



**Odido Netherlands B.V.**

Legal & Regulatory Affairs  
Postbus 16272 • 2500 BG • Den Haag

**Autoriteit Consument & Markt**

Via webinterface: Reageren op conceptrapport prijzen van vast internet | ACM

**Onderwerp:** Reactie Odido op Consultatie Marktonderzoek Prijzen Vast Internet  
**Datum:** 6 maart 2026  
**Contactpersoon:** [REDACTED]

**ZIENSWIJZE** op de *Consultatie Marktonderzoek Prijzen Vast Internet*

## 1. Inleiding

Odido Netherlands B.V. (hierna: ‘Odido’) maakt hierbij graag gebruik van de geboden gelegenheid om te reageren op conceptrapport prijzen van vast internet, ter consultatie voorgelegd op 9 februari 2026.

Odido heeft enkele opmerkingen ten aanzien van het conceptrapport. Dit werkt zij hieronder uit.

### 1.1 Doel van deze reactie

Deze reactie heeft tot doel een inhoudelijke bijdrage te leveren aan het consultatietraject naar aanleiding van het rapport “*Marktonderzoek prijzen van vast internet – werking van de markt in het lagere internetsnelhedensegment*” van de Autoriteit Consument & Markt (ACM). In het rapport analyseert de ACM waarom consumenten met internetabonnementen in het lagere snelheidssegment gemiddeld hogere maandlasten hebben dan consumenten met hogere snelheden. Daarbij concludeert de ACM dat dit verschil grotendeels wordt veroorzaakt door het bestaan van zogeheten passieve contracten en door cumulatieve prijsverhogingen in de tijd.



Odido onderschrijft het belang van dit onderzoek. Vast internet is inmiddels een essentiële infrastructuur voor deelname aan de samenleving en de digitale economie. Juist daarom is het van belang dat de analyse van prijsontwikkelingen zorgvuldig gebeurt en dat beleidsmaatregelen gebaseerd zijn op een volledig beeld van de werking van zowel de retail- als de wholesalemarkt.

Het doel van deze reactie is om enkele economische en structurele aspecten van de markt nader te duiden die naar het oordeel van Odido in het rapport onderbelicht blijven. In het bijzonder gaat het om de rol van toegangsregulering, de relatie tussen wholesaletoegang en retailprijzen, en de mogelijke effecten van beleidsinterventies op concurrentie en investeringsprijkkels.

## 1.2 Positionering van Odido in de markt

Odido opereert in de Nederlandse markt voor vast internet primair als toegangsafnemer. Dit betekent dat Odido internetdiensten levert aan consumenten op basis van wholesaletoegang tot netwerken van infrastructuureigenaren. In tegenstelling tot verticaal geïntegreerde aanbieders beschikt Odido slechts in beperkte mate over eigen vaste netwerkinfrastructuur en is het bedrijf voor een belangrijk deel afhankelijk van geregleerde of commerciële toegang tot bestaande netwerken.

Deze positie maakt effectieve toegangsregulering van groot belang voor het functioneren van de markt. Wanneer toegang tot infrastructuur tegen redelijke voorwaarden beschikbaar is, kunnen toegangsafnemers concurreren op prijs, dienstverlening en innovatie. Dit versterkt de concurrentie op de retailmarkt en vergroot de keuzevrijheid voor consumenten.

Toegangsafnemers spelen daarom een belangrijke rol in het creëren van prijsdruk in de markt. In verschillende segmenten van de Nederlandse breedbandmarkt zijn het juist deze partijen die scherpere prijzen en alternatieve proposities introduceren. Een goed functionerende wholesalemarkt is daarmee een essentiële randvoorwaarde voor duurzame concurrentie op de retailmarkt.

## 1.3 Scope van deze reactie

Deze reactie richt zich primair op de economische analyse van prijzen en prijsverschillen zoals gepresenteerd in het ACM-rapport, evenals op de beleidsopties die in het rapport worden genoemd. Odido zal daarbij met name ingaan op:

- de interpretatie van prijsverschillen tussen snelheidssegmenten;
- de rol van passieve contracten en overstapgedrag van consumenten;
- de relatie tussen wholesale-toegang en retailprijsontwikkeling;
- de mogelijke gevolgen van beleidsinterventies voor concurrentie in de markt.

Deze reactie heeft nadrukkelijk niet tot doel om het gehele rapport te bespreken. De focus ligt op die onderdelen die relevant zijn voor de werking van de concurrentie op de vaste breedbandmarkt en voor de positie van toegangsafnemers binnen die markt.



## 2. Samenvatting van Odido's Reactie op het Consultatie Rapport

Het consultatierapport van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) analyseert prijsverschillen tussen consumenten met verschillende typen contracten in het lagere snelheidssegment van de markt voor vast internet. Volgens de ACM worden deze prijsverschillen voornamelijk veroorzaakt door het bestaan van zogenoemde passieve contracten. Consumenten die hun contract na afloop van de initiële looptijd niet actief vernieuwen, blijven in een doorlopend contract waarin prijsverhogingen zich in de tijd kunnen opstapelen.

Tegelijkertijd concludeert de ACM dat de Nederlandse markt voor vaste internetdiensten in structurele zin concurrerend functioneert. Consumenten kunnen kiezen uit meerdere aanbieders en het overstapproces wordt door consumenten die daadwerkelijk overstappen doorgaans als eenvoudig ervaren. Het relatief lage overstappercentage lijkt volgens het rapport vooral samen te hangen met tevredenheid over de huidige aanbieder en een beperkte prikkel voor consumenten om hun contract actief te herzien.

Op basis van deze analyse presenteert de ACM vijf acties en beleidsopties. De kern van deze aanpak ligt bij het verbeteren van informatievoorziening rondom contractverlenging. Daarnaast roept de ACM telecomaanbieders op om transparanter te adviseren over internetsnelheden en om verlengaanbiedingen duidelijker beschikbaar te maken. Ook adviseert de ACM consumenten om hun contract actief te vernieuwen of over te stappen. Tot slot schetst de ACM een mogelijke beleidsoptie voor de wetgever om prijsverschillen tussen nieuwe en bestaande klanten voor identieke diensten te beperken.

Odido onderschrijft het belang van een goed functionerende markt waarin consumenten in staat zijn om geïnformeerde keuzes te maken. Actieve consumenten die contracten vernieuwen of overstappen spelen een belangrijke rol in competitieve markten. Zij zorgen voor concurrentiedruk tussen aanbieders en stimuleren scherpe aanbiedingen en innovatie in dienstverlening. Odido ondersteunt daarom de oproep van de ACM aan consumenten om hun contract actief te vernieuwen of om over te stappen wanneer de contractperiode afloopt.

De analyse in deze reactie laat echter zien dat de prijsverschillen die in het rapport worden beschreven grotendeels kunnen worden verklaard door contractdynamiek en consumentengedrag in abonnementenmarkten. Contractgebonden prijsverschillen tussen consumenten zijn in dergelijke markten geen aanwijzing voor een probleem in de marktwerking, maar juist een kenmerk van concurrentie tussen aanbieders. Introductieaanbiedingen en retentieaanbiedingen vormen het belangrijkste instrument waarmee aanbieders consumenten stimuleren om over te stappen of hun contract te vernieuwen.

Daarnaast laten zowel economische literatuur als empirisch onderzoek in andere sectoren zien dat regulering van dergelijke prijsstructuren vaak leidt tot aanpassingen elders in de prijsstrategie van aanbieders. Wanneer introductieaanbiedingen of promoties worden beperkt, kan dit bijvoorbeeld leiden tot hogere instaptarieven voor nieuwe klanten of tot minder scherpe aanbiedingen in de markt.

Bij de beoordeling van mogelijke beleidsinterventies is het bovendien van belang rekening te houden met de structuur van de Nederlandse breedbandmarkt. In deze markt concurreren verticaal geïntegreerde netwerkexploitanten met aanbieders die afhankelijk zijn van



wholesale-toegang tot bestaande netwerken. Voor deze zogenoemde toegangsvragers vormen wholesaletarieven de grootste kostencomponent van hun dienstverlening. Beleidsmaatregelen die prijsstrategieën op retailniveau beperken kunnen daarom ook gevolgen hebben voor de mate van service-based concurrentie in de markt.

Deze reactie bespreekt daarnaast twee specifieke onderwerpen uit het rapport: de oproep van de ACM om telecomaanbieders consumenten te voorzien van een passend snelheidsadvies en de discussie over CPI-indexatie in telecomcontracten. In beide gevallen wordt betoogd dat de praktische uitvoerbaarheid, proportionaliteit en economische context zorgvuldig moeten worden meegewogen.

Op basis van de analyse in deze reactie komt Odido tot drie centrale conclusies.

- Ten eerste kunnen de geobserveerde prijsverschillen in belangrijke mate worden verklaard door contractdynamiek en consumentengedrag in abonnementenmarkten. Het bestaan van dergelijke prijsverschillen vormt op zichzelf geen aanwijzing dat de markt onvoldoende concurrerend functioneert.
- Ten tweede ligt het, gezien de problemdiagnose in het rapport, voor de hand om beleidsmaatregelen in eerste instantie te richten op transparantie en informatievoorziening. De door de ACM aangekondigde richtsnoeren kunnen daarbij een belangrijke rol spelen.
- Ten derde is het van belang om bij eventuele verdere beleidsafwegingen rekening te houden met mogelijke effecten op concurrentiedynamiek en service-based concurrentie in de markt. Beleidsmaatregelen die prijsstructuren beperken kunnen onbedoelde gevolgen hebben voor prijsstrategieën en concurrentie tussen aanbieders.

Odido pleit daarom voor een stapsgewijze en evidence-based beleidsbenadering waarin eerst wordt ingezet op transparantie en goed geïnformeerde consumentenkeuzes, waarna op basis van empirische evaluatie kan worden beoordeeld of verdere maatregelen noodzakelijk zijn.

### **3. Tegenstelling tussen analyse en voorgesteld beleid**

#### **3.1 ACM concludeert dat de markt effectief concurrerend is**

In het rapport schetst de Autoriteit Consument & Markt een markt waarin meerdere aanbieders actief zijn en waarin consumenten in beginsel kunnen kiezen tussen verschillende aanbieders en proposities. Op de Nederlandse retailmarkt voor vast internet opereren zowel verticaal geïntegreerde aanbieders met eigen infrastructuur als toegangsafnemers die diensten aanbieden op basis van wholesaletoegang tot bestaande netwerken.

De ACM constateert in dit verband dat consumenten in het lagere snelheidssegment kunnen kiezen uit meerdere aanbieders en dat het overstapproces in de praktijk goed functioneert. Uit consumentenonderzoek blijkt bovendien dat consumenten die daadwerkelijk overstappen dit proces over het algemeen als eenvoudig ervaren. Tegelijkertijd blijkt dat consumenten relatief weinig overstappen en vaak langdurig klant blijven bij dezelfde aanbieder.



Deze combinatie van meerdere aanbieders, beschikbare alternatieven en een functionerend overstapproces vormt voor de ACM een belangrijke aanwijzing dat de markt in structurele zin concurrerend functioneert.

### 3.2 Implicaties van deze conclusie voor prijsanalyse

Wanneer een markt als effectief concurrerend wordt beschouwd, heeft dit belangrijke implicaties voor de interpretatie van prijsverschillen. In een concurrerende markt kunnen prijsverschillen tussen consumenten ontstaan door verschillende factoren, zoals contractduur, introductiekortingen, retentieaanbiedingen en verschillen in consumentengedrag. Dergelijke prijsvariatie is een bekend kenmerk van markten met abonnementenstructuren en langdurige klantrelaties.

Het bestaan van prijsverschillen tussen consumenten met actieve contracten en consumenten met passieve contracten hoeft in een dergelijke context niet noodzakelijkerwijs te wijzen op een structureel probleem in de werking van de markt. In veel markten vormen introductieaanbiedingen en tijdelijke kortingen juist een instrument om concurrentie te stimuleren en consumenten te prikkelen tot overstappen of contractvernieuwing. In dat perspectief kunnen prijsverschillen ook worden gezien als een uitkomst van dynamische concurrentie tussen aanbieders die actief proberen nieuwe klanten aan te trekken of bestaande klanten te behouden.

### 3.3 Spanningspunt tussen marktanalyse en beleidsprobleem

Tegen deze achtergrond ontstaat een zekere spanning tussen de marktanalyse en het door de ACM geschetste beleidsprobleem. Enerzijds stelt de ACM vast dat de markt meerdere aanbieders kent en dat consumenten de mogelijkheid hebben om relatief eenvoudig over te stappen. Anderzijds concludeert de ACM dat het bestaan van prijsverschillen tussen consumenten aanleiding geeft om beleidsopties te verkennen.

Wanneer prijsverschillen primair voortkomen uit contractdynamiek en consumentengedrag – bijvoorbeeld doordat consumenten niet actief hun contract vernieuwen – is het minder evident dat sprake is van een structureel marktfaalen dat beleidsinterventie vereist. In dat geval kan het probleem eerder worden verklaard door consumenteninertie of door een gebrek aan informatie, dan door een gebrek aan concurrentie tussen aanbieders.

Het is daarom van belang om in de verdere beleidsafweging duidelijk onderscheid te maken tussen marktstructuur, consumentengedrag en prijsmechanismen. Alleen wanneer overtuigend wordt vastgesteld dat prijsverschillen voortkomen uit structurele tekortkomingen in de marktwerking, ligt beleidsinterventie voor de hand.

In economische zin kunnen deze drie observaties niet zonder meer tegelijk gelden. Indien een markt competitief is en consumenten relatief eenvoudig kunnen overstappen, vormen prijsverschillen tussen consumenten doorgaans een uitkomst van concurrentie en consumentengedrag, niet noodzakelijk van marktfaalen. In dat geval ligt het minder voor de hand om prijsverschillen op zichzelf als beleidsprobleem te beschouwen.



## 4. Consumentengedrag en inertie

### 4.1 Bevindingen uit het consumentenonderzoek

Het consumentenonderzoek waarop het rapport van de ACM mede is gebaseerd, laat een aantal consistente patronen zien in het gedrag van consumenten op de markt voor vast internet. In de eerste plaats blijkt dat consumenten die daadwerkelijk overstappen het overstapproces over het algemeen als eenvoudig ervaren. De praktische drempels voor overstappen – zoals administratieve handelingen of technische migratie van de verbinding – lijken daarmee relatief beperkt.

Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat een groot deel van de consumenten tevreden is met de huidige aanbieder. Voor veel huishoudens vormt de internetverbinding een stabiele en goed functionerende dienst, waardoor de noodzaak om actief naar alternatieven te zoeken beperkt wordt ervaren. Wanneer de dienst naar behoren functioneert en de maandelijkse kosten voorspelbaar zijn, ontbreekt voor veel consumenten een directe aanleiding om hun contract te herzien.

Een derde belangrijke bevinding is dat consumenten in de praktijk slechts beperkt actie ondernemen om hun contract te vernieuwen of om actief op zoek te gaan naar alternatieve aanbiedingen. Dit leidt ertoe dat een aanzienlijk deel van de consumenten na afloop van de initiële contractperiode in een zogenoemd passief contract blijft. Het relatief lage overstappercentage in de markt moet daarom mede worden gezien in het licht van deze beperkte prikkel tot actie.

### 4.2 Inertie versus informatie-asymmetrie

In het rapport verklaart de ACM het beperkte overstapgedrag voor een belangrijk deel door informatie-asymmetrie: consumenten zouden niet altijd volledig op de hoogte zijn van hun contractstatus, van beschikbare verlengaanbiedingen of van de internetsnelheid die zij daadwerkelijk nodig hebben. Deze factoren kunnen ertoe bijdragen dat consumenten minder snel een actieve keuze maken.

Naast informatie-asymmetrie speelt echter ook consumenteninertie een rol. In veel markten met abonnementen en langdurige contractrelaties – zoals telecom, energie en verzekeringen – blijkt dat consumenten niet voortdurend hun contractvoorwaarden optimaliseren, zelfs wanneer er financieel voordeel te behalen valt. Dit gedrag wordt in de economische literatuur vaak verklaard door factoren zoals beperkte aandacht, tijdskosten van zoeken en een voorkeur voor stabiliteit boven het voortdurend vergelijken van alternatieven.

Het bestaan van passieve contracten kan daarom niet uitsluitend worden gezien als het gevolg van een gebrek aan informatie. Het weerspiegelt ook een bredere gedragsrealiteit waarin consumenten niet altijd actief reageren op kleine prijsverschillen wanneer de dienst als geheel naar tevredenheid functioneert.



### 4.3 Implicaties voor beleidsinterventie

Deze gedragdynamiek is relevant voor de beoordeling van mogelijke beleidsinterventies. Wanneer beperkte contractvernieuwing primair wordt veroorzaakt door consumenteninertie, ligt het voor de hand om beleidsmaatregelen te richten op het verbeteren van transparantie en informatievoorziening, zodat consumenten gemakkelijker geïnformeerde keuzes kunnen maken.

Tegelijkertijd moet worden onderkend dat consumenteninertie een structureel kenmerk is van veel abonnementenmarkten en niet volledig kan worden weggenomen door beleidsmaatregelen. Het feit dat niet alle consumenten voortdurend hun contract optimaliseren betekent op zichzelf niet dat de markt onvoldoende concurrerend functioneert.

Beleidsinterventies die ingrijpen in prijsstructuren of prijsdifferentiatie tussen nieuwe en bestaande klanten kunnen daarom onbedoelde effecten hebben op de concurrentiedynamiek in de markt. Het is daarom van belang dat eventuele maatregelen proportioneel zijn en primair gericht blijven op het verbeteren van transparantie en keuze-informatie voor consumenten.

## 5. Economische literatuur over contractgebonden prijsverschillen

In het consultatierapport verwijst de Autoriteit Consument & Markt naar economische literatuur over prijsverschillen tussen consumenten, waaronder recent onderzoek van Miravete (2024)<sup>1</sup>, om mogelijke welvaartseffecten van dergelijke prijsverschillen te duiden.

Deze studie maakt deel uit van een bredere economische literatuur die prijsstructuren analyseert in markten met herhaalaankopen, langdurige klantrelaties en abonnementen. In deze reactie wordt een onderscheid gemaakt tussen prijsdifferentiatie tussen marktpartijen (bijvoorbeeld verschillende wholesaletarieven voor aanbieders) en contractgebonden prijsverschillen tussen consumenten, die ontstaan door introductieaanbiedingen, promoties of contractvernieuwingen. Dit hoofdstuk heeft uitsluitend betrekking op het tweede type prijsstructuren.

De economische literatuur laat zien dat contractgebonden prijsverschillen in abonnementenmarkten een veelvoorkomend verschijnsel zijn en vaak samenhangen met dynamische concurrentie tussen aanbieders.

---

1. Eugenio J. Miravete (2024), *On Anticompetitive Third-Degree Price Discrimination*. <https://doi.org/10.2139/ssrn>.



## 5.1 Dynamische concurrentie in abonnementenmarkten

In markten met abonnementenstructuren concurreren aanbieders niet alleen op het moment dat consumenten een contract afsluiten, maar ook op het moment dat contracten worden vernieuwd of wanneer consumenten besluiten over te stappen. Een centraal concept in deze literatuur is het bestaan van zogenoemde *switching costs*: kosten of fricties die consumenten ervaren wanneer zij overstappen naar een andere aanbieder, bijvoorbeeld administratieve handelingen, zoekkosten of onzekerheid over de kwaliteit van een nieuwe aanbieder.

Klemperer (1995)<sup>2</sup> laat zien dat dergelijke overstapkosten leiden tot een vorm van dynamische concurrentie waarbij aanbieders enerzijds concurreren om nieuwe klanten te winnen en anderzijds proberen bestaande klanten te behouden. In dergelijke markten ontstaan vaak prijsstructuren waarin aanbieders scherpe introductieaanbiedingen doen om nieuwe klanten aan te trekken, terwijl tarieven voor bestaande klanten in de tijd kunnen verschillen afhankelijk van contractvernieuwing en klantgedrag.

Volgens Klemperer kunnen dergelijke prijsstructuren een **evenwichtsuitkomst van concurrentie** zijn in markten met overstapkosten: aanbieders investeren in het aantrekken van nieuwe klanten en verdienen deze acquisitiekosten gedeeltelijk terug via langdurige klantrelaties. Markten voor vaste telecomdiensten vertonen verschillende kenmerken van dergelijke abonnementenmarkten, waaronder langdurige klantrelaties, periodieke contractvernieuwing en relatief beperkte maar niet-nul overstapkosten. Contractgebonden prijsverschillen tussen consumenten passen daarom binnen het patroon dat in de economische literatuur wordt beschreven voor competitieve markten met abonnementenstructuren.

## 5.2 Introductie- en retentieaanbiedingen als concurrentiemechanisme

Introductieaanbiedingen en retentieaanbiedingen vormen in veel abonnementenmarkten een belangrijk instrument waarmee aanbieders actief concurreren om klanten aan te trekken en te behouden. Door tijdelijke kortingen aan nieuwe klanten aan te bieden, proberen aanbieders consumenten te stimuleren om over te stappen van een bestaande aanbieder naar een nieuwe aanbieder.

Tegelijkertijd kunnen retentieaanbiedingen worden ingezet wanneer bestaande klanten hun contract vernieuwen of aangeven te willen overstappen. Hierdoor ontstaat een competitieve dynamiek waarin aanbieders voortdurend proberen hun aanbod aantrekkelijk te houden voor consumenten die hun contract actief heroverwegen.

---

2. Paul Klemperer (1995), *Competition when Consumers have Switching Costs: An Overview with Applications to Industrial Organization, Macroeconomics and International Trade*, **Review of Economic Studies**, 62(4), 515–539. <https://doi.org/10.2307/2298075>



In markten met meerdere aanbieders kan dit mechanisme leiden tot aanzienlijke concurrentiedruk. Aanbieders hebben sterke prikkels om consumenten te verleiden tot overstappen of contractvernieuwing, wat resulteert in introductieaanbiedingen, promoties en retentiekortingen. Contractgebonden prijsverschillen tussen nieuwe en bestaande klanten kunnen in dat licht worden gezien als een gevolg van concurrentie om klanten, eerder dan als een aanwijzing dat de markt onvoldoende competitief functioneert.

### 5.3 Welvaartseffecten van contractgebonden prijsverschillen

De economische literatuur laat zien dat prijsstructuren met introductieaanbiedingen en contractgebonden prijsverschillen in abonnementenmarkten een veelvoorkomend en goed begrepen fenomeen zijn. In het consultatierapport verwijst de ACM onder meer naar Miravete (2024), die laat zien dat prijsdifferentiatie onder specifieke marktomstandigheden kan leiden tot welvaartsverlies. Deze studie heeft echter betrekking op specifieke retailmarkten en benadrukt zelf dat de uitkomsten sterk afhankelijk zijn van de structuur van de markt en de kenmerken van de vraag.

In de bredere literatuur over industriële organisatie wordt juist benadrukt dat prijsverschillen tussen consumenten in competitieve markten vaak een direct gevolg zijn van concurrentie om klanten. In markten met abonnementenstructuren, overstapmogelijkheden en herhaalde contractbeslissingen concurreren aanbieders voortdurend om nieuwe klanten aan te trekken en bestaande klanten te behouden. Contractgebonden prijsverschillen ontstaan in dat proces als onderdeel van de concurrentiestrategie van aanbieders.

Wanneer deze inzichten worden toegepast op de markt voor vaste internetdiensten ligt de conclusie daarom voor de hand dat introductieaanbiedingen en retentieaanbiedingen een essentieel onderdeel vormen van de concurrentiedynamiek in de markt. Zij vormen het belangrijkste instrument waarmee aanbieders consumenten stimuleren om hun contract te vernieuwen of over te stappen naar een andere aanbieder.

In een markt met meerdere aanbieders en relatief lage overstapdrempels dragen dergelijke prijsstructuren juist bij aan concurrentiedruk en scherpe aanbiedingen voor consumenten. Beleidsmaatregelen die deze prijsstructuren beperken brengen daarom het risico met zich mee dat aanbieders minder prikkels hebben om actief om klanten te concurreren. Dit kan uiteindelijk leiden tot minder scherpe aanbiedingen en een afname van de concurrentiedynamiek in de markt.

## 6. Empirische ervaringen uit andere sectoren

Naast de theoretische literatuur zijn er ook empirische ervaringen uit andere sectoren waarin toezichhouders hebben ingegrepen in prijsstructuren tussen nieuwe en bestaande klanten. Deze ervaringen bieden relevante inzichten voor de beoordeling van mogelijke beleidsinterventies in de markt voor vaste internetdiensten.



## 6.1 Verzekeringmarkt (VK) – evaluatie door de Financial Conduct Authority

Een veelbesproken voorbeeld betreft de Britse verzekeringsmarkt. In 2022 heeft de Britse toezichthouder Financial Conduct Authority (FCA) regels ingevoerd die verzekeraars verplichten om bestaande klanten bij contractverlenging dezelfde prijs aan te bieden als nieuwe klanten voor een vergelijkbaar product. Deze maatregel werd ingevoerd om de zogenoemde *loyalty penalty* – hogere premies voor bestaande klanten – tegen te gaan.

De FCA heeft de effecten van deze maatregel vervolgens uitgebreid gemonitord. Uit de evaluatie blijkt dat de maatregel inderdaad heeft geleid tot een aanzienlijke daling van premies voor consumenten die hun verzekering verlengen. Tegelijkertijd constateert de FCA dat de gemiddelde premies voor nieuwe klanten juist zijn gestegen.<sup>3</sup>

Met andere woorden: een deel van het prijsverschil tussen nieuwe en bestaande klanten is verdwenen doordat prijzen voor nieuwe klanten omhoog zijn gegaan. Dit illustreert dat ingrijpen in prijsstructuren tussen verschillende klantgroepen kan leiden tot een herverdeling van prijzen tussen consumenten, zonder dat het gemiddelde prijsniveau noodzakelijkerwijs daalt. De FCA concludeert daarom dat de maatregel vooral heeft geleid tot een herverdeling van prijzen tussen verschillende groepen consumenten, terwijl het gemiddelde premieniveau in de markt in grote lijnen vergelijkbaar bleef na correctie voor inflatie.<sup>4</sup>

## 6.2 Regulering van prijsverschillen en waterbedeffecten

De uitkomsten van de Britse verzekeringsmarkt passen binnen een breder economisch fenomeen dat in de literatuur bekendstaat als het waterbedeffect. Dit effect houdt in dat regulering die prijzen in één segment van een markt beperkt, kan leiden tot prijsstijgingen in andere segmenten van dezelfde markt.

Deze voorbeelden illustreren dat prijsregulering in competitieve markten vaak leidt tot aanpassingen in prijsstructuren in plaats van een uniforme daling van prijzen. Wanneer aanbieders worden beperkt in hun mogelijkheid om bepaalde prijsstructuren toe te passen, kunnen zij hun prijsstrategie aanpassen via andere prijscomponenten. Deze empirische ervaringen onderstrepen het belang van een zorgvuldige analyse van mogelijke marktresponsen voordat beleidsmaatregelen worden ingevoerd die prijsstructuren tussen verschillende groepen consumenten beïnvloeden.

---

<sup>3</sup> Financial Conduct Authority (2023), *General Insurance Pricing Practices – Evaluation of the Market Outcomes*. <https://www.fca.org.uk/publications/multi-firm-reviews/general-insurance-pricing-practices-evaluation>

<sup>4</sup> Financial Conduct Authority (2023), *Insurance Pricing Practices Market Study: Final Report and Remedies*. <https://www.fca.org.uk/publication/market-studies/ms18-1-3.pdf>



## 7. Mogelijke marktresponsen op beleidsinterventie

Wanneer toezichhouders ingrijpen in prijsstructuren in competitieve markten, passen ondernemingen hun gedrag doorgaans aan. Beleidsmaatregelen die bepaalde prijsstructuren beperken of ontmoedigen, leiden daarom niet alleen tot directe effecten op de betrokken prijscomponenten, maar kunnen ook indirecte effecten hebben op andere prijzen, aanbiedingen en concurrentiestrategieën. In de economische literatuur en in empirische studies naar regulering in andere sectoren wordt daarom benadrukt dat marktpartijen hun prijsstrategie aanpassen aan nieuwe reguleringskaders. Dit betekent dat beleidsmaatregelen die gericht zijn op één specifiek type prijsstructuur verschillende mogelijke marktresponsen kunnen uitlokken.

### 7.1 Aanpassing van retailprijzen

Wanneer aanbieders minder ruimte krijgen om contractgebonden prijsverschillen toe te passen – bijvoorbeeld doordat bepaalde aanbiedingen worden ontmoedigd of beperkt – ligt het voor de hand dat aanbieders hun algemene prijsstructuur aanpassen. Een eerste mogelijke reactie is dat aanbieders hun standaardtarieven verhogen. Introductieaanbiedingen worden in veel gevallen gefinancierd uit de verwachte inkomsten uit langdurige klantrelaties. Wanneer deze prijsstructuur wordt beperkt, kan het voor aanbieders rationeel zijn om een groter deel van de kosten van klantacquisitie direct in het standaardtarief te verwerken.

Een tweede mogelijke reactie is dat aanbieders het aantal promoties of tijdelijke aanbiedingen verminderen. Dit kan leiden tot minder scherpe aanbiedingen voor consumenten die actief zoeken naar een nieuwe aanbieder of overwegen over te stappen.

In beide gevallen verschuift het prijsniveau in de markt mogelijk naar een uniformer prijsstructuur, zonder dat dit noodzakelijkerwijs leidt tot lagere gemiddelde prijzen voor consumenten.

### 7.2 Waterbedeffecten

Een tweede mogelijke marktrespons betreft het eerder genoemde *waterbedeffect*. In competitieve markten kan een reguleringsmaatregel die prijzen of prijsstructuren in één segment van de markt beperkt, leiden tot aanpassingen in andere prijscomponenten.

Dit effect is in verschillende sectoren empirisch waargenomen. Wanneer aanbieders minder ruimte hebben om prijsverschillen toe te passen tussen verschillende klantgroepen, kunnen zij hun prijsstrategie aanpassen door andere tarieven te verhogen of door minder kortingen aan te bieden aan bepaalde groepen consumenten.

In dat geval leidt regulering niet zozeer tot een structurele daling van prijzen, maar eerder tot een herverdeling van prijzen tussen verschillende groepen consumenten. Zoals ook blijkt uit ervaringen in andere sectoren, kunnen dergelijke maatregelen er bijvoorbeeld toe leiden dat prijzen voor nieuwe klanten stijgen wanneer prijzen voor bestaande klanten worden beperkt.



Het risico van dergelijke effecten onderstreept het belang van een zorgvuldige analyse van mogelijke marktresponsen voordat beleidsmaatregelen worden ingevoerd die prijsstructuren in de markt beïnvloeden.

### 7.3 Effecten op concurrentiedynamiek

Naast directe prijsaanpassingen kunnen beleidsmaatregelen ook gevolgen hebben voor de concurrentiedynamiek tussen aanbieders. In markten met meerdere aanbieders vormen introductieaanbiedingen en promoties vaak een belangrijk instrument waarmee aanbieders actief concurreren om klanten aan te trekken. Wanneer dergelijke instrumenten worden beperkt of ontmoedigd, kan dit ertoe leiden dat aanbieders minder agressief concurreren om nieuwe klanten. De prikkel om consumenten te verleiden tot overstappen kan afnemen wanneer aanbieders minder flexibiliteit hebben in hun prijsstrategie. Dit kan met name relevant zijn in markten waarin overstappen een belangrijke rol speelt in de concurrentiedynamiek. Introductieaanbiedingen en promoties vormen in dergelijke markten vaak een belangrijke prikkel voor consumenten om actief te zoeken naar een beter aanbod of om over te stappen naar een andere aanbieder.

Beleidsmaatregelen die dergelijke prijsstructuren beperken kunnen daarom onbedoeld leiden tot een afname van de concurrentiedruk tussen aanbieders. Dit kan uiteindelijk nadelige effecten hebben voor consumenten, bijvoorbeeld doordat het aantal scherpe aanbiedingen afneemt of doordat prijsverschillen tussen aanbieders kleiner worden.

Om deze reden is het van belang dat bij de beoordeling van mogelijke beleidsinterventies niet alleen wordt gekeken naar de directe effecten op specifieke prijsstructuren, maar ook naar de bredere effecten op de concurrentiedynamiek in de markt.

## 8. Specifieke impact op toegangsvragers

De mogelijke beleidsmaatregelen die in het consultatierapport worden besproken moeten niet alleen worden beoordeeld vanuit het perspectief van consumentenprijzen, maar ook vanuit hun effect op de concurrentiestructuur van de markt. In de Nederlandse markt voor vaste internetdiensten speelt een belangrijk deel van de concurrentie zich af tussen verticaal geïntegreerde netwerkexploitanten enerzijds en aanbieders die afhankelijk zijn van wholesale toegang tot bestaande netwerken anderzijds.

Voor deze zogenoemde toegangsvragers kunnen beleidsmaatregelen die prijsstructuren beïnvloeden een andere impact hebben dan voor netwerkexploitanten met een eigen infrastructuur. De positie van toegangsvragers wordt immers in belangrijke mate bepaald door de voorwaarden waaronder zij toegang krijgen tot bestaande netwerken.

### 8.1 Kostenstructuur van toegangsvragers

Voor toegangsvragers vormt de inkoop van wholesale toegang doorgaans de grootste kostencomponent van hun dienstverlening. In tegenstelling tot verticaal geïntegreerde



aanbieders beschikken zij niet over een eigen netwerk waarop vaste kosten kunnen worden terugverdiend via zowel wholesale- als retailactiviteiten.

De kostenstructuur van toegangsvragers wordt daardoor gekenmerkt door een relatief hoog aandeel variabele kosten, omdat een belangrijk deel van de kostprijs bestaat uit wholesaletarieven die per aansluiting of per verbinding worden betaald aan de netwerkexploitant. Deze afhankelijkheid van wholesaletarieven betekent dat de ruimte voor toegangsvragers om hun retailprijsstrategie aan te passen mede wordt bepaald door de prijsstructuren die op wholesaleniveau worden gehanteerd. Wanneer wholesaletarieven stijgen of wanneer toegangsdiensten minder flexibiliteit bieden, kan dit direct doorwerken in de kostprijs van retaildiensten.

## 8.2 Scenarioanalyse van mogelijke marktrespons

De effecten van beleidsmaatregelen die prijsstructuren beïnvloeden hangen in belangrijke mate af van de manier waarop marktpartijen hun prijsstrategie aanpassen. In de Nederlandse markt voor vaste internetdiensten is het daarbij van belang onderscheid te maken tussen verschillende typen aanbieders.

Eenzijds zijn er verticaal geïntegreerde aanbieders die een eigen netwerk exploiteren en hun diensten rechtstreeks aan consumenten leveren, zoals VodafoneZiggo en KPN. Anderzijds zijn er aanbieders die afhankelijk zijn van wholesale toegang tot netwerken van andere partijen, de zogenoemde toegangsvragers. In de Nederlandse markt is met name KPN een aanbieder die dergelijke wholesale toegang op grote schaal levert.

Bij het beoordelen van mogelijke marktresponsen is daarom niet alleen van belang hoe retailprijzen zich ontwikkelen, maar ook hoe wholesaletarieven zich ontwikkelen. De combinatie van deze twee factoren kan tot verschillende uitkomsten leiden voor toegangsvragers. Ter illustratie worden hieronder vier plausibele scenario's geschetst.

### **Scenario 1 – VodafoneZiggo en KPN verhogen hun retailtarieven**

In dit scenario verhogen zowel VodafoneZiggo als KPN hun instap-retailtarieven naar het tariefniveau van de base (als reactie op een verbod op contract gebonden prijsverschillen). Hierdoor stijgt het prijsniveau in de markt. Voor toegangsvragers betekent dit dat zij hun eigen retailtarieven eveneens kunnen verhogen zonder dat hun relatieve prijspositie verslechtert. Dit scenario heeft daarom naar verwachting de minste negatieve gevolgen voor service-based concurrentie.

### **Scenario 2 – retailtarieven blijven ongewijzigd, KPN verhoogt wholesaletarieven**

In dit scenario verlagen zowel VodafoneZiggo als KPN het tariefniveau van de base naar het instaptariefniveau, terwijl KPN (na afloop van TZB in 2030) de wholesaletarieven verhoogt om hiervoor te compenseren. Voor toegangsvragers kan dit leiden tot een sterke margedruk: zij worden geconfronteerd met hogere wholesalekosten, terwijl hun mogelijkheden om retailprijzen te verhogen beperkt zijn doordat de retailprijzen van netwerkexploitanten gelijk blijven. In een dergelijke situatie kan op termijn een risico ontstaan op een geleidelijke terugtrekking van toegangsvragers uit bepaalde marktsegmenten.



### **Scenario 3 – retail- en wholesaletarieven van KPN en VodafoneZiggo blijven ongewijzigd**

In dit scenario verlagen zowel VodafoneZiggo als KPN het tariefniveau van de base naar het instaptariefniveau, maar het wholesaletariefniveau blijft ongewijzigd. In een dergelijke situatie kunnen netwerkexploitanten scherpe instaptarieven blijven aanbieden die voor toegangsvragers moeilijk te evenaren zijn. Hierdoor kunnen klanten van toegangsvragers geleidelijk overstappen naar de netwerkexploitant. Hoewel dergelijke kortingen op korte termijn kunnen leiden tot lagere marges per aansluiting, kan de netwerkexploitant dit verlies compenseren door het aantrekken van klanten die eerder via toegangsvragers werden bediend.

Voor toegangsvragers kan dit leiden tot een structurele verslechtering van hun concurrentiepositie. Wanneer zij instaptarieven niet kunnen evenaren en tegelijkertijd klanten verliezen aan netwerkexploitanten, kan dit op termijn leiden tot een geleidelijke uitholling van service-based concurrentie in de markt. Omdat toegangsvragers nu al opereren op basis van zeer dunnen of negatieve marges, kunnen zij veel slechter omgaan met intervenieerde maatregelen zoals ACM voorstelt. Uiteindelijk wordt hiermee de concurrentie uitgehouden.

Deze scenario's illustreren dat beleidsmaatregelen die prijsstructuren beïnvloeden uiteenlopende effecten kunnen hebben op de concurrentiedynamiek in de markt, afhankelijk van de strategische reactie van verschillende marktpartijen. Het ontbreken van een analyse van dergelijke marktresponsen in het consultatierapport maakt het daarom moeilijk om de mogelijke effecten van de voorgestelde interventies volledig te beoordelen.

### **8.3 Risico van asymmetrische regulering**

Een belangrijk aandachtspunt betreft het risico van asymmetrische regulering tussen wholesale en retail. Beleidsmaatregelen die primair gericht zijn op prijsstructuren op retailniveau kunnen onbedoelde effecten hebben wanneer tegelijkertijd de kostenstructuur van toegangsvragers grotendeels wordt bepaald door wholesaletarieven.

In de praktijk worden wholesaletarieven in de telecomsector regelmatig aangepast aan kostenontwikkelingen of geïndexeerd. Wanneer de kostenbasis van toegangsvragers daardoor stijgt, maar tegelijkertijd de flexibiliteit van retailprijsstrategieën wordt beperkt, kan een situatie ontstaan waarin toegangsvragers minder goed in staat zijn om kostenontwikkelingen door te vertalen naar hun retailaanbod.

In een dergelijke situatie kan een asymmetrie ontstaan waarbij netwerkexploitanten hun prijsstructuren zowel op retail- als wholesaleniveau kunnen aanpassen, terwijl toegangsvragers minder flexibiliteit hebben in hun retailprijsstrategie. Dit kan leiden tot een verslechtering van hun concurrentiepositie.

### **8.4 Ladder of investment, toegangsvormen en risico op margin squeeze**

Binnen de Europese telecomregulering speelt het concept van de zogenoemde *ladder of investment* een belangrijke rol. Dit concept gaat ervan uit dat toetreders geleidelijk kunnen investeren in eigen infrastructuur door eerst gebruik te maken van gereguleerde toegang tot bestaande netwerken en vervolgens steeds meer onderdelen van de infrastructuur zelf te



exploiteren. Binnen deze benadering wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende niveaus van toegang tot een netwerk. Hoe lager het toegangsniveau in de netwerkkarchitectuur, hoe groter de technische controle voor de toegangsvrager en hoe groter de mogelijkheden om diensten te differentiëren.

Een belangrijke vorm van toegang is ODF-toegang (Optical Distribution Frame). Bij deze vorm van toegang krijgen aanbieders toegang tot onbelichte glasvezel op een relatief laag niveau in de netwerkkarchitectuur. Toegangsvragers kunnen in dat geval eigen actieve apparatuur plaatsen en zelf bepalen welke bandbreedtes en diensten zij aanbieden. Dit model combineert eigen investeringen – bijvoorbeeld in apparatuur en backhaul – met toegang tot bestaande infrastructuur en bevat daardoor zowel capex- als opex-elementen. Omdat toegangsvragers in dit model een groter deel van de technische configuratie zelf bepalen, is het risico op margin squeeze relatief beperkter: de kostenstructuur wordt minder direct bepaald door vooraf gedefinieerde wholesaleproducten.

Wanneer dergelijke toegang niet beschikbaar is, zijn aanbieders aangewezen op meer geaggregeerde vormen van toegang. In de Europese reguleringspraktijk wordt vaak verwezen naar Virtual Unbundled Local Access (VULA) als een vorm van toegang die dicht bij fysieke ontbundeling ligt. Volgens de criteria van de Europese Commissie moet VULA toegang onder meer voldoende controle bieden over de kwaliteit van de verbinding, toegang op lokaal niveau mogelijk maken en aanbieders de vrijheid geven om zelf diensten en snelheden te configureren.

In de Nederlandse praktijk wordt de lokale variant van wholesale toegang op glasvezelnetwerken vaak aangeduid als VULA. In technisch en economisch opzicht betreft dit echter geen VULA in de zin van de door de Europese Commissie gehanteerde criteria. De aangeboden toegangsdienst heeft in de praktijk het karakter van een lokale variant van Wholesale Broadband Access (WBA). Bij deze toegangsdienst worden bandbreedtes en snelheidsprofielen vooraf door de netwerkeexploitant gedefinieerd en zijn de wholesaletarieven afhankelijk van het gekozen snelheidsprofiel. Hierdoor wordt de kostenstructuur van toegangsvragers direct gekoppeld aan vooraf vastgestelde retailachtige producten. Naarmate toegang meer geaggregeerd wordt aangeboden – zoals bij WBA – neemt de afhankelijkheid van toegangsvragers van deze wholesaleproducten toe.

Dit vergroot het risico op margin squeeze. Wanneer de retailprijzen van een verticaal geïntegreerde netwerkeexploitant relatief laag zijn in verhouding tot de wholesaletarieven die toegangsvragers moeten betalen, kan het voor toegangsvragers moeilijk worden om op retailniveau winstgevend te concurreren. De mogelijkheden om via technische differentiatie of eigen productconfiguraties concurrentiedruk uit te oefenen worden immers beperkter naarmate de wholesale dienst verder geaggregeerd is.

Een belangrijk kenmerk van VULA zoals bedoeld in de Europese reguleringspraktijk is juist dat toegangsvragers een zogenoemd “wide open” profiel kunnen gebruiken. Bij een dergelijk profiel krijgt de toegangsvrager toegang tot de lijncapaciteit zonder vooraf vastgestelde snelheidsprofielen, zodat de toegangsvrager zelf retailproducten kan configureren.

Technisch betekent dit dat de netwerkeexploitant een toegangsdienst levert waarbij de capaciteit van de verbinding beschikbaar wordt gesteld zonder vooraf gedefinieerde snelheidsproducten. Financieel betekent dit doorgaans dat de wholesaleprijs wordt gebaseerd op een vast kostengeoriënteerd tarief per lijn in plaats van een prijsstructuur die afhankelijk is van specifieke snelheidsprofielen.



In een situatie waarin een dergelijk wide-open profiel tegen een kostengeoriënteerd flat-fee tarief beschikbaar zou zijn, zouden toegangsvragers beter in staat zijn om hun retailproducten flexibel vorm te geven en om eventuele beleidsinterventies in retailprijsstructuren op te vangen.

## 8.5 Gevolgen voor service-based concurrentie

De mate waarin verschillende toegangsvormen beschikbaar zijn, heeft belangrijke gevolgen voor de concurrentiedynamiek in de markt. Wanneer toegangsvragers toegang hebben tot relatief lage niveaus van de netwerkarchitectuur – zoals bij ODF-toegang – hebben zij meer mogelijkheden om hun diensten te differentiëren en een eigen waardepropositie te ontwikkelen.

Wanneer toegangsvragers daarentegen voornamelijk afhankelijk zijn van sterk geaggregeerde toegangsdiensten zoals WBA, worden hun mogelijkheden om diensten te differentiëren beperkter en wordt hun concurrentiepositie sterker bepaald door wholesaletarieven en de productspecificaties van de netwerkexploitant. Tegen deze achtergrond is het van belang dat beleidsmaatregelen die prijsstructuren in de retailmarkt beïnvloeden ook worden beoordeeld in het licht van hun mogelijke effecten op service-based concurrentie en op de positie van toegangsvragers in de markt.

## 9. Oproep van ACM: een passend en transparant snelheidsadvies

ACM roept telecomaanbieders op om consumenten te voorzien van een passend en transparant advies over de internetsnelheid die het beste aansluit bij hun gebruik. Hoewel het doel om consumenten beter te informeren begrijpelijk is, achten wij het van belang om te benadrukken dat het formuleren van een betrouwbaar en individueel passend snelheidsadvies in de praktijk makkelijker gezegd, dan gedaan is.

Een belangrijke reden hiervoor is dat internetverkeer fundamenteel wordt gekenmerkt door kortdurende piekbelasting (“burst traffic”). In tegenstelling tot veel andere infrastructuurdiensten is internetgebruik niet constant, maar bestaat het uit korte periodes van intensieve datatransmissie gevolgd door langere periodes van relatief laag gebruik.

Bijvoorbeeld bij het laden van een webpagina worden in korte tijd grote hoeveelheden data gedownload. De totale hoeveelheid data blijft daarbij gelijk, maar de wachttijd voor de gebruiker wordt korter naarmate de beschikbare bandbreedte groter is. De vraag welke internetsnelheid “nodig” is, hangt daarom niet alleen af van de vraag of een toepassing technisch functioneert, maar ook van hoe lang een gebruiker bereid is te wachten. Voor eenvoudige toepassingen zoals webpagina’s laden kan dit verschil relatief beperkt zijn. Voor andere toepassingen kan het verschil in wachttijd echter aanzienlijk zijn.



## 9.1 Toepassingen die piekgebruik veroorzaken

In de praktijk zijn er meerdere veelvoorkomende toepassingen die juist ontworpen zijn om de beschikbare verbinding maximaal te benutten wanneer grote hoeveelheden data moeten worden overgedragen.

- **Grote downloads**

Bij het downloaden van grote bestanden proberen servers doorgaans de maximale beschikbare bandbreedte te benutten. Dit gebeurt onder meer bij:

- game downloads via platforms zoals Valve Steam
- besturingsstelselupdates van Microsoft Windows
- updates van Apple macOS of iOS
- downloads van software of Linux-images.

Technisch maken dergelijke downloads vaak gebruik van meerdere parallele TCP-verbindingen en content delivery networks (CDN's) die specifiek zijn ontworpen om hoge doorvoersnelheden te leveren. Onder gunstige omstandigheden kan een download daardoor vrijwel de volledige capaciteit van een verbinding benutten, bijvoorbeeld 900–950 Mbps op een 1 Gbps-verbinding.

- **Cloud synchronisatie en back-ups**

Ook bij cloudopslagdiensten kan gedurende langere perioden een zeer hoge bandbreedte worden gebruikt, bijvoorbeeld wanneer:

- grote fotocollecties worden geüpload;
- bedrijfsbestanden worden gesynchroniseerd;
- eerste back-ups van honderden gigabytes worden uitgevoerd.

Voorbeelden van dergelijke diensten zijn onder meer synchronisatiediensten van Google (Google Drive), Microsoft (OneDrive) en Dropbox.

## 9.2 Voorwaarden waaronder maximale snelheid wordt benut

In de praktijk kan een verbinding alleen tot zijn maximale capaciteit worden benut wanneer meerdere voorwaarden tegelijk vervuld zijn:

1. de gebruikte applicatie probeert maximale throughput te realiseren;
2. de server of het CDN kan deze snelheid leveren;
3. het thuisnetwerk vormt geen bottleneck.

Indien aan deze voorwaarden wordt voldaan, kan een internetverbinding gedurende korte perioden vrijwel volledig worden benut.

## 9.3 Maandelijks dataverbruik zegt weinig over benodigde snelheid

Het burst-karakter van internetverkeer betekent dat het totale dataverbruik per maand slechts beperkte informatie geeft over de benodigde internetsnelheid.

Twee huishoudens kunnen bijvoorbeeld een vergelijkbaar dataverbruik hebben, terwijl het eerste huishouden voornamelijk kleine datastromen gebruikt en het tweede huishouden



regelmatig grote downloads uitvoert die zeer hoge pieksnelheden vereisen. Daarom kan een analyse die uitsluitend gebaseerd is op gemiddeld dataverbruik of gemiddelde applicatiebitrate slechts een beperkt beeld geven van de bandbreedtebehoefte van gebruikers.

#### 9.4 Internetgebruik wordt bepaald door meerdere factoren (of ‘lagen’)

Een tweede complicerende factor is dat de gebruikerservaring niet uitsluitend wordt bepaald door de internetsnelheid van het abonnement. In de praktijk wordt de ervaren kwaliteit van een internetverbinding bepaald door meerdere lagen.

<b>Laag</b>	<b>Bepalende factoren</b>
Applicaties	streaming, downloads, gaming
Gelijktijdig gebruik	aantal actieve gebruikers en apparaten
Thuisnetwerk	wifi-kwaliteit, routercapaciteit, ethernetbekabeling
Internettoegang	snelheid van het abonnement

*Een snelheidsadvies dat uitsluitend kijkt naar applicaties of gemiddelde datastromen houdt daarom onvoldoende rekening met andere factoren die voor de gebruikerservaring bepalend zijn.*

ACM wijst in haar analyse terecht op het belang van het thuisnetwerk. In de praktijk kan bijvoorbeeld de kwaliteit van wifi-apparatuur of interne bekabeling een belangrijke rol spelen bij de daadwerkelijk ervaren snelheid. Voor aanbieders is het echter vaak niet mogelijk om vooraf te bepalen welke beperkingen zich binnen het thuisnetwerk van een consument voordoen.

#### 9.5 Benodigde informatie voor een gepersonaliseerd advies

Om een werkelijk passend snelheidsadvies te kunnen geven, zou een aanbieder in principe informatie moeten hebben over een groot aantal variabelen, waaronder bijvoorbeeld:

- het aantal gebruikers in het huishouden;
- het aantal aangesloten apparaten;
- het type toepassingen dat wordt gebruikt;
- de mate van gelijktijdig gebruik;
- het gebruik van cloudopslag of grote downloads;
- het gebruikte thuisnetwerk (wifi of ethernet);
- de kwaliteit van de router en wifi-apparatuur;
- toekomstige veranderingen in gebruikspatronen.

Een dergelijk advies zou in de praktijk al snel vereisen dat consumenten een uitgebreide vragenlijst invullen met tien tot vijftien verschillende vragen.

Daarbij komt dat veel van deze factoren:

- voor consumenten zelf niet altijd duidelijk zijn;



- in de tijd kunnen veranderen;
- moeilijk vooraf te voorspellen zijn.

## 9.6 Informatie-asymmetrie bij capaciteitskeuzes in andere sectoren

De uitdaging om consumenten te adviseren over de optimale capaciteit van een product of dienst is niet uniek voor telecom. In veel sectoren moeten consumenten keuzes maken over prestatieniveaus terwijl hun toekomstige gebruik moeilijk te voorspellen is.

Bij de aanschaf van een auto hangt het optimale motorvermogen bijvoorbeeld af van factoren zoals rijstijl, rijomgeving en toekomstige gebruikspatronen. Autofabrikanten geven daarom slechts algemene indicaties over prestaties en gebruik, maar voeren geen gedetailleerde analyse uit van het individuele rijgedrag van iedere koper.

Een vergelijkbare situatie bestaat bij computers en consumentenelektronica. De benodigde rekenkracht of opslagcapaciteit van een laptop hangt af van het type software dat wordt gebruikt en toekomstige toepassingen. Ook hier worden doorgaans alleen indicatieve adviezen gegeven (“geschikt voor kantoorwerk” of “geschikt voor gaming”), terwijl de uiteindelijke keuze aan de consument wordt gelaten.

## 9.7 Digitale platforms en informatie-asymmetrie

In de digitale economie komt informatie-asymmetrie bij capaciteitskeuzes eveneens veel voor. Een relevant voorbeeld zijn cloudopslagdiensten van grote technologiebedrijven, zoals die van Google. Bij dergelijke diensten moeten consumenten zelf inschatten hoeveel opslagruimte zij nodig hebben. In de praktijk blijkt dat veel consumenten opslagbundels kiezen die aanzienlijk groter zijn dan hun actuele behoefte. Dit wordt mede veroorzaakt doordat:

- de toekomstige opslagbehoefte moeilijk te voorspellen is;
- automatische back-ups van foto's en video's het datagebruik snel laten groeien;
- consumenten onzeker zijn over toekomstige toepassingen.

Deze situatie kan leiden tot structurele *overprovisioning*, waarbij consumenten meer opslagcapaciteit afnemen dan strikt noodzakelijk.

Dit heeft ook bredere concurrentie-implicaties. Grote technologiebedrijven kunnen inkomsten uit dergelijke opslagdiensten gebruiken om andere digitale diensten gratis aan te bieden. Zo biedt Google verschillende communicatie- en messagingdiensten kosteloos aan consumenten, terwijl deze diensten in functioneel opzicht concurreren met traditionele telecomediensten.

Wanneer inkomsten uit opslagdiensten – die mede voortkomen uit overdimensionering van opslagbundels – worden gebruikt om andere diensten gratis aan te bieden, kan dit bijdragen aan een asymmetrische concurrentiesituatie tussen telecomeaanbieders en digitale platforms. Tegen deze achtergrond kan worden betoogd dat het verplichten van telecomeaanbieders om consumenten te adviseren over de optimale capaciteit van hun diensten, terwijl vergelijkbare informatie-asymmetrie in andere digitale markten niet op dezelfde wijze wordt gereguleerd, kan leiden tot een verdere verstoring van het gelijke speelveld binnen de digitale waardeketen.



## 9.8 Bestuurlijke en juridische overwegingen

Het verplichten van telecomaanbieders om consumenten een individueel passend snelheidsadvies te geven roept daarom bredere bestuurlijke en juridische vragen op.

- **Proportionaliteit**

Een fundamenteel beginsel in het bestuursrecht is dat regulatoire maatregelen proportioneel moeten zijn. Wanneer een aanbieder wordt geacht een individueel passend advies te geven over de optimale internetsnelheid, zou dit in de praktijk vereisen dat aanbieders uitgebreide informatie verzamelen over:

- het aantal apparaten in een huishouden;
- het type toepassingen dat wordt gebruikt;
- de kwaliteit van het thuisnetwerk;
- toekomstige veranderingen in gebruik.

Een dergelijke verplichting kan disproportioneel zijn wanneer het merendeel van deze factoren buiten de invloedssfeer van de aanbieder ligt.

- **Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid**

Daarnaast rijzen vragen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een dergelijke verplichting. Indien een snelheidsadvies afhankelijk is van een groot aantal variabelen die alleen door de consument zelf kunnen worden beoordeeld, wordt het voor aanbieders moeilijk om te bepalen wanneer zij daadwerkelijk aan de verplichting voldoen. Dit kan leiden tot een situatie waarin de naleving van de verplichting moeilijk objectief kan worden vastgesteld.

- **Rechtszekerheid**

Een verplichting om een “passend” snelheidsadvies te geven zonder duidelijke objectieve criteria kan bovendien onzekerheid creëren voor aanbieders over wanneer een advies juridisch als correct kan worden beschouwd.

## 9.9 Conclusie

Gelet op het voorgaande achten wij het niet proportioneel of realistisch om van telecomaanbieders te verlangen dat zij voor individuele consumenten een nauwkeurig en gepersonaliseerd snelheidsadvies formuleren. Net als in andere sectoren waar consumenten keuzes moeten maken over prestatieniveaus van producten en diensten, is ook bij internettoegang sprake van aanzienlijke informatie-asymmetrie en onzekerheid over toekomstig gebruik.

Gelet op het burst-karakter van internetverkeer, de rol van piekgebruik en de vele factoren die de gebruikerservaring bepalen, achten wij het in de praktijk zeer moeilijk om een universeel en nauwkeurig snelheidsadvies te formuleren dat voor individuele consumenten daadwerkelijk passend is. Een analyse die primair uitgaat van gemiddelde applicatiebitrate of huidig dataverbruik biedt daarom slechts een beperkt beeld van de factoren die consumenten in de praktijk meewegen bij hun keuze voor een internetsnelheid.



De benodigde internetsnelheid hangt af van een groot aantal factoren die voor aanbieders vaak niet volledig kenbaar zijn, in de tijd kunnen veranderen en deels buiten de invloedssfeer van de aanbieder liggen. Tegelijkertijd bestaat vergelijkbare informatie-asymmetrie ook in andere digitale markten, waar aanbieders doorgaans volstaan met het verstrekken van transparante productinformatie en indicatieve gebruiksscenario's.

Tegen deze achtergrond ligt het meer voor de hand dat telecomaanhouders consumenten duidelijk informeren over de kenmerken en prestatieniveaus van verschillende abonnementen, zodat consumenten zelf een keuze kunnen maken die past bij hun huidige en verwachte gebruik. Een verplichting om een individueel "passend" snelheidsadvies te formuleren gaat echter verder dan wat in vergelijkbare markten gebruikelijk is, roept vragen op over proportionaliteit, uitvoerbaarheid en rechtszekerheid, en kan bovendien bijdragen aan een verdere asymmetrie in regulering binnen de digitale waardeketen.

Om die reden achten wij het wenselijk dat eventuele beleidsmaatregelen zich primair richten op transparante productinformatie en goed geïnformeerde consumentenkeuzes, in plaats van op het verplicht stellen van gepersonaliseerde snelheidsadviezen door aanbieders.

## 10. CPI-indexatie

### 10.1 Standpunt van de ACM

De Autoriteit Consument & Markt (ACM) plaatst in het consultatierapport *Marktonderzoek prijzen van vast internet* vraagtekens bij het gebruik van inflatie-indexatie in telecomcontracten. De ACM stelt onder meer:

*"Daarnaast is de veel gebruikte CPI geen relevante maatstaf voor de kostenstijgingen (als deze al inflatiegerelateerd zijn) van een telecomaanhouders."*

Volgens de ACM kan de consumentenprijsindex (CPI) daarom niet zonder meer dienen als rechtvaardiging voor prijsaanpassingen gedurende de looptijd van telecomcontracten.

### 10.2 CPI-indexatie en reële prijsontwikkeling

Inflatie-indexatie heeft in de eerste plaats als functie dat prijzen gedurende de looptijd van een contract in reële termen stabiel blijven. Wanneer prijzen gedurende langere tijd volledig vaststaan terwijl het algemene prijsniveau stijgt, daalt de prijs van de betreffende dienst in reële termen. CPI-indexatie voorkomt daarmee dat contractprijzen gedurende de looptijd structureel afwijken van de algemene prijsontwikkeling in de economie.

Om deze reden wordt indexatie aan een algemene prijsindex in uiteenlopende sectoren toegepast, bijvoorbeeld in huurcontracten, arbeidscontracten en energiecontracten. Het gebruik van een algemene prijsindex voor contractuele indexatie is daarmee een breed geaccepteerde praktijk in contractrelaties met een langere looptijd.



Wanneer indexatie ontbreekt, moeten aanbieders het inflatierisico vooraf verwerken in de initiële contractprijs. Dit kan ertoe leiden dat startprijzen hoger uitvallen dan wanneer inflatierisico gedurende de looptijd van het contract kan worden gedeeld via een indexatiemechanisme. In dat geval kan de prijsconcurrentie op het moment van contractsluiting juist afnemen.

### 10.3 Risicoverdeling en investeringszekerheid

De telecomsector wordt gekenmerkt door aanzienlijke vaste kosten en lange investeringscycli. Investeringscycli in onder meer glasvezelnetwerken, mobiele netwerken, spectrum, energie en netwerkkapparatuur vereisen een lange terugverdientijd. Wanneer prijzen gedurende contractperioden volledig vaststaan terwijl kostenontwikkelingen onzeker zijn, komt het inflatierisico volledig bij de aanbieder te liggen. CPI-indexatie kan in dat licht bijdragen aan een evenwichtige verdeling van macro-economische risico's gedurende de looptijd van contracten en daarmee de voorspelbaarheid van investeringsrendementen vergroten.

### 10.4 Transparantie van CPI-indexatie

De CPI is een publiek beschikbare en breed gebruikte statistische maatstaf voor de ontwikkeling van het algemene prijsniveau. Het gebruik van een dergelijke index als referentie voor prijsaanpassingen heeft als voordeel dat het mechanisme transparant en objectief is. In telecomcontracten wordt de wijze van indexatie doorgaans expliciet vastgelegd, bijvoorbeeld in de vorm van een formule waarin CPI wordt gecombineerd met een vaste opslag. De parameters van deze formule zijn bij contractsluiting bekend en bieden daarmee duidelijkheid over de wijze waarop prijzen gedurende de looptijd van het contract kunnen worden aangepast.

### 10.5 Specifieke positie van toegangsvragers

Voor aanbieders die afhankelijk zijn van wholesale-toegang tot netwerken vormt wholesale-toegang doorgaans de grootste kostencomponent van een vaste internetdienst. Wholesale-tarieven kunnen in bepaalde gevallen eveneens worden geïndexeerd aan de hand van algemene prijsindices.

Wanneer wholesale-tarieven worden geïndexeerd maar retailprijzen gedurende contractperioden niet kunnen worden aangepast, ontstaat een risico-asymmetrie. In dat scenario stijgen de belangrijkste kostencomponenten automatisch mee met de inflatie, terwijl de retailprijs gedurende de contractperiode vast blijft staan. Hierdoor komt het inflatierisico volledig bij de retailsaanbieder te liggen, terwijl deze aanbieder geen invloed heeft op de ontwikkeling van de belangrijkste kostencomponent.

In markten waar toegangsvragers concurreren met verticaal geïntegreerde netwerkkoperatoren kan een dergelijke asymmetrie bovendien gevolgen hebben voor de concurrentieverhoudingen.



## 10.6 Conclusie

Hoewel CPI geen sectorspecifieke kostenindex is, vervult deze in veel contractuele relaties de functie van een neutrale en transparante referentie voor prijsindexatie. CPI-indexatie draagt bij aan het beperken van inflatierisico's gedurende de looptijd van contracten, kan prijsconcurrentie bij contractsluiting ondersteunen en speelt een rol in de risicoverdeling tussen marktpartijen. Bij de beoordeling van CPI-indexatie verdient daarom niet alleen de relatie met kostenontwikkeling aandacht, maar ook de bredere economische functie van indexatiemechanismen in contracten met een langere looptijd.

## 11. Beoordeling van de beleidsopties van ACM

In het consultatierapport presenteert de ACM vijf acties en beleidsopties die volgens haar kunnen bijdragen aan het verminderen van prijsverschillen tussen consumenten met actieve en passieve contracten. Deze acties variëren van het verbeteren van informatievoorziening tot een mogelijke interventie in prijsstructuren in de markt.

Odido onderschrijft het belang van een goed functionerende markt waarin consumenten in staat zijn om geïnformeerde keuzes te maken en waarin concurrentie tussen aanbieders leidt tot scherpe aanbiedingen en innovatie. Tegelijkertijd is het van belang dat eventuele beleidsinterventies proportioneel zijn, aansluiten bij het geconstateerde probleem en rekening houden met de bredere marktdynamiek in de sector.

De onderstaande paragrafen bespreken de door de ACM genoemde acties afzonderlijk.

### 11.1 Richtsnoeren informatievoorziening

De ACM beschouwt verbetering van de informatievoorziening rondom contractverlenging, tarieven en contractstatus als het belangrijkste instrument om het gesignaleerde probleem van passieve contracten aan te pakken. In dat kader kondigt de ACM aan richtsnoeren op te stellen waarin wordt verduidelijkt hoe telecomaanhouders aan hun informatieverplichtingen moeten voldoen.

Odido ondersteunt het uitgangspunt dat consumenten tijdig en duidelijk moeten worden geïnformeerd over hun contractstatus en verlengmogelijkheden. Transparante informatie kan consumenten helpen om een bewuste keuze te maken tussen verlengen of overstappen en kan daarmee bijdragen aan een meer actieve contractdynamiek in de markt.

Vanuit het perspectief van zorgvuldig en evidence-based beleid ligt het voor de hand om eerst te bezien in hoeverre verbeterde informatievoorziening daadwerkelijk leidt tot een groter aandeel actieve contractvernieuwingen of overstappen. De ACM geeft zelf aan de effecten van de richtsnoeren te willen monitoren. Het is daarom logisch om de uitkomsten daarvan te betrekken bij eventuele verdere beleidsafwegingen.

Odido begrijpt dat de ACM met richtsnoeren nadere duidelijkheid wil geven over de wijze waarop telecomaanhouders invulling kunnen geven aan hun informatieverplichtingen rondom



contractverlenging en tarieven. Nadere verduidelijking kan bijdragen aan een consistente toepassing van bestaande verplichtingen en kan consumenten helpen om beter inzicht te krijgen in hun contractstatus en beschikbare opties. Bij de ontwikkeling van deze richtsnoeren is het naar onze mening van belang dat rekening wordt gehouden met een aantal praktische aandachtspunten.

In de eerste plaats is het van belang dat richtsnoeren aansluiten bij de bestaande wettelijke informatieverplichtingen en niet feitelijk leiden tot nieuwe verplichtingen die verder gaan dan het verstrekken van informatie. Het doel van dergelijke richtsnoeren zou primair moeten zijn om transparantie voor consumenten te verbeteren en niet om de commerciële invulling van contractaanbiedingen te reguleren.

Daarnaast is het van belang dat eventuele nieuwe verwachtingen rondom informatievoorziening uitvoerbaar blijven binnen de bestaande klant- en productstructuren van telecomaandbieders. De telecomsector kent een grote variatie aan producten, snelheden, bundels en promoties. Informatieverplichtingen moeten daarom zodanig worden vormgegeven dat zij schaalbaar en praktisch toepasbaar blijven in een markt met miljoenen actieve abonnementen.

Ten slotte achten wij het van belang dat de effectiviteit van eventuele nieuwe richtsnoeren zorgvuldig wordt geëvalueerd voordat verdere beleidsmaatregelen worden overwogen. Indien verbeterde informatievoorziening leidt tot meer actieve contractvernieuwingen of overstappen door consumenten, kan dit een belangrijke bijdrage leveren aan het functioneren van de markt zonder dat verdere interventies noodzakelijk zijn.

## 11.2 Passend en transparant snelheidsadvies

De ACM roept telecomaandbieders op om consumenten te voorzien van een passend en transparant advies over de internetsnelheid die aansluit bij hun daadwerkelijke gebruik. Hoewel het doel om consumenten beter te informeren begrijpelijk is, achten wij het in de praktijk moeilijk om een individueel “passend” snelheidsadvies te formuleren dat voor alle consumenten daadwerkelijk accuraat is. Internetgebruik wordt gekenmerkt door sterke piekbelasting en door een grote variatie in gebruikspatronen. Toepassingen zoals grote downloads, cloudback-ups en software-updates kunnen gedurende korte perioden zeer hoge bandbreedte vereisen, terwijl het gemiddelde dataverbruik van een huishouden relatief beperkt kan blijven.

Daarnaast wordt de ervaren kwaliteit van een internetverbinding niet uitsluitend bepaald door de snelheid van het abonnement, maar ook door factoren zoals het aantal gelijktijdige gebruikers, de kwaliteit van het thuisnetwerk en de gebruikte apparatuur. Veel van deze factoren zijn voor aanbieders vooraf moeilijk vast te stellen en kunnen bovendien in de tijd veranderen.

Tegen deze achtergrond achten wij het realistischer om te focussen op transparante productinformatie en indicatieve gebruiksscenario's, zodat consumenten zelf een afweging kunnen maken tussen verschillende snelheidsprofielen. Een verplichting of verwachting dat aanbieders een individueel passend snelheidsadvies formuleren roept vragen op over proportionaliteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.



### 11.3 Transparante en kanaalneutrale verlengaanbiedingen

De ACM roept telecomaanbieders op om verlengaanbiedingen voor bestaande klanten duidelijker beschikbaar te maken en acht het wenselijk dat persoonlijke verlengaanbiedingen via verschillende verkoopkanalen consistent zijn. Odido onderschrijft dat consumenten eenvoudig inzicht moeten kunnen krijgen in hun verlengopties. Tegelijkertijd is het van belang te erkennen dat verlengaanbiedingen onderdeel zijn van dezelfde commerciële dynamiek als introductieaanbiedingen en andere promoties in abonnementenmarkten.

In dergelijke markten ontstaan prijsverschillen tussen consumenten vaak doordat contracten op verschillende momenten worden afgesloten of vernieuwd. Introductieaanbiedingen en retentieaanbiedingen vormen daarbij een belangrijk instrument waarmee aanbieders actief concurreren om klanten aan te trekken en te behouden.

Retentieaanbiedingen die tijdens klantcontacten tot stand komen maken in de praktijk deel uit van dit concurrentiemechanisme. Zij kunnen consumenten juist activeren om hun contract opnieuw te beoordelen en dragen daarmee bij aan hetzelfde doel dat de ACM in het rapport benoemt: het verminderen van passieve contracten. Het volledig uniformeren van verlengaanbiedingen over verschillende verkoopkanalen kan daarom onbedoeld de flexibiliteit van aanbieders beperken om consumenten een passend en concurrerend aanbod te doen.

### 11.4 Oproep aan consumenten om contracten actief te vernieuwen of over te stappen

De ACM adviseert consumenten om hun contract actief te vernieuwen of om over te stappen naar een andere aanbieder wanneer hun contractperiode afloopt. Odido ondersteunt deze oproep. Actieve consumenten die contracten vernieuwen of overstappen spelen een belangrijke rol in het functioneren van competitieve markten. Wanneer consumenten actief aanbiedingen vergelijken en overstappen naar een aantrekkelijker aanbod, ontstaat er concurrentiedruk tussen aanbieders om scherpe prijzen en aantrekkelijke proposities te bieden.

Introductieaanbiedingen, promoties en retentieaanbiedingen zijn in belangrijke mate het resultaat van deze concurrentiedynamiek. Zij vormen een instrument waarmee aanbieders consumenten stimuleren om hun contract opnieuw te beoordelen en eventueel over te stappen. Het stimuleren van actief consumentengedrag kan daarom een effectieve manier zijn om concurrentie in de markt te versterken zonder direct in te grijpen in prijsstructuren.

### 11.5 Mogelijke regulering van contractgebonden prijsverschillen

Tot slot schetst de ACM een beleidsoptie voor de wetgever om prijsverschillen tussen nieuwe en bestaande klanten voor identieke diensten te beperken. Odido begrijpt de wens om te voorkomen dat bepaalde groepen consumenten structureel hogere prijzen betalen voor vergelijkbare diensten. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat contractgebonden prijsverschillen in abonnementenmarkten een veelvoorkomend gevolg zijn van concurrentie tussen aanbieders.



Zoals in hoofdstuk 6 is uiteengezet, laten zowel economische literatuur als empirische ervaringen uit andere sectoren zien dat introductieaanbiedingen en retentieaanbiedingen onderdeel kunnen zijn van dynamische concurrentie in markten met abonnementenstructuren. Daarnaast laten ervaringen uit andere sectoren zien dat regulering van prijsverschillen tussen verschillende klantgroepen vaak leidt tot aanpassingen elders in de prijsstructuur van aanbieders. Wanneer aanbieders minder ruimte hebben om scherpe introductieaanbiedingen te doen, kan dit ertoe leiden dat prijzen voor nieuwe klanten stijgen of dat het aantal promoties afneemt.

Vanuit het perspectief van proportionaliteit en beleidsconsistentie ligt het daarom voor de hand om eerst de effecten van verbeterde informatievoorziening te evalueren voordat verdergaande interventies in prijsstructuren worden overwogen. Bovendien verdient het aanbeveling om bij een eventuele verdere beleidsafweging ook de mogelijke effecten op concurrentiedynamiek en op service-based concurrentie in de markt te betrekken.

## 12. Proportionaliteit en effectiviteit van mogelijke maatregelen

Bij de beoordeling van mogelijke beleidsmaatregelen is het van belang om niet alleen te kijken naar het geconstateerde probleem, maar ook naar de proportionaliteit van de voorgestelde interventies en naar hun mogelijke effecten op de werking van de markt. In het consultatierapport identificeert de ACM prijsverschillen tussen consumenten met actieve en passieve contracten en wijst zij op factoren zoals consumenteninertie en informatie-asymmetrie. Tegelijkertijd concludeert de ACM dat de markt voor vaste internetdiensten in structurele zin competitief functioneert en dat consumenten in beginsel kunnen kiezen uit meerdere aanbieders.

Tegen deze achtergrond is het van belang dat eventuele beleidsinterventies zorgvuldig worden afgewogen. In markten met meerdere aanbieders en dynamische prijsstrategieën kunnen maatregelen die ingrijpen in prijsstructuren onbedoelde gevolgen hebben voor concurrentie, investeringsprikkels en de positie van verschillende typen marktpartijen.

### 12.1 Noodzaak van evidence-based interventie

Een fundamenteel uitgangspunt van goed reguleringsbeleid is dat interventies gebaseerd moeten zijn op een duidelijke problemdiagnose en op empirisch bewijs dat beleidsmaatregelen daadwerkelijk bijdragen aan het oplossen van het geconstateerde probleem.

In het rapport identificeert de ACM het probleem primair als een combinatie van consumenteninertie en beperkte informatie over contractstatus en verlengmogelijkheden. Vanuit dat perspectief ligt het voor de hand dat beleidsmaatregelen zich in eerste instantie richten op het verbeteren van de informatiepositie van consumenten. De door de ACM aangekondigde richtsnoeren over informatievoorziening sluiten bij deze diagnose aan.

Wanneer het probleem primair wordt veroorzaakt door informatie-asymmetrie, ligt het minder voor de hand om onmiddellijk beleidsopties te verkennen die direct ingrijpen in prijsstructuren in de markt. Een dergelijke interventie zou immers een aanzienlijk verdergaande stap zijn dan het verbeteren van transparantie.



Vanuit het perspectief van evidence-based regulering ligt het daarom voor de hand om eerst te evalueren in hoeverre verbeterde informatievoorziening daadwerkelijk leidt tot meer actieve contractvernieuwingen en overstappen door consumenten. De ACM geeft zelf aan dat zij de effecten van de richtsnoeren zal monitoren. De resultaten daarvan kunnen een belangrijke basis vormen voor eventuele verdere beleidsafwegingen.

## 12.2 Risico op onbedoelde effecten

Beleidsmaatregelen die prijsstructuren in competitieve markten beïnvloeden kunnen verschillende onbedoelde effecten hebben. Zoals in hoofdstuk 7 en 8 is besproken, laten zowel economische literatuur als empirische ervaringen uit andere sectoren zien dat regulering van prijsverschillen tussen verschillende klantgroepen vaak leidt tot aanpassingen in andere onderdelen van de prijsstrategie van aanbieders.

Een bekend mechanisme in dit verband is het zogenoemde waterbedeffect. Wanneer prijzen in één segment van de markt worden beperkt, kunnen aanbieders hun prijsstrategie aanpassen door andere prijzen te verhogen of door promoties en introductieaanbiedingen te verminderen. Hierdoor kan het gemiddelde prijsniveau in de markt uiteindelijk gelijk blijven of zelfs stijgen.

Daarnaast kunnen dergelijke maatregelen gevolgen hebben voor de concurrentiedynamiek tussen aanbieders. Introductieaanbiedingen en retentieaanbiedingen vormen in veel abonnementenmarkten een belangrijk instrument waarmee aanbieders actief concurreren om nieuwe klanten aan te trekken. Wanneer deze instrumenten worden beperkt, kan dit de prikkel voor aanbieders verminderen om agressief te concurreren om nieuwe klanten.

Voor toegangsvragers – aanbieders die afhankelijk zijn van wholesale-toegang tot netwerken van andere partijen – kunnen dergelijke effecten bovendien extra relevant zijn. Zoals in hoofdstuk 9 is besproken, zijn deze aanbieders in belangrijke mate afhankelijk van hun mogelijkheid om via scherpe retailaanbiedingen klanten aan te trekken. Beperkingen op prijsstrategieën kunnen daardoor ook gevolgen hebben voor de mate van service-based concurrentie in de markt.

## 12.3 Alternatieve beleidsbenadering

Gelet op het voorgaande ligt een beleidsbenadering voor de hand die primair gericht is op het versterken van de informatiepositie van consumenten en het stimuleren van actief consumentengedrag, in plaats van op directe interventies in prijsstructuren. Een dergelijke benadering sluit aan bij de problemdiagnose in het rapport, waarin consumenteninertie en beperkte informatie een centrale rol spelen. Door consumenten beter te informeren over hun contractstatus, verlengmogelijkheden en beschikbare aanbiedingen kunnen zij beter gebruikmaken van de concurrentie in de markt.

Daarnaast kan het stimuleren van contractvernieuwing en overstappen een effectieve manier zijn om concurrentiedruk tussen aanbieders te versterken. Wanneer consumenten actief hun contract heroverwegen, ontstaat er een prikkel voor aanbieders om aantrekkelijke



aanbiedingen te doen en om hun dienstverlening te verbeteren. Een stapsgewijze beleidsbenadering – waarin eerst wordt ingezet op transparantie en informatievoorziening en pas daarna wordt geëvalueerd of verdere maatregelen nodig zijn – sluit beter aan bij de aard van het geconstateerde probleem en bij het uitgangspunt van proportionele en evidence-based regulering.

#### 12.4 Gelijk speelveld in de digitale waardeketen

Bij de beoordeling van mogelijke beleidsinterventies in de telecomsector is het ook van belang om rekening te houden met de bredere ontwikkeling van de digitale economie. Traditionele telecomdiensten opereren steeds vaker in een ecosysteem waarin zij direct of indirect concurreren met digitale platforms die vergelijkbare of substituerende diensten aanbieden.

Een duidelijk voorbeeld hiervan is de opkomst van over-the-top communicatiediensten, zoals messaging- en communicatieplatforms van grote technologiebedrijven. Diensten zoals WhatsApp, Google Messages en vergelijkbare applicaties bieden consumenten functionaliteiten die in functioneel opzicht overlappen met traditionele telecomdiensten, maar opereren onder een ander regulatorisch kader.

Daarnaast genereren grote technologiebedrijven inkomsten uit andere digitale diensten, zoals cloudopslag en digitale platforms. Consumenten kiezen daarbij regelmatig voor opslagbundels of digitale abonnementen waarvan de benodigde capaciteit moeilijk vooraf te bepalen is. De inkomsten uit dergelijke diensten kunnen vervolgens worden gebruikt om andere digitale diensten kosteloos of tegen zeer lage prijzen aan te bieden.

Wanneer telecomaandieners worden geconfronteerd met aanvullende verplichtingen rond prijsstructuren, informatievoorziening of productadvies, terwijl vergelijkbare informatie-asymmetrie en capaciteitskeuzes in andere digitale markten niet op dezelfde wijze worden gereguleerd, kan dit leiden tot een asymmetrie in het regulatorische speelveld.

In dat licht is het van belang dat eventuele beleidsmaatregelen zorgvuldig worden afgewogen tegen hun mogelijke effecten op het gelijke speelveld tussen verschillende typen aanbieders in de digitale waardeketen.

### 13. Conclusies en aanbevelingen

#### 13.1 Samenvatting van de belangrijkste bevindingen

Het marktonderzoek van de ACM analyseert prijsverschillen tussen consumenten met verschillende typen contracten in de markt voor vaste internetdiensten. De analyse laat zien dat consumenten met zogenoemde passieve contracten gemiddeld hogere maandlasten hebben dan consumenten met recent afgesloten of vernieuwde contracten.

Uit het rapport blijkt echter ook dat de markt voor vaste internetdiensten meerdere aanbieders kent, dat consumenten in beginsel kunnen kiezen uit verschillende aanbieders en dat het overstapproces in de praktijk relatief eenvoudig functioneert. De relatief beperkte overstapactiviteit van consumenten lijkt volgens het consumentenonderzoek vooral samen te



hangen met tevredenheid over de huidige aanbieder en een beperkte prikkel om het contract actief te herzien.

Tegen deze achtergrond kan een belangrijk deel van de geobserveerde prijsverschillen worden verklaard door contractdynamiek en consumentengedrag. In markten met abonnementenstructuren zijn introductieaanbiedingen, promoties en retentieaanbiedingen een gebruikelijk instrument waarmee aanbieders concurreren om nieuwe klanten aan te trekken en bestaande klanten te behouden. Contractgebonden prijsverschillen tussen consumenten kunnen daarom ook een uitkomst zijn van dynamische concurrentie tussen aanbieders.

Tegelijkertijd laat de analyse zien dat beleidsmaatregelen die ingrijpen in prijsstructuren in dergelijke markten onbedoelde effecten kunnen hebben. Empirische ervaringen uit andere sectoren laten zien dat regulering van prijsverschillen tussen klantgroepen kan leiden tot aanpassingen in andere prijscomponenten, bijvoorbeeld via hogere standaardtarieven of minder promoties. Hierdoor kan het gemiddelde prijsniveau in de markt gelijk blijven of zelfs stijgen.

Daarnaast is het van belang dat bij de beoordeling van mogelijke beleidsinterventies rekening wordt gehouden met de structuur van de Nederlandse breedbandmarkt en met de positie van toegangsvragers. Aanbieders die afhankelijk zijn van wholesale-toegang tot bestaande netwerken hebben een andere kostenstructuur dan verticaal geïntegreerde netwerkexploitanten. Beleidsmaatregelen die prijsstrategieën op retailniveau beperken kunnen daarom ook gevolgen hebben voor service-based concurrentie in de markt.

## 13.2 Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande doet Odido de volgende aanbevelingen voor de verdere beleidsontwikkeling.

### **1. Focus primair op transparantie en informatievoorziening**

De analyse in het rapport wijst erop dat consumenteninertie en beperkte informatie over contractstatus een belangrijke rol spelen bij het ontstaan van passieve contracten. Het verbeteren van informatievoorziening over contractstatus, verlengopties en beschikbare aanbiedingen kan consumenten helpen om actiever hun contract te beheren. De aangekondigde richtsnoeren over informatievoorziening kunnen in dat opzicht een zinvolle bijdrage leveren.

### **2. Stimuleer actief consumentengedrag en overstappen**

Odido ondersteunt de oproep van de ACM aan consumenten om hun contract actief te vernieuwen of over te stappen wanneer hun contractperiode afloopt. Actieve consumenten spelen een belangrijke rol in het functioneren van competitieve markten. Wanneer consumenten aanbiedingen vergelijken en overstappen naar aantrekkelijkere proposities, ontstaat er concurrentiedruk tussen aanbieders om scherpe prijzen en innovatieve diensten aan te bieden.



### **3. Evalueer eerst de effecten van verbeterde informatievoorziening**

Vanuit het perspectief van evidence-based regulering ligt het voor de hand om eerst de effecten van verbeterde informatievoorziening en consumentenactivatie te evalueren voordat verdere beleidsinterventies worden overwogen. Indien blijkt dat transparantie en betere informatie daadwerkelijk leiden tot meer contractvernieuwingen en overstappen, kan dit een effectieve manier zijn om het geconstateerde probleem aan te pakken zonder in te grijpen in prijsstructuren.

### **4. Wees terughoudend met interventies in prijsstructuren**

Directe regulering van prijsverschillen tussen nieuwe en bestaande klanten kan ingrijpende gevolgen hebben voor prijsstrategieën en concurrentiedynamiek in de markt. Ervaringen uit andere sectoren laten zien dat dergelijke interventies vaak leiden tot aanpassingen in andere prijscomponenten, bijvoorbeeld via hogere prijzen voor nieuwe klanten of minder promoties. Hierdoor kunnen de beoogde voordelen voor consumenten beperkt blijven.

### **5. Betrek de wholesalemarkt en service-based concurrentie in verdere analyse**

Bij eventuele verdere beleidsafwegingen is het van belang om ook de structuur van de wholesalemarkt en de positie van toegangsvragers te betrekken. Voor aanbieders die afhankelijk zijn van wholesale-toegang vormen wholesaletarieven de belangrijkste kostencomponent van hun dienstverlening. Beleidsmaatregelen die prijsstrategieën op retailniveau beperken kunnen daarom ook gevolgen hebben voor de concurrentiepositie van toegangsvragers en voor de mate van service-based concurrentie in de markt.

### **6. Behoud ruimte voor transparante en voorspelbare prijsindexatie**

In het rapport plaatst de ACM vraagtekens bij het gebruik van CPI-indexatie in telecomcontracten en suggereert zij dat het gebruik van de term “inflatiecorrectie” mogelijk misleidend kan zijn. Odido acht het van belang om te benadrukken dat indexatiemechanismen in contracten met een langere looptijd in veel sectoren worden toegepast om reële prijsstabiliteit te waarborgen en om macro-economische risico's tussen contractpartijen te verdelen.

Voor aanbieders die afhankelijk zijn van wholesale-toegang is dit aspect bovendien van bijzonder belang, omdat belangrijke kostencomponenten – zoals wholesaletarieven – eveneens aan inflatie kunnen worden blootgesteld of geïndexeerd. Het is daarom wenselijk dat eventuele beleidsdiscussies over CPI-indexatie zorgvuldig rekening houden met de economische functie van dergelijke indexatiemechanismen en met de gevolgen voor risicoverdeling en investeringszekerheid.

### **7. Houd rekening met de praktische beperkingen van gepersonaliseerde snelheidsadviezen**

De ACM roept telecomaanbieders op om consumenten te voorzien van een passend en transparant advies over de internetsnelheid die aansluit bij hun gebruik. Odido ondersteunt het uitgangspunt dat consumenten goed geïnformeerd moeten zijn over de eigenschappen van verschillende abonnementen. Tegelijkertijd blijkt uit de analyse in deze reactie dat het formuleren van een nauwkeurig individueel snelheidsadvies in de praktijk complex is.

Internetgebruik wordt gekenmerkt door sterke piekbelasting, uiteenlopende gebruikspatronen en factoren die deels buiten de invloedssfeer van aanbieders liggen, zoals de kwaliteit van het thuisnetwerk en het aantal gelijktijdige gebruikers. Tegen deze achtergrond



ligt het meer voor de hand om te focussen op transparante productinformatie en indicatieve gebruiksscenario's die consumenten ondersteunen bij hun eigen keuze, in plaats van op een verplicht individueel snelheidsadvies.

### 13.3 Slotopmerking

Odido waardeert de mogelijkheid om op het consultatierapport te reageren en levert met deze reactie graag een bijdrage aan het verdere beleidsproces. Wij zijn ervan overtuigd dat een goed functionerende markt voor vaste internetdiensten gebaat is bij transparante informatie voor consumenten, effectieve concurrentie tussen aanbieders en een evenwichtige reguleringsbenadering die rekening houdt met zowel retail- als wholesalemarktstructuren.

Odido blijft graag in gesprek met de ACM over de verdere uitwerking van het beleid en over manieren waarop transparantie en concurrentie in de markt voor vaste internetdiensten kunnen worden versterkt.