



Beleidsdoorlichting

— Efficiënt werkende communicatiemarkt

Inhoudsopgave

SAMENVATTING EN CONCLUSIES	2
1 INLEIDING	9
1.1 ACHTERGROND BELEIDSDOORLICHTING	9
1.2 AFBAKENING.....	9
1.3 STRUCTUUR EN WERKWIJZE	11
2 AANLEIDING OVERHEIDSBELEID	12
2.1 WAT WAS HET PROBLEEM DAT AANLEIDING IS (GEWEEST) VOOR BELEID EN WAT WAS DE OORZAAK DAARVAN?	12
2.2 WAAROM REKENDE DE RIJKSOVERHEID HET TOT HAAR VERANTWOORDELIJKHEID OM HET PROBLEEM OP TE LOSSEN EN HOE WAS DIE VERANTWOORDELIJKHEID VORMGEGEVEN?.....	12
3 DOELLEN EN INSTRUMENTEN	14
3.1 DOELSTELLINGEN EN BEOOGDE RESULTATEN	14
3.2 INSTRUMENTEN.....	14
4 EFFECTEN VAN BELEID	19
4.1 VASTE TELEFONIE	20
4.1.1 <i>Beschrijving van de deelmarkt</i>	20
4.1.2 <i>In hoeverre is voldaan aan de beleidsdoelstellingen?</i>	21
4.1.3 <i>Wat zijn de uitkomsten in de markt?</i>	26
4.1.4 <i>Conclusie vaste telefonie</i>	28
4.2 BREEDBAND INTERNETTOEGANG	29
4.2.1 <i>Beschrijving van de deelmarkt</i>	29
4.2.2 <i>In hoeverre is voldaan aan de beleidsdoelstellingen?</i>	31
4.2.3 <i>Wat zijn de uitkomsten in de markt?</i>	35
4.2.4 <i>Conclusie breedband</i>	37
4.3 MOBIELE TELEFONIE	38
4.3.1 <i>Beschrijving van de deelmarkt</i>	38
4.3.2 <i>In hoeverre is voldaan aan de beleidsdoelstellingen?</i>	39
4.3.3 <i>Wat zijn de uitkomsten in de markt?</i>	42
4.3.4 <i>Conclusie mobiele telefonie</i>	44
4.4 OMROEP	45
4.4.1 <i>Beschrijving van de deelmarkt</i>	45
4.4.2 <i>In hoeverre is voldaan aan de beleidsdoelstellingen?</i>	47
4.4.3 <i>Wat zijn de uitkomsten in de markt?</i>	49
4.4.4 <i>Conclusie omroep</i>	51
ANNEX 1 FINANCIËEL BESLAG	53
ANNEX 2 BEOORDELING BELEIDSDOORLICHTING	55
ANNEX 3 LITERATUURLIJST	56

Samenvatting en conclusies

Deze beleidsdoorlichting bevat een analyse van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het tussen 1998-2007 gevoerde EZ-beleid aangaande operationele doelstelling 1 van beleidsartikel 10 van de begroting. De Telecommunicatiewet, voor een belangrijk deel gestoeld op Europese richtlijnen, vormt een belangrijk voor dit doel ingezet instrument. De in dit rapport gepresenteerde conclusies zijn grotendeels gebaseerd op en in lijn met een studie uitgevoerd door een onafhankelijk bureau (Ecorys 2007).

De te evalueren operationele doelstelling 1 luidt “het scheppen van randvoorwaarden voor een efficiënt werkende communicatiemarkt”. EZ heeft de volgende randvoorwaarden als beleidsdoelstelling geformuleerd:

- geen of slechts beperkte toetredingsbarrières tot de markt voor (potentiële) aanbieders;
- de afwezigheid van concurrentiebeperkende gedragingen bij aanbieders;
- consumenten hebben toegang tot alle relevante informatie;
- consumenten kunnen van aanbieder veranderen.

In de beleidsdoorlichting is voor elk van deze vier doelstellingen geanalyseerd in hoeverre het EZ beleid heeft bijgedragen aan het bereiken van die doelstelling. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in de diverse deelmarkten die zijn te onderkennen: vaste telefonie, mobiele telefonie, breedband internettoegang¹ en omroepdistributie.²

Wat is het algemene beeld?

In de geëvalueerde periode is op de diverse deelmarkten concurrentie goed op gang gekomen, met uitzondering vooralsnog van omroepdistributie. Kabel blijft verreweg de meest gebruikte infrastructuur voor televisie, hoewel ether, satelliet en internet (IPTV) groeien. De positie van de consumenten is over het algemeen verbeterd; keuzemogelijkheden zijn verruimd en de concurrentie tussen verschillende aanbieders leidt tot een redelijke prijs/kwaliteit verhouding van de aangeboden diensten (Ecorys 2007). Het beleid van EZ heeft hier aan bijgedragen, maar ook externe factoren blijken van grote betekenis. Zo maken technologische ontwikkelingen het mogelijk dat diensten niet meer aan een bepaalde infrastructuur gebonden zijn.

Uit de evaluatie komen enkele aandachtspunten naar voren die hieronder worden benoemd. Deze punten bevestigen het belang om een aantal reeds in gang gezette beleidsacties door te zetten en waar nodig te intensiveren.

Voordat wordt ingegaan op het beleid dat zich richt op de vier eerder genoemde doelstellingen, worden eerst de uitkomsten van marktwerking in de communicatiesector belicht. Immers, een efficiënt werkende markt is geen doel op zich, maar een middel om een breed aanbod van (innovatieve) diensten te verkrijgen tegen gunstige prijzen.

¹ Toegang tot het internet via kabel of DSL verbindingen

² Verspreiding van televisiesignalen via vaste en draadloze netwerken

Wat zijn de uitkomsten in de markt?

De *prijzen* voor vast en mobiel bellen zijn sterk gedaald. Op de markt voor breedband internettoegang toont de verhouding tussen betaalde prijs en geboden downloadsnelheid eveneens een sterk dalende trend. De markt voor omroepdistributie toont een divers beeld. Nieuwkomers KPN en Tele2, beide vooralsnog met een beperkt marktaandeel, verlaagden de afgelopen jaren hun prijzen voor digitale televisie via de ether en IPTV. De prijzen voor analoge kabeltelevisie zijn in de periode tot 2006 gestegen; vanaf 2006 is de prijsstijging beperkt tot het inflatieniveau.

Er is een *breed aanbod aan (innovatieve) diensten* beschikbaar gekomen. Voor alle deelmarkten is het aantal infrastructures waaruit de consument kan kiezen toegenomen. Ook de ontwikkeling van nieuwe abonnementsvormen biedt consumenten veel keuzemogelijkheden. Voorbeelden zijn prepaid kaarten, belbundels en onbeperkt bellen naar nummers van het eigen netwerk. Voor breedband internettoegang is er een diversiteit aan abonnementsvormen waarbij de consument een keuze kan maken op basis van prijs en snelheid. Tevens worden bij veel abonnementen thans diensten aangeboden waar een aantal jaren geleden nog extra voor diende te worden betaald.

Naast het gebruik van de mobiele telefoon voor bellen, is de mogelijkheid tot het versturen van data een succesvolle ontwikkeling. Als voorbeeld kan sms dienen dat in korte tijd zeer populair is geworden. Toestellen voor (mobiel) bellen zijn sterk geïnnoveerd. Er komen steeds kleinere toestellen met een diversiteit aan additionele functies zoals het maken van foto's en het luisteren naar muziek.

De bandbreedtes die worden geleverd voor internettoegang zijn sterk omhooggegaan. Qua breedbandsnelheid behoort de kabel op dit moment tot de hoogste in de wereld.

Ook op het gebied van omroepdistributie zijn door aanbieders grote investeringen in netwerken gedaan om digitale televisie mogelijk te maken. Het voordeel dat consumenten in deze innovatieve vorm van TV zien, blijkt uit de redenen waarom consumenten overstappen van analoge op digitale TV: betere kwaliteit van beeld en geluid, het grotere zenderaanbod en interactieve mogelijkheden (Heliview 2005). Dit laatste geeft consumenten de mogelijkheid meer controle uit te oefenen over wat men wanneer wil kijken.

Na deze schets van de uitkomsten in de markt komt de kern van deze beleidsdoorlichting aan bod: in hoeverre heeft het EZ beleid bijgedragen aan de geformuleerde beleidsdoelstellingen (randvoorwaarden) voor een efficiënt werkende communicatiemarkt?

Wat heeft EZ bijgedragen aan de vier beleidsdoelstellingen?

1. Geen of slechts beperkte toetredingsbarrières tot de markt voor aanbieders

Potentiële toetreders tot de markt van vaste telefonie werden bij de liberalisering van de markt geconfronteerd met een toetredingsdrempel. Toetreding op basis van volledig eigen netwerkvoorzieningen was commercieel lastig aangezien toetreders hoge investeringskosten moesten maken, met name voor het laatste stuk naar de huizen. De uit de Telecommunicatiewet voortvloeiende plicht voor KPN om toegang te verlenen tot haar infrastructuur verlaagde deze toetredingsdrempel. Daarnaast bestaat voor alle aanbieders een wettelijke interconnectieplicht. Interconnectie regelt dat door het koppelen van twee verschillende netten een klant van het ene netwerk een klant op een ander netwerk kan bereiken. Zonder de mogelijkheid om netten te koppelen, is een partij die beschikt over een beperkt eigen klantenbestand in het nadeel.

Op basis van het behoorlijk aantal nieuwe toetreders voor vaste telefonie, kan worden gesteld dat de toetredingsbarrières effectief zijn verlaagd. Met name in de periode 1998-2003 is het EZ-beleid en de uitvoering daarvan door OPTA bepalend voor de toetreding van dienstenaanbieders zonder een eigen netwerk (Carrier Pre Select aanbieders). De recente toetreding die plaats heeft gevonden van aanbieders van telefonie over kabel en over internet (VoDSL) is echter met name te danken aan technologische ontwikkelingen die het mogelijk maken telefonie over die infrastructuren aan te bieden.

Voor breedband internettoegang liepen potentiële toetreders tegen dezelfde drempel aan als bij vaste telefonie. Toetreding op basis van volledig eigen netwerkvoorzieningen was commercieel lastig. KPN werd vanaf 2001 effectief verplicht om toegang te verlenen tot haar infrastructuur; een EU-verordening uit 2000 over ontbundelde toegang maakte dit mogelijk. Waarschijnlijk zijn er daardoor in de periode 1999-2001 toetreders afgehaakt. De toegangsregulering van het aansluitnet van KPN is van groot belang geweest in het verlagen van de toetredingsdrempels voor breedband internettoegang. Een behoorlijk aantal aanbieders is op basis van ontbundelde toegang in de periode 2001-2005 toegetreden tot de markt. Deze toegangsregulering had tevens een positief effect op de markt voor vaste telefonie omdat vanaf 2006 aldus toegetreden aanbieders telefonie over internet gingen aanbieden.

Op de markt van mobiele telefonie zijn er natuurlijke toetredingsbarrières vanwege de schaarste in frequentiespectrum. EZ heeft een rol bij het verdelen van frequenties. Afgaande op het in Europees perspectief gezien grote aantal partijen (vijf) dat in 1998 en 2000 een vergunning heeft bemachtigd voor GSM en UMTS frequenties, lijkt EZ toetreding afdoende te hebben mogelijk gemaakt via het veilinginstrument. Er waren wel discussies of veiling het juiste instrument was. Ook achteraf gezien blijkt de keuze voor veiling de juiste, zoals diverse evaluatierapporten stellen³. Wel zijn op basis van opgedane ervaringen het frequentiebeleid en de voorwaarden voor toekomstige veilingen versoepeld om te komen tot een meer marktconforme verdeling van frequenties⁴. Dit leidt

³ TK, 2001-2002, 24036, nr.254

⁴ TK, 2005-2006, 24095, nr.188

onder meer tot de mogelijkheid dat de markt bij een veiling zelf meer het aantal en de grootte van de vergunningen bepaalt.

Uit de teruggang van vijf naar drie mobiele operators met een eigen netwerk blijkt dat het voor een overheid lastig is om in te schatten voor hoeveel partijen er in de markt ruimte is. Is deze consolidatie erg? Niet als dit leidt tot een efficiëntere schaal van productie en de concurrentie niet in gevaar komt. Afgaande op de bevoegde mededingingsautoriteiten die de overnames van twee mobiele operators hebben geanalyseerd, komt de concurrentie op de mobiele markt niet in gevaar. Opgemerkt wordt dat mocht de marktsituatie er onverhoopt toe leiden dat een aanbieder met aanmerkelijke marktmacht ontstaat, OPTA de bevoegdheid heeft passende verplichtingen op te leggen. Hoewel geen voorspelling is te doen over hoe het aantal marktpartijen zich verder ontwikkelt, blijft het beleid van EZ er op gericht toetredingsbelemmeringen voor nieuwe partijen zoveel mogelijk weg te nemen. Implementatie van het nieuwe flexibelere frequentiebeleid zal daaraan bijdragen. Naast de mobiele operators met een eigen netwerk, bieden tientallen aanbieders zonder eigen netwerk mobiele telefonie aan. Dit aantal indiceert dat voor dit type aanbieders geen toetredingsbarrières bestaan. Zij hebben gezamenlijk een marktaandeel van 4-10 %.

De toetredingsbelemmeringen voor omroepdistributie zijn in de periode 1998 – 2006 hoog. Om op basis van een eigen vast netwerk te concurreren zijn grote investeringen nodig. Ruimte voor toetreding op basis van aardse etherdistributie is mogelijk na beschikbaarstelling van frequentieruimte door de overheid. Direct gerelateerd aan het beleid van EZ is er één aanbieder toegetreden, Digitenne. Zij heeft in 2002 een vergunning verkregen om digitale TV via de ether te verspreiden. Nadat de Telecommunicatiewet uit 2004 het wettelijk kader bood heeft OPTA in 2006 na een marktanalyse besloten dat de grote kabelmaatschappijen op basis van non-discriminatie en tegen kostengeoriënteerde tarieven toegang tot de kabel moeten bieden aan concurrenten die een redelijk verzoek doen om via de kabel (digitale) programma's te verspreiden. Concurrentie op de kabel is vooralsnog niet ontstaan. Wel zijn vanaf 2005 twee aanbieders toegetreden die TV over breedband internet (IP TV) leveren. Dit is echter meer te danken aan externe factoren; door technologische ontwikkelingen kan TV gebaseerd op internettechnologie worden aangeboden. De aldus toegetreden partijen, alle drie met een eigen netwerk, hebben medio 2007 vooralsnog de dominante positie van de kabel niet kunnen aantasten. OPTA voert op dit moment een nieuwe marktanalyse uit waarvan de resultaten rond de zomer bekend zullen worden.

Aldus heeft op de markt voor vaste telefonie en breedband internettoegang toegangsregulering tot bestaande netwerken het mogelijk gemaakt dat concurrenten snel konden toetreden hetgeen kort na de liberalisering leidde tot dienstenconcurrentie. Dienstenconcurrentie werd gezien als een eerste stap naar infrastructuurconcurrentie. Als toetreders zich eenmaal een positie op de markt hadden verworven, konden ze investeren in eigen netwerkvoorzieningen. Op de breedbandmarkt hebben enkele partijen inderdaad een netwerk uitgerold en zijn via ontbundelde toegang aangesloten op het aansluitnet van KPN. De verdere ontwikkeling van dienstenconcurrentie naar infrastructuurconcurrentie is echter met name het gevolg van technologische ontwikkelingen.

Op de markt voor mobiele telefonie en omroepdistributie heeft EZ expliciet infrastructuurconcurrentie gestimuleerd, namelijk bij de vergunningverleningen voor mobiele telefonie en digitale ethertelevisie (Digitenne). De resultaten laten een gemengd beeld zien: voor de digitale ethertelevisie geldt dat hoewel het gebruik daarvan stijgt, het marktaandeel medio 2007 nog beperkt is.⁵ Voor de mobiele telefonie markt zijn meerdere concurrerende landelijke netwerken aanwezig.

2. De afwezigheid van concurrentiebeperkende gedragingen bij aanbieders

De situatie op de deelmarkt vaste telefonie is gedurende de te evalueren periode dat KPN de mogelijkheid heeft haar marktmacht te gebruiken om concurrentie te beperken. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de mogelijkheid het (mede)gebruik van haar infrastructuur te beperken. Op de retailmarkt kan het gaan om het (selectief) zetten van lage prijzen waardoor concurrenten uit de markt worden gedrukt. OPTA heeft diverse keren op moeten treden. Toegang- en prijsregulering en een verbod op prijsdiscriminatie zorgden voor disciplinerende van het gedrag van de voormalig monopolist.

Ook op de markt voor breedband internettoegang is de marktsituatie gedurende de te evalueren periode dat KPN en de kabelaanbieders de mogelijkheid hebben om voor concurrenten de toegang te beperken tot het aansluitnet naar consumenten. Zoals bij de toetredingsbarrières reeds genoemd, waren de bevoegdheden van OPTA tot 2001 te beperkt om toegang af te dwingen op de markt voor breedband internettoegang. Nadat OPTA bevoegd was, ging daadwerkelijke afdwinging nog wel met enige transitieproblemen gepaard. KPN bood juridisch verzet op diverse onderdelen. Dit varieerde van bezwaar tegen het tarief dat voor toegang in rekening mocht worden gebracht tot het aan concurrenten weigeren van toegang tot technische ruimtes.

Vormen van concurrentiebeperkend gedrag bij mobiele telefonie kwamen met name in de beginjaren voor toen nieuwkomers zich moesten invecchten in de markt. OPTA heeft meerdere keren opgetreden om het medegebruik van antenne opstelpunten en nummerportabiliteit af te dwingen. De Telecommunicatiewet bood OPTA hier de mogelijkheid toe, zij het dat dit ten aanzien van het medegebruik van antenne opstelpunten pas kon nadat de Telecommunicatiewet in 2001 was aangepast. Gegeven de situatie van de laatste jaren waarin geen van de aanbieders aanmerkelijke marktmacht heeft, is het minder makkelijk om marktmacht in te zetten om concurrentie te beperken.

Op de markt voor omroepdistributie zijn meerdere keren discussies geweest over mogelijke kruissubsidiëring van digitale TV vanuit vermeende overwinsten uit analoge TV. Dit is echter niet aangetoond. Onderzoek van de NMa naar de kabeltarieven heeft uitgewezen dat de tarieven van analoge televisie weliswaar zijn gestegen, maar dat geen sprake is van excessieve winstneming.

⁵ Digitenne vertoont vanaf september 2007 een opvallende groei die te verklaren lijkt door vergroting van de dekkingsgraad en een doorgevoerde prijsverlaging

Er kan worden geconcludeerd dat de Telecommunicatiewet OPTA in het algemeen voldoende in staat stelde op te treden waar marktmacht ingezet werd voor concurrentiebeperkend gedrag. Twee kanttekeningen daarbij. Soms kon dit pas na aanpassing van het wettelijk kader, zoals de voorbeelden van mobiele telefonie en internet breedbandtoegang illustreren. Daarnaast lijken de lange geschil-, bezwaar- en beroepsprocedures de slagvaardigheid van het toezicht in de jaren 1998-2004 te hebben geschaad. Om OPTA slagvaardiger te kunnen laten opereren, zijn met de wijziging van de wet in 2004 de mogelijkheden van bezwaar- en beroepsprocedures tegen besluiten van OPTA beperkt.

3. Consumenten hebben toegang tot alle relevante informatie

Het is belangrijk dat consumenten voldoende informatie hebben om een gefundeerde keuze te kunnen maken tussen producten en hun rechten kennen. Het beleid van EZ is dat de markt primair aan zet is om consumenten relevante informatie te geven over door hun geleverde producten; dit is ook in hun eigen belang.

EZ heeft een toetsende rol aangenomen om te bezien of dit afdoende wordt gedaan door de markt. Op twee punten zijn EZ en OPTA echter verder gegaan. Zo verplicht de Telecommunicatiewet aanbieders om voor het sluiten van een overeenkomst informatie te geven over de belangrijkste tarieven en de kwaliteit van de geleverde dienst. Daarnaast heeft OPTA in samenwerking met de NMa en de Consumentenautoriteit recent een *informatieloket* opgezet: www.consuwijzer.nl. Om de naamsbekendheid van ConsuWijzer verder te vergroten, start in 2008 een publiekscampagne.

Er is op de diverse deelmarkten in beginsel veel informatie beschikbaar om een keuze te kunnen maken voor een aanbieder en/of product. Tegelijkertijd blijkt dat consumenten moeilijk overzichtelijke, vergelijkbare en betrouwbare informatie kunnen krijgen. Tariefplannen zijn complex (met name bij mobiel) waardoor vergelijken moeilijk is. Vergelijkingssites proberen consumenten te helpen bij hun keuze, maar de kwaliteit van deze sites schiet op een aantal punten tekort. Samen met telecomaanbieders, beheerders van vergelijkingssites en consumentenorganisaties gaat EZ op zoek aan een effectieve oplossing.

4. Consumenten kunnen van aanbieder veranderen

Het is over de evaluatieperiode heen niet bekend wat het jaarlijkse aantal overstappers is. Een meting uit 2005 wijst uit dat er op de diverse deelmarkten (behalve omroep) dat jaar tussen de 6-10 % van de consumenten zijn overgestapt. Bij omroepdistributie was dit 2%.

De Telecommunicatiewet voorziet in verschillende maatregelen om overstapdrempels te verlagen. Een belangrijk onderdeel voor telefonie is dat consumenten bij het veranderen van aanbieder hun telefoonnummer kunnen behouden. Verder kan de klant bij een nadelige wijziging van de contractvoorwaarden veranderen van aanbieder. Daarnaast is in augustus 2006 een voorstel tot aanpassing van de Telecommunicatiewet opgesteld waarin wordt geregeld dat na afloop van een contract de opzegtermijn vier weken wordt in plaats

van de huidige praktijk van stilzwijgende verlenging met een periode van drie maanden of één jaar. Deze maatregelen sluiten aan bij overstapproblemen zoals deze naar voren kwamen uit consumentenonderzoek.

In algemene zin lijken consumenten daarmee makkelijker van aanbieder te kunnen veranderen. Met name op de markt voor breedband internettoegang doen zich echter nog steeds overstapproblemen voor. Eind 2006 heeft EZ aanbieders gevraagd met oplossingen te komen. Daarop is een 'Taskforce Overstappen' ingesteld. Deze Taskforce heeft in februari 2008 een plan van aanpak gepresenteerd. Het plan voorziet er onder andere in dat medio 2008 de aanbieders zich hebben aangesloten bij de geschillencommissie Elektronische Communicatie en dat eind 2008 de nieuwe aanbieder de overstap van een klant volledig verzorgt. In minstens 95 procent van de gevallen moet de overstap plaatsvinden op de afgesproken dag, met een onderbreking van de dienst met hoogstens 24 uur.

Tot slot

Na deze terugblik een korte blik vooruit. Kort omdat het uitgebreider wordt gedaan in de beleidsbrief 'convergentie' die onlangs is verschenen.

Een belangrijke ontwikkeling is dat de koppeling tussen netten en diensten sterk is verminderd. In toenemende mate bieden zowel het telefonienet als het kabelnet telefonie, internet en televisie. De vier in deze beleidsevaluatie onderscheiden deelmarkten (vaste telefonie, breedband internettoegang, mobiele telefonie en omroepdistributie) versmelten daarmee in toenemende mate. Uit de beleidsdoorlichting bleek al op sommige punten dat maatregelen getroffen in één deelmarkt effecten hebben op een andere deelmarkt. Het meewegen van deelmarkt overschrijdende effecten van voorgenomen beleidsmaatregelen en het bepalen van de juiste marktafbakening worden steeds belangrijker.

Hoe de marktverhoudingen er precies uit zullen komen te zien is als gevolg van technologische ontwikkelingen en marktdynamiek moeilijk voorspelbaar. Zal er uiteindelijk één winnaar komen uit de strijd tussen de kabelaars en KPN? Of zullen draadloze netwerken en lokale glasvezelinitiatieven zich zo ontwikkelen dat meerdere breedbandige infrastructures naast elkaar bestaan die soortgelijke diensten kunnen leveren? Om op dit soort ontwikkelingen te kunnen reageren zijn het monitoren van de marktontwikkelingen en een flexibel overheidskader om hierop in te spelen kernbegrippen. Met de in 2004 herziene Telecommunicatiewet en de flexibilisering van het frequentiebeleid zijn belangrijke stappen gezet voor een efficiënt werkende communicatiemarkt. In zo'n markt speelt de consument een belangrijke rol. De aandachtspunten die in deze brief zijn genoemd ten aanzien van prijstransparantie en overstapproblemen zijn onderdeel van een bredere *Agenda Telecomconsument*.⁶ Ook het door de begeleidingscommissie gesignaleerde punt om systematisch onderzoek te doen naar consumententevredenheid is inmiddels door EZ opgepakt. Een eerste verkenning is eind 2007 uitgevoerd.

⁶ Deze agenda staat op www.minez.nl

1 Inleiding

1.1 Achtergrond beleidsdoorlichting

Elk departement dient de realisatie van algemene of operationele beleidsdoelstellingen, zoals geformuleerd in de departementale begroting, periodiek te evalueren en te rapporteren richting de Tweede Kamer. Beleidsdoorlichtingen zijn sinds 2006 een nieuw instrument. Ze zijn in het leven geroepen naar aanleiding van de evaluatie van de VBTB (van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording). Inmiddels worden binnen de rijksoverheid elk jaar beleidsdoorlichtingen en evaluatieonderzoeken uitgevoerd. Het biedt beleidsmakers de gelegenheid op beknopte wijze verantwoording af te leggen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en te leren van de ervaringen uit het verleden. Concreet gaat het om het beantwoorden van vragen als “wat is het probleem”, “waarom moet of kan de overheid dit oplossen” en “levert het beleid van de overheid het gewenste effect”.

In de EZ begroting voor 2007 is toegezegd te evalueren in hoeverre het EZ beleid de marktwerking op de elektronische communicatie sector goed tot ontwikkeling heeft gebracht. Met deze evaluatie wordt voldaan aan deze toezegging aan de Tweede Kamer. Hiermee wordt verantwoording afgelegd over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

N.B. Het telecommunicatiebeleid werd tot 2002 vormgegeven door het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W). In dat jaar werd het directoraat-generaal Telecommunicatie en Post overgeheveld van V&W naar EZ. Voor de leesbaarheid en omdat EZ nu beleidsverantwoordelijk is, is er voor gekozen om in dit rapport steeds EZ te noemen als beleidsverantwoordelijke. Waar in dit rapport voor 2002 echter EZ wordt genoemd, dient V&W te worden gelezen.

1.2 Afbakening

In de EZ begroting (hoofdstuk 10) worden drie operationele doelstellingen voor de elektronische communicatiesector genoemd:

- **OD1:** het scheppen van randvoorwaarden voor een efficiënt werkende communicatie- en postmarkt
- **OD2:** een veilig en betrouwbaar elektronisch- en postnetwerk garanderen
- **OD3:** waar nodig stimuleren dat de markt voorzieningen, producten en diensten voor elektronische communicatie ontwikkelt en dat deze worden benut.

Dit rapport betreft de doorlichting van OD1. De doorlichting van OD2 en OD3 vallen buiten de scope. Dit betekent dat instrumenten die gericht zijn op bijvoorbeeld de bescherming van collectieve- of burgerbelangen als continuïteit, betrouwbaarheid en veiligheid, de bescherming van persoonsgegevens en de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de universele dienst in deze doorlichting niet worden meegenomen.

Er is voor gekozen alleen de elektronische communicatiesector te evalueren en niet de postmarkt. De postmarkt is in tegenstelling tot de elektronische communicatiesector nog niet volledig geliberaliseerd. Onlangs is een wetsvoorstel voor volledige liberalisering van de postmarkt aan de Tweede Kamer aangeboden, waarmee het overheidsbeleid ingrijpend wijzigt. Het is derhalve niet logisch op dit moment het effect van de EZ-regelgeving op de postmarkt te evalueren.

Opgemerkt wordt dat het Europese regelgevend kader sterk bepalend is voor de Nederlandse telecommunicatieregelgeving. Het was in de evaluatie vaak niet mogelijk om een expliciet onderscheid te maken tussen het Europese en Nederlandse beleid. Om een goed zicht te krijgen op de effecten van het telecombeleid, heeft de evaluatie zich niet alleen beperkt tot die delen waar EZ nationale beleidsruimte had, maar is ook het beleid meegenomen dat een 1 op 1 vertaling is van het Europese beleid.

Bij de totstandkoming van het Europese regelgevende kader voor de liberalisering van de telecommunicatiemarkt heeft Nederland, als voorzitter van de Europese Unie gedurende de eerste zes maanden van 1997, een belangrijke rol gespeeld. Over verschillende ontwerp richtlijnen was namelijk onenigheid ontstaan tussen de Raad van Ministers en het Europese Parlement. Het is EZ gelukt om als voorzitter van raads werkgroepen deze onenigheid te overbruggen waardoor binnen de Raad en met het Europees Parlement overeenstemming kon worden bereikt over de diverse telecomrichtlijnen die ten grondslag liggen aan het huidige telecommunicatiebeleid (Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1998).

De evaluatie betreft de periode 1998 – 2007. Er is voor deze periode gekozen omdat het EZ-beleid voor de elektronische communicatiesector voor een belangrijk deel is vastgelegd in de Telecommunicatiewet, welke in 1998 in werking trad. Met deze Telecommunicatiewet implementeert EZ de Europese richtlijnen in nationale wetgeving. Overigens liep Nederland op sommige punten vooruit op de Europese wetgeving. Zo maakte EZ via interimwetgeving in 1996 concurrentie op vaste infrastructuur (huurlijnen) mogelijk en per 1 juli 1997 concurrentie op openbare spraaktelefonie.

De beleidsdoorlichting richt zich op vier deelmarkten: vaste telefonie, breedband internettoegang, mobiele telefonie en omroepdistributie. In hoofdstuk 4 worden deze deelmarkten verder besproken. Deze deelmarkten sluiten aan bij algemeen onderkende deelmarkten binnen het telecommunicatiebeleid⁷.

Tenslotte is bij de doorlichting getracht een balans te vinden ten aanzien van volledigheid en detaillering. Een te hoog aggregatieniveau leidt tot nietszeggendheid, een te laag aggregatieniveau tot verzanding in details.

⁷ De Europese Commissie verdeelt deze markten nog verder onder (2003/311/EG Aanbeveling van de Commissie betreffende relevante markten). OPTA gebruikt deze nadere onderverdeling voor haar marktanalyses. Vanwege het hogere aggregatieniveau van een beleidsdoorlichting is niet voor die mate van detaillering gekozen.

1.3 *Structuur en werkwijze*

Conform de richtlijnen voor beleidsevaluaties, gaat dit rapport in op deze vragen⁸:

1. Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid?
2. Wat was de oorzaak van het probleem?
3. Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
4. Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?) Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
6. Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap?
7. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
8. Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?
9. Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
10. Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?

Vragen 1 t/m 4 worden beantwoord in hoofdstuk 2 en vragen 5 en 6 in hoofdstuk 3. De vragen over de doeltreffendheid van het beleid, vragen 8 en 9, worden beantwoord in hoofdstuk 4. Vragen 7 en 10 worden beantwoord in bijlage 1 (financieel beslag).

Voor de beantwoording van de vragen 8 en 9 is gebruik gemaakt van een studie van een onafhankelijk bureau (Ecorys 2007). In opdracht van EZ heeft dit onderzoeksbureau op basis van een literatuurstudie en consultatie van marktpartijen en vertegenwoordigende organisaties een eigen oordeel geveld over de bijdrage van het EZ beleid aan een efficiënt werkende elektronische communicatiemarkt. Bij de beantwoording van vragen 8 en 9 wordt een methodologisch voorbehoud gemaakt. Het is vaak niet goed mogelijk om een eenduidige causale relatie te leggen tussen het beleid en de uitkomsten in de markt. De uitkomsten worden namelijk ook sterk beïnvloed door externe omstandigheden, zoals technologische vooruitgang. Het ontbreekt aan een vergelijk met een situatie waarin geen beleid zou zijn gevoerd (een counterfactual). Waar mogelijk is getracht een plausibele redenering te geven van de bijdrage van het beleid aan het bereiken van de doelstellingen.

Een begeleidingscommissie van externe deskundigen⁹ heeft kritisch meegelezen met het voorliggende rapport. Hun oordeel over dit rapport is als bijlage gevoegd.

⁸ Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE), 2006

⁹ De begeleidingscommissie bestond uit: prof. dr. Groenewegen (voorzitter), hoogleraar Economie van Infrastructuren (TUD) en hoogleraar Institutionele Economie (EUR), prof. dr. Larouche, hoogleraar Mededingingsrecht (UvT) en dr. De Bijl, hoofd sector Marktordening (CPB)

2 Aanleiding overheidsbeleid

2.1 Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid en wat was de oorzaak daarvan?

De liberalisering van de telecommunicatiemarkt kan niet los worden gezien van de toenmalige sociaal-economische beleidscontext. Aan het begin van de jaren '80 van de vorige eeuw, zette het toenmalige kabinet in op een ingrijpend hervormingsbeleid vanwege de ontsporing van de overheidsfinanciën en de verslechtering van de sociaal-economische situatie. Een belangrijk onderdeel van het beleid was om de economie dynamischer te maken door het voeren van een marktwerkingsbeleid. In de kabinetten Lubbers (periode 1982-1994) was dat vooral gericht op het (weer) beheersbaar maken van de omvang en rol van de collectieve sector en de overheidsfinanciën. In deze periode drong door dat de overheid zich verantwoordelijk had gemaakt voor zaken die de samenleving goed zelf kon regelen. In de kabinetten Kok (Paars) kwam meer aandacht voor de werking van markten waarbij de nadruk niet (meer) volledig lag op het beheersbaar maken van de collectieve sector, maar zich verlegde naar de nadruk op marktwerking en kwaliteit van wet- en regelgeving. In deze periode werd, mede sterk bepaald door Europese besluitvorming, marktwerking bevorderd in diverse sectoren. De verzelfstandiging van het Staatsbedrijf der PTT (later KPN geheten) in 1989, de privatisering van KPN in 1994 en de stapsgewijze liberalisering van de telecommunicatiesector gedurende de jaren '90 passen in dit tijdsbeeld.

Tot 1995 was er een monopolie op het leveren van alle telefoniediensten. Vanwege het ontbreken van alternatieve aanbieders was er weinig druk om efficiënt te produceren en aan te sluiten bij de wensen van de klanten. Zij konden immers toch niet overstappen naar een andere aanbieder. Dit kon er bijvoorbeeld toe leiden dat het toenmalig Staatsbedrijf der PTT in 1989 slechts 16% van de aanvragen voor vaste telefonie binnen een maand aan kon sluiten (TNO 2002). Via het introduceren van marktwerking werd beoogd de concurrentie in de sector te stimuleren en daarmee bedrijven een prikkel te geven tot het efficiënter produceren van telecommunicatiediensten en het vernieuwen van producten en productieprocessen. Bedrijven moeten met elkaar gaan concurreren om de gunst van de consument en zullen dus moeten aansluiten bij de wensen van die consument.

2.2 Waarom rekende de rijksoverheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen en hoe was die verantwoordelijkheid vormgegeven?

De keuze voor het introduceren van marktwerking in de telecommunicatiesector hield niet in dat er geen rol meer was voor de overheid. Overheidsingrijpen in een markt is zinvol wanneer het marktfalen of marktimperfecties vermindert en het de welvaart verhoogt (Bovenberg e.a. 2003). Bij marktimperfecties gaat het bijvoorbeeld om misbruik van marktmacht en onvolledige informatie voor consumenten, marktfalen kan optreden in de vorm van externe effecten. Er is, zeker in 1998, in de elektronische communicatiesector sprake van marktimperfecties en marktfalen. Zo kenmerkte deze sector zich door marktmacht en netwerkeffecten. KPN had marktmacht omdat zij het

grootste deel van het netwerk voor vaste telefonie beheerste en meer specifiek het laatste stukje van het netwerk dat loopt van het grote centrale netwerk in Nederland tot aan de voordeur van mensen. Deze kleine vertakkingen, de zogeheten “local loop”, zijn duur om te repliceren. Als eigenaar zou KPN concurrentie kunnen beperken door toegang tot de local loop te beperken of daar hoge prijzen voor te vragen.

Een belangrijk netwerkeffect dat de telecommunicatiesector kenmerkt is dat een dienst aantrekkelijker wordt naarmate er meer afnemers de dienst gebruiken. Zo is een telefoniedienst alleen interessant als al je kennissen ook bereikbaar zijn. Dit kan tot gevolg hebben dat alle consumenten die dienstenleverancier willen hebben die de meeste afnemers heeft, waardoor aanbieders met weinig klanten zich geen positie in de markt kunnen verwerven. Het aan aanbieders opleggen van een plicht tot interconnectie tussen netwerken adresseert dit marktfalen.

Kortom, ten behoeve van het tot stand laten komen van een vrije markt waar concurrentie plaats kan vinden, heeft de overheid een rol waar marktimperfecties of marktfalen optreden. Daarnaast is er een rol in de verdeling van schaarse middelen over marktpartijen, zoals frequentieruimte voor mobiele telefonie.

Vanwege het nationale karakter van de infrastructuur en de telecommunicatiemarkt is er voor gekozen het beleid op rijksniveau, en niet op decentraal niveau, vorm te geven. Voorts moest het Europese regelgevend kader in nationale wetgeving worden geïmplementeerd. Het Europese kader dat aan de basis staat van de liberalisering van de telecommunicatiesector bestaat uit de Dienstenrichtlijn en de Open Network Provision richtlijn, beide uit 1990¹⁰. Er volgden in de jaren daarna nog verschillende richtlijnen gericht op het openstellen van de markt. Als gedachtegoed achter de noodzaak van deze regels lag veelal het denken vanuit marktfalen of marktimperfecties. De nationale omzetting van deze richtlijnen leidde uiteindelijk tot de Telecommunicatiewet van 1998.

De institutionele vormgeving is als volgt. Het ministerie van Economische Zaken is beleidsverantwoordelijk voor het telecommunicatiebeleid en de nationale telecommunicatieregelgeving. Als toezichthouder en uitvoerder van de Telecommunicatiewet is OPTA aangewezen. Om de onafhankelijkheid van het toezicht te borgen is OPTA een zelfstandig bestuursorgaan. Voor de handhaving van de meer technische eisen die worden gesteld aan het gebruik van frequenties draagt het Agentschap Telecom zorg.

¹⁰ Dienstenrichtlijn 90/388/EEG en ONP richtlijn 90/387/EEG

3 Doelen en instrumenten

3.1 Doelstellingen en beoogde resultaten

In de Telecommunicatiewet van 1998 zijn de doelstellingen voor de elektronische communicatiesector terug te vinden. De Memorie van Toelichting geeft aan dat de nieuwe wet door middel van concurrentie een betere kwaliteit tegen scherpere tarieven wenst te realiseren, alsmede een betere dienstverlening en keuzemogelijkheden voor de consument. Daarnaast moest de nieuwe wet de ontwikkeling van nieuwe diensten bevorderen.

Om bovenstaande uitkomsten in de markt te bereiken, heeft EZ de volgende beleidsdoelstellingen¹¹:

- geen of slechts beperkte toetredingsbarrières tot de markt voor (potentiële) aanbieders;
- de afwezigheid van concurrentiebeperkende gedragingen bij aanbieders;
- consumenten hebben toegang tot alle relevante informatie;
- consumenten kunnen van aanbieder veranderen.

Naast deze specifieke doelstellingen beoogd EZ de voor communicatie benodigde schaarse middelen (frequenties en telefoonnummers) zo goed mogelijk te verdelen over een aantal verschillende categorieën van gebruik. Frequenties zijn nodig als door de ether wordt gecommuniceerd en nummers zijn nodig om iemand te kunnen bellen. Als deze middelen niet beschikbaar zouden zijn voor de diverse toepassingen, kan communicatie überhaupt niet plaatsvinden. Voorbeelden van categorieën van gebruik voor frequenties zijn mobiele telefonie, omroep via de ether, plaatsbepaling (GPS) en “short range devices” zoals WiFi en DECT-telefoons in huis. Voorbeelden van categorieën van gebruik voor telefoonnummers zijn nummers voor mobiele telefonie, geografische nummers voor vaste telefonie en betaalde informatienummers.

3.2 Instrumenten

In deze paragraaf worden in een historisch perspectief de belangrijkste beleidswijzigingen besproken. Het is gericht op het geven van een overzicht van instrumenten op hoofdlijnen. In hoofdstuk 4 wordt nader ingezoomd op instrumenten als wordt nagegaan wat het effect is op de in §3.1 geformuleerde beleidsdoelstellingen.

Telecommunicatiewet 1998

De Telecommunicatiewet (Tw) van 1998 is de weerslag van de implementatie van een groot aantal Europese richtlijnen. Zij was er met name op gericht zo snel mogelijk concurrentie te krijgen op de markten voor vaste en mobiele telefonie. Belangrijke instrumenten in de Telecomwet zijn de volgende.

¹¹ Deze beleidsdoelstellingen zijn niet zo expliciet geformuleerd doch zijn te herleiden uit de bepalingen van de Telecommunicatiewet en de diverse beleidsdossiers

Voor zowel vaste als mobiele telefonie:

- Openstellen van de markten voor elektronische communicatie door een voorwaardenvrij registratiesysteem. Dit maakte vrije toetreding tot de markt voor infrastructuur en diensten mogelijk.
- Algemene interconnectieplicht voor telecommunicatienetten en -diensten om de drempel voor markttoetreding verder te verlagen. Interconnectie is de term voor het koppelen van twee verschillende netten, zodat een klant van het ene netwerk een klant op een ander netwerk kan bereiken. Zonder de mogelijkheid om netten te koppelen, is een kleine aanbieder die beschikt over een beperkt eigen net sterk in het nadeel.
- OPTA (opgericht in 1997) werd aangewezen als onafhankelijk toezichthouder, belast met toepassing en handhaving van de wet (met uitzondering van het beleid en toezicht t.a.v. frequenties dat bij het kerndepartement bleef).
- Het Agentschap Telecom draagt zorg voor de handhaving van de meer technische eisen die worden gesteld aan het gebruik van frequenties.
- Via een Nummerplan en Frequentieplan worden schaarse nummers en frequenties toegewezen aan verschillende categorieën van gebruik.
- Aanbieders voor vaste en mobiele telefonie worden verplicht nummerportabiliteit te bieden als klanten bij het veranderen van aanbieder hun telefoonnummer willen behouden.

Specifiek voor vaste telefonie:

- Partijen met aanmerkelijke marktmacht (AMM) op de markt voor vaste telefonie hebben de plicht om kostengeoriënteerde en non-discriminatoire tarieven te hanteren voor het aan concurrenten bieden van interconnectie en toegang tot het telefoonnet. In de Tw was vastgelegd dat er sprake was van AMM bij een marktaandeel van 25% of meer.

Specifiek voor mobiele telefonie:

- Partijen met AMM op de markt voor mobiele telefonie hebben de plicht om voor interconnectie non-discriminatoire tarieven en voorwaarden te hanteren. Ingeval van gezamenlijke AMM moeten deze tarieven daarenboven kostengeoriënteerd zijn.
- Invoeren van de veiling of vergelijkende toets om frequentieruimte te verdelen.
- Invoeren van de plicht om antenne opstelpunten te delen zodat toetreding eenvoudiger werd en de openbare ruimte zo efficiënt mogelijk werd gebruikt.

Toewijzing schaarse frequentieruimte

Via een Frequentieplan is de schaarse frequentieruimte verdeeld over een groot aantal verschillende categorieën van gebruik, waaronder mobiele telefonie en omroep via de ether. Daarbinnen moet de frequentieruimte verdeeld worden over belangstellende marktpartijen. EZ heeft de beschikbare frequentieruimte voor mobiele telefonie en omroepdistributie via de ether stapsgewijs beschikbaar gemaakt voor toetreders:

- Via een vergelijkende toets in 1995 toewijzen van GSM 900 frequenties aan KPN en Libertel.
- Via een veiling in 1998 toewijzen van GSM 1800 frequenties aan Telfort, Libertel, Orange, KPN en Ben.

- Via een veiling in 2000 toewijzen van UMTS frequenties aan Vodafone, KPN, Orange, Telfort en T-Mobile (Blue).
- Via een vergelijkende toets in januari 2002 toewijzen van frequentieruimte voor digitale omroepdistributie via de ether (DVB-T) aan Digitenne.¹² Hierdoor werd de mogelijkheid geschapen digitale TV via de ether aan te bieden.

Verordening betreffende Unbundled Local Loop

Eind 2000 wordt een verordening van kracht van de Europese Commissie inzake ontbundelde toegang tot het aansluitnet naar de eindgebruiker.¹³ Op grond van deze verordening moesten partijen met AMM hun concurrenten tegen betaling de mogelijkheid bieden voor toegang tot individuele aansluitlijnen. Deze verordening kwam tegemoet aan het probleem dat in de deelmarkten vaste telefonie en breedband internettoegang concurrentie op de 'laatste meters' niet goed mogelijk bleek. Het aansluitnet bleek vanwege de hoge kosten, afgezet tegen de verwachte opbrengsten, kenmerken te hebben van een natuurlijk monopolie. Waar de Telecommunicatiewet van 1998 zich hoofdzakelijk beperkte tot telefonie, bracht deze verordening bovendien breedband internet binnen het reguleringsbereik van OPTA voor wat betreft het afdwingen van toegang tot de infrastructuur.

Telecommunicatiewet 2004

In 2004 werd de Telecommunicatiewet aangepast, met het oog op de implementatie van de herziening van het Europese beleidskader voor telecommunicatiediensten.

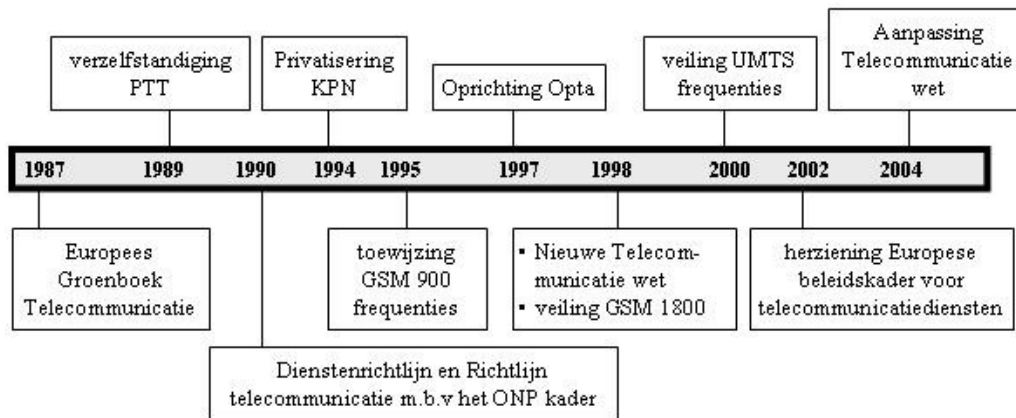
Belangrijke nieuwe elementen waren:

- Waar de Telecommunicatiewet van 1998 zich hoofdzakelijk beperkte tot telefonie, werd in 2004 de werkingssfeer van de Telecommunicatiewet verruimd tot alle telecommunicatiediensten, dus inclusief breedband internettoegang en omroep. Hiermee werd ingespeeld op het technologieonafhankelijk worden van elektronische communicatiediensten.
- OPTA krijgt de bevoegdheid om zelf zogeheten relevante markten af te bakenen en vervolgens passende, dus niet vooraf vastgestelde, verplichtingen op te leggen aan partijen waarvan zij AMM heeft vastgesteld op basis van een marktanalyse. Hiermee vervalt het automatisme van regulering bij een marktaandeel van boven de 25%, maar komt de werkwijze van Opta meer in lijn met de figuur van dominante marktpositie zoals gebruikelijk in het mededingingsrecht.
- Aanvullende regels voor het waarborgen van de positie van consumenten, zodat de sterkere positie van de consument de markt kan disciplineren.

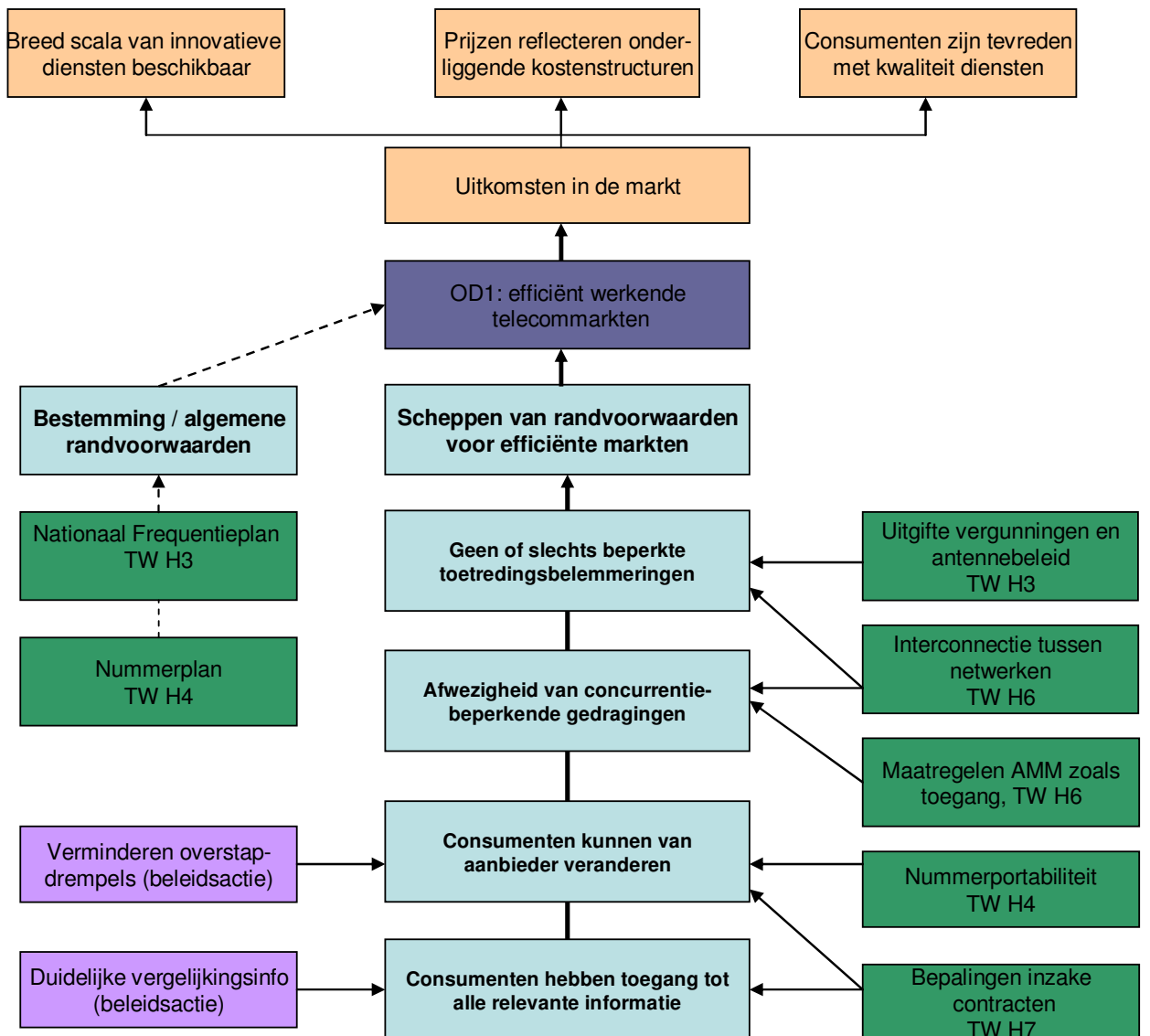
¹² Digitenne (KPN) was toen een samenwerkingsverband van Nozema, NOB, KPN en Casanoves. Er was overigens maar één aanvrager.

¹³ Verordening 2000/0185

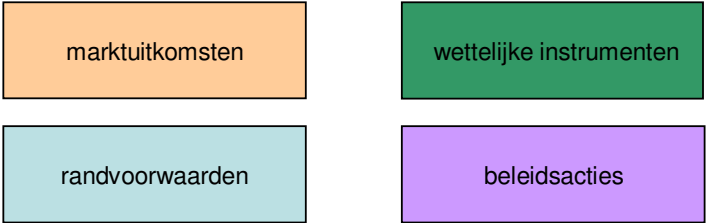
Figuur : overzicht beleidswijzigingen EU en EZ



De doelenboom op de volgende bladzijde koppelt door EZ gehanteerde instrumenten aan doelen. In het midden van de boom is de te evalueren operationele doelstelling OD 1 te herkennen: het scheppen van randvoorwaarden voor een efficiënt werkende communicatie- en postmarkt. Daaronder staan de randvoorwaarden uitgeschreven die het betreft. Deze randvoorwaarden zijn de onder OD1 liggende beleidsdoelstellingen van EZ.



legenda:



4 Effecten van beleid

De doelenboom op de voorgaande bladzijde koppelt door EZ gehanteerde instrumenten aan doelen. In het midden van de boom is de te evalueren operationele doelstelling OD 1 te herkennen: het scheppen van randvoorwaarden voor een efficiënt werkende communicatiemarkt. Daaronder staan de randvoorwaarden uitgeschreven die het betreft: geen of slechts beperkte toetredingsbelemmeringen voor (potentiële) aanbieders, afwezigheid van concurrentiebeperkende gedragingen bij aanbieders, consumenten kunnen van aanbieder veranderen en consumenten hebben toegang tot alle relevante informatie. Deze randvoorwaarden zijn in feite de onder OD1 liggende beleidsdoelstellingen van EZ. In dit hoofdstuk wordt per deelmarkt (vaste telefonie, breedband, mobiele telefonie en omroep) geanalyseerd in hoeverre het EZ beleid effect¹⁴ heeft gehad op het bereiken van deze beleidsdoelstellingen. De analyse start steeds met een korte feitelijke beschrijving van desbetreffende deelmarkt en eindigt met een beschrijving van de uitkomsten in de deelmarkt (prijzen en aanbod van diensten). Immers, zoals ook gevisualiseerd in de doelenboom, is een efficiënt werkende markt geen doel op zich, maar een middel om een breed aanbod van efficiënt geprijsde diensten te krijgen dat tegemoet komt aan de wensen van de consument.

Voordat wordt ingegaan op de effecten van de in deelmarkten ingezette instrumenten, wordt kort stilgestaan bij de effecten van de algemeen randvoorwaardelijke instrumenten. Dit betreft de linker helft van de doelenboom waar via instrumenten als het Frequentie- en Nummerplan wordt beoogd de voor communicatie benodigde schaarse nummers en frequenties zo goed mogelijk te verdelen over verschillende categorieën van gebruik. Nummerplannen zorgen er voor dat nummers beschikbaar komen voor gewenste toepassingen, zoals geografische nummers voor vaste telefonie, mobiele nummers en nummers voor betaalde informatiediensten. Er is niet gebleken dat er in de periode 1998-2006 onvoldoende nummers beschikbaar zijn gesteld via nummerplannen. Wel is het zo dat in enkele gevallen vertraging is opgelopen bij het daadwerkelijk kunnen gebruiken van beschikbaar gestelde nummers¹⁵. De vertraging kwam door de tijd die het in beslag nam om vanuit alle netwerken de nieuw beschikbaar gestelde nummers aankiesbaar te maken (SITOCOM Columbi (2002)). Dit kon gebeuren omdat er vanuit de regelgeving van EZ geen algehele verplichting volgt voor netwerkoperators om nummerreeksen aankiesbaar te maken. Deze verplichting is beperkt tot nummers die zijn benodigd voor de openbare telefoondienst: de geografische en mobiele nummers.

Uit een evaluatie van het frequentiebeleid blijkt dat voor de periode tot 2004 in redelijke mate is voldaan aan de doelstelling van het frequentiebeleid (Twijnstra Gudde 2004). De verdeling van frequenties over de verschillende categorieën van gebruik vloeit voor een groot deel voort uit wereldwijd gemaakte afspraken. Ten aanzien van het verdelen van

¹⁴ Zie de methodologische kanttekening in §1.3

¹⁵ Vertraging trad o.a. op bij de nummerreeks 18xy die beschikbaar is gesteld voor nummerinformatiediensten.

frequenties binnen gebruikscategorieën wordt geconstateerd dat het frequentiebeleid in beperkte mate heeft bijgedragen aan een marktconforme benadering van bestemmen van frequenties. Mede n.a.v. deze evaluatie is in 2005 een aanpassing van het beleid ingezet richting een flexibeler gebruik van frequentieruimte, dat toekomstige innovaties beter kan ondersteunen. Hier wordt bij de deelmarkt voor mobiele telefonie nader op ingegaan.

4.1 Vaste telefonie

4.1.1 Beschrijving van de deelmarkt

Tot de liberalisering van de markt konden consumenten vaste telefonie alleen afnemen bij KPN. Na het vrijgeven van de markt in 1997 kwamen er snel meerdere aanbieders.

Tabel: aantal aanbieders vaste telefonie

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
nationaal verkeer	n.a.	4	4	22	27	29	29	n.a.	n.a.	36
internationaal verkeer	1	1	40	27	30	32	32	n.a.	n.a.	57

Bron: Ecorys (2007)

Aanvankelijk waren dit voornamelijk Carrier (Pre) Select (CPS) aanbieders. Dit zijn aanbieders die geen of slechts een beperkt eigen netwerk hebben. Zij kopen diensten in bij een andere netwerkaanbieder, in Nederland voornamelijk bij KPN.

Vanaf 2005 kwamen er ook (grootschalig) aanbieders die telefonie over alternatieve infrastructuren als kabel en internet (VoDSL) aanbieden. Er is een trend waar te nemen dat het aantal traditionele vaste telefoonaansluitingen (PSTN, ISDN) af neemt ten gunste van alternatieven als vaste telefonie via de kabel en internet en mobiel bellen.

Tabel: Overzicht penetratie infrastructuur 1999-2006 (aansluitingen x1000)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007(Q1)
Totaal PSTN (analoge KPN-lijn)	7.330	6.915	6.569	6.316	6.120	5.922	5.483	4.459	4.133
Totaal ISDN	881	1.185	1.416	1.536	1.557	1.487	1.424	1.297	1.255
VoDSL	-	-	-	-	-	-	-	517	1.107
Telefonie via kabel	-	-	184	197	191	232	451	840	993

Bron: Marktrapportages Elektronische Communicatie (TNO)

Hoewel KPN nog steeds een dominante positie inneemt, is door de komst van meer aanbieders het marktaandeel van KPN in de loop der jaren significant afgenomen¹⁶. Met name de opkomst van alternatieve aanbieders die telefonie over de kabel of internet bieden, lijkt vanaf 2006 hieraan bij te dragen.

¹⁶ In 2006 had KPN een marktaandeel van 68,5% (in abonnees) voor vaste telefonie (OPTA 2007a)

Binnen de markt voor vast bellen is vooral geconcentreerd op prijs. Consumenten percipieerden telefonie als een homogeen product ('bellen is bellen') en letten met name op de prijs (Interview NSS 2007). Naast innovaties in de infrastructuur, waardoor bellen over internet en kabel vanaf 2005 grootschalig mogelijk werd, zijn er daarvoor al diverse functionaliteiten toegevoegd, zoals het antwoordapparaat in het net, nummeridentificatie en een tweede gesprek aannemen tijdens het eerste.

4.1.2 In hoeverre is voldaan aan de beleidsdoelstellingen?

Geen of slechts beperkte toetredingsbelemmeringen

Het overheidsbeleid was, zeker in de beginfase, gericht op het stimuleren van snelle toetreding van nieuwe aanbieders. In eerste instantie richtte het beleid zich dan ook op het mogelijk maken van dienstenconcurrentie, zoals via CPS aanbieders, die voor het leveren van hun dienst gebruik maken van de netwerkfaciliteiten van KPN¹⁷.

De Telecommunicatiewet (Tw) 1998 introduceerde diverse maatregelen om de toetredingsbelemmeringen voor nieuwe aanbieders weg te nemen. Met de introductie van een lichte registratieprocedure voor aanbieders van telefonie en uitbreiding van de gedoogplicht werd beoogd de juridische belemmeringen voor toetreding tot de markt weg te nemen. Iedereen die dat wil, kan na registratie bij OPTA in de markt aan de slag. De gedoogplicht houdt in dat beheerders van openbare gronden kabels van telecommunicatiebedrijven dienen te gedogen op hun grond.

Potentiële toetreders tot deze markt werden echter geconfronteerd met nog een andere (natuurlijke) toetredingsdrempel. De markt voor vaste telefoniediensten kenmerkte zich bij de liberalisering in 1998 door de aanwezigheid van één landelijk dekkend telefoonnet van KPN. De kosten voor het aanleggen van een volledig alternatief telefoonnet zijn zo hoog dat dit niet snel economisch haalbaar is. Met name de eventuele uitrol van het laatste stuk van het telefoonnet naar de woningen, de local loop, is zeer moeilijk replicerbaar vanuit commercieel oogpunt. De plicht voor KPN om toegang te verlenen tot haar infrastructuur en de algemene interconnectieplicht voor telecommunicatienetten en telecommunicatiediensten waren bedoeld om deze toetredingsdrempels verder te verlagen.

De interconnectieplicht geldt voor alle aanbieders. Interconnectie regelt dat door het koppelen van twee verschillende netten een klant van het ene netwerk een klant op een ander netwerk kan bereiken. Zonder de mogelijkheid om netten te koppelen, is een toetreders die beschikt over een beperkt eigen net sterk in het nadeel.

De toegangsverplichting houdt in dat KPN toetreders met redelijke verzoeken gebruik moet laten maken van haar infrastructuur. Er zijn grofweg twee vormen waarop invulling kan worden gegeven aan deze verplichting: via Carrier (Pre) Selectie (CPS) en via Local

¹⁷ Om duurzame concurrentie te krijgen was het beleidsdoel op langere termijn infrastructuurconcurrentie waarbij de toetreders zoveel mogelijk uitgroeien tot aanbieders met een eigen netwerk.

Loop Unbundling (LLU). CPS is er op gericht om snelle toetreding tot de markt mogelijk te maken, terwijl LLU gericht is op langere termijn infrastructuurconcurrentie. CPS vereist betrekkelijk weinig investeringen voor de toetreder omdat een aanbieder vrijwel volledig gebruik maakt van de infrastructuur van KPN; het is feitelijk een vorm van wederverkoop van belminuten. Voor LLU moet een toetreder echter investeren in eigen infrastructuur en deze koppelen met centrales van KPN die toegang bieden tot de *local loop*. De gedachte achter dit toegangsbeleid past binnen het theoretisch kader van de zogenaamde investeringsladder (Cave 2006). Het gaat ervan uit dat CPS aanbieders nadat zij een positie op de markt hebben verworven investeren in het ontwikkelen van een eigen netwerk (het zogenaamde beklimmen van de investeringsladder); op die manier evolueert de markt van dienstenconcurrentie naar een vorm van infrastructuurconcurrentie.

Er is binnen deze deelmarkt echter amper gebruik gemaakt van toetreding op basis van LLU. Een mogelijke verklaring lijkt dat de extra investeringen die dit vergt blijkbaar onvoldoende kunnen worden terugverdiend op basis van inkomsten uit alleen telefoniediensten. Daarmee lijkt het LLU beleid voor telefonie geen sterke impuls te hebben gegeven aan de concurrentie op de vaste telefoniemarkt en komt concurrentie met name van CPS aanbieders (De Bijl en Peitz 2005).

Echter door technologische ontwikkelingen werd het mogelijk om telefonie ook over breedband internet (VoDSL) en kabel aan te bieden. Aangezien ook voor de markt van breedband internet een LLU toegangsbeleid bestond en toetreders in die markt daar wel flink gebruik van maakten¹⁸, zorgt dit LLU beleid voor breedbandinternet voor een positief neveneffect op de markt voor vaste telefonie.

Tabel: Marktaandeel voor gespreksopbouw

Dienst	2004			2005			2006 ¹⁹		
	PSTN / ISDN	Coax	VoDSL/ IP	PSTN / ISDN	Coax	VoDSL/ IP	PSTN / ISDN	Coax	VoDSL/ IP
KPN	70%			67%		1,5%	62%		4,6%
Anderen (o.a. CPS)	25%			23,5%			16,8%		3,1%
Kabelbedrijven		5%			8%			13%	

Bron: *Beleidsvaluatie Elektronische Communicatie (Ecorys 2007)*

Op basis van het behoorlijk aantal toetreders tot de markt, kan worden gesteld dat de toetredingsbarrières effectief zijn verlaagd. Met name in de jaren 1998-2003 is het EZ-beleid en de uitvoering daarvan door OPTA bepalend voor de toetreding van

¹⁸ Zie volgende paragraaf voor een beschrijving van de deelmarkt breedband internettoegang. Een verklaring waarom wel wordt geïnvesteerd in netwerk uitrol voor breedband, i.t.t. voor vaste telefonie, is dat deze investeringen konden worden terugverdiend door het leveren van zowel internettoegang als telefoniediensten over deze breedbandtoegang (VoDSL)

¹⁹ In 2006 werd 0,5% door overige infrastructuur (zoals glasvezel) verzorgd.

dienstenaanbieders zonder een eigen netwerk (CPS aanbieders). De recente toetreding die plaats heeft gevonden van kabelbedrijven en aanbieders van VoDSL zorgt voor een verschuiving van diensten- naar infrastructuurconcurrentie. Dit is echter met name te danken aan autonome technologische ontwikkelingen, met een positief neveneffect van het LLU beleid voor breedband internettoegang.

Afwezigheid van concurrentiebeperkende gedragingen

Met het slechten van toetredingsdrempels was een gelijk speelveld echter nog niet gegarandeerd. Er werden daarom ook maatregelen getroffen die KPN beperkte in haar mogelijkheden om toetreders uit de markt te drukken of anderszins concurrentiebeperkend te handelen.

De marktsituatie is gedurende de te evalueren periode dusdanig dat KPN de mogelijkheid had om haar marktmacht in de markt voor vaste telefonie te gebruiken om concurrentie te beperken. Hierbij kan worden gedacht aan de mogelijkheid om op de groothandelsmarkt vanuit concurrentiebeperkende overwegingen het (mede)gebruik van infrastructuur te limiteren. Op de eindgebruikersmarkt kan het bijvoorbeeld gaan om het (selectief) zetten van lage prijzen waardoor concurrenten uit de markt worden gedrukt. Dit laatste kon vrij eenvoudig omdat toetreders, zoals C(P)S-aanbieders, aanvankelijk minder kostenefficiënt konden produceren (Ecorys 2007). Het zou voor KPN eenvoudig zijn om deze toetreders direct na toetreding uit de markt te drukken door onder hun prijs te gaan zitten. Ook een prijsverlaging alleen voor (potentieel) overstappende klanten is aantrekkelijk. Dit heeft zich ook daadwerkelijk voorgedaan (OPTA 2005a).

De Tw biedt de mogelijkheid aan OPTA om, na vaststelling van een AMM-positie, maatregelen te nemen om machtsmisbruik te voorkomen. Op basis van het door de Tw opgelegde mandaat heeft OPTA voor bepaalde toegangsvormen²⁰ tot de infrastructuur van KPN de tarieven op kostenbasis gereguleerd. Naast deze prijsregulering voor toegang is door OPTA tevens aan KPN een ondergrens opgelegd voor retailprijzen die zij mag hanteren en een verbod tot prijsdiscriminatie. Met deze op kostenbasis geregleerde tarieven op groothandelsniveau en ondergrensregulering op eindgebruikersniveau (in combinatie anti-squeezebeleid genoemd), kan worden voorkomen dat KPN strategisch prijsgedrag inzet gericht op marge uitholling van concurrenten. Hoewel hierdoor op korte termijn mogelijk inefficiënt aanbod in stand wordt gehouden, weegt dit niet op tegen de voordelen die met dit anti-squeezebeleid worden beoogd: het bevorderen van duurzame concurrentie op de lange termijn (OPTA 2005a). Met het verbod op prijsdiscriminatie kan worden voorkomen dat klanten selectief kortingen wordt geboden, bijvoorbeeld als zij over dreigen te stappen. OPTA heeft onlangs (juli 2007) KPN beboet voor het geven van een ongeoorloofde korting aan bepaalde bedrijven.

Daarnaast geldt voor alle toegangsmogelijkheden dat KPN deze op basis van non-discriminatie moet aanbieden. Dit betekent in het bijzonder dat zij bij interne levering (aan zichzelf) het zelfde tarief moet hanteren als bij externe levering. Zodoende blijft een level playing field in stand.

²⁰ Voor CPS aanbieders en voor aanbieders die toegang willen tot de *local loop* via Unbundled Local Loop

Verder heeft OPTA meerdere malen moeten optreden om nummerportabiliteit bij marktpartijen af te dwingen. In het kader van de handhaving heeft OPTA verschillende malen het instrument van bestuurlijke boete en dwangsom toegepast.

Er kan worden geconcludeerd dat de Telecommunicatiewet OPTA in het algemeen in staat stelt op te treden waar marktmacht ingezet wordt voor concurrentiebeperkend gedrag. Bij het effectief kunnen optreden van OPTA is echter een kanttekening op zijn plaats waar het de jaren 1998-2004 betreft. Dit is een periode waar marktpartijen OPTA vaak inschakelden voor geschilbeslechting en er vaak tegen uitspraken van OPTA bezwaar werd aangetekend. Er waren gedurende die periode lange doorlooptijden voor de afhandeling van geschillen (IvIR 2003). Dit gold niet alleen voor de geschilprocedure bij OPTA zelf, maar ook voor de bezwaar-, beroep- en hoger beroepsprocedures. Dit heeft de slagvaardigheid van het toezicht geschaad (British Institute of International and Comparative Law 2004). Om OPTA in staat te stellen slagvaardiger te kunnen opereren heeft de wijziging van de Telecommunicatiewet in 2004 de mogelijkheden van bezwaarschrift- en beroepsprocedures tegen besluiten van OPTA beperkt.

Consumenten hebben toegang tot alle relevante informatie

Het betreft allereerst voldoende informatie opdat consumenten een gefundeerde keuze kunnen maken tussen producten. Verder betreft het informatie aan consumenten over hun rechten. Het beleid van EZ is dat de marktpartijen primair aan zet zijn om consumenten relevante informatie te geven over door hun geleverde producten; dit is ook in hun eigen belang. EZ neemt een toetsende rol aan om te bezien of dit afdoende wordt gedaan door de markt. Diverse onderzoeken die in de afgelopen jaren beschikbaar kwamen geven inzicht daarin.

Op twee punten echter hebben EZ en OPTA zich niet beperkt tot een toetsende rol. Als uitvloeisel van EU regelgeving verplicht de Tw aanbieders om voor het sluiten van een overeenkomst informatie te geven over de belangrijkste tarieven en de kwaliteit van de geleverde dienst. Het moet voor een abonnee bijvoorbeeld duidelijk zijn of er aansluitkosten zijn, of er abonnementsgeld wordt gerekend en wat de verschillende tarieven zijn voor het gebruik van de dienst. Denk daarbij bijvoorbeeld aan verschillende tarieven voor bellen in de avonduren en in het weekeinde en voor bellen naar mobiele en vaste nummers. Daarnaast heeft OPTA in samenwerking met de NMa en de Consumentenautoriteit een *informatieportaal* opgezet: www.consuwijzer.nl. Hier kan de consument tips en advies krijgen over zijn rechten, zoals: telefoonnummer meenemen (nummerbehoud), nadelige wijziging contractvoorwaarden en het ongewenst van aanbieder veranderen (slamming). Het eerste jaar van haar bestaan is de consuwijzer een half miljoen keer bezocht.

De veelheid en aard aan communicatie-uitingen van aanbieders en intermediaire organisaties geeft het beeld dat consumenten voldoende toegang kunnen hebben tot relevante informatie. Een vergelijkingsite als Bellen.com bijvoorbeeld wordt met 14 miljoen bezoekers (sinds 1998) goed bezocht. Toch laten verschillende onderzoeken uit voorgaande jaren zich ook kritisch uit.

In 2004 signaleert de Consumentenbond een aantal informatieproblemen met betrekking tot verschillende aanbieders van telecomdiensten (Consumentenbond 2004). Deelnemers aan een internetpanel geven aan dat zij niet weten: welke aanbieders er zijn voor telefonie via de kabel (39%), hoeveel carrier select aanbieders er zijn (37%) en wat de tarieven van carrier select aanbieders zijn (37%). In een onderzoek naar klachten in de elektronische communicatiesector van werd geconcludeerd dat consumenten vaak klaagden over de onduidelijkheid van de tariefstructuur voor het bellen van een vast toestel naar mobiel en omgekeerd (EIM 2004). Berenschot constateert recent dat prijzen die op vergelijkingssites staan, slechts in 47% van de gevallen overeen blijken te komen met de prijzen die de consument daadwerkelijk betaalt (Berenschot 2007).

Tegenover deze kritische geluiden staat dat het overgrote deel van de consumenten in een onderzoek van Interview NSS aangeeft dat zij niet door informatieproblemen belemmerd worden bij hun keuze (Interview NSS 2007).

Er bestaat een gemengd beeld ten aanzien van deze beleidsdoelstelling. In beginsel is er voor de consument veel informatie beschikbaar is. Echter, zoals ook blijkt uit verricht onderzoek, kan de transparantie van het aanbod nog wel worden verbeterd. Door EZ zijn vervolgacties gepland om samen met exploitanten van sites te bezien hoe de betrouwbaarheid en onafhankelijkheid verbeterd en inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Het is nu nog te vroeg om te beoordelen wat het effect daarvan is.

Consumenten kunnen van aanbieder veranderen

Het is door de jaren heen niet bekend wat het jaarlijkse aantal abonnees is dat van aanbieder is veranderd. In 2005 blijkt ongeveer 10% van de consumenten van vaste telefonie te zijn overstapt (OPTA 2006).

Van belang bij het overstappen is ook de snelheid waarmee een nieuwe aansluiting kan worden gerealiseerd. Juist op dit punt is een opvallende verbetering voor de consument gerealiseerd: waar het in 1989 niet lukte om 16% van de aanvragen voor vaste telefonie binnen een maand aan te sluiten, lukte dit KPN in 2002 voor 98% van de aanvragen wel (TNO 2002).

De Tw voorziet in verschillende maatregelen om de overstapkosten voor consumenten te verlagen. Een belangrijk onderdeel is dat consumenten bij het veranderen van aanbieder hun telefoonnummer kunnen behouden (nummerportabiliteit).

Verder zijn er ten aanzien van contracten enkele regels opgesteld. De klant kan bij een nadelige wijziging van de contractvoorwaarden veranderen van aanbieder. De Telecommunicatiewet verplicht aanbieders een wijziging in hun voorwaarden tenminste vier weken van tevoren bekend te maken. Als een wijziging voor de klant - op welk punt dan ook - nadelig is, mag de klant zonder verdere kosten het abonnement opzeggen.

Daarnaast is in augustus 2006 door EZ een voorstel tot aanpassing van de Tw opgesteld, waarin wordt geregeld dat na afloop van een contract de opzegtermijn vier weken wordt in plaats van de huidige praktijk van stilzwijgende verlenging met een periode van drie maanden of één jaar. Dit voorstel is nog in behandeling.²¹

²¹ Kamerstukken II, 2005/2006/2007, 30 661, nr. 1-8

Er zijn diverse onderzoeken gedaan waarin eventuele overstapdrempels werden geïnventariseerd. Geconstateerd werd dat consumenten het lastig vinden om contractuele relaties met meerdere partijen te onderhouden (EIM 2004). Dit weerhield consumenten ervan over te stappen aangezien bij een abonnement op een CPS aanbieder men noodgedwongen ook een aansluiting van KPN moest blijven afnemen (OPTA 2005b). In antwoord op deze bevinding heeft OPTA aanbieder een Wholesale Line Rental (WLR) verplichting opgelegd. Door deze verplichting konden C(P)S aanbieder voortaan een abonnement inclusief aansluiting aanbieden, waardoor consumenten niet langer met meerdere partijen een contract hoefden te sluiten. Medio 2007 zijn er 328.000 WLR aansluitingen (OPTA 2007b). Voorts werd geconstateerd dat veel consumenten onbekend waren met het feit dat zij hun nummer kunnen behouden bij overstappen en dat zij de lange opzegtermijn als drempel ervaren (Heliview 2005). Met de komst van de Consuwijzer en het wetsvoorstel omtrent opzegtermijn van vier weken lijken deze drempels afdoende te zijn aangepakt.

Waar overstapproblemen in de traditionele telefonie markt daarmee grotendeels lijken te zijn verholpen, gaat de opkomst van nieuwe vormen van telefonie gepaard met het weer optreden van enkele overstapdrempels. Zo werd recent geconstateerd dat met name bij breedbandinternet zich overstapproblemen voordoen (zie verder voor een beschrijving bij desbetreffende markt). Deze problemen hebben een weerslag op de markt voor vast bellen vanwege de toename van bundeling van bel- en internetdiensten (VoDSL).

Gezien het behoorlijk aantal overstappers (afgaand op de meting in 2005) en dat uit onderzoek naar voren gekomen drempels zijn aangepakt, lijkt het aannemelijk dat consumenten betrekkelijk eenvoudig van aanbieder kunnen veranderen. Tegelijkertijd geven de recent geconstateerde overstapproblemen bij nieuwe vormen van telefonie over internet aan dat overstapdrempels voor de specifieke situatie waar telefonie gekoppeld is aan internet (weer) aanwezig zijn²².

4.1.3 Wat zijn de uitkomsten in de markt?

Hoe tevreden zijn de consumenten over de uiteindelijke uitkomsten? Hier is in de geëvalueerde periode geen direct onderzoek naar gedaan. Inzicht in beweegredenen van consumenten om al dan niet te switchen van aanbieder geeft echter enig inzicht in de klanttevredenheid. In 2007 is onderzocht waarom mensen niet switchen van aanbieder van vaste telefonie. 71% van niet-switchers geeft aan dat zij niet veranderen van aanbieder omdat zij tevreden zijn met wat ze geleverd krijgen (Interview NSS 2007). Verder kan aan de hand van de aangeboden diensten en daarvoor berekende prijzen zichtbaar worden gemaakt dat de consument reden heeft om tevreden te zijn.

Prijzen

Voor de markt voor vast bellen geldt dat de verkeerstarieven fors zijn gedaald. In onderstaande tabel is de tariefontwikkeling weergegeven voor een nationaal telefoongesprek van vast naar vast en een telefoongesprek van vast naar de Verenigde Staten.

²² Zie het hoofdstuk over de deelmarkt breedband internettoegang

Tabel: Nominale tarieven in euro's van een 10 minuten gesprek om 11.00 op doordeweekse dag

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
National call	0,95	0,70	0,64	0,42	0,48	0,48	0,49	0,49	0,49
index	100	74	67	44	51	51	52	52	52
International call (V.S.)	8,48	2,77	0,90	0,78	0,78	0,76	0,85	0,85	0,85
index	100	33	11	9	9	9	10	10	10
CPI-index	100	102	104	107	112	116	118	119	121

Bron: Eurostat en StatLine (CBS)

Om in te schatten in hoeverre prijzen onderliggende kosten reflecteren, is de prijs van toegang tot het net van KPN een belangrijke indicator. Immers, veel partijen (zoals CPS aanbieders) maken hier gebruik van. Zoals eerder gesteld heeft OPTA, als uitvloeisel van de Tw, toegangsverplichtingen opgelegd aan KPN, zodat nieuwe dienstenaanbieders gebruik kunnen maken van de netwerkvoordelen van de oude monopolist. OPTA schrijft daarbij voor welke (groothandels) tarieven KPN mag vragen voor het leveren van (netwerk) diensten. Deze tarieven zijn zoveel mogelijk gebaseerd op het kostenniveau van een theoretisch efficiënte aanbieder²³. Dit betekent dat concurrenten voor een theoretisch efficiënte prijs (netwerk) diensten kunnen inkopen. Dit geeft tevens een krachtige prikkel aan KPN om zijn werkelijke kosten in overeenstemming te brengen met die van een theoretisch efficiënte aanbieder.

Onderstaande tabel geeft de ontwikkeling van de wholesaletarieven (de inkoopprijs voor andere marktpartijen) van telefoniediensten van KPN vanaf de aanvang van regulering.

Tabel: Ontwikkeling van gemiddelde wholesaletarief van KPN in eurocent per minuut²⁴

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Terminating (afgifte) regionaal	1,09	1,13	1,04	0,73	0,69	0,65	0,65	0,65
Originating (opbouw) regionaal	1,23	1,23	1,09	0,95	0,87	0,77	0,77	0,77

Bron: OPTA 2006

Aannemende dat KPN haar kosten heeft verlaagd, is het zeer onwaarschijnlijk dat KPN zonder deze vorm van prijsregulering een even grote efficiëntiewinst zou hebben geboekt vanwege de beperkte concurrentiedruk (CPS aanbieders concurreren alleen op retailniveau met KPN).

²³ OPTA hanteert daartoe het BULRIC (Bottom Up Long Run Incremental Costs) model. Dit is een kostentoerekeningsmodel dat uitgaat van de kosten van een efficiënte aanbieder.

²⁴ Interconnectie op regionaal niveau betekent dat partijen op 20 regionale knooppunten interconnecteren met KPN. Terminating tarief is het tarief dat een marktpartij betaalt aan KPN voor het laatste stuk vanaf eigen netwerk tot het aansluitpunt van de klant bij KPN. Het originating tarief is het tarief dat een marktpartij betaalt aan KPN voor het opbouwen/aanleveren van een gesprek over het netwerk van KPN (dus het eerste stuk).

Breed scala aan (innovatieve) diensten beschikbaar

Buiten de grote daling in tarieven biedt de ontwikkeling van nieuwe telefoniediensten en nieuwe abonnementsvormen consumenten de mogelijkheid verder geld te besparen. Een voorbeeld van een nieuwe dienst is telefonie over internet; een voorbeeld van een nieuwe abonnementsvorm is onbeperkt bellen tegen een vast tarief.

Voor vaste telefonie is het aantal infrastructures waaruit de klant kan kiezen, door met name technologische ontwikkelingen toegenomen. Naast de traditionele telefonie over de koperen aansluitlijn van KPN is telefonie over kabel sterk opgekomen. Aangezien Nederland een zeer dicht kabelnet heeft, vergroot dit de geografische toegankelijkheid. Tenslotte zijn nieuwe functionaliteiten toegevoegd, zoals het antwoordapparaat in het net, een tweede gesprek aannemen tijdens het eerste en nummeridentificatie.

4.1.4 Conclusie vaste telefonie

De (toepassing door OPTA van de) Telecommunicatiewet heeft de aanwezige **toetredingsbarrières** voor toetreders zonder of met een beperkt eigen netwerk daadwerkelijk verlaagd. Zeker in de eerste jaren na liberalisering is er een flink aantal CPS partijen toegetreden dat gebruik maakt van gereguleerde toegang tot de infrastructuur van KPN. Aangezien het hoge investeringskosten vergt om zelf een netwerk aan te leggen, zeker waar het de local loop betreft, lijkt het overheidsbeleid daarmee op korte termijn meer concurrentie op te hebben geleverd dan zonder overheidsinterventie.

Het optreden van OPTA om **concurrentiebeperkend gedrag** door KPN te beperken, heeft vervolgens bijgedragen aan de mogelijkheden voor toetreders om te gaan concurreren met KPN. OPTA heeft diverse keren op moeten treden. Toegangsregulering, het anti-squeezebeleid en het verbod op prijsdiscriminatie zorgden voor disciplineren van het gedrag van KPN. Er kan worden geconcludeerd dat de Telecommunicatiewet OPTA in het algemeen voldoende in staat stelde op te treden waar marktmacht ingezet werd voor concurrentiebeperkend gedrag. De lange geschil-, bezwaar- en beroepsprocedures lijken de slagvaardigheid van het toezicht in de jaren 1998-2004 wel te hebben geschaad.

Geconcludeerd wordt dat in beginsel **consumenten toegang hebben tot veel informatie** om een keuze voor een aanbieder te maken. De markt heeft zelf prikkels om daarin te voorzien, EZ heeft meer een monitorende rol. Echter, zoals ook blijkt uit door EZ verricht onderzoek, kan de betrouwbaarheid van vergelijkingssites worden verbeterd.

Er zijn in de onderzochte periode diverse **overstapdrempels** geconstateerd. Met de WLR verplichting, de Consuwijzer en het wetsvoorstel omtrent stilzwijgende verlenging zijn (worden) deze drempels aangepakt. Waar overstapbelemmeringen in de traditionele telefoniemarkt daarmee grotendeels lijken te zijn verholpen, gaat de opkomst van nieuwe vormen van telefonie gepaard met een herleving van enkele overstapdrempels. Zo werd recent geconstateerd dat met name bij bellen over internet (VoDSL) zich overstapproblemen voordoen.

Ten aanzien van de markt voor vaste telefonie kan worden opgemerkt dat er een trend waarneembaar is van een markt die hoofdzakelijk gebaseerd is op dienstenconcurrentie (KPN en CPS aanbieders) in de eerste jaren na liberalisering richting meer infrastructuurconcurrentie vanaf 2005. Waarom is die trend naar infrastructuurconcurrentie belangrijk?

De dynamische efficiëntie van de markt kan worden bevorderd indien C(P)S-aanbieders investeren in het ontwikkelen van een eigen netwerk, voor zover er geen schaaleffecten zijn die duplicering van een netwerk minder efficiënt maken. Het beleid is mede gericht geweest op het bevorderen van deze investeringen door nieuwe partijen. Bij het achterwege blijven van dergelijke nieuwe investeringen heeft de toetreding van C(P)S-aanbieders wel een positieve invloed op de concurrentie op korte termijn, maar een negatieve invloed op de dynamische efficiëntie van de markt vanwege de (mogelijk) negatieve prikkels die hiervan uitgaan op het investeringsgedrag van KPN.

De markt toont aan dat enkele C(P)S aanbieders daadwerkelijk hebben geïnvesteerd (ze hebben de investeringsladder beklommen) en dat KPN tevens grootschalig investeert in All-IP. De recente toetreding van aanbieders uit horizontaal gerelateerde markten (aanbieders van breedband internet en kabels) is een positieve ontwikkeling voor de infrastructuurconcurrentie en de vermindering van concentratie in de markt. Deze toetreding komt echter vooral voort uit technologische ontwikkelingen die het mogelijk maken dat over deze infrastructuren naast internet en TV ook telefonie kan worden aangeboden. Er is daarbij wel sprake van een positief neveneffect van het overheidsbeleid op de markt voor breedband internettoegang. Voor die deelmarkt bestond ook een LLU toegangsbeleid op basis waarvan veel partijen zijn toegetreden tot de markt.²⁵ Deze partijen leveren over hun internetverbinding eveneens vaste telefonie.

4.2 *Breedband internettoegang*

4.2.1 **Beschrijving van de deelmarkt**

Breedband internettoegang wordt gedefinieerd als toegang tot het internet via een verbinding met een grote doorvoercapaciteit. Gedurende de periode 2000-2007 waren in Nederland de twee belangrijkste fysieke infrastructuren voor breedband het koperen telefoonnetwerk (via het transmissieprotocol ADSL) van KPN en de coaxkabel van de kabelbedrijven²⁶. Er is vanaf 2000 een enorme stijging van het aantal consumenten dat breedband internet is gaan gebruiken. Terwijl rond 2000 slechts een zeer klein percentage van de Nederlandse huishoudens een breedband aansluiting had, was dit eind 2007 ruim 77%²⁷, internationaal gezien een zeer hoog percentage.

²⁵ Zie volgende paragraaf voor een beschrijving van de deelmarkt breedband internettoegang. Een verklaring waarom wel wordt geïnvesteerd in netwerk uitrol voor breedband, i.t.t. voor vaste telefonie, is dat deze investeringen konden worden terugverdiend door het leveren van zowel internettoegang als telefoniediensten over deze breedbandtoegang (VoDSL)

²⁶ Lokale initiatieven om glasvezels naar huizen aan te leggen en draadloze verbindingen (UMTS en Wimax) vergroten op korte termijn het aantal alternatieve infrastructuren, maar spelen in de beschouwde periode nog een ondergeschikte rol.

²⁷ Telecompaper, 10 maart 2008

Tabel : _Ontwikkeling van aantal breedbandaansluitingen

Jaar	Totaal breedband	Totaal kabel	Totaal ADSL
1999	151.000	151.000	n/a
2000	260.000	250.000	10.000
2001	612.000	467.000	145.000
2002	1.136.000	796.000	340.000
2003	1.913.000	969.000	944.000
2004	3.034.946	1.182.032	1.852.914
2005	4.113.573	1.560.881	2.552.692
2006	5.192.200	1.959.321	3.183.896

Bron: Marktmonitor OPTA, OESO Statistieken

De kabelaars introduceerden rond 2000 breedband, waarna KPN en andere aanbieders die van het ADSL-netwerk van KPN gebruik maakten, volgden. Waar kabelaars de markt in eerste instantie domineerden, heeft KPN (inclusief het in 2007 overgenomen Tiscali) inmiddels een marktaandeel van boven de 40%. Het marktaandeel van de overige aanbieders, niet zijnde KPN of kabelaars, loopt vanaf 2004 terug (zie onderstaande tabel).

Tabel : Marktaandelen (%) breedband 2001-2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (Q3)
Chello (UPC)	38.9	26.4	17.0	12.8	11.7	11.3
@Home (Essent)	17.8	14.9	15.0	13.6	12.8	12.9
Wanadoo-Orange	17.0	14.0	15.0	14.5	12.3	10.4
Multikabel	4.7	4.3	4.3	3.4	3.2	3.0
Zeelandnet						1.5
Casema						5.7
<i>Essent-Casema-Multikabel</i>						21.6
Kabel totaal	78.4	59.6	51.3	44.3	40	44.8
Planet Internet (KPN)	12.3	14	15	14	14	12.2
XS4ALL (KPN)	5.7	5.7	6.4	5.5	5.1	5.4
Het Net (KPN)		0.9	3.6	7.7	10.4	11.1
Direct ADSL (KPN)				2.8	4.7	8.3
Overig KPN						2.6
KPN	18	20.6	25	30	34.2	39.6
Tiscali (sinds mei 2007 KPN)				5.1	6.1	4.1
Versatel-Tele2 (eerder Zonnet)		2.3	5.5	5.5	4.7	4.2
Overig	3.6	17.5	18.3	15.3	15.3	10.0

Bron: Marktrapportages TNO/ Marktmonitor OPTA

Voor het eerst sinds 2002 kenden de kabelaars het laatste kwartaal van 2007 een grotere groei dan ADSL aanbieders; de kabelaars verkochten twee keer meer aansluitingen dan de ADSL aanbieders²⁸.

Er wordt flink geconcurrerd op prijs en kwaliteit, zoals ook wordt geconstateerd door het CPB (CPB 2005) en de NMa²⁹. Het CPB en NMa concludeerden dat de concurrentiedruk op de markt voor eindgebruikers hoog was. De NMa signaleert daarbij dat er nieuwe abonnementvarianten geïntroduceerd zijn en dat de prijs/kwaliteitverhouding (met name up- en download snelheden) is verbeterd. Ten gevolge van technologische ontwikkelingen en investeringen in de netwerken, waardoor ook andere diensten zoals spraak en televisie over de breedbandverbinding kunnen worden aangeboden, vindt in toenemende concurrentie plaats op een bundeling van producten.

4.2.2 In hoeverre is voldaan aan de beleidsdoelstellingen?

Geen of slechts beperkte toetredingsbelemmeringen

De markt voor breedbandinternet wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van twee (nagenoeg) landelijk dekkende draadgebonden netwerken, het telefoonnet en de verzameling van kabelnetten. Toetreding op basis van volledig eigen netwerkvoorzieningen is commercieel lastig aangezien toetreders dan zeer hoge investeringskosten moeten maken, met name voor het laatste stuk naar de huizen. In een markt met een dergelijke natuurlijke toetredingsbarrière, is toegang tot het aansluitnet erg belangrijk.

De Tw 1998 bepaalde dat partijen met AMM op de markt voor vaste telefonie concurrenten met redelijke verzoeken toegang moesten bieden tot het telefoonnet. Internet Service Providers wilden eind jaren '90 op basis van deze bepalingen internetdiensten aanbieden via het telefoonnet, waarna er geschillen ontstonden over de vraag of middels deze toegangsverplichting naast telefonie ook internetdiensten mochten worden aangeboden. Een EU-verordening³⁰ maakte een einde aan de discussie die hierover in diverse landen speelde. Deze verordening regelde rechtstreeks de ontbundelde toegang tot de aansluitnetten van KPN. In de periode 2000-2004 heeft KPN vervolgens alle lijnen stapsgewijs ontbundeld.

Met de Telecommunicatiewet 2004 werd de regulering techniekonafhankelijk waardoor de werkingssfeer van de Telecommunicatiewet werd verruimd tot elektronische communicatie, waaronder breedband internettoegang. Voor internettoegang via het telefoonnet maakte deze wijziging niet zoveel verschil omdat de toegang tot het net al was geregeld. Echter, de Telecommunicatiewet 2004 maakte het OPTA mogelijk om

²⁸ Telecompaper 10 maart 2008

²⁹ Besluiten van NMa in 2006 en 2007 inzake overname van Tiscali door KPN

³⁰ Verordening (EG) nr. 2887/2000 van het Europese parlement en de Raad van 18 december 2000 inzake ontbundelde toegang tot het aansluitnet.

naast KPN ook andere aanbieders, na gebleken marktmacht, de verplichting op te leggen hun netwerk open te stellen³¹.

Voor het leveren van internettoegang via het telefoonnet is van diverse toegangsmogelijkheden gebruik gemaakt. Naast ontbundelde toegang tot het netwerk van KPN kunnen andere aanbieders ook via wederverkoop of via bitstream toegang³² gebruik maken van het netwerk van KPN om internettoegang aan consumenten te leveren. Er blijkt slechts minder dan 1% van de aansluitingen gerealiseerd te worden via deze twee laatste toegangsvormen, terwijl dat via ontbundelde toegang 16% bedraagt (OPTA 2006).

De uit de EU-verordening en later uit de Tw 2004 voortvloeiende verplichting voor KPN om zijn aansluitnet open te stellen voor andere aanbieders van breedbandtoegang heeft de toetredingsdrempel effectief verlaagd. Dit wordt afgeleid uit het feit dat eind 2005 er elf partijen waren die hun netwerk hadden uitgerold om via gereguleerde ontbundelde toegang tot het telefoonnet breedbandtoegang aan te bieden³³. Ook als gekeken wordt naar het aantal consumenten dat diensten afneemt van aanbieders die gebruik maken van ontbundelde toegang, blijkt dat deze vorm van regulering een belangrijk rol vervult om concurrentie op gang te brengen (De Bijl 2005).

Aangezien de mogelijkheid tot toegangsregulering ten gevolge van de EU-verordening pas in 2001 effectief van kracht werd, was er de jaren daarvoor wel sprake van een toetredingsdrempel. Waarschijnlijk zijn er daardoor in de periode 1999-2001 potentiële toetreders afgehaakt (EC 2002, OPTA 2004a). Met name de EC heeft het initiatief genomen om deze drempel te verlagen, EZ had een volgende houding hierin.

Waar in de periode 2001-2005 veel partijen toetraden tot de markt, is er in de jaren 2005-2006 eerder sprake van consolidatie dan van veel toetreding. Veel marktpartijen van het eerste uur zijn overgenomen en van de retailmarkt verdwenen. Een verklaring voor de lage toetreding in de laatste jaren is niet direct te geven. Immers, eerder is geconstateerd dat de toetredingsbarrières verlaagd zijn, wat bevestigd wordt door de toetreding halverwege de onderzoeksperiode. Een verklaring kan mogelijk worden gevonden in de sterke ontwikkeling van de breedbandmarkt, van een kleine nieuwe groeiemarkt (vol pionierskansen) aan het eind van de jaren negentig naar een enigszins verzadigde, meer volwassen markt in 2006.

Geconcludeerd wordt dat de toegangsregulering van het aansluitnet van KPN van groot belang is geweest in het verlagen van de toetredingsdrempels en het daarmee verhogen van de concurrentie. In 2005 waren elf aanbieders op basis van ULL toegetreden tot de markt.

³¹ Dit is echter niet gedaan gezien de reeds aanwezige concurrentie, OPTA (2005c)

³² Dit is een vorm van toegang waarbij een toetreders relatief weinig infrastructuur nodig heeft omdat hij maar op één enkele locatie een koppeling hoeft te maken op het bestaande netwerk van KPN

³³ Zij hebben daarmee de investeringsladder beklommen en de stap gezet naar infrastructuurconcurrentie. Het concept van de investeringsladder is beschreven in het hoofdstuk over vaste telefonie

Afwezigheid van concurrentiebeperkende gedragingen

De marktsituatie is gedurende de te evalueren periode dusdanig dat KPN en de kabelaars beide de mogelijkheid hebben om hun marktmacht in respectievelijk de markt voor telefonie en omroep te gebruiken om hun activiteiten in de breedbandmarkt te financieren (vorm van kruissubsidiëring). Voorts zijn KPN en de kabelaars beide eigenaar van een aansluitnet richting consumenten. Dientengevolge hebben zij de mogelijkheid concurrenten te belemmeren in het bereiken van consumenten.

De dreiging van kruissubsidie en toegangsbeperking door KPN lijkt daadwerkelijk ingedamd. Op de markt voor vaste telefonie is door OPTA voor zowel de eindgebruikers- als de groothandelsmarkt KPN de verplichting opgelegd om kostengeoriënteerde tarieven te hanteren. Hierdoor is voor KPN mogelijkheid beperkt om mogelijke overwinsten uit de markt voor telefonie te gebruiken om haar activiteiten in de markt voor breedband te subsidiëren. Daarnaast heeft vanaf 2001 de toegangsregulering ten aanzien van het aansluitnet van KPN er toe bijgedragen dat partijen niet vanuit concurrentiebeperkende motieven door KPN kunnen worden uitgesloten van toegang tot de consumenten. Dit ging wel met enige transitieproblemen gepaard. KPN bood juridisch verzet op diverse onderdelen van het ontbundelingsproces. Dit varieerde van bezwaar tegen het tarief dat voor ontbundelde toegang in rekening mocht worden gebracht tot het aan concurrenten weigeren van toegang tot de technische ruimtes waar de ontbundeling moest plaatsvinden. Veelvuldig ingrijpen van OPTA en langdurige procedures waren het gevolg.

De positie van de kabelaars in de markt maakte het aannemelijk dat zij hun economische machtspositie op de markt voor omroep zouden kunnen gebruiken voor het opbouwen van een positie in de breedbandmarkt. De verdubbeling van de tarieven voor omroepdistributie in een beperkt aantal jaren gaf aanleiding tot nader onderzoek door NMa. In 2003 concludeerde de NMa dat Casema in de periode 2000-2002 geen excessieve tarieven had gehanteerd: het abonneetarief stond in redelijke verhouding tot de economische kostprijs van de geleverde TV-pakketten. In 2005 constateerde de NMa opnieuw dat de tarieven voor analoge standaardpakketten van zowel UPC als Casema in de periode 2003-2005 weliswaar waren gestegen, maar dat de tarieven niet excessief zijn gestegen³⁴.

Met uitzondering van de jaren voor 2001 (waar nog geen toegangsregulering tot het net van KPN bestond), kan worden geconcludeerd dat de Telecommunicatiewet OPTA in het algemeen voldoende in staat stelt op te treden waar marktmacht ingezet kan worden voor concurrentiebeperkend gedrag. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat het daadwerkelijk afdwingen van deze toegang wel veelvuldig ingrijpen van OPTA vergde en tot langdurige procedures leidde. Om OPTA in staat te stellen slagvaardiger te kunnen opereren heeft de wijziging van de Telecommunicatiewet in 2004 de mogelijkheden van bezwaarschrift- en beroepsprocedures tegen besluiten van OPTA beperkt.

³⁴ NMa (2005) Besluit dd. 27 september 2005 inzake Kabeltarieven UPC en Casema

Consumenten hebben toegang tot alle relevante informatie

Het beleid van EZ is dat de markt primair aan zet is om consumenten relevante informatie te geven over door hun geleverde producten; dit is ook in hun eigen belang. EZ neemt een toetsende rol aan om te bezien of dit afdoende wordt gedaan door de markt. Daartoe heeft EZ diverse onderzoeken verricht in de afgelopen jaren. Zoals beschreven bij de deelmarkt van vaste telefonie is de overheid op twee punten verder gegaan. Zo verplicht de Tw aanbieders om voor het sluiten van een overeenkomst informatie te geven over de belangrijkste tarieven en de kwaliteit van de geleverde dienst en heeft zij het informatieportal www.consuwijzer.nl opgericht.

Om het aanbod van diverse aanbieders onderling te vergelijken zijn er verschillende vergelijkingssites actief die het mogelijk maken om alle breedbandaanbiedingen op een bepaald adres (met behulp van de postcode) na te gaan. Het blijkt dat 65% van de huishoudens die gebruik maken van internet ook bekend zijn met vergelijkingssites (Heliview 2005). 36% van deze huishoudens hebben deze sites ook daadwerkelijk bezocht. De sites worden als nuttig (50%) of als zeer nuttig (33%) beoordeeld. Daarnaast hebben in ieder geval alle bekende ISP's een eigen website waarop product- en prijsinformatie te vinden is, en is ook informatie over breedbandaansluitingen te krijgen in de detailhandel.

Er is echter ruimte voor verbetering in de informatievoorziening. Onderzoek naar de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van vergelijkingssites toont aan dat de geloofwaardigheid redelijk en de betrouwbaarheid matig is (Berenschot 2007). Berenschot concludeert ten aanzien van de betrouwbaarheid van vergelijkingssites ondermeer dat (i) de prijzen voor telecomproducten in (slechts) 47% van de gevallen correct zijn, en dat (ii) de sites die vaker worden bezocht het aanzienlijk beter doen dan minder bezochte sites. Wat betreft geloofwaardigheid zijn de meeste sites goed bereikbaar voor het stellen van vragen en indienen van klachten. Verder maken de meeste sites wel inzichtelijk met welke providers/operators er zaken worden gedaan, maar het 'verdienmodel' (krijgt men bijvoorbeeld provisie per verkocht abonnement?) is vaak lastig terug te vinden.

Geconcludeerd wordt dat er in beginsel voor de consument veel informatie beschikbaar is om een keuze voor een ISP te maken. Echter, zoals ook blijkt uit door EZ verricht onderzoek, zijn er wel enige zorgen over het functioneren van de vergelijkingssites. Door EZ zijn vervolgcacties gepland om samen met exploitanten van sites te bezien hoe de betrouwbaarheid en onafhankelijkheid verbeterd en inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Het is nu nog te vroeg om te beoordelen wat deze acties inhouden en wat het effect daarvan is.

Consumenten kunnen van aanbieder veranderen

Het is door de jaren heen niet bekend wat het jaarlijkse aantal abonnees is dat van ISP verandert. Uit gegevens uit 2005 komt naar voren dat 24% van alle consumenten met een internetaansluiting in dat jaar is overgestapt of van plan is over te stappen in 2006 (Heliview 2005).

Onderzoek uit 2007 lijkt er op te duiden dat echter de laatste jaren overstapproblemen bij breedbandinternet toenemen (Interview NSS 2007). Redenen om niet over te stappen die worden genoemd zijn de mogelijke technische³⁵ en administratieve problemen (14%), de (te) moeilijke materie (8%) en de contractduur in combinatie met de opzegtermijn (5%). In 2006 werd ook al geconstateerd dat 32% van de overstappers tegen problemen aanloopt (Verdonck, Klooster & Associates 2006). 21% van de overgestapte respondenten beoordeelde de wijze waarop de overstap was verlopen als (erg of tamelijk) slecht. De belangrijkste overstapproblemen waren het tijdelijk ontbreken van de internetverbinding (31%), problemen met de installatie van de internetverbinding van de nieuwe provider (30%) en een lastige opzegprocedure (26%). VKA komt onder andere tot de conclusie dat eenduidigheid in overstapprocedures ontbreekt. Daarnaast constateert VKA dat eindgebruikers zich vaak onvoldoende bewust zijn van hun eigen lopende contractuele verplichtingen, waardoor de overstap niet gerealiseerd kan worden.

Met het oog op de geconstateerde problemen heeft EZ in 2005 het actieplan “een slimme consument in een snelle markt”³⁶ opgesteld. Eén van de in het actieplan geadresseerde punten is de stilzwijgende verlenging voor langere periode (na afloop van de contracttermijn). In augustus 2006 is door EZ een voorstel tot aanpassing van de Telecommunicatiewet ingediend waarin wordt geregeld dat na afloop van een contract met een looptijd van één of twee jaar de opzegtermijn vier weken wordt in plaats van de huidige praktijk van stilzwijgende verlenging met een periode van drie maanden of één jaar. Dit voorstel is nog in behandeling bij de Tweede Kamer.³⁷

Wat betreft de technische en administratieve problemen bij het overstappen heeft EZ druk uitgeoefend op het bedrijfsleven om deze op te heffen. Recent heeft dit geleid tot een voorstel van het bedrijfsleven om deze problematiek aan te pakken. Dit voorstel is in februari 2008 door de staatssecretaris van EZ goedgekeurd. Het plan voorziet erin, dat in het vierde kwartaal van 2008 de nieuwe aanbieder de overstap van een klant volledig verzorgt, ook als het contract gebundeld is met telefonie- en tv-diensten. In minstens 95 procent van de gevallen moet de overstap plaatsvinden op de afgesproken dag, met een onderbreking van de dienst met hoogstens 24 uur.

Geconcludeerd wordt dat de markt enkele duidelijke overstapbelemmeringen vertoont. EZ heeft actie ondernomen om de geconstateerde overstapdrempels te verlagen. Gezien dat deze interventies pas kortgeleden zijn gedaan, moeten de effecten van deze interventies zich nog bewijzen.

4.2.3 Wat zijn de uitkomsten in de markt?

Hoe tevreden zijn de consumenten over de uiteindelijke uitkomsten? Hier is geen direct onderzoek naar gedaan. Wel kan aan de hand van de aangeboden diensten en daarvoor berekende prijzen zichtbaar worden gemaakt dat de consument reden heeft om tevreden

³⁵ De technische problemen spelen bij het veranderen van breedbandaanbieder. Dat kan lastig zijn als de verandering ook impliceert dat wordt overgestapt naar een ander net.

³⁶ Kamerstukken II, 2004/2005, 27879, nr.12

³⁷ Kamerstukken II, 2005/2006/2007, 30 661, nr. 1-8.

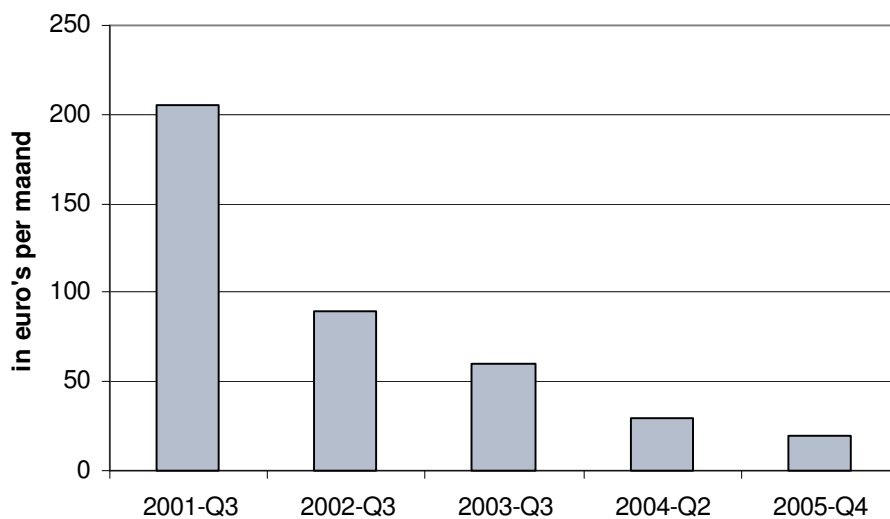
te zijn. Tevens is de relatief korte tijd waarin het gebruik van breedband is toegenomen (van slechts een enkeling in 1999 tot 71% van de huishoudens in 2006) een indicator dat er tegemoet wordt gekomen aan de wensen van de klant.

Op enkele buitengebieden na is breedband internettoegang via DSL of kabel voor de meeste huishoudens in Nederland beschikbaar. Waar dat niet het geval is, is naast smalbandige toegang via inbellen, sinds kort draadloze toegang via UMTS beschikbaar.

Prijzen

De verhouding tussen de betaalde prijs en de geboden downloadsnelheid toont een (sterk) dalende trend, zoals in onderstaande figuur weergegeven.

Figuur : Prijs per megabit per seconde downloadsnelheid in euro's per maand



Bron: OPTA marktmonitor 2005

In 2001 kreeg de consument (gemiddeld) voor €100,- 512 kbt/s, terwijl hij in 2004 voor €50,- 2048 kbit/s kreeg (OPTA 2004b). TNO heeft voor het jaar 2006 een internationale vergelijking gemaakt van tarieven voor breedband internettoegang per 100 kbit/sec. als percentage van het gemiddelde maandelijkse inkomen. Hieruit blijkt dat Nederlanders per 100 kbit/sec. 0,01% betalen van hun gemiddelde maandelijkse inkomen en dat Nederland hiermee internationaal gezien tot de best presterende landen behoort (TNO 2006).

Uitgaande van de behoorlijk competitieve markt wordt er van uitgegaan dat de prijzen de onderliggende kostenstructuren goed reflecteren.

Breed scala aan (innovatieve) diensten beschikbaar

Er is een grote diversiteit aan abonnementsvormen beschikbaar, waarbij de consument een keuze kan maken op basis van prijs, snelheid en de bundeling van producten. Marktpartijen richten zich op gebruikersprofielen, waarbij de consument op basis van zijn internetgedrag (alleen surfen en e-mailen of ook gamen?) kan kiezen voor een bepaalde snelheid van de verbinding. De gemiddelde abonnementsprijzen in Nederland varieerden in oktober 2006 van 16,85 – 78,83 US dollar; dit betekent flink wat keuzemogelijkheden

voor de consument (OESO 2007). Tevens zijn bij veel abonnementen thans diensten aangeboden waar een aantal jaren gelden nog extra voor diende te worden betaald, zoals virusscanner, spamfilter en firewall.

Zoals aangegeven krijgen consumenten over de loop der jaren meer bandbreedte voor minder geld. Qua maximale breedbandsnelheden behoren de Nederlandse kabelmaatschappijen tot de hoogste in de wereld. Van de 27 onderzochte OECD-landen staat Nederland op de vierde plaats. De maximale geboden snelheid op het DSL-netwerk van KPN blijft voorlopig achter, maar door de aanleg van het All-IP net zal dat kunnen veranderen. Momenteel staat Nederland op plaats 18 van de 30 onderzochte OECD-landen (OESO 2007).

4.2.4 Conclusie breedband

Ten aanzien van de efficiëntie van de markt voor breedbandinternet kan worden opgemerkt dat de markt zich gedurende de onderzoekperiode heeft ontwikkeld tot een competitieve markt waarin vooral geconcentreerd wordt op prijs en breedbandsnelheid.

De (toepassing door OPTA van) de EU-verordening van 2000 en de Telecommunicatiewet uit 2004 heeft de aanwezige **toetredingsbarrières** van hoge investeringen in het netwerk daadwerkelijk verlaagd. Bijna alle toetreders maken voor het bereiken van hun klanten gebruik van de gereguleerde ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk van KPN. De ontbundeling van de local loop lijkt daarmee op korte termijn meer concurrentie op te hebben geleverd dan zonder overheidsinterventie. Door de late effectivering van deze toegangsbepaling, de Tw 1998 was gericht op telefonie en niet op internet, was er in de periode 1999-2001 wel sprake van een behoorlijk toetredingsdrempel. Waarschijnlijk zijn er daardoor in die periode potentiële toetreders afgehaakt.

Met uitzondering van de jaren voor 2001, kan worden geconcludeerd dat de Telecommunicatiewet OPTA in het algemeen voldoende in staat stelt op te treden waar marktmacht ingezet kan worden voor **concurrentiebeperkend gedrag**. In de eerste jaren echter maakten transitieproblemen veelvuldig optreden van OPTA nodig om daadwerkelijk toegang af te dingen tot het net van KPN. Dit leidde tot langdurige processen.

Geconcludeerd wordt dat in beginsel **consumenten toegang hebben tot veel informatie** om een keuze voor een ISP te maken. Echter, zoals ook blijkt uit door EZ verricht onderzoek, zijn er wel enige zorgen over het functioneren van de vergelijkingssites en de detailhandel. Verder wordt geconstateerd dat de markt enkele duidelijke **overstapbelemmeringen** vertoont. EZ heeft actie ondernomen om de geconstateerde overstapdrempels te verlagen en de stilzwijgende verlenging na afloop van abonnement te stoppen. Gezien dat deze interventies pas kort geleden zijn gedaan, moeten de effecten van deze interventies zich nog bewijzen.

In hoeverre hebben naast het EZ beleid **externe factoren** invloed gehad op de uitkomsten in de markt? Een belangrijke externe factor is de aanwezigheid van twee (bijna) landelijk dekkende infrastructures die, door technologische ontwikkelingen en investeringen, vanaf 2001 grootschalig beschikbaar kwamen voor breedbandtoegang. Terwijl elders in

Europa de concurrentie toch vooral via ontbundeling van het aansluitnetwerk van de incumbent tot stand moest komen, was er in Nederland daarnaast hevige concurrentie tussen de kabelbedrijven en KPN.

Dat de concurrentie tussen KPN en de kabel intens is blijkt uit de grote marktaandelen die beide op de breedbandmarkt hebben en de verschuiving daarin. Over de vraag hoe de bijdrage van concurrentie via ontbundelde toegang zich verhoudt tot die van volledige infrastructuurconcurrentie, wordt op basis van empirisch onderzoek op Europees niveau het volgende gesteld (Distaso 2006): concurrentie tussen DSL-aanbieders speelt een belangrijke rol, maar met name de concurrentie tussen netwerken (kabel en DSL) heeft het breedbandgebruik tot grote hoogten gedreven. De Europese Commissie sluit hierbij aan met de bevinding dat afgaande op de penetratiegraad de 'best presterende' landen Nederland en Denemarken worden gekarakteriseerd door concurrentie tussen netwerken (EC 2006).

4.3 Mobiele telefonie

4.3.1 Beschrijving van de deelmarkt

In 1994 is het exclusieve recht van KPN voor het leveren van mobiele telefonie beëindigd. In 1995 verleende de overheid een GSM vergunning aan Libertel (later Vodafone) en bracht daarmee het aantal aanbieders op twee. Bij de veiling van 1998 kregen nog drie andere operators een vergunning, wat het aantal aanbieders met een eigen netwerk op vijf bracht. Door overnames zijn nu nog drie operators met een eigen netwerk actief: T-Mobile, KPN en Vodafone. Daarnaast is ongeveer een vijftigtal Mobile Virtual Network Operators (MVNO's) en service providers actief die via het netwerk van deze drie operators ook spraakdiensten aan de consument leveren. Bekende partijen zijn Tele2, UPC, Debitel, Albert Heijn en Hema.

De vraag naar mobiele telefonie is de afgelopen jaren enorm toegenomen. Naast het gebruik van de mobiele telefoon voor bellen, is de mogelijkheid tot het versturen van sms een succesvolle ontwikkeling. Dit is in korte tijd zeer populair geworden.

Tabel : Overzicht penetratie infrastructuren 1998-2006 (aansluitingen x1000)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Mobiele telefoons	3.408	5.768	10.000	11.961	11.959	13.256	15.913	16.289	17.106

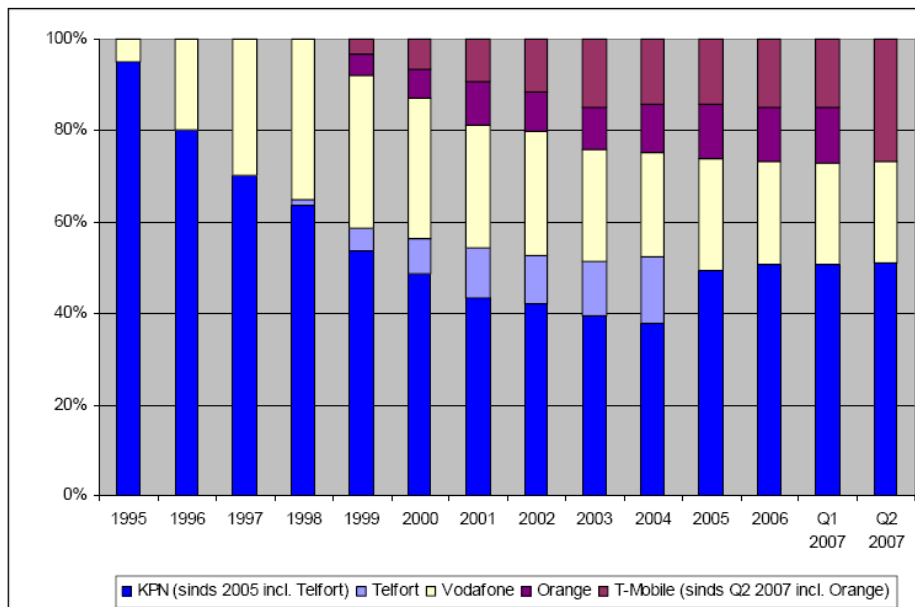
Bron: TNO marktrapportages

In onderstaande figuur worden de marktaandelen van de netwerkbedrijven weergegeven. De ontwikkeling van de marktaandelen laat zien dat van de huidige drie bedrijven één partij (KPN) ongeveer de helft van de markt heeft en de andere twee (Vodafone en T-Mobile) de andere helft ongeveer gelijkelijk verdelen. Naast deze bedrijven zijn er ook aanbieders actief zonder eigen netwerk, de MVNO's en service providers. Hun

gezaamenlijk marktaandeel is niet helemaal duidelijk, maar lijkt op basis van gegevens over 2005 en 2006 zich te bevinden tussen de 4 – 10%.³⁸

Op de markt voor mobiel bellen vindt concurrentie met name plaats op prijs. In de beginfase was ook dekkingsgraad belangrijk, maar dit laatste werd steeds minder een onderscheidend kenmerk aangezien alle netwerken inmiddels een landelijke dekking hebben. Daarnaast lijkt voor een bepaalde doelgroep het toestel ook een 'life-style' product.

Figuur : Marktaandelen netwerkbedrijven mobiele telefonie



Bron: TNO marktrapportage februari 2008

4.3.2 In hoeverre is voldaan aan de beleidsdoelstellingen?

Geen of slechts beperkte toetredingsbelemmeringen

Een toetredingsbelemmering vormt de schaarste aan beschikbaar spectrum. Vanwege die schaarste is er technisch slechts plaats voor een beperkt aantal aanbieders met eigen netwerk. Toetreding tot de markt op basis van een eigen netwerk is alleen mogelijk als een vergunning wordt verworven voor het gebruik van frequentieruimte. Wie geen vergunning heeft, is voor het kunnen leveren van diensten als Service Provider of MVNO aangewezen op het gebruik van het netwerk van een partij die wel een vergunning heeft. Afgaand op het aantal Service Providers en MVNO's zijn er voldoende prikkels in de markt om, zonder overheidsbemoediging, toegang tot het netwerk te bieden. Het is aannemelijk dat het voordeel van het afsluiten van overeenkomsten voor netwerkeigenaren is dat zij zonder noemenswaardige verkoopinspanning de benutting van hun netwerk vergroten.

³⁸ OPTA marktmonitor 2006 spreekt over 4%; Bismut (2006) spreekt over 10%

Gegeven de schaarste van het spectrum is een rol van EZ voor toegang tot het spectrum onvermijdelijk. Heeft EZ met de wijze waarop zij spectrum beschikbaar stelde toetreders voldoende mogelijkheden gegeven toe te treden tot de markt? Via een veiling in 1998 (GSM) en 2000 (UMTS) is frequentieruimte beschikbaar gesteld. De keuze voor verdeling via een veiling heeft de nodige stof doen opwaaien. Er ontstonden met name discussies of veiling wel een geschikt instrument is, over de hoogte van de geboden bedragen en over de kansen voor nieuwkomers om de markt te betreden.

Wat betreft de hoogte van de bedragen deed zich een opmerkelijke wending in de discussie voor. Direct na de veiling van UMTS werd het bedrag dat werd geboden te laag gevonden, vooral in relatie tot veilingen in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Nog geen jaar later werd het geboden bedrag te hoog gevonden toen hoge schulden veel telecommunicatiebedrijven in grote problemen bracht. De UMTS veiling werd in opdracht van de Tweede Kamer geëvalueerd (Erasmus Universiteit 2001). De evaluatie stelde niet de keuze voor het veilinginstrument ter discussie³⁹, maar plaatste wel een aantal ander kritische kanttekeningen. Ten eerste dat de doelstellingen niet volledig en eenduidig waren geformuleerd, ten tweede dat nieuwkomers in een achterstandspositie verkeerden en ten derde dat niet duidelijk was of het gekozen aantal (vijf⁴⁰) en de (asymmetrische) omvang van de vergunningen door de overheid juist waren bepaald.

In 2005 verscheen de Nota Frequentiebeleid⁴¹, die in algemene zin in gaat op de noodzaak van flexibilisering van het gebruik van frequentiespectrum en het verminderen van toetredingsbarrières. In deze nota wordt ook een aantal aanbevelingen gedaan die voortkwamen uit de ervaringen met de vergunninguitgifte voor UMTS en GSM. Door middel van verruiming van de gebruiksmogelijkheden door minder voorschriften aan de vergunningen te verbinden en door middel van het verruimen van de mogelijkheden tot verhandelbaarheid van vergunningen worden de initiatieven meer aan de markt gelaten. Meer flexibiliteit bevordert voorts innovatie. Ten aanzien van de verdeling van schaarse frequentieruimte is in de nota Frequentiebeleid bepaald dat bij de uitgifte (de veiling) de markt ook zelf meer het aantal vergunningen en de grootte daarvan bepaalt. De nota handhaaft het principe dat de vergunningen voor schaarse frequenties in beginsel tijdelijk zijn, zodat er na afloop van een vergunningperiode voor nieuwe partijen kansen ontstaan. Zeer recentelijk is in de Telecomwet de verhandelbaarheid van vergunningen en gedeeltelijke vergunningen verruimd.

Een andere toetredingsdrempel betreft de hoge vaste kosten van het aanleggen van een netwerk; het betreft plaatsing van enkele duizenden antennes. Daarbij komt dat ongerustheid is ontstaan bij burgers over de effecten van radiogolven van antennes op de gezondheid. Dit leidt er toe dat sommige gemeenten het plaatsen van antennes belemmeren, hetgeen leidt tot vertraging in de uitrol van UMTS netwerken. Onder de noemer van het antennebeleid heeft EZ diverse activiteiten ondernomen om plaatsing van antennes te vergemakkelijken. Uit een evaluatie van het antennebeleid komt het volgende

³⁹ In het rapport Veilen en ander allocatiemechanismen (TK, 2001-2002, 24036, nr.254) werd eveneens geconcludeerd dat veiling een passend verdeelinstrument bij schaarste is

⁴⁰ Het aantal in Europa varieert van 2 tot 5, Bismut (2006)

⁴¹ TK, 2005-2006, 24095, nr.188

beeld naar voren⁴². Enkele beleidsinstrumenten zijn goed geslaagd, zoals het Antenneconvenant, het Antennebureau⁴³ en het Antenneregister. Daarnaast heeft ook het vergunningvrij maken van het plaatsen van antennes tot en met vijf meter een positief effect gehad op de uitrol van netwerken. Uit de evaluatie van het antennebeleid komt echter ook naar voren dat het heeft ontbroken aan voldoende aandacht en intensiteit van een aantal uitvoeringspunten. Zo is er met name in 2005 een discrepantie ontstaan tussen het nationale en lokale beleid. Onder druk van ongeruste burgers houden gemeenten plaatsingen van met name UMTS-antennes soms tegen, terwijl de wet- en regelgeving evenals de afspraken in het Antenneconvenant die ruimte strikt genomen niet bieden. Verder is de voorlichting vanuit het Rijk, over gezondheidsaspecten van het antennebeleid, onvoldoende geweest. De ongerustheid bij burgers houdt aan hetgeen plaatsing van antennes in sommige gemeenten vertraagt.

Afwezigheid van concurrentiebeperkende gedragingen

KPN en Vodafone hadden in 1998 als 'oudste' vergunninghouders een voorsprong in de opbouw van hun netwerken. Zij bezaten immers al een netwerk bestaande uit schaarse antenne opstelpunten en waren allesbehalve ruimhartig in het voor medegebruik beschikbaar maken van deze opstelpunten aan de met de veiling van 1998 op de markt gekomen nieuwe vergunninghouders. Ondanks dat er een wettelijke plicht was voor het delen van antenne opstelpunten, wisten de gevestigde partijen zich in de praktijk vaak met succes te bedienen van talloze zelfbedachte uitzonderingsgronden op de regel van medegebruik door concurrerende derden. Om de ruimte te beperken voor operators om onder de plicht tot medegebruik van opstelpunten te komen en OPTA in staat te stellen effectiever op te kunnen treden, is de Telecommunicatiewet in 2001 aangepast. Daarmee is veilig gesteld dat OPTA uiteindelijk toch beschikt over adequate bevoegdheden om concurrentiebeperkend gedrag ten aanzien van het delen van opstelpunten in te dammen en het ontstaan van een level playing field te bevorderen (TUDelft 2003).

Verder heeft OPTA meerdere malen moeten optreden om nummerportabiliteit bij marktpartijen af te dwingen. In het kader van de handhaving heeft OPTA verschillende malen het instrument van bestuurlijke boete en dwangsom toegepast.

Bovenstaande vormen van concurrentiebeperkend gedrag kwamen met name in de beginjaren voor toen nieuwkomers zich moesten invecchten in de markt. Gegeven de situatie van de laatste jaren waarin geen van de aanbieders een aanmerkelijke marktmacht heeft, lijkt het minder makkelijk om marktmacht in te zetten om concurrentie te beperken. In die gevallen waar er wel sprake was van concurrentiebeperkend gedrag, bood de Telecommunicatiewet OPTA de mogelijkheid om op te treden. Zoals het voorbeeld van medegebruik van antenne opstelpunten aantoont, soms echter pas na aanpassing van de wet.

⁴² TK 2005-2006, 27561, nr 27

⁴³ www.antennebureau.nl

Consumenten hebben toegang tot alle relevante informatie

Het beleid van EZ is dat de markt primair aan zet is om consumenten relevante informatie te geven over door hun geleverde producten; dit is ook in hun eigen belang. EZ neemt een toetsende rol aan om te bezien of dit afdoende wordt gedaan door de markt. Daartoe heeft EZ diverse onderzoeken verricht in de afgelopen jaren. Zoals beschreven bij de deelmarkt van vaste telefonie is de overheid op twee punten verder gegaan. Zo verplicht de Tw aanbieders om voor het sluiten van een overeenkomst informatie te geven over de belangrijkste tarieven en de kwaliteit van de geleverde dienst en heeft zij het informatieportal www.consuwijzer.nl opgericht.

Om het aanbod van diverse aanbieders onderling te vergelijken zijn er verschillende vergelijkingssites actief en hebben in ieder geval alle netwerkaanbieders een eigen website met product- en prijsinformatie. Tevens is informatie verkrijgbaar in de detailhandel.

Ondanks de hoeveelheid aan informatie, geven consumenten aan het lastig te vinden om tarieven en abonnementsvormen van diverse aanbieders met elkaar te vergelijken (Consumentenbond 2004). Dit hangt mede samen met de productdifferentiatie van aanbieders (verschillende belbundels, of er al dan niet sms berichten in de bundel vallen, wat de kosten zijn van belminuten/sms berichten buiten de bundel, of er sprake is van een starttarief etc). Vooropgesteld wordt dat productdifferentiatie gewenst is, want dit biedt keuzemogelijkheden voor de consument. Tegelijkertijd kan dit er echter toe leiden dat consumenten door de 'bomen het bos niet meer zien'. Omdat vergelijkingssites een belangrijke rol spelen voor consumenten om hun keuze te helpen maken (Heliview 2005), heeft EZ onderzoek laten verrichten naar de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van vergelijkingssites. Dit leverde een beeld op dat de geloofwaardigheid redelijk en de betrouwbaarheid matig is (Berenschot 2007). Door EZ zijn vervolgacties gepland om samen met exploitanten van sites te bezien hoe de betrouwbaarheid verbeterd kan worden en ook de mate van onafhankelijkheid inzichtelijker kan worden gemaakt. Het is nu nog te vroeg om te beoordelen wat deze acties inhouden en wat het effect daarvan is.

Consumenten kunnen van aanbieder veranderen

Het is door de jaren heen niet bekend wat het aantal abonnees is dat van aanbieder verandert. In 2005 blijkt ongeveer 11% van de consumenten van mobiele telefonie dat jaar te zijn overgestapt of in 2006 te willen overstappen (OPTA 2006). De Tw voorziet in verschillende maatregelen om de overstapkosten voor consumenten te verlagen. Dit betreft de nummerportabiliteit en regels ten aanzien van contracten, zoals reeds beschreven bij de deelmarkt vaste telefonie. Deze maatregelen sluiten aan bij de belangrijkste belemmeringen zoals deze voor mobiele telefonie naar voren kwamen om van aanbieder te veranderen (Heliview 2005). Daarmee lijkt het er op dat consumenten eenvoudig van aanbieder kunnen veranderen.

4.3.3 Wat zijn de uitkomsten in de markt?

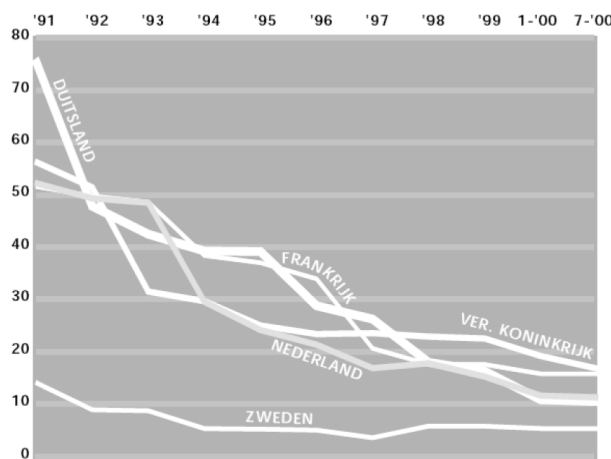
Hoe tevreden zijn de consumenten over de uiteindelijke uitkomsten? Hier is geen direct onderzoek naar gedaan. Wel kan aan de hand van de aangeboden diensten en daarvoor

berekende prijzen zichtbaar worden gemaakt dat de consument reden heeft om tevreden te zijn. Tevens is de grote groei in het gebruik van mobiele telefonie een indicator dat er tegemoet wordt gekomen aan de wensen van de klant.

Prijzen

Onderstaande figuur geeft de tariefdalings voor mobiele telefonie vanaf het moment dat meerdere aanbieders de markt betreden: in 1994 wordt het exclusieve recht van KPN voor levering mobiele telefonie opgeheven, waarop Libertel (Vodafone) in 1995 een GSM vergunning krijgt. Bij de veiling van 1998 komen nog drie operators op de markt.

Figuur : ontwikkeling tarieven particuliere mobiele telefonie (laag belvolume) in euro per maand



Bron: TNO 2001

Vanwege de dynamiek en diversiteit in abonnementsvormen die in de loop der tijd op de markt kwamen, is eenzelfde grafiek als bovenstaand over de jaren 2001-2006 niet beschikbaar. Wel kan wat worden aangegeven over de ontwikkeling van een belangrijk onderdeel van de kosten van mobiel bellen, de gespreksafgifte tarieven. Dit is het tarief dat een netwerkaanbieder berekent voor het afwickelen van een gesprek afkomstig van een ander netwerk. De tarieven voor gespreksafgifte zijn in de periode 2003-2005 met 30% gedaald (OPTA 2006).⁴⁴

Breed scala aan (innovatieve) diensten beschikbaar

Aanbieders in de markt van mobiele telefonie concurreren met name op prijs. Ze tonen zich daarbij creatief in het ontwikkelen van tariefstructuren die de klant aanspreken. Voorbeelden van concurrentie op prijs zijn prepaid kaarten, belbundels en onbeperkt bellen naar nummers van het eigen netwerk. Een groeiend aantal huishoudens doet de vaste telefoon het huis uit en belt alleen nog via een mobiele telefoon. Mobiele

⁴⁴ Deze daling volgt uit een convenant van de netwerkaanbieders uit 2003 waarin zij zich verplichten om hun gespreksafgifte tarieven jaarlijks te verlagen. Deze zelfregulering lijkt mede tot stand te zijn gekomen onder druk van een onderzoek van NMa uit 2002 naar de hoogte van gespreksafgifte tarieven en de dreiging van ingrijpen in deze tarieven door OPTA.

aanbieders zijn daar in 2006 op ingesprongen door het aanbieden van een nieuwe abonnementsvorm van mobiele telefonie. De nieuwe dienst maakt het voor consumenten mogelijk om thuis te bellen met hun mobiele telefoon tegen lagere tarieven. Het lagere tarief geldt alleen als het mobieltje in de zogenaamde ‘thuiszone’ wordt gebruikt.

Naast het gebruik van de mobiele telefoon voor bellen, is de mogelijkheid tot het versturen van data een succesvolle ontwikkeling. Als voorbeeld kan sms dienen dat in korte tijd zeer populair is geworden.

Naast de verschillende typen abonnementsvormen en communicatiemogelijkheden, zijn de toestellen voor mobiel bellen sterk geïnnoveerd. Er komen steeds kleinere toestellen met een diversiteit aan additionele functies voor het maken van foto's en video-opnamen, voor het luisteren naar de radio en het afspelen van geluidsbestanden.

4.3.4 Conclusie mobiele telefonie

Er zijn in de markt natuurlijke **toetredingsbarrières** vanwege de schaarste in het frequentiespectrum dat is benodigd voor mobiele telefonie. Ordenend overheidsoptreden ten aanzien van toegang tot de ether is ingeval van schaarste onvermijdelijk. Afgaande op het in Europees perspectief gezien grote aantal partijen (vijf) dat in 1998 en 2000 een frequentie heeft bemachtigd, lijkt EZ toetreding afdoende te hebben mogelijk gemaakt via het veilinginstrument. Er waren wel discussies of dit aantal juist was bepaald door de overheid en of veiling wel het juiste instrument was. Achteraf gezien lijkt de keuze voor veiling de juiste, zoals diverse evaluatierapporten stellen. Wel zijn op basis van ervaringen met de gedane veilingen de voorwaarden voor toekomstige veilingen versoepeld⁴⁵. Het betreft o.a. het verruimen van de mogelijkheden tot verhandelbaarheid van vergunningen gedurende de looptijd. Het principe dat vergunningen in beginsel tijdelijk zijn wordt gehandhaafd, zodat er na afloop van een vergunningperiode voor nieuwe partijen kansen ontstaan.

Resteert de vraag of het aantal van vijf juist was. Afgaande op het feit dat er over de periode 1998 -2007 door overnames een teruggang in het aantal marktpartijen met eigen netwerken van vijf naar drie is, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat er onvoldoende ruimte op de markt was voor vijf aanbieders. Wat betekent dit voor het bereiken van OD1, de doelstelling die wordt doorgelicht? Zowel de Nederlandse als de Europese mededingingsautoriteiten hebben in de respectievelijke overnamedossiers geconcludeerd dat er voldoende concurrentie in de markt blijft om de overnames goed te keuren. Bovendien zijn er naast aanbieders met een eigen netwerk Mobile Virtual Network Operators, met een gezamenlijk marktaandeel van tussen de 4-10%. Afgaand op het aantal zijn er voor MVNO's geen toetredingsbarrières, hetgeen rechtvaardigt dat er geen overheidsbeleid is om die drempels te verlagen. Het is aannemelijk dat het voor netwerkeigenaren aantrekkelijk is om overeenkomsten af te sluiten met MVNO's omdat zij zonder noemenswaardige verkoopinspanning de benutting van hun netwerk vergroten.

⁴⁵ TK, 2005-2006, 24095, nr.188

Vormen van **concurrentiebeperkend gedrag** kwamen met name in de beginjaren voor toen nieuwkomers zich moesten invechten in de markt. In die gevallen waar er wel sprake was van concurrentiebeperkend gedrag, bood de Telecommunicatiewet OPTA de mogelijkheid om op te treden, zij het soms wel met enige vertraging. Zoals het voorbeeld van medegebruik van antenne opstelpunten aangeeft, blijkt dat OPTA pas effectief kon optreden na aanpassing van de wet. Gegeven de situatie van de laatste jaren waarin geen van de aanbieders een aanmerkelijke marktmacht heeft, lijkt het minder makkelijk om marktmacht in te zetten om concurrentie te beperken.

Geconcludeerd wordt dat in beginsel **consumenten toegang hebben tot veel informatie** om een keuze voor een aanbieder te maken. De markt heeft zelf prikkels om daarin te voorzien, EZ heeft meer een monitorende rol. Echter, zoals ook blijkt uit door EZ verricht onderzoek, kan de betrouwbaarheid van vergelijkingssites worden verbeterd.

Er zijn in de onderzochte periode diverse **overstapdrempels** geconstateerd. Dit leverde een beeld op dat de geloofwaardigheid redelijk en de betrouwbaarheid matig is. Door EZ zijn vervolgacties gepland om samen met exploitanten van sites te bezien hoe de betrouwbaarheid en onafhankelijkheid verbeterd en inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Het is nu nog te vroeg om te beoordelen wat deze acties inhouden en wat het effect daarvan is.

De Tw voorziet in verschillende maatregelen om de **overstapbelemmeringen** voor consumenten te verminderen. Dit betreft de nummerportabiliteit en regels ten aanzien van contracten, zoals reeds beschreven bij de deelmarkt vaste telefonie. Deze maatregelen sluiten aan bij de belangrijkste belemmeringen zoals deze voor mobiele telefonie naar voren kwamen om van aanbieder te veranderen (Heliview 2005). Daarmee lijkt het er op dat consumenten eenvoudig van aanbieder kunnen veranderen.

Tenslotte, de marktwerking op de markt voor mobiele telefonie toont gunstige uitkomsten voor de consument. Consumenten kunnen kiezen uit vele diensten en abonnementsvormen en de prijzen in Nederland zijn flink verlaagd. De enorme groei van het aantal mobiele bellers geeft aan dat in een behoefte wordt voorzien.

4.4 Omroep

4.4.1 Beschrijving van de deelmarkt

De deelmarkt omroep heeft in deze beleidsdoorlichting betrekking op de verspreiding van *televiesignalen* via vaste en draadloze netwerken.

De dominante wijze van verspreiding is via de specifiek daarvoor aangelegde kabelnetten. In eerste instantie alleen op analoge wijze, maar sinds 2001 ook op digitale wijze. Daarnaast vindt tijdens de beschouwde periode draadloze verspreiding plaats via satelliet (aanbieder is CanalDigitaal) en aardse zenders (eerst alleen analoog, dit is echter in 2006 afgeschakeld; vanaf 2003 ook digitaal via de DVBT standaard, aanbieder is Digitenne) en vanaf 2005 via breedbandtoegang (IP TV; aanbieders zijn Tele2/Versatel en KPN).

Tabel: Overzicht penetratie infrastructuren 1999-2007 (aansluitingen x1000)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007(Q2)
Analoge TV									
Kabel	6.120	6.200	6.254	6.216	6.214	6.191	6.191	6.191	6.191
Ether⁴⁶	-	240	-	60	-	-	-	-	0
Digitale TV									
Kabel	0	-	104	101	99	116	381	1.000	1.290
Satelliet	-	-	334	428	450	550	560	700	800
Ether (DVBT)	0	0	0	0	25	75	184	266	337
IP	0	0	0	0	0	0	43	134	168

Bron: Marktrapportages Elektronische Communicatie (TNO)

Interessant is om te zien dat de groei van digitale televisie niet heeft geleid tot een evenredige daling van het aantal klanten dat analoge TV afneemt bij kabelbedrijven. Dit lijkt er op te duiden dat digitale TV (vooralsnog) als complementair product wordt afgenomen en niet zozeer als substituut van analoge TV wordt gezien (in §4.4.2 wordt dit nader toegelicht). Hierbij is relevant dat digitale TV via de kabel alleen beschikbaar is in combinatie met analoge TV. Ook is te zien dat satellietontvangst van omroepsignalen een gestage groei heeft doorgemaakt.

Verder heeft Digitenne in de laatste twee kwartalen van het jaar 2007 een opvallende groei laten zien naar ongeveer 450.000 klanten. Een verklaring voor deze relatief grote groei lijkt de vergroting van de dekkingsgraad van Digitenne en een in augustus 2007 doorgevoerde prijsverlaging.⁴⁷

De ontwikkeling van de marktaandelen voor de verschillende netwerken over de evaluatieperiode laat het volgende beeld zien:

Tabel: Marktaandelen

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Kabel (analoog en digitaal)	89,30%	91,3%	91,0%	91,2%	92,0%	90,1%	89,7%	88,5%
Satelliet (digitaal)	4,40%	4,5%	6,2%	7,9%	6,7%	8,0%	8,1%	10,1%
Ether (vanaf eind 2006 alleen digitaal)	6,30%	4,2%	2,8%	0,9%	1,3%	1,9%	3,5%	3,7%
IPTV (digitaal)								1,5%

Bron: TNO. Het feit dat het percentage opgeteld in 2005 en 2006 boven 100% uitkomt is te verklaren doordat sommige huishoudens gebruik maken van meerdere vormen van ontvangst.

Kabelmaatschappijen hebben gedurende 1999 – 2006 een vrijwel gelijkblijvend marktaandeel behouden. Daarbij is een groei van digitale verspreiding van omroepsignalen waar te nemen, zowel via de kabel, de ether (DVBT), satelliet en via breedbandtoegang (IP). De groei van de digitale distributie lijkt de laatste tijd in een verdere stroomversnelling te komen. In 2007 keek 38% van de huishoudens op tenminste één TV-toestel naar digitale TV, ten opzichte van 17% in 2005 (OPTA 2008).

⁴⁶ Gegevens voor analoge ether komen uit OPTA (2005d).

⁴⁷ Telecom Review, januari 2008

Digitenne is als prijsvechter in de markt gezet met een prijs die in de periode 2003-2006 tot 50% lager lag dan de gemiddelde prijs voor het standaard pakket van de kabelaars. Dit heeft echter niet geleid tot lagere tarieven van de kabelaars, deze stegen namelijk in dezelfde periode zoals weergegeven in §4.4.3.

4.4.2 In hoeverre is voldaan aan de beleidsdoelstellingen?

Geen of slechts beperkte toetredingsbelemmeringen

Vanwege de benodigde investeringen waren in 1998 behoorlijke toetredingsbarrières te onderkennen indien een toetreder wilde concurreren op basis van een eigen vast netwerk. Ruimte voor toetreding op basis van aardse etherdistributie is mogelijk na beschikbaarstelling van frequentieruimte door de overheid. Om deze drempel te slechten en om te komen tot een extra omroep distributienetwerk in de markt, heeft EZ in 2002 na een vergelijkende toets een DVBT vergunning aan Digitenne verleend. Daarmee kon Digitenne met de toenmalige stand van de techniek ongeveer 20 tv-zenders aanbieden, hetgeen minimaal nodig werd geacht om concurrerend met de kabel te kunnen zijn.

In een situatie met significante toetredingsbarrières voor concurrentie met een eigen netwerk, kan het bevorderen van concurrentie op het netwerk een manier zijn om de toetredingsbelemmering voor nieuwkomers te verminderen. Open toegang tot de kabel werd daarbij als een goede mogelijkheid gezien om de toetredingsdrempel te verlagen, hetgeen blijkt uit een nota van EZ uit 2000⁴⁸. Een daaruit voortvloeiend wetsvoorstel Toegang tot de Kabel is nooit ingevoerd omdat het werd ingehaald door de herziening van het Europese regelgevend kader en (aansluitend) de Tw in 2004. Daarmee kwam de markt voor doorgifte van omroepsignalen onder het “normale bereik” van de marktanalyses door OPTA. Naar aanleiding van de door haar uitgevoerde marktanalyse voor de omroepmarkt kwam OPTA in 2006 tot het besluit dat de grote kabelmaatschappijen op basis van non-discriminatie en tegen kostengeoriënteerde tarieven toegang tot de kabel zouden moeten bieden aan partijen die een redelijk verzoek doen om via de kabel (digitale) programma's te verspreiden. Wat betreft de redelijkheid bepaalde OPTA onder andere dat een verzoek minder snel als redelijk wordt beschouwd als een aanbieder zelf over een alternatieve infrastructuur beschikt voor omroepdistributie.

Direct gerelateerd aan het beleid van EZ is er 1 aanbieder toegetreden, Digitenne. Daarnaast zijn er vanaf 2005 twee aanbieders toegetreden die TV over breedband (IP TV) leveren. Dit is echter te danken aan externe factoren; door technologische ontwikkelingen kan TV gebaseerd op internettechnologie worden aangeboden.

Geconcludeerd wordt dat de toetredingsbelemmeringen van 1998 – 2006 hoog zijn. Er is door EZ toetreders de mogelijkheid geboden om via het verkrijgen van DVBT frequenties toe te treden tot de markt. Verder is getracht door zowel EZ als OPTA open toegang tot de kabel te regelen, hetgeen uiteindelijk in 2006 leidde tot een besluit van OPTA over toegang tot de kabel. Dit heeft echter niet geleid tot concurrentie op de kabel.

⁴⁸ TK 2000-2001, 27088

Wel lijken technologische ontwikkelingen toetredingsbelemmeringen te verlagen waardoor sinds kort Tele2 en KPN televisie over breedband aanbieden. De aldus toetreden partijen, met een eigen netwerk, hebben medio 2007 vooralsnog de dominante positie van de kabel niet kunnen aantasten.

De sterke positie van de kabel vindt mogelijk een verklaring in het feit dat zeer veel consumenten een kabelaansluiting hebben en daar overwegend erg tevreden mee zijn (Interview NSS 2007). Eveneens lijkt van invloed dat de nieuwe DVBT aanbieder weliswaar een goedkoper aanbod heeft, maar door minder functionaliteit (minder aantal TV-kanalen, geen interactieve TV), beperkte beschikbaarheid (een gefaseerde uitrol van het netwerk gedurende de evaluatieperiode⁴⁹ en soms matige ontvangst binnenshuis) en fysieke overstapdrempels (per televisietoestel een set-top box) blijkbaar een onvoldoende volwaardig alternatief was voor analoge kabel.

Afwezigheid van concurrentiebeperkende gedragingen

Het grootste deel van de evaluatieperiode werd de markt voor televisiediensten gekenmerkt door een dominante positie van kabelmaatschappijen binnen hun verzorgingsgebieden; voor analoge TV in sterkere mate dan voor digitale TV. Deze situatie stelde kabelmaatschappijen in beginsel in staat om deze marktmacht in te zetten om concurrentiebeperkend gedrag te vertonen, bijvoorbeeld door toegang tot de kabel te weigeren waardoor concurrenten consumenten niet goed kunnen bereiken of door het subsidiëren van de meer competitieve digitale TV vanuit vermeende overwinsten uit de analoge TV.

In hoeverre verzoeken tot toegang tot de kabel zijn gedaan en afgewezen om concurrentiebeperkende redenen is niet bekend. Vast staat wel dat er gedurende de hele evaluatieperiode geen concurrentie op de kabel is ontstaan, ook niet nadat met de komst van de Tw2004 het wettelijk kader op orde was om open toegang tot de kabel te reguleren en OPTA op basis daarvan in 2006 met een besluit tot open toegang kwam.

Er zijn geen indicaties dat marktmacht in de gerelateerde markten telefonie en breedband van invloed is geweest op de omroepmarkt. Wel was er meermalen de verdenking dat kabelmaatschappijen hun winst op de analoge kabelmarkt gebruikten voor de financiering van de modernisering van hun netten ten behoeve van digitale televisie, telefonie en internet. Deze verdenking werd gevoed door de stijging van de tarieven voor afnemers van analoge kabeltelevisie, zonder dat daar een merkbare verbetering van de dienstverlening tegenover stond. Deze vorm van kruissubsidiëring is echter niet aangetoond. Onderzoek van de NMa naar de kabeltarieven heeft uitgewezen dat de tarieven van analoge televisie weliswaar zijn gestegen, maar dat er geen sprake is van excessieve winstneming⁵⁰.

⁴⁹ Medio 2007 was Digitenne voor 65% van de huishoudens beschikbaar, door uitbreiding van de dekkingsgraad was dit eind 2007 uitgebreid naar 75% (Telecom Review, januari 2008)

⁵⁰ NMa (2005) Besluit dd. 27 september 2005 inzake Kabeltarieven UPC en Casema

Naast het beperken van de mogelijkheid om bestaande marktmacht in te zetten voor concurrentiebeperkend gedrag, heeft EZ waar nodig en mogelijk een toename van dominantie trachten te voorkomen. Zo zijn in 2001 kabelmaatschappijen uitgesloten bij de toekenning van de DVBT vergunningen.

Consumenten hebben toegang tot alle relevante informatie

Het beleid van EZ is dat de markt primair aan zet is om consumenten relevante informatie te geven over geleverde producten; dit is ook in hun eigen belang. EZ neemt een toetsende rol aan om te bezien of dit afdoende wordt gedaan door de markt.

De diverse aanbieders van omroepdiensten zijn zeer actief in het geven van informatie omtrent hun producten. Het lijkt daardoor aannemelijk dat consumenten over voldoende informatie beschikken om hun keuze te kunnen maken. Navraag bij belanghebbende partijen bevestigt dit beeld⁵¹.

Consumenten kunnen van aanbieder veranderen

Het is door de jaren heen niet bekend wat het jaarlijkse aantal abonnees is dat overstapt. Uit onderzoek gedaan in 2005 komt naar voren dat 2% van de consumenten in de voorgaande 12 maanden is overgestapt van aanbieder of verbinding en 8% van plan is op korte termijn over te stappen (Heliview 2005). In datzelfde onderzoek geven consumenten aan weinig belemmeringen te ervaren om van aanbieder te veranderen.

Daarnaast constateert EZ in 2005 dat digitale/satelliet tv-aanbieders veelal een stilzwijgende verlenging van overeenkomsten met 1 of 2 jaar hanteren⁵². Deze lange, stilzwijgende verlenging wordt gezien als een ongewenste overstapdrempel. In augustus 2006 is door EZ een voorstel tot aanpassing van de Telecommunicatiewet ingediend waarin wordt geregeld dat na afloop van een contract met een looptijd van één of twee jaar de opzegtermijn vier weken wordt in plaats van de huidige praktijk van stilzwijgende verlenging met een periode van drie maanden of één jaar⁵³.

Tenslotte zijn er mogelijke drempels te onderkennen om over te stappen naar digitale televisie vanwege benodigde investeringen in apparatuur. Voor digitale televisie is per TV toestel namelijk een aparte ontvanger benodigd. Aanbieders van digitale TV hebben echter prikkels om deze drempel voor potentiële klanten te verlagen. Dit blijkt ook uit initiatieven van aanbieders om ontvangers te subsidiëren of door het bieden van de mogelijkheid ontvangers te huren in plaats van te kopen.

4.4.3 Wat zijn de uitkomsten in de markt?

Hoe tevreden zijn de consumenten over de uiteindelijke uitkomsten? Hier is geen onderzoek naar gedaan. Inzicht in beweegredenen van consumenten om al dan niet te switchen van aanbieder geeft echter enig inzicht in de klanttevredenheid. In 2007 is onderzocht waarom mensen niet switchen van aanbieder. 68% van niet-switchers geeft

⁵¹ Ecorys (2007), o.a. Consumentenbond bevestigt dit beeld

⁵² Kamerstukken II, 2004/2005, 27879, nr.12

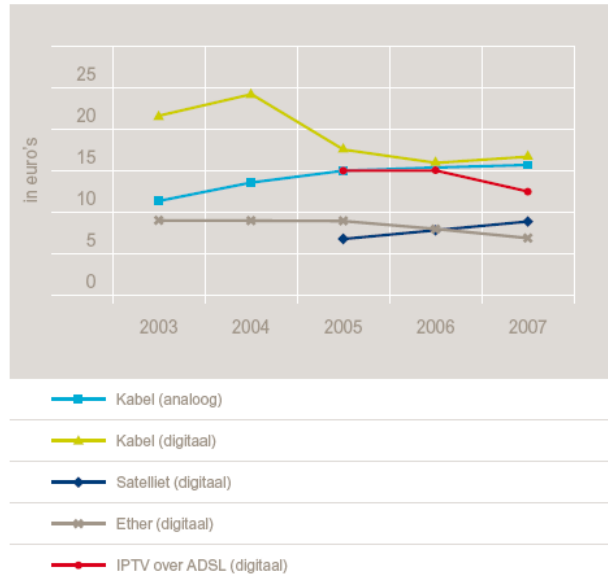
⁵³ Kamerstukken II, 2005/2006/2007, 30 661, nr. 1-8.

aan dat zij niet veranderen van aanbieder omdat zij tevreden zijn met wat ze geleverd krijgen (Interview NSS 2007).

Prijzen

De basistarieven over de verschillende platforms verschillen. Nieuwkomers KPN en Tele2 met digitale ether televisie en IPTV verlaagden de afgelopen jaren hun prijzen, terwijl de tarieven voor (analoge) kabel en satelliet licht stegen.

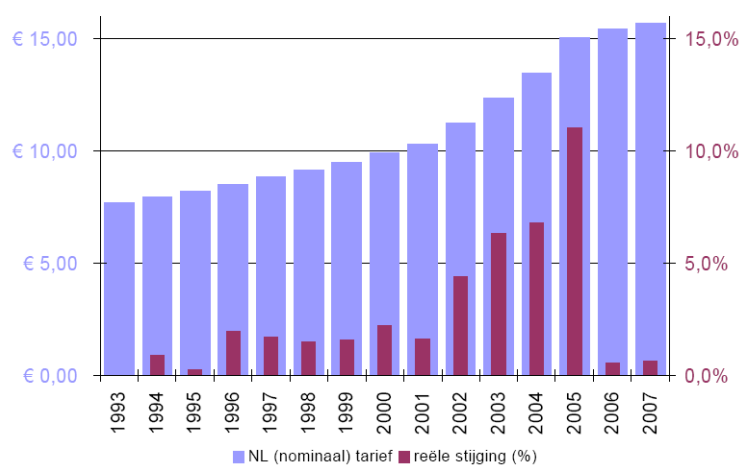
Figuur: Gemiddelde nominale tarieven basispakket via verschillende infrastructuur



Bron: OPTA marktmonitor 2007

Consumenten die analoge kabeltelevisie afnemen zijn met name in de periode tot 2006 geconfronteerd met een prijsstijging. Daarna zijn deze prijzen gestabiliseerd na een toezegging door de kabelbedrijven om een prijsverhoging te beperken tot inflatieniveau. De tarieven zijn in internationaal perspectief relatief nog steeds laag (PWC 2007).

Figuur: Gemiddelde tarieven basispakket kabel



Bron: OPTA

Breed scala aan (innovatieve) diensten beschikbaar

Er zijn door aanbieders grote investeringen in hun netwerken gedaan om digitale televisie mogelijk te maken. Onduidelijk is of deze investeringen, indien er sprake zou zijn geweest van sterke concurrentie, sneller plaats hadden gevonden. De voordelen die consumenten in deze innovatieve vorm van TV zien, blijkt uit de redenen die consumenten geven om over te stappen van analoge op digitale TV: betere kwaliteit van beeld en geluid, het grotere zenderaanbod en interactieve mogelijkheden (Heliview 2005). Dit laatste geeft consumenten de mogelijkheid meer controle uit te oefenen over wat men wanneer wil kijken.

4.4.4 Conclusie omroep

De **toetredingsbelemmeringen** voor omroepdistributie zijn in de periode 1998 – 2006 hoog. Om op basis van een eigen vast netwerk te concurreren zijn grote investeringen nodig. Ruimte voor toetreding op basis van aardse etherdistributie is mogelijk na beschikbaarstelling van frequentieruimte door de overheid. Direct gerelateerd aan het beleid van EZ is er één aanbieder toegetreden, Digitenne. Nadat de Telecommunicatiewet uit 2004 het wettelijk kader bood heeft OPTA in 2006 na een marktanalyse besloten dat de grote kabelmaatschappijen op basis van non-discriminatie en tegen kostengeoriënteerde tarieven toegang tot de kabel moeten bieden aan concurrenten die een redelijk verzoek doen om via de kabel (digitale) programma's te verspreiden. Concurrentie op de kabel is vooralsnog niet ontstaan. Wel zijn vanaf 2005 twee aanbieders toegetreden die TV over breedband internet (IP TV) leveren. Dit is echter meer te danken aan externe factoren; door technologische ontwikkelingen kan TV gebaseerd op internettechnologie worden aangeboden. De aldus toegetreden partijen, alle drie met een eigen netwerk, hebben medio 2007 vooralsnog de dominante positie van de kabel niet kunnen aantasten.

Het grootste deel van de evaluatieperiode werd de markt voor omroepdistributie gekenmerkt door een dominante positie van kabelmaatschappijen. Deze situatie stelde kabelmaatschappijen in beginsel in staat om deze marktmacht in te zetten om **concurrentiebeperkend gedrag** te vertonen, bijvoorbeeld door toegang tot de kabel te weigeren waardoor concurrenten consumenten niet goed kunnen bereiken of door het subsidiëren van de meer competitieve digitale TV vanuit winsten uit de analoge TV. Al dan niet ten gevolge van concurrentiebeperkend gedrag en ondanks een besluit van OPTA uit 2006 betreffende open toegang tot de kabel, is concurrentie op de kabel de gehele evaluatieperiode niet tot stand gekomen. Ondanks discussies over mogelijke kruissubsidiëring van digitale TV uit analoge TV, is dit niet aangetoond.

De diverse aanbieders van omroepdiensten zijn zeer actief in het geven van informatie omtrent hun producten. Het lijkt daardoor aannemelijk dat consumenten voldoende **toegang hebben tot relevante informatie** om hun keuze te kunnen maken.

Er zijn weinig **overstapbelemmeringen** voor consumenten geconstateerd. De stilzwijgende verlenging van overeenkomsten met 1 of 2 jaar lijkt effectief te worden aangepakt met een nog lopend wetsvoorstel. Daarmee lijkt het er op dat consumenten eenvoudig van aanbieder kunnen veranderen.

De toetredende partijen, KPN (met Digitenne en IP-TV) en Tele2 (IP-TV), alle met een eigen netwerk, hebben vooralsnog de dominante positie van de kabel niet kunnen aantasten. Afgaand op het beeld dat de groei van alternatieve infrastructuren niet heeft geleid tot een evenredige daling in het aantal kabelaansluitingen en het feit dat de tarieven van de kabelaars niet zijn gedaald, is medio 2007 de invloed van nieuwe aanbieders op de concurrentie in de omroepmarkt vooralsnog beperkt⁵⁴.

Wat betekent dit voor de uitkomsten in de markt?

De tarieven van de kabelaars zijn na een stijging in de periode tot 2006 de laatste twee jaar gestabiliseerd; in internationaal perspectief is de prijs relatief laag⁵⁵. De tarieven voor televisie via ether en IPTV zijn gedaald. Consumenten krijgen een kwalitatief hoogwaardig (goede ontvangst) en behoorlijk breed pakket TV-programma's.

Wat betreft innovatie ("dynamische efficiëntie") werkt de omroepmarkt goed. Het grootste deel van de kabelnetten is gemoderniseerd en is geschikt voor doorgifte van (digitale) nieuwe diensten. Het aantal klanten met digitale diensten neemt toe. De recente ontwikkeling en opkomst van IP-TV lijkt met name gedreven vanuit concurrentie in de markt.

Dit levert een divers beeld op. Ondanks het beperkte effect van het overheidsbeleid, zijn de resultaten in de markt goed als de mate van innovatie in beschouwing wordt genomen. Onduidelijk is of dit onder druk van sterke concurrentie sneller had plaats gevonden. Het opkomen van concurrentie op basis van IP-TV biedt op termijn naar verwachting kansen om concurrentie op infrastructuurgebied beter van de grond te doen komen.

⁵⁴ Digitenne vertoont vanaf september 2007 een opvallende groei die te verklaren lijkt door vergroting van de dekkingsgraad en een doorgevoerde prijsverlaging

⁵⁵ Omdat er geen inzicht is in de verschillen in kosten die kabelaars in de diverse landen hebben, kunnen hier echter geen sterke conclusies aan worden verbonden

Annex 1 Financieel beslag

In deze annex worden op grond van gegevens uit begrotingen en jaarverslagen de specifieke uitgaven en ontvangsten voor het operationele doel beschreven. Het financieel beslag betreffende dit operationele doel is beperkt en bestaat met name uit apparaatuitgaven (beleidsdirectie EZ en het Agentschap Telecom als uitvoerder en toezichthouder), algemene beleidsuitgaven en uit bijdragen aan internationale instellingen en aan OPTA als toezichthouder.

Apparaatuitgaven en algemene beleidsuitgaven

In onderstaande tabel staan de apparaatuitgaven EZ en algemene beleidsuitgaven t.a.v. het beleidsartikel elektronische communicatie en post, zoals opgenomen in de begrotingen over de jaren. Deze uitgaven zijn echter niet naar operationeel doel uitgesplitst, hetgeen het lastig maakt precies te bepalen welk deel van de uitgaven aan OD1 is toe te rekenen.

Tabel: Algemene budgetten telecommunicatie en post (bedragen in miljoenen €)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Personeel Telecom	9,5	10,4	11,2	12,3	12,4	9,0	9,8	9,8	8,8
Bijdrage Agentschap Telecom	2,9	4,5	19,1	12,3	5,0	5,1	4,4	5,7	5,9
Algemene beleidsuitgaven	3,8	4,7	15,6	13,7	15,4	20,7	21,8	35,2	19,9

De pieken in de bijdragen aan het Agentschap Telecom in 2000 en 2001 worden verklaard door hun inzet bij vergunninguitgiftes.

De algemene beleidsuitgaven schommelen de laatste jaren zo rond de 20 miljoen euro. In 2005 is dit bedrag aanzienlijk hoger geweest als gevolg van drie acties: een terugbetaling van het financieel instrument (zero base) aan de commerciële omroepen (8,3 miljoen); een overboeking naar VROM voor het onderzoekprogramma rondom straling van antennes en gezondheid (3,4 miljoen) en voor een onderzoeksprogramma op het gebied van het antennebeleid (3,3 miljoen).

Bijdragen internationale organisaties en OPTA

In onderstaande tabel staan de bijdragen van EZ aan internationale organisaties en OPTA. Deze zijn direct toe te rekenen aan OD1 en zijn 100% juridische verplichtingen.

Tabel: Specifieke beleidsuitgaven OD I (bedragen in miljoenen €)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Bijdrage Internationale Organisaties	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2,9	3,4	0,5	1,4	4,6
Bijdrage OPTA	0,9	2,6	1,4	1,4	10,6	7,2	3,9	2,6	12,3
Voorzitterschap EU							1,5		
Totaal					13,5	10,6	5,9	4,0	16,8

n.a. = niet aanwezig

Toelichting bijdrage Internationale Organisaties

Deze bijdragen aan internationale organisaties zijn verplichtingen vanwege deelname. Dit zijn bijdragen aan de gemaakte kosten verdeeld over de deelnemende lidstaten:

- International Telecommunications Union (ITU)
- Universal Postal Union (UPU)
- European Conference of Postal and Telecommunications Administrations (CEPT)
- European Telecommunications Standards Institute (ETSI)

Toelichting bijdrage OPTA

OPTA wordt mede door de markt gefinancierd (ongeveer 88% van de OPTA-begroting). De bijdrage van EZ bestaat uit vergoedingen voor bezwaar en beroep en specifiek door de overheid gevraagde uitvoeringstoetsen of advies. Daarnaast kunnen tekorten worden aangevuld. De bijdrage aan OPTA kent een lichte groei. Dit is te verklaren door de ontwikkelingen op de markt en de gepaard gaande groei van de organisatie. Daarnaast is een aantal incidentele pieken in de uitgaven te zien:

- De piek in 2002 en 2003 (gemiddelde 1998 – 2001= 1,6 mln) is een gevolg van een rechterlijke uitspraak (december 2001). OPTA kon in 2002 en de eerste acht maanden van 2003 geen vergoedingen meer innen die aan partijen met aanmerkelijke marktmacht op de markt voor vaste en mobiele telecommunicatie in rekening werden gebracht. Deze tekorten zijn door EZ opgevangen in de vorm van een lening, die in de jaren 2003 en 2004 zijn afbetaald.
- Daarnaast was er in 2003 een éénmalig hogere bijdrage voor de kosten bezwaar en beroep.
- De hoge verplichting in 2006 bij de bijdrage aan OPTA betreft, conform regelgeving MinFin, de (eenmalige) garantstelling van EZ (ad 9 mln) voor het schatkistbankieren⁵⁶ door OPTA vanaf 2006.

Tenslotte staan in onderstaande tabel de ontvangsten vanuit OPTA weergegeven.

Tabel: Ontvangsten OPTA (bedragen in miljoenen €)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ontvangsten OPTA	163	163	609	471	163	5007	6338	967	18104

In de jaren 2003 en 2004 zijn hoge ontvangsten te zien. Dit is gerelateerd aan de terugbetaling van een lening uit 2002. In 2006 was er een hoge ontvangst in verband met de betaling van een opgelegde boete aan KPN.

⁵⁶ Bij schatkistbankieren fungeert het ministerie van Financiën als bank voor OPTA. Dat is mogelijk voor ZBO's en agentschappen. Omdat MinFin daar in principe een financieel risico mee loopt, gaf EZ een garantie om die risico's af te dekken

Annex 2 Beoordeling beleidsdoorlichting

Prof.dr.J.P.M.Groenewegen (voorzitter begeleidingscommissie), Delft, 25 April 2008

Algemeen

De begeleidingscommissie heeft voldoende gelegenheid gehad conceptversies van (delen) het rapport te bespreken met de opstellers van het rapport. Met de op- en aanmerkingen van de begeleidingscommissie is serieus omgegaan. Ik merk op dat de commissieleden hun mening kenbaar maken op persoonlijke titel en niet namens de instelling, of het instituut waaraan zij verbonden zijn. Het al dan niet opvolgen van suggesties en commentaar van de begeleidingscommissie is overigens de eigen verantwoordelijkheid van de opstellers van het rapport.

De conclusies van de beleidsdoorlichting zijn goed gefundeerd. Uit het rapport blijkt duidelijk dat de opstellers zich ter degen bewust zijn van de vraagstukken rond het meten van de effectiviteit van het overheidsbeleid. Het rapport is duidelijk gestructureerd aan de hand van een aantal onderzoeksvragen en daar waar nodig is een duidelijk voorbehoud gemaakt met betrekking tot het vaststellen van een causaliteit tussen het overheidsbeleid, het functioneren van de markt en de resultaten van die marktwerking.

Enkele specifieke punten:

1. Het valt de commissie op dat de opstellers van het rapport de beleidsdoelstellingen van het ministerie moesten afleiden uit de bepalingen van de Telecommunicatiewet en diverse beleidsdossiers (p.14). Het verdient aanbeveling dat het ministerie de beleidsdoelstellingen duidelijk expliciteert als nieuw beleid wordt ingevoerd.
2. Het valt de commissie op dat door gebrek aan onderzoek niet bekend is hoe (on)tevreden de consumenten zijn met de resultaten van de marktwerking. Het verdient aanbeveling dat het ministerie systematisch onderzoek doet naar prijs- en kwaliteitsontwikkelingen, alsmede de veranderingen in het productaanbod als gevolg van het invoeren van nieuw beleid. Ook een algemeen onderzoek naar de (on) tevredenheid van consumenten is gewenst (onder andere p. 26, 35, 42).
3. In dat verband valt het de commissie ook op dat op p.42 sprake is van de vraag of de consumenten door de 'productdifferentiatie' door de bomen het bos nog wel zien. De indruk bestaat dat concurrerende ondernemingen zodanig gecompliceerde producten en combinaties van producten aanbieden, dat de transparantie van de markt geweld wordt aangedaan. Ook constateert de commissie dat het ministerie van EZ zich daarvan bewust is en vervolgacties heeft ondernomen. Het verdient aanbeveling de resultaten daarvan op het geëigende moment goed te evalueren. (p 42).

Annex 3 Literatuurlijst

- Berenschot (2007), *E-rating, betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van vergelijkingssites*
- Bismut (2006), *Competition in European Telecom Markets*
- Bovenberg, Van Dalen, Teulings (2003), *De calculus van het publiek belang*
- British Institute of International and Comparative Law (2004), *Effective Access and Procedure in telecommunications disputes in Europe. National Report Netherlands*
- Cave (2006), *Encouraging infrastructure competition via the ladder of investment*, Telecommunications Policy 30, Issues 3-4, pages 223-237
- Consumentenbond (2004), *Ruis op de lijn*
- CPB (2005), *Do market failures hamper the perspectives of broadband?*
- De Bijl en Peitz (2005), *Local Loop Unbundling in Europe: Experience, Prospects and Policy Challenges*
- Distaso e.a. (2006), *Platform competition and broadband uptake: theory and empirical evidence from the European Union*, Information economics and Policy 18
- Erasmus Universiteit (2001), *De draad kwijt? Onderzoek naar de gang van zaken rond de Nederlandse UMTS-veiling*
- Europese Commissie (2002), *8th Report on the implementation of the telecommunications regulatory package*
- Europese Commissie (2006), *12th report on the implementation of the telecommunications regulatory package*
- Ecorys (2007), *Beleidsvaluatie Elektronische Communicatie*
- EIM (2004), *Klachtenanalyse elektronische communicatiesector*
- Heliview (2005), *Overstapdrempels en Notaspecificatie van elektronische communicatiediensten*
- Interview NSS (2007), *Switchgedrag telecommunicatiediensten. Waarom switchen gebruikers?*
- Instituut voor Informatierecht (2003), *Zes jaar Bestuur en Rechtspraak in de Telecommunicatiemarkt*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998), *10 jaar Hoofddirectie Telecommunicatie en Post, mijlpalen 1988-1998*
- OESO (2007), *Communications Outlook*
- OPTA (2004a), *Strategic behaviour and foreclosure on telecommunications markets*
- OPTA (2004b), *Marktmonitor 2003*
- OPTA (2005a), *Besluit Retailmarkten voor vaste telefonie*
- OPTA (2005b), *Besluit Wholesalemarkten voor gespreksdoorgifte op het vaste openbare telefoonnetwerk*
- OPTA (2005c), *Analyse van de markt voor Wholesale breedbandtoegang*
- OPTA (2005d), *Ontwerpbesluit markten voor de doorgifte en verzorging van omroepsignalen*
- OPTA (2006), *Marktmonitor 2005*
- OPTA (2007a), *Marktmonitor 2006*
- OPTA (2007b), *Structurele monitoring vaste telefonie*

- OPTA (2008), *Marktmonitor 2007*
- PriceWaterhouseCoopers (2007), *Digitale infrastructuren voor de distributie van omroepdiensten; een rondgang langs netwerken*
- SITICOM Columbi (2002), *Evaluatie nummerbeleid*
- TNO (2002), *10 jaar marktwerking in de Nederlandse telecommunicatie- en postmarkten*
- TNO (2006), *Marktrapportage Elektronische Communicatie*
- TNO (2007), *Verkenning van omroepmarkten in Nederland*
- Technische Universiteit Delft (2003), *Infrastratego. Strategisch gedrag in infrastructuurgebonden sectoren*
- Twijnstra Gudde (2004), *Evaluatie frequentiebeleid*
- Verdonck, Klooster & Associates (2006), *Klachten bij overstap van breedbandinternettoegang*

Colofon

Dit is een publicatie van het
Ministerie van Economische Zaken.

's-Gravenhage, juni 2008

Informatie

Directoraat-Generaal voor Energie en Telecom
Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 20101
2500 EC 's-Gravenhage
Internet: www.ez.nl