



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Triple play houdt consument aan het lijntje

Mommers, L.; Zwenne, G.J.

Citation

Mommers, L., & Zwenne, G. J. (2005). Triple play houdt consument aan het lijntje. *Automatisering Gids*, 41, 15-15. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/13491>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/13491>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Nu de telecombranche opkrabbelt uit het diepe dal na het uiteenspatten van de internetbubble, neemt ook het aantal overnames in de sector toe. In juni maakte KPN bekend dat zij haar concurrent Telfort overneemt. In juli maakte branchegenoot Tele2 wereldkundig dat zij Versatel wil overnemen. In beide gevallen gaat het om ondernemingen die vanouds vooral infrastructurele diensten aanbieden. Maar er wordt – net als vijf jaar geleden – weer geflirt met content. KPN beweegt zich steeds nadrukkelijker op de markt voor televisiedistributie en probeert zendermaatschappij Nozema over te nemen. Versatel kocht de rechten voor het eredivisievoetbal en probeert daarmee klanten binnen te halen. Ondertussen dalen de prijzen voor telefonie en breedbandinternet en worden de diensten beter. Het lijkt voor de consument een loterij zonder nieten. Maar is de consument werkelijk de lachende derde?

Wie vandaag de dag wil internetten, kan met een beetje geluk kiezen uit ADSL, kabelinternet, en eventueel ook UMTS en Wi-Fi. Eenzelfde verschijnsel is zichtbaar op de markt voor televisiedistributie. Wie het monteren van een schotel en de aanschaf van een satellietdecoder te lastig of te duur vindt, kan terecht bij Digitenne of KPN, de kabelmaatschappij, en sinds kort ook op beperkte schaal bij Versatel, via ADSL2. Vaste spraaktelefonie is vanouds in handen van KPN. Maar met de komst van de mobiele telefoon en voice-over-IP in al z'n verschijningsvormen, is deze positie van KPN langzaam maar zeker aan het slinken. De werkelijke gevolgen van convergentie en consolidatie binnen de markt voor elektronische communicatie zijn lastig te voorspellen. De keuzevrijheid lijkt toe te nemen, maar er zijn tekenen die juist in de tegengestelde richting wijzen. In dit artikel bespreken we de onder modieuze termen als 'triple play' verborgen gevaren voor de consument, en geven we aan hoe de toezichthouder en de wetgever de consument waar nodig kunnen beschermen.

Lokkertjes

De bedrijven in de sector elektronische communicatie zijn in een hevige concurrentieslag verwikkeld op een aantal markten die sterk met elkaar verbonden zijn, zoals bijvoorbeeld vaste telefonie en mobiele telefonie, maar ook breedbandinternet en televisiedistributie. Zij halen daarom alles uit de kast om klanten te lokken en vast te houden. Aanbieders hanteren ten eerste allerlei vormen van instapkortingen: het is meer regel dan uitzondering dat zij adverteren met een laag tarief dat alleen de eerste maanden van het contract geldt. Daarnaast zijn er lokkertjes zoals gratis telefoons, modems en decoders, en meer belminuten of een hogere internetsnelheid in het eerste jaar.

En ten tweede hanteren aanbieders uitstapdrempels: naast 'afsluitkosten', te betalen wanneer een abonnement wordt beëindigd, vallen hieronder bijvoorbeeld een lange contractperiode en dito opzegtermijn, en opzegdrempels (zoals schriftelijke opzegging, voor veel mensen een effectieve barrière). Maar daarmee is het repertoire van bedrijven in deze sector niet compleet. Onder de noemer 'triple play', tegenwoordig ook wel 'multiplay' genoemd, proberen aanbieders hun klanten te verleiden meer diensten af te nemen. Door met name convergentieverschijnselen is dat mogelijk geworden: kabelbedrijven hebben hun infrastructuur gemoderniseerd, zodat nu niet alleen analoge televisie, maar ook digitale televisie, internet en telefonie kunnen worden aangeboden. De zogenaamde 'IP-zandloper' toont hoe het internetprotocol langzamerhand de cruciale verbinding tussen diverse infrastructuren (koper, glas, coax, umts) en diensten (spraak- en videotelefonie, internet et cetera) vormt. Deze convergentie zou het mogelijk maken dat 'inhoud' en infrastructuur volkomen los van elkaar komen te staan, vergelijkbaar met de scheiding van transport en product in de energiesector.

Niets is echter minder het geval. Door kortingen te bieden op de afname van extra

diensten, trachten op dit moment met name kabelmaatschappijen klanten te binden. Die klantenbinding moet vrij letterlijk worden genomen. Een fictieve klant besluit in maart 2005 over te stappen van ADSL op kabelinternet. Een half jaar later besluit deze klant ook telefonie te gaan afnemen. Weer drie maanden later krijgt deze klant een decoder voor niets aangeboden, op voorwaarde dat hij een digitaal televisiepakket afneemt tegen een vast maandbedrag. Al deze contracten kennen een minimumtermijn van een jaar, en som-

men het volgende is ingegaan. Een groot obstakel voor wie feitelijk niet meer zonder breedbandinternet kan. Bovendien heeft de meerderheid van de internetaanbieders een contracttermijn van een jaar, die steeds stilzwijgend met eenzelfde periode wordt verlengd. De drempel wordt nog hoger wanneer diensten aan elkaar gekoppeld zijn. Wie een ADSL-abonnement heeft, moet een telefonieabonnement bij KPN hebben, of moet een aanbieder hebben die bereid is dat abonnement over te nemen. Wie bij z'n kabelmaatschappij aanklopt

sten, zullen ertoe leiden dat veel mensen lang blijven hangen bij dezelfde aanbieder. Geen beste constatering voor een markt die geliberaliseerd heet te zijn. Houden wij dan een pleidooi voor het radicaal loskoppelen van de infrastructuur van de producten, zoals bij de elektriciteitsmarkt? Nee. Dat lijkt inmiddels niet meer realistisch: scheiding van de infrastructuur en de dienstverlening zou op dit moment de marktontwikkeling te veel verstoren en een rem kunnen betekenen op investeringen in nieuwe infrastructuur en technologie.

Wat zijn de alternatieven? KPN moet al jaren het netwerk beschikbaar stellen aan concurrenten. Dat was jarenlang een redelijke strategie. Nu wordt die strategie echter doorkruist door triple-play-aanbiedingen. Immers, individuele aanbieders van specifieke diensten (bij wijze van fictief voorbeeld: Planet biedt internettoegang aan via de kabel van Casema) zullen niet hetzelfde voordeel kunnen bieden als een verticaal geïntegreerde partij die de infrastructuur én de diensten biedt, en daarmee kostenvoordelen behaalt. Dat zou binnen het huidige Europese regelgevende kader nopen tot de definitie van een markt voor triple-play-pakketten. Zo'n marktdefinitie moet door telecomtoezichthouder Opta worden opgesteld aan de hand van een marktanalyse.

Hoe verloopt zo'n proces van marktanalyse? Nog maar enkele maanden geleden heeft de toezichthouder OPTA zijn analyse van de mobiele markten afgerond. Een van de uitkomsten was dat OPTA het niet langer nodig vindt de markt voor gespreksopbouw op mobiele telefoonnetwerken te reguleren. Deze markt is vooral van belang voor telecomaandbieders zonder eigen netwerk, zoals Pretium, Scarlet en Albert Heijn. Deze bedrijven bieden spraakdiensten aan door capaciteit in te kopen op bestaande mobiele netwerken. Telfort verhuurt veel netwerkcapaciteit, en is mede door zijn sterke positie in deze markt een aantrekkelijke overnamekandidaat voor KPN. Een belangrijke reden voor OPTA om deze specifieke markt niet langer te reguleren was dat geen van de netwerkaanbieders een marktaandeel van meer dan 40 percent heeft. Voor eindgebruikers en inkopers van groothandelsdiensten zijn er dus voldoende keuzemogelijkheden. Voor KPN betekent deze beslissing van de OPTA een veel grotere vrijheid bij onderhandelingen met bedrijven over toegang tot haar netwerk. Door de aangekondigde overname blijkt de marktanalyse op basis waarvan de telecomtoezichthouder zijn beslissingen heeft genomen, in één klap achterhaald.

Veel tijd

Het is duidelijk dat van de telecomtoezichthouder veel wordt gevraagd. De OPTA moet de markten in de elektronische-communicatiesector analyseren en bepalen

se? Nog maar enkele maanden geleden heeft de toezichthouder OPTA zijn analyse van de mobiele markten afgerond. Een van de uitkomsten was dat OPTA het niet langer nodig vindt de markt voor gespreksopbouw op mobiele telefoonnetwerken te reguleren. Deze markt is vooral van belang voor telecomaandbieders zonder eigen netwerk, zoals Pretium, Scarlet en Albert Heijn. Deze bedrijven bieden spraakdiensten aan door capaciteit in te kopen op bestaande mobiele netwerken. Telfort verhuurt veel netwerkcapaciteit, en is mede door zijn sterke positie in deze markt een aantrekkelijke overnamekandidaat voor KPN. Een belangrijke reden voor OPTA om deze specifieke markt niet langer te reguleren was dat geen van de netwerkaanbieders een marktaandeel van meer dan 40 percent heeft. Voor eindgebruikers en inkopers van groothandelsdiensten zijn er dus voldoende keuzemogelijkheden. Voor KPN betekent deze beslissing van de OPTA een veel grotere vrijheid bij onderhandelingen met bedrijven over toegang tot haar netwerk. Door de aangekondigde overname blijkt de marktanalyse op basis waarvan de telecomtoezichthouder zijn beslissingen heeft genomen, in één klap achterhaald.

Met Telfort komt KPN op een marktaandeel van zo'n 40 tot 45 percent op de retailmarkt en zo'n 50 tot 55 percent (aansluitingen) op de desbetreffende wholesalemarkt. Toch kwam de OPTA onlangs tot de verrassende conclusie dat de overname géén gevolgen heeft voor de marktmacht van KPN op de mobiele markten. De vraag is wel of deze zienswijze even zorgvuldig tot stand is gekomen als de marktanalyse van de mobiele markten die OPTA eerder dit jaar bekendmaakte. Opmerkelijk is in elk geval de snelheid waarmee de toezichthouder de gevolgen van de overname heeft kunnen analyseren: voor de in het voorjaar gepubliceerde analyses van de mobiele markten heeft de OPTA bijna anderhalf jaar nodig gehad, terwijl hij de overname in minder dan twee en een halve maand kon beoordelen – en dat nog wel in de vakantieperiode.

welke partij daarop aanmerkelijke marktmacht heeft. Dat moet grondig en diepgaand gebeuren, wat veel tijd en aandacht kost. Maar tegelijkertijd moet de OPTA snel en adequaat reageren op de ontwikkelingen in de sector. Een en ander is moeilijk met elkaar verenigbaar en zou wel eens kunnen leiden tot de juridische onhoudbaarheid van de uitkomsten van OPTA's werk. Datzelfde dilemma treedt ook op bij de introductie van nieuwe diensten, zoals voice-over-IP en triple play. Daarmee wordt duidelijk wat het echte probleem is van de regelgeving in de elektronische-communicatiesector: de 'forward looking'-analyses die de OPTA op basis van Europese en Nederlandse regelgeving maakt, zijn in de telecommunicatiesector de best mogelijke beschrijvingen van de markten van vorig jaar.

Kan het anders? Dat is lastig. Omdat de Nederlandse regelgeving is gebaseerd op een dwingend Europees kader, heeft de Nederlandse wetgever maar weinig mogelijkheden om de procedures te versnellen. Daar komt bij dat de Nederlandse wetgever het nodig heeft gevonden om extra zorgvuldigheidseisen te stellen aan de motivering van de marktbesluiten van de OPTA. Daardoor lijkt de toezichthouder zich genoodzaakt te voelen om veel meer onderzoek te doen dan collega's in andere landen. Inmiddels is zonneklaar dat het effect daarvan averechts is. Op de regulering van de markten van vorig jaar zit niemand te wachten, ook niet als die regulering aan de strengste zorgvuldigheidseisen voldoet. Een andere weg is die van het consumentenrecht. Mede onder invloed van Europese regelgeving is de consumentenbescherming in het Nederlandse burgerlijk recht weliswaar stevig opgevoerd, maar toch ontbreekt het de consument nog aan de middelen om gemakkelijk van al dan niet aan elkaar gekoppelde diensten af te komen. Wat kan de wetgever daaraan doen? In een actieplan, dat minister Brinkhorst enkele maanden geleden bekendmaakte, wordt een sympathiek wetsvoorstel aangekondigd dat stilzwijgende contractverlenging-

Op de regulering van de markten van vorig jaar zit niemand te wachten

gen tegengaat en abonnees in geval van zo'n verlenging een opzegtermijn van maximaal één maand geeft. Daarnaast kan worden overwogen om pakketkortingen aan beperkingen te onderwerpen. Dat mag dan niet op de korte termijn in het voordeel van de consument uitpakken, het kan op de lange termijn wel de concurrentie op de markt verbeteren. Daarnaast is denkbaar dat de pogingen tot lock-in op basis van geboden content, zoals duidelijk zichtbaar is in de huidige strategie van bijvoorbeeld KPN en UPC, aan banden worden gelegd. Het is bovendien mogelijk dat de koppelverkoop van veelgevraagde content met elektronische-communicatiediensten aan banden wordt gelegd, bijvoorbeeld door voor te schrijven dat de onderdelen van het pakket ook los moeten worden verkocht. Het bevorderen van concurrentie en innovatie vraagt niet alleen een actief optreden van de overheid en toezichthoudende instanties, maar ook de nodige creativiteit – eigenlijk dezelfde creativiteit die aanbieders aan de dag leggen bij het binden van klanten.

LAURENS MOMMERS EN GERRIT-JAN ZWENNE

AG · 14-10-'05

Dr. Laurens Mommers en dr. Gerrit-Jan Zwenne zijn verbonden aan eLaw@Leiden, Centrum voor Recht in de Informatiemaatschappij van de Universiteit Leiden. Daarnaast is Laurens Mommers werkzaam bij Legal Intelligence en is Gerrit-Jan Zwenne advocaat bij Bird&Bird.

Met name kabelmaatschappijen proberen klanten te binden