

## Ministerie van Economische Zaken

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamerder Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
2513 AA 's-GRAVENHAGE

Datum 7 november 2014  
Betreft Kabinetsreactie en beantwoording vragen over de overname van Ziggo door Liberty Global

Geachte Voorzitter,

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, onder nummer 2014Z18277.

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.<sup>1</sup>

### **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 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

**Directoraat-generaal  
Energie, Telecom &  
Mededinging**  
Directie Telecommarkt

**Bezoekadres**  
Bezuidenhoutseweg 73  
2594 AC Den Haag

**Postadres**  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

**Factuuradres**  
Postbus 16180  
2500 BD Den Haag

**Overheidsidentificatienr**  
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)  
www.rijksoverheid.nl/ez

**Ons kenmerk**  
DGETM-TM / 14177740

**Uw kenmerk**  
2014Z18277

**Bijlage(n)**  
1

<sup>1</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-1123\\_nl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1123_nl.htm)

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.<sup>2</sup> 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.

---

<sup>2</sup> Middellangetermijnvisie op telecommunicatie, media en internet van 23 december 2013, Kamerstukken 26643 nr 300

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 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. Schaalgrootte 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.<sup>3</sup> 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 gecontinueerd 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.

---

<sup>3</sup> 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.

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 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.

(w.g.) H.G.J. Kamp  
Minister van Economische Zaken

## **Bijlage 1**

Antwoord op de vragen die zijn gesteld door de leden Oosenbrug (PvdA) en De Liefde (VVD) over de overname van Ziggo door Liberty Global (UPC) op 16 oktober 2014 onder nummer 2014Z18277.

1

Bent u bekend met het bericht "KPN voelt zich benadeeld bij fusie van Ziggo en UPC"?<sup>4)</sup>

Antwoord

Ja.

2

Wat is uw oordeel over de overname van Ziggo door Liberty Global en de mogelijke gevolgen voor respectievelijk de (vaste) telefonie-, TV- en internetmarkt, dus zowel voor de gehele triple play markt als de deelmarkten die daar onderdeel van zijn?

Antwoord

De overname van Ziggo door Liberty Global past in de Europese consolidatieslag die zichtbaar is in de telecommunicatiesector. Schaalgrootte 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 spelers die beiden op nationaal niveau actief zijn.

Voor Nederland betekent de overname dat er een sterke speler naast KPN ontstaat op de (vaste) telefonie-, televisie- en internetmarkt. Dat er naast KPN een tweede sterke nationale speler ontstaat, is op zichzelf een goede zaak. De Europese Commissie heeft op 10 oktober 2014 haar besluit bekendgemaakt met daarin haar onafhankelijk oordeel over de gevolgen van de overname. De Europese Commissie heeft geconcludeerd dat er, met een aantal voorwaarden die de Europese Commissie stelt aan Liberty Global, geen extra mededingingsproblemen zijn te verwachten als gevolg van de overname. 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 haar onafhankelijk oordeel bekend gemaakt over de vraag welke ex-ante marktregulering in de komende jaren nodig is, om te borgen dat de Nederlandse telecommunicatiemarkt effectief concurrerend is. In dat oordeel heeft de ACM de gevolgen van de overname van Ziggo door Liberty Global meegewogen. De ACM heeft geconcludeerd dat er een risico is dat een gefuseerd Ziggo/UPC en KPN niet voldoende met elkaar concurreren. Daarnaast

---

<sup>4</sup> FD, blz. 3, "KPN voelt zich benadeeld bij fusie van Ziggo en UPC", 11 oktober 2014

constateert de ACM dat er een risico is dat KPN op de zakelijke markten over aanmerkelijke marktmacht beschikt. De ACM constateert verder dat op de kabelnetwerken geen vorm van toegang mogelijk is, die vergelijkbaar is met de 'ontbundelde' toegang tot het netwerk van KPN. Omdat regelgeving vraagt om concurrentieproblemen op deze markten allereerst op het niveau van de 'ontbundelde toegang' op te lossen, oordeelt de ACM dat de verplichting voor KPN om die 'ontbundelde toegang' te leveren in de komende drie jaar gecontinueerd moet worden. De ACM komt tot de conclusie dat met het reguleren van de toegang tot de netwerken van KPN, er voldoende andere aanbieders op de internetmarkt zijn die concurreren met KPN en Ziggo/UPC. Met die ontbundelde toegang kunnen concurrenten van KPN en Ziggo/UPC zelf bepalen welke diensten zij aanbieden over de aansluitnetwerken van KPN.

Het is aan de ACM om binnen het kader van de Telecommunicatiewet te beoordelen wat de noodzakelijke toegangsregulering is om effectieve concurrentie op de Nederlandse telecommunicatiemarkten te borgen in de komende jaren. Het kabinet zou het wenselijk vinden dat niet alleen KPN, maar ook kabelbedrijven zoals Ziggo en UPC direct worden geprikkeld door het toelaten van concurrenten op hun netwerk. Gezien de conclusies van de ACM is daar, onder de huidige marktomstandigheden, een aanpassing van het Europese ex-ante marktreguleringskader voor nodig.

3

Kunt u aangeven hoe de nieuwe marktstructuur op deze markten er uit zal zien? Welke marktaandeelen ontstaan er? Is straks in één of meerdere van deze markten sprake van een economische machtspositie in de zin van art. 24 van de Mededingingswet? Kunt u de Autoriteit Consument en Markt (ACM) verzoeken hier onderzoek naar te doen? Op welke termijn kan de Kamer deze analyse tegemoet zien?

Antwoord

Op de consumentenmarkten ontstaat na de overname van Ziggo door Liberty Global een marktstructuur met twee sterke, vergelijkbare partijen. Onderzoeksbureau Telecompaper rapporteert over het tweede kwartaal van 2014 de volgende marktaandeelen in de onder vraag 2 genoemde markten.

	Televisie	Internet	Vaste Telefonie	Triple play
Ziggo/UPC	59,8 %	44,1 %	41,4%	61%
KPN	20,9 %	39,9 %	41,8%	21%
Overig	19,3 %	16 %	16,8%	18%

*Marktaandeelen consumentenmarkten (bron: Telecompaper)<sup>5</sup>*

---

<sup>5</sup> Marktaandeelen per Q2 2014, bron: <http://www.telecompaper.com/achtergrond/nieuw-ziggo-wordt-de-grootste-op-vaste-netwerkmkt--1042412>



Daarnaast zijn de verhoudingen in de zakelijke en mobiele markten van belang. De ACM concludeert dat er zonder regulering een risico bestaat dat KPN een machtspositie op de zakelijke markten heeft. De ACM rapporteert over de zakelijke markten en de mobiele markt de volgende marktaandelen.

	Bedrijfsnetwerken	Tweevoudige telefoon-aansluitingen	Meervoudige telefoon-aansluitingen	Mobiele Telefontie
Ziggo/UPC	5-10%	10-15 %	5-10%	0-5%
KPN	55-60%	80-85%	45-50%	30-35%
Overig	25-40%	5-10%	35-40%	65-70%

*Marktaandelen zakelijke en mobiele markten (bron: ACM)<sup>6</sup>*

De ACM heeft in het marktonderzoek dat ten grondslag ligt aan het ontwerpbesluit dat zij op 31 oktober 2014 heeft bekendgemaakt, rekening gehouden met de overname van Ziggo door Liberty Global. Dat betekent dat de ACM in haar bevindingen rekening heeft gehouden met bovenstaande marktverhoudingen. De ACM concludeert dat KPN op de wholesalemarkt voor ontbundelde toegang beschikt over aanmerkelijke marktmacht. Om de uit die machtspositie voortvloeiende mededingingsproblemen op te lossen, legt de ACM regulering op aan KPN.

Het begrip aanmerkelijke marktmacht uit de Telecommunicatiewet komt overeen met het begrip economische machtspositie uit het mededingingsrecht. Omdat deze begrippen overeenkomen, ligt het niet voor de hand om de telecommunicatiemarkten die de ACM op grond van de Telecommunicatiewet heeft onderzocht en gereguleerd, vervolgens te onderzoeken op basis van artikel 24 van de Mededingingswet. De ACM kan desondanks, wanneer zij daartoe aanleiding ziet, een onderzoek starten naar de vraag of een partij misbruik maakt van een economische machtspositie. Die aanleiding kan liggen in bijvoorbeeld een klacht van een concurrent. Het is op zichzelf niet verboden om te beschikken over een economische machtspositie. Wel is het verboden voor een partij met een economische machtspositie om misbruik te maken van die sterke positie. Van misbruik kan sprake zijn als een dominante partij bijvoorbeeld concurrenten uitsluit ten koste van de consument. Het is aan de ACM om te beslissen of zij aanleiding ziet een onderzoek te starten. De ACM heeft desgevraagd aangegeven daar op dit moment geen aanleiding toe te zien.

4

Kan de nieuwe marktstructuur zo spoedig mogelijk meegenomen worden in nieuwe en lopende marktanalyses? Wanneer kunnen deze analyses verwacht worden? Bent u bereid met ACM af te spreken dat zij daarbij ook kijken naar de

---

<sup>6</sup> Marktaandelen vaste en mobiele telefonie per Q1 2014 (Marktanalyse ontbundelde toegang ACM, kenmerk ACM/DTVP/2014/206057, en telecommonitor Q1 2014 ACM), marktaandelen bedrijfsnetwerken per Q4 2013 (Marktanalyse ontbundelde toegang ACM, ACM/DTVP/2014/206057).

effecten op de markt voor analoge TV, digitale TV, snel internet en telefonie? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

De ACM heeft de nieuwe marktstructuur en de gevolgen van de overname van Ziggo door Liberty Global al meegewogen in het door haar op 31 oktober 2014 gepubliceerde ontwerpbesluit. Dat betekent dat de effecten van de overname van Ziggo op de geanalyseerde markten voor internet, telefonie en de zogenaamde zakelijke netwerkdiensten door de ACM zijn geanalyseerd, en ten grondslag liggen aan de door de ACM bekendgemaakte voorgenomen regulering van KPN. De ACM heeft de televisiemarkt niet afzonderlijk geanalyseerd. In december 2011 heeft de ACM geconcludeerd dat deze markt naar haar oordeel niet langer in aanmerking komt voor regulering. Dat oordeel is door het College van Beroep voor het bedrijfsleven geaccepteerd. De ACM heeft aangegeven op dit moment geen aanleiding te zien om haar oordeel over de televisiemarkt te heroverwegen.

5

Acht u de gestelde voorwaarden bij de overname, namelijk het afstoten van Film1 en het creëren van meer ruimte voor TV via internet, afdoende? Zo ja, waarom? Zo nee, kunt u of de ACM hier nog maatregelen aan toevoegen? Hoe beziet u in dit licht de positie van andere partijen die met de kabelaanbieders concurreren en: 1) hun eigen diensten over het kabelnetwerk zouden willen aanbieden en/of 2) diensten van de fusiecombinatie zouden willen wederverkopen als onderdeel van hun eigen bundels?

Antwoord

Ik merk allereerst op dat de Europese Commissie tot een onafhankelijk oordeel is gekomen over de vraag wat de gevolgen voor de concurrentie zijn van de overname van Ziggo door Liberty Global. In de door de haar gestelde voorwaarden onderkent de Europese Commissie het belang van het ongehinderd kunnen leveren van televisiediensten over het internet. Netneutraliteit is voor Nederland een belangrijke pijler die de concurrentiemogelijkheden van dienstenaanbieders over het internet moet borgen. De Europese Commissie laat zien dat ook zij daarvoor aandacht heeft.

De Europese Commissie concludeert dat, omdat Ziggo en UPC actief zijn in verschillende geografische gebieden en niet met elkaar concurreren om dezelfde eindgebruikers, de overname de concurrentie in de televisie, internet en telefoniemarkt niet aanzienlijk beperkt. De Europese Commissie onderkent daarnaast weliswaar een risico dat de Nederlandse marktstructuur onvoldoende concurrentie borgt, maar heeft niet kunnen vaststellen dat dit door de overname van Ziggo door Liberty Global wordt veroorzaakt of versterkt. Gezien de wijze waarop de Europese Commissie de overname heeft beoordeeld, is deze uitkomst niet onverwacht.

De ACM is de onafhankelijke autoriteit die, gegeven het besluit van de Europese Commissie, op grond van de Telecommunicatiewet beoordeelt welke regulering

onder de huidige marktomstandigheden nodig is. Op grond van die bevoegdheid kan de ACM, wanneer er sprake is van een of meer partijen met aanmerkelijke marktmacht op een relevante markt, passende toegangsregulering opleggen.

De conclusie die de ACM op 31 oktober 2014 heeft bekendgemaakt, is dat KPN beschikt over aanmerkelijke marktmacht op de markt voor ontbundelde toegang en gereguleerd wordt.

De conclusies van de Europese Commissie en de ACM betekenen dat andere partijen die hun diensten via het kabelnetwerk van Ziggo/UPC willen aanbieden dit over het internet kunnen doen (zogenaamde 'over the top' diensten). Voor andere mogelijkheden, zoals het wederverkopen van de diensten van Ziggo/UPC of het aanbieden van eigen diensten over het kabelnetwerk, geldt dat partijen hierover commercieel zullen moeten onderhandelen met Ziggo/UPC. Wel kunnen andere partijen gebruik maken van de gereguleerde toegang op de netwerken van KPN en op die wijze concurreren met Ziggo/UPC.

6

Deelt u nog steeds de mening dat "two is not enough" omdat hiermee sprake is van onvoldoende concurrentie en innovatie op de telecom, TV en internetmarkten? Zo ja, welke stappen gaat u ondernemen en op welke termijn mogen die stappen verwacht worden?

Antwoord

Ja, die mening deel ik nog steeds. Dat betekent wat mij betreft dat er structureel sprake moet zijn van toegangsmogelijkheden tot deze netwerken. Ik heb ook aangegeven dat het wat mij betreft logisch zou zijn om beide netwerken te reguleren.

Ik heb onder andere in de middellangetermijnvisie op telecommunicatie, media en internet aangegeven, zorgen te hebben over de vraag of het Europese kader voldoende is toegerust om concurrentie te waarborgen in convergerende telecommunicatiemarkten. Twee grote spelers is wat mij betreft niet genoeg voor een duurzaam concurrerende markt. Dat betekent dat toegangsregulering wat betreft het kabinet ook nodig is in een markt met twee grote spelers. Het kabinet zou het wenselijk vinden dat niet alleen KPN, maar ook kabelbedrijven direct worden geprikkeld door het toelaten van concurrenten op hun netwerk. Gezien de conclusies van de ACM is daar, onder de huidige marktomstandigheden, een aanpassing van het Europese ex-ante marktreguleringskader voor nodig. Om dat te realiseren is het noodzakelijk om anderen in Europa te overtuigen van ons standpunt dat het onder dit soort marktomstandigheden wenselijk is beide netwerken te reguleren. Dat betekent dat wat betreft Nederland de lat voor het reguleren van beide netwerken lager moet worden gelegd, zodat het makkelijker wordt om twee partijen te reguleren.

Het kabinet heeft in het afgelopen jaar op nationaal niveau gesproken met de sector over de wenselijke en noodzakelijke aanpassingen in het huidige

marktreguleringskader. Daarnaast heeft het kabinet zich ingezet om een evaluatie en de discussie over de noodzakelijk aanpassingen in het Europese kader op de Europese agenda te krijgen. De Europese Commissie start mogelijk in 2015 met het proces van herziening van de Europese telecommunicatierichtlijnen. Een evaluatie en herziening van het Europese kader is een proces dat een aantal jaren in beslag zal nemen.

Ik zal in 2015 in Europa aandacht blijven vragen voor de noodzaak om het Europese kader te heroverwegen en geschikt te maken voor convergerende markten. De ACM zal de marktontwikkelingen nauwlettend monitoren en ik heb de ACM verzocht mij een jaar na haar definitieve besluit te informeren over de ontwikkelingen in de internet-, televisie- en vaste telefoniemarkt.

7

Is uw mening over toegangsregulering ongewijzigd gebleven, namelijk dat de toegang tot het netwerk van KPN in stand moet blijven zoals het nu is? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? Kunt u uw antwoord gedetailleerd toelichten?

Antwoord

Ik vind het van groot belang dat effectieve toegang tot het netwerk van KPN verzekerd blijft. Of deze in stand moet blijven zoals dat het geval was, is aan de ACM om te beoordelen. Daarbij moet de ACM een afweging maken tussen de effectiviteit van de toegangsregulering en de mogelijkheden voor KPN om met Ziggo/UPC te concurreren. Ik vind het van belang dat beide goed geborgd zijn.

8

Wat vindt u van de uitspraken van KPN in de media, namelijk dat deregulering van KPN nu voor de hand zou liggen? Hoe beoordeelt u die roep om deregulering?

Antwoord

Ik ben van mening dat de Nederlandse telecommunicatiemarkt gebaat is bij open netwerken en dat een marktstructuur met twee partijen voldoende aanleiding vormt om te reguleren.

Na het bekendmaken van de voorlopige bevindingen van de ACM, volgt nu allereerst een nationale consultatie. KPN kan in de nationale consultatie haar zienswijze geven op de conclusies van de ACM. De ACM zal daar vervolgens op reageren, waarna een Europese consultatie volgt. Uiteindelijk is het aan het College van Beroep voor het bedrijfsleven om, indien daarom wordt gevraagd, zich een oordeel te vormen over het besluit van de ACM.

9

Kunt u een analyse geven van de overeenkomsten en verschillen tussen KPN en de fusiecombinatie op de telecom, TV en internetmarkten? Zo ja, wilt u dan ook ingaan op de verschillen in markt- en machtspositie met betrekking tot de consumenten-, business tot business-, retail- en wholesalemkt? Wilt u per markt

aangeven of, en zo ja, en welke vorm van regulering wenselijk is? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Ik verwijs voor de marktposities naar mijn antwoord op vraag 3. Uit de marktaandeelen blijkt dat de posities van KPN en de fusiecombinatie Ziggo/UPC op de telefonie-, internet- en televisiemarkten voor consumenten in toenemende mate vergelijkbaar zijn. De fusiecombinatie kent een sterkere positie op televisie, de verhouding op de internetmarkt is vrijwel gelijk en KPN heeft een sterkere positie op vaste telefonie. Op de zakelijke markten en mobiele markten heeft KPN een significant sterkere positie dan Ziggo/UPC. De ACM constateert dat er in de zakelijke markten een risico bestaat dat KPN over een machtspositie beschikt.

De ACM concludeert in haar onderzoek dat de kabel, omdat zij geen vergelijkbaar toegangsproduct kan bieden, niet actief is op de wholesalemarkt voor ontbundelde toegang. Dat is de markt voor het leveren van aansluitingen aan concurrerende aanbieders, die daarmee hun eigen diensten kunnen aanbieden aan eindgebruikers. KPN heeft op die wholesalemarkt een marktaandeel van nagenoeg 100 procent.

Op grond van de geldende regelgeving is het voorbehouden aan de ACM om zich een onafhankelijk oordeel te vormen over de vraag welke regulering, gezien deze marktverhoudingen, op welke markt noodzakelijk is. De ACM heeft dat nu gedaan voor de wholesalemarkt voor ontbundelde toegang en heeft geconcludeerd dat regulering van KPN noodzakelijk is. De ACM zal ook binnen enkele maanden bekendmaken welke regulering op de telefoniemarkt zij noodzakelijk acht.

10

Acht u het wenselijk dat beide netwerken onder dezelfde regelgeving vallen om zo tot eerlijke concurrentie te komen? Zo ja, hoe gaat u dat bewerkstelligen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Ik acht dat zeker wenselijk. Beide netwerken vallen ook onder dezelfde regelgeving. De ACM is de bevoegde autoriteit om relevante telecommunicatiemarkten te onderzoeken, en, indien dat nodig is, daar maatregelen op te leggen. De ACM heeft dat inmiddels gedaan.

Het is de vraag of de uitgangspunten van het Europese ex-ante marktreguleringskader in de toekomst ongewijzigd gehandhaafd moeten blijven. Zo is in het Europese kader een voorkeur neergelegd voor het reguleren van de zogenaamde 'ontbundelde toegang' tot netwerken. Dat is een vorm van toegang waarbij een aanbieder een aansluitlijn huurt van bijvoorbeeld KPN, en die aansluit op zijn eigen netwerk. Het kader heeft die voorkeur, omdat concurrenten met die toegang worden gestimuleerd hun eigen infrastructuur aan te leggen en zich goed kunnen onderscheiden in hun dienstenaanbod. Het Europese kader sorteert daarmee voor op regulering van die netwerken die technisch geschikt zijn om die

vorm van toegang te bieden. Het is de vraag of dat uitgangspunt in de toekomst gehandhaafd moet blijven. Ik ben van plan dat Europees ter discussie te stellen. Ik vind het meer voor de hand liggen om de concurrentiesituatie op de retailmarkten leidend te laten zijn, voor het beantwoorden van de vraag op welke netwerken regulering nodig is. Dat kan dan zijn op één netwerk of op meerdere netwerken. Het is aan de toezichthouders om op basis van de marktverhoudingen in de retailmarkten te bepalen op welke netwerken regulering nodig is. Vervolgens, bij het formuleren van de toegangsverplichtingen op die netwerken, kan de toezichthouder dan rekening houden met de technische mogelijkheden van een netwerk.

Daarnaast geldt er op grond van het Europese kader voor de ACM een additionele bewijslast wanneer de ACM aanleiding zou zien de televisiemarkt te onderzoeken. De televisiemarkt is niet door de Europese Commissie vooraf aangemerkt als een verplicht te onderzoeken telecommunicatiemarkt. De ACM moet in dat geval aantonen dat deze markt in aanmerking komt voor ex-ante regulering door deze aan drie criteria te toetsen. Alleen als de markt aan die drie criteria voldoet, komt deze voor ex-ante regulering in aanmerking en kan de ACM onderzoeken of er sprake is van effectieve concurrentie of dat een of meer partijen beschikken over aanmerkelijke marktmacht. De ACM heeft in 2011 geoordeeld dat de televisiemarkt niet aan deze drie criteria voldoet en daarmee niet voor ex-ante regulering in aanmerking komt. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft dit oordeel bevestigd.

Het is de vraag of dit onderscheid tussen de televisiemarkt en de traditionele telecommunicatiemarkten voor internet en telefonie gehandhaafd moet blijven, gezien de mate waarin deze inmiddels met elkaar verweven zijn. Ik zal bij de nog te starten herziening van het regelgevend kader in Europa pleiten voor een vereenvoudiging van het systeem en mogelijk een ander reguleringsmodel. Ik zal eveneens aan de orde stellen dat, in geval van het handhaven van het huidige systeem, bovenstaande uitgangspunten heroverwogen worden.

11

Kunt u of de ACM toegang tot de kabel van de fusiecombinatie afdwingen? Welke bevoegdheden staan u of de ACM daarbij ter beschikking? Welke bevoegdheden bent u of de ACM voornemens in dit dossier concreet in te zetten en op welke termijn mag die inzet verwacht worden? Indien verdere regulering van de kabel niet mogelijk is, welke Europese dan wel nationale wetgeving staat dat niet toe? Wat vindt u daarvan?

Antwoord

Op 29 oktober 2014 heb ik, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel van wet tot wijziging van de Telecommunicatiewet en de Mediawet 2008 omtrent verplichtingen voor aanbieders van programmadiensten aan de Kamer gestuurd.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Brief met kenmerk: WJZ / 14164903

Daarin geef ik aan dat uit de uitspraak van het Hof van Justitie van 7 november 2013 (C-518, UPC/Hilversum, PvEU 2014 C9) volgt dat het elektronisch transport over het kabelnetwerk als een elektronische communicatiedienst moet worden gekwalificeerd. Dat betekent dat de levering van internettoegang, televisiediensten en vaste telefonie door kabelbedrijven onder het Europese telecommunicatiekader vallen en alleen gereguleerd kunnen worden op basis van het Europese regime dat in hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet is opgenomen. In het Europese kader is eveneens bepaald dat de taken benoemd in hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet moeten worden uitgevoerd door een onafhankelijke nationale regelgevende instantie, die dit op onpartijdige en transparante wijze uitvoeren. In Nederland is dit de ACM. In het Europese kader zijn voorts regels neergelegd om een zorgvuldige procedure te borgen. Deze zijn in hoofdstuk 6b van onze Telecommunicatiewet opgenomen. Zo moet de ACM wanneer een voorgenomen besluit aanzienlijke gevolgen heeft voor de desbetreffende markt, haar voornemen volgens de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht nationaal consulteren.

De ACM is in Nederland de bevoegde autoriteit die op grond van hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet toegang tot de kabel kan afdwingen. Aan een dergelijk besluit van de ACM dient op grond van artikel 6a.1 van de Telecommunicatiewet een bepaling van de relevante markt en een onderzoek naar de concurrentiesituatie op die relevante markt ten grondslag te liggen. Wanneer uit dat onderzoek blijkt dat een relevante markt niet daadwerkelijk concurrerend is, legt de ACM de onderneming of ondernemingen die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht passende verplichtingen op. De ACM is nu tot een oordeel gekomen over de noodzakelijke regulering en dat onafhankelijk oordeel respecteer ik. Zoals gezegd, zal ik in Europa pleiten voor aanpassing van het Europese ex-ante marktreguleringskader.

12

Bent u van plan de Europese Commissie en de lidstaten een voorstel te doen om de regulering van de kabel gelijk te stellen aan die van het telecomnetwerk? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Ja. Ik zal pleiten voor een snel te starten herziening van het regelgevend kader. Ik heb al eerder bij Eurocommissaris Kroes aandacht gevraagd voor de wijze waarop het Europese ex-ante telecomkader uitpakt in de Nederlandse marktstructuur. Het is mijn inzet om aan de Europese Commissie en lidstaten een alternatief reguleringsmodel voor te leggen. Het is mijn inzet is om te komen tot een eenvoudiger reguleringsmodel waarbij het makkelijker wordt om toegangsregulering bij twee, technologisch verschillende, vaste netwerken, te realiseren.

13

Bent u bereid deze vragen te beantwoorden vóór het Algemeen overleg Telecom voorzien op 12 november a.s.?

Antwoord

Ja.