



Schriftelijke bijdrage van Koninklijke KPN N.V.  
in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure o.g.v. artikel 6b.1 Tw

n.a.v. de ontwerpbesluiten van OPTA van 19 augustus 2008

inzake de

**marktanalyse Omroep voor**

**UPC Nederland B.V.**

**Ziggo B.V.**

**CAIW Diensten B.V.**

**DELTA N.V.**

Koninklijke KPN N.V.  
M.A. Prinsen Geerligts, Regulatory Office KPN  
Postbus 30.000  
2500 GA Den Haag  
[michiel.prinsengeerligts@kpn.com](mailto:michiel.prinsengeerligts@kpn.com)

29 september 2008



Hierbij volgt de reactie van KPN op de ontwerpbesluiten van OPTA d.d. 19 augustus 2008 voor UPC, Ziggo, Caiw en Delta inzake de marktanalyse Omroep

De volgende bijlagen maken deel uit van onze reactie:

- Bijlage 1: Algemene inleiding betreffende een aantal gemeenschappelijke aspecten van de marktanalyses.
- Bijlage 2: The Bundle Jungle, Ernst&Young 2007 (wordt elektronisch nagestuurd en is tevens opvraagbaar via <http://www.ey.com>)
- Bijlage 3: [**KPN vertrouwelijk** The Bundle Jungle, Ernst&Young 2007, appendix: In depth KPN analysis]
- Bijlage 4: KPMG en TNS NIPO. Digitale Televisie: Onbekend maakt onbemind, augustus 2008

De passages die bedrijfsvertrouwelijk zijn, worden aangegeven met [**KPN VERTROUWELIJK ...**].

Contactpersoon van KPN is:

Michiel Prinsen Geerligts  
Postbus 30000  
2500 GA Den Haag  
Tel. 070-4460661  
e-mail: [michiel.prinsengeerligts@kpn.com](mailto:michiel.prinsengeerligts@kpn.com)



## **Inhoudsopgave**

1. Samenvatting
2. Marktafbakening
3. Dominantie
4. Verplichtingen

## 1 Samenvatting

KPN heeft kennisgenomen van de op 19 augustus 2008 door OPTA gepubliceerde vier ontwerp-besluiten “Marktanalyse Omroep” voor UPC, Ziggo, CAIW en Delta (hierna gezamenlijk: het **Ontwerpbesluit**).

De verplichtingen voor UPC en Ziggo om te voldoen aan redelijke verzoeken om toegang in de vorm van WLR-C zijn passend en volgen logisch uit de concurrentieanalyse. De posities van DELTA en CAIW zijn in hun verzorgingsgebieden vergelijkbaar met die van UPC en Ziggo. Voor hen zou dezelfde toegangsregulering passend zijn. Daarom maken wij in het vervolg van deze zienswijze geen onderscheid naar de verschillende ontwerpbesluiten voor de verschillende kabelbedrijven.

Het ontwerpbesluit gaat er ten onrechte van uit dat wanneer KPN WLR-C zou afnemen, de lange termijn ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie kan worden geschaad.

De combinatie van DVB-T en DSL IPTV is niet vergelijkbaar met de combinatie van analoge en digitale kabeltelevisie. Volwaardige infrastructuurconcurrentie voor de kabel kan wel gerealiseerd worden via Fiber-to-the-Home (FttH).

WLR-C kan een opstap zijn naar de aanleg van een FttH netwerk. Mocht een marktpartij besluiten te investeren in grootschalige FttH, dan vergt de aanleg daarvan zeker enkele jaren. Met WLR-C kunnen marktpartijen in de tussenliggende periode een RTV klantenbestand opbouwen waarmee de business case voor FttH wordt versterkt.

Op basis van economische rendabiliteit is er geen ruimte voor een derde aansluitnet naast de kabel en het vaste telefoonnet. KPN is daarom de meest gereede partij om in FttH te investeren. Indien KPN geen gebruik mag maken van WLR-C als opstap naar deze investering in FttH, is te verwachten dat geen enkele partij dat zal (kunnen) doen. WLR-C draagt dan uitsluitend bij aan korte termijn prijsconcurrentie en niet aan de ook door OPTA gewenste totstandkoming van een alternatieve infrastructuur op de langere termijn.

Het tijdelijke karakter van de WLR-C verplichting vergroot de prikkel tot investeringen in alternatieve infrastructuur.

Wij merken daarnaast op dat de berekeningsmethodiek voor het WLR-C tarief uit het Ontwerpbesluit niet passend is. De systematiek ziet in feite op een WLR-C business case voor Multiplay, terwijl het uitsluitend over analoge TV zou moeten gaan. Hierdoor worden toetredingsbelemmeringen voor WLR-C afnemers opgeworpen.

## 2 Marktafbakening

### Relevante retail markt

OPTA onderscheidt een enge relevante retailmarkt voor vrij toegankelijke televisie en een ruime relevante retailmarkt voor betaaltelevisie. DSL-IPTV, FttH, digitale en analoge kabeltelevisie bevinden zich in de markt voor betaaltelevisie. DVB-T en satelliet bevinden zich ook in de markt voor betaaltelevisie voorzover het geen *free-to air* diensten betreft.

Een afzonderlijke markt voor triple play zal volgens OPTA in de komende reguleringsperiode niet ontstaan. Wel onderkent OPTA dat er aanwijzingen zijn die wijzen op een transitie naar een aparte bundelmakt voor triple play.

Een volledige analyse van de vraag- en aanbodsubstitutie leidt waarschijnlijk tot de conclusie dat analoge televisie een aparte relevante markt is. Dit wordt veroorzaakt door de inertie van consumenten, het gemak van analoge kabeltelevisie, de hoge overstapkosten en de bundeling van kabelprodukten.

Voor het doel van deze marktanalyse van OPTA is het echter onnodig om de relevante markt tot analoge kabeltelevisie te beperken. Immers, ook in de door OPTA gehanteerde brede markt voor betaaltelevisie is de conclusie dat kabelbedrijven beschikken over aanmerkelijke marktmacht. KPN kan zich om die reden in het kader van het onderhavige besluit vinden in de keuze om in de marktafbakening geen onderscheid te maken tussen analoge en digitale televisie.

De specifieke karakteristieken van analoge kabeltelevisie moeten wel uitgangspunt zijn bij het bepalen van passende verplichtingen. De mededingingsproblemen in de markt voor betaaltelevisie zijn immers hierop terug te voeren.

Binnen de markt voor betaaltelevisie kan een deelmarkt voor premium televisie worden onderscheiden. Dit betreft kanalen die in aanvulling op een standaardpakket in keuzepakketten worden aangeboden. Kabelbedrijven zijn in de gelegenheid om via hun sterke positie op het gebied van analoge betaalTV de markt voor premium televisie naar zich toe te trekken. Ook dit wordt echter geadresseerd door de verplichtingen op de analoge TV toe te spitsen.

#### *Inertie*

Recent onderzoek van KPMG en TNS NIPO bevestigt dat consumenten tevreden te zijn over analoge kabeltelevisie<sup>1</sup>. Consumenten zijn niet overtuigd van de voordelen van digitale televisie. Analoge televisie biedt voldoende kwaliteit en er is geen reden spontaan over te stappen op digitale televisie. Dit wordt ook bevestigd door het Bundle Jungle onderzoek van E&Y<sup>2</sup>.

#### *Het gemak van analoge televisie*

Alle standaard TV toestellen hebben ingebouwde ontvangers. Hierdoor kan de kabel rechtstreeks, zonder tussenkomst van een extra kastje, worden aangesloten op elke TV in huis. Dit gemak kan door geen enkele digitale dienst worden geëvenaard en vormt de belangrijkste onderscheidende eigenschap van analoge televisie.

#### *Hoge overstapkosten*

<sup>1</sup> Zie bijlage 4 : KPMG en TNS NIPO. Digitale Televisie: Onbekend maakt onbemind, augustus 2008

<sup>2</sup> Zie bijlagen 2 en 3 : Ernst&Young, The Bundle Jungle, 2007 en de appendix betreffende de in depth KPN analyse.

Alle alternatieve RTV diensten zijn digitaal en maken gebruik van een systeem voor voorwaardelijke toegang (conditional access). Deze systemen zijn niet gestandaardiseerd en worden niet ingebouwd in standaard TV toestellen. Daardoor vereist elk TV toestel 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 reden niet te wisselen over stappen op een andere aanbieder. Voor digitale kabeltelevisie zijn overstapkosten 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. 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.

#### *Bundeling kabelprodukten*

Kabelbedrijven bieden naast RTV, ook internettoegang en telefonie. Elke internet en elke telefonieklant krijgt altijd ook analoge kabeltelevisie geleverd. Consumenten die bijvoorbeeld kiezen voor kabelinternet boven DSL internet hebben daarmee impliciet ook al gekozen voor analoge kabeltelevisie.

#### *Bundelmarkt is zeer relevant, maar separaat afgebakende relevante markt is niet noodzakelijk*

OPTA neemt terecht de Multiplay ontwikkelingen mee in de marktanalyse. Deze ontwikkelingen zijn met name van belang voor het opleggen van passende verplichtingen aan de kabelbedrijven. Hierbij zijn de volgende aspecten van belang:

- Multiplay leidt tot een *single access* voordeel voor de eindgebruiker. Eindgebruikers kunnen veel besparen door alle diensten via één infrastructuur af te nemen en hebben dus een sterke prikkel om voor *single access* te kiezen.
- Bij de keuze voor een infrastructuur zijn prijs en het vertrouwde TV aanbod (analoge kabelTV) doorslaggevend. Mensen willen niet overstappen op een ander TV aanbod. We verwijzen hierbij naar de eerder aangehaalde onderzoeken van Ernst&Young, KPMG en TNS NIPO;
- Analoge kabeltelevisie kan alleen door de kabelbedrijven worden geleverd. Het *single access* voordeel voor de eindgebruiker kan dus alleen worden verzilverd door ook de andere Multiplay diensten bij de kabel af te nemen. Alleen via de kabel kan een volwaardig multiplay aanbod worden geleverd;



[KPN VERTROUWELIJK.....

]

### **De relevante wholesalemarkt**

De gedefinieerde relevante wholesalemarkt voor doorgifte van de RTV signalen en het op wholesaleniveau leveren van de aansluiting op een transmissieplatform vormt een juiste afspiegeling van relevante retailmarkten.

### *Geografische markt*

Terecht wordt zowel retail als wholesale de relevante geografische markt afgebakend aan de hand van het verzorgingsgebied van het betreffende kabelbedrijf. Aan de analyse kan worden toegevoegd dat een belangrijk verschil in de concurrentieomstandigheden tussen de verzorgingsgebieden is dat in elk gebied een andere aanbieder aanwezig is, namelijk het dominante kabelbedrijf.

### 3 Dominantie

#### Retailmarkt

OPTA concludeert dat kabelbedrijven binnen hun verzorgingsgebied beschikken over aanmerkelijke marktmacht op de markt voor de levering van RTV signalen en toegang tot een omroeptransmissieplatform. KPN onderschrijft deze conclusie. Onderdelen van de dominantieanalyse onderschrijven wij echter niet.

#### *Het dupliceren van analoge functionaliteit*

OPTA concludeert 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. Tegelijkertijd constateert OPTA dat er belangrijke functionele verschillen bestaan tussen DVB-T en het omroeptransmissieplatform van UPC. Hoe het ook zij, volgens OPTA kan KPN de verschillen overbruggen door de combinatie van DVB-T en DSL-IPTV en met behulp van intensieve marketingcampagnes. Deze aanname vindt geen steun in de feiten.

De afgelopen jaren heeft KPN veel intensieve marketingcampagnes en agressieve prijsstellingen gevoerd ten behoeve van de eigen TV producten. Digitenne is gegroeid, maar dit is voor een belangrijk deel te danken aan vergroting van de markt:

- Digitenne bereikt klanten die door de kabel niet zijn aangesloten;
- Digitenne wordt vaak gebruikt door eindgebruikers naast hun kabelaansluiting.

Het bewijs dat de TV producten van KPN niet als vergelijkbaar met analoge kabel kunnen worden beschouwd is geleverd door de kabelbedrijven zelf. Zij hebben na de agressieve prijsverlagingen voor Digitenne en iTV in de zomer van 2007 ruimte gevonden om de eigen tarieven te verhogen.

Ook de aanname dat Digitenne even eenvoudig is te ontvangen op meerdere televisies als analoge TV is niet juist. Immers, voor elk toestel is een aparte digitale ontvanger nodig (het 'kastjes' probleem). Dit wordt door consumenten als ongewenst 'gedoe' gepercipieerd. Zie in dit verband de aangehaalde onderzoeken van Ernst&Young, KPMG/TNS NIPO: men is tevreden met analoge TV, ziet geen reden spontaan over te stappen op digitale TV en blijft zitten bij zijn vertrouwde TV aanbod (analoge kabel is *sticky*).

De capaciteit van DVB-T is beperkt ten opzichte van analoge kabeltelevisie. Dit betekent dat de mogelijkheden om de ontvangst en de kwaliteit van het signaal te verbeteren beperkt zijn. Maar ook de omvang van het contentaanbod is beperkt ten opzichte van de kabel. Via Digitenne worden slechts 23 zenders aangeboden ten opzichte van bijvoorbeeld 32 via analoge televisie van UPC. Daarbij komt dat Digitenne niet beschikt over de auteursrechtelijke toestemming om BBC 1 en 2 door te geven. Dit laatste geldt ook voor DSL IPTV van KPN.

Tenslotte is van belang dat het inbouwen van digitale DVB-T tuners in TV toestellen geen oplossing gaat vormen voor het 'kastjes' probleem. Nieuwe toestellen worden immers doorgaans als primair toestel (in de woonkamer) gebruikt, terwijl de oude toestellen doorverhuizen naar andere vertrekken. Het 'kastjes' probleem verschuift mee naar de andere vertrekken. Juist daar blijft analoge televisie relevant.

De enkele DVB-T tuner die nu wordt ingebouwd is overigens veelal slechts geschikt voor *free-to-air* DVB-T. Voor betaaltelevisie via DVB-T is ook nodig dat een systeem voor voorwaardelijke toegang (conditional access) wordt ingebouwd. Deze zijn sporadisch los te verkrijgen, maar er is geen zicht op dat dit op grote schaal gaat gebeuren.

DVB-T blijft dus belangrijke nadelen hebben ten opzichte van analoge kabel. Bij gebruik van Digitenne op meerdere toestellen gaat zelfs het prijsvoordeel teniet, waardoor overstapkosten niet kunnen worden gecompenseerd. Door DVB-T te combineren met DSL-IPTV kunnen deze nadelen niet worden weggenomen.

Deze nadelen van het huidige televisie-aanbod zijn vooral van belang voor het onderdeel van de marktanalyse waarin passende verplichtingen worden bepaald.

*Toetreding via DVB-T is mogelijk, maar disciplineert de kabel niet*

Digitenne is op wholesalebasis beschikbaar voor wederverkopers. Tele2 maakt hiervan gebruik. Op basis van dit aanbod is het dus – anders dan OPTA stelt - mogelijk toe te treden tot de markt voor betaaltelevisie. Kabelbedrijven hebben echter met hun prijsstijgingen bewezen zich onafhankelijk van Digitenne te kunnen gedragen. De conclusie van OPTA dat er geen concurrentiedruk uitgaat van potentiële markttoetreding is dan ook terecht.

#### **Wholesalemarkt**

De conclusie dat de betreffende kabelbedrijven beschikken over aanmerkelijke marktmacht op de wholesale omroepmarkt wordt door KPN gesteund.

KPN heeft concrete toegangsverzoeken ingediend bij UPC en (de voorgangers van) Ziggo. Deze verzoeken zijn expliciet geweigerd.

#### **4 Verplichtingen op de wholesale omroepmarkt**

*Uitzonderingspositie voor KPN is gekunsteld en niet gerechtvaardigd*

OPTA stelt dat alleen KPN in staat is om de functionele verschillen tussen enerzijds DVB-T en DSL-IPTV en anderzijds analoge kabeltelevisie te overbruggen. Hierbij wordt gekeken naar vergelijkbaarheid van prijs en de functionaliteit dat ontvangst op meerdere televisies mogelijk is.

DVB-T en DSL-IPTV vertonen echter belangrijke tekortkomingen ten opzichte van de kabel waardoor deze infrastructuren geen volwaardig substituut voor de kabel vormen. Zoals reeds uiteengezet, is de capaciteit van DVB-T beperkt ten opzichte van analoge kabeltelevisie. Daarnaast is voor DVB-T en DSL-IPTV voor elk toestel een aparte digitale ontvanger nodig. Het moeten plaatsen van 'kastjes' bij elk afzonderlijk TV toestel leidt tot hoge overstapkosten voor de consument.

Volledige replicatie van de kabelinfrastructuur is dan ook met DVB-T, al dan niet in combinatie met DSL-IPTV, niet mogelijk. Voor volledige replicatie is analoge televisie nodig. Alleen FttH biedt de mogelijkheid om naast digitale diensten analoge televisie aan te bieden. Grootschalige uitrol van FttH is echter allerminst vanzelfsprekend en zal zeker niet binnen deze reguleringsperiode zijn gerealiseerd.

Dit betekent dat KPN, net zoals andere marktpartijen, afhankelijk is van toegang tot de kabelnetten. Zonder deze toegang is ook KPN gedurende deze reguleringsperiode niet in staat om een aanbod in de markt te zetten dat daadwerkelijk met het aanbod van de kabel kan concurreren.

*WLR-C maakt voor KPN een stap omhoog op de investeringsladder mogelijk*

Het tijdelijke karakter van WLR-C moedigt de afnemers aan om stappen te zetten op de zogenaamde investeringsladder. Het maakt mogelijk dat een TV klantenbestand wordt opgebouwd, waarmee de business case voor investeringen in alternatieve infrastructuur minder risicovol worden.

WLR-C is voor alle afnemers een mogelijkheid om tot de RTV markt toe te treden en biedt een opstap en prikkel om te investeren in een volledige replicatie van de infrastructuur in de vorm van FttH.

*WLR-C ziet op analoge televisie, maar het tarief ziet op Multiplay*

WLR-C voor analoge RTV heeft alleen zin wanneer het WLR-C tarief een business case voor analoge RTV *stand alone* mogelijk maakt.

Het Ontwerpbesluit hanteert voor de berekening van het WLR-C tarief waar mogelijk een retail-minus methodiek. Er is echter geen bestaande retaildienst in de markt die uitsluitend bestaat uit analoge RTV. Het standaard kabelabonnement bestaat immers uit een bundel van een analog RTV pakket, vaak digitale (basispakket) televisie en de aansluiting op een multiplay kabelnetwerk. Het standaard kabelabonnement kan daarom niet als uitgangspunt voor een retailminus tariefbepaling. Er zou dan eerst een fictief ontbundeld retailtarief voor analoge RTV moeten worden bepaald..

In randnummer 821 word het gehele coax gedeelte van het kabelnetwerk aangemerkt als aansluitnetwerk, waarvan de kosten niet aan de doorgifte van RTV signalen zouden kunnen worden toegerekend. Het gedeelte van het coax netwerk dat loopt van de lokatie waar optisch-elektrische omzetting plaatsvindt tot aan het mini-ster

punt is echter *shared*, d.w.z. dat het netwerk gedeeld wordt met andere gebruikers van het netwerk die vaak andere diensten zullen afnemen.

Indien ook het *shared* gedeelte van het coaxnetwerk volledig aan WLR-C afnemers kan worden toegerekend, ontstaan kruissubsidies van WLR-C afnemers naar andere diensten die door het kabelbedrijf worden geleverd.

Het aansluitnetwerk beperkt zich tot de coax kabel die loopt van het mini ster punt tot het netwerkaansluitpunt bij de eindgebruiker. Deze aansluitlijn wordt uitsluitend gebruikt door de betreffende eindgebruiker en dus niet gedeeld met andere eindgebruikers. Het overige deel van de kabelinfrastructuur is een transmissienetwerk waarvan de kosten dienen te worden toegerekend aan de verschillende diensten die daarover worden geleverd.

Indien de definitie van aansluitnetwerk niet wordt gewijzigd in bovenstaande zin komt een WLR-C business case waarschijnlijk alleen uit als een Multiplay pakket over de kabel wordt geboden. WLR-C heeft echter uitsluitend betrekking op analoge RTV.

Bij het bepalen van de minus wordt de retailopbrengst van analoge TV door OPTA wel ontbundeld van andere diensten. Deze ontbundeling vindt plaats door de prijs van de niet gereguleerde digitale TV-, internet- en telefoniediensten af te trekken van de bundelopbrengsten. Dit verhelpt echter niet dat het coax gedeelte van het transmissienetwerk aan WLR-C afnemers wordt toegerekend. Dit komt doordat de prijzen van digitale TV, internet en telefonie de kosten van het coax gedeelte niet dekken. Deze diensten worden door de kabelbedrijven incrementeel geprijsd zonder daarin de kosten van coax te betrekken. Hieruit volgt dat kabelbedrijven de hoogte van de minus kunnen beïnvloeden door te “spelen” met de prijs van bijvoorbeeld digitale TV. Het verdient daarom de voorkeur om bij de ontbundeling uit te gaan van de kosten van digitale TV, internet en telefonie, in plaats van de prijzen.

Het bovenstaande laat overigens onverlet dat bij een eventuele beoordeling van de kabel retailtarieven een andere kostentoerekening gerechtvaardigd kan zijn.