



Ontwerpbesluit

Besluit van het bestuur van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) als bedoeld in artikel 12h van de Instellingswet ACM. In dit besluit verklaart de ACM toezeggingen bindend van Koninklijke KPN N.V en haar groepsmaatschappijen als bedoeld in artikel 24b Boek 2 Burgerlijk Wetboek, alsmede Glaspoort B.V, waarin Koninklijke KPN N.V. met APG gezamenlijke zeggenschap heeft.

Ons kenmerk : ACM/UIT/573149
Zaaknummer : ACM/22/177152
Datum : 15 april 2022

1. AANVRAAG

1. Op 30 maart 2022 heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) een aanvraag ontvangen tot bindendverklaring van toezeggingen als bedoeld in artikel 12h van de Instellingswet ACM (hierna: Iw ACM) van Koninklijke KPN N.V. en haar groepsmaatschappijen als bedoeld in artikel 24b Boek 2 Burgerlijk Wetboek (hierna: KPN).¹
2. Op 31 maart 2022 heeft de ACM een aanvraag ontvangen tot bindendverklaring van toezeggingen als bedoeld in artikel 12h van de Iw van Glaspoort B.V., waarin Koninklijke KPN N.V. met APG gezamenlijke zeggenschap heeft (hierna: Glaspoort).²
3. De ACM heeft de procedure bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing verklaard op de voorbereiding van dit besluit. Van het ontwerpbesluit is mededeling gedaan in Staatscourant van 15 april 2022. Het ontwerpbesluit ligt van 15 april 2022 tot en met 27 mei 2022 bij ACM ter inzage.
4. In dit besluit worden de genoemde aanvragen beoordeeld. De ACM beoordeelt in dit besluit of de toezeggingen van KPN en Glaspoort erop gericht zijn de geconstateerde marktrisico's op adequate wijze te ondervangen en in de toekomst te voorkomen. Als dit het geval is, zal de ACM de toezeggingsaanvraag bindend verklaren wanneer zij dit doelmatiger acht dan het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom op basis van de Mededingingswet.
5. In hoofdstuk 2 gaat de ACM in op het wettelijk kader. In hoofdstuk 3 wordt de procedure beschreven. In hoofdstuk 4 beschrijft de ACM de context waarin KPN en Glaspoort opereren. Hoofdstuk 5 bevat een beschrijving van de marktrisico's. In hoofdstuk 6 staan de toezeggingen die KPN en Glaspoort hebben gedaan om deze marktrisico's te ondervangen. In hoofdstuk 7 beoordeelt de ACM deze toezeggingen. Hoofdstuk 8 bevat ten slotte de bindendverklaring van de toezeggingen voor de duur van acht jaar vanaf bekendmaking van dit besluit.
6. Indien de ACM de toezeggingen bindend verklaart, kan dit ook gevolgen hebben voor de reguleringsonderzoeken van de ACM. De marktrisico's die in dit besluit worden beschreven en die de toezeggingen dienen te ondervangen, zien namelijk op eenzelfde type risico's als worden onderzocht in de marktanalyse. Welke gevolgen de bindendverklaring van toezeggingen precies heeft voor de reguleringsonderzoeken van de ACM ligt in dit besluit nog niet voor.

¹ Aanvraag tot bindendverklaring van toezeggingen, d.d. 30 maart 2022 (kenmerk: 2022-U-08-RvB). Op 31 maart 2022 heeft KPN per e-mail een gecorrigeerde tarieflijst voor VULA PON toegestuurd als onderdeel van bijlage 1 van de aanvraag.

² Aanvraag tot bindendverklaring Toezeggingen Glaspoort B.V., d.d. 31 maart 2022. Op 5 april 2022 heeft Glaspoort per e-mail de definitieve versies van het Amendement WBT-lokaal en de tarieflijst toegestuurd als bijlagen bij de aanvraag.

2. WETTELIJK KADER

7. Op aanvraag van een marktorganisatie³ kan de ACM besluiten tot het bindend verklaren van een toezegging. Met het bindend verklaren van een toezegging vervalt de bevoegdheid van de ACM tot het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom aan die marktorganisatie voor de gedragingen die onder de reikwijdte van het toezeggingsbesluit vallen.⁴
8. De ACM is bevoegd om een toezeggingsaanvraag bindend te verklaren wanneer zij dat doelmatiger acht dan het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom.⁵ De bindendverklaring strekt ertoe marktrisico's weg te nemen of op adequate wijze te ondervangen. Nadat de ACM de toezegging bindend heeft verklaard moet de marktorganisatie zich overeenkomstig de toezegging gedragen.⁶ Doet de marktorganisatie dit niet, dan riskeert zij een bestuurlijke boete.⁷
9. Daarnaast heeft de ACM de bevoegdheid om het toezeggingsbesluit in te trekken wanneer er een wezenlijke verandering is opgetreden in de feiten waarop het besluit berust, het besluit berust op door de marktorganisatie verstrekte onvolledige, onjuiste of misleidende gegevens, of als de marktorganisatie zich niet overeenkomstig het toezeggingsbesluit gedraagt.⁸ In dat geval herleeft de bevoegdheid tot onderzoek en oplegging van een boete of last onder dwangsom op basis van de Mededingingswet.

3. PROCEDURE

10. De ACM is medio 2020 onderzoeken gestart om te beoordelen of regulering van toegang tot vaste netwerken noodzakelijk is op grond van de Telecommunicatiewet en/of ingrijpen nodig is op basis van de Mededingingswet. Deze onderzoeken zijn onder meer aangekondigd in de brief aan KPN van 12 augustus 2020.⁹ De ACM heeft hiermee duidelijk gemaakt aan partijen dat haar onderzoeken kunnen uitmonden in een marktanalysebesluit en/of in handhaving van de Mededingingswet.
11. In het kader van de onderzoeken heeft de ACM schriftelijk informatie gevorderd van KPN, Glaspoort en andere telecomaanbieders, alsook gesprekken gevoerd met deze marktpartijen.

³ In artikel 12h Iw ACM is opgenomen dat een 'marktorganisatie' de aanvraag tot bindendverklaring kan doen. Op grond van artikel 1 onder 1° van de Iw ACM wordt onder 'marktorganisatie' onder meer verstaan een rechtspersoon, natuurlijke persoon of andere entiteit handelend in de uitoefening van een beroep of bedrijf, met inbegrip van een onderneming als bedoeld in artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU). In dit besluit wordt verder gesproken van een onderneming.

⁴ Artikel 12h, eerste lid, van de Instellingswet ACM.

⁵ Artikel 12h, tweede lid, van de Instellingswet ACM.

⁶ Artikel 12h, vijfde lid, van de Instellingswet ACM.

⁷ Artikel 12m, tweede lid, van de Instellingswet ACM.

⁸ Artikel 12h, zevende lid, van de Instellingswet van de ACM.

⁹ ACM/UIT/537665, 12 augustus 2020.

12. Op 9 juli 2021 heeft de ACM aangekondigd dat de genoemde onderzoeken in ieder geval voldoende aanleiding geven om een marktanalysebesluit op te stellen.¹⁰ De ACM heeft medegedeeld dat zij dit ontwerp marktanalysebesluit naar verwachting eind maart 2022 zou publiceren.¹¹
13. De ACM blijft tegelijkertijd bevoegd om een eventueel ingrijpen te baseren op het generieke mededingingsrecht. Meer specifiek heeft de ACM ook initieel onderzoek gedaan naar de verenigbaarheid van de gedragingen van KPN en Glaspoort met artikel 24 Mededingingswet (Mw) en artikel 102 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). De ACM vermoedde dat KPN en Glaspoort mogelijk misbruik maakten van een economische machtspositie die zij zouden bezitten op de wholesalem Markt voor toegang tot vaste telecommunicatienetwerken. Partijen zouden op basis van deze mogelijke machtspositie in staat kunnen zijn om zodanige onbillijke tarieven en voorwaarden te stellen dat hierdoor de mededinging op de retailmarkt significant wordt belemmerd ten nadele van consumenten op het gebied van prijs, kwaliteit en innovatie.
14. De ACM merkt op dat zij haar onderzoek naar mogelijk misbruik van machtspositie niet heeft afgerond en dus geen machtspositie of overtreding heeft vastgesteld. De ACM ziet op grond van haar initiële onderzoek evenwel bepaalde marktrisico's. Deze risico's houden verband met de (tarief)voorwaarden die KPN en Glaspoort hanteren voor wholesaletoeegang tot hun glasvezelnetwerken.
15. KPN en Glaspoort onderkennen dat de door ACM geschetste risico's zich – in algemene zin – kunnen voordoen en hebben toezeggingen aan de ACM voorgelegd om deze marktrisico's op adequate wijze te ondervangen en in de toekomst te voorkomen. Dit heeft geresulteerd in de in hoofdstuk 1 vermelde aanvragen tot bindendverklaring van toezeggingen van KPN en Glaspoort.

4. CONTEXT

16. In paragraaf 4.1 beschrijft de ACM de marktposities van KPN en Glaspoort. In paragraaf 4.2 kwalificeert de ACM vervolgens de relatie tussen KPN en Glaspoort. In paragraaf 4.3 en 4.4 beschrijft de ACM van welke contextuele voorwaarden zij uitgaat omtrent het wholesalebeleid van KPN en de netwerken van derden.

4.1. Positie KPN en Glaspoort

17. Op basis van haar onderzoek ziet de ACM het risico dat KPN en Glaspoort zich, gegeven de specifieke marktomstandigheden, in belangrijke mate onafhankelijk kunnen opstellen ten opzichte van met name toegangsvragers.

¹⁰ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-onderzoekt-toegangsregulering-telecomnetwerken>, 9 juli 2021.

¹¹ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/bsluit-acm-tot-dereguleren-zakelijke-netwerktoeegang-hwt-definitief>, 23 december 2021.

18. KPN beschikt over een kopernetwerk met nagenoeg landelijke dekking en een glasvezelnetwerk naar consumenten (FttH) met eind 2021 circa 3,2 miljoen aansluitingen. Tot en met 2026 willen KPN en Glaspoort gezamenlijk 80% van de (ruim 8 miljoen) Nederlandse huishoudens verglazen.
19. Alternatieve partijen leggen ook glasvezelnetwerken aan in Nederland. In de regel worden glasvezelnetwerken niet aangelegd in gebieden waar reeds glasvezel aanwezig is van KPN of Glaspoort.¹² Kabelaanbieders zijn daarnaast vrijwel niet actief op de wholesalemarkt. VodafoneZiggo en Delta – veruit de grootste kabelaanbieders – bieden geen toegang tot hun coaxnetwerken. Dit maakt dat concurrerende telecomaandieners zonder eigen landelijk netwerk (hierna: toegangsvragers) in de praktijk in het overgrote deel van Nederland afhankelijk zijn van toegang tot de netwerken van KPN en Glaspoort.
20. KPN zal de komende jaren grote delen van haar kopernetwerk uifaseren, ook in de gebieden waar Glaspoort glasvezel aanlegt. Momenteel kunnen ruim twee miljoen huishoudens, die aangesloten zijn op de glasvezelnetwerken van KPN, geen (nieuwe) telecomdiensten meer bestellen op het kopernetwerk.¹³ Ook voor bestaande klanten zal in dit deel van Nederland het kopernetwerk worden uitgeschakeld begin 2023. Uiteindelijk zal het kopernetwerk van KPN worden uitgezet in alle glasvezelgebieden van KPN en Glaspoort. Daardoor zullen toegangsvragers naar verwachting voor circa 80% van de huishoudens afhankelijk zijn van toegang tot de glasvezelnetwerken van KPN en Glaspoort. In de overige 20% van Nederland wordt in de toekomst mogelijk toegang geboden door alternatieve regionale en lokale glasvezelnetwerken.¹⁴ Daarbij moet opgemerkt worden dat de uitrol van KPN, Glaspoort en alternatieve netwerken de komende jaren hoger of lager kan uitvallen. Deze afhankelijkheid van toegangsvragers stelt KPN en Glaspoort in potentie in staat om voor het vragen van toegang tot het grootste deel van de huishoudens in Nederland onredelijke tarieven en voorwaarden te vragen.
21. Naast de grootste wholesale-aanbieder, is KPN ook één van de grootste telecomaandieners op de retailmarkt voor vaste internettoegang in Nederland. Deze retailmarkt bestaat uit alle vaste internetdiensten voor consumenten en bedrijven, die - al dan niet gebundeld - geleverd worden met televisie, vaste telefonie en mobiele telecomdiensten. Daardoor vormen toegangsvragers ook directe concurrenten van KPN op de retailmarkt. Beter (tarief)voorwaarden voor wholesaletoeegang hebben hierdoor tot gevolg dat KPN meer concurrentiedruk ondervindt op de retailmarkt, ten koste van haar marges. Omgekeerd kunnen minder gunstige wholesalevoorwaarden de concurrentiedruk voor KPN

¹² Zo geeft T-Mobile bijvoorbeeld publiekelijk aan dat Open Dutch Fiber geen glasvezel aanlegt in gebieden waar al een glasvezelnetwerk van andere partijen aanwezig is of nog wordt aangelegd: <https://newsroom.t-mobile.nl/t-mobile-geeft-gas-met-supersnel-glas/>.

¹³ <https://www.kpn-wholesale.com/over-kpn-wholesale/over-kpn-wholesale/laatste-nieuws/kpn-zet-op-adressen-waar-ook-ftth-beschikbaar-is-koperdiensten-gefaseerd-uit.htm>, 21 februari 2020.

¹⁴ https://ir.kpn.com/download/companies/koninkpnnv/Results/KPN_Q3_2021_Results_Transcript.pdf, 26 oktober 2021, p.15:

“After 2026, when we are done, because then we rolled out 80%, we expect other initiatives to cover the other 20% in the Netherlands.”

beperken op de retailmarkt. Glaspoort is daarnaast op zichzelf genomen een wholesale only aanbieder die zelf op de retailmarkt geen diensten aanbiedt aan de op haar glasvezelnetwerk aangesloten eindgebruikers.

22. KPN biedt op dit moment en in afwezigheid van regulering toegang tot haar netwerken aan toegangsvragers. De meeste toegangsvragers maken gebruik van toegang centraal in de netwerken van KPN (wholesale breedband toegang, WBT) of wederverkoopdiensten (WMP¹⁵). Deze toegangsvragers hebben ieder een beperkt marktaandeel van 0-5%, maar meestal enkel een fractie hiervan.
23. Alleen T-Mobile Netherlands B.V. en T-Mobile Thuis B.V. (hierna: T-Mobile) hebben per begin 2022 een significant marktaandeel op de retailmarkt voor vaste internettoegang van circa 5-10 **[vertrouwelijk: XX]**%. Hoewel T-Mobile hoofdhurder is op de glasvezelnetwerken van Open Dutch Fiber en Primevest, en Open Dutch Fiber de ambitie heeft om haar netwerken uit te rollen naar een miljoen huishoudens, wordt in de voorziene periode het grootste deel van de klanten van T-Mobile klanten bediend via de netwerken van KPN. Daarmee is T-Mobile veruit de grootste wholesale-afnemer van KPN.
24. T-Mobile maakt voor een belangrijk deel van haar klanten gebruik van lokale toegang tot de netwerken van KPN. Deze vorm van toegang vergt dat de toegangsvragers hun *backbone* netwerk uitrollen naar de lokale netwerkcentrales van KPN om vervolgens de ontbundelde aansluitlijn (*the last mile*) van KPN te huren. Dit wordt op het glasvezelnetwerk ook wel ODF-toegang genoemd. Van deze vorm van toegang gaat in beginsel de meeste concurrentiedruk uit, omdat het toegangsvragers in staat stelt om zoveel mogelijk zelf de internetsnelheid, de overige productkenmerken en de retailprijs te bepalen voor de consument.
25. Op een steeds groter deel van de (nieuwe) glasvezelnetwerken biedt KPN geen ODF-toegang aan, met name omdat deze netwerken een andere (*point-to-multipoint*) topologie hebben gecombineerd met PON-technologie. Volgens KPN is ontbundelde toegang tot de PON-netwerken die KPN uitrolt technisch lastig te realiseren, bijvoorbeeld door een gebrek aan ruimte in de schakelkasten. Deze netwerktopologie wordt toegepast op vrijwel alle glasvezelnetwerken die KPN en Glaspoort vanaf 2020 aanleggen. Voor zover KPN en Glaspoort voor (delen van) het glasvezelnetwerk geen ODF-toegang kunnen of willen bieden, is het mogelijk om een virtuele vorm van ontbundelde toegang (hierna: VULA) af te nemen op Metro Core-locaties (hierna: MC-locaties). VULA kan als actieve lokale toegangsdienst zo worden vormgegeven dat het toegangsvragers in staat stelt om zich ook zoveel mogelijk te onderscheiden van KPN, vergelijkbaar met ODF-toegang.

¹⁵ Het wederverkoopproduct (WMP) is volgens KPN een *pre-packaged* product voor het aanbieden van bundels met internettoegang, waarbij wholesaleafnemers alleen zelf hoeven zorg te dragen voor de acquisitie, de klantenservice en de facturatie. In feite wordt daarmee het KPN-product onder een ander (doorgaans goedkoper) merk doorverkocht.

4.2. Glaspoort

26. Na de start van de onderzoeken van de ACM is in 2021 Glaspoort opgericht. Glaspoort, is initieel als besloten vennootschap (voorheen NEM II B.V.) opgericht door KPN. KPN heeft de uitrol van glasvezel in bepaalde gebieden ondergebracht in deze vennootschap. Drepana Investments Holding B.V.¹⁶ (hierna: APG) heeft een belang van 50% genomen in Glaspoort waardoor een gezamenlijke onderneming (hierna: joint venture) is ontstaan. De ACM heeft bij besluit¹⁷ (hierna: het Concentratiebesluit) geoordeeld dat partijen geen vergunning nodig hebben voor het tot stand brengen van deze concentratie.
27. Glaspoort heeft als netwerkeigenaar geen eigen retailorganisatie en is daarmee dus een wholesale-only telecoomaanbieder. Glaspoort geeft aan onder gelijke voorwaarden toegang te bieden tot haar glasvezelnetwerken aan zowel KPN als aan derden.
28. In het Concentratiebesluit heeft de ACM geoordeeld dat sprake zal zijn van gezamenlijke zeggenschap van KPN en APG en dat de verwachting is dat Glaspoort alle functies van een volwaardige joint venture zal vervullen. De volwaardigheid van de joint venture is wel afhankelijk gesteld van hoe de joint venture zich in de praktijk zal gedragen tot KPN en tot de markt.¹⁸ De Rechtbank Rotterdam heeft het uitgangspunt van volwaardigheid gevolgd.¹⁹
29. In de bevoegdheidsmededeling van de Europese Commissie is uitgelegd dat het feit dat een joint venture een volwaardige onderneming is en derhalve in *operationeel* opzicht economisch zelfstandig is, niet noodzakelijk betekent dat zij zelfstandig is wat de goedkeuring van haar *strategische* beslissingen betreft. Anders zou een onderneming waarover gezamenlijke zeggenschap wordt uitgeoefend, nooit als een volwaardige onderneming kunnen worden aangemerkt. Het is dus voldoende dat een volwaardige joint venture in operationele zin zelfstandig is.²⁰ Dat brengt met zich dat een volwaardige joint venture ook onderdeel kan zijn van dezelfde onderneming, in de zin van de Mededingingswet en de Telecommunicatiewet, met één of meer van haar aandeelhouders.
30. In het kader van de in randnummer 13 genoemde onderzoeken heeft de ACM onderzocht of KPN en Glaspoort tot dezelfde strategisch verbonden onderneming gerekend dienen te worden. Dit is van belang voor de vraag of gedragingen van Glaspoort bij toepassing van artikel 24 Mw toegerekend kunnen worden aan KPN dan wel of regulering van KPN zich uitstrekt tot Glaspoort. Er is sprake van een verbonden onderneming indien een moeder zeggenschap in de vorm van 'beslissende invloed' kan uitoefenen op strategische beslissingen van Glaspoort, waarbij het niet bepalend is of de joint venture volwaardig is. Beslissende invloed kan ook afgeleid worden uit de totaliteit van economische en juridische relaties van de moeders met de joint venture.

¹⁶ Drepana Investments Holding B.V. is een 100% dochter van APG Asset Management N.V.

¹⁷ ACM/UIT/553005, 12 mei 2021.

¹⁸ Ibid, randnummer 41.

¹⁹ ECLI:NL:RBROT:2022:2284, 31 maart 2022, r.o. 8.1 en 8.2.

²⁰ 2008/C 95/01, 16 april 2008, randnummer 93.

XXX]. Dit betekent dus dat KPN evenmin zelfstandig dergelijke beslissingen kan nemen. Er is immers sprake van gezamenlijke zeggenschap.

34. Op basis van het voorgaande gaat de ACM er in het navolgende vanuit dat KPN en Glaspoort als één strategisch verbonden onderneming moeten worden gezien. KPN en Glaspoort vullen elkaar strategisch aan in de uitrol van glasvezel in complementaire gebieden, bieden op dezelfde technische wijze toegang en hanteren een vergelijkbare tariefstructuur. Aangezien de onderzoeken niet zijn afgerond staat het uiteindelijke oordeel van de ACM hierover echter niet vast.
35. Het voorgaande doet bovendien niet af aan het oordeel van de ACM dat Glaspoort in operationeel opzicht zelfstandig is ten opzichte van de moedermaatschappijen en evenmin aan het gegeven dat APG en KPN gezamenlijke zeggenschap uitoefenen.

4.3. Toegang kopernetwerk en migratieaanbiedingen KPN

36. KPN verzoekt de ACM toezeggingen bindend te verklaren die zien op betere (tarief)voorwaarden voor toegang tot haar glasvezelnetwerken. De toegangsvoorwaarden voor het kopernetwerk, waaronder aanbiedingen voor koperlijnen die gemigreerd worden naar glasvezel, zijn dus geen onderdeel van deze toezeggingen. De ACM beschrijft in deze paragraaf de feitelijke toegang tot het kopernetwerk die KPN biedt. KPN's huidige voorwaarden voor kopertoegang en de daaraan gerelateerde migratieaanbiedingen vormen voor de ACM tezamen een voorwaarde voor de verdere beoordeling van de toezeggingen van KPN voor toegang tot haar glasvezelnetwerken.
37. KPN biedt toegang tot haar kopernetwerk. Dit bestaat met name uit de diensten MDF-toegang, VULA koper en WBT koper, maar ook wederverkoopdiensten (WMP).
38. De ACM constateert dat KPN in februari 2018 haar zogenoemde Verbrede Vrijwillige Aanbod heeft gepubliceerd.²⁶ Dit bestaat onder meer uit een aanbod voor MDF-toegang en VULA koper.²⁷ KPN houdt het Verbrede Vrijwillige Aanbod gepubliceerd en doet het aanbod gestand tot ten minste 1 maart 2025.
39. Daarnaast heeft KPN contracten met verschillende toegangsvragers gesloten voor de levering van WBT- en WMP-diensten op het kopernetwerk. Deze contracten hebben een meerjarige duur tot ten minste 2025. De ACM gaat er in haar analyse vanuit dat KPN deze contracten gestand doet en wanneer nodig verlengt en/of vernieuwt zolang het kopernetwerk nog niet geheel is uitgefaseerd. Hieronder verstaat de ACM ook dat KPN waar relevant de voorwaarden aanpast om nieuwe technieken en snelheden commercieel beschikbaar te maken en krijgen voor toegangsvragers, zoals Vplus en Long Reach VDSL.

²⁶ <https://www.kpn-wholesale.com/over-kpn-wholesale/regelgeving/verbrede-vrijwillige-aanbod.htm>

²⁷ Het VULA aanbod omvat volgens KPN alle onderdelen van de Raamovereenkomst WBA, de bijbehorende annexen en het VULA amendement.

40. De ACM hanteert als voorwaarde voor haar beoordeling in dit besluit dat het aanbod van KPN voor deze toegangsdiensten ongewijzigd – althans zonder significante materiële verslechtingen – wordt voortgezet tot de uitfasering van het koperen netwerk in het betreffende gebied.
41. KPN zal de komende jaren grote delen van haar koperen netwerk uitsfaseren. In februari 2023 wordt voor ruim twee miljoen huishoudens (circa een kwart van Nederland) de koperaan sluiting uitgeschakeld (zie randnummer 20). De verwachting is dat in de jaren daarna stapsgewijs de rest van de glasvezelgebieden van KPN en Glaspoort hierin volgt.
42. KPN heeft daarom verschillende aanbiedingen voor de migratie van koperlijnen naar glasvezel. Zo heeft KPN het zogenoemde MDF migratieamendement van 6 mei 2021 gepubliceerd als onderdeel van haar Verbrede Vrijwillige Aanbod.²⁸ Hierin biedt KPN onder meer verschillende migratievergoedingen waarmee zij bepaalde migratiekosten van de toegangsvrager vergoedt. Ook biedt KPN zogenoemde *like-for-like* voorwaarden, wat erop neerkomt dat de toegangsvrager na migratie voor 18 maanden een met MDF-toegang vergelijkbaar laag tarief blijft betalen voor een vergelijkbare snelheid. Dit beoogt te voorkomen dat een consument die van koper naar glas wordt gemigreerd direct met een prijsverhoging wordt geconfronteerd.
43. Daarnaast heeft KPN als onderdeel van haar aanbiedingen voor VULA koper, WBT en WMP verschillende afspraken gemaakt of voorwaarden aangeboden voor de migratie van koper naar glas. De ACM hanteert als voorwaarde bij de beoordeling van de marktrisico's en toezeggingen dat KPN deze migratieaanbiedingen gestand blijft doen voor iedere toegangsvrager die hierom verzoekt, waardoor de migratie naar het glasvezelnetwerk redelijkerwijs zoveel mogelijk technisch en commercieel wordt gefaciliteerd.

4.4. Netwerken derden

44. Naast toegangsvragers op de netwerken van KPN, concurreert KPN met partijen met een eigen kabel- en/of glasvezelnetwerk.
45. Gegeven de publiekelijk aangekondigde uitrolplannen voorziet de ACM dat er richting 2026 en verder in specifieke gebieden een situatie kan optreden waarin twee glasvezelnetwerken naast elkaar ontstaan met netwerkconcurrentie op wholesale niveau tot gevolg. Indien KPN, Glaspoort, Delta Fiber Nederland en de netwerkpartners van T-Mobile hun maximale doelen voor 2026 zullen halen, zal dit naar verwachting oplopen tot circa 9,8 mln. glasvezelaansluitingen.²⁹ Het aantal huishoudens in Nederland zal in 2026 ook iets zijn opgelopen tot naar schatting 8,3 mln. De ACM gaat er voor de analyse in dit besluit voor de komende acht jaar vanuit dat er in zekere mate gebieden zullen ontstaan met twee glasvezelnetwerken.

²⁸ <https://www.kpn-wholesale.com/over-kpn-wholesale/regelgeving/verbrede-vrijwillige-aanbod.htm>.

²⁹ <https://tweakers.net/nieuws/194146/telecompaper-2021-was-glasvezelrecordjaar-met-885000-aangesloten-huizen-in-nl.html>, 9 maart 2022.

46. De ACM acht het echter aannemelijk dat niet alle partijen hun ambities kunnen waarmaken. Zeker daar KPN, Glaspoort, Delta en Open Dutch Fiber de bedrijfseconomische prikkel hebben om elkaars uitrolgebieden zoveel mogelijk te mijden, en Open Dutch Fiber dit ook in het openbaar heeft bevestigd.

5. MARKTRISICO'S

5.1. Inleiding

47. De ACM ziet op basis van haar onderzoek risico's voor de markt.
48. Het onderzoek wijst erop dat op de retailmarkt voor internettoegang consumenten relatief weinig overstappen. Dit maakt dat de grootste telecomaانبieders jaarlijks winstgevend prijsverhogingen kunnen doorvoeren, met als gevolg maar een beperkte overstap van klanten naar concurrenten. Toegangsvragers moeten daarom een scherp (in prijzen en kwaliteit) onderscheidend aanbod doen aan consumenten om een significant marktaandeel te verkrijgen. Het onderzoek wijst er dan ook op dat toegangsvragers in belangrijke mate de prijsconcurrentie proberen aan te jagen met scherpere aanbiedingen. Doordat toegangsvragers in het overgrote deel van Nederland afhankelijk zijn van toegang tot de netwerken van KPN en Glaspoort, kunnen deze netwerkpartijen hun toegang zo vormgeven dat dit de concurrentiedruk op de retailmarkt beperkt dan wel. Des te minder prijsdruk toegangsvragers uitoefenen, des te minder dit de eigen retailmarges van KPN kannibaliseert. Dit kan in de toekomst leiden tot een verzwakking van de concurrentie op de retailmarkt.
49. In het navolgende geeft de ACM een nadere toelichting op deze marktrisico's. In paragraaf 5.2 gaat de ACM in op de concurrentie op de retailmarkt voor internettoegang. De marktrisico's met betrekking tot de wholesaletoegang van KPN en Glaspoort bespreekt de ACM in paragraaf 5.3. Paragraaf 5.4 bevat tot slot de conclusie van de ACM.

5.2. Concurrentie op de retailmarkt voor internettoegang

50. Het onderzoek van de ACM wijst er ten eerste op dat de retailmarkt zich kenmerkt als een oligopolie van twee grote telecomaانبieders (KPN en VodafoneZiggo) en daarnaast vooral kleinere partijen. De mate van marktconcentratie ligt boven de hoogste signaalwaarden die de Europese Commissie hanteert in mededingingszaken. KPN en kabelaanbieders hebben ieder een hoog marktaandeel dat het afgelopen decennium niet wezenlijk is afgenomen. Het marktaandeel van toegangsvragers is – ondanks de recente groei van T-Mobile – in relatieve zin op de totale retailmarkt nog bescheiden (10-15%), wat een indicatie is van minder grote concurrentiedruk van derden.
51. Ten tweede constateert de ACM dat de onderlinge prijsdruk die KPN en kabelaanbieders op elkaar uitoefenen, door verschillende factoren beperkt wordt. De retailmarkt kenmerkt zich door een hoge mate van productdifferentiatie, veroorzaakt door verschillen in netwerken, snelheden,

televisieaanbod, vast-mobiele combinaties, etc. Dit kan weliswaar bijdragen aan de keuzemogelijkheden voor consumenten, maar maakt tegelijkertijd dat retailproducten minder goed uitwisselbaar (heterogeen) zijn, waardoor consumenten minder snel overstappen. Consumenten ervaren ook overstapdrempels doordat klanten bijvoorbeeld bij een overstap apparatuur moeten vervangen, vaak niet dezelfde snelheid kunnen krijgen en een overstap administratief en technisch problemen kan opleveren voor de consument. In het geval van een overstap gebeurt dit vaak pas naar aanleiding van bepaalde *triggers* (bijvoorbeeld met een verhuizing). Op zichzelf wordt de relatief lage overstapbereidheid van consumenten in deze retailmarkt erkend door telecomaانبieders.³⁰ De mate van overstap is nog lager in het geval consumenten vast-mobiele bundels afnemen bij één telecomprovider of wanneer consumenten al zijn overgestapt naar glasvezel.³¹

52. Ter vergelijking wijst de ACM erop dat jaarlijks circa een kwart van de huishoudens overstapt van energieleverancier, een percentage dat jaar op jaar toeneemt.³² Ook de churn van mobiele telecomklanten ligt gemiddeld significant hoger dan voor vaste telecomdiensten.³³
53. De lage overstapbereidheid stelt KPN en kabelaanbieders in staat hun retailprijzen jaarlijks winstgevend te verhogen, ondanks de mogelijkheid van klanten om over te stappen naar toegangsvragers die een vergelijkbare of hogere kwaliteit bieden voor een lagere prijs.
54. Ten derde wijst het onderzoek van de ACM erop dat de prijzen voor internettoegang in Nederland relatief hoog zijn. Dit blijkt niet alleen uit internationale vergelijkende onderzoeken³⁴, maar volgt ook uit het eigen onderzoek van de ACM. Daarnaast toont de factuurdata van Nederlandse telecomaانبieders dat KPN en kabelaanbieders – gecorrigeerd voor kwaliteitsaspecten – in staat zijn om significant hogere prijzen te hanteren dan toegangsvragers.³⁵ Dit laat zien dat alhoewel de toegangsvragers in beginsel een voor consumenten aantrekkelijk aanbod kunnen doen en daarmee concurrentiedruk kunnen uitoefenen op andere providers, de huidige concurrentiedruk van toegangsvragers nog gerelativeerd kan worden.
55. Om een betekenisvol deel van de consumenten een overstap te laten overwegen, is het – gegeven de lage overstapbereidheid van consumenten in deze markt – noodzakelijk dat toegangsvragers zich zowel op prijs als kwaliteit aanzienlijk kunnen onderscheiden van KPN en kabelaanbieders. De mate waarin toegangsvragers dit kunnen, is in belangrijke mate afhankelijk van de (tarief)voorwaarden voor

³⁰ Gespreksverslag ACM – KPN, 17 maart 2021. KPN Q2 2020 results, Transcript, p.22. VodafoneZiggo Open Office, 14 maart 2019, <https://www.vodafoneziggo.nl/resultaten/jaarverslagen-vodafoneziggo/>, p.11.

³¹ Kwartaalrapportage KPN Q3 2019,

https://ir.kpn.com/download/companies/koninkpnnv/Presentations/KPN_Q3_2019_Investor_Presentation.pdf, p.29.

³² <https://www.acm.nl/nl/publicaties/opnieuw-record-aantal-overstappers-van-energieleverancier>, 12 juni 2020.

<https://www.acm.nl/nl/publicaties/meer-dan-een-kwart-van-huishoudens-overgestapt-van-energieleverancier>, 1 juni 2021.

³³ Jaarlijks stappen gemiddeld circa [vertrouwelijk: XXX]% van de klanten van KPN en VodafoneZiggo over voor hun vaste telecomdiensten.

³⁴ Digital Economy and Society Index (DESI) 2020, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2020>, Figuur 37.

Consumentengids Juli/Augustus 2021, p. 24 en 25.

BIPT (20 december 2021), <https://www.bipt.be/operators/publicatie/mededeling-van-20-december-2021-betreffende-de-vergelijkende-prijzenstudie-van-de-telecommunicatiediensten-in-belgie-en-in-de-buurlanden-in-2021>.

³⁵ Annex C, Figuur 7.

de wholesaletoeegang die zij inkopen. Deze wholesaletarieven vormen namelijk het grootste deel van hun variabele kosten en zullen dus aan elke klant doorberekend moeten worden. De wholesaletarieven kunnen daardoor bepalend zijn voor de prijzen en de facto ook de snelheden die toegangsvragers aan de consument kunnen bieden.

56. In de volgende paragraaf bespreekt de ACM op welke wijze KPN en Glaspoort toegang geven tot hun netwerken en welke risico's dit de komende jaren meebrengt voor de mededinging op de retailmarkt.

5.3. Wholesaletoeegang KPN en Glaspoort

57. De ACM stelt voorop dat KPN en Glaspoort momenteel in afwezigheid van regulering toegang bieden tot hun vaste netwerken. Daaruit blijkt dat KPN en Glaspoort een prikkel hebben om op enige wijze toegang te bieden aan derden. De ACM constateert daarnaast dat er tussen enerzijds KPN en/of Glaspoort en anderzijds toegangsvragers contracten bestaan die in elk geval op korte termijn de mogelijkheid beperken om toegang aan derden geheel te weigeren. Op basis hiervan concludeert de ACM dat het niet aannemelijk is dat KPN en Glaspoort in de komende jaren in absolute zin derden de toegang tot hun netwerken zullen weigeren.
58. Alhoewel KPN de prikkel heeft om toegang te verlenen tot haar netwerken, heeft KPN er een belang bij deze toegang zo vorm te geven dat dit de concurrentiedruk op de retailmarkten limiteert. Des te meer prijsdruk toegangsvragers uitoefenen, des te meer dit de eigen retailmarges van KPN kannibaliseert. Dit geldt in hogere mate voor zogenoemde lokale toegangsdiensten, zoals ODF-toegang en VULA, omdat toegangsvragers zich hiermee in grotere mate in prijzen en producten kunnen onderscheiden van KPN en dus meer prijsdruk uitoefenen.
59. Voor zover Glaspoort wordt beschouwd als een strategisch met KPN verbonden onderneming, zou Glaspoort een vergelijkbare prikkel als KPN kunnen hebben om de retail concurrentiedruk te beperken.
60. Het onderzoek van de ACM geeft een indicatie dat de huidige wholesaletarieven van KPN significant hoger zijn dan de kosten (inclusief redelijk rendement). De tarieven zijn dermate hoog dat dit ook de retailmarges van toegangsvragers onder druk zet, doordat het verschil tussen de wholesale- en retailprijzen klein of negatief is. Dit blijkt vooral het geval voor glasvezeltoegang en met name naarmate de internetsnelheid van de toegangsdienst oploopt.
61. Daarnaast heeft de ACM de interne *business cases* onderzocht van verschillende toegangsvragers. Ook op basis hiervan ziet de ACM het risico dat de huidige glasvezeltoegangstarieven van KPN en Glaspoort de bedrijfsvoering, innovatie en het concurrentievermogen van toegangsvragers zullen belemmeren. Dit risico wordt groter naarmate het kopernetwerk wordt uitgefaseerd in de glasvezelgebieden van KPN en Glaspoort en toegangsvragers steeds meer aangewezen zijn op de glasvezeltoegang van deze partijen.
62. De ACM ziet meer concreet een risico dat de wholesaletoeegang van KPN tot haar

glasvezelnetwerken er de komende jaren toe zal leiden dat de concurrentiekracht van toegangsvragers wordt beperkt. Dit risico kan zich uiten op meerdere wijzen. Hoge wholesaletarieven voor de glasvezelnetwerken kunnen ertoe leiden dat toegangsvragers (1) ofwel besluiten bepaalde snelheden bedrijfseconomisch geheel niet aan te bieden, of (2) ervoor kiezen weliswaar hogere snelheden te bieden, maar daarvoor aanzienlijke hogere retailprijzen te rekenen aan consumenten. In beide situaties beperkt dit de concurrentiedruk van toegangsvragers. Daar komt bij dat hoge wholesaletarieven ook de retailprijzen voor lagere snelheden kunnen verhogen. Deze situaties komen dus voort uit hetzelfde marktrisico, namelijk onbillijke tarieven en voorwaarden voor glasvezeltoegang.

63. In de rest van deze paragraaf maakt de ACM de risico's concreter voor de toegangsdiensten WBT en ODF-toegang. KPN biedt hiernaast ook VULA als toegangsdienst tot haar glasvezelnetwerk. De ACM constateert echter dat dit VULA-aanbod in de praktijk door geen enkele marktpartij wordt afgenomen, waardoor dit momenteel geen effect heeft in de markt.

WBT FttH-tarieven KPN leiden tot minder hoge snelheden toegangsvragers

64. Hogere glasvezelsnelheden blijken een steeds belangrijkere parameter in de concurrentie op de retailmarkt. Uit antwoorden van KPN blijkt bijvoorbeeld dat in 2020 circa **[vertrouwelijk KPN: XX]**% van haar nieuwe glasvezelklanten koos voor een snelheid van boven de 100 Mbit/s.³⁶ Het is algemeen de verwachting dat dit percentage over de jaren toeneemt, waardoor dit in 2022 en verder hoger zal zijn. Uit de door de ACM opgevraagde factuurdata blijkt daarnaast bijvoorbeeld dat medio 2020 **[vertrouwelijk: XXXXXXXX]** van de klanten van T-Mobile in ODF-gebieden 750 Mbit/s tot 1 Gbit/s snelheden had. Dit wijst erop dat in potentie een groot deel van de consumenten een voorkeur heeft voor hoge snelheden, wanneer deze tegen lagere prijzen worden aangeboden.
65. Op basis van haar onderzoek constateert de ACM dat in 2020 de meeste toegangsvragers in de praktijk niet de maximale snelheid (1 Gbit/s) konden bieden aan consumenten op de glasvezelnetwerken van KPN. Cambrium heeft de ACM aan de hand van rekenvoorbeelden toegelicht waarom dit commercieel niet haalbaar is voor toegangsvragers op basis van de wholesaletarieven van KPN. Cambrium wijst erop dat tot 1 juli 2020 het WBT-tarief van KPN voor 1 Gbit/s per saldo uitkomt op €53,57 exclusief BTW.³⁷ In dezelfde periode bedroeg de retailprijs van KPN voor deze snelheid €53,72 exclusief BTW. Hieruit blijkt volgens Cambrium dat toegangsvragers – zelfs met het rekenen van de hogere retailprijs van KPN – voor snelheden van 1 Gbit/s een marge van 15 eurocent per maand zouden behalen. In de praktijk zou hier verlies op geleden worden, omdat telecomaandieners nog operationele kosten moeten maken, zoals voor modems, routers, monteursbezoeken, etc. Daarbij komt dat KPN voor nieuwe klanten kortingen rekent en bestaande klanten in bepaalde gevallen een retentiekorting geeft als zij dreigen over te stappen. In die gevallen kwam de eigen retailprijs van KPN onder het wholesaletarief voor deze snelheid.
66. Toegangsvragers Jonaz en Freedom Internet hebben vergelijkbare rekenvoorbeelden aangeleverd

³⁶ E-mail KPN, 7 december 2020.

³⁷ Antwoordenbrief Cambrium, 28 augustus 2020.

wholesaleprijzen van KPN ook een significant effect hebben op de retailprijzen van toegangsvragers. Door de uitfasering van het kopernetwerk zullen de inkoopkosten van toegangsvragers naar verwachting gaan stijgen, wat kan leiden tot een stijging van hun retailprijzen.

71. T-Mobile heeft eind januari 2022 al haar retailprijzen significant verhoogd. De prijsverhogingen voor internet-only abonnementen en voor de mobiel en vast bundel gelden voor heel Nederland, maar vooral voor de gebieden waar T-Mobile afhankelijk is van de WBT-tarieven voor de glasvezelnetwerken van KPN⁴⁴. Onderstaande tabel toont dit.⁴⁵

Tabel 1: Prijsverhogingen T-Mobile eind januari 2022

Internetsnelheid T-Mobile	Oude prijzen T-Mobile (tot eind januari 2022)	Nieuwe prijzen T-Mobile	Nieuwe prijzen T-Mobile (in gebieden WBT KPN)	Retailprijzen KPN
50 Mbit/s	€30	Nvt	€45	€42,50
100 Mbit/s	€35	€35	€45	€47,50
400 Mbit/s (200 Mbit/s KPN)	Nvt	€40	€55	€50
1 Gbit/s	€40	€45	€60	€57,50

Bron: websites KPN en T-Mobile

72. Ten eerste verdwijnt het goedkoopste internetabonnement van T-Mobile van €30 per maand voor 50 Mbit/s. Het nieuwe basisabonnement van T-Mobile is 100 Mbit/s voor €35. In gebieden waar T-Mobile WBT afneemt van KPN, is de retailprijs voor deze snelheid €45. Dit betekent dat de meest prijsbewuste nieuwe klanten bij T-Mobile in 2022 17%-50% meer gaan betalen, voor een iets hogere snelheid. In WBT-gebieden zijn nieuwe klanten door deze prijsverhogingen bij T-Mobile duurder uit dan met het goedkoopste 50 Mbit/s abonnement van KPN voor €42,50 per maand.
73. Ten tweede is de prijs van T-Mobile voor 1 Gbit/s landelijk gestegen met ruim 10% van €40 naar €45. In WBT-gebieden betreft het een prijsstijging van 50% naar €60 per maand, waardoor T-Mobile in deze gebieden duurder is voor de consument dan KPN.
74. Ten derde heeft T-Mobile landelijk een tussenliggende snelheid van 400 Mbit/s geïntroduceerd voor €40 per maand. In WBT-gebieden ligt deze prijs 37,5% hoger met €55 per maand. Daardoor is T-Mobile in deze gebieden duurder dan KPN, die weliswaar maar 200 Mbit/s biedt als tussenliggende snelheid, maar wel tegen €50 per maand.
75. Tot slot is de mobiel & thuis-bundel van T-Mobile inmiddels geprijsd voor €55 per maand, 10% hoger dan de eerdere prijs van €50. T-Mobile biedt bovendien niet langer gratis de maximale snelheid aan deze klanten, waar dat vanaf eind 2019 wel het aanbod was.

⁴⁴ <https://fd.nl/tech-en-innovatie/1427902/t-mobile-verhoogt-noodgedwongen-tarieven-voor-abonnees-op-kpn-netwerk-p4a2capaHWjt>, 24 januari 2022.

⁴⁵ <https://tweakers.net/nieuws/192362/t-mobile-verhoogt-prijs-1gbit-s-glasvezel-en-levert-dat-via-kpn-voor-meerprijs.html>, 24 januari 2022.

76. Doordat T-Mobile en andere toegangsvragers voor met name hogere glasvezelsnelheden in bepaalde gevallen een hogere retailprijs moeten rekenen aan de consument dan KPN, gaat van deze aanbiedingen effectief slechts beperkte concurrentiedruk uit. De ACM ziet het risico dat hierdoor de concurrentiedruk zal verzwakken. Dit risico wordt de komende jaren groter naarmate consumenten migreren van koper naar glasvezel en bovendien hogere snelheden gaan afnemen op het glasvezelnetwerk.
77. Omgekeerd geldt dat het kopernetwerk steeds minder relevant wordt naarmate een groter deel van de Nederlandse huishoudens aangesloten is op het glasvezelnetwerk. Zelfs in de glasvezelgebieden waar het kopernetwerk nog niet is uitgefaseerd, heeft bijvoorbeeld T-Mobile de afgelopen jaren alleen glasvezelabbonnementen aangeboden aan nieuwe klanten. Dit betekent effectief dat T-Mobile inmiddels de meeste huishoudens in Nederland geen koperdiensten biedt. Gelet op de bestaande koper- en migratieaanbiedingen – die zijn toegelicht in paragraaf 4.3 – voorziet de ACM geen significante marktrisico's omtrent kopertoegang.

WBT FttH-tarieven Glaspoort

78. Glaspoort heeft sinds 1 oktober 2021 een wholesaleaanbod. Deze wholesaletarieven zijn op hoofdlijnen vergelijkbaar met het aanbod van KPN.
79. De grootste toegangsvragers zijn in het verleden WBT-tarieven met KPN overeengekomen die niet openbaar zijn. De wholesaletarieven van Glaspoort zijn hoger dan de WBT-tarieven die deze toegangsvragers in de praktijk gerekend krijgen op de glasvezelnetwerken van KPN. De ACM constateert dat deze toegangsvragers tot op heden niet zijn toegetreden op de netwerken van Glaspoort.
80. Voor zover Glaspoort wordt beschouwd als een strategisch met KPN verbonden onderneming, ziet de ACM op basis van de huidige WBT FttH-tarieven van Glaspoort vergelijkbare risico's voor de mededinging als voor KPN.

ODF-toegang KPN leidt tot beperking uitrol

81. Op 10 april 2020 – na de vernietiging van het marktanalysebesluit WFA – heeft KPN gecommuniceerd aan haar toegangsvragers dat uitrol van ODF-toegang op glasvezelnetwerken wordt gelimiteerd tot een deel van de *point-to-point* netwerken van KPN. Nadat T-Mobile hierover de pers⁴⁶ heeft gezocht en met de ACM heeft gesproken, heeft KPN aangegeven dat in ieder geval nog tot 1 juni 2021 ODF-toegang wordt aangeboden op locaties waar nog geen toegangsvragers aanwezig zijn.

⁴⁶ <https://fd.nl/ondernemen/1342405/t-mobile-en-kpn-ruzien-over-glasvezel-jmd1cayMZv6m>, 22 april 2020.

82. Op 19 mei 2020 ontving T-Mobile de ODF-FtTH beschikbaarheidslijst, waarmee het potentiële dekkingengebied voor ODF-toegang tot in ieder geval juli 2021 werd bevroren op circa **[vertrouwelijk KPN: XX]** mln. huishoudens.
83. De uitrol van de glasvezelnetwerken van KPN vindt vanaf 2020 grotendeels plaats op basis van een *point-to-multipoint*-topologie gecombineerd met PON-apparatuur. Dit maakt ODF-toegang op deze zogenoemde PON-netwerken volgens KPN technisch onmogelijk. In antwoord op een informatieverzoek van de ACM heeft KPN echter verklaard dat gedurende 2020 - na bevroering van de ODF-lijst in mei 2020 – nog circa **[vertrouwelijk KPN: XXX]** huishoudens in nieuwe glasvezelgebieden zijn aangesloten met de *point-to-point* technologie. In aanvulling daarop verwacht KPN dat vanaf 2021 aanvullend nog ruim **[vertrouwelijk KPN: XXX]** huishoudens op deze manier worden aangesloten. KPN heeft in deze gebieden ODF-toegang in eerste instantie niet aangeboden. In juli 2021 – nadat de ACM een marktanalysebesluit aankondigde – heeft KPN toegezegd hier alsnog ODF-toegang te zullen gaan bieden.
84. Op basis van deze gedragingen ziet de ACM risico's voor de mededinging. Indien toegangsvragers in de toekomst geen zekerheid of duidelijkheid hebben over de beschikbaarheid van ODF-toegang in *point-to-point*-netwerkgebieden van KPN, kan dit de mededinging belemmeren. De ACM acht daarom de beschikbaarheid en transparantie van ODF-toegang in *point-to-point*-netwerkgebieden van belang.
85. Vanwege de relatief hoge tarieven voor WBT tot het glasvezelnetwerk van KPN, probeert T-Mobile haar uitrol op ODF-toegang te maximaliseren. T-Mobile heeft een business case om naar circa **[vertrouwelijk: XX]** mln. van de **[vertrouwelijk KPN: XX]** mln. huishoudens uit te rollen op basis van ODF-toegang. Belangrijk is dat T-Mobile daarbij voorheen gebruik kon maken van gereguleerde ODF-backhaul naar het lokale netvlak. In het geval van kleinere PoP's interconnecteert deze backhaul naar de lokale MC-locaties, waardoor er eerder sprake is van een positieve business case voor toegangsvragers. Na het wegvallen van regulering heeft KPN dit backhaul-aanbod naar MC-locaties gewijzigd, waardoor T-Mobile verwacht naar niet meer dan **[vertrouwelijk: XX]** mln. huishoudens te kunnen uitrollen.⁴⁷
86. Onderstaande tabel vergelijkt de uitrol van T-Mobile op basis van ODF-toegang op de *point-to-point* glasvezelnetwerken van KPN in de situaties met en zonder gereguleerde voorwaarden. Daaruit blijkt dat KPN door de wijziging van het voorheen gereguleerde backhulaanbod naar MC-locaties en de bevroering van de ODF-gebiedslijst de maximaal haalbare uitrol van T-Mobile op ODF-toegang met meer dan **[vertrouwelijk: XXXXXX]** huishoudens beperkt. Wanneer KPN alsnog ODF-toegang aanbiedt op nieuwe *point-to-point*-netwerken, maar het voorheen gereguleerde backhulaanbod niet herstelt, wordt de maximale uitrol van T-Mobile gelimiteerd met circa **[vertrouwelijk: XXXXX]** huishoudens.

⁴⁷ Brief T-Mobile, 8 januari 2021, p.17. **[vertrouwelijk: XX
XXX]**

Tabel 2: Verwachte uitrol ODF-toegang T-Mobile

	Dekking huishoudens ODF-toegang
Point-to-point FttH-netwerken KPN (eind 2021) ⁴⁸	[XXX] mln.
Uitrol ODF-toegang T-Mobile (eind 2020)	[XXX] mln.
Haalbare uitrol ODF-toegang met gereguleerde (tarief)voorwaarden	Maximaal [XXX] mln.
Haalbare uitrol ODF-toegang zonder gereguleerde (tarief)voorwaarden	Maximaal [XXX] mln.
Vershil in uitrol	[XXX] mln.

Bron: gegevens en berekeningen KPN en T-Mobile [vertrouwelijk]

87. Op basis van het voorgaande ziet de ACM risico's voor de mededinging. Het huidige aanbod van KPN voor ODF-toegang en ODF backhaul naar MC-locaties kan ertoe leiden dat naar de toekomst de economisch maximaal haalbare uitrol van T-Mobile en andere toegangsvragers, wordt beperkt.

ODF-tarieven KPN leiden tot hogere retailprijzen toegangsvragers

88. Vanaf 2008 tot 2020 waren de tarieven voor ODF-toegang tot de glasvezelnetwerken van KPN gereguleerd. Binnen deze systematiek beoordeelde de ACM periodiek of de ODF-tarieven buitensporig hoog waren, gegeven de gerealiseerde en geprognostiseerde kosten en het behaalde rendement. December 2016 heeft de ACM voor het laatst een dergelijke beoordeling uitgevoerd. Door het wegvallen van regulering zijn de huidige ODF-tarieven sinds die tijd niet meer formeel beoordeeld.

89. Sinds 2008 zijn de kosten voor de aanleg van glasvezelaansluitingen significant gedaald voor KPN. Daarnaast is de bezetting van het glasvezelnetwerk de laatste jaren significant gestegen, wat effectief leidt tot gemiddeld lagere kosten per *actieve* aansluiting of anders gezegd een hoger rendement. Niettemin zijn de kosten voor ODF-toegang vanaf 2008 tot en met 2022 jaarlijks verhoogd met CPI.

90. De ACM ziet op basis hiervan risico's voor de mededinging voor de komende jaren. Continuering van de huidige ODF-tarieven, die jaarlijks verder worden verhoogd met CPI, kan leiden tot hoge tarieven die niet in verhouding staan tot de kosten en een marktconform rendement. Te hoge tarieven voor ODF-toegang kunnen ten eerste tot gevolg hebben dat de business case voor uitrol op ODF-toegang in bepaalde gebieden onrendabel is voor sommige toegangsvragers. Ten tweede kunnen hoge ODF-tarieven ertoe leiden dat toegangsvragers hogere retailprijzen moeten hanteren. De ODF-tarieven vormen immers onvermijdbare kosten die toegangsvragers bedrijfseconomisch moeten doorrekenen aan consumenten. Indien toegangsvragers hogere retailprijzen rekenen, gaat er minder concurrentiedruk uit van hun aanbod op de retailmarkt.

5.4. Conclusie marktrisico's

91. De in paragraaf 5.3 besproken wijze waarop KPN en Glaspoort toegang bieden tot hun glasvezelnetwerken, brengt naar oordeel van de ACM marktrisico's met zich mee. Dit kan de

⁴⁸ Exclusief zeer kleine AreaPoPs van model 1.3 en 1.4.

komende jaren leiden tot nadelige gevolgen voor consumenten in de vorm van hoge prijzen. Door hogere retailprijzen kiezen huishoudens ook minder vaak voor hoge snelheden, wanneer deze aanzienlijk duurder zijn dan lagere snelheden.

6. TOEZEGGINGEN

92. In de randnummers 93 tot en met 99 is de tekst van de toezeggingen van KPN opgenomen. Randnummers 102 tot en met 108 bevatten de tekst van de toezeggingen van Glaspoort. Gelet op de door de ACM onderzochte gedragingen en de aard van de marktrisico's hebben de toezeggingen betrekking op de tarieven en voorwaarden van toegang die KPN en Glaspoort geven tot hun glasvezelnetwerken. Overigens erkennen KPN en Glaspoort geenszins dat zij de mededingingsregels hebben overtreden.

6.1. Toezeggingen KPN

93. KPN⁴⁹ zegt het volgende toe.

VULA PON

94. KPN zal bij de bekendmaking van het besluit van de ACM tot bindend verklaring van onderhavige toezeggingen het in Bijlage 1 bij deze aanvraag gevoegde aanbod voor VULA PON op alle adressen in de zogenaamde point-to-multipoint (PtMP) footprint van haar FttH aansluitnetwerken, en op alle adressen binnen het verzorgingsgebied van de niet-toekomstbestendige point-to-point (PtP) Area PoPs van model 1.3 en de kleine PtP Area PoPs van model 1.4, op haar website publiceren en gedurende een periode van 8 (acht) jaar gepubliceerd houden, en dit aanbod op verzoek van (een) alternatieve aanbieder(s) gestand doen. Gedurende de looptijd van het besluit van de ACM tot bindend verklaring van onderhavige toezeggingen is het aanbod onherroepelijk in de zin van artikel 6:219 van het Burgerlijk Wetboek.
95. Vanaf eind 2019 is KPN overgegaan tot de uitrol van FttH netwerken volgens een PtMP topologie met de inzet van (XGS)(G)PON technologie. In deze gebieden biedt KPN geen ODF toegang FttH aan. Met VULA PON wordt een alternatieve vorm van wholesaletoegang geboden. De belangrijkste kenmerken van het VULA PON aanbod zijn:
- Het is afneembaar op alle 161 MC toegangslocaties in het netwerk van KPN of een selectie daarvan. De afnemer heeft de keuze om binnen het bereik van de geselecteerde MC toegangslocaties VULA PON af te nemen op één of meer zogenaamde OAPs.
 - Gelijktijdige bekendmaking en aanbieding van uitbreidingen van de PtMP footprint aan alle afnemers van VULA PON en KPNs eigen retailorganisatie.
 - Aanvangsaanbod van VULA PON Verbindingen van 100 Mbps en 1 Gbps, met regelingen voor gelijktijdige bekendmaking en aanbieding van een nieuwe basisvariant

⁴⁹ Koninklijke KPN N.V. en haar groepsmaatschappijen als bedoeld in artikel 2:24B van het Burgerlijk Wetboek (samen: KPN), voor zover zij aanbieder zijn van wholesaletoegang tot vaste netwerken.

met een bandbreedte hoger dan 100 Mbps, maar lager dan 1 Gbps, respectievelijk bekendmaking en aanbieding van bandbreedtes hoger dan 1 Gbps.

- Het tariefmodel bestaat uit (bedragen exclusief BTW):
 - een investeringsvergoeding van EUR 1.200,00 per geactiveerde OAP voor de duur van zeven jaar, ongeacht het aantal individuele poortenblokken en het aantal VULA PON Verbindingen dat wordt afgenomen, en
 - een vaste vergoeding van EUR 98.000,00 per individueel blok van 1.000 poorten voor de duur van zeven jaar, ongeacht het aantal VULA PON Verbindingen dat wordt afgenomen, en
 - een vergoeding per geactiveerde OAP van EUR 150,00 voor de backhaulverbinding naar de bovenliggende OLT of CityPoP per maand, en
 - een vergoeding per in dienst gestelde VULA PON Verbinding per maand van EUR 15,83 voor 100 Mbps en EUR 18,83 voor 1 Gbps met een penetratiekorting van EUR 1,00 op het maandtarief voor 1 Gbps bij een bezettingsgraad van 55% of hoger, en
 - een vergoeding van EUR 1,34 voor WAP transport per in dienst gestelde VULA PON Verbinding per maand.

De tarieven kunnen jaarlijks met maximaal 2% worden geïndexeerd bij een CPI van 4% of lager; bij een CPI hoger dan 4% kunnen de tarieven jaarlijks met maximaal de CPI minus 2 procentpunten worden geïndexeerd.

Bijlage 1 vormt een amendement op de Raamovereenkomst inzake Wholesale Broadband Access van KPN. Deze raamovereenkomst en de daarbij behorende annexen zijn te vinden op de website van KPN www.kpn-wholesale.com. Een deel van deze documenten staat op het besloten deel van deze website. Partijen die nog geen toegang hebben tot het besloten deel van deze website kunnen contact opnemen met KPN Wholesale via ws-sales@kpn.com of telefoonnummer 0800-0307, of door invulling van het contactformulier op de website.

ODF toegang FttH

96. KPN zal bij de bekendmaking van het besluit van de ACM tot bindend verklaring van onderhavige toezeggingen het in Bijlage 2 bij deze aanvraag gevoegde aanbod voor ODF toegang FttH op alle adressen in de PtP footprint op haar website publiceren en gedurende een periode van 8 (acht) jaar gepubliceerd houden, en dit aanbod op verzoek van (een) alternatieve aanbieder(s) gestand doen. Gedurende de looptijd van het besluit van de ACM tot bindend verklaring van onderhavige toezeggingen is het aanbod onherroepelijk in de zin van artikel 6:219 van het Burgerlijk Wetboek.
97. De PtP uitrol van FttH verkeert inmiddels in een volwassen levensfase. Om die reden wordt het aanbod voor ODF toegang FttH in deze gebieden op een aantal punten vereenvoudigd en verbeterd. De belangrijkste wijzigingen zijn:
 - De capexklassen vervallen; er is één landelijk tarief voor de gehele PtP footprint.
 - De penetratiekortingsregeling vervalt, en daarmee het verschil tussen bruto en netto lijnprijzen.

- Het huidige landelijk gemiddelde tarief per aansluiting per maand wordt verlaagd naar EUR 16,56 (exclusief BTW). De overige tarieven wijzigen niet.
- KPN heeft het recht om de tarieven jaarlijks te indexeren met de daadwerkelijke jaarmutatatie van september van het voorafgaande kalenderjaar van de consumentenprijsindex (CPI) die wordt gepubliceerd door het CBS, op basis van de cijferreeks 'CPI alle huishoudens', doch met niet meer dan 2%.
- Een aanbod voor ODF backhaul FttH conform het besluit Marktanalyse Wholesale Fixed Access (kenmerk ACM/UIT/499799) van de ACM van 27 september 2018.

Bijlage 2 vormt een amendement op de Overeenkomst inzake gebruik van passieve glasvezelaansluitnetwerken ('ODF-toegang') van Reggefiber Operator B.V. Deze overeenkomst en de daarbij behorende annexen zijn te vinden op de website van KPN www.kpn-wholesale.com. Een deel van deze documenten staat op het besloten deel van deze website. Partijen die nog geen toegang hebben tot het besloten deel van deze website kunnen contact opnemen met KPN Wholesale via ws-sales@kpn.com of telefoonnummer 0800 0307, of door invulling van het contactformulier op de website.

Rapportage

98. KPN verstrekt de ACM uiterlijk vier maanden na de bekendmaking van het besluit van de ACM tot bindend verklaring van onderhavige toezeggingen, en vervolgens ieder kalenderkwartaal, informatie over de implementatie van de onderhavige toezeggingen. Deze rapportages bevatten in ieder geval de navolgende onderwerpen: de feitelijk afname van VULA PON, de bezettingsgraad van de PtMP footprint, en de naleving van de regelingen inzake gelijktijdige bekendmaking en aanbidding aan alle afnemers van VULA PON en KPNs eigen retailorganisatie (i) van uitbreidingen van de PtMP footprint, (ii) van een nieuwe basisvariant met een bandbreedte hoger dan 100 Mbps, maar lager dan 1 Gbps, en (iii) van bandbreedtes hoger dan 1 Gbps.

Compliance

99. KPN integreert de onderhavige toezeggingen in haar compliance programma.

Concrete uitwerking toezeggingen KPN

100. De concrete uitwerking van de toezeggingen, waaronder de tarieven, zijn door KPN opgenomen in de volgende documenten:

- AMENDEMENT op de Raamovereenkomst inzake Wholesale Broadband Access inzake VULA PON (VULA PON amendement v1.0/30.03.2022)
- WBA Annex 4 VULA PON, Prijslijst VULA versie 1.0
- Annex – Tarieven bij Overeenkomst inzake gebruik van passieve glasvezelaansluitnetwerken versie 3.2 ('ODF-toegang')
- ODF Backhaul FttH

101. Deze documenten zijn opgenomen in Annex A en vormen daarmee een integraal en onlosmakelijk onderdeel van dit besluit.

6.2. Toezeggingen Glaspoort

102. Glaspoort zegt het volgende toe.
103. Glaspoort zal bij de bekendmaking van het besluit van de ACM tot bindend verklaring van onderhavige toezeggingen, gedurende een periode van 8 (acht) jaar, het in Annex B bij deze aanvraag gevoegde aanbod doen voor WBT-Lokaal. Glaspoort zal op haar website een mededeling doen over de beschikbaarheid van het WBT-Lokaal aanbod en hoe de documentatie en informatie over dit aanbod kan worden verkregen.
104. WBT-Lokaal is beschikbaar op alle thans geplande consumenten FTTH projecten en adressen in tariefcluster 1 en eventueel nieuwe nog niet geplande consumenten FTTH projecten voor WBT-Lokaal mits de CAPEX van de nog niet geplande consumenten FTTH projecten maximaal EUR 1.500,- per 'Homes Passed' (HP) bedragen.
105. Glaspoort behoudt zich het recht voor om een alternatief aanbod te doen voor deze nog niet geplande FTTH projecten waarvan de CAPEX hoger zijn dan EUR 1.500,-- per 'homes passed'. Glaspoort zal een dergelijk aanbod transparant en non-discriminatoire aanbieden aan de Wholesale afnemers.
106. De uitrol van de Glaspoort FTTH netwerken geschiedt volgens de PtMP topologie met de inzet van (XGS)(G)PON technologie. Glaspoort biedt geen ODF toegang.
107. Met WBT-Lokaal wordt een extra tariefmodel voor de WBT dienstverlening van Glaspoort geïntroduceerd. De belangrijkste kenmerken van het WBT-Lokaal aanbod zijn:
- WBT-Lokaal is afneembaar op alle 161 Metro Core (lokale) toegangslocaties in het netwerk van Glaspoort;
 - WBT-Lokaal is beschikbaar binnen cluster 1, te weten consumenten FTTH projecten;
 - De WBT afnemer heeft de keuze om binnen het bereik van de geselecteerde Metro Core toegangslocaties WBT-Lokaal af te nemen op één of meer zogenaamde onderliggende OAP's;
 - Het WBT-Lokaal aanbod is van toepassing op Verbindingen van 100 Mbps en 1 Gbps. Er geldt een regeling voor eventuele nieuwe basis varianten met een bandbreedte hoger dan 100 Mbps, maar lager dan 1 Gbps, respectievelijk bandbreedtes hoger dan 1 Gbps. Die regeling voorziet onder andere in gelijktijdige bekendmaking en aanbieding van nieuwe basisvarianten aan alle WBT afnemers van Glaspoort;
 - Anders dan het bestaande WBT aanbod van Glaspoort (WBT Nationaal), bestaat het tariefmodel voor WBT-Lokaal uit de volgende componenten:
 - een vergoeding per in dienst gestelde WBT-Lokaal Verbinding van EUR 21,23 per maand voor 100 Mbps en EUR 24,23 per maand voor 1 Gbps;

- een vergoeding per geactiveerde OAP van EUR 150,00 per maand voor de backhaulverbinding naar de bovenliggende OLT;
 - een penetratiekorting van EUR 1,00 op het maandtarief voor 1 Gbps als en voor zolang er een totale bezettingsgraad van 55% of hoger is bereikt op het FTTH netwerk van Glaspoort;
 - voor WBT Lokaal geldt de reguliere WBT penetratiekorting niet.
 - de bovengenoemde tarieven zijn inclusief een transportkostenvergoeding. De in de WBT overeenkomst opgenomen regeling voor bovenmatig gebruik is van toepassing.
 - de bovengenoemde tarieven kunnen jaarlijks met maximaal 2% worden geïndexeerd bij een CPI van 4% of lager; bij een CPI hoger dan 4% kunnen de tarieven jaarlijks met maximaal de CPI minus 2 procentpunten worden geïndexeerd, en
 - alle genoemde bedragen zijn exclusief BTW.
- Het WBT-Lokaal aanbod wordt aangeboden in een amendement op de Raamovereenkomst inzake Wholesale Breedband Toegang van Glaspoort.

Rapportage

108. Op verzoek van de ACM verstrekt Glaspoort informatie over de implementatie van de onderhavige toezeggingen.

Concrete uitwerking toezeggingen Glaspoort

109. De concrete uitwerking van de toezeggingen, waaronder de tarieven, zijn door Glaspoort opgenomen in de volgende documenten:

- AMENDEMENT op de Raamovereenkomst inzake Wholesale Breedband Toegang inzake WBT-lokaal (WBT-lokaal amendement v0.6/24.03.2022)
- Glaspoort WBT-lokaal, bijlage 2 Tarieven 1.0 (1-4-2022)

110. Deze documenten zijn opgenomen in Annex B en vormen daarmee een integraal en onlosmakelijk onderdeel van dit besluit.

7. BEOORDELING TOEZEGGINGEN

7.1. Inleiding

111. Zoals in hoofdstuk 5 is beschreven, ziet de ACM marktrisico's. Deze risico's volgen uit de (tarief)voorwaarden die KPN en Glaspoort hanteren voor toegang tot hun glasvezelnetwerken. Dit kan de komende jaren leiden tot nadelige gevolgen voor consumenten in de vorm van hoge prijzen en lagere geconsumeerde internetsnelheden. KPN en Glaspoort onderkennen dat deze risico's zich – in algemene zin – kunnen voordoen en hebben door middel van een aanvraag tot het bindend verklaren van toezeggingen de risico's willen wegnemen.

112. De ACM kan op aanvraag van een onderneming besluiten om een toezegging bindend te verklaren, als zij dit doelmatiger acht dan het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom. Met de inzet van verschillende instrumenten zoekt de ACM naar de meest effectieve en efficiënte manier om risico's en marktproblemen te adresseren. Daarbij bekijkt zij van geval tot geval welk instrument het meest passend is.
113. De ACM beoordeelt in paragraaf 7.2 of de toezeggingen van aanvragers de gesignaleerde marktrisico's op adequate wijze ondervangen. In paragraaf 7.3 kwantificeert de ACM de effecten van de toezeggingen voor consumenten. De ACM beoordeelt in paragraaf 7.4 of zij kan nagaan dat de toezeggingen door de aanvragers worden nageleefd. In paragraaf 7.5 beoordeelt de ACM of het bindend verklaren van de toezeggingen doelmatiger is dan het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom. Ten slotte bevat paragraaf 7.6 de conclusie van de ACM.

7.2. Doeltreffendheid toezeggingen

114. De ACM beoordeelt in deze paragraaf de doeltreffendheid van de toezeggingen per toegangsdienst (ODF-toegang, VULA FttH KPN en WBT Lokaal Glaspoort).
115. De ACM ziet in essentie een risico dat de hoge wholesaletarieven van KPN en Glaspoort tot hun glasvezelnetwerken er de komende jaren toe leiden dat de concurrentiekracht van toegangsvragers wordt beperkt, met nadelige gevolgen voor de consument. Dit risico kan zich uiten op meerdere wijzen. Hoge wholesaletarieven voor de glasvezelnetwerken kunnen ertoe leiden dat toegangsvragers (1) ofwel besluiten bepaalde snelheden bedrijfseconomisch geheel niet aan te bieden, of (2) ervoor kiezen weliswaar hogere snelheden te kiezen, maar daarvoor aanzienlijke hogere retailprijzen rekenen aan consumenten. In beide situaties beperkt dit de concurrentiedruk van toegangsvragers. Daar komt bij dat hoge wholesaletarieven ook de retailprijzen voor lagere snelheden kunnen verhogen.
116. De in paragraaf 5.3 beschreven situaties komen dus kortgezegd voort uit hetzelfde marktrisico, namelijk onbillijke tarieven en voorwaarden voor glasvezeltoegang. In de rest van de onderhavige paragraaf beoordeelt de ACM of de toezeggingen de (tarief)voorwaarden voldoende verbeteren voor toegangsvragers om duurzaam alle snelheden op het glasvezelnetwerk te kunnen aanbieden, tegen lage retailtarieven.

VULA FttH KPN

117. De toezeggingen van KPN leiden ertoe dat VULA-toegang tegen aanzienlijk lagere tarieven beschikbaar komt voor het deel van haar glasvezelnetwerken dat is aangelegd met een *point-to-multipoint* topologie (ook wel PON-netwerken). Dit deel van de glasvezelnetwerken van KPN is momenteel toegankelijk op basis van WBA. De toezeggingen geven WBA-afnemers dus de mogelijkheid om deze lijnen te migreren naar een VULA FttH-toegangsdienst op de lokale metrocore-locaties (hierna: MC-locaties) van KPN.

ODF-toegang

132. KPN zegt toe om de beschikbaarheid van ODF-toegang voor ten minste acht jaar te garanderen op alle adressen die zijn aangesloten op de *point-to-point* glasvezelnetwerken van KPN.⁵³ De ACM constateert dat daarmee voor lange termijn zekerheid en transparantie wordt gecreëerd over ODF-toegang tot de *point-to-point* glasvezelnetwerken van KPN. Dit adresseert de risico's zoals omschreven in randnummers 81 tot en met 84.
133. De toezeggingen van KPN leiden er bovendien toe dat ODF-backhaul naar MC-locaties weer wordt aangeboden tegen dezelfde (tarief)voorwaarden als ten tijde van regulering. Dit leidt ertoe dat – naar de toekomst toe – de economisch maximaal haalbare uitrol van toegangsvragers niet belemmerd wordt. De ACM verwacht dat toegangsvragers op basis van ODF-toegang kunnen uitrollen naar circa [vertrouwelijk: XXX] mln. huishoudens, aldus [vertrouwelijk: XXXXXXXXXXXX XXXXX] van de *point-to-point* glasvezelnetwerken van KPN (zie Tabel 2). Dit adresseert de risico's zoals omschreven in randnummers 85 tot en met 87.
134. Bovendien zegt KPN toe het ODF-tarief landelijk met €2 per lijn per maand te verlagen. Dit heeft tot direct gevolg dat de contributiemarge van ODF-afnemers stijgt met hetzelfde bedrag. Uit de telecommonitor van de ACM blijkt dat KPN eind 2021 in totaal voor circa [vertrouwelijk: XXXXX] lijnen ODF-toegang verleende aan toegangsvragers. Dit betekent dat de kosten van ODF-afnemers circa €[vertrouwelijk: XXX] mln. per jaar worden verlaagd als gevolg van de toezeggingen van KPN. De ACM verwacht dat dit effect over de jaren heen groter zal worden naarmate het aantal afgenomen ODF-lijnen verder groeit. De afgelopen jaren is het gebruik van ODF-toegang namelijk toegenomen en gelet op de verwachte verdere uitrol – zoals beschreven in het voorgaande randnummer – is de verwachting dat ODF-toegang de belangrijkste toegangsvorm wordt voor de *point-to-point* glasvezelnetwerken van KPN.
135. De ACM constateert dat deze verlaging van het ODF-tarief ertoe leidt dat toegangsvragers in staat zijn om scherpe retailtarieven te hanteren voor alle snelheden. Dit maakt dat zij significante concurrentiedruk kunnen uitoefenen op KPN en kabelaanbieders. Aan de hand van de volgende voorbeelden maakt de ACM dit concreet.
136. T-Mobile is veruit de grootste ODF-afnemer van KPN. Het meest scherpe tarief van €25 per maand dat T-Mobile in 2020 hanteerde voor 1 Gbit/s binnen haar Mobiel & Thuis-bundel – een zogenoemde *fixed mobile combination* (hierna: FMC) – gaf T-Mobile destijds een contributiemarge op basis van ODF-toegang van circa €[vertrouwelijk: XXX] per maand.⁵⁴ Door verhoging van het ODF-tarief met CPI is deze marge licht gedaald de afgelopen jaren. De ACM constateert echter dat de door KPN toegezegde verlaging van het ODF-tarief leidt tot een hogere marge en T-Mobile een positieve business case geeft voor deze retailpropositie. Dit geldt te meer voor de retailproposities die T-Mobile

⁵³ Uitgezonderd specifiek de niet toekomstbestendige Area PoPs van model 1.3 en de kleine Area PoPs van model 1.4.

⁵⁴ Rapportage T-Mobile, [vertrouwelijk: XXX XXXXXXX].

momenteel aanbiedt op basis van ODF-toegang, waarvoor de retailprijzen (en dus marges) van T-Mobile hoger liggen. Ook de retailproposities (zowel FMC als niet-FMC) tegen de lagere prijzen van vóór januari 2022 kan T-Mobile met een positieve business case aanbieden op basis van het toegezegde verlaagde ODF-tarief.⁵⁵

137. De verlaging van het ODF-tarief heeft verder tot gevolg voor T-Mobile dat **[vertrouwelijk: XXXXX
XX
XX]**.

138. Het toegezegde verlaagde ODF-tarief heeft ook een positief effect op de concurrentiekracht van andere toegangsvragers. Zo bieden Cambrium en Jonaz op basis van ODF-toegang standaard de maximale snelheid van 1 Gbit/s aan al hun klanten tegen een aanzienlijk lagere retailprijs dan KPN. De ACM verwacht dat zij op basis van de toezeggingen van KPN in staat zijn om deze bestaande scherpe retailtarieven te handhaven of (verder) te verlagen. Bovendien dragen de toezeggingen er naar verwachting aan bij dat ook deze kleinere ODF-afnemers een betere business case krijgen om naar meer glasvezelgebieden uit te rollen op basis van ODF-toegang, zoals beschreven in randnummer 133.

139. Daarnaast zijn partijen als T-Mobile en Cambrium in staat om op basis van het lagere ODF-tarief lagere WBT-tarieven te bieden aan andere toegangsvragers. WBT wordt door deze partijen centraal in het netwerk geleverd aan toegangsvragers zonder backbone netwerk, zoals Freedom Internet en enkele tientallen andere ISP's. Dergelijke vormen van wholesaletoegang worden al door ODF-afnemers geleverd aan derden.

140. Ten slotte constateert de ACM dat de toezeggingen van KPN ook prospectief leiden tot minder hoge kosten voor ODF-afnemers. KPN maximeert de jaarlijkse indexering op basis van de CPI-jaarmutatatie namelijk op 2%. Dit voorkomt, zoals thans het geval is, dat het ODF-tarief zonder enige matiging met CPI kan stijgen over de jaren, voor zover de CPI groter uitvalt dan 2%. Doordat toegangsvragers meestal hun retailprijzen indexeren, maar hun wholesalekosten zowel relatief als in absolute zin minder stijgen, zal hun marge in beginsel over de jaren heen verbeteren. Het stelt toegangsvragers naar verwachting van de ACM in staat hun retailtarieven te matigen door deze in de komende jaren niet of met minder dan de CPI-jaarmutatatie te verhogen.

141. Op basis van het voorgaande is de ACM van oordeel dat de toezeggingen van KPN voor ODF-toegang inclusief ODF-backhaul de risico's adresseren zoals omschreven in randnummers 88 tot en met 90.

7.3. Effecten van de toezeggingen op consumenten

142. De ACM heeft kwantitatief onderzoek gedaan naar de effecten van de toegangsvoorwaarden bij KPN en Glaspoort op de concurrentie tussen telecomproviders en, uiteindelijk, voor consumenten.

⁵⁵ Ibid, **[vertrouwelijk: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX]**.

Deze analyse aan de hand van een simulatiemodel bevestigt dat huishoudens in aanzienlijke mate profiteren van de toezeggingen en dat de toezeggingen om die reden de geconstateerde marktrisico's wegnemen. Een uitgebreide beschrijving van het onderzoek is opgenomen in Annex C van dit besluit.

143. Het onderzoek van de ACM bestaat uit het opzetten van een model dat de vraag naar en het aanbod van vaste telecomdiensten beschrijft. Het aanbodmodel beschrijft de prijsconcurrentie tussen providers. Het aanbodmodel veronderstelt dat providers winst-maximaliserende prijzen hanteren en dat providers hun prijzen (in enige mate) boven marginale kosten kunnen zetten, omdat zij gedifferentieerde producten aanbieden. Het vraagmodel beschrijft hoe consumenten een vast telecomcontract kiezen afhankelijk van de eigenschappen van het contract, zoals prijs, downloadsnelheid, wel/geen TV, aantal TV-kanalen, etc. Het vraagmodel is empirisch geschat op zeer gedetailleerde factuurdata van de grootste providers in Nederland, die gezamenlijk meer dan 90% van de markt bedienen.
144. In het model kan een verandering in de toegangsvoorwaarden bij KPN en Glaspoort gesimuleerd worden. Andere toegangsvoorwaarden leiden tot andere marginale kosten van toegangsvragers en meer of minder mogelijkheden om hoge snelheden aan te bieden aan consumenten. Gegeven de toegangsvoorwaarden voorspelt het model de markttuitkomst, waaronder de door providers gehanteerde prijzen, door huishoudens geconsumeerde telecomcontracten en marktaandelen.
145. De ACM bepaalt het effect van de toezeggingen van KPN en Glaspoort op huishoudens door de markttuitkomst met toezeggingen te vergelijken met de markttuitkomst zonder toezeggingen. De situatie zonder toezeggingen stelt de ACM conceptueel gelijk aan de situatie zonder regulering. Dat is immers de nu bestaande situatie sinds het CbB in 2020 het WFA-besluit vernietigde. Aangezien de markt sterk in ontwikkeling is, schat de ACM het effect van de toezeggingen gegeven de marktsituatie die naar verwachting in de toekomst zal bestaan. Voor deze prospectieve analyse neemt de ACM het jaar 2026 als uitgangspunt. De reden hiervoor is dat de meeste marktpartijen die grootschalige uitrol van glasvezel hebben aangekondigd, voor deze plannen een tijdshorizon tot en met 2026 hanteren. Niettemin acht de ACM de schattingen van het model ook indicatief voor de jaren 2027 tot 2030.
146. De belangrijkste aannames die de ACM in deze prospectieve analyse hanteert zijn dat er in 2026 (i) aanzienlijk meer glasvezel is aangelegd door KPN, DELTA Fiber Nederland, Primevest en Open Dutch Fiber ten opzichte van de huidige situatie, ii) koper- en kabelnetwerken hogere snelheden kunnen leveren dan nu het geval is, en iii) dat toegangsvragers in een gedeelte van het land gebruik kunnen maken van alternatieve glasvezelnetwerken (zoals Primevest en Open Dutch Fiber).
147. Als gevolg van de toezeggingen dalen de toegangstarieven en kunnen toegangsvragers meer snelheid aanbieden. Hierdoor ontstaat meer concurrentiedruk op de retailmarkt. Het model voorspelt dat consumenten als gevolg van de toezeggingen een besparing realiseren van 4,1%. Gelet op de financiële omvang van de markt – ongeveer €5 miljard – komt dit neer op ongeveer €200 miljoen. Dit bedrag is de jaarlijkse besparing die ontstaat gegeven de verwachte marktomstandigheden in 2026. Door de toezeggingen consumeren huishoudens ook gemiddeld een hogere downloadsnelheid, namelijk 5,5% hoger. Deze resultaten zijn robuust voor gebruik van een variatie op het geschatte

vraagmodel. Naar het oordeel van de ACM laten deze effecten zien dat de toezeggingen de geconstateerde marktrisico's afdoende ondervangen.

7.4. Controle naleving en compliance

148. De ACM kan de naleving van de toezeggingen door KPN en Glaspoort controleren en – indien nodig – handhaven.
149. KPN en Glaspoort zullen het bij de aanvraag gevoegde aanbod op hun websites publiceren en gedurende een periode van acht jaar gepubliceerd houden.
150. KPN en Glaspoort zullen dit aanbod op verzoek van (een) alternatieve aanbieder(s) gestand doen. Gedurende de looptijd van het onderhavige toezeggingsbesluit is het toegangs aanbod onherroepelijk in de zin van artikel 6:219 van het Burgerlijk Wetboek.
151. Bovendien zegt KPN toe de ACM uiterlijk vier maanden na de bekendmaking van dit toezeggingsbesluit, en vervolgens ieder kalenderkwartaal, informatie te verstrekken over de implementatie van de onderhavige toezeggingen. Ook Glaspoort zegt toe deze informatie op verzoek van de ACM te zullen verstrekken.
152. KPN zegt daarnaast toe de toezeggingen te zullen integreren in haar compliance programma, hetgeen naar het oordeel van de ACM zorgt voor een verankering van de toezeggingen in de reguliere bedrijfsvoering van KPN.
153. Aangezien de toezeggingen voorzien in het gepubliceerd houden van het aanbod gedurende de looptijd van dit toezeggingsbesluit, zijn de toezeggingen daarmee transparant en kenbaar voor alternatieve aanbieders die toegang vragen tot de vaste glasvezelnetwerken van KPN en Glaspoort. Zij kunnen de ACM informeren op het moment dat zij aanwijzingen hebben dat KPN of Glaspoort de toezeggingen niet naleven.

7.5. Doelmatigheid toezeggingen

154. De door KPN en Glaspoort aangeboden toezeggingen gaan per direct in. Dit is een voordeel ten opzichte van een langdurig handhavingstraject op grond van de Mededingingswet. Gedurende de looptijd van het mededingingsonderzoek blijven de toegangstarieven onveranderd (hoog), terwijl de verlaagde toegangstarieven in het kader van de toezeggingen direct van positieve invloed zijn op de business case van alternatieve aanbieders die gebruikmaken van toegang tot de vaste glasvezelnetwerken van KPN en Glaspoort. Een ander voordeel van toezeggingen is dat er geen materiële en juridische onzekerheid bestaat over de tarieven en voorwaarden van het door KPN en Glaspoort toegezegde toegangs aanbod (voor ODF-toegang en/of VULA FttH). De uitkomsten van een mededingingsrechtelijk handhavingstraject, zijn zowel materieel als juridisch inherent onzeker.

155. De toezeggingen hebben een looptijd van acht jaar en geven daarmee langetermijn zekerheid in de sector. Dergelijke langetermijn zekerheid over de tarieven en voorwaarden van toegang is niet alleen een voordeel voor de investeerders in de aanleg van glasvezelnetwerken, maar ook voor de partijen die gebruik wensen te maken van de toegang tot die netwerken. Een termijn van acht jaar is rationeel, gegeven dat de telecomsector zich kenmerkt door hoge netwerkinvesteringen met lange terugverdientermijnen. In het verleden heeft KPN vaker contracten met toegangsvragers gesloten met een looptijd van in ieder geval zeven jaar.

7.6. Conclusie

156. De toezeggingen die KPN en Glaspoort aan de ACM hebben aangeboden zijn naar het oordeel van de ACM doeltreffend. Zij voorzien erin dat de tarieven voor toegang tot de glasvezelnetwerken van KPN en Glaspoort per direct significant dalen. Dit vergroot de economisch haalbare uitrol van toegangsvragers op basis van ODF-toegang. Bovendien maakt het dat toegangsvragers op basis van ODF-toegang en VULA FttH bedrijfseconomisch duurzaam alle snelheden op het glasvezelnetwerk kunnen aanbieden, tegen scherpe retailtarieven.
157. Het simulatiemodel van de ACM bevestigt dat de toezeggingen tot meer concurrentie op de retailmarkt leiden, en dat consumenten hiervan profiteren door lagere prijzen en meer consumptie van hogere internetsnelheid.
158. Verder concludeert de ACM dat de toezeggingen voldoende waarborgen bevatten voor (het toezicht op) de naleving ervan. Ten slotte is de ACM van oordeel dat de bindendverklaring van deze toezeggingen het meest doelmatige instrument is.

8. BINDENDVERKLARING

159. Gelet op artikel 12h Iw ACM besluit de ACM dat zij de in hoofdstuk 6 aangehaalde toezeggingen bindend verklaart voor KPN en Glaspoort.

160. De ACM besluit tevens het tegen KPN en Glaspoort ingestelde mededingingsrechtelijke onderzoek naar misbruik van een economische machtspositie op de toegangsmarkt voor vaste telecommunicatienetwerken niet voort te zetten, een en ander onverlet de ambtelijke bevoegdheden tot toezicht op de naleving van de toezeggingen. Voorts laat dit onverlet dat de ACM nieuwe informatie kan onderzoeken die zij ontvangt nadat de toezegging bindend is verklaard.

161. Dit besluit geldt voor een periode van acht jaar vanaf de bekendmaking ervan.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

M.R. Leijten
Bestuurslid

Annex A: Documentatie toezeggingen KPN

- AMENDEMENT op de Raamovereenkomst inzake Wholesale Broadband Access inzake VULA PON (VULA PON amendement v1.0/30.03.2022)
- WBA Annex 4 VULA PON, Prijslijst VULA versie 1.0
- Annex – Tarieven bij Overeenkomst inzake gebruik van passieve glasvezelaansluitnetwerken versie 3.2 ('ODF-toegang')
- ODF Backhaul FttH

Annex B: Documentatie toezeggingen Glaspoot

- AMENDEMENT op de Raamovereenkomst inzake Wholesale Breedband Toegang inzake WBT-lokaal (WBT-lokaal amendement v0.6/24.03.2022)
- Glaspoot WBT-lokaal, bijlage 2 Tarieven 1.0 (1-4-2022)

Annex C: Kwantitatief onderzoek naar de effecten van de toezeggingen op consumenten