

Vergaderjaar 2014–2015

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 375

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2014

Tijdens de procedurevergadering van de vaste commissie voor Economische Zaken op 15 oktober 2014 is verzocht om een kabinetsreactie op de fusie tussen Ziggo en UPC. Daarnaast zijn op 16 oktober 2014 door de leden Oosenbrug (PvdA) en De Liefde (VVD) over dit onderwerp enkele schriftelijke vragen gesteld.

Hierbij stuur ik u de gevraagde reactie en antwoord op de gestelde vragen. Hiermee voldoe ik aan het verzoek van de vaste commissie voor Economische Zaken om, voorafgaand aan het Algemeen Overleg op 12 november 2014, uw Kamer deze reacties te doen toekomen.

Aanleiding

Op 27 januari 2014 heeft Liberty Global, moederbedrijf van het Nederlandse kabelbedrijf UPC, aangekondigd kabelbedrijf Ziggo te willen overnemen. Met die overname ontstaat er in Nederland, naast KPN, een tweede sterke speler op de consumentenmarkt met een nagenoeg landelijk vast breedbandnetwerk. De gevolgen van een overname met deze omvang moeten, op grond van het mededingingsrecht, vooraf beoordeeld worden door de Europese Commissie of de Autoriteit Consument en Markt (ACM). De Europese Commissie heeft op 8 mei 2014 een diepgaand onderzoek ingesteld naar de gevolgen van de overname van Ziggo. Op 10 oktober 2014 maakte de Europese Commissie bekend dat zij, onder voorwaarden, de overname van Ziggo door Liberty Global goedkeurt.¹

De beoordeling door de Europese Commissie

De Europese Commissie verbindt drie voorwaarden aan de goedkeuring van de overname om te voorkomen dat de mededinging door de overname significant wordt beperkt. Omdat de Europese Commissie

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1123_nl.htm

zorgen heeft over de gevolgen van de overname op de markt voor betaaltelevisiecontent, stelt de Europese Commissie als eerste voorwaarde dat Liberty Global betaalzender Film 1 verkoopt. Door de overname zouden twee naaste concurrenten op de markt voor betaaltelevisiecontent, Film 1 en HBO, in dezelfde handen komen. De Europese Commissie stelt daarnaast als voorwaarde dat Liberty Global de komende acht jaar geen beperkende voorwaarden mag stellen aan programma-aanbieders zoals RTL, NPO of SBS, die hun diensten zelf, of via anderen, via het internet willen aanbieden. De Europese Commissie doet dit omdat zij zorgen heeft over de toegenomen inkoopmacht van Liberty Global tegenover programma-aanbieders, waardoor mogelijk de innovatie in de levering van audiovisuele diensten over het internet gehinderd wordt. Ten slotte stelt de Europese Commissie als voorwaarde dat Liberty Global in de komende acht jaar voldoende capaciteit voor de verbinding met het internet ter beschikking stelt, onder andere voor televisiediensten die via het internet worden aangeboden. De Europese Commissie concludeert dat, met deze voorwaarden, de mededingingsbezwaren van de Europese Commissie worden weggenomen, zeker gelet op het toenemend belang van de levering van televisiecontent via het internet.

De Europese Commissie heeft niet als voorwaarde gesteld dat Liberty Global aan concurrerende aanbieders van internettoegang, telefonie- en televisiediensten toegang moet geven tot de kabelnetwerken van Ziggo en UPC. De ACM heeft aangegeven de conclusies van de Europese Commissie te onderschrijven.

De gevolgen voor de Nederlandse markt

Met een overname van Ziggo door Liberty Global ontstaat er in Nederland op de consumentenmarkten voor televisie, internet en vaste telefonie een tweede landelijke speler met een sterke positie. KPN en kabelbedrijven Ziggo en UPC hebben op de consumentenmarkten in toenemende mate een vergelijkbare positie. Kabelbedrijven Ziggo en UPC hadden in het tweede kwartaal van 2014 gezamenlijk meer vaste klanten dan KPN. Op de internetmarkt zijn op dit moment de marktaandelen van KPN en Ziggo/UPC van dezelfde orde. Ziggo en UPC hadden in het tweede kwartaal van 2014 op de televisiemarkt gezamenlijk meer klanten dan KPN, maar verliezen daar marktaandeel aan KPN. Op de markt voor vaste telefonie had KPN in het tweede kwartaal van 2014 een groter marktaandeel dan Ziggo en UPC samen, maar daar winnen Ziggo en UPC marktaandeel. Op de zakelijke en mobiele markten spelen Ziggo en UPC een kleine rol en heeft KPN een veel groter marktaandeel.

De visie op telecommunicatie, media en internet

In de Middellangetermijnvisie op telecommunicatie, media en internet is aangegeven dat concurrentiekracht, vrijheid en betrouwbaarheid voorwaarden zijn voor een goed functionerende markt voor telecommunicatie, media en internet.² Daarbij is een aantal beleidsvragen geschetst die de toenemende convergentie tussen netwerken en diensten oproept. Een belangrijke uitdaging is om regelgeving meer sectorneutraal te maken om zo een gelijk speelveld in de markt te houden.

In de visie wordt verder aangegeven dat de traditionele markten van vaste telefonie en (analoog) televisiekijken verdwijnen, terwijl steeds meer nieuwe (internet)diensten van buiten de telecomsector verschijnen. De commerciële en concurrentieverhoudingen draaien steeds meer om effectieve toegang tot de (aansluit)netwerken. Het is de vraag of het

² Middellangetermijnvisie op telecommunicatie, media en internet van 23 december 2013, Kamerstuk 26 643, nr. 300

Europese ex-ante marktreguleringskader voldoende is toegerust om met deze ontwikkelingen om te gaan. Het Europese telecomkader, dat de basis vormt voor de regels in de Telecommunicatiewet, is gericht op het bevorderen van concurrentie op en tussen infrastructuren. De Europese Commissie ging er van uit dat regulering van tijdelijke aard zou zijn, en dat concurrentie ooit zodanig stevig zou zijn dat toegangsregels niet langer nodig zouden zijn. In de visie is opgemerkt dat het kabinet daarvan niet overtuigd is. Het kabinet vindt het van belang dat toegangsregulering behouden blijft, ook in een markt waar twee netwerken met elkaar concurreren. De netwerken van de telecomspelers zijn cruciaal, omdat zij de toegangspoort zijn tot de interneteconomie. Concurrentiekracht is daarbij van groot belang voor het in stand houden van een dynamiek van continue investeringen en innovaties. Zonder toegang op netwerkniveau zal de innovatie in netwerken (onder andere de convergentie van vast en mobiel) en op de netwerken (nieuwe diensten en misschien de ontwikkeling van een pan-Europees aanbod) mogelijk worden belemmerd. In de visie is dan ook geconcludeerd dat Nederland het noodzakelijk vindt om het Europese ex-ante marktreguleringskader grondig te evalueren.

Reactie van het kabinet

De overname van Ziggo door Liberty Global past in de Europese consolidatieslag die zichtbaar is in de telecommunicatiesector. Schaal-grootte levert bedrijven kostenvoordelen op, wat van belang is in een markt waar grote investeringen in netwerken gedaan moeten worden om de groeiende vraag naar capaciteit aan te kunnen. Met de overname transformeert de Nederlandse consumentenmarkt zich van een structuur met één sterke speler en twee sterke regionale spelers, naar een markt met twee sterke spelers die beiden op nationaal niveau actief zijn. Daarnaast is er op de vaste markten een aantal kleinere aanbieders actief, zoals Tele2, Vodafone en Online, die hun diensten aanbieden over de netwerken van KPN.

Het kabinet kan zich vinden in de voorwaarden die de Europese Commissie heeft gesteld aan de overname van Ziggo door Liberty Global. De Europese Commissie heeft daarbij aandacht besteed aan de gevolgen van de overname aan de inkoopkant, dat is de markt waar kabelbedrijven met programma-aanbieders onderhandelen over de inkoop van programma's en de doorgifte van zenders. Daarbij heeft de Europese Commissie laten zien oog te hebben voor de wijze waarop de interneteconomie innovatie in de levering van audiovisuele diensten mogelijk maakt. Het kabinet vindt het van groot belang dat de levering van diensten via het internet ongehinderd kan plaatsvinden. Het kabinet vindt het eveneens belangrijk dat programma-aanbieders, die sterk afhankelijk zijn van de netwerken van Ziggo en UPC, ongehinderd over het internet kunnen concurreren met de traditionele televisiediensten die via het kabelnetwerk worden geleverd. De Europese Commissie heeft nu zeker gesteld dat Ziggo en UPC hier in de komende jaren geen beperkende voorwaarden aan stellen, en dat ook aan de achterkant van de netwerken van Ziggo en UPC, daar waar de netwerken verbonden worden met het internet, de komende jaren geen belemmeringen kunnen optreden.

De Europese Commissie heeft geconcludeerd dat de overname weliswaar de twee grootste kabelnetwerken in Nederland samenbrengt, maar dat dit geen mededingingsbezwaren oplevert. Ziggo en UPC zijn actief in verschillende geografische gebieden en concurreren niet met elkaar om dezelfde eindgebruikers. De overname verandert dat niet, en leidt volgens de Europese Commissie dan ook niet tot een aanzienlijke beperking van de concurrentie in de televisie-, telefonie- en internetmarkten. De Europese Commissie heeft daarnaast een risico onderkend dat in

Nederland een marktstructuur bestaat waarin mogelijk niet voldoende concurrentie is, maar de Europese Commissie concludeert dat ze niet kan vaststellen dat dit probleem door de overname wordt veroorzaakt of versterkt. Het kabinet vindt het, alhoewel begrijpelijk gezien de wijze van toetsing door de Europese Commissie, teleurstellend dat de Europese Commissie geen toegangsvoorwaarden aan de overname heeft verbonden die concurrentie op internet, televisie en telefonie over het kabelnetwerk mogelijk maakt.

Het is aan de ACM om, gegeven het besluit van de Europese Commissie, te beoordelen welke regulering onder de huidige marktomstandigheden nodig is. De ACM heeft op 31 oktober 2014, in navolging van het besluit van de Europese Commissie, haar ontwerpbesluit bekendgemaakt met daarin haar conclusies over de noodzakelijke en proportionele ex-ante marktregulering voor de komende jaren. De ACM oordeelt dat, zonder concurrentiedruk van andere aanbieders, KPN en Ziggo mogelijk onvoldoende prikkels hebben om met elkaar te concurreren en te investeren in snellere en betere netwerken. Daarnaast oordeelt de ACM dat er een risico bestaat dat KPN op de zakelijke markten over aanmerkelijke marktmacht beschikt. De ACM constateert dat wet- en regelgeving vraagt om de concurrentieproblemen op deze markten allereerst op het niveau van de «ontbundelde toegang» op te lossen.³ De ACM concludeert dat «ontbundelde toegang» mogelijk is op de netwerken van KPN, maar dat op het kabelnetwerk geen vergelijkbare vorm van toegang mogelijk is. De ACM concludeert daarom dat de bestaande verplichting voor KPN om die «ontbundelde toegang» te leveren, in de komende drie jaar gecontineerd moet worden. De ACM verwacht dat door het reguleren van de «ontbundelde toegang» op de netwerken van KPN, voldoende prikkels in de internetmarkt zijn geïntroduceerd voor zowel KPN als Ziggo/UPC om kwalitatief hoogwaardige diensten tegen aantrekkelijke tarieven te leveren, en te investeren in betere en snellere netwerken. De ACM komt daarom niet toe aan regulering van Ziggo/UPC.

Het Europese ex-ante marktreguleringskader is neergelegd in de Telecommunicatiewet. Het is aan de ACM om binnen het kader van de Telecommunicatiewet te beoordelen welke regulering nodig is om effectieve concurrentie op de Nederlandse telecommunicatiemarkten te borgen. De ACM heeft nu geconcludeerd dat onder de huidige marktomstandigheden toegangsregulering op de netwerken van Ziggo en UPC op grond van haar bevoegdheden niet mogelijk is. De ACM heeft geconcludeerd dat KPN en Ziggo een vergelijkbare positie hebben op de internetmarkt, maar dat KPN nog steeds beschikt over een machtspositie op de zakelijke markten. De ACM heeft tevens geconcludeerd dat de netwerken van KPN en Ziggo verschillend zijn, waardoor gelijke regulering niet mogelijk is. Die conclusies worden nu ter consultatie voorgelegd aan de Nederlandse markt. De ACM bekijkt daarna of die aanleiding geven het besluit aan te passen, waarna het besluit ook aan de Europese Commissie, de andere nationaal regelgevende instantie en de BEREC (het samenwerkingsverband van Europese toezichthouders) wordt voorgelegd. De ACM verwacht in het voorjaar van 2015 een definitief besluit bekend te kunnen maken.

Het kabinet vindt dat een marktstructuur met twee netwerken en twee aanbieders, onvoldoende concurrentiekracht borgt. Het kabinet ziet dan

³ Met «ontbundelde toegang» tot de netwerken van KPN krijgen concurrenten van KPN toegang tot de aansluitlijn. Dat is het laatste stuk koper- of glasvezelnetwerk dat een huishouden of een bedrijfslocatie verbindt met het netwerk van KPN. Met die toegang kunnen concurrenten die specifieke aansluiting verbinden met hun eigen netwerk en daarover hun eigen diensten aanbieden.

ook reden voor toegangsregulering in een dergelijke marktstructuur. Het kabinet zou het wenselijk vinden dat niet alleen KPN, maar ook kabelbedrijven direct worden geprikkeld door het toelaten van concurrenten op hun netwerk. In dat geval ontstaan op de netwerken van KPN en kabelbedrijven dezelfde prikkels en beperkingen, en hebben concurrenten ook meer mogelijkheden om te kiezen tussen verschillende toegangsvormen, of voor beide. Gezien de conclusies van de ACM is daarvoor, onder de huidige marktomstandigheden, een aanpassing van het Europese ex-ante marktreguleringskader nodig. Om dat mogelijk te maken is het noodzakelijk om anderen in Europa te overtuigen van het Nederlandse standpunt dat het, onder dit soort marktomstandigheden, wenselijk is beide netwerken te reguleren. Nederland stelt zich op het standpunt dat de lat voor het reguleren van beide netwerken lager moet worden gelegd, zodat het makkelijker wordt om twee partijen te reguleren.

Het Europese kader kent een focus op regulering van één sterke partij en is erg gericht op de toegangsmogelijkheden op het netwerk van de oude gevestigde telefoniebedrijven, zoals KPN. Het huidige kader kent weliswaar de mogelijkheid om twee partijen te reguleren wanneer deze beschikken over gezamenlijke marktmacht. Het begrip gezamenlijke marktmacht is echter nog niet eerder succesvol toegepast als basis voor toegangsregulering in de vaste telecommunicatiemarkt. Het is daarmee de vraag of het Europese kader voldoende is toegerust om concurrentie te waarborgen in convergerende telecommunicatiemarkten zoals in Nederland. Ik heb hierover al eerder aandacht gevraagd bij Eurocommissaris Kroes, en zal dat ook doen bij de nieuwe Eurocommissaris op dit terrein. Ook de BEREC, het samenwerkingsverband van Europese toezichthouders, waaronder de ACM, is bezig met een onderzoek naar duopolies en de toepasbaarheid van gezamenlijke marktmacht. De BEREC zal de resultaten van dat onderzoek naar verwachting medio volgend jaar publiceren.

Het kabinet heeft in het afgelopen jaar op nationaal niveau gesproken met de sector over de wenselijke en noodzakelijke aanpassingen in de huidige marktreguleringskader. Daarnaast heeft het kabinet zich ingezet om een evaluatie en de discussie over de noodzakelijke aanpassingen in het Europese kader op de Europese agenda te krijgen. Over dit onderwerp informeer ik u eind dit jaar in een Kamerbrief over het vervolg op de visie op telecommunicatie, media en internet. Aanpassing van het Europese kader is een proces dat een aantal jaren in beslag zal nemen.

De ACM zal de marktontwikkelingen nauwlettend volgen en kan, wanneer daartoe aanleiding is, opnieuw bekijken of regulering van Ziggo noodzakelijk is. Ik heb de ACM verzocht om mij een jaar nadat zij een definitief besluit heeft genomen, te informeren over de marktontwikkelingen in de verschillende telecommunicatiemarkten.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp