onderhandelen over de uitzendrechten. Het college is van mening dat partijen met de door hen gesignaleerde risico's evenwel voorbijgaan aan het feit dat ook UPC en Ziggo een contractuele relatie hebben met de verschillende programma-aanbieders in het standaardpakket. Daarnaast verwacht het college dat UPC en Ziggo voor een groot deel van het standaardpakket geen prikkel hebben om daar tussentijdse aanpassingen in aan te brengen. Ten

aanzien van BBC en andere programma-aanbieders in het analoge standaardpakket van Ziggo en UPC merkt het college op dat hij geen indicatie heeft gekregen dat deze per definitie afwijzend staan tegenover nieuwe doorgiftecontracten via de kabel.

370. [VERTROUWELIJK].

371. Het college wijst [VERTROUWELIJK] op dat de doorgifteverplichting ook kan toezien op analoge doorgifte. Een aanbieder van (analoge) rtv-signalen dient dan wel het kostengeoriënteerde tarief voor doorgifte te betalen en de vraag of een dergelijk verzoek redelijk is hangt mede af van de vraag of er voldoende capaciteit is. In beginsel biedt de doorgifteverplichting dus een oplossing. Deze verplichting ziet niet toe op eventuele contentvergoedingen die aan de aanbieder van rtv-signalen worden verstrekt en dit betekent dus ook dat kabelbedrijven de aanbieder van rtv-signalen geen vergoeding schuldig zijn. Het college is niet bevoegd tot het treffen van aanvullende maatregelen.

*Overig met betrekking tot auteursrechten en de markt voor omroepinhoud*

372. **Your.tv** vraagt zich af op welke wijze door het college, de Minister van OC&W en de Minister van EZ samengewerkt wordt om de situatie tegen te gaan waarbij de kabelexploitant een omroep met weinig bereik een verbetering van haar analoge dekking aanbiedt in ruil voor het niet verstrekken van haar doorgifte goedkeuring aan nieuwe toetreders. Hierdoor zouden nieuwe toetreders in de situatie van scenario randnummer 785 f terecht kunnen komen waarbij zij voor verkoop van het volledige analoge TV-pakket niet alle vereiste overeenkomsten heeft kunnen sluiten met de diverse programma-aanbieders. Your.tv vraagt zich af of het college een kabelexploitant kan dwingen een zender uit haar analoge pakket te halen indien deze partij niet of op basis van onredelijke tarieven niet tot overeenstemming wenst te komen met een nieuwe toetreders. Dit lijkt volgens Your.tv buiten de reikwijdte van het regelgevend kader van het college te vallen, maar kan de volledige doelstellingen van het college dwarsbomen. Toetreders zullen mogelijk geen investeringsrisico's willen nemen als dit door de samenwerkende overheden niet is ondervangen. Your.tv vraagt zich verder af hoe het college al dan niet in samenwerking met OC&W, EZ en NMa denkt om te gaan met programma-aanbieders die een onevenredig hoog doorgifte tarief vragen aan nieuwe toetreders in relatie tot de doorgiftevergoeding welke de kabelexploitant betaalt. Programma-aanbieders zouden kunnen beargumenteren dat de kabelexploitant een lager tarief betaalt omdat zij meer abonnees heeft dan de nieuwe toetreders. Hierdoor ontstaat een ongelijke concurrentieverhouding op de verkoop van analoge & digitale televisie via het netwerk van de kabelexploitant.

373. Het college verwijst naar zijn reactie onder randnummer 84 en 90. Het college is van oordeel dat hij niet bevoegd is om een uitspraak te doen over de auteursrechten. Eveneens is het college van oordeel dat hij niet bevoegd is om UPC of Ziggo te dwingen een programmakanaal uit het standaardpakket te halen. Het college is voorts van mening dat de Mededingingswet en de Auteurswet voldoende waarborgen bieden om WLR-C mogelijk te maken.

#### **8.3.4 Mediawet en programmaraden**

374. **Ziggo** is van mening dat artikel 82i van de Mediawet in de weg staat aan de wederverkoopverplichting. In 2006 gaf het college aan dat artikel 82i Mediawet aan de weg stond aan het opleggen van wederverkoopverplichting. Het college baseert zich nu op brief van de

staatssecretaris van EZ. Echter, volgens Ziggo gaat de uitleg van artikel 82i Mediawet in deze brief voorbij aan de kern van artikel 82i Mediawet.

375. **UPC** geeft aan dat het college de Mediawettelijke verplichting van een kabelexploitant niet goed behandeld. UPC voldoet aan de *must-carry* verplichting om als aanbieder van de netwerkinfrastructuur programma's door te geven door het standaardpakket aan alle abonnees aan te bieden.

376. Het **college** is van mening dat de Mediawet en verplichtingen daarin aan kabelexploitanten niet in de weg staan om de verplichting tot WLR-C op te leggen en verwijst hiervoor naar de brief van Staatssecretaris Heemskerk van EZ en de Minister van OC&W over dit onderwerp van juli 2007.

377. **Your.tv** vraagt welke positie de programmaraden hebben in relatie tot de nieuwe toetreders in het analoge rtv-pakket. En op welke wijze zullen mutaties van adviezen aan nieuwe toetreders gemeld gaan worden?

378. Het **college** wijst Your.tv allereerst op de in paragraaf 13.2.2 van het besluit genoemde redelijke aankondigingstermijn bij het doorvoeren van wijzigingen in het analoge standaardpakket. Ook de non-discriminatieverplichting is in dit kader relevant. Die leidt ertoe dat wanneer UPC of Ziggo over informatie beschikt ten aanzien van wijzigingen in het standaardpakket, zij hierover ook hun wholesaleafnemers moeten informeren. UPC en Ziggo hebben een relatie tot de programmaraden, welke volgt uit de Mediawet, zoals kort beschreven in paragraaf 5.4 van het besluit. UPC en Ziggo zijn als kabelexploitant (aanbieder van een omroepnetwerk) op basis van de Mediawet verplicht een standaardpakket met een bepaalde verplichte en geadviseerde omroepinhoud aan te bieden. Naar het inzicht van het college hebben afnemers van WLR-C, die retail hetzelfde analoge standaardpakket aanbieden als UPC en Ziggo als dienstaanbieder, maar niet aanbieder van een omroepnetwerk zijn, zelf geen relatie tot programmaraden.

379. **Your.tv** wijst er op dat de ambities van programmaraden verder reiken dan het analoge televisiepakket en vraagt zich af welke positie programmaraden in relatie tot de digitale rtv-diensten van nieuwe toetreders hebben.

380. Het **college** acht eventuele ambities van programmaraden niet relevant voor dit besluit, maar een zaak voor relevante instanties met betrekking tot de programmaraden, zoals het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het Commissariaat voor de Media.

### 8.3.5 Filtering en third-party billing

#### *Filtering*

381. Ten onrechte heeft het college er in het ontwerpbesluit voor gekozen om filteren bij voorbaat uit te sluiten. Volgens **Tele2 en Online** is, in de gevallen wanneer de kabelexploitant zelf debet is aan het niet kunnen verkrijgen van toestemmingen van programma-aanbieders, filteren op kosten van de kabelexploitant een geïndiceerde oplossing. Ook in gevallen waar de afnemer van WLR-C een serieuze poging heeft gedaan om doorgifrechten te regelen, dient aan het ontbreken van een enkele toestemming niet de consequentie te worden verbonden dat een verzoek om toegang in de vorm van WLR-C niet redelijk is, laat staan dat, indien toegang reeds is verleend, deze kan worden ingetrokken.

382. **UPC merkt in dupliek** op dat filtering tot een heel andere kosten/ baten analyse moet leiden dan in het ontwerpbesluit is opgenomen.

383. Volgens **Your.tv** heeft een nieuwe toetreders geen belang bij opname van bijvoorbeeld een servicekanaal en promotiekanaal in het analoge televisiepakket, in haar wholesaletarief en dienstenaanbod. Uit het ontwerpbesluit komt onvoldoende duidelijk naar voren hoe met deze kanalen zal worden omgegaan bij het beschikbaar stellen van het analoge pakket. Filtering is geen optie, het enkel via het digitale televisiepakket en via teletekst doorgeven van de service informatie per bestaande/ nieuwe toetreders is wel een optie waardoor een volwaardige analoge wholesale dienst ontstaat.

384. **NLKabel** stelt dat wederverkoop van een *deel* van het pakket als nadeel heeft dat dure technische oplossingen noodzakelijk zijn om te voorkomen dat deze abonnees ook de programma's van het grotere pakket kunnen ontvangen. Filters moeten handmatig in zo'n 125.000 straatkasten worden geplaatst. Omdat filters technisch niet in staat zijn om precies één kanaal uit te filteren, leiden ze bovendien tot een buitenproportioneel verlies aan transmissiecapaciteit: het filteren van één kanaal kost de frequentieruimte van drie kanalen.

385. **YouCa** is van mening dat de conclusie van het college dat een verzoek om toegang, waarbij gefilterd moet worden in alle gevallen op voorhand onredelijk is, te zwaar is.

386. Volgens **UPC in dupliek** zijn zowel parallelle doorgifte als filtering per definitie inefficiënt en moet een verzoek daartoe daarom als onredelijke worden afgewezen. Voor wat betreft filtering ondersteunt UPC daarbij de bevindingen van Stratix. De stelling van YouCa dat er in de praktijk voorbeelden zijn waar filtering plaatsvindt, en dat dit zou aantonen dat dit in bijzondere gevallen "op economisch en maatschappelijk verantwoorde basis" plaatsvindt, onderschrijft UPC niet. Als UPC met filters zou moeten gaan werken, zou dit volgens UPC stellig tot een per saldo negatief resultaat leiden.

387. **Ziggo** geeft **in dupliek** aan dat enkele beschouwingen van YouCa, Tele2 en Online van filtering niet gebaseerd zijn op juist begrip van de operationele aspecten. Er dient bij bespreking van filtering onderscheid te worden gemaakt tussen het filteren van een enkele kanaal, enkele willekeurige kanalen en het "onderste" of "bovenste" deel van het pakket. Dit laatste is in een voormalig Casema-gebied gedaan en was uitvoerbaar vanwege de specifieke positionering van het pakket in de frequentieband. Het analoge pakket is door optimalisatie van het frequentieplan van de kabel het afgelopen jaar in sommige gebieden aanzienlijk gewijzigd, waardoor het analoge rtv-pakket niet meer betaalbaar op een onderste en bovenste gedeelte kan worden onderscheiden. Het filteren van een enkel kanaal zou in de oude situatie reeds zeer kostbare filter vergen, in de nieuwe situatie zijn dergelijke filters onbetaalbaar. Daarnaast geldt dat een filter de signaalkwaliteit van direct naastliggende kanalen niet mag verstoren en anderzijds het betreffende kanaal wel sterk moet onderdrukken. Ook moeten filters bij pakketwijzigingen en op individuele basis worden vervangen.

388. **CAIW merkt in dupliek** op dat zij juist is overgegaan tot beperking van het analoge aanbod om meer programma's in digitale vorm door te kunnen geven. Naast de kosten van filters zullen er ook andere kosten zijn. CAIW voert wijzigingen dan ook alleen bij grote noodzaak door. Het onredelijke van een verplichting om ook gefilterde toegang te verlenen zit 'm er mogelijk in dat CAIW afhankelijk van de wensen van de verzoeker de filtering met enige regelmaat zal moeten aanpassen.

389. Het **college** is het eens met Tele2, Online en YouCa dat het bij voorbaat volledig uitsluiten van filtering een te zware maatregel is. Het college zal in het ontwerpbesluit (paragraaf 13.2.1) en het dictum op dit punt aanpassen. Het college sluit filtering derhalve niet langer op voorhand uit, maar zal de maatschappelijke kosten voor de herindeling van de zenders en het eventuele capaciteitsverlies hierdoor in het kader van een geschil beoordelen.

#### *Third-party billing*

390. Indien geen auteursrechtelijk toestemming wordt verkregen door een WLR-C afnemer zou een vorm van *third-party billing* een alternatief kunnen zijn. Die zenders waarvoor geen toestemming bestaat voor WLR-C worden in juridisch opzicht geleverd door de kabelexploitant, maar de kabelexploitant dient ermee in te stemmen dat de doorgiftevergoeding voor deze zenders namens hen worden gefactureerd door de afnemer van WLR-C, middels aparte regels op de factuur die de afnemer van WLR-C aan zijn klant stuurt. Dit betreft volgens **Tele2 en Online** slechts een modaliteit van c.q. bijkomende faciliteit bij de toegangsverplichting.

391. **In dupliek** geeft **UPC** aan dat de oplossing die Tele2 aandraagt vooral een papieren constructie lijkt om de aanspraken van de auteursrechthebbende te omzeilen. De oplossing van Tele2 maakt volgens UPC wel duidelijk hoe gering de toegevoegde waarde van de WLR-C aanbieder is.

392. Ten aanzien van *third-party billing* en filtering merkt **CAIW in dupliek** op dat wijzigingen in het aanbod, ten aanzien van de positie van de WLR-C afnemer, gevolgen kunnen hebben voor de wederverkoper. Het zou interessant zijn om te weten hoe specialisten op het terrein van rechten en rechthebbenden denken over de voorgestelde constructie van *third-party billing*.

393. Het **college** merkt allereerst op dat hij zich niet bevoegd acht in zaken rond auteursrechten en de markt voor omroepinhoud. Indien er geen auteursrechtelijke beletselen zijn, zal het college in een concreet geval beoordelen of een verzoek om *third-party billing* redelijk is.

#### **8.3.6 Voorschriften verbonden aan WLR-C**

394. **KPN** geeft aan dat de uitzonderingspositie voor KPN gekunsteld en niet gerechtvaardigd is. Het college geeft aan dat KPN in staat is om functionele verschillen tussen DBV-T en DSL-IPTV enerzijds en analoge kabeltelevisie anderzijds te overbruggen. De combinatie van DVB-T en DSL-IPTV is echter niet vergelijkbaar met de combinatie van analoge en digitale kabeltelevisie.

395. Volgens **KPN** kan volwaardige infrastructuurconcurrentie voor de kabel wel gerealiseerd worden via FttH. WLR-C kan een opstap zijn om een klantenbestand op te bouwen waarmee de business case voor FttH wordt versterkt, zowel voor KPN als voor andere marktpartijen. FttH duurt meerdere jaren om aan te leggen en zal zeker niet binnen deze reguleringsperiode grootschalig worden gerealiseerd. Zonder toegang tot de kabel is KPN daarom gedurende de reguleringsperiode niet in staat om daadwerkelijk met het aanbod van de kabel te concurreren.

396. Een derde aansluitnet naast kabel en het vaste telefoonnet is niet economisch rendabel. Indien **KPN** geen gebruik mag maken van WLR-C als opstap voor FttH, is te verwachten dat geen enkele partij dat zal kunnen doen. Voor wie is WLR-C dan opgelegd? WLR-C draagt dan uitsluitend bij aan korte termijn prijsconcurrentie en niet aan de ook door het college gewenste totstandkoming van een

alternatieve infrastructuur. Het tijdelijke karakter van WLR-C vergroot de prikkel tot investering in alternatieve infrastructuur. Het uitsluiten van partijen met een alternatieve infrastructuur strookt volgens KPN niet met de investeringsprikkel. Zodra partijen investeren in die alternatieve infrastructuur, dan kan de kabel zeggen: wij hoeven geen WLR-C meer aan jou te bieden. Het feit dat de WLR-C maatregel tijdelijk is, is al investeringsprikkel genoeg.

397. **RTL** onderschrijft de maatregel die het college voorstelt om te voorkomen dat er twee dominante omroepdistributienetwerken overblijven. De maatregel dat KPN en kabel beiden geen aanspraak kunnen maken op openstellen van elkaars netwerk, is in RTL's optiek een juiste beslissing.

398. **UPC** vindt dat het argument van het college dat wederverkoop voor KPN een stap lager op de investeringsladder zou zijn, evenzeer geldt voor een partij als Tele2, die aanzienlijke investeringen heeft gedaan in het eigen IPTV-platform op basis van DSL. Er is geen enkele reden waarom zij deze weg niet zou vervolgen, gezien de nieuwe mogelijkheden die zich naar verwachting in de komende reguleringsperiode zullen voordoen (bijv. NGN van KPN en de toegenomen verplichtingen met betrekking tot wholesale breedbandtoegang en ontbundeling van het aansluitnet, waaronder de ontbundeling van het subnetwerk en toegang tot het Optical Distribution Frame (optische verdeler)).

399. Terwijl het college volgens **UPC** terecht opmerkt dat het aanbieders van televisiesignalen met eigen alternatieve infrastructuur niet zou moeten worden toegestaan om gebruik te maken van wederverkoop, geeft zij tevens aan dat dit slechts geldt voor aanbieders wier propositie niet leunt op infrastructuur die (gedeeltelijk) wholesale van derden wordt afgenomen. Deze uitzondering verwijst schijnbaar naar ADSL-IPTV van andere partijen dan KPN. UPC ziet niet in waarom dit anders zou zijn. Het feit dat een aanbieder ervoor kiest (enkele) infrastructuurafhankelijke wholesalediensten af te nemen (bijv. wholesale breedbandtoegang) in plaats van te investeren in het opbouwen van eigen infrastructuur (bijv. FttH of een eigen DSL-platform) maakt deze aanbieder niet per definitie kwetsbaar. Het tegenovergestelde is wellicht waar, aangezien dit zal leiden tot lagere vaste kosten, een lager aanvangsrisico en minder investeringen. Indien de aanbieder wel nadeel ondervindt van zijn besluit om een wholesaledienst af te nemen, dan is dit een aanwijzing dat er op de relevante wholesalemarkt waar hij deze infrastructuurafhankelijke wholesalediensten afneemt een mededingingsprobleem is, en het college dient dan op te treden om het probleem te verhelpen.

400. Tenslotte kan volgens **UPC in dupliek** het argument van KPN dat zij een TV klantenbestand nodig heeft om het risico van de investeringen in de FttH infrastructuur te dekken niet overtuigen. KPN beschikt over veel meer klanten op het gebied van elektronische communicatiediensten dan enig andere aanbieder. Ook op het gebied van televisie is zij de snelst groeiende aanbieder. Ten slotte dreigt er door participatie van KPN in Reggefiber een ongeëvenaarde positie op de glasvezelmarkt bij te komen. Tegen die achtergrond bestaat er volgens UPC in dupliek, geen enkele aanleiding om KPN aanspraak te geven op de wederverkoop van de kabelaanluiting. Een verplichting tot levering van WLR-C aan KPN is niet alleen onnodig, maar volgens UPC zelfs in strijd met de Tw, de doelstellingen die deze beoogt te dienen, en de Beleidsregels van de Minister van EZ.

401. **Ziggo** geeft **in dupliek** aan dat het pleidooi van KPN tegen uitsluiting feitelijke grondslag mist en niet strookt met KPN's bekende investeringsplannen. Ziggo wijst het college erop dat zowel het college als het CbB in zijn uitspraak van 24 juli 2007 KPN's argumenten reeds in de vorige

marktanalyse hebben afgewezen. Ziggo is van mening dat de verwachtingen van het college en het CBb ten aanzien van KPN's investeringen zijn uitgekomen.

402. **CAIW merkt in dupliek** op dat het haar opvalt dat KPN nu een andere visie heeft op toegang tot de kabel dan zij aanvankelijk, na publicatie van de voorontwerpen in de Telegraaf heeft gecommuniceerd. In het ontwerpbesluit voor CAIW heeft KPN geen uitzonderingspositie en heeft CAIW een andere positie dan UPC en Ziggo.

403. **In dupliek merkt CAIW** tevens op dat de nu door KPN voorgestelde onafhankelijkheid van toegang tot kabelnetten zoals bij CAIW haaks staat op hetgeen het college in randnummer 692 van het besluit aangeeft. Tenslotte merkt zij op dat zij in het verleden wel eens met KPN heeft gesproken over toegang, maar er toen niet zijn uitgekomen, vanwege onredelijke voorwaarden van KPN.

404. Het **college** heeft in reactie op de zienswijze van KPN bij de dominantieanalyse aangegeven zijn standpunt over het de mate waarin KPN een met de kabelbedrijven vergelijkbaar aanbod kan doen enigszins te nuanceren. Desalniettemin blijft het college van oordeel dat het over een weer wederverkopen van de basisdienstverlening over het aansluitnetwerk van de andere partij, in het geval van een eigenaar van het aansluitnetwerk de verkeerde investeringsprikkels geeft. Het college is het niet eens met UPC dat partijen die gebruikmaken van (gereguleerde) wholesaledienstverlening op een ander netwerk (bijvoorbeeld via het aansluitnetwerk van KPN) in die zin vergelijkbaar zijn met KPN.

405. Allereerst wijst het **college** er op dat KPN eigenaar is van het aansluitnetwerk. In die rol neemt KPN de investeringsbeslissingen die de mogelijkheden van haar infrastructuur bepalen. KPN beschikt daarmee over de mogelijkheid om geheel zelfstandig te beslissen om al dan niet te investeren in infrastructuur waarmee zij de functionaliteit van de netwerken van kabelbedrijven kan dupliceren. De afnemers van wholesaledienstverlening van KPN zijn afhankelijk van de mogelijkheden die het netwerk van KPN biedt en daarmee afhankelijk van de investeringsbeslissingen die KPN neemt.

406. Verder geldt naar oordeel van het **college** dat andere partijen door hun schaalgrootte minder investeringsmogelijkheden hebben dan KPN of kabelbedrijven. Dit betekent ook dat zij andere investeringsprikkels hebben. Daarbij onderschrijft het college het standpunt van UPC dat KPN reeds over een omvangrijk klantenbestand beschikt (in de telefonie en breedbandmarkt) dat haar in voldoende mate een opstap zou moeten bieden voor een investering in de uitrol van glasvezelnetwerken. Andere aanbieders hebben niet de beschikking over een met KPN, Ziggo of UPC vergelijkbaar klantenbestand dat als opstap kan bieden voor investeringen in infrastructuur.

407. Ten slotte wijst het **college** er op dat er op dit moment geen alternatieve infrastructuur beschikbaar zijn waarmee het productaanbod dat mogelijk is via de netwerken van KPN en kabelbedrijven kan worden gedupliceerd. Het college acht het mogelijk dat dit op lange termijn wel het geval zou kunnen zijn via bijvoorbeeld draadloze netwerken. Eveneens wijst het college er op dat gereguleerde toegang op de kabelnetwerken op termijn zou kunnen leiden tot het ontstaan van een vrijwillige wholesalemarkt(en). Het college is het dan ook niet met KPN eens dat WLR-C gezien de daaraan verbonden voorschriften niet bijdraagt aan de totstandkoming van duurzame concurrentie.



Het college past het desbetreffende voorschrift naar aanleiding van de zienswijze van partijen niet aan.

#### 8.4 Non-discriminatie- en transparantieverplichtingen

408. Naar de mening van **UPC** missen de overige verplichtingen van non-discriminatie, transparantie en prijsstelling naast de toegangsverplichting, elke grondslag, net als de toegangsmaatregelen die ze moeten ondersteunen. UPC dient een referentieaanbod op te stellen, terwijl onduidelijk is of partijen belangstelling hebben in de door UPC aan te bieden diensten en kunnen voldoen aan de eisen van het college (de rechten van het hele pakket).

409. Het **college** wijst UPC op de onderbouwing van de genoemde verplichtingen in hoofdstuk 12 van onderhavig besluit. De verplichtingen tot non-discriminatie, het publiceren van een referentieaanbod en de tariefregulering worden opgelegd om mededingingsproblemen rondom aangeboden of verplichte toegangsvormen te remediëren. Wanneer een referentieaanbod met daarin alle benodigde informatie voor een concreet toegangsverzoek is gepubliceerd, zijn potentiële alternatieve aanbieders van rtv-signalen beter en sneller in staat om een toegangsverzoek te doen.

410. De verplichting dat kabelexploitanten binnen een redelijke termijn moeten reageren op een toegangsverzoek is volgens **YouCa** niet sterk genoeg. Het is geen duidelijke norm en werkt nodeloos extra geschillen in de hand over de vraag wat een redelijke termijn is. YouCa pleit voor een duidelijke termijn. Hetzelfde geldt voor de verplichting om desgevraagd tijdig alle informatie te verstrekken die een alternatieve aanbieder nodig heeft om een toegangsverzoek te kunnen doen.

411. Het **college** vindt het van belang dat er sprake is van een flexibele termijn. Immers de redelijkheid van de termijn hangt bijvoorbeeld mede af van de vormgeving van het toegangsverzoek of de omvang van het verzoek om informatie. Het college past naar aanleiding van de zienswijze van YouCa het ontwerpbesluit niet aan.

#### 8.5 Tariefregulering

##### 8.5.1 Doorgifte van rtv-signalen en kostenoriëntatie

###### *Voorwaardelijke toegangssystemen*

412. **UPC** merkt op dat het college met haar verwijzing naar artikel 8.5 van de Tw in het dictum lijkt aan te geven dat de voorgestelde verplichtingen voor prijsregulering en een referentieaanbod betrekking hebben op de voorwaardelijke toegangsverplichting van UPC, krachtens artikel 8.5 van de Tw.

413. **Your.tv** stelt dat aangezien UPC een verhuurmodel hanteert, het onduidelijk is hoe het wholesaletarief voor huur van de settopbox wordt bepaald. Het is ook mogelijk dat UPC de nieuwe toetreders dwingt tot het overnemen van de digitale settopbox tegen een tarief op basis van de actuele waarde; Your.tv vraagt zich af hoe dit tarief volgens het college zou moeten worden bepaald.

414. Artikel 8.5 van de Tw en de bijbehorende AMvB geven het college reeds de mogelijkheid om de tarieven van de voorwaardelijke toegangssystemen op kosten te oriënteren. In de Memorie van Toelichting bij de Tw is daarnaast aangegeven dat voorwaardelijke toegangssystemen als

bijbehorende faciliteit bij toegang kunnen worden aangemerkt. Het **college** ziet de voorwaardelijke toegangssystemen, waaronder de (verhuurde) settopbox, als bijbehorende faciliteit voor de doorgifte van digitale rtv-signalen, waarop derhalve de toegangsverplichtingen ook van toepassing zijn. Voor deze faciliteiten gelden derhalve ook de andere verplichtingen, zoals de verplichting tot kostengeoriënteerde tarieven op grond van artikel 6a.7 van de Tw, de verplichting tot het voeren van een referentieaanbod op grond van artikel 6a.9 van de Tw en de non-discrimatieverplichting op grond van artikel 6a.8 van de Tw. Hetgeen UPC opmerkt is derhalve niet juist, aangezien de verplichtingen zijn opgelegd op grond van hoofdstuk 6a van de Tw.

415. Ook voor het gebruik van de settopbox stelt het **college** derhalve een kostengeoriënteerd tariefplafond vast. Daarvoor gelden dezelfde regels als voor de doorgifte van digitale rtv-signalen. De regels inzake kostentoe rekening zijn opgenomen in Annex 1 van de omroepbesluiten van Ziggo en UPC (niet opgenomen in Delta en CAIW).

### 8.5.2 WLR-C en retail-minus

#### *Passendheid tariefregulering WLR-C*

416. **Tele2** gaf tijdens de hoorzitting aan dat de tarifiering op basis van retail-minus wellicht te weinig mogelijkheden voor een neutrale business case biedt.

417. **KPN** geeft aan dat haar commentaar op de nodige aanscherping van de retail-minus methodiek voor WLR-C onverlet laat dat een geheel andere systematiek kan worden gekozen, namelijk kostenoriëntatie. Tijdens de hoorzitting gaf KPN aan dat de aanscherping op retail-minus neerkomt op kostenoriëntatie voor de niet-gereguleerde diensten, zodat kostenoriëntatie voor de gereguleerde dienst dan een beter idee is.

418. **YouCa** merkt op dat het college een merkwaardig argument gebruikt om geen kostenoriëntatie voor WLR-C te hanteren, namelijk dat een kosten-plus benadering een zodanig laag tarief zou kunnen opleveren dat niet duurzame unfaire concurrentie mogelijk wordt. YouCa merkt daarbij op dat het huidige niveau van de retailtarieven van de kabelondernemingen nooit op kostenoriëntatie is getoetst, daar waar dit bij KPN wel is gebeurd. YouCa vraagt zich af of een retail-minus model voor de kabel wel tot een aanvaardbaar prijsniveau voor de concurrentie leidt.

419. **YouCa** merkt op dat de voorgestelde regulering van de kabel lijkt te zijn afgeleid van die van KPN, waar retail-minus is gefocust op kostenoriëntatie en gescheiden boekhoudingen, daar waar bij de kabel de minus, anders dan op kostenoriëntatie, gebaseerd is op marktretail- en eindgebruikertarief. Dat roept de vraag op naar de symmetrie van regulering. YouCa bepleit daarom een navenante kostprijsgeoriënteerde regulering van de kabelsector. De berekening van kostengeoriënteerde tarieven kan tevens sneller plaatsvinden dan de uitwerking van de ontbundelde retail-minus, aangezien het college en de markt inmiddels vertrouwd zijn met kostenoriëntatie.

420. **UPC merkt in dupliek** op dat zij reeds uitvoerig heeft toegelicht waarom de WLR-C en andere toegangsverplichtingen niet zouden mogen worden opgelegd. Tariefregulering is volgens haar dus niet aan de orde. Indien er toch enige toegangsverplichtingen worden gehandhaafd, dan meent UPC in dupliek dat gekozen moet worden voor de minst ingrijpende vorm van tariefregulering. De door YouCa aangevoerde argumenten tegen retail-minus snijden volgens UPC geen hout. De stelling dat

het tarief nooit aan de onderliggende kosten zou zijn getoetst, is onjuist. Eveneens is onjuist dat er sprake zou zijn van asymmetrie met KPN.

421. Het pleidooi van YouCa voor kostenplus-benadering, lijkt met name ingegeven door de wens op zo laag mogelijke tarieven. Volgens **UPC in dupliek** is het YouCa niet te doen om bij te dragen aan duurzame concurrentie. Volgens UPC ontkracht YouCa daarmee zelf de theorie van het college dat WLR-C aanbieders omhoog zou stuwen op de investeringsladder en zou leiden tot nog meer duurzame (infrastructuur-)concurrentie. Ook KPN ontkracht deze theorie. Uit niets blijkt dat YouCa enige intentie heeft om deze ladder op middellange, of zelfs langere termijn te beklimmen.

422. Het **college** heeft bij de tariefregulering voor WLR-C gekozen voor retail-minus in plaats van kostenoriëntatie om de volgende redenen. De doelstelling van WLR-C is om toetreders de mogelijkheid te geven om via de analoge rtv-dienst een klantenbasis op te bouwen om die dan op termijn te migreren naar rtv-diensten met een hogere toegevoegde waarde over een eigen of gehuurde infrastructuur. Voor het realiseren van deze doelstelling voldoet retail-minus. Kostenoriëntatie is een zwaardere tariefverplichting dan retail-minus, aangezien kostenoriëntatie over het algemeen leidt tot lagere wholesaletarieven dan retail-minus. Bij retail-minus behouden de kabelondernemingen de winstopslag bovenop het redelijke rendement, daar waar dit bij kostenoriëntatie niet het geval is. Kostenoriëntatie geeft wel betere investeringsprikkels. Het college voorziet echter geen investeringen in een analoge rtv-infrastructuur, zodat die prikkel van minder groot belang is. Het college voorziet in tegenstelling tot wat UPC in haar dupliek aangeeft wel investeringen in een digitale rtv-infrastructuur. Deze redenering is vergelijkbaar met WLR bij vaste telefonie (hierna: WLR-T) waar ook retail-minus tariefregulering is opgelegd en geen investeringen in PSTN-telefonie meer worden verwacht. WLR-T is daarbij de opstap naar op IP-gebaseerde telefoniediensten over een eigen en/of gedeeltelijk gehuurde infrastructuur. Ook daar geldt dat KPN een winstopslag mag behouden, zodat het argument van YouCa dat retail-minus tariefregulering bij KPN gelijk is aan kostenoriëntatie niet juist is.

423. Het college heeft de retail-minus tariefregulering zo vormgegeven dat er voor toetreders een duurzame business case mogelijk is, namelijk door de minus te baseren op de totale retailkosten en in de minus een redelijk rendement op te nemen (zie de volgende randnummers). Daarmee wordt tegelijkertijd ook voorkomen dat inefficiënte toetreding mogelijk is.

424. Het **college** heeft in het KPN-domein genoeg ervaring opgebouwd met zowel kostenoriëntatie als retail-minus. Beide methoden zijn goed toe te passen. Vanuit dat oogpunt ziet het college niet in waarom om praktische redenen voor kostenoriëntatie gekozen zou moeten worden. Verderop concretiseert het college een belangrijk stap, namelijk het bepalen van het relevante retailtarief, hetgeen de vaststelling van de retail-minus wholesaletarieven zal bespoedigen.

425. Het **college** ziet derhalve geen inhoudelijke en praktische redenen om af te wijken van zijn keuze voor retail-minus voor WLR-C.

#### *Invulling tariefregulering*

426. Volgens **Vodafone** zou tariefregulering geen ruimte mogen bieden voor 'gegoochel' met kostenposten ten nadele van de afnemers van de dienst. Tariefregulering dient helder en transparant

te zijn en dient toetreders de mogelijkheid te bieden diensten met een redelijk rendement aan te bieden.

427. Volgens **Ziggo** worden de prikkels om te investeren in concurrerende infrastructuren in versterkte mate ondermijnd door de invulling en de mogelijke reikwijdte van de voorgestelde toegangsverplichtingen. De invulling van de tariefregulering leidt tot inefficiënte toetreding en Ziggo wordt geconfronteerd met onredelijke en niet-proportionele kosten.

428. Er bestaat volgens **Ziggo**, en RBB, geen aanleiding om de minus meer kosten te laten bevatten dan de vermijdbare kosten. Voor het meenemen van de retailkosten bestaat geen aanleiding, gelet op de doelstelling van het college om concurrerende aanbieders van *multiplay*-diensten in staat te stellen analoge doorgifte van het standaardpakket aan hun productportfolio toe te voegen.

429. **Ziggo** is van oordeel dat het gezien het bedrijfsmodel van Ziggo, onjuist is om een redelijk rendement op te nemen in de retailkosten. De levering van het standaardpakket aan eindgebruikers kan namelijk niet los worden gezien van de transmissie daarvan over haar netwerk en het onderhouden van de aansluiting. Daarom heeft Ziggo nooit in haar kostenallocatie een rendement toegerekend aan haar retailactiviteiten die samenhangen met het standaardpakket.

430. **UPC** vindt de vaststelling van de retail-minus onjuist, aangezien deze minus op het totaal aan retailkosten is gebaseerd, in plaats van op de vermijdbare retailkosten. Volgens het college kan een alternatieve aanbieder op basis van de minus van vermijdbare kosten geen duurzame business case ontwikkelen. Deze gedachtegang strookt niet met de algemene benadering van analoge wederverkoop door het college. Als de analoge wederverkoop bedoeld is als tijdelijke maatregel om een klantenbestand op te kunnen bouwen om naar eigen infrastructuur te migreren, is een duurzame business case met alleen WLR-C niet nodig. Efficiënte toetreders zullen hun retailkosten door andere diensten kunnen dekken.

431. Het **college** heeft in het ontwerpbesluit aangegeven dat de omvang van de minus gebaseerd wordt op de totale retailkosten en niet op de vermijdbare retailkosten van de kabelondernemingen. Daarnaast wordt in de minus ook een redelijk retailrendement opgenomen. Het college heeft hiervoor de volgende redenen. De kabelondernemingen hebben een machtspositie. De concurrentiedruk van andere partijen is onvoldoende, onder meer omdat kabelondernemingen het voordeel hebben dat ze analoge rtv-diensten kunnen aanbieden en vanuit hun historie al deze klanten reeds bedienen. Teneinde de positie van de andere partijen te versterken is WLR-C opgelegd aan UPC en Ziggo. Om te komen tot daadwerkelijke versterking van de positie van andere partijen is het belangrijk dat zij analoge rtv-diensten kunnen aanbieden en op die manier een klantenbestand kunnen opbouwen. Deze klanten kunnen zij dan op termijn migreren naar andere meer uitgebreide rtv-diensten op basis van een eigen of gehuurde infrastructuur. Partijen kunnen analoge rtv-diensten aanbieden als zij WLR-C gaan afnemen. De toetreding tot WLR-C is alleen mogelijk als toetreders een duurzame business case hebben. Dat is pas het geval als een efficiënte partij in staat is om z'n retailkosten terug te verdienen en daarnaast een redelijk rendement te realiseren. Als niet aan deze voorwaarden is voldaan zullen partijen geen WLR-C gaan afnemen en wordt de doelstelling van de regulering niet gerealiseerd en behouden kabelondernemingen hun machtspositie. De argumentatie dat WLR-C een opstap is naar andere rtv-diensten en dat de regulering van WLR-C tijdelijk van karakter is, is voor het college derhalve geen reden om toetredende partijen een verlieslatende business case te geven. De

vermijdbare kosten vormen slechts een deel van de kosten die partijen maken en het baseren van de minus op de vermijdbare kosten leidt niet tot een duurzame business case voor andere partijen. Het retailrendement is een vergoeding voor de risico's die samenhangen met de retailactiviteiten en het realiseren ervan is ook een noodzakelijke voorwaarde voor toetreding tot WLR-C. Het college acht het niet aannemelijk dat Ziggo op retailmarkten actief is zonder daarbij een rendementseis te hanteren. Het feit dat Ziggo als verticaal geïntegreerde partij deze rendementseis nooit heeft hoeven expliciteren doet daar niets aan af. Het college ziet dus geen reden om de invulling van de minus aan te passen.

#### *Wholesalespecifieke kosten*

432. Het college geeft volgens **Ziggo** zonder nadere onderbouwing aan dat causale toerekening van wholesalespecifieke kosten "leidt tot versturende effecten op de concurrentie" omdat causale toerekening "tot een extra kostenpost" voor concurrerende aanbieders zou leiden en "tot een kostenvoordeel voor Ziggo".

433. Het college heeft volgens **UPC** verzuimd aan te tonen dat het proportioneel is om de wholesalespecifieke kosten aan UPC toe te rekenen, terwijl UPC geen voordeel heeft van de wholesale voorzieningen en faciliteiten.

434. In Annex 1 van de omroepbesluiten Ziggo en UPC (niet opgenomen in Delta en CAIW) heeft het **college** reeds gesteld dat bij wholesalespecifieke kosten proportionele toerekening gerechtvaardigd is. Het college licht dit nader toe. Bij causale toerekening van de wholesalespecifieke kosten dragen de toetredende partijen al deze kosten. Deze partijen hebben daardoor per definitie een kostennadeel ten opzichte van UPC en Ziggo, die deze kosten dan niet dragen. Er is op dat moment geen *level playing field* in de markt, waardoor toetreders niet of niet goed in staat zullen zijn om een klantenbestand op te bouwen. Het kostennadeel kan zo groot zijn dat partijen besluiten niet tot de markt te zullen toetreden. Bij proportionele toerekening wordt dat nadeel weggenomen, hetgeen betekent dat UPC en Ziggo een deel van de kosten moeten dragen. Het college vindt de voordelen van proportionele toerekening echter opwegen tegen de nadelen voor UPC en Ziggo. De voordelen zijn dat partijen WLR-C gaan afnemen, een klantenbestand kunnen opbouwen en daarmee hun concurrentiepositie duurzaam versterken. Daardoor ontstaat er concurrentie die er nu niet is. Een neveneffect kan zijn dat er enige prijsdruk ontstaat op de retailtarieven van UPC en Ziggo, waar ook de klanten van UPC en Ziggo voordeel bij hebben. Het college verwacht derhalve niet dat UPC en Ziggo de kosten die zij zullen moeten dragen zullen doorberekenen aan de eindgebruikers. Het college heeft deze inschattingen gebaseerd op de ervaringen met de introductie van WLR-T bij KPN. Daar bleken in de praktijk de wholesalespecifieke kosten ook een stuk lager uit te vallen dan vooraf begroot. In een nader te nemen tariefbesluit wordt de proportionele toerekening verder geoperationaliseerd en ter consultatie voorgelegd aan marktpartijen. Tenslotte geeft proportionele toerekening de prikkel aan UPC en Ziggo om de kosten van de implementatie te minimaliseren.

#### *Berekening WLR-C tarief*

435. **UPC** stelt dat haar vrijheid in het vaststellen van bundelprijzen wordt beperkt door de voorgenomen prijsregulering. Dat beperkt UPC's concurrentiepositie op vaste telefonie en breedbandinternettoegang, waar KPN de grootste aanbieder is.

436. Het **college** is het niet met UPC eens. De retail-minus tariefregulering beperkt UPC niet in haar tariefstelling van bundels. UPC kan nog steeds haar bundelprijs in alle vrijheid vaststellen. Het kan zo zijn dat de tariefstelling van bundels gevolgen heeft voor de hoogte van het wholesaletarief van WLR-C. Dat kan zo zijn als het college van oordeel is de kabelondernemingen de analoge rtv-diensten tegen veel lagere tarieven aanbieden in bundels dan in de basisdiensten voor analoge rtv. Op dat moment kan het college het tarief van de analoge rtv-diensten in zo'n bundel meewegen in de bepaling van het wholesaletarief dat in zo'n geval dan lager wordt. Verderop geeft het college aan of en welke bundels het college relevant acht voor het bepalen van het wholesaletarief voor WLR-C.

437. Het is volgens **Ziggo** onjuist om de "opbrengsten van de niet-gereguleerde diensten in de bundel in mindering te brengen op de totale opbrengsten van de bundel".

438. **YouCa** ziet twee problemen bij retail-minus tariefregulering. Het eerste is dat het tarief voor het analoge pakket plus de aansluiting niet in de markt staat en is dus moeilijk is vast te stellen. Ten tweede worden alle kosten die samenhangen met de retailprijs wel daadwerkelijk bij de aftrek betrokken. YouCa stelt het volgende voor: in de retail-minus methode dient een ontbundeld aansluittarief voor analoge tv te worden vastgesteld via een bottom-up berekening op basis van kostprijs-plus. Een andere mogelijkheid volgens haar is om alleen de kosten van het laatste stukje van het netwerk dat voor iedere abonnee specifiek is te berekenen als aansluittarief en de ontbundeling te bereiken door dat specifieke deel van de aansluiting te vermeerderen met een evenredig deel van het toegangstarief van het gezamenlijk gebruikte coax-netwerk dat wordt gebruikt voor analoge tv.

439. **KPN** merkt op dat de berekeningsmethodiek voor het WLR-C tarief niet passend is omdat deze ziet op de business case voor *multiplay* terwijl deze uitsluitend over analoge rtv zou moeten gaan. Dit werpt toetredingsbelemmeringen op voor WLR-C afnemers. Het WLR-C tarief zou een business case voor analoge rtv *stand alone* mogelijk moeten maken. Op dit moment is er geen retailtarief in de markt voor alleen analoge rtv, het standaard kabelabonnement bestaat immers uit een analogo rtv-pakket, vaak digitale (basispakket) televisie en een aansluiting op een *multiplay* kabelnetwerk. Er zou voor retail-minus voor analoge rtv eerst fictief ontbundeld moeten worden.

440. **UPC** kan **in dupliek** KPN niet volgen in haar betoog dat het standaard kabelabonnement niet als uitgangspunt kan dienen voor een retail-minus tariefbepaling, omdat geen retaildienst zou bestaan die uitsluitend bestaat uit analoge rtv. UPC biedt wel degelijk een dienst die bestaat uit de levering van een analogo radio- en televisiesignaal via het kabelnet. UPC wijst erop dat deze dienst geen digitale dienstverlening omvat.

441. Voorts merkt **UPC in dupliek** op dat zij niet ziet welke relevantie aanvullende, niet-gereguleerde diensten hebben voor de bepaling van het tarief voor wederverkoop van analoge televisie. Het door UPC voor *stand alone* diensten gehanteerde tarief zou zonder meer geschikt zijn als uitgangspunt voor tariefregulering. Er is volgens haar geen enkele aanleiding om tarieven voor aanvullende diensten in enige tariefregulering te betrekken.

442. WLR-C is een wederverkoopverplichting voor het analoge rtv-transmissiedienst en aansluiting. Het **college** acht het daarom passend om het retailtarief van het analoge rtv-pakket als startpunt te hanteren bij de tariefberekening en op dat retailtarief de minus in mindering te brengen en zo te komen tot een wholesaletarief voor WLR-C. Als een dergelijk retailtarief niet beschikbaar is omdat het

analoge rtv-pakket gebundeld met andere diensten wordt aangeboden, acht het college het nodig het retailtarief van één of meerdere bundels te gebruiken en te bepalen wat het tarief is van het analoge rtv-pakket in de bundel. Het college bepaalt dat tarief door de bundelprijs te schonen van de waarde van de overige diensten, zoals KPN ook in haar bedenking betoogt. Het college volgt Ziggo niet in haar bedenking. Het college heeft reeds eerder aangegeven niet over te gaan tot kostenoriëntatie en volgt derhalve de bedenkingen van YouCa ook niet.

443. Het **college** heeft de huidige retaildiensten en bijbehorende tariefstelling<sup>441</sup> van UPC en Ziggo nader beoordeeld en geconstateerd dat beide partijen geen retaildienst hebben waarbij alleen het analoge rtv-pakket wordt geleverd.<sup>442</sup> In alle gevallen worden ook onderdelen van digitale rtv-diensten meegeleverd. Het college gaat voor het bepalen van het relevante retailtarief voor WLR-C uit van die bundels met zo weinig mogelijk bijgeleverde digitale rtv-diensten en schrijft voor om die te schonen van de waarde van de overige diensten. Het college weegt op basis van de huidige situatie de bundels met een uitgebreider pakket aan digitale rtv-diensten alsmede overige diensten, zoals vaste telefonie en breedbandinternettoegang, niet mee bij de bepaling van het relevante retailtarief voor WLR-C. Die andere bundels worden volgens het college niet specifiek ingezet voor het werven of behouden van eindgebruikers voor analoge rtv.<sup>443</sup> Het college heeft geen aanwijzingen dat bij de huidige tariefstellingen van die bundels het analoge rtv-pakket tegen een lagere prijs in de desbetreffende bundels wordt meegeleverd.<sup>444</sup> Het college volgt derhalve de bedenking van Ziggo in zoverre dat niet alle bundels relevant zijn voor de bepaling van het relevante retailtarief, maar dat op basis van de tariefstelling in november 2008 alleen de basispakketten moeten worden meegewogen. Dit neemt niet weg dat bij wijzigingen in de retaildiensten en hun tariefstelling andere bundels alsnog relevant kunnen worden. Dit is bijvoorbeeld het geval als UPC en/of Ziggo nieuwe diensten introduceren gericht op het werven of behouden van klanten voor analoge rtv-pakket, dan wel diensten waarbij duidelijk is dat het analoge rtv-pakket *de facto* tegen een lagere prijs wordt meegeleverd. In de nader te nemen tariefbesluiten wordt dit in ieder geval onderzocht.

444. Teneinde te komen tot een geschoond relevant retailtarief voor het analoge rtv-pakket heeft het **college** in het ontwerpbesluit aangegeven dat de waarde van de niet relevante elementen op het retailtarief in mindering gebracht moet worden. Daar is aangegeven dat het ontbundelde retailtarief van de elementen de waarde weergeeft en als het ontbundelde retailtarief niet beschikbaar is de kostprijs van de elementen als alternatief genomen kan worden. In de praktijk zijn de ontbundelde tarieven niet beschikbaar, zodat de kostprijs gehanteerd dient te worden. Onderstaande figuur geeft de elementen weer waarvan de kostprijs in mindering dient te worden gebracht, te weten de digitale content, de digitale doorgifte en de analoge content.

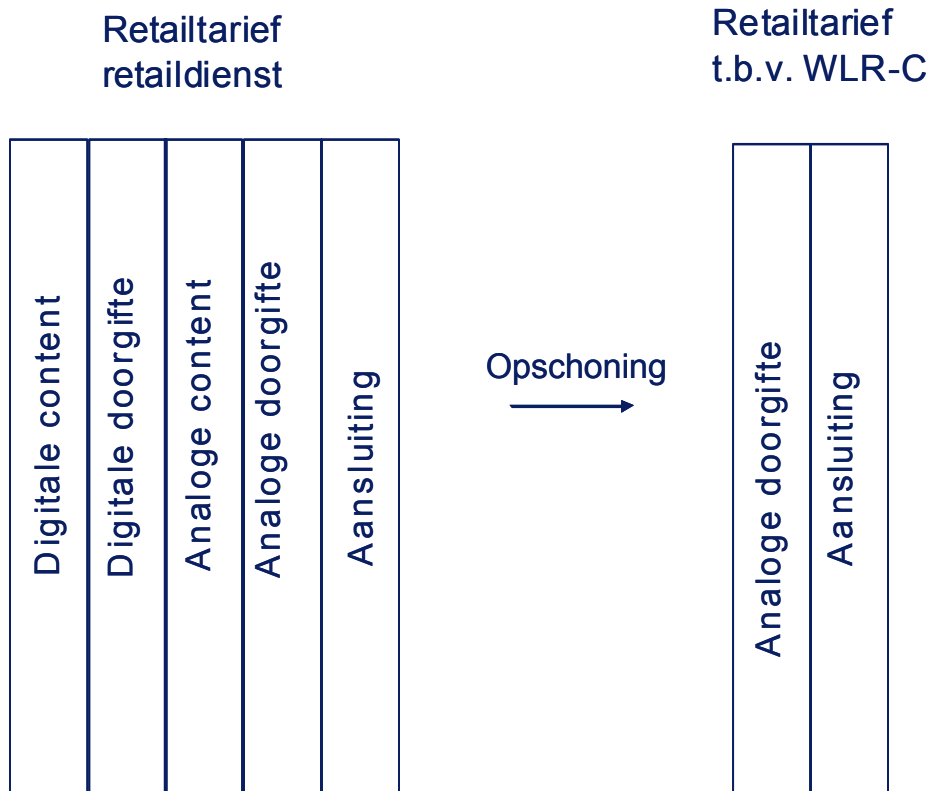
---

<sup>441</sup> Peildatum november 2008.

<sup>442</sup> In alle gevallen wordt de aansluiting en de analoge doorgifte gebundeld met analoge content geleverd.

<sup>443</sup> Bij WLR-T heeft het college besloten om naast de BelBasisdienst ook de BelVrij- en CVXL-bundels mee te wegen in de bepaling van de relevante retailtarieven. Deze diensten zijn immers gericht op het werven en behouden van eindgebruikers voor PSTN/ISDN-telefonie.

<sup>444</sup> Een aanwijzing hiervoor is dat de tariefstelling van de triple play bundels in de bandbreedtes tot 20 Mb over het algemeen hoger ligt bij de kabelondernemingen dan bij KPN.



**Figuur 24: Schematische weergave opschoning huidig retailtarief tot relevant retailtarief voor WLR-C.**

445. Bovenstaande concretisering voegt het **college** toe in paragraaf 13.5.5.2 van de besluiten van UPC en Ziggo alsmede een verdere verduidelijking van de stappen die doorlopen dienen te worden om de WLR-C-tarieven vast te stellen.

446. **KPN** geeft aan dat in randnummer 821 van het ontwerpbesluit is aangegeven dat het hele coax-gedeelte van het netwerk als aansluitnet wordt aangemerkt, waarvan de kosten niet aan de wholesale doorgifte van rtv-signalen worden toegerekend. Het gedeelte coax-netwerk van optische-elektrische omzetting tot aan het mini-ster punt wordt ook gebruikt voor andere diensten. Indien dit gedeelte volledig aan WLR-C afnemers wordt toegerekend, ontstaan kruissubsidies van WLR-C afnemers naar andere diensten die door het kabelbedrijf worden geleverd. KPN is van mening dat alleen het ongedeelde coax-deel van het netwerk het aansluitnet vormt en de rest het transmissienetwerk vormt, waarvan de kosten dienen te worden toegerekend aan de verschillende diensten die daarover worden geleverd. Indien de definitie van aansluitnetwerk niet wordt gewijzigd, komt een WLR-C business case waarschijnlijk alleen uit als een *multiplay* pakket over de kabel wordt geboden, terwijl WLR-C uitsluitend betrekking heeft op analoge rtv. KPN merkt op dat het college bij het bepalen van de minus de retailopbrengst van analoge rtv wel ontbundelt van andere diensten, door de prijs van niet-gereguleerde digitale TV-, breedbandinternettoegang- en vaste telefoniediensten af te trekken van de bundelopbrengsten. Dit verhelpt echter niet dat het coax-gedeelte van het transmissienetwerk aan WLR-C afnemers wordt toegerekend.



447. **UPC** volgt in **dupliek** ook het argument van KPN dat het UPC standaard rtv-pakket mede een aansluiting op een multiplay netwerk biedt. Het is feitelijk juist, maar datzelfde kan gezegd worden van de telefoonaansluiting van KPN en ook daar wordt niet gecorrigeerd voor deze breedtevoordelen. De NMa heeft het standaardpakket van UPC in 2005 aan een uitvoerig kostenonderzoek onderworpen en geconcludeerd dat het tarief in redelijke verhouding staat tot de onderliggende kosten. Alle kosten voor aanvullende multiplay dienstverlening zijn daarbij buiten beschouwing gelaten.

448. Het **college** volgt KPN niet in haar redenering en is het eens met UPC's dupliek. Indien een eindgebruiker een stand-alone analoge rtv-dienst wil afnemen dient deze eindgebruiker een aansluiting te hebben van begin tot eind. Het college ziet ook dat dezelfde aansluiting de mogelijkheid biedt aanvullende retaildiensten af te nemen, zoals digitale rtv-diensten, breedbandinternettoegang en/of vaste telefonie. Dit neemt niet weg dat de gehele aansluiting nodig is voor de levering van een stand-alone analoge rtv-dienst en derhalve in z'n geheel relevant is. Daarnaast is het zo dat bij retail-minus tariefregulering het retailtarief het startpunt is voor de bepaling van de wholesaletarieven en de wholesalekostentoe rekening geen directe impact heeft op de hoogte van de WLR-C-tarieven. Ten overvloede merkt het college op dat toetreders een duurzame business case hebben met de gekozen invulling van de retail-minus tariefregulering ook als een partij alleen diensten op basis van WLR-C aanbiedt.

449. **Your.tv** geeft aan dat in zakelijke markt bedrijven/instellingen bestaan die een eigen coax-netwerk hebben waarvoor de kabelmaatschappij een verzwaarde aansluiting levert waarmee meerdere residentiële eindgebruikers bediend worden door de instelling. Hierbij valt te denken aan ziekenhuizen, verzorgingstehuizen, bejaardentehuizen, gevangenissen, hotels, etc. Het tarief voor deze verzwaarde aansluitingen wordt bepaald door kortingen te geven tot 70% ten opzichte van het residentiële tarief voor analoge televisie. Voor nieuwe toetreders is het wenselijk dat ook voor verzwaarde aansluitingen een wholesaletarief wordt bepaald. Indien nieuwe toetreders dit segment van de markt niet kunnen bedienen zouden Ziggo en UPC dit type aansluiting kunnen promoten waardoor alsnog een deel van de residentiële markt afgeschermd wordt.

450. In paragraaf 5.5.4 van onderhavig besluit geeft het **college** aan een deel van de aansluitingen groepsaansluitingen betreft. WLR-C is zo ingericht dat indien sprake is van te onderscheiden typen aansluitingen er ook verschillende WLR-C-diensten met bijbehorende tarieven geleverd moeten worden. Op die manier zijn toetreders in staat om op alle typen aansluitingen een concurrerende dienst aan te bieden. Er is sprake van een te onderscheiden type aansluiting als deze andere technische en functionele kenmerken heeft. De door Your.tv genoemde verzwaarde aansluitingen ofwel groepsaansluitingen hebben andere technische en functionele kenmerken en dienen dus op wholesaleniveau separaat afgespiegeld te worden. Dit is vergelijkbaar met de situatie bij WLR-T waar ISDN2- en ISDN30-aansluitingen ieder een eigen wholesaletarief kennen. Deze verduidelijking zal worden toegevoegd in paragraaf 13.5.5.2 van de besluiten van UPC en Ziggo.

451. Volgens **UPC** lijken de administratieve lasten die het college aan UPC oplegt onevenredig groot. UPC dient een compleet kostenoverzicht te overleggen, terwijl het college slechts inzicht in de retailkosten behoeft.

452. Het **college** dient bij de bepaling van de tarieven voor WLR-C te kunnen vaststellen of de minus alle retailkosten bevat. Daarnaast dienen een aantal kosten in mindering gebracht te worden op het

relevante retailtarief. Ook de omvang daarvan moet het college kunnen nagaan. Het door de kabelbedrijven op te leveren kostenoverzicht derhalve zodanig uitgebreid te zijn dat aan deze eisen wordt voldaan. De last die aan UPC (en Ziggo) wordt opgelegd is dus niet onevenredig groot.

## 8.6 Implementatie van verplichtingen

### *Termijnen*

453. **Online** geeft aan dat de snelheid van implementatie en duidelijkheid over de voorwaarden en het referentieaanbod van groot belang zijn.

454. **Vodafone** spreekt haar zorgen uit ten aanzien van de vraag of de ontwerpbesluiten wel voldoende waarborgen bieden om een daadwerkelijk effectieve implementatie van WLR-C mogelijk te maken. Het voorkomen van deze problemen dient prioriteit te hebben bij het college, bijvoorbeeld door aan UPC en Ziggo een resultaatsverplichting op te leggen om bepaalde stappen te bereiken. Bij niet-naleving hiervan dient het college over te gaan op handhaving.

455. **Ziggo** geeft aan dat het college niet heeft onderzocht of de opgelegde termijnen reëel zijn die worden gesteld. Ziggo noemt daarbij het opleveren van een omvangrijk en gedetailleerd referentieaanbod voor de doorgifte van rtv-signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting, binnen 8 weken na inwerkingtreding van het besluit, een omvangrijk en gedetailleerd referentieaanbod voor alle in het kader van de toegangsverplichting op te nemen diensten en bijbehorende faciliteiten, 6 weken na het implementatiebesluit.

456. Het **college** overweegt naar aanleiding van de zienswijzen van partijen het volgende. De belangstelling van potentiële toetreders lijkt in eerste instantie op korte termijn vooral naar WLR-C uit te gaan. Het college acht ook snelheid van implementatie van belang. Eveneens heeft het college er begrip voor dat het opstellen van voorstel tot een referentieaanbod voor zowel WLR-C als de doorgifteverplichting (inclusief bijbehorende faciliteiten) enige tijd in beslag zal nemen. Het college zal de implementatie van de verplichtingen tot WLR-C en doorgifte dan ook splitsen en UPC en Ziggo verplichten om eerst, binnen acht weken na inwerkingtreding van het besluit, een voorstel voor een referentieaanbod voor WLR-C te doen. Het voorstel voor een referentieaanbod met betrekking tot de doorgifteverplichting dienen UPC en Ziggo binnen acht weken na een daartoe strekkend verzoek van het college, voor te leggen.

### *Aspecten in het implementatietraject*

457. **Your.tv** vraagt hoe wordt omgegaan met nieuwe digitale diensten van nieuwe toetreders op het omroeptransmissie platform van de kabelexploitant zoals Video on Demand servers, Elektronische programmagidsen EPG's in de look & feel / branding van nieuwe toetreders. Verder wil Your.tv weten welke servicewindows worden gedefinieerd voor het testen en implementeren van EPG's van nieuwe toetreders op bestaande en nieuwe settopboxen die al bij consumenten staan, zodat ook de groep bestaande klanten van de kabelexploitant als potentiële klant van nieuwe toetreders zouden kunnen worden bediend? Ook stelt Your.tv een aantal vragen over de wijze waarop met storingen wordt omgegaan en of (en welke) kwalitatieve KPI's gelden.

458. Het **college** constateert dat bovenstaande aspecten die Your.tv noemt zeker relevant zijn, maar een kwestie zijn van nadere invulling van de verplichtingen. Voor zover bovenstaande zaken relevant

zijn, zullen deze aan de orde komen in de implementatiefase bij de bespreking van het referentieaanbod voor de doorgifteverplichting en bijbehorende faciliteiten in de op te zetten Industry Group. Het college heeft naar aanleiding van de zienswijze van Your.tv aspecten genoemd bij het implementatietraject in het ontwerpbesluit aangevuld.

## **8.7 Wijzigingen van het college naar aanleiding van bedenkingen met betrekking tot de verplichtingen en de nadere invulling van verplichtingen**

459. Het college komt tot de volgende wijzigingen van het ontwerpbesluit:

### **Toegangsverplichting**

- Het college verduidelijkt de reikwijdte van zowel de doorgifteverplichting als de WLR-C verplichting en geeft tevens een nadere concretisering hiervan;
- Het college verduidelijkt dat in beginsel de digitale signalen niet op wholesalebasis ten behoeven van wederverkoop hoeven te worden geleverd;
- De term “pure wederverkoop” zal worden aangepast in “het op wholesalebasis ter beschikking stellen van de door UPC en Ziggo doorgegeven analoge rtv-signalen en de aansluiting ten behoeve van wederverkoop door andere partijen (WLR-C)”;
- In de besluiten voor Delta en CAIW breidt het college de motivering uit waarom voor Delta en CAIW een verplichting tot WLR-C in dit besluit niet wordt opgelegd;
- Met betrekking tot auteursrechten wijzigt het college paragraaf 13.2.1 in de besluiten voor Ziggo en UPC. Het college stelt niet langer de voorwaarde dat afnemers van WLR-C zelf de auteursrechten contractueel dienen te hebben geregeld, maar dat er geen sprake mag zijn van inbreuk op de auteursrechten en dat partijen onderling afspraken dienen te maken over de wijze waarop zij hiermee omgaan;
- Het college past het ontwerpbesluit aan op het punt dat het mozaïekkanaal en informatiekanaal van een kabelexploitant in onderhavig besluit niet langer als bijbehorende faciliteit aanmerken. Voor deze kanalen mag ook geen sprake zijn van inbreuk op de auteursrechten en dienen partijen onderling afspraken te maken;
- Het college verzacht de stelling dat filtering geheel niet redelijk wordt geacht, om filtering eventueel toe te staan. Het college merkt hierbij op dat hij aan de hand van een specifiek verzoek kan beoordelen of een verzoek tot filtering redelijk is. Ook de mogelijkheid tot third-party billing laat het college in dit besluit open;
- Het college splitst in hoofdstuk 13 van het besluit de implementatiefases en Industry Groups voor enerzijds de WLR-C verplichting en anderzijds de doorgifteverplichting op. Voor de WLR-C verplichting zal als eerste een referentieaanbod en een implementatiebesluit dienen te komen.

- Aanpassing van de passages inzake de bepaling van het relevante retailtarief voor WLR-C in paragraaf 13.5.5.2 van de besluiten van UPC en Ziggo. Daarin wordt aangegeven dat op de peildatum van november 2008 alleen de bundel met het minimale digitale rtv-pakket relevant is voor de bepaling van het retail-minus tarief. Daarnaast wordt aangegeven dat voor ieder type aansluiting een apart WLR-C-aanbod dient te komen.

## 9 Effectentoets (H14)

### 9.1 Statische effecten

#### *Regulerings- en implementatiekosten*

460. **UPC** vindt dat het college door haar tendentieuze perspectief de vermeende voordelen van haar regulerend ingrijpen overschat en tegelijkertijd de kosten onderschat. Dit roept twijfels op over de evenredigheid van haar maatregelen, gezien het feit dat het positieve effect reeds in haar eigen berekeningen beperkt is. UPC stelt dat het college de reguleringskosten onderschat mede doordat reguleringskosten volgens een ruwe en ongegronde vuistregel worden geschat, de aan digitale toegang gerelateerde kosten niet in ogenschouw worden genomen en de kosten van beroepsprocedures laag worden ingeschat.

461. **Ziggo** en **UPC** vinden de vuistregel van Oxera voor reguleringskosten niet juist en vinden dat het college zou moeten onderbouwen waarom het gemiddelde van Oxera opgaat in het specifieke geval van Ziggo en UPC. De vergelijking met de implementatiekosten voor WLR bij KPN is onterecht, omdat kabelbedrijven hogere kosten zullen kennen omdat zij zullen moeten starten met wholesaledienstverlening. Ten slotte wachtte het college bij de WLR (VT) beslissing van 2005 met een besluit met betrekking tot proportionaliteit tot het implementatiebesluit.

462. Volgens **Ziggo** is de analyse van het college van de reguleringskosten te simplistisch, zoals ook uiteengezet door RBB. Nader onderzoek zou hebben uitgewezen dat de reguleringskosten voor Ziggo worden onderschat.

463. Het **college** wijst Ziggo en UPC er op dat de vuistregel van Oxera voor reguleringskosten juist is berekend op basis van ervaring, omdat niet per specifiek geval de precieze toekomstige kosten zijn in te schatten. Deze hangen onder andere af van keuzes van partijen zoals het wel of niet aanspannen van een beroepsprocedure. Het college heeft geen reden om aan te nemen dat de regulering volgend uit onderhavig besluit ten opzichte van eerdere regulering van kabelbedrijven en regulering van KPN dusdanig veel afwijkt dat deze vuistregel hier niet van toepassing is. Pas achteraf kan nauwkeurige een inschatting worden gegeven, vooraf kan alleen maar in algemeenheden worden geschat, zoals recent bevestigd door het CBb.<sup>445</sup>

464. Ten aanzien van de vergelijking met implementatiekosten bij KPN van de WLR-verplichting die in 2005 is opgelegd, heeft het **college** reeds in het ontwerpbesluit gesteld dat het college zijn ervaring en kennis van dat proces en die kosten meewoog. De implementatiekosten zijn geen directe afspiegeling van de kosten bij KPN voor WLR. Het college schat in dat WLR bij KPN een complexere operationele verplichting is dan WLR-C zal zijn, vanwege de diverse technische functionaliteiten die in WLR zijn gevat, en verwacht voor WLR-C dan ook een minder complex implementatieproces.

465. Het **college** wijst Ziggo en UPC op het feit dat niet alleen in het implementatiebesluit voor WLR bij KPN de proportionaliteit van de maatregel is behandeld, maar dat ook reeds in het oorspronkelijke marktanalysebesluit is geoordeeld dat de verplichting naar verwachting proportioneel zou zijn. Gelijk daaraan, neemt de beoordeling van de proportionaliteit van de WLR-C verplichting in onderhavig

---

<sup>445</sup> LNJ: BG7099, College voor Beroep voor het bedrijfsleven, AWB 08/87.

besluit niet weg dat het college ook in het implementatiebesluit zich opnieuw een oordeel zal moeten vormen over de proportionaliteit van de opgelegde verplichting op basis van dan beschikbare nadere informatie.

466. **Ziggo** vindt de regulering van het college onbegrijpelijk tegen de achtergrond van de conclusie en adviezen van TNO en de marktafbakening van het college zelf. TNO stelt vast dat het college dient te onderzoeken of de kosten van interventie opwegen tegen de baten. Het college heeft dit onderzoek echter niet gedaan. Volgens Ziggo heeft het college afgezien van eigen onderzoek naar de mogelijke reguleringskosten en daarmee het advies van TNO in de wind geslagen. De wederverkoopverplichting leidt tot een aantal belangrijke en kostbare aanpassingen van interne operationele en administratieve systemen:

- Het *order management* systeem van Ziggo is thans niet geschikt voor gebruik door derden voor onder meer: i) het vaststellen van de status van een bestelling, ii) het doorgeven van de wens tot het activeren van de aansluiting, iii) coördinatie van bezoeken aan huis en het iv) vaststellen van beschikbaarheid;
- De bestaande processen ten aanzien van het activeren van de aansluiting dienen fundamenteel te worden aangepast;
- De bestaande *customer care / customer service* processen dienen te worden aangepast;
- Bestaande procedures ten aanzien van de meldingen van storingen en het verhelpen daarvan dienen te worden aangepast;
- Een configuratie management systeem zal dienen te worden geïntroduceerd;
- Een geheel nieuw *billing* systeem zal dienen te worden opgezet teneinde eventuele wederverkopers te factureren.

467. Het **college** is het oneens met Ziggo dat het college geen verder onderzoek heeft verricht naar de kosten en baten van de verplichtingen. In kwalitatieve zin is in onderhavig besluit door het college onderzocht, uiteengezet en geconsulteerd wat de potentiële mededingingsbeperkende gedragingen van het betreffende dominante kabelbedrijf zijn, welke verplichtingen daar geschikt en noodzakelijk voor zijn en is in de effectentoets in hoofdstuk 14 zover mogelijk in kwalitatieve en kwantitatieve zin, in statisch en dynamisch perspectief, aangegeven welke gevolgen het college verwacht.

468. Het TNO-onderzoek (augustus 2007) waarnaar Ziggo refereert en dat het **college** heeft laten uitvoeren geeft een ruwe inschatting van de kosten van implementatie voor Ziggo en UPC, welke is meegenomen in de berekeningen van het college. In deze inschatting hield TNO reeds rekening met de administratieve en procesmatige veranderingen die Ziggo in haar bedenkingen noemt.

469. Ten aanzien van de stelling van Ziggo dat het college volgens TNO de implementatiekosten nader had moeten laten onderzoeken, is het **college** het niet met Ziggo eens.<sup>446</sup> De precieze

---

<sup>446</sup> TNO (augustus 2007) stelde: "Uiteindelijk is het aan OPTA om op basis van de in dit rapport weergegeven argumenten en overwegingen een analyse te maken tussen de kosten en baten van de voorgestelde maatregel." Specifiek met betrekking tot de implementatiekosten stelde TNO: "In het voorgaande zijn de gevolgen voor processen en IT-systemen alleen in algemene zin beschreven. Een inventarisatie van de specifieke processen en IT-systemen bij de verschillende netwerkexploitanten valt buiten de reikwijdte van deze verkenning. Het is daarom niet mogelijk om zeer specifieke uitspraken te doen over de kosten en implementatietijd voor aanpassingen als gevolg van een wederverkoopverplichting. Hiervoor zou het nodig zijn uitgebreid onderzoek te doen en contact te hebben met marktpartijen (kabelexploitanten en leveranciers van systemen)."

implementatiekosten zijn niet vooraf nauwkeurig vast te stellen, omdat deze mede af hangen van de wensen van afnemers van WLR-C als de wensen, mogelijkheden, systemen en precieze voorstellen tot implementatie die Ziggo en UPC hebben cq. nog moeten doen. Vooraf aan de bespreking van de exacte implementatie is derhalve geen nadere uitspraak te doen over de te verwachten kosten. Het college heeft deze implementatiekosten geschat op € 1 miljoen euro per jaar gedurende de reguleringsperiode. De implementatiekosten zullen pas in de implementatiefase en bespreking van benodigde aanpassingen in de Industry Group nader zijn in te schatten. Tevens zal het college, zoals in randnummer 465 aangegeven, in het implementatiebesluit opnieuw een oordeel geven over de proportionaliteit van de verplichting. Het college is bij zijn inschatting van de implementatiekosten uitgegaan van zowel het TNO-rapport over wederverkoop, ervaring met implementatie van maatregelen bij KPN en informatie met betrekking tot noodzakelijke aspecten bij vrijwillige wederverkoopregelingen. Het college is van mening dat hij op grond van deze informatie zich een voldoende oordeel heeft kunnen vormen over de te verwachten kosten om te kunnen oordelen dat de WLR-C verplichting bij UPC en Ziggo proportioneel is.

470. **Ziggo** vindt dat het college voorbij gaat aan de mogelijk zeer aanzienlijke financiële risico's voor Ziggo als gevolg van het aanbieden van het analoge standaardpakket over de aansluiting van Ziggo. Indien wederverkopers die door de regulering geprikkeld worden om toe te treden niet levensvatbaar blijken te zijn, kan dat betalings- en incassorisico's met zich meebrengen voor Ziggo. Voorts negeert het college de kosten voor Ziggo die gepaard gaan met het voorkomen van inbreuk op auteursrechten door Ziggo als gevolg van tekortschietende inspanningen terzake van wederverkopers.

471. Het **college** heeft bij de verplichting tot WLR-C aangegeven dat er geen sprake mag zijn van inbreuk op het auteursrecht, maar dat het college zelf op dit punt niet bevoegd is en partijen dit onderling zelf dienen te regelen. Het is aan Ziggo om in haar contractuele relatie met de afnemer van WLR-C vast te leggen wat de verantwoordelijkheden van beide partijen zijn ten aanzien van de auteursrechten en op welke wijze partijen aansprakelijk zijn in geval van inbreuk op het auteursrecht. Het college is aldus van mening dat Ziggo via haar contractvoorwaarden in staat is dit risico in voldoende mate te adresseren en is niet van oordeel dat dit tot significante additionele kosten zou hoeven leiden. Met betrekking tot risico's rondom betaling en incasso van wholesale afnemers geldt dat Ziggo een redelijke zekerheidsstelling kan verlangen van wholesale afnemers, zoals ook KPN dit voor alle gereguleerde diensten kan doen.

#### *Positieve welvaartseffecten niet aannemelijk gemaakt*

472. **Ziggo**: de door het college geschatte positieve welvaartseffecten zijn op zijn minst niet aannemelijk. De verwachting dat de voorgestelde verplichtingen een mogelijke prijsstijging van standaardpakketten van Ziggo van 10% voorkomen wordt op geen enkele wijze onderbouwd. Daarmee heeft het college niet voldaan aan de ingevolge artikel 1.3, lid 4, Tw op haar rustende verplichting voorzienbare gevolgen aannemelijk te maken. Ook uit de conclusies van RBB blijkt dat de netto welvaartseffecten hoger zouden zijn indien de wederverkoopverplichting zou komen te vervallen. De balans van voor- en nadelen van de verplichtingen valt ook in het TNO rapport negatief uit. **Ziggo** herhaalt **in dupliek** dat OPTA niet in staat is in kwalitatieve en kwantitatieve zin te onderbouwen dat de ingrijpende maatregelen noodzakelijk zijn.

473. **UPC** stelt dat de opbrengsten van regulering zeer onzeker zijn en in het geval deze toch behaalt zouden worden deze nauwelijks opwegen tegen de kosten die OPTA zelf berekend heeft.

474. **Ziggo** en **UPC** wijzen er op dat het enkel opleggen van de doorgifteverplichting zoals die bij Delta en CAIW is opgelegd, leidt tot een hoger welvaartseffect bij Ziggo en UPC dan de uitbreiding met WLR-C. Ten slotte gaat OPTA uit van een marktbrede prijsverhoging terwijl het aannemelijker is dat andere aanbieders hun prijzen niet zullen verhogen. Hierdoor wordt het welvaartseffect overschat.

475. **UPC** stelt dat door een critical loss analyse aangetoond wordt dat men niet van UPC kan verwachten dat zij haar prijzen met dergelijke bedragen verhoogt, waardoor de veronderstelde voordelen uit OPTA's maatregel uiterst onzeker worden. Zelfs aangenomen dat dergelijke prijsverhogingen inderdaad worden voorkomen, wegen deze voordelen nauwelijks op tegen de kosten zoals die door OPTA zelf zijn berekend.

476. **Ziggo** en **UPC** voeren beide een rapport van RBB in met daarin commentaar op de effectentoets. RBB stelt dat het college de welvaartseffecten overschat door er in de analyse van uit te gaan dat andere operators hun prijs ook zouden verhogen en deze potentiële prijsverhoging ook wordt gemedieerd. Volgens RBB lijkt het college in de analyse de marktelasticiteit en prijselasticiteit van UPC respectievelijk Ziggo door elkaar te halen.

477. Het **college** wijst er allereerst op dat regulering twee effecten heeft op het prijsniveau. Allereerst wordt een verdere prijsstijging voorkomen. Daarnaast acht het college het aannemelijk dat regulering voor een prijsdaling zal zorgen. Het prijseffect dat resulteert ( $\Delta P$ ) vormt mede de basis voor de berekening van het statisch welvaartseffect. Het college heeft verduidelijkt in het besluit dat het verwachte prijseffect dat ten grondslag ligt aan de berekening van het statisch welvaartseffect bestaat uit beide factoren. Het college acht het aannemelijk dat het resulterende prijseffect 10% zal bedragen.

478. Het **college** benadrukt de uitdrukkelijke aanname dat de regulering effect heeft op de gemiddelde marktprijs, niet slechts op de prijszetting van de gereguleerde partij. Het prijseffect op de prijszetting van de gereguleerde partij zal mogelijk sterker zijn dan het effect op de prijszetting van andere partijen, maar op beiden is een prijseffect te verwachten. Verder geeft het college aan dat hij in de effectentoets rekent met de marktelasticiteit, wat duidelijk is door het gebruik van marktvolume en gemiddelde marktprijs, in plaats van volume van één partij en de prijs en prijselasticiteit van die partij.

479. Het **college** wijst Ziggo en UPC er op dat het college in de berekeningen voor de effectentoets hoofdstuk 14 van het besluit uitgaat van het meest *voorzichtige* scenario van de vier berekende en weergegeven scenario's bij de beoordeling of de maatregelen een positief statisch welvaartseffect zullen hebben. Zelfs in dit minst positieve scenario valt de berekening positief uit. Daarnaast neemt het college als uitgangspunt in de berekening, zoals aangegeven in de beschrijving, het zekere voor het onzekere door met de laagste waarden van parameters te rekenen, bijvoorbeeld de onderzijde van de genoemde bandbreedte voor marktvolume (het aantal eindgebruikers in het verzorgingsgebied), een relatief lage marktelasticiteit en marktprijs. Tevens kan in een berekening van effecten van een verplichting ervoor worden gekozen om de implementatiekosten direct in mindering te nemen op het consumentensurplus, maar hanteert het college standaard de methode om de implementatiekosten bij de reguleringskosten mee te wegen, wat in een minder positieve uitkomst



resulteert. Het college acht zijn methode voor effectenberekening daarom behoudend en is van oordeel dat hij hierop zijn oordeel over het te verwachten (positieve) welvaartseffect kan baseren.

480. Ten aanzien van een eventueel hoger statisch welvaartseffect bij het slechts opleggen van de doorgifteverplichting aan Ziggo en UPC, wijst het **college** er op dat het college niet de doelstelling uit om het hoogst mogelijke resultaat in de berekening van de statische welvaartseffecten te behalen. Zoals in hoofdstuk 14 van het besluit aangegeven hecht het college ook veel waarde aan de dynamische effecten van ontwikkeling. Het college heeft als doelstelling passende regulering op te leggen, te weten geschikt en noodzakelijk om de geconstateerde potentiële mededingingsproblemen tegen te gaan. Wanneer voor de gekozen, geschikte maatregelen in de effectentoets leidt tot een positief resultaat, zijn de verplichtingen proportioneel.

481. Het **college** verwijst UPC voor de reactie van het college op de door UPC en Ziggo ingevoerde critical loss analyse naar paragraaf 3.12 van deze Nota van bevindingen.

#### *Disciplinerende werking toetreders*

482. **Ziggo** begrijpt de redenering van het college niet dat zij zou kunnen worden beperkt in het doorvoeren van prijsstijgingen door een disciplinerende werking die uitgaat van de “dreiging van toetreding door alternatieve partijen”. In de concurrentieanalyse wordt de dreiging ten onrechte genegeerd, maar het college beroept zich vervolgens wel op de positieve welvaartseffecten als gevolg van prijsdruk door de dreiging van marktpartijen die nog moeten toetreden.

483. Het **college** wijst Ziggo er op dat de toetreding die in de effectentoets refereert naar toetreding door middel van gebruik van gereguleerde toegang, terwijl in de dominantieanalyse wordt geabstraheerd van deze regulering.

484. Daarnaast geeft **Ziggo** aan dat TNO niet verwacht dat de wederverkoopverplichting tot nieuwe toetreders zal leiden.

485. Hoewel Ziggo schrijft dat volgens TNO geen nieuwe toetreders te verwachten zijn, is deze conclusie volgens het **college** niet juist overgenomen. TNO stelde in het rapport dat het door wederverkoop met name toetreding tot de rtv-markt verwachtte van reeds actieve multiplay aanbieders. Het college wijst hierbij op het relatief grote aantal potentiële multiplay-aanbieders als men de aanbiedingen van vaste telefonie en breedbandinternettoegang beschouwt, die via WLR-C zouden kunnen toetreden tot de retail omroepmarkt.

## **9.2 Dynamische effecten**

### *Positieve dynamische effecten bevestigd*

486. Volgens **SPOT** zullen de verplichting tot openheid van de kabel niet alleen voor een faire prijsstelling kunnen zorgen, maar überhaupt voor de technische en inhoudelijke ontwikkeling van het nieuwe fenomeen interactieve reclame. Nu stopt de ontwikkeling al voordat het proces op gang is gekomen.

487. **SBS** stelt dat een level playing field en gezonde marktwerking in de distributiemarkt zal leiden tot lagere tarieven voor de consument. De huidige tarieven zijn te hoog als gevolg van het feit dat ook de

consument te maken heeft met machtsconcentraties in de distributiemarkt. Bovendien is SBS van mening dat meer concurrentie op de kabel zal leiden tot een (zowel qua grootte als inhoud) grotere variëteit aan pakketten. Dit biedt kijkers de mogelijkheid te kiezen voor beperktere pakketten tegen lagere tarieven.

488. **RTL** is van mening dat de verplichtingen die OPTA voorstelt op te leggen kunnen bijdragen tot meer concurrentie. RTL spreekt de hoop uit dat zij door de aangekondigde maatregelen beter in staat zal zijn de consument te bereiken en er meer mogelijkheden ontstaan te innoveren op het gebied van nieuwe diensten.

489. **YouCa** stelt dat de recente rapportage over de positieve effecten van de marktwerking in de Telecomsector, aanleiding geeft te veronderstellen dat open toegang tot de kabelnetwerken grote positieve welvaartseffecten zal opleveren.

490. De voorgestelde maatregelen behoren volgens **Vestra** tot de noodzakelijke structuurvoorwaarden van de omroepmarkt voor een gezonde ontwikkeling van de markt en het leveren van voor de consument aantrekkelijke prestaties.

491. Het **college** voelt zich gesteund door partijen met betrekking tot verwachte positieve dynamische effecten zoals dienstontwikkeling, innovatie, keuze en lagere tarieven.

#### *Negatieve dynamische effecten niet meegewogen*

492. Ziggo en UPC wijzen er op dat ook negatieve dynamische effecten mogelijk zijn, omdat de prikkels voor alternatieve aanbieders om te investeren in digitale diensten die nu concurreren met het analoge aanbod, verdwijnen bij WLR-C. Daarnaast belemmert WLR-C digitalisering, omdat het moeilijker wordt voor Ziggo en UPC om het analoge pakket in te krimpen. Ziggo herhaalt in dupliek dat de maatregelen leiden tot vertraging van digitalisering, tot inefficiënte toetreding en nemen de maatregelen investeringsprikkels weg voor eigen digitale systemen bij concurrerende aanbieders.

493. **UPC** is van mening dat OPTA in haar dynamische prognose volledig voorbij gaat aan de negatieve markteffecten. De introductie van dienstenconcurrentie kan aanzienlijke negatieve gevolgen hebben voor investeringen in andere omroepplatformen, waardoor de verdere ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie en digitalisering in gevaar komt. Lexonomics (2007) vermeldde ook dat de ontwikkeling van alternatieve platformen vertraagd kan worden.

494. **UPC** stelt verder dat de aanvullende regulering door OPTA in het digitale domein de concurrenten van UPC er waarschijnlijk van weerhouden in hun eigen voorwaardelijke toegangssystemen te investeren.

495. Het **college** is het oneens met Ziggo en UPC dat de introductie van dienstenconcurrentie door WLR-C zal leiden tot afname van investeringsprikkels. Zoals het college reeds heeft aangegeven in de beschrijving van dynamische effecten, beschouwt het college WLR-C tevens als een opstap voor partijen die (later) met een eigen omroeptransmissieplatform actief zullen zijn via alternatieve infrastructuren. Ook het TNO rapport dat Ziggo op andere punten zelf invoert, concludeert dat de maatregel niet tot vermindering van investeringen in infrastructuren zal leiden.

496. **NLKabel** wijst erop dat na 10 jaar regulering op dsl-infrastructuur het marktaandeel van de grootste 'onafhankelijke' aanbieder ongeveer 5% is KPN driekwart van alle aansluitingen via de eigen infrastructuur nog in handen danwel teruggekocht.

497. Het **college** wijst NLKabel er op dat ontbundelde toegang bij KPN niet vergelijkbaar is met de WLR-C verplichting of de doorgifteverplichting. De WLR-C verplichting kan in aard en opzet worden vergeleken met de WLR-verplichting aan KPN voor de PSTN-aansluiting voor vaste telefonie. Deze WLR-T beschouwt het college als succesvol, aangezien eindgebruikers in 1 jaar tijd voor circa 5% van alle laagcapacitaire telefonieaansluitingen via WLR een andere aanbieder heeft gekozen dan de gereguleerde aanbieder. De doorgifteverplichting is ook niet vergelijkbaar met bijvoorbeeld ontbundelde toegang bij KPN, omdat de doorgifteverplichting met name dienst- en productdiversificatie mogelijk maakt van andere diensten die ook naast de huidige diensten van het kabelbedrijf kunnen worden afgenomen, terwijl ontbundelde toegang meer gericht is op overname van de aansluiting

498. Volgens **UPC** dient het vermeende voordeel dat de potentiële dienstverleners door de nieuwe toegangsverplichtingen zekerheid zullen krijgen, te worden afgewogen tegen de onzekerheid die dit meebrengt voor alternatieve aanbieders van infrastructuur die reeds op de markt actief zijn. Geen van deze negatieve dynamische gevolgen wordt expliciet door OPTA behandeld.

499. **NLKabel** is van mening dat onvoorspelbaarheid van de regelgeving in een toch al onzekere marktsituatie het Nederlandse investeringsklimaat uiterst onaantrekkelijk maakt. Een terughoudend en voorspelbaar overheidsbeleid is meer dan ooit van belang om het tempo van innovatie niet te vertragen en om zo nadelige effecten te voorkomen voor de consument én voor de audiovisuele en creatieve industrie, sectoren die van groeiend belang zijn in de Nederlandse economie.

500. Het **college** heeft naar aanleiding van het ontwerpbesluit geen reacties ontvangen van alternatieve aanbieders van infrastructuur die van mening zijn dat de voorgestelde regulering voor hen negatieve gevolgen heeft. Het college stelt tevens vast dat twee van de drie grootste alternatieve aanbieders juist pleiten voor de voorgestelde verplichtingen. Het college is van oordeel dat de voorgestelde verplichtingen niet tot significante negatieve effecten leiden en voert geen wijzigingen door.

### **9.3 Wijzigingen van het college naar aanleiding van bedenkingen met betrekking tot de effecten van verplichtingen**

501. Het college komt tot de volgende wijzigingen van het ontwerpbesluit:

- Het college verduidelijkt naar aanleiding van bedenkingen enkele aannames in de effectentoets.



## Annex 5 Reactie van de Commissie

1. Het college heeft op grond van artikel 6b.2, eerste lid, van de Tw het ontwerpbesluit op 9 januari 2009 voorgelegd aan de Commissie en de nationale regelgevende instanties. Op 9 februari 2009 heeft het college opmerkingen van de Commissie ontvangen.<sup>447</sup> Van de andere nationale regelgevende instanties uit de EU-lidstaten zijn geen reacties ontvangen.
2. De Commissie heeft een opmerking over de marktdefinitie, een opmerking over de drie criteria toets en een opmerking over het effect van WLR-C gemaakt. Ingevolge artikel 6b.2, derde lid, van de Tw dient het college zoveel mogelijk rekening te houden met deze opmerkingen bij het nemen van zijn besluit.

### Marktdefinitie

3. De **Commissie** neemt nota van het feit dat het college de wholesalemarkt anders definieert dan in 2005, omdat het college thans ook de aansluiting op het omroeptransmissieplatform als onderdeel van de relevante markt beschouwt. De Commissie merkt op dat het een open vraag blijft of de aansluiting en wholesale omroep transmissiediensten deel uitmaken van dezelfde productmarkt, maar geeft aan dat zelfs wanneer de toegang gedefinieerd zou kunnen worden als aparte productmarkt, de uitkomst van de beoordeling niet anders zou zijn geweest.
4. Het **college** merkt op dat hij in paragraaf 6.2.3 van onderhavig besluit heeft aangegeven dat op dit moment de levering van (betaalde) rtv-signalen altijd gebundeld plaatsvindt met de toegang tot een omroeptransmissieplatform. Het college heeft daarbij ook aangegeven dat, in een situatie zonder wholesaleregulering, aanbieders geen prikkel hebben om de toegang en de geleverde rtv-signalen te ontbundelen en afzonderlijk te leveren. In het specifieke geval van het analoge standaardpakket geldt dat dit economisch onaantrekkelijk is, omdat kabelbedrijven dan een filter zouden moeten plaatsen om de analoge rtv-signalen te blokkeren. In een situatie zonder regulering is derhalve op de omroeptransmissieplatforms van Ziggo, UPC, Delta en CAIW de doorgifte van rtv-signalen gebundeld met de aansluiting op het omroeptransmissieplatform hetgeen, naar het oordeel van het college, voldoende reden is om deze te beschouwen als onderdeel van dezelfde markt. Dit zou op langere termijn, wanneer door digitalisering ontbundeling van kabelaansluiting en rtv-signalen relatief eenvoudig te realiseren is, anders kunnen zijn. Het college onderschrijft de opmerking van de Commissie dat het voor de uitkomst van de beoordeling niet uitmaakt of toegang zou worden gedefinieerd als aparte productmarkt. Het college zou ook in die situatie tot dezelfde verplichtingen zijn gekomen. Het college concludeert dat het ontwerpbesluit naar aanleiding van de opmerkingen van de Commissie geen aanpassing behoeft.

---

<sup>447</sup> Brief inzake Zaak NL/2009/0873, *wholesalemarkt voor omroeptransmissiediensten en wholesaletoeegang tot het omroeptransmissieplatform van de individuele kabelexploitanten Ziggo, UPC, Delta en CAIW* (Kenmerk: C(2009)985; SG-Grefte (2009) D/723), van 9 februari 2009.

### Drie criteria toets

5. De **Commissie** merkt op dat OPTA heeft aangetoond dat de toegangsdrempels tot de wholesalemarkt voor omroeptransmissiediensten hoog zijn, in het bijzonder vanwege de lage churn op retailniveau, die impliceert dat de mogelijkheden van aanbieders van rtv-signalen om te wisselen van omroeptransmissieplatform beperkt zijn. Daarbij is eerdere toetreding niet voldoende duurzaam gebleken en zijn glasvezelnetwerken niet in die mate uitgerold dat ze de dominante positie van de kabelbedrijven in hun respectievelijke dekkingsgebieden in de komende jaren zouden kunnen beperken.

6. Ten aanzien van het tweede criterium merkt de **Commissie** op dat OPTA aantoont dat er in Nederland alternatieve platforms bestaan en dat zij groter worden, maar dat deze veeleer beschouwd moeten worden als aanvullende en niet als substituut. De Commissie merkt op dat OPTA nauw toezicht moet houden op de marktontwikkelingen en wat betreft concurrentie op het gebied van infrastructuur en diensten deze opnieuw moet beoordelen. Wanneer omroeptransmissiediensten die via verschillende platforms worden geleverd, zich zodanig zouden ontwikkelen dat zij reële substituten zouden worden, zodat kabeldoorgifte niet een markt op zich zou vormen en niet langer voldaan wordt aan het eerste en/of tweede criterium van de drie criteria toets, moet OPTA zelfs voor het einde van de vastgestelde reguleringsperiode, de markt analyseren en verplichtingen intrekken.

7. Het **college** merkt op dat hij in het kader van de structurele monitoring markten periodiek informatie van partijen ontvangt over de gereguleerde elektronische communicatiemarkten zoals de omroepmarkt. Op grond van deze informatie kan het college de ontwikkeling van de omroepmarkt nauwgezet monitoren en indien marktontwikkelingen hier aanleiding voor geven, ook eerder dan aan het einde van de reguleringsperiode, een nieuwe marktanalyse starten teneinde te onderzoeken of kabelbedrijven nog beschikken over AMM en, of regulering van de omroepmarkt nog steeds passend is.

### Risico dat het belang van analoge rtv-doorgifte wordt verlengd

8. De **Commissie** merkt op dat digitalisering en concurrentiedruk tot op zekere hoogte is toegenomen sinds de eerste ronde marktanalyse, hoewel niet op voldoende wijze om de AMM-positie van de kabelbedrijven op de wholesale omroepmarkt te beperken. Met betrekking tot de WLR-C verplichting kan de Commissie niet uitsluiten dat deze verplichting de belangrijke positie van analoge rtv-doorgifte verlengt en efficiënte investeringen in digitale infrastructuur en de ontwikkeling van innovatieve diensten belemmert. De Commissie merkt evenwel op dat de Nederlandse marktomstandigheden specifiek zijn, en met name de sterke penetratie van de kabel en het voortdurende belang van analoge transmissie die wordt geleverd over kabel, waardoor Nederland een andere transitie snelheid heeft dan andere EU landen.

9. Het **college** heeft bij de formulering van de verplichtingen naar zijn oordeel voldoende rekening gehouden met de investeringsprikkel om een risico dat analoge doorgifte zou worden verlengd, te neutraliseren. Allereerst door de wijze waarop de tariefregulering van WLR-C is vormgegeven. Door het hanteren van retail-minus blijven de mogelijkheden en prikkels van kabelbedrijven om te investeren in digitalisering, bestaan. Daarnaast zijn er aan WLR-C geen voorwaarden verbonden die een eventuele verdere inkrimping van het pakket analoge rtv-signalen in de weg staan. Ziggo en UPC

zijn vrij het aantal analoge rtv-signalen verder te verkleinen, mits zij hun wholesaleafnemers een redelijke termijn voorafgaand aan het doorvoeren van wijzigingen, hierover informeren. Ten slotte heeft het college bij het formuleren van de voorschriften over weigeringsgronden rekening gehouden met de investeringsprikkel in andere infrastructuur. Dit heeft geleid tot het voorschrift dat een verzoek om doorgifte door aanbieders die zelf over een alternatieve infrastructuur of infrastructuur beschikken waarmee deze, zonder inkoop van wholesale infrastructuurelementen van derde partijen vergelijkbare rtv-diensten kunnen aanbieden, minder snel als redelijk zal worden beschouwd. Het college merkt verder op dat juist het doorbreken van de machtspositie op analoge doorgifte, zal bijdragen aan het ontstaan van gelijkwaardigere concurrentieverhoudingen reeds voordat volledige digitalisering een feit is. Andere aanbieders die nu gebruikmaken van digitale infrastructuur zoals DSL kunnen met WLR-C immers reeds nu een vergelijkbare propositie doen en een klantenbestand opbouwen dat zij op termijn kunnen migreren naar hun eigen omroeptransmissieplatform. Ten slotte merkt het college nog op dat zowel Ziggo als UPC hebben aangegeven geen voornemens te hebben om analoge doorgifte in de komende reguleringsperiode te beëindigen of de omvang van het analoge standaardpakket significant te verkleinen. Ook programma-aanbieders geven aan dat zij verwachten dat analoge doorgifte nog een aantal jaren van groot belang zal blijven.

10. De **Commissie** merkt ten slotte op dat er bij de Commissie bepaalde vragen blijven met betrekking tot de uitvoering van de WLR-C verplichting, bijvoorbeeld met betrekking tot exclusiviteitsverbintenissen tussen kabelbedrijven en programma-aanbieders. De Commissie nodigt OPTA uit om WLR-C binnen de kortst mogelijke termijn te implementeren en verwelkomt de bereidheid om zo snel mogelijk een gedetailleerd implementatiebesluit voor WLR-C en de doorgifteverplichting onder artikel 7 aan te melden bij de Commissie.

11. Het **college** onderschrijft het belang van een snelle implementatie van WLR-C en merkt op dat hij zich maximaal zal inspannen om ervoor zorg te dragen dat WLR-C op zo kort mogelijke termijn geïmplementeerd is door Ziggo en UPC en afgenomen kan worden door andere aanbieders. Zoals in paragraaf 13.6 aangegeven, zal het college een actieve rol spelen in de zogenaamde Industry Group waarbinnen de verplichting nader uitgewerkt zal worden.