Besluit
Openbaar

Ons kenmerk: ACM/DTVP/2016/203865
Zaaknummer: 14.1164.52
Datum: 30 juni 2016

Autoriteit
Consument & Markt

Marktanalyse FttO

ONTWERPBESLUIT VOOR EUROPESE NOTIFICATIE

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info @acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

Besluit
Openbaar

Inhoudsopgave

Samenvatting 4

1 Inleiding 6

1.1 Juridisch kader 6
1.2 Opzet van het onderzoek 8
1.3 Proces 10

2 Aanleiding voor het onderzoek 12

2.1 Aanbeveling relevante markten 12
2.2 Concurrentiesituatie op de retailmarkten 12
2.2.1 Zakelijke netwerkdiensten 13
2.2.2 Internettoegang 13
2.2.3 Vaste telefonie 14
2.3 Historische context regulering ODF acces (FttO) 15
2.4 Conclusie 17

3 Afbakening relevante markt voor ODF-access FttO 19

3.1 Inleiding 19
3.2 Analysekader marktafbakening 19
3.3 Startpunt van de afbakening 21
3.3.1 Wat is ODF-access (FttO)? 22
3.3.2 Waar wordt ODF-access (FttO) voor gebruikt? 24
3.4 Interne leveringen 24
3.5 Afbakening productmarkt 25
3.5.1 Behoort toegang tot ontbundeld koper tot dezelfde productmarkt als ODF-access (FttO)? 25
3.5.2 Behoort ODF-access (FttH) tot dezelfde productmarkt als ODF-access (FttO)? 30
3.5.3 Behoort toegang tot kabelnetwerken tot de markt voor ODF-access (FttO)? 33
3.5.4 Behoort toegang tot mobiele netwerken tot de markt voor ODF-access (FttO)? 36
3.5.5 Conclusie productmarkt 36
3.6 Afbakening geografische markt 37
3.6.1 Aantal aanbieders per gebied 38
3.6.2 Onderscheid stedelijke gebieden en bedrijventerreinen 42
3.6.3 Onderscheid tussen tariefgebieden KPN 45
3.6.4 Conclusie geografische markt 48
3.7 Conclusie relevante markt 49

4 Dominantieanalyse wholesalemarkt voor ontbundelde toegang 50

4.1 Inleiding 50
4.2 Analysekader dominantieanalyse 50
4.3 Marktaandelen 51
4.4 Positie van KPN ten opzichte van concurrenten 57

4.4.1 Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur 57
4.4.2 Verticale integratie 67
4.4.3 Product- en dienstendiversificatie 68
4.4.4 Schaal- en breedtevoordelen 70
4.5 Aard van de concurrentie 72
4.5.1 Overstapkosten en -drempels 73
4.5.2 Het ontbreken van kopersmacht 75
4.6 Concurrentiedruk van buiten de markt 76
4.7 Afweging en conclusie 78

5. Dictum 80

Annex A Prijsvergelijking ODF-access (FttO) en ontbundelde kopertoegang 81

Annex B Indirecte prijsdruk 85

Annex C Begrippen en afkortingen 86

Annex D Nota van bevindingen 89

D1. Inleiding 89

D2. Algemeen 90

D3. Aanleiding voor het onderzoek 91

D4. Afbakening van de relevante markt voor ODF-access (FttO) 93

D4.1 Afbakening productmarkt 93
D4.2 Afbakening geografische markt 103

D5 Dominantieanalyse 104

D5.1 Marktaandelen 104
D5.1.1 Algemeen 104
D5.1.2 Opmerkingen ten aanzien van de dataverzameling voor de Telecommonitor 105
D5.1.3 Berekeningen Telecommonitor 106
D5.1.4 Verschillen tussen Telecommonitor en marktanalyse 110
D5.1.5 De prospectieve analyse 113
D5.1.6 Conclusies 115
D5.1.7 Overige opmerkingen 117
D5.2 Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur 117
D5.3 Verticale integratie 128
D5.4 Product- en dienstendiversificatie 129
D5.5. Schaal- en breedte voordelen 130
D5.6 Overstapkosten en -drempels 132
D5.7 Ontbreken kopersmacht 133
D5.8 Concurrentiedruk van buiten de markt 133
D5.9 Afweging en conclusie 134

D6 Annex B 135

Besluit
Openbaar

Samenvatting

Inleiding
De Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) heeft de wholesalemarkt voor (fysieke) toegang tot glasvezelnetwerken die zijn aangelegd naar locaties van zakelijke eindgebruikers (hierna: ODF-access (FttO)) onderzocht.

In eerdere besluiten heeft ACM vastgesteld dat de markt voor ODF-access (FttO), al dan niet onderdeel van een bredere markt voor ontbundelde toegang, niet-concurrerend was en op grond daarvan verplichtingen opgelegd. Deze besluiten zijn door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) vernietigd. De markt voor ODF-access (FttO) is daarmee op het moment van deze marktanalyse ongereguleerd.

In dit besluit onderzoekt ACM de markt voor ODF-access (FttO) opnieuw, hierbij betrekkend de door het CBb gegeven beoordelingsmaatstaf en de feitelijke ontwikkelingen die zich sinds het (vernietigde) Besluit marktanalyse ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken van 28 december 2012 hebben voorgedaan.

Marktafbakening
Op basis van haar onderzoek concludeert ACM dat de relevante productmarkt bestaat uit de markt voor (fysieke) toegang tot glasvezelnetwerken die zijn aangelegd naar locaties van zakelijke eindgebruikers (ODF-access (FttO)). Deze markt is nationaal van omvang. Ontbundelde kopertoegang, ontbundelde glastoegang naar residentiële eindgebruikers (ODF-access (FttH)), toegang tot kabelnetwerken en toegang tot mobiele netwerken behoren niet tot deze markt.

Dominantieanalyse
KPN heeft op de markt voor ODF-access (FttO) in Q4 2015 een marktaandeel van 40-45 **[vertrouwelijk:** xx**]** procent. Prospectief verwacht ACM dat het marktaandeel van KPN begin 2018 zal liggen tussen de 40 en 45 procent **[vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxx**]**. KPN is daarmee de onderneming met het hoogste marktaandeel. Dit marktaandeel is de afgelopen drie jaar stabiel gebleven. De in 2012 verwachtte stijging van het marktaandeel van KPN heeft zich in de praktijk niet voorgedaan.

Bij een marktaandeel tussen de 40 en 50 procent bestaat een risico dat de betrokken onderneming beschikt over aanmerkelijke marktmacht (AMM). Daarom onderzoekt ACM tevens een zestal andere factoren om te bepalen of er sprake is AMM van KPN. Dit zijn: controle over een niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur (netwerkdekking), verticale integratie, product- en dienstendiversificatie, schaal- en breedtevoordelen, aard van de concurrentie, en concurrentiedruk van buiten de markt. Deze criteria laten zien dat KPN een beperkt voordeel heeft. Uit de analyse van ACM volgt dat de voordelen van KPN ten opzichte van de situatie zoals deze in 2012 bestond wel zijn afgenomen.

Conclusie
Dit alles afwegende komt ACM tot de conclusie dat er op basis van de voorliggende onderzoeksresultaten geen AMM van KPN kan worden vastgesteld. ACM ziet, gegeven deze conclusie, geen grondslag om met regulering in te grijpen op de markt voor ODF-access (FttO).

Gezien het feit dat uit het onderzoek blijkt dat een aantal beoordeelde criteria in de richting van AMM van KPN wijst, blijft ACM de ontwikkelingen op de markt voor ODF-access (FttO) nauwgezet volgen.

1 Inleiding

2. De Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) is verantwoordelijk voor de regulering van de Nederlandse elektronische communicatiesector en het toezicht op de naleving van de regels voor die sector. Een van de wettelijke taken van ACM is om op grond van hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) periodiek de concurrentiesituatie op relevante elektronische communicatiemarkten te onderzoeken (hierna: marktanalyse).

3. In dit besluit analyseert ACM de relevante wholesalemarkt voor (fysieke) toegang tot een vaste netwerkinfrastructuur voor zover het de ontbundelde toegang tot glasvezelnetwerken betreft die zijn aangelegd naar locaties van zakelijke eindgebruikers. Deze zakelijke netwerken worden ook wel aangeduid als Fiber to the Office, ofwel FttO. De ontbundelde toegang tot deze netwerken wordt aangeduid als ODF-access (FttO).[1]

4. ACM heeft de markt voor ODF-access (FttO) eerder onderzocht. In eerdere besluiten heeft ACM telkens vastgesteld dat de markt voor ODF-access (FttO), al dan niet onderdeel van een bredere markt voor ontbundelde toegang, niet-concurrerend was en op grond daarvan verplichtingen opgelegd aan KPN, de marktpartij die beschikte over aanmerkelijk marktmacht (AMM). Deze besluiten zijn evenwel door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) vernietigd. Een overzicht van de relevante jurisprudentie en eerdere marktanalysebesluiten is in hoofdstuk 2 opgenomen. De markt voor ODF-access (FttO) is daarmee thans ongereguleerd.

5. In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 1.1 het juridisch kader beschreven waarbinnen ACM deze marktanalyse uitvoert. ACM licht daarna, in paragraaf 1.2, de opzet van het onderzoek toe. In paragraaf 1.3 vat ACM het gevolgde proces samen.

1.1 Juridisch kader

6. ACM neemt dit besluit op grond van de bepalingen van de hoofdstukken 6a en 6b van de Tw. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan het juridisch kader zoals dit op Europees niveau is vormgegeven. In de Tw is onder meer het navolgende bepaald.

7. Op grond van artikel 6a.1, eerste lid, van de Tw is de Aanbeveling over relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector[2] (hierna: de

[1] Het begrip ODF (optical distribution frame) wordt in hoofdstuk 3 verder toegelicht. Begrippen worden verder in Annex C toegelicht.

[2] Aanbeveling 2014/710/EG betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een

Aanbeveling relevante markten) die de markten bevat die volgens de Europese Commissie (hierna: de Commissie) a priori in aanmerking komen voor regulering, het startpunt voor de bepaling van de te onderzoeken markt. Voorafgaand aan deze analyse moet de concurrentiesituatie op de onderliggende retailmarkten in afwezigheid van regulering worden onderzocht.

8. Daarnaast volgt uit artikel 6a.1, tweede lid, van de Tw onder andere dat ACM markten moet bepalen als dit voortvloeit uit artikel 6a.4, eerste lid, van de Tw. In artikel 6a.4 van de Tw is bepaald dat ACM binnen drie jaar na een marktanalysebesluit de opgelegde verplichtingen moet heroverwegen. ACM kan ook een onderzoek starten als daar naar haar oordeel aanleiding toe is.

9. Vervolgens moet ACM op grond van artikel 6a.1, derde lid, van de Tw, de afgebakende markt onderzoeken. Met dit onderzoek stelt ACM, gelet op artikel 6a.1, vijfde lid, onder a, van de Tw, vast of de betreffende markt al dan niet concurrerend is en of hierop ondernemingen actief zijn die beschikken over AMM. AMM stelt een onderneming in staat zich in belangrijke mate onafhankelijk te gedragen van haar concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten.

10. Als uit het onderzoek blijkt dat een relevante markt niet daadwerkelijk concurrerend is, stelt ACM vast welke ondernemingen beschikken over AMM, en legt zij ieder van hen op grond van artikel 6a.2, eerste lid, van de Tw, voor zover passend, verplichtingen op. Verplichtingen zijn volgens artikel 6a.2, derde lid, van de Tw passend als deze op de markt geconstateerde problemen voorkomen of oplossen en in het licht van de doelstellingen van artikel 1.3 van de Tw proportioneel en gerechtvaardigd zijn. In artikel 1.3 van de Tw is aangegeven dat besluiten van ACM moeten bijdragen aan het bevorderen van concurrentie, de ontwikkeling van de interne markt en het bevorderen van eindgebruikersbelangen wat betreft keuze, prijs en kwaliteit.

11. De artikelen 6a.6 tot en met 6a.11 van de Tw geven ACM de mogelijkheid de in die artikelen genoemde verplichtingen op wholesaleniveau op te leggen. Wanneer wholesaleverplichtingen niet toereikend zijn om daadwerkelijke concurrentie te bewerkstelligen of eindgebruikersbelangen te beschermen, kan ACM op grond van de artikelen 6a.12 tot en met 6a.15 van de Tw de daarin genoemde verplichtingen op eindgebruikersniveau opleggen.

12. Op grond van artikel 1.3, tweede lid, van de Tw houdt ACM in haar onderzoek zo veel mogelijk rekening met de relevante Aanbevelingen van de Commissie en adviezen en

---

gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen, *PbEU* 2014, L295/79.

gemeenschappelijke standpunten van BEREC[3]. ACM houdt verder op grond van artikel 6a.1, zevende lid, van de Tw rekening met door de Commissie op grond van artikel 15, tweede lid, richtlijn 2002/21/EG[4] (hierna: Kaderrichtlijn) vastgestelde richtsnoeren.

13. Op grond van artikel 6b.1, eerste lid, van de Tw is op de voorbereiding van een besluit bedoeld in onder meer de artikelen 6a.2 en 6a.3 van de Tw, afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing. Dit betekent dat ACM in de genoemde gevallen een conceptbesluit moet consulteren onder toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

14. Naast de nationale consultatie dient ACM een besluit, als dat van invloed is op de handel tussen de lidstaten, op grond van artikel 6b.2, eerste lid, van de Tw voor te leggen aan de Commissie, de nationale regelgevende instanties (hierna: NRI's) als bedoeld in artikel 7 van de Kaderrichtlijn en BEREC. ACM houdt in haar besluitvorming zo veel mogelijk rekening met de zienswijzen van deze organen.

1.2 Opzet van het onderzoek

15. De in de Aanbeveling relevante markten opgenomen elektronische communicatiemarkten kennen een onderlinge samenhang (zie figuur 1 hieronder). ODF-access (FttO) is een bouwsteen voor de retailmarkten voor internettoegang, vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten en voor de tussenliggende wholesalemarkten voor breedbandtoegang en huurlijnen en vaste telefonie. Door toegang kan op de onderliggende retail- en wholesalemarkten meer concurrentie ontstaan. ODF-access (FttO) is toegang op het hoogst mogelijke niveau in het netwerk. Afnemers van ontbundelde toegang moeten een groot deel van het netwerk kunnen repliceren van marktpartijen die ODF-access (FttO) kunnen aanbieden, waardoor op een belangrijk deel van het netwerk infrastructuurconcurrentie ontstaat.

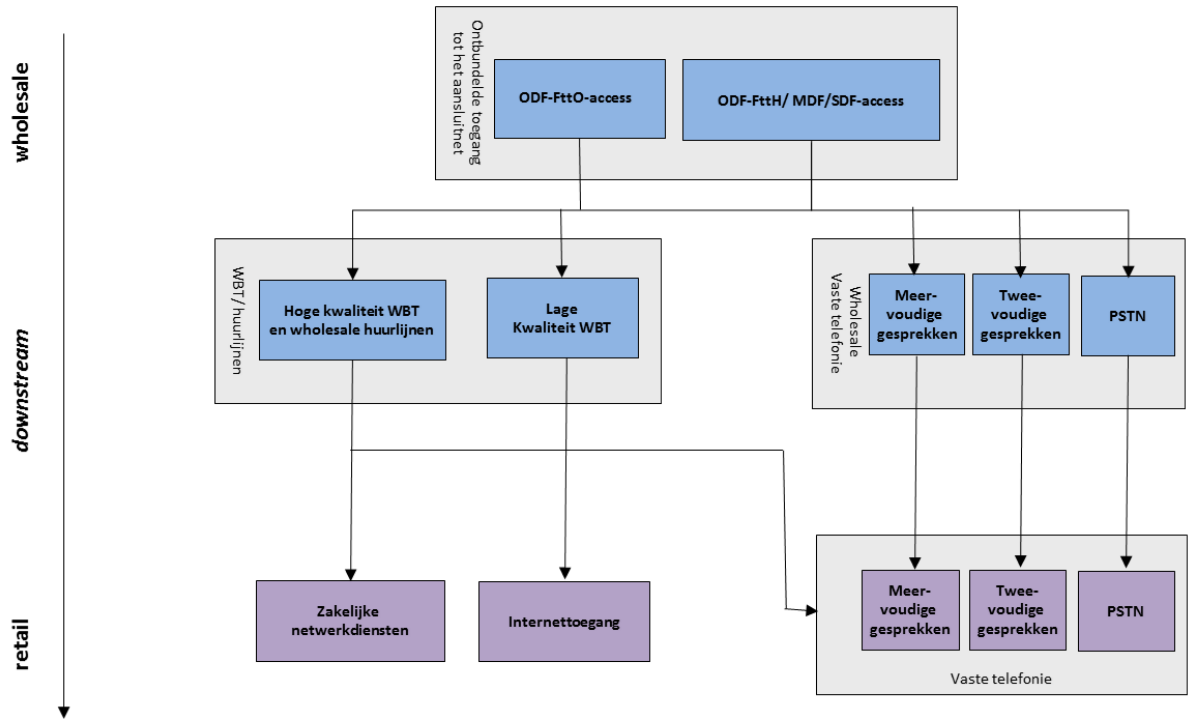
16. ODF-access (FttO), ODF-access (FttH), en MDF-/SDF-access zijn elk vormen van ontbundelde toegang. ODF-access (FttO) wordt uitsluitend gebruikt voor zakelijke toepassingen; MDF-/SDF-access wordt gebruikt voor de levering van zakelijke én

[3] BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications) is een samenwerkingsverband tussen 27 NRI's en de Commissie, opgericht om samenwerking en coördinatie tussen de NRI's en de Commissie vorm te geven om zo de ontwikkeling van een interne markt voor elektronische communicatie te bevorderen. BEREC en het daarbij behorende Bureau zijn ingesteld bij Verordening (EG) nr. 1211/2009, *PbEU* 2009, L 337/1.

[4] Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, *PbEG* 2002, L 108, zoals laatstelijk gewijzigd op 25 november 2009, *PbEU* 2009, L 337.

consumentendiensten; en ODF-access (FttH) wordt voornamelijk gebruikt voor de levering van consumentendiensten.

17. In het besluit *'Marktanalyse ontbundelde toegang'* van 17 december 2015 (hierna ULL2015) heeft ACM een deel van het onderzoek naar de markt voor ontbundelde toegang al uitgevoerd. ACM heeft in dit besluit onder meer geconcludeerd dat de relevante productmarkt voor ontbundelde toegang, uitgaande van het koperen aansluitnetwerk van KPN, bestaat uit de markt voor (virtuele) ontbundelde toegang tot het koperaansluitnetwerk (SDF-access en MDF-access) en het glasvezelnetwerk (ODF-access (FttH)). Deze toegangsvormen vormen dus volwaardige alternatieven van elkaar. In het besluit is ook onderzocht of ODF-access (FttO) tot de markt voor ontbundelde toegang behoort. Omdat glastoegangsvormen ODF-access (FttO) en ODF-access (FttH) wezenlijk verschillen[5] concludeert ACM dat ODF-access (FttO) niet tot de relevante productmarkt voor ontbundelde toegang behoort. Dit is voor ACM aanleiding om in onderhavige analyse te onderzoeken of ODF-access (FttO) een aparte markt vormt.



Figuur 1. Samenhang tussen de wholesale- en retailmarkten

[5] De kosten voor ODF-access (FttO) zijn veel hoger dan voor ODF-access (FttH) en daarmee zijn de tarieven en de concurrentieomstandigheden anders.

18. ACM heeft bij de afbakening en het onderzoek van de markt voor ODF-access (FttO) de volgende werkwijze gevolgd:

1. ACM heeft allereerst vastgesteld of er een aanleiding is om de markt voor ODF-access (FttO) te onderzoeken. Als onderdeel daarvan heeft ACM de retailmarkt(en) bepaald die relevant zijn voor de te onderzoeken wholesalemarkt. ACM onderzoekt op deze relevante retailmarkten de concurrentiesituatie in afwezigheid van regulering om vast te stellen of er een risico is dat een of meerdere ondernemingen beschikken over AMM. Voor de retailanalyses verwijst ACM naar Annex B van ULL2015;
2. Omdat de concurrentiesituatie op de relevante retailmarkten daartoe aanleiding geeft, heeft ACM daarna de relevante wholesalemarkt afgebakend die zich op het hoogste niveau in het vaste netwerk bevindt. Dit betreft de markt voor ODF-access (FttO). Deze marktafbakening is opgenomen in hoofdstuk 3 van dit besluit; en
3. Vervolgens heeft ACM voor de markt voor ODF-access (FttO) een dominantieanalyse uitgevoerd. Met de dominantieanalyse onderzoekt ACM of de markt al dan niet concurrerend is en of er op deze markt ondernemingen actief zijn met AMM. De dominantieanalyse is opgenomen in hoofdstuk 4.

19. ACM past bij de afbakening en het onderzoek van de relevante markten in dit besluit de zogenaamde ‘modified greenfield’ benadering toe. Dit betekent dat ACM in dit besluit regulering op basis van marktanalyses wegdenkt. De analyse in dit besluit ziet dus op een situatie zonder regulering. De analyse betreft een prospectieve beoordeling van de concurrentiesituatie op de markt voor ODF-access (FttO) in de periode 2016-2018.

1.3 Proces

20. ACM heeft in de periode van december 2014 tot en met maart 2016 onderzoek gedaan op basis waarvan dit besluit tot stand is gekomen. In het kader hiervan heeft ACM schriftelijke vragen gesteld aan marktpartijen. Ook zijn marktpartijen geïnterviewd. Tot slot hebben enkele marktpartijen op eigen initiatief informatie toegestuurd. ACM heeft de aldus van marktpartijen verkregen informatie in haar besluitvorming betrokken.

21. De analyse voor ULL2015 heeft deels gelijktijdig plaatsgevonden met de analyse van de markt voor ODF-access (FttO). Externe onderzoeken die ACM ten behoeve van de marktanalyse voor ODF-access (FttH) en MDF-/SDF-access heeft laten uitvoeren, worden - voor zover relevant - ook gebruikt voor onderhavige marktanalyse. Het gaat daarbij om de volgende onderzoeken:

- Een prospectief onderzoek naar ontwikkelingen op de retailmarkten en een inschatting van marktaandelen, uitgevoerd door Dialogic;[6]

- Een onderzoek onder zakelijke eindgebruikers ten behoeve van de retailanalyse van de markt voor zakelijke netwerkdiensten, uitgevoerd door Dialogic;[7]

- Een onderzoeksrapport naar mogelijke business cases voor alternatieve aanbieders op ODF-access (FttH), uitgevoerd door NERA; [8] en

- Een analyse van de mogelijkheden van toegang tot kabelnetwerken, uitgevoerd door WIK.[9]

22. Na publicatie van het ontwerpbesluit op 7 april 2016 zijn marktpartijen in de gelegenheid gesteld een zienswijze te geven tijdens de consultatieperiode. In de Nota ven bevindingen, opgenomen in Annex D, zijn deze zienswijzen van marktpartijen samengevat en geeft ACM weer op welke wijze zij de zienswijzen in onderhavig besluit heeft verwerkt.

[6] Dialogic (2014), Prospectief onderzoek naar de marktaandeel-ontwikkeling op de telecommunicatiemarkten voor internettoegang, vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten, 18 maart 2014.

[7] Dialogic (2014), Het gedrag en de behoeften van zakelijke afnemers van zakelijke netwerkdiensten en vaste telefonie, 23 april 2014.

[8] NERA (2014), *Unbundled Access to the Fibre-to-the- Home Networks of Reggefiber*, May 2014.

[9] WIK Consult (2014), *Options of wholesale access to Cable-TV networks with focus on VULA*, 9 juli 2014
WIK Consult (2015), *Options of wholesale access to Cable-TV networks with focus on VULA - Summary and additional questions -,* 5 februari 2015.

2 Aanleiding voor het onderzoek

2.1 Aanbeveling relevante markten

24. In de Aanbeveling relevante markten (hierna: de Aanbeveling) geeft de Commissie aan welke productmarkten in de elektronische communicatiesector *a priori* voor ex-anteregulering in aanmerking komen. De markt voor ODF-access (FttO) is opgenomen als markt 3a in de Aanbeveling relevante markten.[10] De Commissie heeft deze markt als volgt omschreven:

> "*Lokale toegang op wholesaleniveau, verzorgd op een vaste locatie*"

25. De Aanbeveling is in 2014 herzien, maar uit de toelichting bij de Aanbeveling volgt dat de marktdefinitie in de herziene Aanbeveling overeenkomt met die uit de vorige versie van de Aanbeveling (voorheen was de markt voor ontbundelde toegang opgenomen als markt 4 op de Aanbeveling).[11]

26. Nu de markt voor ODF-access (FttO) een markt is die volgens de Aanbeveling voor ex-anteregulering in aanmerking komt, dient ACM deze markt overeenkomstig artikel 6a.1, eerste lid jo. artikel 6a.1, derde lid, van de Tw af te bakenen en te onderzoeken. ACM wijst daarbij op de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) van 25 april 2013 waarin het CBb, samengevat, aangeeft dat wanneer een markt op de Aanbeveling staat, het uitgangspunt geldt dat ACM de bevoegdheid heeft om deze markt te reguleren.[12]

2.2 Concurrentiesituatie op de retailmarkten

27. Voor de afbakening van en het onderzoek naar de markt voor ODF-access (FttO), zoals hiervoor in randnummer 18 is omschreven, is het allereerst van belang de retailmarkt(en) te bepalen die relevant zijn voor de markt voor ODF-access (FttO). Het gaat daarbij om de:

- retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten;
- retailmarkt voor internettoegang; en
- retailmarkt voor vaste telefonie

[10] Aanbeveling van de Commissie van 9 oktober 2014 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector die aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europese Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, *PbEU* 2014, L295/79.

[11] Zie de Explanatory note bij de Aanbeveling relevante markten.

[12] ECLI:NL:CBB:2013:BZ8522, r.o. 5.3.2.

28. Deze retailmarkten zijn van belang omdat met het wholesaleproduct ODF-access (FttO) zakelijke netwerkdiensten, internettoegang en vaste telefonie op retailniveau kunnen worden aangeboden.

29. In het kader van ULL2015 is de concurrentiepositie op deze retailmarkten reeds onderzocht in afwezigheid van regulering. Dit onderzoek is erop gericht om vast te stellen of er een risico is dat een of meerdere ondernemingen beschikken over AMM. Voor al deze retailmarkten is dat het geval. De onderzoeken en conclusies zijn - gelet op het belang van voormelde retailmarkten voor de markt voor ODF-access (FttO) - ook voor onderhavige markt van belang en zijn als bijlage bij ULL2015 opgenomen. Ze maken integraal onderdeel uit van dit besluit.

30. ACM ziet, nog afgezien van het feit dat de markt voor ODF-access (FttO) is opgenomen in de Aanbeveling, ook in de voormelde concurrentiesituatie op deze onderliggende retailmarkten een aanleiding om de wholesalemarkt voor ODF-access (FttO) te onderzoeken.

2.2.1 Zakelijke netwerkdiensten

Marktafbakening

31. ACM bakent de productmarkt voor zakelijke netwerkdiensten af als de nationale markt voor klassieke huurlijnen, gesloten VPN's, dark fiber en lichtpaden, en open VPN's. ACM concludeert dat er geen aanleiding is de markt voor zakelijke netwerkdiensten nader te onderscheiden naar productkenmerken (capaciteit, capaciteitsgaranties, beschikbaarheidsgaranties en SLA's).

Concurrentieanalyse

32. ACM komt tot de conclusie dat in afwezigheid van regulering het risico bestaat dat KPN in de komende reguleringsperiode zal beschikken over AMM op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. ACM heeft geen indicatie dat de concurrentiesituatie na sluiting van het onderzoek nog wezenlijk is veranderd.

2.2.2 Internettoegang

Marktafbakening

33. ACM bakent de productmarkt voor internettoegang af als de nationale markt voor alle vaste internettoegangsdiensten, al dan niet geleverd in een bundel. Hierbij wordt geen nader onderscheid gemaakt naar snelheden of internettoegang voor consumenten en (verschillende typen) zakelijke eindgebruikers. Mobiele internettoegang maakt geen onderdeel uit van deze relevante markt.

Concurrentieanalyse

34. Aangezien de posities van KPN en Ziggo op de markt voor vaste internettoegang ongeveer gelijk zijn en eventuele concurrentievoordelen naar het oordeel van ACM niet voldoende groot zijn om partijen in staat te stellen om zich onafhankelijk van elkaar te gedragen, concludeert ACM dat er geen sprake is van een risico op enkelvoudige AMM van KPN of Ziggo.

35. Gegeven de situatie op de retailmarkt voor vaste internettoegang heeft ACM onderzocht of er sprake is van een risico op gezamenlijke AMM van KPN en Ziggo. Uit dit onderzoek volgt dat een aantal kenmerken van de markt in afwezigheid van regulering bevorderlijk is voor het ontstaan van gezamenlijke AMM. ACM concludeert op basis van haar analyse dat het aannemelijk is dat KPN en Ziggo in afwezigheid van de concurrentiedruk van alternatieve aanbieders een bovencompetitief prijsniveau zullen hanteren en een lagere kwaliteit dienstverlening zullen bieden. De verminderde concurrentie op de retailmarkt voor internettoegang kan vervolgens leiden tot consumentenschade. ACM heeft geen indicatie dat de concurrentiesituatie na sluiting van het onderzoek nog wezenlijk is veranderd.

2.2.3 Vaste telefonie

Marktafbakeningen

36. ACM bakent drie aparte relevante markten af voor vaste telefonie:

I. De markt voor analoge telefonieaansluitingen (PSTN) en het verkeer daarover, uitgezonderd internationaal verkeer, verkeer naar informatienummers en verkeer naar nummers voor persoonlijke assistentiediensten. Deze specifieke markt betreft vaste telefoniediensten die uitsluitend over koper worden geleverd aan eindgebruikers. Voor de markt van ODF-access (FttO) is de PSTN-markt daarom niet van belang.
II. De markt voor ISDN1/2-aansluitingen (inclusief gestapelde aansluitingen) en IP-telefonie met een gegarandeerde verbinding voor 2 tot en met 12 gelijktijdige gesprekken[13], waaronder Voice over Broadband-diensten voor 2 tot en met 12 gelijktijdige gesprekken en Hosted Voice tot en met 100 seats. De markt betreft diensten geleverd via zowel koper-, coax- en glasvezelnetwerken, geleverd zowel los als in bundels met andere elektronische communicatiediensten, inclusief het verkeer hierover, uitgezonderd internationaal verkeer, verkeer naar informatienummers en verkeer naar nummers voor persoonlijke assistentiediensten (hierna: de markt voor tweevoudige gesprekken).

[13] Het gaat om een verbinding waarbij de aanbieder controle heeft over de bandbreedte die wordt gereserveerd voor spraak.

III. De markt voor ISDN15/20/30-aansluitingen en IP-telefonie met een gegarandeerde verbinding voor meer dan 12 gelijktijdige gesprekken, waaronder Voice over Broadband (VoB) met meer dan 12 gelijktijdige gesprekken en Hosted Voice met meer dan 100 seats. De markt betreft diensten geleverd via zowel koper-, coax- en glasvezelnetwerken, geleverd zowel los als in bundels met andere elektronische communicatiediensten, inclusief het verkeer hierover, uitgezonderd internationaal verkeer, verkeer naar informatienummers en verkeer naar nummers voor persoonlijke assistentiediensten (hierna: de markt voor meervoudige gesprekken).

37. Deze markten zijn elk nationaal van omvang.

Concurrentieanalyses

38. ACM concludeert dat er in afwezigheid van regulering een risico bestaat dat KPN op de retailmarkten voor PSTN, tweevoudige gesprekken en meervoudige gesprekken beschikt over AMM. ACM heeft geen indicatie dat de concurrentiesituatie na sluiting van het onderzoek nog wezenlijk is veranderd.

2.3 Historische context regulering ODF acces (FttO)

39. De toegangsdienst ODF-access (FttO) is meermaals door ACM beoordeeld. In het *Besluit marktanalyse ontbundelde toegang op wholesale niveau* van 19 december 2008[14] heeft ACM de toegangsvormen ODF-access (FttO) en ODF-access (FttH)[15] beide tot dezelfde productmarkt - de markt voor ontbundelde toegang - gerekend en heeft zij geconcludeerd dat ODF-access (FttO) een substituut vormt voor ODF-access (FttH). Het CBb heeft de marktafbakening op dit punt bij uitspraak van 28 oktober 2009 echter vernietigd, omdat beide vormen van glastoegang zodanig van elkaar verschillen, dat niet zonder meer kan worden aangenomen dat zij een aanbod- of vraagsubstituut voor elkaar vormen.[16]

40. Op 27 april 2010 heeft ACM een nieuw besluit genomen waarin eenzelfde marktafbakening was opgenomen als in het voorgaande besluit.[17] Bij uitspraak van 3 mei 2011 heeft het CBb ook dit besluit vernietigd.[18] Wederom had ACM niet aannemelijk gemaakt dat

[14] Kenmerk: OPTA/AM/2008/202719.

[15] Beide als onderdeel van ODF-access.

[16] ECLI:NL:CBB:2009:BK1315: Deze verschillen betreffen het gegeven dat ODF-access (FttO) voor andere diensten gebruikt wordt dan ODF-access (FttH), er op de markt voor ODF-access (FttO) meer en andere partijen actief dan op de markt voor ODF-access (FttH) en er sprake is van divergerende businessmodellen als gevolg van een verschil in hoogte van de noodzakelijke investeringen tussen het aanbieden van ODF-access (FttH) en van ODF-access (FttO).

[17] Kenmerk: OPTA/AM/2010/201285.

[18] ECLI:NL:CBB:2011:BQ3135.

ODF-access (FttH) en ODF-access (FttO) op basis van vraagsubstitutie tot dezelfde markt behoren.

41. In het besluit *Marktanalyse Ontbundelde toegang MDF- SDF- en ODF-access (FttH)* van 29 december 2011[19] concludeert ACM dat ODF-access (FttO) niet tot dezelfde relevante productmarkt behoort als ODF-access (FttH) (en ontbundelde kopertoegang). Het CBb laat deze marktafbakening in zijn uitspraak van 25 april 2013[20] in stand.

42. In het besluit *Marktanalyse Ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken (ODF-access (FttO))*[21] van 28 december 2012 (hierna: besluit FttO2012) beschouwt ACM de markt voor ontbundelde toegang tot zakelijke glasaansluitnetwerken (ODF-access (FttO)) als een afzonderlijke relevante productmarkt.

43. Op 18 december 2013 heeft het CBb uitspraak gedaan in de beroepsprocedures tegen dit besluit.[22] Het CBb komt tot het oordeel dat de door ACM verzamelde informatie en gegevens ontoereikend zijn voor de vaststelling dat KPN op de relevante markt voor ODF-access (FttO) AMM heeft. Uit het onderzoek van ACM blijkt niet dat de relevante markt niet daadwerkelijk concurrerend is.[23]

44. Het CBb komt, samengevat weergegeven, tot voormeld oordeel omdat[24]:

- ACM bij de berekeningen van de marktaandelen rekening had moeten houden met de positie van lokale en regionale partijen.
- uit de door ACM beoordeelde gegevens niet kan worden geconcludeerd dat aannemelijk is dat het scenario waarbij KPN's aandeel in de marktgroei hoog is, zich zal voordoen. Niet blijkt dat de hogere groei van KPN duidelijk is toe te schrijven aan een trendbreuk door een wijziging van concurrentieomstandigheden ten gunste van KPN. Uit het marktanalysebesluit blijkt verder dat het marktaandeel van Eurofiber zowel absoluut als relatief sterker is gegroeid dan dat van KPN. Eurofiber heeft ook aangegeven dat ze kan concurreren met KPN. Bovendien is van belang dat uit het marktanalysebesluit blijkt dat de markt voor ODF-access (FttO) een niet

[19] Kenmerk: OPTA/AM/2011/202886.
[20] ECLI:NL:CBB:2013:BZ8522.
[21] Kenmerk: OPTA/AM/2012/203110.
[22] ECLI:NL:CBB:2013:273.
[23] Vgl. r.o. 5.9.
[24] Vgl. r.o. 5.5-5.7.1

verzadigde markt is waardoor alternatieve aanbieders in staat blijven om nieuwe afnemers te werven.

- het marktanalysebesluit niet aannemelijk maakt dat aan het voordeel van KPN bij multi-site contracten en bij kleinere single-site afnemers voldoende gewicht toekomt. ACM heeft niet duidelijk gemaakt dat hier ontwikkelingen zijn te verwachten ten gunste van KPN, terwijl de vermeende voordelen voor concurrenten klaarblijkelijk niet in de weg stonden aan markttoetreding. Ten aanzien van de multi-site afnemers geldt dat het CBb uit de hem verschafte informatie afleidt dat hun belang voor de toekomst dient te worden gerelativeerd omdat het bij de strijd om nieuwe aansluitingen vooral om kleinere aansluitingen zal gaan. Ten aanzien van het belang dat ACM hecht aan de graafafstanden voor kleinere single-site afnemers, kan op basis van de gegevens uit het marktanalysebesluit worden geconcludeerd dat als de netwerken van KPN's concurrenten gezamenlijk worden bezien, er geen significant verschil bestaat met KPN wat betreft de afstand van bedrijfslocaties met vijf of meer geautomatiseerde werkplekken tot het netwerk. Ook wijst het CBb erop dat volgens Eurofiber infrastructuurconcurrentie mogelijk is en de door ACM opgelegde maatregelen vooral belemmerend werken.
- KPN’s voordeel op de FttO-markt vanwege zijn sterke positie op koper moet worden gerelativeerd. Elke klant van KPN die van koper naar glas migreert, levert weliswaar een nieuwe afnemer van diensten over glasvezel op, maar betekent het verlies van een afnemer van diensten over koper. Omdat het marktaandeel van Eurofiber een sterkere groei heeft doorgemaakt dan dat van KPN, moet worden geconcludeerd dat Eurofiber meer nieuwe klanten heeft weten te winnen dan KPN.

45. Omdat ACM niet aannemelijk heeft gemaakt dat de markt voor ODF-access (FttO) niet daadwerkelijk concurrerend is, is er geen grondslag om aan KPN verplichtingen op te leggen. Op dit moment is de markt voor ODF-access (FttO) dus niet aan regulering onderworpen.

46. ACM onderzoekt de markt voor ODF-access (FttO) in dit besluit opnieuw, en betrekt hierbij de door het CBb gegeven beoordelingsmaatstaf en de feitelijke ontwikkelingen die zich sinds de uitspraak van 18 december 2013 hebben voorgedaan.

2.4 Conclusie

47. Gegeven het feit dat de markt voor ODF-access (FttO) is opgenomen in de Aanbeveling relevante markten en dat er op de onderliggende retailmarkten in afwezigheid van regulering een risico op AMM bestaat, dient ACM deze markt te onderzoeken. In haar onderzoek betrekt

Besluit
Openbaar

ACM de jurisprudentie naar aanleiding van eerdere analyses van de markt voor ODF-access (FttO). Daarnaast beoordeelt ACM of zich wijzigingen in de markt hebben voorgedaan.

3 Afbakening relevante markt voor ODF-access FttO

3.1 Inleiding

48. In paragraaf 3.2 beschrijft ACM het analysekader voor de afbakening van de relevante markt. Vervolgens bepaalt ACM in paragraaf 3.3 het startpunt voor de afbakening. ACM gaat in paragraaf 3.4 in op het feit dat ODF-access (FttO) thans voornamelijk bestaat uit interne leveringen. ACM bakent daarna in paragraaf 3.5 de relevante productmarkt af en in paragraaf 3.6 de relevante geografische markt. In paragraaf 3.7 volgt de conclusie over de marktafbakening.

49. In het besluit FttO2012 was de markt voor ODF-access (FttO) afgebakend als een afzonderlijke relevante markt die nationaal van omvang is. Deze afbakening van de markt is in beroep in stand gebleven, ondanks de vernietiging van het besluit FttO2012 op gronden gericht tegen de dominantieanalyse. Gelet hierop onderzoekt ACM bij de marktafbakening ook in hoeverre de situatie op dit moment afwijkt van de situatie die bestond ten tijde van het besluit FttO2012.

3.2 Analysekader marktafbakening

50. Om de concurrentiesituatie te kunnen beoordelen, analyseert ACM eerst hoe de relevante markt moet worden vastgesteld in overeenstemming met de beginselen van het algemene Europese mededingingsrecht. Daarbij gebruikt ACM de Richtsnoeren voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht van de Commissie (hierna: Richtsnoeren marktanalyse).[25]

51. Een relevante markt kent twee dimensies: de productmarkt en de geografische markt.

Afbakening productmarkt

52. Een relevante productmarkt omvat alle producten die substitueerbaar of voldoende uitwisselbaar zijn. Van substitutie is sprake als producten op grond van hun objectieve kenmerken geschikt zijn om in een constante behoefte van de afnemer te voorzien. Maar ook de prijs, beoogde toepassing van de producten, de mededingingsvoorwaarden en/of de structuur van vraag en aanbod op de betrokken markt kunnen leiden tot substitutie. Producten

[25] Richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, *PbEG* 2002 C 165/03.

die alleen in beperkte of relatief beperkte mate onderling uitwisselbaar zijn, behoren niet tot dezelfde productmarkt.[26]

53. Bij de bepaling van relevante markten zijn er twee bronnen van concurrentiedruk: i) substitutie aan de vraagzijde en ii) substitutie aan de aanbodzijde. Als er vanuit de vraagzijde of vanuit de aanbodzijde sprake is van substitueerbaarheid is er aanleiding om de markt ruimer af te bakenen dan het product waar vanuit de afbakening wordt gestart (het startpunt). Vraagsubstitutie is een maat voor de bereidheid van een afnemer om het betrokken product naar aanleiding van een kleine, maar significante prijsverhoging (5 tot 10 procent) te vervangen door andere producten. Zijn afnemers niet (in voldoende mate) bereid om over te stappen naar aanleiding van zo'n prijsverhoging, dan kan de aanbieder van het betrokken product de markt monopoliseren. Er is sprake van aanbodsubstitutie als andere aanbieders dan de aanbieder van de betrokken producten naar aanleiding van een significante prijsverhoging bereid[27] zijn om hun bedrijfsmiddelen op korte termijn in te zetten om de betrokken producten te kunnen aanbieden, zonder dat ze daarvoor aanzienlijke (extra) investeringen hoeven te doen.[28]

54. Bovenstaande bronnen van concurrentiedruk zijn vormen van directe prijsdruk. ACM analyseert daarnaast, als daar aanleiding toe is, of er sprake is van indirecte prijsdruk via de onderliggende retailmarkt(en). Bij een analyse van indirecte prijsdruk onderzoekt ACM of een prijsverhoging van een wholesaleproduct via een onderliggende retailmarkt doorwerkt in de retailprijzen en concurrentiedruk uitoefent doordat eindgebruikers overstappen op een alternatief dat gebruikmaakt van een ander wholesaleproduct dat niet in prijs wordt verhoogd.

55. In wholesalemarkten in de elektronische communicatiesector vinden er ten slotte relatief veel interne leveringen plaats door verticaal geïntegreerde ondernemingen die eigenaar zijn van aansluitnetwerken en tegelijkertijd retailproducten over die aansluitnetwerken aanbieden. Deze interne leveringen worden tot de wholesalemarkt gerekend, tenzij er aanwijsbare redenen zijn om dit niet te doen.

Afbakening geografische markt

56. De relevante geografische markt omvat het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen een rol spelen in de vraag naar en het aanbod van de betrokken producten, waarbinnen de concurrentievoorwaarden op elkaar lijken of voldoende homogeen zijn en dat

[26] Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 44.
[27] Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 52.
[28] Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 39.

van aangrenzende gebieden kan worden onderscheiden doordat er duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden bestaan.[29]

57. De geografische afbakening wordt in principe ook onderzocht door een analyse van vraag- en aanbodsubstitutie. Bij het onderzoek naar vraagsubstitutie moet in hoofdzaak een inschatting worden gemaakt van eindgebruikersvoorkeuren en geografische aankooppatronen. Het onderzoek naar aanbodsubstitutie richt zich op de vraag of aanbieders die niet actief zijn in het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen hun producten aanbieden, op korte termijn kunnen toetreden.[30] In elektronische communicatiemarkten is een analyse van vraag- en aanbodsubstitutie voor de geografische afbakening echter niet goed bruikbaar, omdat deze snel tot zeer kleine geografische markten leidt. Afnemers zullen namelijk niet snel verhuizen vanwege een prijsstijging van een product en aanbieders moeten vaak significante investeringen doen om in een ander gebied diensten aan te bieden. In de elektronische communicatiesector wordt de geografische markt daarom traditioneel op basis van twee hoofdcriteria omschreven: het dekkingsgebied van een netwerk en het bestaan van wettelijke en andere regelgevingsinstrumenten.[31]

58. Als er sprake is van ketensubstitutie kan een geografische markt ruimer worden afgebakend dan de geografische markt die volgt uit de enkele toepassing van voorgaande hoofdcriteria.[32] Er moet dan sprake zijn van indirecte prijsdruk tussen producten van aanbieders in verschillende geografische gebieden.

3.3 Startpunt van de afbakening

59. ACM maakt een onderscheid tussen glasvezelnetwerken waarmee hoofdzakelijk residentiële eindgebruikers (FttH) worden aangesloten en glasvezelnetwerken waarmee uitsluitend zakelijke eindgebruikers worden aangesloten (FttO). In beide gevallen is het mogelijk om via de ODF toegang te krijgen tot het aansluitnetwerk. Toegang tot beide soorten netwerken valt onder markt 3a van de Aanbeveling relevante markten 2014 (lokale toegang op wholesaleniveau, verzorgd op een vaste locatie).

60. In ULL2015 heeft ACM markt 3a van de Aanbeveling relevante markten 2014 vanuit het startpunt van ontbundelde kopertoegang en ODF-access (FttH) onderzocht.[33] ACM heeft in dat besluit geconcludeerd dat ontbundelde kopertoegang en ODF-access (FttH) onderdeel

[29] Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 56.
[30] Richtsnoeren marktanalyse, randnummers 57 en 58.
[31] Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 59.
[32] Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 62.
[33] Zie besluit ULL2015.

uitmaken van dezelfde relevante productmarkt. Tevens heeft ACM daarbij geconcludeerd dat ODF-access (FttO) geen substituut is voor ontbundelde kopertoegang en ODF-access (FttH), en niet tot dezelfde productmarkt behoort. Dit is voor ACM aanleiding om in onderhavige analyse te onderzoeken of de markt voor ODF-access (FttO) een aparte markt vormt.

61. Het startpunt voor de afbakening van de relevante markt wordt in dit besluit gevormd door de aanname dat de relevante productmarkt ten minste bestaat uit ODF-access (FttO).

3.3.1 Wat is ODF-access (FttO)?

62. ODF-access (FttO) is de wholesaledienst waarmee een toegangvragende aanbieder via de ODF toegang krijgt tot een ontbundelde aansluitlijn uit een bestaand glasvezelnet. Daarmee kan toegang worden verkregen tot een bepaalde locatie van een zakelijke eindgebruiker om aan die eindgebruiker retaildiensten te kunnen leveren.

63. Daarmee bestaat ODF-access (FttO) uit drie onderdelen, namelijk 1) de ODF, 2) de locatie van de zakelijke eindgebruiker en 3) de aansluitlijn daartussen. Onderstaand licht ACM deze elementen toe.

Onderdeel 1: de ODF

64. De ODF (optical distribution frame) is vanuit de locatie van de zakelijke eindgebruiker bezien het eerste punt in het glasvezelnetwerk waar actieve apparatuur is of kan worden geplaatst en waar daadwerkelijk toegang kan worden afgenomen. Dat wil zeggen dat de aansluitlijn via de ODF kan worden uitgekoppeld naar het netwerk van de toegangvragende aanbieder.[34]

65. Gelet op de Aanbeveling is het van belang dat er sprake is van lokale toegang.[35] De manier waarop de lokale toegang er precies uitziet, zal afhangen van de netwerktopologie[36]. Bij lokale toegang moet het in elk geval gaan om een netwerklocatie waar de individuele

[34] Tussen de ODF en de locatie van de zakelijke eindgebruikers kunnen nog andere punten zijn waar de aansluitkabel gemanipuleerd wordt, bijvoorbeeld manholes of handholes waar glasvezel gelast of gepatcht kan worden. Deze punten onderscheiden zich echter van de ODF omdat hier geen actieve apparatuur kan worden geplaatst. Manholes of handholes zijn derhalve geen ODF.

[35] Zie de Explanatory note bij de Aanbeveling relevante markten, blz. 37 e.v.

[36] Netwerken kunnen op verschillende manieren worden opgebouwd. De meest voorkomende netwerktopogieën zijn een ster- of een ringtopologie. Daarbij is een stertopologie een netwerk dat gebouwd is rondom een centrale ODF met daaruit meerdere uiteinden naar klantaansluitingen, die aangesloten worden door middel van handholes. Een ringtopologie is daarentegen een netwerk dat in vorm van een ring aangelegd wordt.

aansluitlijn kan worden ontbundeld. Dat wil zeggen dat er tussen die netwerklocatie en de eindgebruiker geen actieve apparatuur kan worden geplaatst.

66. De plaats van de ODF verschilt dus per netwerk en hangt af van de netwerktopologie waarop de glasvezelverbinding is aangelegd. De technische eigenschappen van een glasvezelverbinding maken het mogelijk om signalen zonder de plaatsing van actieve apparatuur en noemenswaardig kwaliteitsverlies over een langere afstand (tot 100 kilometer) door te geven. Voor deze marktanalyse is de exacte positionering van de ODF binnen de netwerktopologie daarom niet relevant, zolang er sprake is van lokale toegang.

Onderdeel 2: de locatie van de zakelijke eindgebruiker

67. De locatie van de zakelijke eindgebruiker is de verdeler waar de glasvezel is afgemonteerd op de actieve apparatuur die bij de eindgebruiker aanwezig is. In de regel wordt de aansluiting gerealiseerd met een verdeler op de eindgebruikerslocatie, waarop met patchkabels de apparatuur op de klantlocatie is aangesloten. De verdeler op de eindgebruikerslocatie beschouwt ACM als het eindpunt van de aansluitlijn.

68. Onder een eindgebruiker verstaat ACM de partij aan wie een retaildienst voor eigen gebruik wordt geleverd. Hierbij sluit ACM aan bij de omschrijving zoals de Commissie deze hanteert.[37] Daarmee is de aansluiting van netwerklocaties zoals bijvoorbeeld het geval is bij de aansluiting van zendmasten voor mobiele telefonie, geen aansluiting van een eindgebruiker. Op een dergelijke locatie worden alleen wholesalediensten afgenomen. Datacenters hebben een gemengde functie. Enerzijds worden daar wholesalediensten afgenomen door aanbieders van telecommunicatiediensten. Anderzijds kunnen zakelijke eindgebruikers daar ook diensten afnemen.

Onderdeel 3: de aansluitlijn

69. De aansluitlijn tussen de ODF en de eindgebruikerslocatie is de ononderbroken glasvezelverbinding tussen deze punten. Onder ononderbroken verstaat ACM dat er geen actieve apparatuur staat tussen de eindgebruikerslocatie en de ODF.[38]

70. Bij ODF-access (FttO) wordt de aansluitlijn onbelicht geleverd aan de onderneming die ODF-access (FttO) afneemt. De onderneming die ODF-access (FttO) afneemt, zorgt dan voor

[37] Zie de Explanatory note bij de Aanbeveling relevante markten, blz 7.

[38] Dit neemt niet weg dat er wel sprake kan zijn van ‘manipulatiepunten’ bijvoorbeeld in de vorm van een handhole waar glasvezels gelast kunnen zijn om een specifieke verbinding te maken, maar hier bevindt zich dus geen actieve apparatuur

belichting van de glasvezel op de locatie waar ook de ODF is geplaatst. Met de belichting wordt de aansluitlijn geactiveerd en is elektronische communicatie mogelijk.

3.3.2 Waar wordt ODF-access (FttO) voor gebruikt?

71. ODF-access (FttO) kan door afnemers hiervan worden ingezet voor het bieden van retaildiensten aan eindgebruikers, zoals zakelijke netwerkdiensten, internettoegangsdiensten of vaste telefonie. Voor het bieden van zakelijke netwerkdiensten is het belang van ODF-access (FttO) het grootst. Het gaat hier namelijk om dataverkeer tussen verschillende bedrijvenlocaties. Hiervoor is de hoge uploadsnelheid die glasvezel kan bieden van groter belang dan voor internettoegang en vaste telefonie. Dialogic[39] heeft onderzoek gedaan naar de technische aspecten van zakelijke netwerkdiensten die de grootste rol spelen in het keuzeproces van eindgebruikers. Uit dit onderzoek blijkt dat eindgebruikers de meeste waarde hechten aan de capaciteitsgaranties en de beschikbaarheid (uptime) van de dataverbinding. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat eindgebruikers willen voorkomen dat verbindingen waarover bedrijfskritische informatie wordt verzonden, uitvallen of vertraagd worden door congestie. Deze twee kenmerken worden meegewogen in de substitutieanalyse.

72. In de substitutie- en dominantieanalyse richt ACM zich op eindgebruikers met vijf of meer geautomatiseerde werkplekken. Uit gesprekken met marktpartijen is gebleken dat kleinere eindgebruikers in de regel geen gebruik maken van op ODF-access (FttO) gebaseerde retaildiensten, omdat deze vaak te duur zijn en onnodig hoge specificaties hebben.[40] Marktpartijen richten zich in hun zakelijk glasvezelaanbod dan ook alleen op bedrijven met minimaal vijf à tien geautomatiseerde werkplekken.[41]

3.4 Interne leveringen

73. Bij de afbakening van een wholesalemarkt die, zoals in dit geval, in directe relatie staat tot een retailmarkt, kan zich de vraag voordoen of de wholesalediensten die aanbieders aan zichzelf leveren tot de betreffende wholesalemarkt moeten worden gerekend. In het geval uitsluitend sprake is van interne leveringen door aanbieders die in potentie ook wholesalediensten kunnen leveren, kan het gepast zijn een wholesalemarkt te definiëren die alleen interne leveringen omvat. ACM stelt vast dat er bij ODF-access (FttO) op dit moment

[39] Dialogic (2014), Het gedrag en de behoeften van zakelijke afnemers van zakelijke netwerkdiensten en vaste telefonie, 23 april 2014, p. 32.
[40] Gespreksverslag interview KPN van 30 maart 2015, p. 2; Gespreksverslag interview TReNT van 25 maart 2015, p. 4.
[41] Gespreksverslag interview Tele2 van 31 april 2015, p. 2; Gespreksverslag interview Eurofiber van 15 april 2015, p. 4; Gespreksverslag interview TReNT van 25 maart 2015, p. 2.

nagenoeg alleen interne leveringen plaatsvinden binnen verticaal geïntegreerde ondernemingen die eigenaar zijn van FttO-aansluitnetten en die tevens wholesale- en/of retaildiensten over die aansluitnetten aanbieden.[42]

74. De Commissie stelt dat het in het geval van interne leveringen gerechtvaardigd is om uit te gaan van een zogenaamde 'notionele' markt wanneer er een potentiële vraag bestaat naar externe leveringen.[43] ACM heeft voldoende indicatie dat er potentiële vraag is naar externe leveringen van ODF-access (FttO).[44] ACM gaat er in deze analyse daarom van uit dat de ondernemingen die beschikken over een eigen netwerk en die over FttO-aansluitingen diensten aanbieden in onderliggende wholesale- en retailmarkten, zichzelf ODF-access (FttO) leveren. ACM rekent deze interne leveringen tot de markt voor ODF-access (FttO).

3.5 Afbakening productmarkt

75. In deze paragraaf bakent ACM de relevante productmarkt af. ACM onderzoekt in paragraaf 3.5.1 of de toegang tot ontbundeld koper tot de markt voor ODF-access (FttO) behoort. In paragraaf 3.5.2 staat de vraag centraal of ODF-access (FttH) tot de markt voor ODF-access (FttO) behoort. Vervolgens onderzoekt ACM in paragraaf 3.5.3 dezelfde vraag voor kabeltoegang. Als laatste mogelijke substituut voor ODF-access (FttO) staat ACM in paragraaf 3.5.4 stil bij toegang tot mobiele netwerken. Tot slot komt ACM in paragraaf 3.5.5 tot haar conclusie over de productmarkt.

76. In deze paragraaf analyseert ACM de vraagsubstitutie en, waar relevant, de indirecte prijsdruk die retaildiensten die zijn gebaseerd op toegangsproducten anders dan ODF-access (FttO), uitoefenen op ODF-access (FttO). Van aanbodsubstitutie is geen sprake. De aanbieders van ontbundelde kopertoegang, ODF-access (FttH) en toegang tot kabelnetwerken die mogelijk door aanbodsubstitutie voor potentiële concurrentiedruk op de markt voor ODF-access (FttO) kunnen zorgen, zijn namelijk reeds in de markt voor ODF-access (FttO) aanwezig. Er kan daarom geen (extra) concurrentiedruk uitgaan van deze aanbieders door aanbodsubstitutie.

3.5.1 Behoort toegang tot ontbundeld koper tot dezelfde productmarkt als ODF-access (FttO)?

[42] Er is een aantal glasvezelnetwerken in Nederland waar in de praktijk wel ODF-access (FttO) kan worden afgenomen. Het aantal aansluitingen dat op die manier bereikt kan worden, is echter zeer klein.

[43] Explanatory note bij de Aanbeveling relevante markten, p. 18.

[44] Zowel Vodafone als Tele2 hebben interesse in het afnemen van ODF-access (FttO). Zie verslag van interview met Vodafone van 31 maart 2015, p. 4 en verslag van interview met Tele2 van 7 april 2015, p. 3.

77. In deze paragraaf onderzoekt ACM of ODF-access (FttO) en ontbundelde kopertoegang tot dezelfde relevante productmarkt behoren. Hiertoe analyseert ACM of en in welke mate vraagsubstitutie plaatsvindt van ODF-access (FttO) naar ontbundelde kopertoegang (MDF-access).

Analyse van de vraagsubstitutie

78. ACM begint de analyse van de vraagsubstitutie met een analyse van de verschillen tussen koper en glas, en gaat vervolgens in op de vraag in hoeverre ontbundelde kopertoegang door zakelijke afnemers als alternatief wordt beschouwd voor ODF-access (FttO).

79. Allereerst merkt ACM op dat er geen technische belemmeringen zijn die verhinderen dat afnemers van ODF-access (FttO) kunnen overstappen naar ontbundelde kopertoegang. Ontbundelde toegang op kopernetwerken is op vergelijkbare wijze mogelijk als bij glasnetwerken en de landelijke dekking van het kopernetwerk is nagenoeg 100 procent.

80. Vaak is het niet aan de afnemer van ODF-access (FttO) om zelfstandig te bepalen om van ODF-access (FttO) naar ontbundelde kopertoegang over te stappen. De keuze om van glas naar koper over te stappen, wordt in beginsel op de retailmarkt bepaald, aan de hand van de behoeften van de eindgebruiker. Deze keuze is daarmee relevant voor de wholesale-afnemers van ODF-access (FttO). Onderstaand gaat ACM daarom in op de producteigenschappen die een rol spelen in de afweging die een eindgebruiker maakt tussen retaildiensten die worden geleverd over ODF-access (FttO) en retaildiensten die worden geleverd over ontbundeld koper.

81. Met betrekking tot capaciteitsgaranties en beschikbaarheid zijn diensten over glas en diensten over koper met elkaar vergelijkbaar. Over beide infrastructuren kunnen dezelfde capaciteitsgaranties worden geleverd en over zowel koper als glas is een beschikbaarheid van 99,9 procentmogelijk.[45] Wel kan over glas de beschikbaarheid nog worden opgeschaald naar 99,98 procent, wanneer een redundante verbinding wordt toegevoegd.[46]

82. Een belangrijk verschil tussen koper en glas is dat over glas een hogere bandbreedte kan worden geleverd. Over een koperaansluiting kan momenteel een bandbreedte geleverd worden van maximaal 100 Mbit/s downstream, waarbij het ook van belang is op welke afstand de eindgebruiker vanaf de MDF of SDF is gevestigd. Naarmate de afstand tot de MDF of SDF toeneemt, neemt de bandbreedte van de verbinding af en zal de betreffende eindgebruiker met een lagere bandbreedte genoegen moeten nemen. Bij een aansluiting over glas gelden

[45] Zie bijvoorbeeld KPN Wholesale Ethernet Access Service (WEAS) Service Description, p. 12. http://www.kpn-wholesale.com/media/669059/20151016_weas_service_description_version_6.0__valid_from_5_november_2015_.pdf.
[46] Ibid.

dergelijke beperkingen vrijwel niet. De bandbreedte van een verbinding over glasvezel is in beginsel ongelimiteerd en onafhankelijk van de afstand tot de ODF-locatie. Uitsluitend de snelheid van de belichtingsapparatuur vormt hierbij de beperkende factor, waarbij de bandbreedte die met deze apparatuur geleverd kan worden veel hoger ligt dan de maximale bandbreedte die over koper kan worden behaald.

83. Een ander belangrijk verschil tussen diensten over koper en over glas is dat de downloadsnelheid over koper vaak hoger is dan de uploadsnelheid[47]. In de regel is de verhouding tussen upload- en downloadsnelheid 1:10. Verbindingen over glas zijn in veel gevallen symmetrisch, zodat upload- en downloadsnelheid aan elkaar gelijk zijn. De behoefte van zakelijke eindgebruikers aan bandbreedte, en met name uploadcapaciteit, groeit. Dit verschil tussen koper en glas maakt daarom dat koper geen alternatief vormt voor zakelijke eindgebruikers die behoefte hebben aan een hogere uploadcapaciteit dan 20 Mbit/s.

84. De voordelen van glas ten opzichte van koper worden mogelijk kleiner als het kopernet verder wordt geüpgraded, maar deze voordelen verdwijnen niet. Zo zal de bandbreedte van glas altijd boven die van (upgraded) koper blijven liggen. De komende jaren zal de capaciteit over koper naar aanleiding van upgrades toenemen tot maximaal 200 Mbit/s down- en 60 Mbit/s upstream. Hierbij blijft gelden dat naarmate de afstand tot de MDF of SDF toeneemt, de bandbreedte van de verbinding afneemt en de betreffende eindgebruiker met een lagere bandbreedte genoegen zal moeten nemen. ACM verwacht dat eindgebruikers hierdoor mogelijk minder snel overstappen van koper naar glas, maar niet dat eindgebruikers die nu al diensten afnemen over een glasvezelaansluiting zullen overstappen naar upgraded koper.

85. Voor eindgebruikers die behoefte hebben aan een hogere capaciteit blijft gelden dat (upgraded) koper geen alternatief vormt voor glas. De meeste marktpartijen (KPN, Eurofiber, Vodafone en Ziggo) onderschrijven deze conclusie.[48] KPN, Eurofiber en Vodafone concluderen hieruit dat ontbundeld koper in het geheel geen substituut vormt voor ODF-access (FttO).[49] Tele2 is overigens van mening dat ontbundelde kopertoegang wel een substituut vormt voor ODF-access (FttO). Hier komt ACM in randnummer 93 op terug.

---

[47] Een uitzondering hierop vormt de SDSL-aansluiting. Door middel van SDSL (Symmetric DSL) kunnen symmetrische verbindingen over koper afgenomen worden. De beperkende factor is dan echter de uploadsnelheid. De maximale snelheid die over een SDSL-aansluiting behaald kan worden, is momenteel 20 Mbits/s. SDSL wordt relatief weinig afgenomen.

[48] Antwoorden op de vragenlijst van ACM van 20 januari 2015 van Ziggo ((17 februari 2015), p. 6), van Eurofiber (18 februari 2015, p. 7), van Vodafone (9 februari 2015, p. 6) en van KPN (17 februari 2015, p. 16).

[49] Antwoorden op de vragenlijst van ACM van 20 januari van Eurofiber (18 februari, p. 7), van Vodafone (9 februari 2015, p. 6) en van KPN (17 februari 2015, p. 16).

86. Bovenstaande verschillen tussen koper en glas hebben belangrijke gevolgen voor de mate waarin afnemers van diensten over ODF-access (FttO) overstappen op diensten over ontbundeld koper.

87. Ten tijde van FttO2012 constateerde ACM op basis van onderzoek van Dialogic dat zakelijke eindgebruikers in de praktijk enkel overstappen van diensten via het kopernetwerk naar diensten via het glasvezelnetwerk, en niet andersom.[50] Ook uit recent onderzoek van Dialogic volgt dat meer eindgebruikers (59,5 procent) glas als alternatief voor koper zien dan dat eindgebruikers (17,2 procent) koper als alternatief voor glas zien.[51] Overstap van koper naar glas is daarom veel waarschijnlijker dan overstap van glas naar koper.

88. Marktpartijen hebben in de huidige analyseronde aangegeven niet of nauwelijks een overstap van zakelijke eindgebruikers te zien van glas naar koper.[52] ACM constateert dat hierin sinds de vorige marktanalyse geen veranderingen zijn opgetreden. Nu er op retailniveau geen overstap plaatsvindt, vindt er ook geen overstap op wholesaleniveau plaats.

89. Dit is ook het beeld dat naar voren komt uit het onderzoek dat KPN onder zijn eigen klanten heeft verricht. **[Vertrouwelijk:** xx**]** procent van de eindgebruikers die glasdiensten afnemen van KPN had, wat betreft de benodigde upload- en downloadsnelheid, niet kunnen volstaan met vergelijkbare diensten over koper.[53] Daaruit blijkt dat een overstap naar koperdiensten voor het grootste deel van de zakelijke eindgebruikers van glasdiensten bij voorbaat al geen optie is. Uit Tabel 1 blijkt daarnaast dat het aantal aansluitingen met een uploadsnelheid die niet door (upgraded) koper kan worden gehaald, stijgt. Het percentage aansluitingen waarvoor koper geen alternatief vormt, is dus toegenomen.

	Q1 2013	Q1 2014	Q1 2015
>20 Mbps, ≤50 Mbps	2.573	3.448	3.375
>50 Mbps, ≤100 Mbps	3.296	4.666	4.583
>100 Mbps	5.066	5.411	7.170
Totaal	10.935	13.525	15.128

[50] Marktanalyse ODF-access (FttO) 2012, pagina 56.

[51] Dialogic (2014), Het gedrag en de behoeften van zakelijke afnemers van zakelijke netwerkdiensten en vaste telefonie, p. 51.

[52] Interview Vodafone, p. 5; Interview BT, p. 3; Interview Ziggo, p. 3. Antwoorden op vragenlijst Eurofiber, p. 7.

[53] Zie antwoordbrief KPN van 17 februari 2015 , p. 17. KPN heeft hiervoor alle WEAS-glas orders die plaatsvonden tussen 1 januari 2013 en 31 december 2014 onderzocht.

Tabel 1: toename van het aantal aansluitingen met een uploadsnelheid hoger dan 20 Mbps (bron: Telecommonitor)

90. Onder de glasvezelklanten van KPN rest nog **[vertrouwelijk:** xx**]** procent die, gezien de benodigde upload- en downloadsnelheid, wel had kunnen volstaan met koper. Hier maken andere factoren dat eindgebruikers kiezen voor diensten over glas, ondanks de hogere prijs die hiervoor betaald moet worden. Eindgebruikers noemen de hogere beschikbaarheid, betrouwbaarheid en veiligheid van glasvezel als redenen om voor glasvezel te kiezen in plaats van voor koper.[54] Marktpartijen noemen daarnaast voornamelijk de toekomstvastheid van glasvezel als reden dat eindgebruikers voor glasvezel kiezen.[55] Uit het bovenstaande blijkt dat zakelijke eindgebruikers die diensten over glas afnemen, vrijwel niet overstappen naar diensten over koper en dat met name op het gebied van uploadcapaciteit een groot verschil bestaat tussen diensten over koper en diensten over glas.

91. Ook in het geval van een significante prijsverhoging (10 procent) van ODF-access (FttO) komt ACM tot de conclusie dat eindgebruikers niet of slechts in zeer beperkte mate naar op koper gebaseerde retaildiensten zullen overstappen. ACM stelt vast dat de gemiddelde retailprijs van diensten die over FttO worden geleverd aanzienlijk hoger is dan het daaraan ten grondslag liggende tarief voor ODF-access (FttO). Doordat de retailprijs aanzienlijk hoger is dan de wholesaleprijs, zal een prijsverhoging van 10 procent op wholesaleniveau resulteren in een procentueel lagere prijsstijging op retailniveau (verdunning). Aangezien het verschil tussen de retail- en de wholesaleprijs groot is,[56] is deze verdunning relatief groot.

92. Uit de berekening opgenomen in Annex B volgt dat zakelijke eindgebruikers extreem prijsgevoelig moeten zijn, wil er sprake zijn van voldoende overstap om prijsdruk uit te oefenen op de wholesalediensten. Een verhoging van de prijs van ODF-access (FttO) met 10 procent resulteert naar schatting in een verhoging van de prijs van op glas gebaseerde retaildiensten met ongeveer 1 procent. ACM acht het onaannemelijk dat bij een dergelijke prijsstijging dusdanig veel eindgebruikers zullen overstappen naar op koper gebaseerde retaildiensten, dat deze prijsverhoging niet winstgevend is. Te meer omdat afnemers van zakelijke retaildiensten over glas reeds een (aanzienlijke) prijspremie betalen om hun diensten over glas af te nemen.

[54] Dialogic (2014), Het gedrag en de behoeften van zakelijke afnemers van zakelijke netwerkdiensten en vaste telefonie, p. 52.
[55] Antwoorden vragenlijst KPN, p. 18; Antwoorden vragenlijst Verizon, p. 8; Antwoorden vragenlijst Vodafone, p. 7.
[56] ACM gaat op basis van door KPN in het kader van de ND-5 toets geleverde gegevens uit van een gemiddelde wholesaleprijs van **[vertrouwelijk:** € xxxx**]** en een gemiddelde retailprijs van **[vertrouwelijk:** € xxxx**]**.

93. Tele2 is van oordeel dat ontbundelde kopertoegang en ODF-access (FttO) volwaardige substituten zijn en onderbouwt deze stelling met een prijsvergelijking tussen ontbundelde kopertoegang en ODF-access (FttO).[57] ACM concludeert, op basis van een eigen prijvergelijking (zie Annex A), dat er onvoldoende sprake is van prijsdruk vanuit ontbundelde kopertoegang en op koper gebaseerde retaildiensten om aanbieders van ODF-access (FttO) te disciplineren.

Conclusie

94. Op basis van de analyse van de vraagsubstitutie concludeert ACM dat ontbundelde kopertoegang niet behoort tot dezelfde relevante productmarkt als ODF-access (FttO).

3.5.2 Behoort ODF-access (FttH) tot dezelfde productmarkt als ODF-access (FttO)?

95. ODF-access (FttH) omvat ontbundelde toegang tot het glasvezelaansluitnet waarop hoofdzakelijk residentiële eindgebruikers (consumenten) zijn aangesloten. De belangrijkste aanbieder van ODF-access (FttH) is KPN (Reggefiber). ODF-access (FttH) wordt, in tegenstelling tot ODF-access (FttO), voornamelijk gebruikt voor het leveren van retaildiensten zoals internettoegang, televisie en vaste telefonie.

96. Het belangrijkste verschil tussen ODF-access (FttO) en ODF-access (FttH), dat zowel van belang is voor afnemers van ODF-access als voor eindgebruikers, is dat FttH-netwerken worden uitgerold in gebieden met overwegend residentiële eindgebruikers en FttO-netwerken zich voornamelijk bevinden in gebieden met zakelijke afnemers. Deze zakelijke afnemers worden ontsloten op basis van individuele klantvraag of in enkele gevallen door middel van vraagbundeling op een bedrijventerrein. Het grootschalig ontsluiten van gebieden door middel van vraagbundeling of gebiedsverglazing, zoals bij ODF-access (FttH) gebruikelijk is, komt bij ODF-access (FttO) niet (meer) voor.[58, 59]

97. Als gevolg van deze verschillende wijzen van uitrol en verschillende typen aangesloten eindgebruikers, komt het nauwelijks voor dat FttH- en FttO-netwerken geografisch overlappen.[60] Dit wordt bevestigd door de gegevens ten aanzien van de netwerkdekking van de verschillende marktpartijen, die ACM in het kader van de marktanalyse heeft verzameld. Op basis van deze

[57] Antwoorden op vraag 13 van de vragenlijst van ACM van 20 januari 2015 van Tele2 (25 februari 2015, p. 19).

[58] Verslag van het gesprek met **[vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx**]**; Verslag van het gesprek met **[vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx.]

[59] Het kleinschalig ontsluiten van gebieden door middel van vraagbundeling en gebiedsverglazing wordt door kleine regionale marktpartijen nog wel toegepast.

[60] Ook de geografische overlap van het near-net aanbod van FttH en FttO is beperkt.

gegevens schat ACM in dat ongeveer **[vertrouwelijk:** xx procent**]** van alle bedrijfslocaties met vijf of meer geautomatiseerde werkplekken die binnen 150 meter van een FttO-netwerk liggen, zich in een gebied bevinden waar ook FttH is uitgerold. Volgens KPN werden er medio 2015 **[vertrouwelijk:** xxxxxx**]** zakelijke aansluitingen via FttH afgenomen, waarvan **[vertrouwelijk:** xxxxxx**]** door bedrijven met meer dan vijf geautomatiseerde werkplekken.[61] De huidige situatie wijkt daarmee niet wezenlijk af van de situatie zoals deze voorafgaande aan het besluit FttO2012 bestond.[62]

98. In het geval een zakelijke eindgebruiker gevestigd is op een locatie nabij of in een FttH-gebied maar nog geen FttH-aansluiting heeft, kan de eindgebruiker in principe alsnog op het FttH-netwerk worden aangesloten. Hiertoe voert KPN (Reggefiber) een haalbaarheidsonderzoek uit. Uit gegevens van KPN blijkt echter dat er in de periode 2014-2015 slechts in zeer beperkte mate **[vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx**]** na-aansluiting van zakelijke eindgebruikers heeft plaatsgevonden.[63]

99. Daarnaast merkt ACM op dat de prijs van ODF-access (FttO) slechts een klein deel uitmaakt van de retailprijs van zakelijk glas. Daardoor zal een prijsstijging op het niveau van ontbundelde toegang van 10 procent slechts een prijsstijging op retailniveau van 1 procent tot gevolg hebben. Alleen zakelijke eindgebruikers die zeer prijsgevoelig zijn, zullen in dat geval overstappen naar FttH. Door de beperkte geografische overlap wordt de kans op overstap nog kleiner. Bij een geografische overlap van 10 procent zal iedere eindgebruiker in het gebied met overlap moeten overstappen op FttH om de prijsverhoging niet winstgevend te maken. Dit acht ACM zeer onwaarschijnlijk. Dit overwegende concludeert ACM dat ODF-access (FttO) en ODF-access (FttH) geen vraagsubstituten zijn.

100. Dit neemt niet weg dat vanuit het oogpunt van de wholesaleafnemer ODF-access (FttO) en ODF-access (FttH) met elkaar vergelijkbaar zijn. Verschillende marktpartijen geven aan dat er technisch geen verschil is tussen het afnemen van ODF-access (FttO) en ODF-access (FttH).[64] Wel biedt ODF-access (FttO) in de praktijk toegang tot een lager aantal eindgebruikers dan ODF-access (FttH). Waar het toegangspunt voor ODF-access (FttH) toegang kan bieden tot duizenden achterliggende (overwegend residentiële) eindgebruikers, is het aantal

[61] Antwoorden KPN van 2 oktober 2015.

[62] Marktanalyse ODF-access (FttO) van 28 december 2012, met kenmerk OPTA/AM/2012/203110, randnummer 219.

[63] Brief KPN van 2 oktober 2015.

[64] Antwoorden van Tele2 van 25 februari 2015 op de vragenlijst van ACM, p. 17; Antwoorden van BT van 20 februari 2015 op de vragenlijst van ACM, p. 2; Verslag van het gesprek met KPN van 30 maart 2015, p. 4.

achterliggende eindgebruikers in het geval van ODF-access (FttO) het toegangspunt erop gebouwd toegang te bieden aan ongeveer driehonderd eindgebruikers.[65]

101. Vanuit het oogpunt van de eindgebruiker zijn er zowel overeenkomsten als verschillen tussen retaildiensten over FttO en retaildiensten over FttH. Sinds begin 2015 biedt KPN naast de Basic SLA ook een Premium SLA[66] aan over FttH, die meer geschikt is voor zakelijke eindgebruikers en die lijkt op de SLA's die over FttO kunnen worden aangeboden. Ook kunnen over FttH dezelfde capaciteitsgaranties worden geleverd als over FttO. Gegeven de wijze waarop de FttO- (aansluiting van individuele klanten) en FttH-netwerken (gebiedsverglazing) worden aangelegd zijn er ook enkele technische verschillen tussen FttO en FttH, waaronder een verschil in het aantal glasvezels dat naar de eindgebruiker kan worden geleid (over FttH is dit gemaximeerd op twee glasvezels) en het ontbreken van een mogelijkheid tot redundantie over FttH.[67] Dit laatste zorgt ervoor dat de maximale beschikbaarheid over FttH (99,9 procent) lager is dan de maximale beschikbaarheid over FttO (99,98 procent). Deze verschillen maken dat FttO thans voor (een deel van de) zakelijke eindgebruikers meer geschikt is dan FttH.

102. Een belangrijk verschil ten opzichte van de situatie zoals deze in 2012 bestond, is het gegeven dat Reggefiber volledig is overgenomen door KPN. Tussen Reggefiber en KPN bestond een afspraak dat Reggefiber zich richtte op residentiële gebruikers en daarom bij de uitrol van zijn netwerken zakelijke klanten in beginsel niet aansloot. Deze afspraak heeft ertoe geleid dat slechts een zeer klein gedeelte van alle FttH-aansluitingen de aansluiting van een zakelijke eindgebruiker betreft.

103. Met de volledige overname van Reggefiber door KPN is het denkbaar dat zakelijke klanten op FttH worden aangesloten als zij binnen de geografische reikwijdte van een nog aan te leggen FttH-netwerk liggen. ACM schat echter in dat dit slechts een beperkte impact zal hebben op de mate waarin afnemers van retaildiensten over FttO kunnen overstappen op retaildiensten over FttH. In de komende jaren zal FttH allereerst slechts in beperkte mate worden uitgerold, omdat de focus van KPN op residentiële eindgebruikers zal liggen bij de uitrol van VDSL.[68] In de tweede plaats geeft KPN aan dat FttH vooral wordt ingezet als drager van de

[65] Antwoorden van Tele2 op vraag 4, vragenlijst februari 2015.

[66] Http://extranet.reggefiber.nl/tl_files/documents/Generiek%20ODF%20contract/Dienstbeschrijving%20Premium%20SLA.pdf

[67] Antwoorden van KPN van 2 oktober 2015 op aanvullende vragen van ACM van 17 september 2015 , p. 3-4. Omdat FttH niet wordt aangelegd in ringen, is redundantie over FttH in principe niet mogelijk.

[68] Telecompaper (3 augustus 2015). *KPN verhoogt verwachtingen van VDSL, schrapt FttH-doelen*. http://www.telecompaper.com/nieuws/kpn-verhoogt-verwachtingen-van-vdsl-schrapt-ftth-doelen--1095568 en

retaildiensten internettoegang, televisie en telefonie.[69] Daarom acht ACM het onwaarschijnlijk dat FttH buiten residentiële gebieden zal worden uitgerold. Beide ontwikkelingen maken het onaannemelijk dat in de komende drie jaar zodanig grote aantallen zakelijke eindgebruikers op nieuw aan te leggen FttH-netwerken kunnen worden aangesloten dat dit daardoor als substituut zou moeten gelden.

Conclusie

104. Op basis van de analyse van de vraagsubstitutie concludeert ACM dat ODF-access (FttH) niet tot dezelfde relevante productmarkt behoort als ODF-access (FttO).

3.5.3 Behoort toegang tot kabelnetwerken tot de markt voor ODF-access (FttO)?

105. ACM begint de analyse van de vraagsubstitutie van ODF-access (FttO) door toegang tot kabelnetwerken met het schetsen van de verschillen tussen toegang tot kabelnetwerken en ODF-access (FttO), en gaat daarbij in op de vraag in hoeverre diensten over de kabel voor zakelijke afnemers een alternatief vormen voor diensten over FttO.

106. ACM stelt allereerst vast dat zakelijke locaties slechts beperkt zijn aangesloten op kabelnetwerken. Zo ligt slechts op een zeer beperkt aantal bedrijventerreinen (ongeveer 0-5 **[vertrouwelijk:** xx**]** procent) in Nederland een coaxnetwerk.[70] Het gegeven dat weinig zakelijke locaties zijn aangesloten, wordt weerspiegeld door het geringe gebruik van het kabelnetwerk voor zakelijke eindgebruikers. Zo blijkt uit onderzoek van Dialogic dat slechts 1 procent van de zakelijke netwerkdiensten wordt geleverd over een kabelaansluiting.[71] Uit de Telecommonitor blijkt dat slechts **[vertrouwelijk:** xxxx**]** multi-site aansluitingen over kabel worden geleverd, tegenover 23.330 multi-site aansluitingen over glas en 113.938 multi-site aansluitingen in totaal. Gelet op het voorgaande stelt ACM vast dat toegang tot kabelnetwerken feitelijk geen substituut kunnen zijn voor ODF-access (FttO).

107. ACM stelt in de tweede plaats vast dat het door verschillen in de netwerkarchitectuur economisch niet haalbaar is om ontbundelde kabeltoegang af te nemen. In tegenstelling tot het glasvezelaansluitnetwerk bestaat het kabelnetwerk slechts voor een klein deel uit point-to-

---

Telecompaper (26 augustus 2015). *KPN kiest meer voor FDSL en dividend dan voor FttH*. http://www.telecompaper.com/achtergrond/kpn-kiest-meer-voor-vdsl-en-dividend-dan-voor-ftth—1099169.

[69] Antwoorden van KPN van 2 oktober 2015 op aanvullende vragen van ACM van 17 september 2015, p. 4.

[70] Het coaxnetwerk is aanwezig nabij **[vertrouwelijk** xx procent**]** van de bedrijventerreinen. Uit gegevens waarover ACM beschikt blijkt echter dat in slechts ongeveer een kwart van de gevallen dat een coaxnetwerk nabij een bedrijventerrein ligt, daadwerkelijk bedrijven op het coaxnetwerk zijn aangesloten.

[71] Dialogic, Prospectief onderzoek naar de marktaandeelontwikkeling op de telecommunicatiemarkten voor internettoegang, vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten, 18 maart 2014, blz. 71.

pointaansluitingen. Tot aan de zogenoemde multitap[72] bestaat het kabelnetwerk uit gedeelde aansluitingen. De multitap is daarmee het punt in het netwerk waar ontbundelde toegang zou kunnen worden afgenomen. Om op basis van kabelnetwerken een vorm van toegang te leveren die wel een equivalent is van ODF-access (FttO), dient het netwerk uitgerold te worden tot aan de multitaps. Deze vorm van toegang is echter niet rendabel te realiseren. De kosten voor het ontsluiten van ruim 500.000 multitaps zijn immers aanzienlijk hoger dan de kosten voor het ontsluiten van ruim 2000 ODF-locaties (FttO)[73] (bij landelijke uitrol). ACM heeft in het verleden reeds geconstateerd dat er zelfs voor de 28.000 straatkasten van KPN hooguit voor een beperkt deel van Nederland een business case zou bestaan.[74]

108. Naast fysieke ontbundeling op het niveau van de multitap is toegang tot het kabelnetwerk mogelijk via spectrumdeling. Bij spectrumdeling hebben meerdere aanbieders toegang tot aparte delen van de frequentieruimte van het kabelnetwerk. In dit geval moet de capaciteit van het netwerk opgeknipt worden voor verschillende aanbieders, terwijl de beschikbare capaciteit in het kabelnetwerk al schaars is. Hoe meer afnemers hiervan gebruik maken, hoe minder capaciteit per partij beschikbaar is. Immers, als een kabelaanbieder spectrumdeling zou leveren, moet hij een deel van zijn spectrum ter beschikking stellen aan de toetreder, waardoor de maximale snelheden op het netwerk (voor zowel de kabelaanbieder als de toetreder) kunnen terugvallen. Bij elke additionele toetreder moet meer spectrum worden ingeleverd. Spectrumdeling leidt er dus toe dat de maximale capaciteit van het kabelnetwerk per eindgebruiker significant terugvalt. Spectrumdeling gaat zo ten koste van de capaciteit en de kwaliteit en heeft tot gevolg dat de dienstverlening voor eindgebruikers verslechtert ten opzichte van een situatie waarin het hele spectrum door één aanbieder wordt gebruikt.[75] Hierdoor zijn naar het oordeel van ACM de gebruiksmogelijkheden van spectrumdeling beperkt ten opzichte van ODF-access (FttO).

109. Ook wat betreft productkenmerken zijn er belangrijke verschillen tussen kabelnetwerken en FttO-netwerken. Het belangrijkste verschil is dat over een FttO-netwerk zowel volledige als gedeeltelijke capaciteitsgaranties kunnen worden gegeven, terwijl dat over een kabelnetwerk niet of zeer beperkt mogelijk is. Omdat het kabelnetwerk grotendeels gedeeld is en op basis

---

[72] Een multitap is een soort splitter. Doorgaans zijn in kabelnetwerken na de eindversterker (de versterker die het laagst in het netwerk is geplaatst, dus het dichtst bij de eindgebruiker) een aantal multitaps geplaatst die het aangeleverde signaal splitsen naar de huisaansluitingen. De multitap is het laatste gemeenschappelijke onderdeel van het kabelnet, wat betekent dat vanaf de multitap afzonderlijke coaxkabels direct naar de eindgebruiker gaan. Een multitap kan een beperkt aantal aansluitingen aan (maximaal 16).

[73] Telecommonitor ACM.

[74] Analysys Consulting (2007), *The business case for sub-loop unbundling in the Netherlands,* 26 januari 2007.

[75] WIK Consult (2014), *Options of wholesale access to Cable-TV networks with focus on VULA*, 9 juli 2014.

van DOCSIS-technologie functioneert, is het nagenoeg onmogelijk om via het kabelnetwerk niet-overboekte verbindingen te leveren. Met behulp van prioritering van verkeersstromen kan het kabelnetwerk op een zogenoemde 'best-effort' basis ethernetverbindingen leveren met beperkte garanties, maar alleen zolang er niet te veel congestie in het netwerk optreedt. In kabelnetwerken is dit al snel het geval, omdat onder DOCSIS 3.0 per CMTS coax-string maximaal 90 Mbit/s aan uploadsnelheid kan worden geleverd (waarbij één coax-string 40 tot 2.500 eindgebruikers bedient).[76] Dergelijke verbindingen kunnen bovendien alleen voor snelheden beneden 2 Mbit/s en op beperkte schaal worden aangeboden, omdat deze verbindingen een reservering van capaciteit in het netwerk vereisen.[77] Daarnaast geldt er voor kabelnetwerken een lagere gegarandeerde beschikbaarheid (99,8 procent) dan over FttO (99,9 procent, of 99,98 procent met een redundante verbinding).

110. ACM stelt vast dat kabelaanbieders dus niet zoals aanbieders van glasvezel kunnen garanderen dat zakelijke eindgebruikers ook in de piekuren een bepaalde capaciteit hebben. Ook hebben kabelnetwerken door de lagere beschikbaarheid een lagere uptime dan glasvezelnetwerken. Uit onderzoek van Dialogic blijkt juist dat een groot deel van de zakelijke eindgebruikers capaciteitsgaranties en beschikbaarheid van belang vindt.[78] De toegevoegde waarde van glas ten opzichte van kabel blijkt ook uit het gegeven dat Ziggo ten behoeve van zijn zakelijke dienstverlening een eigen glasvezelnetwerk inzet.

111. Gelet op het voorgaande stelt ACM vast dat de thans bestaande situatie niet wezenlijk afwijkt van de situatie zoals deze bestond ten tijde van het besluit FttO2012 waarin eveneens werd geconcludeerd dat de toegang tot kabelnetwerken geen substituut is voor ODF-access (FttO).

Conclusie

112. ACM concludeert dat een aan ODF-access (FttO) equivalente vorm van wholesaletoegang via kabelnetwerken economisch en technisch niet realiseerbaar is. Tevens concludeert ACM dat zakelijke locaties slechts in beperkte mate op coax zijn aangesloten. Er is daarom geen vraagsubstitutie van ODF-access (FttO) naar een vergelijkbare vorm van toegang tot kabelnetwerken. ACM concludeert daarom dat toegang tot kabelnetwerken niet tot de relevante markt voor ODF-access (FttO) behoort.

---

[76] WIK-Consult, *Options of wholesale access to Cable-TV networks with focus on VULA* (5 februari 2015), p. 8, 10. Een coax-string is vergelijkbaar met een DSLAM in een DSL-netwerk.

[77] WIK-Consult, Options of wholesale access to Cable-TV networks with focus on VULA (5 februari 2015), p. 10,.

[78] Dialogic, *Het gedrag en de behoeften van zakelijke afnemers van zakelijke netwerkdiensten en vaste telefonie*, 23 april 2014, p. 31.

3.5.4 Behoort toegang tot mobiele netwerken tot de markt voor ODF-access (FttO)?

113. In deze paragraaf onderzoekt ACM of toegang tot mobiele en draadloze netwerken (bijvoorbeeld satelliet en WiFi) een substituut vormt voor ODF-access (FttO) en daarmee tot de markt voor ODF-access (FttO) behoort.

114. Er zijn verschillende soorten mobiele en draadloze netwerken. Het betreft mobiele netwerken, WiFi-verbindingen, Wireless Local Loop-verbindingen (WLL) en satellietverbindingen. Het is niet mogelijk om meerdere marktpartijen fysiek toegang te verlenen tot een mobiel of draadloos netwerk op dezelfde of een voldoende vergelijkbare manier als bij ODF-access (FttO). Er wordt ook geen toegang tot deze netwerken geleverd over ongedeelde directe verbindingen naar individuele eindgebruikers. Uit de retailanalyses blijkt daarnaast dat de verschillende retaildiensten die tot stand kunnen komen via mobiele en draadloze netwerken geen substituut vormen voor retaildiensten die tot stand kunnen komen via ODF-access (FttO).[79]

115. Gelet op het voorgaande stelt ACM vast dat er geen vraagsubstitutie plaatsvindt van ODF-access (FttO) naar toegang via mobiele en draadloze netwerken.

Conclusie

116. ACM concludeert dat toegang tot mobiele netwerken, WiFi-verbindingen, WLL-verbindingen en satellietverbindingen niet tot de relevante productmarkt voor ODF-access (FttO) behoort.

3.5.5 Conclusie productmarkt

117. ACM concludeert dat de markt voor ontbundelde toegang tot zakelijke glasaansluitnetwerken (ODF-access (FttO)) een afzonderlijke relevante productmarkt is. Andere vormen van ontbundelde toegang, zoals toegang tot het koperaansluitnetwerk (op basis van MDF-access en SDF-access) en toegang tot glasaansluitnetwerken op basis van ODF-access (FttH) behoren niet tot deze relevante markt. Ook toegang tot andere aansluitnetwerken, zoals kabelaansluitnetwerken, en mobiele en draadloze netwerken, behoort niet tot de relevante markt voor ODF-access (FttO).

[79] Zie Annex B bij het besluit ULL2015.

3.6 Afbakening geografische markt

118. Ten behoeve van de geografische marktafbakening bepaalt ACM de omvang van het gebied waarbinnen de concurrentieomstandigheden voldoende homogeen zijn[80], en dat van aangrenzende gebieden kan worden onderscheiden doordat daar duidelijk afwijkende concurrentieomstandigheden gelden.

119. Omdat er in Nederland homogene wettelijke en andere regelgevende instrumenten gelden, wordt het startpunt van de geografische afbakening van de markt voor ODF-access (FttO) gevormd door het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen actief zijn als aanbieder of vrager van ODF-access (FttO). KPN is de grootste partij die actief is op de markt voor ODF-access (FttO) en beschikt over de grootste netwerkdekking. KPN heeft een netwerkdekking[81] in gebieden verspreid over heel Nederland en hanteert een landelijk aanbod voor ODF-access (FttO). Om die reden neemt ACM het verzorgingsgebied van het FttO-netwerk van KPN als startpunt van de geografische afbakening.

120. Naast KPN zijn er ook andere aanbieders actief op de markt voor ODF-access (FttO). In Tabel 8 is de netwerkdekking van deze verschillende marktpartijen weergegeven. Eurofiber is net als KPN landelijk actief, maar heeft een beperktere netwerkdekking dan KPN. Partijen als BT, Colt, Tele2, Verizon en Ziggo hebben een beperktere netwerkdekking en **[vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx[82]**]**. Verder is er nog een aantal kleinere partijen zoals Delta, TReNT, Relined en initiatieven die met name regionaal of lokaal actief zijn.

121. ACM constateert dat de vraag naar ODF-access (FttO) een afgeleide is van de vraag naar retaildiensten die op basis van FttO worden geleverd, zoals zakelijke netwerkdiensten en, in mindere mate, vaste telefonie en internettoegang. In de retailanalyses[83] is reeds toegelicht dat de geografische markt voor deze retailproducten nationaal van omvang is.[84] ODF-access (FttO) wordt ingekocht (of intern geleverd) om uiteindelijk de retailafnemer te kunnen bedienen die zich op een vaste geografische locatie bevindt. Ook indien het retailproduct wordt

[80] 2002/C 165/03, Richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en –diensten, *PbEG* 2002, C 165/03, randnummer 56.

[81] De netwerkdekking van partijen wordt uitgedrukt in het percentage bedrijven met minimaal vijf geautomatiseerde werkplekken dat met het netwerk kan worden bereikt. Tabel 9 geeft deze netwerkdekking weer voor verschillende graafafstanden.

[82] Zie hiervoor ook Tabel 9, waarin de groei van de netwerkdekking van partijen in de periode 2012-2015 is weergegeven.

[83] De retailanalyses voor de markten voor zakelijke netwerkdiensten, internettoegang en vaste telefonie komen alle tot een nationale markt. De retailanalyses zijn opgenomen in Annex B van ULL2015.

[84] Zie Annex B bij het besluit ULL2015.

vervaardigd op basis van een ingekochte wholesaledienst, bijvoorbeeld WEAS van KPN, heeft dit geen invloed op de geografische locatie van de afnemer. De landelijke vraagstructuur is daarmee voor ACM een eerste indicatie dat er sprake is van een nationale markt.

122. Het aanbod van ODF-access (FttO) wordt gevormd door diverse aanbieders met een verschillend verzorgingsgebied en verschillende netwerkdekking. KPN en Eurofiber hanteren tarieven voor het aansluiten van bedrijfslocaties op hun FttO-netwerk, die variëren op basis van graafkosten.[85] KPN heeft deze variatie in graafkosten deels ondervangen door gebieden, verspreid over heel Nederland, in te delen in verschillende tariefklassen. ACM gaat in randnummers 142 en verder nader in op deze indeling en de eventuele gevolgen daarvan voor de geografische markt. Overige aanbieders van zakelijke glasvezelaansluitingen, waaronder BT, Tele2, Delta, TReNT, Relined en Ziggo hebben een aanbod in een beperkter geografisch gebied of zijn alleen regionaal actief. Daarnaast zijn er nog ongeveer vijftig kleine aanbieders die slechts op lokaal niveau actief zijn, bijvoorbeeld op één of meer bedrijventerreinen in een bepaalde gemeente.

123. De meeste van deze partijen zijn ook actief op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. KPN biedt wholesale- en retaildiensten aan, Eurofiber is ook actief in beide segmenten en TReNT legt bijvoorbeeld alleen dark fiber verbindingen aan.[86] Ondanks de verschillen tussen deze partijen, maken zij geografisch gezien geen onderscheid in de typen geleverde diensten of functionaliteit van de geleverde diensten.

124. Uit het voorgaande leidt ACM af dat er sprake is van een landelijke aanbodstructuur. Dit is voor ACM een indicatie dat sprake is van een geografische markt voor ODF-access (FttO) die nationaal van aard is.

3.6.1 Aantal aanbieders per gebied

125. Ondanks de landelijke vraag- en aanbodstructuur ziet ACM wel dat er verschillen zijn tussen gebieden in Nederland, met name in het aantal aanbieders per gebied. ACM onderzoekt daarom of het aantal aanbieders dat in een gebied aanwezig is mogelijk leidt tot significante verschillen in de concurrentieomstandigheden tussen gebieden en of er een significant verschil in concurrentieomstandigheden is tussen stedelijke en niet-stedelijke gebieden. Dergelijke verschillen zouden aanleiding kunnen zijn om aparte geografische markten af te bakenen.

[85] Zie bijvoorbeeld <http://www.kpn-wholesale.com/nl/onze-producten/netwerk/fysieke-access/o/odf-access.aspx, http://www.eurofiber.com/producten/netwerk/>. Ondanks dat de netwerkdekking van Eurofiber achterblijft bij die van KPN, is ook Eurofiber bereid iedere locatie in Nederland te ontsluiten. Om die reden spreken we hier van een landelijk aanbod, ondanks dat de netwerkdekking van Eurofiber (nog) niet heel Nederland beslaat.

[86] Antwoord TReNT op vraag 1 van de vragenlijst van februari 2015.

126. De marktpartijen die in de markt voor ODF-access (FttO) actief zijn, hebben een verschillende netwerkdekking. KPN beschikt met zijn FttO-netwerk over de grootste netwerkdekking en bereikt op minder dan 150 meter van zijn netwerk 80-85 procent **[vertrouwelijk:** xx procent**]** van de bedrijfslocaties. KPN wordt gevolgd door Ziggo met een netwerkdekking (op basis van glasvezel) van 60-65 procent **[vertrouwelijk:** xx procent**]** en Eurofiber met een netwerkdekking van 40-45 procent **[vertrouwelijk:** xx procent**]** van de bedrijfslocaties op minder dan 150 meter van het eigen netwerk. De overige aanbieders van ODF-access (FttO) hebben individueel een beperktere geografische dekking, zoals in Tabel 8 is weergegeven.[87] De netwerkdekking van marktpartijen loopt daarmee nogal uiteen, hoewel bij grotere graafafstanden het relatieve verschil snel afneemt.

127. Hoewel de netwerken van partijen verschillen in grootte is er wel sprake van overlap van deze netwerken. Als bijvoorbeeld wordt gekeken naar de gecombineerde netwerkdekking van de genoemde alternatieve netwerkaanbieders, dan blijkt dat de gecombineerde dekking de netwerkdekking van KPN benadert. Het ligt daarom voor de hand dat in het overgrote deel van Nederland er minimaal twee netwerken dicht bij elkaar liggen. Uit de ontvangen gegevens over de geografische ligging van de netwerken en Figuur 2 blijkt dat dit inderdaad het geval is.

128. Het is ACM niet gebleken dat marktpartijen hun tarieven afstemmen op het aantal aanbieders waarmee zij in een specifiek gebied moeten concurreren. Dit geldt ook in de gevallen dat er slechts één aanbieder van FttO-access aanwezig is nabij een bepaalde bedrijfslocatie. In de meeste gevallen is dat KPN (**[vertrouwelijk:** xx procent**]** van het aantal bedrijfslocaties), in andere gevallen Eurofiber (**[vertrouwelijk:** xx procent**]** van het aantal bedrijfslocaties) of een andere alternatieve aanbieder (**[vertrouwelijk:** xx procent**]** van het aantal bedrijfslocaties)[88].

129. Ondanks dat er in sommige gebieden dus slechts één aanbieder aanwezig is, heeft ACM geen indicatie dat de prijzen die aanbieders in deze gebieden rekenen, afwijken van die op andere locaties in het land waar meerdere aanbieders actief zijn. Dit kan het gevolg zijn van de concurrentiedruk vanuit omliggende gebieden waar meer of andere aanbieders aanwezig zijn. De naastgelegen gebieden kunnen prijsdruk op elkaar uitoefenen, als aanbieders in aangrenzende gebieden (bijvoorbeeld op een afstand van 250 meter) op het moment dat de aanbieder die als enige aanwezig is in een (postcode)gebied te hoge tarieven zou rekenen, hun

[87] Voor een uitgebreidere toelichting op de netwerkdekkingstabel verwijst ACM naar 4.4.1 van het onderhavige besluit.

[88] De genoemde percentages zijn op basis van een afstand van <150 meter tot het betreffende netwerk.

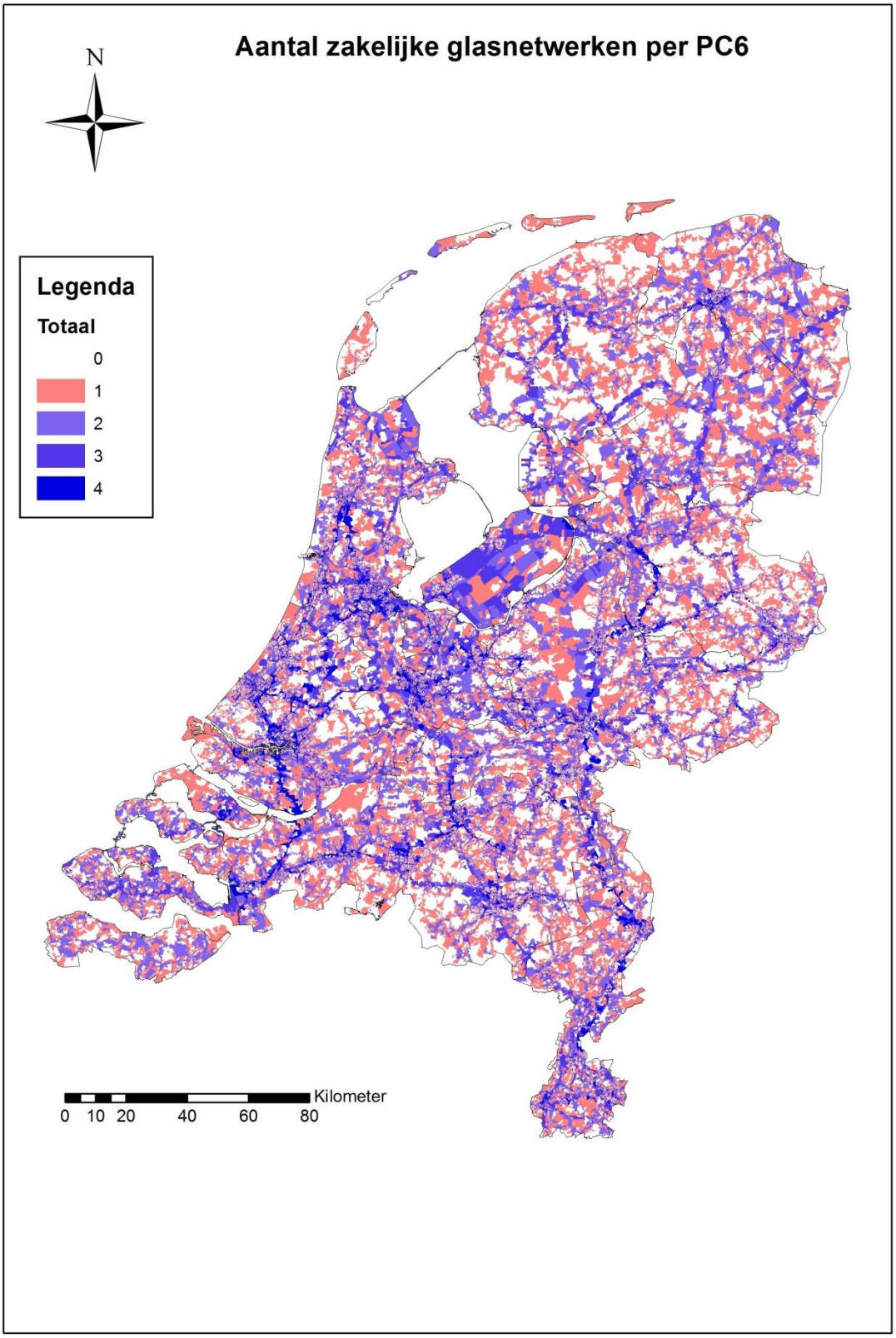
glasvezelnetwerk hier naartoe uit kunnen rollen.[89] Deze concurrentiedruk leidt ertoe dat er (min of meer) sprake is van een (landelijke) keten van gebieden die elkaar disciplineren.

130. Daarbij laat Figuur 2 ook zien dat gebieden met slechts één aanbieder vooral de dunbevolkte gebieden zijn, waardoor het lage aantal (potentiële) klanten eveneens een rol speelt in het beperkte aantal aanbieders dat in een betreffend gebied aanwezig is.

131. ACM heeft daarnaast in overweging genomen dat het aantal aanbieders dat actief is in een bepaald gebied niet statisch is. FttO-netwerken worden nog steeds uitgebreid en netwerken worden op nieuwe locaties uitgerold.[90] Hiermee neemt het aantal aanbieders dat diensten in een bepaald gebied kan leveren toe.

[89] Het aantal gebieden met één aanbieder is gebaseerd op een graafafstand tussen het netwerk van de aanbieder en de klantlocatie van <150 meter. Deze betrekkelijk korte afstand weerhoudt volgens ACM aanbieders die op een afstand van meer dan 150 meter liggen er niet van om deze grotere afstand te overbruggen en de zakelijke eindgebruiker ook een aanbod te doen indien de prijs hoog genoeg is.

[90] ACM komt tot deze conclusie op basis van de investeringscijfers die door marktpartijen zijn opgeleverd in de antwoorden op de vragenlijst van februari 2015.


Aantal zakelijke glasnetwerken per PC6
N
Legenda
Totaal
0
1
2
3
4
Kilometer
0 10 20 40 60 80

Figuur 2. Het aantal glasvezelnetwerken per postcodegebied in Nederland (2015)

132. Het verschil in het aantal aanbieders van ODF-access (FttO) tussen gebieden kan van invloed zijn op de mate van concurrentie in die gebieden. ACM heeft daarom onderzocht of het verschil in aantal aanbieders van ODF-access (FttO) per gebied leidt tot het bestaan van zodanig afwijkende concurrentievoorwaarden per gebied, dat sprake is van afzonderlijke geografische markten. Een indicator voor dergelijke afwijkende concurrentievoorwaarden is bijvoorbeeld een sterk verschil in marktaandeel.

133. Net als in 2012 heeft ACM onderzocht of er een verband bestaat tussen het aantal glasvezelaanbieders dat in een gebied aanwezig is en het marktaandeel van KPN in dat gebied. ACM heeft daartoe het aantal glasvezelnetwerken in viercijferige postcodegebieden en het marktaandeel van KPN (op basis van actieve glasvezelaansluitingen) in die postcodegebieden tegen elkaar afgezet. Op basis hiervan constateert ACM dat er geen significant verband bestaat tussen het aantal aanbieders en het marktaandeel van KPN. Hoewel het gemiddelde marktaandeel van KPN daalt naarmate het aantal glasvezelnetwerken in een postcodegebied toeneemt, is de spreiding van de marktaandelen over de postcodegebieden zodanig groot dat er ook nu geen significante correlatie bestaat tussen het aantal aanbieders en het marktaandeel van KPN. Dit duidt naar het oordeel van ACM niet op het bestaan van dusdanig afwijkende concurrentievoorwaarden tussen gebieden met een verschillend aantal aanbieders dat er sprake zou zijn van aparte geografische markten.

134. ACM concludeert op basis van het bovenstaande dat er vanuit het perspectief van netwerkdekking, het aantal aanbieders per gebied en het gehanteerde prijsniveau, geen geografische gebieden te onderscheiden zijn waar de concurrentiesituatie significant afwijkt.

3.6.2 Onderscheid stedelijke gebieden en bedrijventerreinen

135. ACM heeft ook onderzocht of er een duurzaam onderscheid bestaat tussen de concurrentievoorwaarden in stedelijke gebieden en op bedrijventerreinen. ACM heeft daarvoor gekeken naar de wijze van aanleg van de aansluitingen, het bestaan van verschillen tussen de gebieden, de aanwezigheid van netwerkaanbieders in deze gebieden en tariefverschillen.

136. Op bedrijventerreinen bestaat de mogelijkheid om meerdere klanten tegelijk aan te sluiten, bijvoorbeeld naar aanleiding van een vraagbundelingstraject, en zodoende de aanlegkosten per aansluiting relatief laag te houden. In stedelijke gebieden is deze mogelijkheid er minder, vanwege de grotere spreiding van zakelijke eindgebruikers in deze gebieden.

137. Het ontsluiten van een bedrijventerrein gebeurde in het verleden vaak op basis van een voorraadvormend model (waarbij alle locaties worden ontsloten vooruitlopend op mogelijke toekomstige vraag) of op basis van vraagbundeling (waarbij voorafgaand aan de uitrol van het netwerk eerst de concrete vraag wordt geïnventariseerd en pas bij voldoende vraag wordt uitgerold). Het voorraadvormende model is de afgelopen jaren niet meer op grote schaal toegepast op bedrijventerreinen door partijen als **[vertrouwelijk**: xxxxxxxxxxxxxxxx**]**. Lokale glasinitiatieven[91] daarentegen worden doorgaans nog wel door middel van vraagbundeling ontwikkeld. Dit vormt echter maar een beperkt deel van de markt (ongeveer 10 procent)[92].

138. Het ontsluiten van een locatie op een bedrijventerrein wordt thans gedaan op verzoek van een individuele eindgebruiker. Eindgebruikers worden wel gestimuleerd om zelf na te gaan of andere eindgebruikers eveneens geïnteresseerd zijn om zo de kosten van aanleg te drukken, maar de traditionele vorm van vraagbundeling, waarbij het initiatief van het bundelen van de vraag bij de aanbieder ligt, wordt niet meer toegepast.

139. Uit de antwoorden op vragen van ACM komt naar voren dat het percentage bedrijven op een bedrijventerrein dat op glasvezel wordt aangesloten, varieert.[93] Soms wordt een groot deel van het bedrijventerrein ontsloten en in andere gevallen lijkt er meer sprake te zijn van individuele ontsluiting. Ook in het geval dat een bedrijventerrein reeds door een aanbieder is ontsloten, blijft het in principe mogelijk voor een andere aanbieder om de overige bedrijven op dat bedrijventerrein aan te sluiten, hetgeen makkelijker is naarmate het aantal nog niet aangesloten bedrijven groter is en de kosten over meerdere aansluitingen kunnen worden verdeeld.

140. Overigens heeft de reeds aanwezige aanbieder op een bedrijventerrein een mogelijk (kosten)voordeel, omdat deze voor de nieuwe aansluitingen veel minder hoeft te graven. De concurrentiesituatie in stedelijke gebieden zou daarmee enigszins af kunnen wijken van die op bedrijventerreinen. Concurrentie in stedelijke gebieden vindt vrijwel uitsluitend plaats om de individuele aansluiting en door de grotere afstand tussen bedrijfslocaties speelt het

[91] Lokale initiatieven zijn doorgaans projecten waar op initiatief van de gemeente of (een deel van de) lokale bedrijven een bedrijventerrein wordt voorzien van glasvezel. Deze projecten worden deels gefinancieerd met subsidie, omdat de overige netwerkaanbieders niet bereid zijn op het betreffende bedrijventerrein glasvezel aan te leggen. Een relatief groot deel van de bedrijven op het bedrijventerreinen moet zich commiteren aan het afnemen van glasvezeldiensten om zodoende de business case voor de aanleg rond te krijgen.

[92] Evenals in 2012 heeft ACM in 2015 informatie opgevraagd bij regionale marktpartijen. Hieruit is blijkt dat deze partijen gezamenlijk een marktaandeel hebben van ongeveer 10 procent. Dit marktaandeel is sinds 2012 niet gewijzigd.

[93] Interview met Eurofiber van 1 april 2015 in het kader van de marktanalyse ODF-access (FttO).

kostenvoordeel dat een aanbieder kan hebben als hij reeds een andere locatie in de buurt heeft aangesloten een minder grote rol.

141. Sommige marktpartijen hebben evenwel aangegeven geen verschillen te zien tussen de concurrentieomstandigheden op bedrijventerreinen en in stedelijke gebieden.[94] Marktpartijen bieden glasvezelaansluitingen op bedrijventerreinen aan tegen dezelfde, landelijke tarieven die ook in stedelijke gebieden worden gehanteerd, ongeacht de concurrentiesituatie ter plaatse. In dat opzicht verschilt de concurrentiesituatie op bedrijventerreinen ook niet van die in stedelijke gebieden.

142. Door ACM is ook onderzocht of de netwerkdekking op bedrijventerreinen van de verschillende marktpartijen wezenlijk afwijkt van de landelijke netwerkdekking. De resultaten van dit onderzoek is voor de grootste marktpartijen in de onderstaande tabel weergegeven.

[Vertrouwelijk:

	Totaal	**Enige glasvezelnet**
	xxxx (xx% van de eindgebruikers)	
KPN	65 – 70% van de bedrijventerreinen, 90 – 95% van de eindgebruikers op bedrijventerreinen. **[Vertrouwelijk:** xxxx (xx% van de bedrijventerreinen, xx% van de eindgebruikers op bedrijventerreinen)]	10 – 15% van de bedrijventerreinen, 5 – 10% van de eindgebruikers op bedrijventerreinen. **[Vertrouwelijk:** xxx (xx%van de bedrijventerreinen, xx% van de eindgebruikers op bedrijventerreinen)]
Eurofiber	35 – 40% van de bedrijventerreinen, 70 – 75% van de eindgebruikers op bedrijventerreinen. **[Vertrouwelijk:** xxxx (xx% van de bedrijventerreinen, xx% van de eindgebruikers op bedrijventerreinen)]	0 – 5% van de bedrijventerreinen, 0 – 5% van de eindgebruikers op bedrijventerreinen. **[Vertrouwelijk:** xxx (xx% van de bedrijventerreinen, <xx% van de eindgebruikers op bedrijventerreinen)]
Ziggo	55 – 60% van de bedrijventerreinen, 80 – 85% van de eindgebruikers op bedrijventerreinen.	5 – 10% van de bedrijventerreinen, 0 – 5% van de eindgebruikers op bedrijventerreinen.

[94] O.a. BT, Eurofiber, KPN, Tele2 hebben in deze strekking geantwoord op vraag 8 van de vragenlijst van januari 2015.

	[Vertrouwelijk: xxxx (xx% van de bedrijventerreinen, xx% van de eindgebruikers op bedrijventerreinen)]	**[Vertrouwelijk:** xxx (xx% van de bedrijventerreinen, xx% van de eindgebruikers op bedrijventerreinen)]
Alternatieven	50 – 55% van de bedrijventerreinen, 80 – 85% van de eindgebruikers op bedrijventerreinen. **[Vertrouwelijk:** xxxx (xx% van de bedrijventerreinen, xx% van de eindgebruikers op bedrijventerreinen)]	

[Tabel 2: Aanwezigheid marktpartijen op bedrijventerreinen]

20-25 **[vertrouwelijk:** xx**]** procent van de bedrijventerreinen wordt slechts door een glasvezelnetwerk van één aanbieder doorsneden. Hier bevindt zich 5-10 **[vertrouwelijk:** xx**]** procent van de bedrijfslocaties op bedrijventerreinen. Binnen deze groep is het glasvezelnetwerk van KPN het vaakst het enige glasvezelnet dat een bedrijventerrein doorsnijdt, gevolgd door Ziggo en Eurofiber. Deze verhouding wijkt niet significant af van de verhouding die zichtbaar is als de totale set aan bedrijfslocaties in ogenschouw wordt genomen, zoals is weergegeven in tabel 8. ACM stelt hiermee vast dat de dekking op bedrijventerreinen niet significant afwijkt van de situatie in de rest van het land.

143. Gelet op het voorgaande ziet ACM geen aanleiding om te veronderstellen dat er sprake is van een significant verschil in concurrentieomstandigheden in stedelijke gebieden en bedrijventerreinen. ACM is daarom van mening dat er geen sprake is van aparte geografische markten op basis van een onderverdeling in stedelijke gebieden en bedrijventerreinen.

3.6.3 Onderscheid tussen tariefgebieden KPN

144. ACM heeft ook onderzocht of de door KPN gehanteerde tariefgebieden nog aanleiding geeft om bepaalde gebieden te onderscheiden als een afzonderlijke geografische markt. KPN hanteert een gebiedsindeling waarin onderscheid wordt gemaakt tussen O-, A-, B- en C-gebieden[95], waarbij O-gebieden bedrijventerreinen zijn en de A-, B- en C-gebieden zogenaamde ‘stedelijke’ aansluitingen betreffen met een verschillende locatiedichtheid. Deze gebieden kennen ook verschillende tarieven.

145. De indeling in O-, A-, B- en C-gebieden is in het verleden zonder regulering tot stand gekomen. De indeling die KPN hanteerde, was gebaseerd op kostenverschillen tussen gebieden, als gevolg van locatiedichtheid en de geschatte geullengte. KPN hanteerde als

[95] A-, B- en C-gebieden zijn op het niveau van 4-cijferige postcode (PC4) bepaald, O-gebieden op basis van PC6.

gevolg van de kostenverschillen tussen deze gebieden ook verschillende tarieven. Deze tariefindeling is vervolgens in het tariefbesluit FttO[96] en vervolgens in het HKWBT/HL-tariefbesluit vastgelegd.[97]

146. In de periode voorafgaand aan de regulering uit het HKWBT/HL-besluit gaf KPN de classificatie 'O-gebied' vooral mee aan bedrijventerreinen. Ten tijde van de regulering uit het HKWBT/HL-besluit mocht de classificatie van 'O-gebied' uitsluitend gebruikt worden voor bedrijventerreinen die aan vier criteria voldeden, zoals opgenomen in het tariefbesluit FttO[98]. Volgens het tariefbesluit FttO mocht een gebied worden geclassificeerd als O-gebied indien het: i) een bedrijventerrein betrof, ii) er succesvolle vraagbundeling had plaatsgevonden, iii) het gebied minimaal 25 (potentiële) klanten had en iv) de theoretische geullengte minder dan 250 meter was.

147. In haar tariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttO) heeft ACM geanalyseerd of dit onderscheid in gebieden objectief is gemaakt en wat de kostengeoriënteerde tarieven voor ODF-access in deze gebieden zouden moeten zijn. ACM heeft in dit besluit geconcludeerd dat deze indeling in voldoende mate objectief is gemaakt op basis van verschillen in kosten.[99]

148. ACM constateert daarnaast dat KPN binnen O-, A-, B- en C-gebieden geen gedifferentieerde tarieven hanteert, wat er volgens ACM op duidt dat KPN zijn tarieven niet afhankelijk maakt van het aantal aanwezige aanbieders in een gebied of de lokale concurrentieomstandigheden. Dit beeld wordt naar mening van ACM bevestigd door een vergelijking van de indeling in O-, A-, B- en C-gebieden en het overzicht van het aantal netwerken per gebied. Hieruit blijkt dat een type gebied, waarbinnen dus uniforme tarieven worden gehanteerd, niet rechtstreeks samenhangt met het aantal daar aanwezige aanbieders.

149. Recent heeft KPN dertig bedrijventerreinen[100] (bij benadering 4.500 bedrijfslocaties) omgezet van een A-, B- of C-tarief naar het lagere O-tarief. Als aanleiding voor deze omzetting

---

[96] Het FttO-besluit 2012 is vernietigd door het CBb, waarna het Tariefbesluit FttO is ingetrokken. Op 3 september 2015 is het HKWBT/HL besluit (2012) voor zover dit zag op de regulering van glas vernietigd. Daarmee is ook het Tariefbesluit HKWBT door ACM gewijzigd in die zin dat de tarieven voor de HKWBT-tarieven over glas zijn ingetrokken. De opgelegde verplichtingen in dit besluit ten aanzien tariefregulering zijn gestoeld op de genoemde gebiedsindeling uit het Tariefbesluit HKWBT.

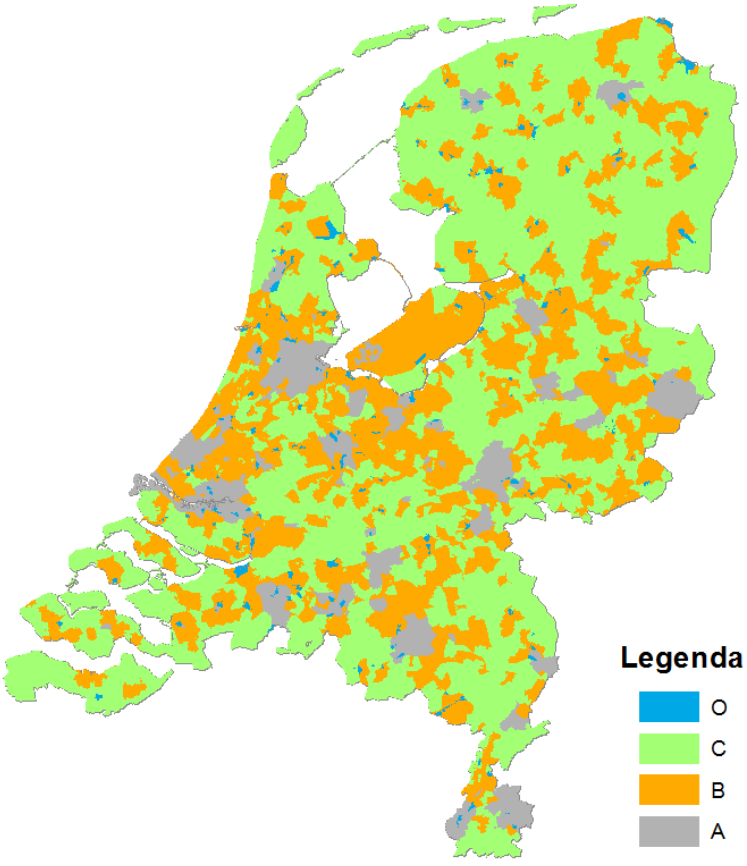
[97] Als onderdeel van de destijds geldende tariefverplichtingen uit het HKWBT/HL-besluit was het KPN niet meer toegestaan de classificering van gebieden te wijzigen, met uitzondering van het toevoegen van O-gebieden. Inmiddels is het HKWBT/HL-besluit door het CBb vernietigd en is KPN ook weer vrij de indeling in gebieden te wijzigen.

[98] Tariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttO), ACM/DTVP/2013/205880

[99] Tariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttO), ACM/DTVP/2013/205880, randnummer 37.

[100] Nieuwsbrief KPN Wholesale, 29 januari 2016.

noemt KPN **[vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx**]**. Uit door KPN aangeleverde gegevens blijkt dat KPN naar de in O-gebieden omgezette A-, B- en C-gebieden reeds was uitgerold, zodat de eindgebruikers in deze gebieden tegen lage kosten kunnen worden aangesloten. Daarmee lijkt KPN bij de omzetting van deze dertig gebieden rekening te hebben gehouden met de (te verwachten) kosten en niet de concurrentiesituatie ter plaatse.



Figuur 3. ODF-access (FttO) tariefgebieden KPN[101]

---

[101] De gebiedsindeling is gebaseerd op de indeling in 2011. Desgevraagd heeft KPN aangegeven dat deze indeling nadien niet is gewijzigd behoudens de in de tekst genoemde omzetting van 30 bedrijventerreinen naar O-gebied.

150. Niet alleen KPN onderkent dat er kostenverschillen zijn tussen bepaalde gebieden, ook andere aanbieders in de onderliggende markten hanteren gedifferentieerde tarieven die (mede) afhankelijk zijn van onder meer de graafafstand. Dit komt omdat niet alle bedrijfslocaties zijn aangesloten op glasvezel en deze op verschillende afstanden van een glasvezelnetwerk liggen (zie de netwerkdekkingstabel Tabel 8).

151. De variërende afstand tot een bedrijfslocatie leidt tot verschillen in de aansluitkosten per locatie die vervolgens terugkomen in tariefverschillen. Eurofiber en Ziggo[102] hanteren bijvoorbeeld een landelijk tarief en voor locaties die meer dan 400 meter respectievelijk **[vertrouwelijk:** xxx**]** meter van het netwerk zijn verwijderd, worden deze tarieven verhoogd met kosten voor de additionele graafafstand van het netwerk tot aan de bedrijfslocatie.

152. Op basis van bovenstaande argumenten en de analyse die is uitgevoerd ten behoeve van het Tariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttO), is ACM van mening dat de door KPN gehanteerde indeling in gebieden een objectieve weerspiegeling geeft van de kosten in deze verschillende gebieden en dat het verschil in tarieven geen indicatie is dat in deze gebieden de concurrentiesituatie significant afwijkt. ACM ziet daarom geen reden om aan te nemen dat deze gebieden een afzonderlijke geografische markt vormen.

3.6.4 Conclusie geografische markt

153. ACM heeft onderzocht of er redenen zijn de geografische markt anders af te bakenen dan nationaal, vanwege concurrentieomstandigheden die niet voldoende homogeen zijn. ACM concludeert dat sprake is van een nationale markt voor ODF-access (FttO), omdat sprake is van een markt met een nationale vraagstructuur en een nationale aanbodstructuur. Een onderscheid in het aantal aanbieders op bedrijventerreinen en stedelijke gebieden is verder naar het oordeel van ACM niet voldoende groot om te spreken van duurzame verschillen in concurrentieomstandigheden. Ook de door KPN gehanteerde tarieven voor verschillende (typen) gebieden wijzen naar het oordeel van ACM niet op een duurzaam verschil in concurrentievoorwaarden, maar zijn het gevolg van kostenverschillen die van toepassing zijn op alle aanbieders.

154. Op basis van het bovenstaande concludeert ACM dat de geografische markt voor ODF-access (FttO) nationaal is. Hiermee is de geografische marktafbakening gelijk aan die in 2012.

[102] Interviews Eurofiber en Ziggo in het kader van de marktanalyse FttO op respectievelijk 1 april 2015 en 26 maart 2015.

3.7 Conclusie relevante markt

155. ACM concludeert dat er in Nederland sprake is van een afzonderlijke relevante markt voor ODF-access (FttO) die nationaal is. Deze relevante markt is onderdeel van markt 3a van de Aanbeveling.

4 Dominantieanalyse wholesalemarkt voor ontbundelde toegang

4.1 Inleiding

156. In dit hoofdstuk voert ACM een dominantieanalyse uit. In paragraaf 4.2 beschrijft ACM hoe zij deze dominantieanalyse uitvoert. Vervolgens analyseert ACM in de paragrafen 4.3 tot en met 4.6 of er op de relevante markt voor ontbundelde toegang één of meerdere ondernemingen actief zijn die beschikken over aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM). Ten slotte volgt in paragraaf 4.7 de conclusie.

4.2 Analysekader dominantieanalyse

157. Als de afgebakende relevante markt niet daadwerkelijk concurrerend is, moet ACM op grond van artikel 6a.2 van de Tw vaststellen welke ondernemingen op deze markt beschikken over AMM. Een onderneming heeft AMM als hij zich in belangrijke mate onafhankelijk van zijn concurrenten, klanten en eindgebruikers kan gedragen.

158. Het bestaan van een AMM-positie kan worden aangetoond aan de hand van een aantal criteria die zijn beschreven in paragraaf 3.1 van de Richtsnoeren marktanalyse. De hoogte van het marktaandeel vormt een belangrijke indicatie van marktmacht.[103] Andere criteria die in deze richtsnoeren worden genoemd, zijn de totale omvang van de onderneming, product-/dienstendiversificatie, schaalvoordelen, breedtevoordelen, verticale integratie, het ontbreken van kopersmacht, en de controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur.[104] Daarnaast is de vaststelling of er sprake is van AMM ook afhankelijk van de vraag of potentiële concurrenten eenvoudig de markt kunnen betreden. ACM beoordeelt in de context van een specifieke marktsituatie welke factoren van belang zijn in de beoordeling van de dominantie op die specifieke markt.

159. De bepaling van AMM in een toekomstgerichte analyse betekent dat ACM niet alleen de bestaande concurrentiesituatie beoordeelt, maar ook of een eventueel gebrek aan daadwerkelijke concurrentie blijvend is.[105] Daarom zijn (toekomstige) ontwikkelingen die de concurrentiesituatie op de relevante markt significant zullen beïnvloeden, meegewogen, voor zover zij redelijkerwijs voorzienbaar zijn in de periode tot de volgende marktanalyse. Gelet op artikel 6a.4 van de Tw hanteert ACM daarvoor een periode van drie jaar.

[103] Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 75.
[104] Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 78.
[105] Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 20.

4.3 Marktaandelen

160. ACM onderzoekt in deze paragraaf of het marktaandeel een indicatie vormt dat een marktpartij beschikt over AMM op de afgebakende markt voor ODF-access (FttO).

161. Het marktaandeel wordt vaak gebruikt als indicatie van de markmacht. Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie EU vormt een zeer groot marktaandeel - meer dan 50 procent - op zichzelf al het bewijs van een AMM-positie, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten.[106] In de Richtsnoeren staat verder dat in de beschikkingenpraktijk van de Commissie er doorgaans pas sprake van gevaar is voor een individuele machtspositie ingeval een onderneming een marktaandeel van meer dan 40 procent bezit. Een onderneming met een marktaandeel van 25 procent of minder zal waarschijnlijk geen AMM hebben. Een stabiel marktaandeel kan een indicatie zijn van marktmacht. Een daling van het marktaandeel kan wijzen op het meer concurrerend worden van de markt, maar dit hoeft het bestaan van een dominantie positie niet uit te sluiten.[107]

162. ACM stelt de marktaandelen van partijen op de markt voor ODF-access (FttO) vast op basis van het aantal geactiveerde aansluitlijnen[108], waarbij een redundant[109] uitgevoerde aansluitlijn telt als twee aansluitlijnen. ACM gaat bij de vaststelling van de marktaandelen niet uit van het aantal aangesloten locaties omdat op sommige adreslocaties meerdere aansluitlijnen geleverd worden. In de eerste plaats komt dit doordat op sommige adreslocaties, zoals bedrijfskantoren, meerdere klanten gevestigd zijn die hun eigen aansluitlijn(en) afnemen. In de tweede plaats nemen klanten soms meerdere aansluitlijnen af, bijvoorbeeld als ze kiezen voor een redundante oplossing.

163. De markt van ODF-Access (FttO) omvatte in Q4 2015 ongeveer 75.500 aansluitlijnen. Dit aantal baseert ACM op de gegevens uit de Telecommonitor. Daarnaast heeft ACM begin 2015 onderzoek gedaan naar de omvang van regionale glasvezelpartijen op de markt voor ODF-access (FttO). De regionale glasvezelpartijen worden niet uitgevraagd in de Telecommonitor. Tijdens het onderzoek zijn 56 regionale marktpartijen verzocht inzicht te geven in het aantal

[106] Zaak nr. C-62/86, AKZO tegen de Commissie, *Jur*. 1991, blz. I-3359, r.o. 60, zaak nr. T-228/97, Irish Sugar tegen de Commissie, *Jur*. 1999, blz. II-2969, r.o. 70, de zaak Hoffmann-La Roche tegen de Commissie, aangehaald arrest, r.o. 41, zaak nr. T-139/98, AAMS e.a. tegen de Commissie, *Jur*. 2001, blz. II-000, r.o. 51.

[107] Richtsnoeren, blz. 15, randnummer 75.

[108] In het geval van een dark fiber verbinding gaat het om een aansluitpunt.

[109] Een redundante verbinding is een aansluiting die met minstens twee glasvezelkabels via verschillende trajecten wordt gerealiseerd.

actieve aansluitlijnen in hun netwerk. De 43 regionale marktpartijen die hebben gereageerd hebben gezamenlijk ongeveer 7.500 aansluitlijnen.[110]

164. Het aantal aansluitlijnen op de markt voor ODF-access (FttO) is in de periode van Q1 2012 tot en met Q4 2015 met gemiddeld 1.000 tot 2.000 aansluitlijnen per kwartaal gegroeid. De groei is wel afgevlakt (zie ook Tabel 5). ACM heeft geen indicatie dat deze trend in de komende drie jaar zal veranderen. Enkele marktpartijen hebben ook aangegeven dat ze verwachten dat de zakelijke markt voor gebruik van glasvezel tot 2018-2020 blijft groeien en dat de groei verder zal afvlakken.[111]

165. KPN heeft op de relevante markt voor ODF-access (FttO) in Q4 2015 een marktaandeel van 40-45 procent **[vertrouwelijk:** xx procent**]**. KPN wordt gevolgd door Eurofiber en Ziggo (zie Tabel 4). Het marktaandeel van KPN is de afgelopen drie jaar stabiel gebleven. Eurofiber, de één na grootste speler op de markt voor ODF-access (FttO)[112], heeft een marktaandeel van 20-25 procent **[vertrouwelijk**: xx procent**]** en is licht gegroeid. Het marktaandeel van de derde speler op de markt (Ziggo) is de afgelopen drie jaar licht gedaald, terwijl de overige marktpartijen hun marktaandeel ongeveer hebben weten te behouden. In de navolgende tabel wordt dit gespecificeerd.

Vertrouwelijk	**Q1 2012**	**Q1 2013**	**Q1 2014**	**Q1 2015**	**Q4 2015**
Zakelijke glasaansluitlijnen[113]	56.000	64.000	68.000	72.500	75.500
KPN	[40-45%]	[40-45%]	[40-45%]	[40-45%]	[40-45%]
Eurofiber	[15-20%]	[15-20%]	[15-20%]	[20-25%]	[20-25%]
Ziggo (Inclusief UPC)[114]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]

[110] In het kader van de Telecommonitor worden de kleinere regionale marktpartijen niet uitgevraagd. ACM heeft daarom een vragenlijst uitgestuurd naar 56 regionale marktpartijen die actief zijn op de markt voor ODF access (FttO). Uit de ontvangen antwoorden is gebleken dat deze regionale marktpartijen gezamenlijk 7.469 aansluitlijnen hebben.

[111] Interview met Eurofiber van 1 april 2015 in het kader van de marktanalyse ODF-access (FttO).

[112] Eurofiber heeft in Q1 2015 een correctie heeft doorgegeven over de opgeleverde Telecommonitor cijfers. ACM heeft vervolgens de cijfers van Q4 2013 t/m Q4 2014 gecorrigeerd, waarbij de eerder opgeleverde (groei)cijfers zijn gebruikt voor het berekenen van het nieuwe marktaandeel van Eurofiber in de betreffende kwartalen op basis van de bijgestelde cijfers voor Q1 2015.

[113] ACM heeft zowel in Q2 2012 als in Q1 2015 onderzoek gedaan naar het aantal glasaansluitingen van kleine regionale marktpartijen. Uit beide onderzoeken is gebleken dat het marktaandeel van deze partijen zowel in Q2 2012 als in Q1 2015 ongeveer 10 procent was. ACM heeft daarom een constant marktaandeel van 10 procent genomen voor het bereken van het marktaandeel voor kleine regionale marktpartijen over de periode Q1 2012 t/m Q1 2015.

[114] In november 2014 zijn UPC en Ziggo gefuseerd. De marktaandelen van beide bedrijven zijn daarom bij elkaar opgeteld, om een realistisch beeld te geven van het marktaandeel van beide partijen.

BT	[0-5%]	[5-10%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
Tele2	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
Verizon	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
Colt	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
AT&T	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
Delta	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
Regionale marktpartijen	10%	10%	10%	10%	10%

Tabel 4 Marktaandelen ODF-access (FttO) Q1 2012 t/m 3Q4 2015 [Vertrouwelijk]

166. Het marktaandeel van de regionale marktpartijen is berekend aan de hand van metingen in Q4 in 2012 en Q1 2015. Op basis van deze twee metingen heeft ACM een trendlijn bepaald, die het uitgangspunt vormt voor de marktaandelen in de tussenliggende jaren. ACM schat het marktaandeel van deze partijen in op 10%. Het door ACM gemeten marktaandeel van regionale marktpartijen komt overigens goed overeen met de inschatting van **[Vertrouwelijk:** xxxxxxxx**]**[115] en KPN[116].

167. De in de voorgaande marktanalyse verwachte stijging van het marktaandeel van KPN heeft zich niet voorgedaan. Het belangrijkste verschil met 2012 is dat het marktaandeel van Eurofiber is gegroeid, terwijl dat van de overige marktpartijen (exclusief KPN) licht gedaald is.

168. ACM constateert relatief grote verschillen in het aandeel van partijen in de absolute groei van het aantal zakelijke glasaansluitingen. KPN en Eurofiber pakken ruim **[vertrouwelijk:** xx**]** procent van de groei, terwijl het aandeel in de groei van de overige marktpartijen de afgelopen drie jaar is afgenomen (zie Tabel 5).

[115] Tele2 heeft in zijn Rapportage "Regionale Glasvezel aanbieders van Tele2 van 11 maart 2016 ingeschat dat regionale partijen een marktaandeel hebben van [**Vertrouwelijk:** xxxxxxx procent**]**

[116] KPN heeft in de uitvraag van februari 2015 aangegeven dat regionale marktpartijen een potentieel marktaandeel hebben van ongeveer 13 procent

	2013	2014	2015
Absolute groei zakelijke glasaansluitingen per jaar	4700	4300	4500
Percentuele groei zakelijke glasaansluitingen per jaar	7%	6%	6%
Percentage KPN	[45-50%]	[45-50%]	[35-40%]
Percentage Eurofiber	[25-30%]	[30-35%]	[40-45%]
Percentage overige niet-regionale marktpartijen	[10-15%]	[5-10%]	[5-10%]
Percentage regionale marktpartijen	[10-15%]	[15-20%]	[10-15%]

Tabel 5: Absolute groei ODF-Access (FttO) procentueel verdeeld over marktpartijen. [vertrouwelijk]

169. Uit Tabel 5 blijkt dat het aandeel van KPN in de totale groei van ODF-access (FttO) tot en met 2014 min of meer stabiel is. In 2015 is er sprake van een daling van [**vertrouwelijk**: xx] procent van het aandeel van KPN in de groei. Eurofiber weet een steeds hoger aandeel van de totale groei van ODF-access (FttO) te bereiken. Dit laatste gaat ten koste van het aandeel dat de andere marktpartijen weten te bereiken en gaat in 2015 ook ten koste van het aandeel van KPN. ACM verwacht dat deze trend in de komende jaren doorzet. Zij komt tot die conclusie op basis van het volgende.

170. KPN heeft aangegeven vanaf 2015 **[vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxx**]** in ODF-access (FttO) dan in de daaraan voorafgaande periode.[117] De daling van het aandeel van KPN in de totale groei van de markt in 2015 is naar de inschatting van ACM daar ook op terug te voeren. Eurofiber heeft daarentegen de intentie uitgesproken **[vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx**]**. De overige niet-regionale-marktpartijen hebben aangegeven **[vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx**]**, waardoor zij een kleiner deel van de groei van de markt hebben weten te veroveren.[118]

171. ACM heeft twee scenario's voor de ontwikkelingen van het marktaandeel van marktpartijen gemaakt.

172. In scenario A worden de investeringsplannen van marktpartijen als basis gebruikt voor de berekening van hun toekomstige marktaandeel. In scenario B wordt geen rekening gehouden

[117] KPN heeft in de vragenlijst van Februari 2015 aangegeven [**Vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx**]**

[118]**:** Tele2, BT, Colt, Ziggo, en Verizon hebben in antwoord op de vragenlijst van februari 2015 aangegeven [**Vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx**].**

met de investeringsplannen, en wordt de gemiddelde absolute groei per marktpartij doorgetrokken tot Q1 2018. Bij beide scenario's wordt de gemiddelde groei van regionale marktpartijen doorgetrokken tot Q1 2018. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat de groei van de totale markt in de periode tot 2018 licht blijft teruglopen. Het marktaandeel van de regionale aanbieders wordt in de berekeningen in beide scenario's rond de 10 procent gehouden, overeenkomstig hun huidige marktaandeel.

173. Scenario A laat zien, dat **[vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxx**]**. Het marktaandeel van KPN zal in deze situatie beperkt krimpen tot 40-45 **[vertrouwelijk:** xx**]** procent. In onderstaande tabel staan de prospectieve ontwikkelingen van de marktaandelen die volgen uit scenario A.

	2015-Q4	**2016-Q4**	**2017-Q4**	**2018-Q4**
Zakelijke glasaansluitlijnen	*75.500*	79.500	84.000	88.000
KPN	[40-45%]	[40-45%]	[40-45%]	[40-45%]
Eurofiber	[20-25%]	[20-25%]	[25-30%]	[25-30%]
Ziggo/UPC	[10-15%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]
BT	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
Tele2	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
SMM marktpartijen	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
Regionale marktpartijen	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]

Tabel 6: Prospectieve ontwikkeling marktaandelen scenario A. [vertrouwelijk]

174. In scenario B gaat ACM ervan uit dat de groeitrend op de markt van ODF-access (FttO) van marktpartijen zal doorzetten. Het marktaandeel van KPN zal in dit scenario relatief stabiel blijven op 40-45 **[vertrouwelijk:** xx**]** procent. In dit scenario groeit Eurofiber op een iets lager tempo dan in scenario A. In de onderstaande tabel staan de prospectieve ontwikkelingen van de marktaandelen die volgen uit scenario B.

	2015-Q4	2016-Q4	2017-Q4	2018-Q4
Zakelijke glasaansluitlijnen	*75.500*	80.500	85.000	89.500
KPN	[40-45%]	[40-45%]	[40-45%]	[40-45%]
Eurofiber	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]
Ziggo/UPC	[10-15%]	[10-15%]	[5-10%]	[5-10%]
BT	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
Tele2	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
SMM marktpartijen	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
Regionale marktpartijen	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]

Tabel 7: Prospectieve ontwikkeling marktaandelen scenario B. [vertrouwelijk]

175. Prospectief verwacht ACM bij een afnemende marktgroei dat het prospectieve marktaandeel van KPN op de markt voor ODF-access (FttO) begin 2018 tussen de 40 en 45 **[vertrouwelijk:** xxxxxxxx**]** procent zal liggen. Gezien de investeringen die marktpartijen in de komende jaren voornemens zijn te doen, acht ACM senario A het meest realistisch.

176. Uit de gerealiseerde groeicijfers van partijen en de scenario's blijkt naar oordeel van ACM dat het marktaandeel van KPN tijdens de komende reguleringsperiode nagenoeg stabiel zal blijven, of mogelijk licht zal dalen. Het marktaandeel van Eurofiber stijgt in beide scenario's.

177. ACM verwacht niet dat tariefacties van KPN dit scenario significant zullen wijzigen. Naar aanleiding van de actie 'Vol g(l)as' van KPN heeft ACM tot op heden geen trendbreuk in de ontwikkeling van de marktaandelen waargenomen. ACM verwacht dat andere partijen, zoals Eurofiber, in reactie op dergelijke acties van KPN hun eigen acties kunnen starten. Dit heeft ACM ook in de praktijk waargenomen.

Conclusie

178. KPN heeft op de markt voor ODF-access (FttO) in Q4 2015 een marktaandeel van 40-45 **[vertrouwelijk:** xx**]** procent [119]. Prospectief verwacht ACM daarnaast dat het marktaandeel van KPN begin 2018 zal liggen tussen de 40 en 45 procent **[vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxx**]**. De verwachting van ACM is dat het marktaandeel van Eurofiber in de komende periode zal groeien. KPN is daarmee de onderneming met het grootste marktaandeel dat tevens redelijk stabiel is. In de Richtsnoeren geeft de Commissie aan dat bij een marktaandeel van tussen 40 en 50 procent een risico bestaat dat de betrokken onderneming een machtspositie bezit. ACM

[119] Marktaandeel van KPN, wanneer in de berekeningen van de marktaandelen van partijen ook de aansluitingen van regionale marktpartijen worden meegenomen.

zal een aantal andere factoren hieronder nader onderzoeken om te beoordelen of er sprake is van aanmerkelijke marktmacht van KPN.

4.4 Positie van KPN ten opzichte van concurrenten

179. ACM onderzoekt in deze paragraaf de dominantiecriteria die van invloed zijn op de positie van KPN ten opzichte van concurrenten. ACM onderzoekt achtereenvolgens of de volgende criteria bijdragen aan een mogelijke AMM-positie van KPN op de markt voor ODF-access (FttO):

- controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur;
- verticale integratie;
- product- en dienstendiversificatie;
- schaal- en breedtevoordelen;
- aard van de concurrentie; en
- concurrentiedruk van buiten de markt.

180. De andere criteria die in dit verband in de Richtsnoeren van de Commissie worden genoemd, dragen naar het oordeel van ACM niet of slechts in geringe mate bij aan de mogelijke dominantie van KPN.

4.4.1 Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur

181. Een partij heeft controle over een niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur wanneer de partij een (omvangrijk) netwerk in eigendom heeft waarvan de aanleg voor een concurrent gepaard zou gaan met aanzienlijke investeringen en aanzienlijke tijd zou vergen. ACM beoordeelt of deze controle de eigenaar in staat stelt om zich onafhankelijk te gedragen.[120]

182. Bij het criterium repliceerbaarheid beoordeelt ACM of de relevante infrastructuur (het relevante netwerk) binnen de komende reguleringsperiode economisch rendabel kan worden gerepliceerd door een netwerk met een vergelijkbare functionaliteit. Specifiek onderzoekt ACM in welke mate de geografische reikwijdte van het netwerk (netwerkdekking) wordt (of kan worden) gerepliceerd.

[120] Richtsnoeren van de Europese Commissie voor marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, *PbEG* 2002, C 165/03.

183. Bij het aansluiten van eindgebruikers, en met name bij het aansluiten van multi-siteklanten, is een aanbieder met een grote netwerkdekking in het voordeel ten opzichte van een aanbieder met een kleinere netwerkdekking. Multi-siteklanten beschikken over verschillende vestigingen, verspreid over Nederland, die onderling moeten worden verbonden. Deze eindgebruikers geven er de voorkeur aan alle aansluitingen bij één aanbieder in te kopen. Een partij met een grote netwerkdekking kan deze eindgebruikers veelal bedienen met het eigen FttO-netwerk, waar aanbieders met een beperktere netwerkdekking aansluitingen moeten inkopen bij anderen. In de afwezigheid van regulering van FttO verwacht ACM dat deze partijen hun aansluitingen veelal bij elkaar moeten inkopen. Daarnaast is het netwerk van een partij met een grote netwerkdekking over het algemeen fijnmaziger dan het netwerk van een partij met een kleinere netwerkdekking, waardoor eindgebruikers veelal tegen lagere kosten kunnen worden aangesloten op het netwerk.

184. In het vorige marktanalysebesluit ODF-access (FttO) concludeerde ACM dat KPN vanwege zijn hoge netwerkdekking beschikte over voordelen uit een moeilijk te repliceren infrastructuur, die bijdragen aan een AMM-positie. Op basis van de toen geprojecteerde investeringen verwachtte ACM dat dit voordeel van KPN nog verder zou toenemen. De alternatieve aanbieders hadden wel gezamenlijk een dekking die vergelijkbaar was met die van KPN. Daarentegen concludeerde ACM dat alternatieve partijen door de extra kosten die met inkoop bij verschillende partijen gepaard gaan in het nadeel zijn ten opzichte van KPN bij het bedienen van multi-siteklanten. Zoals in paragraaf 2.3 van dit besluit beschreven, heeft het CBb in de uitspraak van 18 december 2013 geoordeeld dat op grond van de door ACM verzamelde gegevens niet kon worden vastgesteld dat KPN beschikte over AMM. Dat alternatieve aanbieders de netwerkdekking van KPN hadden gerepliceerd en dat Eurofiber harder groeide dan KPN speelde een belangrijke rol bij dit oordeel. In deze paragraaf zal ACM, mede in het licht van deze uitspraak, beoordelen in hoeverre KPN thans beschikt over voordelen uit een moeilijk te repliceren infrastructuur. In het eerste gedeelte van de paragraaf kijkt ACM naar de netwerkdekking van iedere aanbieder individueel. Deze dekking is met name van belang bij het aansluiten van zakelijke eindgebruikers met één vestiging (single-siteklanten). In het tweede gedeelte van de paragraaf kijkt ACM ook naar de gecombineerde netwerkdekking van alternatieve aanbieders, die van belang is bij het aansluiten van eindgebruikers met meerdere vestigingen (multi-siteklanten).

Bepaling netwerkdekking

185. Of het aansluiten van een bedrijfslocatie voor een aanbieder rendabel is, hangt af van de kosten en opbrengsten. Indien bij een bedrijfslocatie nog geen fysieke aansluiting aanwezig is, zal het grootste deel van de aansluitkosten bestaan uit de kosten voor het aanleggen van de

glasvezel. De hoogte van deze aanlegkosten zijn, vanwege de benodigde graafwerkzaamheden, grotendeels afhankelijk van de afstand van een bedrijfslocatie tot het netwerk van de aanbieder. Omdat nog niet alle bedrijfslocaties op glasvezelnetwerken zijn aangesloten, analyseert ACM de dekking van deze netwerken op vijf afstanden van de bedrijfslocaties, namelijk 150, 250, 400, 500 en 1.000 meter. Tabel 8 geeft de netwerkdekking weer van de verschillende aanbieders op de markt voor ODF-access (FttO) op de genoemde afstanden.

186. In de tabel is allereerst de dekking van aanbieders op basis van hun eigen infrastructuur opgenomen. In de laatste twee rijen van de tabel is de dekking weergegeven die door partijen anders dan KPN op basis van bij elkaar ingekochte toegang tot infrastructuur kan worden gerealiseerd. De beschreven netwerkdekking is de dekking in heel Nederland en betreft het percentage van de bedrijfslocaties met vijf of meer geautomatiseerde werkplekken dat binnen een bepaalde afstand van het netwerk van de aanbieder ligt. Het betreft dus niet het percentage van de oppervlakte van Nederland.

	Bedrijven met vijf of meer geautomatiseerde werkplekken (153.356 bedrijven)[121]				
	(on-net en near-net klanten) <150 meter	(near-net klanten) <250 meter	(near-net klanten) <400 meter	(near-net klanten) <500 meter	(near-net klanten) <1000 meter
KPN (incl. FttH)	80-85% **[vertrouwelijk:** xx%**]**	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
KPN	80-85% (+0-5%.) **[vertrouwelijk:** xx% (+xx%.)**]**	85-90% (+0-5%.) **[vertrouwelijk:** xx% (+xx%.)**]**	90-95% **[vertrouwelijk:** xx%**]**	90-95 **[vertrouwelijk:** xx%**]**	95-100% **[vertrouwelijk:** xx%**]**
Eurofiber	40-45% (+5-10%.) **[vertrouwelijk:** xx% (+xx%.)**]**	50-55% (+10-15%. **[vertrouwelijk:** xx% (+xx%.)**]**	60-65% **[vertrouwelijk:** xx%**]**	65-70% **[vertrouwelijk:** xx%**]**	75-90% **[vertrouwelijk:** xx%**]**
Tele2	25-30% (+0-5%.) **[vertrouwelijk:** xx% (+xx%.)**]**	35-40% (+0-5%.) **[vertrouwelijk:** xx% (+xx%.)**]**	40-45% **[vertrouwelijk:** xx%**]**	40-45% **[vertrouwelijk:** xx%**]**	50-55% **[vertrouwelijk:** xx%**]**
BT	25-30% (+0-5%.) **[vertrouwelijk:** xx% (+xx%.)**]**	30-35 (+0-5%.) **[vertrouwelijk:** xx% (+xx%.)**]**	40-45% **[vertrouwelijk:** xx%**]**	45-50% **[vertrouwelijk:** xx%**]**	55-60% **[vertrouwelijk:** xx%**]**
Ziggo	60-65% (+0-5%.) **[vertrouwelijk:** xx% (+x%.)**]**	75-90% (+0-5%.) **[vertrouwelijk:** xx% (+xx%.)**]**	80-85% **[vertrouwelijk:** xx%**]**	85-90% **[vertrouwelijk:** xx%**]**	90-95% **[vertrouwelijk:** xx%**]**
Eurofiber, Tele2, BT, Colt, Verizon, Ziggo, Delta	77% (+3%.)	86% (+1%.)	91%	93%	96%
Eurofiber, Tele2, Ziggo, Delta, TReNT	76%	85%	90%	92%	96%

Tabel 8: Netwerkdekking in 2015 als percentage van aansluitbare bedrijven in Nederland met vijf of

[121] Voor de berekening van de afstand tot bedrijven met vijf of meer geautomatiseerde werkplekken heeft ACM thans een ander, meer recent bedrijvenbestand gebruikt dan het bedrijvenbestand dat ten grondslag ligt aan de netwerkdekking die ACM in 2012 heeft berekend. Voor het verkrijgen van de groei ten opzichte van 2012 heeft ACM de netwerkdekking van 2012 opnieuw berekend op basis van het nieuwe bedrijvenbestand.

meer geautomatiseerde werkplekken op basis van eigen infrastructuur, en tussen haakjes groei in procentpunt sinds 2012. Bron: onderzoek ACM op basis van netwerkgegevens van marktpartijen en een bedrijvenbestand van SIZO (2015)[122] [123]

187. Uit Tabel 8 blijkt dat 80-85 **[vertrouwelijk:** xx**]** procent van alle bedrijvenlocaties in Nederland zich op minder dan 150 meter afstand van het zakelijk glasvezelnetwerk van KPN bevindt. Als de FttH-netwerkdekking hieraan wordt toegevoegd, maakt dit de netwerkdekking van KPN nog 0-5 **[vertrouwelijk:** xx**]** procent groter. KPN wordt gevolgd door Ziggo, Eurofiber, Tele2 en BT. Ook voor bedrijvenlocaties op minder dan 250, 400, 500 en 1.000 meter van het glasvezelnetwerk heeft KPN de grootste netwerkdekking, gevolgd door Eurofiber en Ziggo. Gezien het feit dat de netwerkdekking van KPN procentueel het minst toeneemt wanneer de kleinste afstand en de grootste afstand worden vergeleken, is het netwerk van KPN ook het meest fijnmazig. Dit zorgt ervoor dat KPN zich gemiddeld dichter bij eindgebruikerslocaties bevindt dan zijn concurrenten, en dat KPN eindgebruikers gemiddeld tegen lagere kosten kan aansluiten dan zijn concurrenten.

188. De glasvezelnetwerkdekking van KPN in Tabel 8 is gebaseerd op zowel het glasvezelaansluitnetwerk van KPN als op het transmissienetwerk (het kernnetwerk dat de verschillende centrales met elkaar verbindt). KPN zou ervoor kunnen kiezen om nieuwe primaire aansluitringen ten behoeve van het glasvezelaansluitnetwerk te koppelen aan het transmissiedeel. Op deze wijze kan KPN nieuwe aansluitpunten creëren en zijn aansluitkracht vergroten. Overigens doet KPN dit momenteel slechts in beperkte mate. ACM is van oordeel dat de concurrentiekracht van het transmissienetwerk van KPN wel meegewogen moet worden, maar dat deze enigszins mag worden gerelativeerd nu KPN eindgebruikers hier slechts in beperkte mate op aansluit. Overigens draagt het transmissienetwerk van KPN slechts in beperkte mate (**[vertrouwelijk:** xx procent**]**) bij aan de netwerkdekking van KPN. [124]

189. De relatief hoge netwerkdekking van Ziggo moet naar het oordeel van ACM om dezelfde reden worden gerelativeerd. Deze hoge netwerkdekking wordt voor een belangrijk deel verklaard door het transmissienetwerk van Ziggo.[125] Het glasvezelnetwerk van Ziggo wordt

[122] In deze tabel is alleen de dekking van aanbieders op basis van hun eigen infrastructuur opgenomen. Dekking op basis van extern ingekochte aansluitingen is niet meegenomen, omdat hieraan vrijwel geen marktmacht wordt ontleend.
[123] De netwerkdekking van partijen is berekend op basis van de ligging van de glasvezelbuizen. Door middel van de techniek 'splicing' kan elke partij op elk punt in het netwerk namelijk een klantaansluiting realiseren.
[124] KPN, antwoord op vraag 1 van de geografische vragenlijst d.d. 22 januari 2014 ten behoeve van de marktanalyse ZND, 4 februari 2014.
[125] Het transmissienetwerk van Ziggo draagt naar schatting **[vertrouwelijk:** xxxxx**]** procent bij aan de netwerkdekking van Ziggo (bron: Marktanalyse ODF-access (FttO), 28 december 2012, Tabel 11, blz. 90).

thans voornamelijk ingezet als kernnetwerk voor het coaxaansluitnetwerk. Momenteel kiest Ziggo er voor om klanten niet rechtstreeks op het transmissienetwerk aan te sluiten[126]. De netwerkdekking van Ziggo geeft een overschatting van de concurrentiekracht die van het netwerk van Ziggo uitgaat, vooral nu het transmissienetwerk van Ziggo voor ongeveer **[vertrouwelijk:** xxxxx**]** procent bijdraagt aan zijn netwerkdekking. Daarnaast is Ziggo slechts beperkt actief op de zakelijke markt. Ziggo heeft enkele jaren geleden aangekondigd zijn investeringen in het verglazen van bedrijventerreinen te staken[127] en geeft thans aan dat **[vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx**]**.[128] Dit blijkt ook uit het feit dat de netwerkdekking van Ziggo op glas sinds 2012 niet is gestegen.

190. Eurofiber heeft aangegeven dat hij op zijn hele netwerk zakelijke eindgebruikers aansluit. Anders dan bij Ziggo geeft de netwerkdekking in de bovenstaande tabel daarmee een goed beeld van de aansluitkracht van Eurofiber.

191. In de netwerkdekkingstabel is geen rekening gehouden met de dekking van regionale aanbieders. Deze partijen hebben ieder afzonderlijk een zeer beperkte netwerkdekking. Echter, als er wel met de regionale aanbieders rekening wordt gehouden, zou de netwerkdekking van de gezamenlijke glasvezelaanbieders wat hoger uitvallen dan in de tabel is weergegeven.

192. Uit Tabel 8 blijkt dat, hoewel KPN nog steeds veruit de hoogste netwerkdekking heeft, de netwerkdekking van Eurofiber het sterkste is toegenomen sinds 2012. Waar Eurofiber in 2012 nog ongeveer de helft van de netwerkdekking van KPN had op 250 meter, is dat nu ongeveer twee derde. De netwerkdekking van KPN is slechts licht gestegen sinds 2012. De netwerkdekking van de overige partijen is eveneens licht of niet gestegen. Deze ontwikkeling is naar het oordeel van ACM het gevolg van het investeringsbeleid van de verschillende marktpartijen.

193. Eurofiber heeft in 2013 en 2014 **[vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxx**]** geïnvesteerd in de uitbreiding van zijn netwerk en heeft daarnaast Unet en Isilinx overgenomen, wat tot netwerkuitbreiding heeft geleid. Eurofiber verwacht de komende jaren nog eens **[vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx**]**[129] te investeren in de uitbreiding van het FttO-netwerk, en nog eens **[vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx**]**[130]. De investeringen die

[126] Gespreksverslag van het interview met Ziggo van 26 maart 2015, p. 4.
[127] Gespreksverslag van het interview met Ziggo van 6 juli 2010.
[128] Gespreksverslag van het interview met Ziggo van 26 maart, p. 2.
[129] E-mail van Eurofiber van 3 december 2015.
[130] Antwoorden Eurofiber van 18 februari 2015 op vragenlijst ACM, p. 2-3 i.c.m. e-mail van Eurofiber van 3 december 2015.

KPN in 2013 en 2014 heeft gedaan in FttO-klantaansluitingen, zijn **[vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxx xxxxxx**]**. In de periode 2015-2017 verwacht KPN respectievelijk **[vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxx**]** in zijn FttO-netwerk te gaan investeren.[131] Op basis van de investeringsplannen van Eurofiber en KPN verwacht ACM **[vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx**]**.

194. Uit door marktpartijen overgelegde dekkingsgegevens blijkt verder dat voor het grootste deel (85-90 **[vertrouwelijk:** xx**]** procent) van de eindgebruikers waar KPN op maximaal 150 meter afstand aanwezig is, naast KPN nog ten minste één andere aanbieder[132] van ODF-access (FttO) op maximaal 150 meter afstand aanwezig is. Dit betekent dat een zakelijke eindgebruiker op maximaal 150 meter afstand van KPN in slechts 10-15 **[vertrouwelijk:** xx**]** procent van de gevallen alleen voor KPN kan kiezen binnen een afstand van 150 meter.

195. Als tot slot specifiek wordt gekeken naar de dekking op bedrijventerreinen, blijkt dat 10-15 **[vertrouwelijk:** xx**]** procent van het totaal aantal bedrijventerreinen enkel door glasvezel van KPN wordt doorsneden[133], en dat KPN op of nabij 65-70 **[vertrouwelijk:** xx**]** procent van de bedrijventerreinen aanwezig is. Daarnaast wordt 70-75 **[vertrouwelijk:** xx**]** procent van de bedrijventerreinen (mede) doorsneden door een alternatieve aanbieder van glasvezel.

196. Op basis van deze feiten analyse concludeert ACM dat KPN van alle aanbieders het hoogste dekkingspercentage heeft. Dit percentage is ten opzichte van de vorige marktanalyse licht gestegen. Gelet op de door KPN voorgenomen investeringen **[vertrouwelijk:** xxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx**]** De netwerkdekking van Eurofiber is sterk toegenomen. Gelet op de door Eurofiber voorgenomen investeringen **[vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxx**]**. Daarnaast stelt ACM vast dat, hoewel er bedrijvenlocaties zijn waar alleen KPN in de buurt ligt (10-15 **[vertrouwelijk:** xx**]** procent van het totaal aantal bedrijvenlocaties), er ook locaties zijn waar een andere aanbieder als enige in de buurt ligt (5-10 **[vertrouwelijk:** xx**]** procent van de bedrijvenlocaties).

---

[131] Antwoorden KPN van 17 februari 2015 op vragenlijst ACM, p. 4-5. **[Vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx**]**.

[132] Zijnde Eurofiber, Ziggo, Tele2, BT, Colt, Verizon, of Delta.

[133] 'Doorsneden' wil zeggen dat er een glasvezelnetwerk door het bedrijventerrein loopt. Of en in welke mate zakelijke eindgebruikers op deze bedrijventerreinen hierop zijn aangesloten, blijkt niet uit de dekkingsgegevens.

197. Gegeven de voorgaande feiten stelt ACM vast dat KPN bij het bedienen van zakelijke eindgebruikers (single-site) zeer beperkt voordeel heeft uit haar netwerkdekking. In het vervolg van deze paragraaf kijkt ACM of KPN specifieke voordelen bezit bij het bedienen van zakelijke eindgebruikers met meerdere vestigingen (multi-siteklanten).

Beoordeling mogelijke voordelen van KPN bij het bedienen van multi-siteklanten

198. De individuele dekking van partijen zoals hierboven besproken is met name relevant waar het gaat om zakelijke eindgebruikers met één vestiging (single-site). Bij de meerderheid van de zakelijke eindgebruikerslocaties met vijf of meer geautomatiseerde werkplekken (54,5 procent) gaat het om een single-site bedrijf. Zoals uit het voorgaande volgt, zullen op de meeste locaties naast het netwerk van KPN ook nog één of meer netwerken van andere aanbieders liggen.

199. 45,5 procent van de zakelijke eindgebruikerslocaties met vijf of meer geautomatiseerde werkplekken is dus onderdeel van een multi-sitebedrijf. Bij het bedienen van multi-siteklanten zal een aanbieder die niet over een landelijk dekkend netwerk beschikt, aansluitingen bij andere aanbieders moeten inkopen. Daarom is hier met name de gecombineerde netwerkdekking van aanbieders relevant.

200. De gecombineerde netwerkdekking van alternatieve aanbieders van zakelijk glasvezel is nagenoeg gelijk aan de netwerkdekking van KPN. Samen hebben alternatieve aanbieders op 250 meter een netwerkdekking van 86 procent. Dit is exclusief de netwerkdekking van de lokale aanbieders, die naar schatting **[vertrouwelijk:** xxxxxxx**]** procent is.[134]

201. Tele2 en Vodafone zijn van mening dat de concurrentiekracht die van deze gecombineerde netwerkdekking uitgaat, moet worden gerelativeerd.

202. Tele2 geeft aan dat voor de inkoop bij een nieuwe partij processen moeten worden ingericht voor onder andere de levering, monitoring, facturering en productontwikkeling van de diensten, en onderlinge afstemming nodig is over de SLA's. Dit is een tijdrovend proces, zeker wanneer een aanbieder deze processen zelf niet voldoende op orde heeft om op geautomatiseerde wijze met partijen als Tele2 te kunnen samenwerken. Dit werpt voor Tele2 een drempel op om in te kopen bij kleine, alternatieve partijen zoals de lokale aanbieders. Tele2 heeft een voorkeur voor het inkopen bij enkel KPN en Eurofiber.[135] Tele2 heeft onderzoek verricht naar de mogelijkheden om bij regionale aanbieders in te kopen. Uit dit onderzoek blijkt

[134] Rapportage "Regionale Glasvezel aanbieders" van Tele2 van 11 maart 2016.

[135] Gespreksverslag van het interview met Tele2 van 13 oktober 2015.

dat dit inkoop van glasvezel voor het bedienen van zakelijke eindgebruikers bij een deel van de regionale aanbieders mogelijk is. **[Vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx.**]**

203. ACM onderkent dat het inkopen bij alternatieve leveranciers tijdrovend en kostbaar kan zijn, wanneer deze partijen geen processen hebben ingericht om deze inkoop geautomatiseerd te laten verlopen. Hier heeft KPN een voordeel ten opzichte van andere aanbieders.

204. Vodafone heeft gewezen op het belang van het multi-sitekarakter van de vraag. Circa **[vertrouwelijk:** xx**]** procent van zijn klanten zijn zakelijke eindgebruikers met twee of meer locaties.[136] Vodafone heeft er verder op gewezen dat niet alle glasvezelaanbieders een actief nearnet-aanbod hebben. Naar het oordeel van Vodafone moet hiermee in de analyse rekening worden gehouden.

205. Naar aanleiding van informatie van Vodafone heeft ACM een alternatieve analyse gemaakt van de gezamenlijke netwerkdekking van alternatieve aanbieders. **[Vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx.**]** Om hier rekening mee te houden heeft ACM in een alternatieve analyse er daarom voor gekozen BT, Colt en Verizon buiten beschouwing te laten. ACM betrekt Tele2 wel bij de analyse, omdat Tele2 naar het oordeel van ACM juist een belangrijke rol speelt in de levering van wholesale glasaansluitingen. Daarnaast betrekt ACM TReNT in de analyse. TReNT is een regionale aanbieder van zakelijk glasvezel die ook nieuwe bedrijvenlocaties ontsluit.[137] De gezamenlijke dekking van Eurofiber, Ziggo, Tele2, Delta en TReNT op 250 meter is 85 procent.

206. In aanvulling op de bovenstaande analyse van de netwerkdekking op basis van alle bedrijven met 5 of meer geautomatiseerde werkplekken heeft ACM een analyse op basis van multi-sitebedrijven uitgevoerd. Hiervoor heeft ACM in het SIZO-bedrijvenbestand een selectie gemaakt van bedrijven met meer dan één vestiging. Dit resulteert in 69.881 multi-site vestigingen. Van deze vestigingen ligt 85-90 **[vertrouwelijk:** xx**]** procent binnen 150 meter van het zakelijke glasnetwerk van KPN, en 90-95 **[vertrouwelijk:** xx**]** procent binnen 250 meter. Bij

---

[136] Brief “Onderzoek ZND economische alternatieven” van Vodafone van 28 februari 2016, p. 8.
[137] Gespreksverslag van het interview met Trent van 2 april 2015.

de alternatieve netwerkaanbieders gezamenlijk (Eurofiber, Tele2, Ziggo, en TReNT) is dit respectievelijk 80 procent en 88 procent. [138]

207. Mogelijk vormen de bovenstaande percentages een overschatting van de netwerkdekking die in de praktijk wordt ervaren. Het is denkbaar dat een contract niet wordt gewonnen, wanneer niet alle vestigingen van een bedrijf binnen hetzelfde contract kunnen worden aangesloten. Daarom heeft ACM in een aanvullende analyse een concernbenadering gehanteerd: hierbij gaat ACM ervan uit dat een multi-sitecontract alleen kan worden aangeboden als alle vestigingen van een multi-sitebedrijf bereikbaar zijn via ofwel het netwerk van KPN, ofwel het gezamenlijke netwerk van alternatieve aanbieders. Op basis van deze concernbenadering is de netwerkdekking van KPN 50-55 **[vertrouwelijk:** xx**]** procent bij een graafafstand van maximaal 150 meter, en 65-70 **[vertrouwelijk:** xx**]** procent binnen 250 meter. De alternatieve partijen gecombineerd (Eurofiber, Tele2, Ziggo, TReNT) hebben een gezamenlijke dekking van 47 procent op 150 meter en 58 procent op 250 meter.[139] Uit deze percentages blijkt een beperkt voordeel van KPN uit netwerkdekking bij het bedienen van multi-siteklanten. Wel is ACM van oordeel dat de concern-benadering een *worst case scenario* is, dat niet representatief is voor de situatie in de werkelijkheid: in de praktijk ziet ACM dat een groot deel van de vestigingen van een concern bediend wordt via koper in plaats van via glasvezel. Uit de Telecommonitor blijkt bovendien dat het aantal multi-sitevestigingen dat op glasvezel is aangesloten nog maar licht stijgt. Daarnaast vormt deze gezamenlijke netwerkdekking van alternatieve partijen een onderschatting; er zijn immers ook lokale partijen, die door ACM niet zijn meegenomen, maar die wel in staat zijn om wholesaletoegang tot zakelijke eindgebruikerslocaties te verlenen.[140]

Conclusie

208. KPN heeft met zijn glasvezelnetwerk nog altijd een hogere en meer fijnmazige netwerkdekking dan de individuele alternatieve aanbieders, waardoor KPN meer bedrijfslocaties kan aansluiten, tegen veelal lagere kosten dan concurrenten. De gezamenlijke dekking van alternatieve aanbieders op glasvezel is nagenoeg gelijk aan de netwerkdekking van KPN, zodat alternatieve aanbieders het netwerk van KPN gezamenlijk nagenoeg dupliceren. Hieraan zijn echter wel kosten verbonden voor alternatieve aanbieders, waardoor zij bij het bedienen van multi-siteklanten een nadeel ervaren ten opzichte van KPN. Als de huidige situatie wordt vergeleken met de situatie in 2012, is de gezamenlijke netwerkdekking van partijen gelijk

[138] Indien de gezamenlijke dekking van Eurofiber, Tele2, Ziggo, BT en Verizon wordt genomen gaat het om respectievelijk 73 procent en 82 procent.

[139] Indien de gezamenlijke dekking van Eurofiber, Tele2, Ziggo, BT en Verizon wordt genomen gaat het om respectievelijk 41 procent en 51 procent.

[140] Zie bijvoorbeeld de rapportage “Regionale FttO aanbieders” van Tele2 van 11 maart 2016.

gebleven en is de individuele netwerkdekking van Eurofiber toegenomen. **[Vertrouwelijk:** xxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxx.**]** ACM concludeert daarom dat de voordelen voor KPN uit een niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur nu in mindere mate bijdragen aan een eventuele AMM-positie dan in 2012.

4.4.2 Verticale integratie

209. Verticale integratie beschrijft de situatie waarin een aanbieder actief is op meerdere, opeenvolgende niveaus in de productieketen. Verticale integratie kan de marktmacht van een aanbieder versterken indien deze aanbieder de toegang tot wholesalebouwstenen controleert en tegelijk actief is op de onderliggende wholesale- en retailmarkten.

210. Een verticaal geïntegreerde aanbieder kan hierdoor marktmacht overhevelen naar onderliggende wholesale- en retailmarkten, door bijvoorbeeld toegang tot wholesalebouwstenen te weigeren aan derden of deze toegang te verlenen tegen ongunstige voorwaarden en tarieven. Bovendien zal een verticaal geïntegreerde aanbieder doorgaans in staat zijn lagere retailprijzen te hanteren, omdat het niet noodzakelijk is om op alle niveaus van de productiekolom winstmarges te hanteren.

211. Zoals onder andere in Tabel 8 te zien is, loopt de netwerkdekking van de verschillende marktpartijen sterk uiteen en is KPN in een veel groter deel van Nederland actief in vergelijking met de overige aanbieders.

212. De aanbieders op de markt voor ODF-access (FttO) zijn vrijwel allemaal in meer of mindere mate verticaal geïntegreerd. Partijen als KPN, Eurofiber, Ziggo, Tele2 en BT zijn alle actief op onderliggende wholesale- en retailmarkten, al verschilt de mate waarin deze partijen actief zijn op deze markten wel. Eurofiber is bijvoorbeeld minder sterk aanwezig op de retailmarkten dan KPN en partijen als Trent en Relined bieden slechts dark fiber.

213. Vanwege de grotere netwerkdekking van KPN profiteert hij in een veel groter deel van Nederland van deze verticale integratie. Andere aanbieders moeten buiten hun netwerkdekking immers diensten inkopen, waardoor zij in die gebieden niet meer op alle niveaus van de productiekolom aanwezig zijn.

214. Overigens hangt het voordeel uit verticale integratie sterk samen met het eerder besproken voordeel uit netwerkdekking. Een partij met een grotere netwerkdekking kan in een groter deel van het land profiteren van voordelen uit verticale integratie, omdat het in een

minder groot deel van het land wholesalediensten hoeft in te kopen. Om die reden is ACM van mening dat verticale integratie daarom op zichzelf geen additioneel voordeel oplevert voor KPN. Bovendien is dit effect in vergelijking met de analyse uit 2012 iets afgenomen, omdat de netwerkdekking van partijen is gegroeid ten op zichte van de situatie in 2012.

Conclusie

215. Vrijwel alle aanbieders van ODF-access (FttO) zijn in meer of mindere mate verticaal geïntegreerd en bieden via het eigen netwerk diensten aan in de onderliggende wholesale- en/of retailmarkten. KPN is echter de enige partij die in heel Nederland van deze voordelen kan profiteren. De overige partijen beschikken over een beperktere netwerkdekking en kunnen daarom in veel beperktere mate gebruikmaken van de voordelen uit verticale integratie. Vanwege de sterke samenhang tussen voordelen uit verticale integratie en voordelen uit netwerkdekking, concludeert ACM dat verticale integratie geen additioneel voordeel oplevert voor KPN en om die reden niet verder bijdraagt aan mogelijke dominantie van KPN.

4.4.3 Product- en dienstendiversificatie

216. Product- en dienstendiversificatie beschrijft de situatie waarin een aanbieder ook andere producten aanbiedt waardoor een potentiële afnemer meer geneigd is om voor deze aanbieder te kiezen. Het komt immers geregeld voor dat een afnemer een combinatie van diensten afneemt, zoals een VPN, internettoegang en vaste en/of mobiele spraakdiensten, eventueel zelfs op meerdere locaties. Een aanbieder die op deze andere retailmarkten aanwezig is, kan voor een afnemer zodoende aantrekkelijker zijn en op die manier (indirect) zijn positie op de markt voor ODF-access (FttO) verbeteren. De vraag naar ODF-access (FttO) is een afgeleide van de vraag op retailniveau en een sterke positie op retailniveau werkt op die manier door naar de wholesalemarkt.

217. KPN biedt een breed palet van diensten aan in alle bovengenoemde retailmarkten en hij is eveneens actief als leverancier van wholesalediensten. KPN biedt zijn diensten op basis van (zakelijk) glasvezel, koper en mobiel, en bereikt met zijn netwerken alle afnemers in Nederland.

218. KPN’s naaste concurrenten bieden een minder breed palet aan diensten of zijn om andere redenen minder goed in staat om aan de gecombineerde behoeften van de eindgebruiker te voldoen. KPN’s meest nabije concurrent, Eurofiber is bijvoorbeeld alleen actief op glasvezel en biedt zelf geen mobiele telefoniediensten aan. Ziggo biedt weliswaar dezelfde type diensten als KPN, maar is in aanvulling op zijn glasvezelaanbod actief via het coax-netwerk, dat veel minder locaties van zakelijke afnemers aangesloten heeft, en biedt geen mobiele diensten via een eigen netwerk.

219. Tele2 biedt ongeveer dezelfde diensten als KPN, maar is voor zijn mobiele diensten deels afhankelijk van de inkoop bij derden. In tegenstelling tot Ziggo beschikt Tele2 wel over een eigen 4G-netwerk, dat Tele2 heeft opgebouwd sinds het eind 2012 frequentievergunningen bemachtigde.

220. In onderstaande tabel wordt nogmaals beknopt weergegeven welke diensten de grootste marktpartijen leveren, om inzichtelijk te maken wat het verschil is in de breedte van het productenpalet van aanbieders. Een 'V' geeft aan dat de marktpartij deze dienst biedt en een 'X' geeft aan dat de marktpartij deze dienst niet biedt. De '(V)' geeft aan dat de marktpartij de dienst wel biedt, maar vanwege de inkoop bij derden niet profiteert van dezelfde mate van prijsvrijheid.

	Aanvullende infrastructuur	Internet	IP/E-VPN	Vaste telefonie	Mobiele telefonie
KPN	**Koper**	**V**	**V**	**V**	**V**
Eurofiber	**X**	**V**	**V**	**V**[141]	**X**
Ziggo	**Coax**	**V**	**V**	**V**	**(V) MVNO**
Tele2	**Koper**	**V**	**V**	**V**	**(V) MNO voor 4G, MVNO voor 2G/3G**

Tabel 9: Overzicht geleverde retaildiensten en aanwezigheid op infrastructuren anders dan FttO

221. Op basis van het bovenstaande concludeert ACM dat KPN op de retailmarkten aan zijn brede productaanbod op verschillende netwerken een beperkt voordeel ten opzichte van zijn concurrenten ontleent, met name ten opzichte van Eurofiber. Dit voordeel ten opzichte van zijn concurrenten kan bijvoorbeeld gelegen zijn in het kunnen aanbieden van alle gevraagde (typen) diensten zonder diensten te hoeven inkopen bij derden, waardoor KPN zijn diensten tegen lagere tarieven zou kunnen aanbieden.

222. In het geval dat een afnemer op meer dan één locatie diensten wil afnemen, kan het zo zijn dat op (één van) de andere locatie(s) een zakelijke glasvezelaansluiting te duur is voor de gevraagde capaciteit. In alle gevallen is KPN in staat op die locatie via zijn eigen netwerk

[141] Eurofiber biedt via Unet zowel hosted voice als PSTN-diensten.

diensten via koper aan te bieden. Eurofiber zou hiervoor diensten moeten inkopen en ook het coax-netwerk van Ziggo is slechts beperkt beschikbaar op zakelijke locaties.

223. Sinds 2012 hebben concurrenten van KPN hun productaanbod uitgebreid. Ziggo biedt inmiddels ook mobiele diensten, waardoor Ziggo in een bredere behoefte van de eindgebruiker kan voorzien. Eurofiber heeft bijvoorbeeld door de overname van Unet zijn activiteiten op de retailmarkten voor internettoegang en zakelijke netwerkdiensten uitgebreid. Ook Eurofiber is hierdoor beter in staat om aan de uiteenlopende wensen van de eindgebruiker te voldoen. Verder heeft Tele2 als MNO een betere uitgangspositie voor het bieden van concurrerende diensten in de mobiele markt. In vergelijking met de situatie in 2012 is het voordeel dat KPN ontleent aan product- en dienstendiversificatie afgenomen.

Conclusie

224. Omdat de markt voor ODF-access (FttO) op dit moment nagenoeg alleen uit interne leveringen bestaat, draagt een voordeel op de retailmarkt direct bij aan een betere positie op de markt voor ODF-access (FttO). Om die reden ontleent KPN aan product- en dienstendiversificatie een beperkt voordeel. Het voordeel dat KPN aan product- en dienstendiversificatie ontleent is kleiner geworden sinds 2012, omdat concurrenten van KPN hun dienstenaanbod hebben uitgebreid.

4.4.4 Schaal- en breedtevoordelen

225. Van schaalvoordelen is sprake wanneer door een hogere productie de gemiddelde kosten per eenheid product afnemen. Schaalvoordelen doen zich sterker voor in sectoren met hoge vaste kosten en lage variabele en/of marginale kosten, zoals de telecommunicatiemarkten. Schaalvoordelen kunnen zowel een toetredingsbarrière vormen voor nieuwe aanbieders, als ook een voordeel zijn voor een sterke marktpartij ten opzichte van bestaande concurrenten.

226. Breedtevoordelen doen zich voor wanneer de gemiddelde kosten voor één product lager zijn als gevolg van het feit dat het door dezelfde onderneming samen met een ander product wordt geproduceerd. In het geval van telecommunicatienetwerken doen breedtevoordelen zich vaak voor, omdat de capaciteit van het netwerk door meerdere producten kan worden gedeeld. Net als schaalvoordelen kunnen ook breedtevoordelen een toetredingsbarrière vormen en een aanbieder een voordeel verschaffen ten opzichte van zijn concurrenten.

Schaalvoordelen

227. Als gevolg van de grotere schaal van KPN's FttO-netwerk kan KPN in sterkere mate dan andere partijen zijn kosten verdelen over meer actieve aansluitingen.

228. Net als andere netwerken is er bij glasvezelnetwerken sprake van schaaleffecten als de bezettingsgraad toeneemt. De bezettingsgraad kan worden gezien als het percentage aansluitingen waarop diensten worden afgenomen. In het geval van koper-, coax- en FttH-netwerken zijn in een bepaald gebied vaak alle locaties aangesloten en wordt slechts over een deel van deze aansluitingen een dienst afgenomen. In het geval van FttO-netwerken worden individuele locaties vrijwel uitsluitend ontsloten als er werkelijk een dienst wordt afgenomen. De bezettingsgraad is bij FttO-netwerken daarom een stuk hoger dan bij andere netwerken.

229. Om de bezettingsgraad van de verschillende netwerken te vergelijken, heeft ACM marktpartijen gevraagd naar het percentage glasaansluitingen waarover geen diensten (meer) worden geleverd. Uit de antwoorden van partijen komt naar voren dat dit percentage varieert. Ziggo gaf bijvoorbeeld aan dat ongeveer **[vertrouwelijk:** xx procent**]** van zijn glasaansluitingen is verlaten, Eurofiber heeft **[vertrouwelijk:** xx procent**]** ongebruikte aansluitingen, KPN geeft aan ongeveer **[vertrouwelijk:** xx procent**]** leegstand te kennen, Tele2 heeft ongeveer **[vertrouwelijk:** xx procent**]** leegstand en BT geeft aan dat op dit moment **[vertrouwelijk:** xx procent**]** van zijn aansluitingen ongebruikt is.

230. Op basis van deze bezettingsgraad lijkt er dus onderscheid te zijn tussen de voornaamste concurrenten KPN, Eurofiber, Tele2 en Ziggo. Vanwege dit verschil tussen het aandeel ongebruikte aansluitingen van KPN, Eurofiber, Ziggo en Tele2 is ACM van mening dat de bezettingsgraad niet bijdraagt aan eventuele schaalvoordelen van KPN.

231. Op basis van de bezettingsgraad van de netwerken van de verschillende aanbieders concludeert ACM dat deze niet bijdragen aan schaalvoordelen van KPN. Ten gevolge van de omvang van zijn FttO-netwerk concludeert ACM dat KPN wel over schaalvoordelen beschikt. De omvang van KPN's netwerk is de afgelopen drie jaar toegenomen, hoewel dat ook geldt voor het netwerk van zijn concurrenten, waarvan het netwerk van Eurofiber procentueel het sterkst is gegroeid. Ten opzichte van de analyse in 2012 zijn deze schaalvoordelen volgens ACM daarom afgenomen, maar zijn ze in beperkte mate nog steeds aanwezig.

Breedtevoordelen

232. Breedtevoordelen zijn relevant in deze markt. Een groot deel van de kosten, zoals de netwerkkosten, betreft vaste kosten, omdat deze niet afhankelijk zijn van het aantal verkochte producttypen over een aansluiting. De kosten per product nemen dus af naarmate het aantal producttypen over een aansluiting toeneemt.

233. Zoals in paragraaf 4.4.3 al is toegelicht, is KPN actief op de retailmarkten voor internettoegang, zakelijke netwerkdiensten en vaste telefonie en de wholesalemarkten voor

onder meer wholesale breedbandtoegang. Hiermee beschikt KPN over een relatief groot portfolio aan diensten waarmee de kosten van een aansluitnetwerk kunnen worden terugverdiend. Bovendien beschikt KPN, in tegenstelling tot zijn concurrenten, op elk van de genoemde retailmarkten over een aanzienlijk marktaandeel.[142] KPN biedt in vergelijking met concurrenten meer diensten aan, waardoor hij zijn kosten over een groter aantal diensten kan spreiden. Als gevolg daarvan zijn de kosten per product voor KPN lager waardoor onder meer de business case voor de uitrol van nieuwe aansluitingen verbetert.

234. In het geval van KPN wordt het achterliggende netwerk gedeeld door koper-, FttH-, FttO- en mobiele aansluitingen. De kosten van het achterliggende netwerk kunnen daarom worden verdeeld over alle geleverde diensten. Tele2 levert weliswaar ook diensten over koper en zakelijk glasvezel, maar heeft een veel kleiner marktaandeel (minder verkochte producten) op de verschillende retailmarkten en profiteert daarom minder van dergelijke breedtevoordelen. Ziggo daarentegen is alleen actief op coax en zakelijk glasvezel, maar heeft via zijn coaxnetwerk een groot marktaandeel (40-50 procent) op diverse retailmarkten, waardoor zij de kosten van zijn backbone ook over een groot aantal afgenomen diensten kan verdelen. Eurofiber tot slot levert alleen diensten over glasvezel en biedt ook een minder breed portfolio van diensten. Eurofiber profiteert daarom minder van breedtevoordelen en het voordeel voor KPN is dan ook het grootst ten opzichte Eurofiber.

235. Sinds 2012 zijn de breedtevoordelen die KPN ten opzichte van zijn concurrenten ervaart, licht afgenomen. Een aantal marktpartijen heeft hun dienstportfolio uitgebreid, bijvoorbeeld met vaste of mobiele telefoniediensten, waardoor zij hun kosten kunnen spreiden over meer verschillende producten in vergelijking met 2012. ACM concludeert daarom dat KPN nog steeds beschikt over beperkte breedtevoordelen, maar dat deze zijn afgenomen ten opzichte van de situatie in 2012.

Conclusie

236. KPN beschikt over (beperkte) schaal- en breedtevoordelen ten opzichte van zijn concurrenten en KPN kan deze schaal- en breedtevoordelen inzetten om zijn positie op de markt voor ODF-access (FttO) te behouden en verder te versterken. Deze schaal- en breedtevoordelen van KPN zijn afgenomen sinds 2012.

4.5 Aard van de concurrentie

237. In deze paragraaf worden de criteria behandeld die samenhangen met de aard van de concurrentie. ACM onderzoekt de volgende factoren:

[142] Zie de dominantieanalyse van de betreffende retailanalyses in ULL2015.

- overstapkosten en -drempels; en
- het ontbreken van kopersmacht.

4.5.1 Overstapkosten en -drempels

238. Concurrentie is erbij gebaat dat afnemers eenvoudig kunnen overstappen tussen verschillende diensten en aanbieders. Overstapkosten en -drempels die afnemers of eindgebruikers belemmeren een andere aanbieder te kiezen kunnen daarom in het voordeel van de partij met het grootste marktaandeel zijn. Op de markt voor ODF-access (FttO) is KPN de partij met het grootste marktaandeel en heeft KPN daarom mogelijk baat bij het bestaan van overstapkosten en -drempels.

239. Overstapdrempels kunnen zowel materieel als immaterieel zijn. Materiële overstapdrempels zijn bijvoorbeeld hoge aansluit- en afsluitkosten, lange contracten met boeteclausules en extra kosten voor nieuwe randapparatuur. Immateriële overstapdrempels zijn drempels voor afnemers om over te stappen vanwege bijvoorbeeld een goede reputatie van de huidige aanbieder.

240. Het bestaan van deze overstapkosten en -drempels kan bijvoorbeeld worden geïllustreerd aan de hand van overstapcijfers. In een groeiende markt, zoals de markt voor ODF-access (FttO), kijkt men voor de churn[143] naar het aantal verloren aansluitingen op het totaal aantal aansluitingen. De churn in de afgelopen zes kwartalen was als volgt:

[143] Churn is het percentage klanten dat overstapt, en kan gebruikt worden om het bestaan van overstapdrempels op een markt te illustreren. Een hoge mate van overstap kan duiden op lage overstapdrempels en een lage mate van overstap kan duiden op hoge overstapdrempels. Voor het bepalen van churn kan worden gekeken naar het aantal gewonnen aansluitingen of het aantal verloren aansluitingen. In een groeiende markt gebruikt men de churn op basis van het aantal verloren aansluitingen, omdat het aantal gewonnen aansluitingen ook nieuwe aansluitingen omvat, die niet het gevolg van een overstap zijn.

[Vertrouwelijk:

Marktpartij	Q1 2014	Q2 2014	Q3 2014	Q4 2014	Q1 2015	Q2 2015
KPN	xxx%	xxx%	xxx%	xxx%	xxx%	xxx%
Eurofiber[144]	xxx%	xxx%	xxx%	xxx%	xxx%	xxx%
Ziggo	xxx%	xxx%	xxx%	xxx%	xxx%	xxx%
Tele2	xxx%	xxx%	xxx%	xxx%	xxx%	xxx%
Gemiddelde FttO	xxx%	xxx%	xxx%	xxx%	xxx%	xxx%

Tabel 10: Bruto churn (verloren aansluitingen) ODF-access (FttO) per kwartaal]

241. Uit Tabel 10 blijkt dat in de laatste zes kwartalen de jaarlijkse churn ongeveer 5 procent bedroeg[145]. Dit is een stuk lager dan in bijvoorbeeld de retailmarkten voor internettoegang (14 procent) en vaste telefonie (14 procent enkelvoudige markt, 12 procent tweevoudige markt, 10 procent meervoudige markt). De zakelijke markten kenmerken zich doorgaans door een langere contractduur en een andere reden waarom afnemers minder vaak overstappen is dat zij een risico zien in dienstonderbrekingen van bedrijfskritische verbindingen.

242. Belangrijk is op te merken dat Tabel 10 het percentage zakelijke glasaansluitingen op ODF-niveau dat wordt verlaten illustreert. Omdat vrijwel alle ODF-access (FttO) aansluitingen interne leveringen zijn, is er pas sprake van churn indien de gehele glasaansluiting wordt verlaten. Voor de churn op retailniveau wordt ook de situatie meegeteld waarbij een eindgebruiker overstapt tussen retailaanbieders, maar waarbij de onderliggende glasaansluiting niet wordt verlaten. Een eindafnemer kan bijvoorbeeld voor zijn vaste telefonie overstappen van KPN naar Vodafone, maar waarbij Vodafone deze glasaansluiting inkoopt bij KPN. In deze situatie is er wel sprake van churn op de retailmarkt voor vaste telefonie, maar is er geen sprake van churn op de markt voor ODF-access (FttO).

[144] Eurofiber inschatting van churn over 2015, email d.d. 15 oktober 2015

[145] Optelling van vier maal de gemiddelde churn per kwartaal.

243. De karakteristieken van deze markt dragen dus bij aan een beperkte overstap en vormen daarmee vooral een voordeel voor de grootste aanbieder in de markt, KPN. Dit wordt geïllustreerd door de lage churn in de markt voor ODF-access (FttO) en de constatering dat **[vertrouwelijk** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx**]** dan andere partijen.

Conclusie

244. ACM concludeert hieruit dat het bestaan van overstapdrempels bijdraagt aan een eventuele AMM-positie van KPN. Voor de analyse in 2012 zijn geen gegevens ten aanzien van churn verzameld, maar ACM heeft geen aanwijzingen dat de hierboven geschetste overstapdrempels zijn veranderd sinds 2012.

4.5.2 Het ontbreken van kopersmacht

245. De aanwezigheid van afnemers met een sterke onderhandelingspositie kan van invloed zijn op de mate waarin een onderneming zich onafhankelijk van haar afnemers kan gedragen. Kopersmacht beperkt de marktmacht van de aanbieder.[146]

246. Kopersmacht wordt over het algemeen bepaald door de omvang van de vraag van de grootste afnemers te vergelijken met de totale afzet van een onderneming. Indien een klein aantal afnemers een groot deel van de totale vraag voor zijn rekening neemt, kan er sprake zijn van kopersmacht. Zodoende zijn grotere klanten vaak in staat om bij hun leveranciers betere voorwaarden te bedingen dan kleinere klanten. Een andere factor die hierbij van belang is, is de aanwezigheid van alternatieven voor deze klanten, zodat de overstap naar een concurrerende aanbieder of vervangende dienst een reële dreiging is.

247. Omdat ODF-access (FttO) in principe een wholesalemarkt is, moet allereerst naar de wholesaleafnemers worden gekeken. Vervolgens bekijkt ACM of er sprake is van kopersmacht bij retailafnemers.

248. In het geval van ODF-access (FttO) zijn op dit moment aanbieders niet afhankelijk van wholesaleafnemers, omdat vrijwel alle ODF-access (FttO) op dit moment interne leveringen betreft. ODF-access (FttO) wordt gebruikt als input voor de levering van HKWBT/HL. Op de markt voor HKWBT/HL is er thans wel sprake van externe leveringen, maar is de beperkte beschikbaarheid van alternatieven de reden dat er geen of nauwelijks sprake is van kopersmacht.

[146] Zie in dit verband bijvoorbeeld CBb 29 augustus 2006 inzake MTA, LJN: AY7997.

249. In de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten is er slechts een beperkt aantal afnemers dat voldoende grootte heeft om enige kopersmacht uit te oefenen. Het gaat dan bijvoorbeeld om klanten met veel locaties, zoals banken of overheden. Buiten deze grote klanten hebben afnemers nauwelijks kopersmacht; zakelijke eindgebruikers zijn meestal niet georganiseerd in grotere partijen en voor op glasvezel gebaseerde diensten zijn niet altijd meerdere aanbieders op een locatie beschikbaar.

250. Zoals in de retailanalyse zakelijke netwerkdiensten is toegelicht, vormt het gebruik van telecomadviseurs, *system integrators* of inkoopcombinaties geen bron van inkoopmacht in deze markt[147]. De heterogeniteit in de vraag naar zakelijke netwerkdiensten is zo groot, dat het moeilijk is om volumevoordelen te behalen. De totale afzet van KPN op de markt voor zakelijke netwerkdiensten is daarbij groot en omvat een groot aantal zakelijke klanten. Geen van de telecomadviseurs en system integrators neemt hier een groot deel van het volume af.[148]

251. In vergelijking met de situatie in 2012 heeft ACM geen wijzigingen waargenomen ten aanzien van de mate van kopersmacht bij zowel wholesale- als retailafnemers.

Conclusie

252. ACM concludeert dat er op wholesaleniveau geen sprake is van voldoende kopersmacht die een tegenwicht kan bieden aan een mogelijke machtspositie van KPN. Op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten is er weliswaar een aantal grote klanten die inkoopmacht kan uitoefenen, maar de omvang van deze klanten is niet groot genoeg in de markt voor ODF-access (FttO) om KPN te disciplineren. Het ontbreken van voldoende kopersmacht draagt bij aan een mogelijke dominante positie van KPN. De mate van kopersmacht is niet veranderd ten opzichte van de situatie in 2012.

4.6 Concurrentiedruk van buiten de markt

253. Behalve concurrentiedruk die afkomstig is van partijen die reeds op de markt aanwezig zijn, kan er ook sprake zijn van concurrentiedruk van buiten de markt. Om die reden analyseert ACM in de volgende paragraaf of er sprake is van potentiële concurrentie.

254. Potentiële concurrentie is concurrentie die voortkomt uit de mogelijkheid dat partijen die op dit moment nog niet in de markt aanwezig zijn in de komende periode tot de markt zullen toetreden, bijvoorbeeld als gevolg van prijsverhogingen.

[147] Zie ULL2015, randnummer 1356.

[148] Bron: Telecommonitor ACM.

255. Drempels die het toetreders lastig maken of zelfs belemmeren om toe te treden tot de markt kunnen aanleiding geven om te veronderstellen dat de concurrentiedruk die uitgaat van deze potentiële concurrentie beperkt is.

256. Een toetreder die de markt voor ODF-access (FttO) zou willen betreden, dient in de komende periode (tot en met 2018) een glasvezelnetwerk uit te rollen en de overige benodigde voorzieningen te verzorgen. Gezien de hoge investeringen die gemoeid zijn met de uitrol van een netwerk en het gegeven dat er al verschillende partijen aanwezig zijn in de markt, acht ACM het niet aannemelijk dat potentiële toetreding significante concurrentiedruk uitoefent op KPN.

257. Over de afgelopen jaren is het aandeel glasaansluitingen van lokale initiatieven in de groeiende FttO-markt stabiel gebleven rond de 10 procent. Op basis hiervan constateert ACM dat er wel sprake is van toetreding op lokale schaal, maar volgens ACM gaat hiervan door de beperkte omvang van deze partijen slechts beperkte concurrentiedruk uit. ACM acht het bovendien niet aannemelijk dat deze lokale aanbieders, die doorgaans bij de aanleg van het netwerk gesubsidieerd worden door bijvoorbeeld de gemeente of andere partijen[149] en/of door middel van vraagbundelingsinitiatieven, KPN dwingen tot het hanteren van lage prijzen onder dreiging van potentiële toetreding van deze aanbieders. Als deze potentiële toetreding wél dit effect zou hebben, zouden dergelijke (gesubsidieerde) initiatieven namelijk niet tot stand (hoeven) komen.

258. Ten aanzien van potentiële concurrentie heeft ACM geen indicatie dat de huidige situatie afwijkt van de situatie in 2012. Ten tijde van FttO2012 waren lokale initiatieven eveneens aanwezig in de markt en vertegenwoordigden ze ook ongeveer 10 procent van het totale aantal aansluitingen. Ook voor potentiële toetreding door andere partijen heeft ACM op dit moment geen aanwijzingen.

Conclusie

259. ACM concludeert dat er geen sprake is van concurrentiedruk van buiten de markt. Er zijn reeds verschillende partijen actief op de markt voor ODF-access (FttO) en de benodigde investeringen om een glasvezelnetwerk uit te rollen zijn van dien aard dat er volgens ACM sprake is van aanzienlijke toetredingsdrempels. ACM onderkent het bestaan van lokale initiatieven, maar is van mening dat deze geen effectieve concurrentiedruk uitoefenen in de markt voor ODF-access (FttO). Ten opzichte van 2012 heeft ACM geen relevante wijzigingen

[149] Zie bijvoorbeeld Breedbandfonds Brabant (https://www.brabant.nl/politiek-en-bestuur/agenda-voor-brabant/investeringsfondsen/-/media/25106A17B4D0400EB393B68954D12A72.pdf en http://www.bom.nl/investeringsplein/breedbandfonds).

waargenomen die zouden leiden tot een andere weging van de concurrentiedruk die uitgaat van potentiële toetreding.

260. ACM concludeert om deze redenen dat het ontbreken van concurrentiedruk van buiten de markt bijdraagt aan mogelijke dominantie van KPN.

4.7 Afweging en conclusie

261. Uit de dominantieanalyse blijkt dat KPN op de markt voor ODF-access (FttO) in Q4-2015 over het grootste marktaandeel beschikt, namelijk tussen de 40 en 45 procent **[vertrouwelijk:** xx procent**]**. Op grond van een prospectieve analyse, waarin onder andere rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van de marktaandelen in het verleden en voorgenomen investeringen, verwacht ACM dat het marktaandeel van KPN tot 2018 stabiel blijft of licht daalt naar **[vertrouwelijk:** xx procent**]**. Daarmee blijft het marktaandeel van KPN ook de komende drie jaar aan de onderkant van de bandbreedte van 40-50 procent waarbinnen volgens de Richtsnoeren marktanalyse en aanmerkelijke marktmacht er sprake is van een gevaar voor een AMM-positie.

262. ACM stelt vast dat de marktaandelen die marktpartijen op dit moment hebben en naar verwachting in 2018 zullen hebben, niet wezenlijk afwijken van de marktaandelen ten tijde van FttO2012. ACM stelt tegelijkertijd ook vast dat de in FttO2012 geprognotiseerde stijging van het marktaandeel van KPN zich niet heeft voorgedaan. Alhoewel het marktaandeel van KPN daarmee al langere tijd stabiel is, hetgeen een aanwijzing kan zijn dat KPN beschikt over AMM, acht ACM dit zonder bijkomende aanwijzingen onvoldoende om daaruit te concluderen dat KPN beschikt over AMM. ACM heeft in dit hoofdstuk onderzocht of er dergelijke bijkomende aanwijzingen zijn.

263. Uit dit onderzoek concludeert ACM dat KPN beschikt over beperkte voordelen ten opzichte van zijn concurrenten. Zo heeft ACM geconcludeerd dat KPN een beperkt netwerkdekkingsvoordeel heeft ten opzichte van concurrenten omdat hij in meer gebieden dan concurrenten is uitgerold en niet afhankelijk is van inkoop bij derden. Ook beschikt KPN over schaal- en breedtevoordelen die hij kan gebruiken bij het verder aansluiten van (nieuwe) klanten en bedrijventerreinen op glasvezel. Voorts kan KPN als grootste aanbieder baat hebben bij het bestaan van overstapdrempels.

264. ACM merkt op dat deze voordelen ook ten tijde van FttO2012 bestonden. In het geval van netwerkdekking, verticale integratie, schaal- en breedtevoordelen, en product- en dienstendiversificatie moet ACM vaststellen dat de voordelen van KPN licht zijn afgenomen ten opzichte van de situatie die beoordeeld is in FttO2012.

265. Al met al moet ACM vaststellen dat de situatie ten opzichte van FttO2012 niet wezenlijk is veranderd. Waar er veranderingen zijn waargenomen, wijzen deze er op dat de voordelen voor KPN zijn afgenomen. Daarmee is er weinig verschil ten opzichte van de situatie waarover door het CBb is geoordeeld dat de aldus verzamelde informatie en gegevens ontoereikend zijn voor de vaststelling van AMM van KPN.

266. Op basis van het onderzoek ziet ACM dat een aantal van de door haar beoordeelde criteria wijzen in de richting van mogelijke AMM van KPN doordat KPN enkele voordelen heeft ten opzichte van zijn concurrenten. Gelijktijdig moet ACM vaststellen dat deze voordelen in de afgelopen jaren, waarin de markt voor ODF-access (FttO) niet gereguleerd was, niet der mate groot waren dat KPN er in is geslaagd ten koste van zijn concurrenten te groeien. Uit de marktmonitor van ACM volgt het beeld dat concurrenten van de KPN er in slagen om hun glasvezelnetwerk verder uit te rollen, ook bij afwezigheid van regulering van de markt voor ODF-access (FttO). De belangrijkste concurrent Eurofiber weet zijn marktaandeel te vergroten.

267. Dit alles afwegende komt ACM tot de conclusie dat er op basis van de voorliggende onderzoeksresultaten geen AMM van KPN kan worden vastgesteld. ACM ziet, gegeven deze conclusie, geen aanleiding en geen grondslag om met regulering in te grijpen op deze markt.

268. Gezien het feit dat ACM in dit onderzoek heeft vastgesteld dat een aantal van de door haar beoordeelde criteria wijst in de richting van mogelijke AMM van KPN, blijft ACM de ontwikkelingen op de markt voor ODF-access (FttO) nauwgezet volgen. Indien uit eigen informatie of op basis van signalen uit de markt blijkt dat KPN de concurrentie op de markt voor ODF-access (FttO) op oneigenlijke wijze verhindert, zal ACM een nieuwe marktanalyse starten of op grond van artikel 24 Mededingingswet een onderzoek starten.

5. Dictum

I. ACM heeft op grond van artikel 6a.1, eerste lid, van de Telecommunicatiewet onderzocht welke markt(en) overeenkomen met de in de Aanbeveling relevante markten van de Europese Commissie vermelde markt voor (fysieke) ontbundelde toegang tot netwerkinfrastructuur op wholesaleniveau (inclusief gedeelde of volledig ontbundelde toegang) op een vaste locatie (markt 3a).

II. In het besluit Marktanalyse Ontbundelde toegang van 17 december 2015150 heeft ACM geconcludeerd dat er een relevante productmarkt bestaat voor (fysieke) toegang tot netwerkinfrastructuur op wholesaleniveau (inclusief gedeelde of volledige ontbundelde toegang) op een vaste locatie. Deze markt omvat toegang tot het koperaansluitnetwerk van KPN (op basis van MDF-access en SDF-access) alsmede toegang tot glasvezelaansluitnetwerken op basis van ODF-access (FttH). In voornoemd besluit heeft ACM geconcludeerd dat ODF-access (FttO) niet tot die markt behoort. Of er een aparte markt is voor ODF-access (FttO) heeft ACM in onderhavig besluit onderzocht.

III. Op basis van het onderzoek van de relevante markt concludeert ACM:

- dat er een aparte relevante productmarkt is voor ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken (ODF-access (FttO));
- dat deze markt geheel Nederland omvat en daartoe beperkt is; en
- dat er op basis van de onderzoeksresultaten niet kan worden vastgesteld dat op deze markt een of meer ondernemingen beschikken over aanmerkelijke marktmacht.

IV. Dit besluit treedt in werking op [datum].

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

dr. F. J. H. Don
bestuurslid

[150] Kenmerk: OPTA/AM/2011/202886.

Annex A Prijsvergelijking ODF-access (FttO) en ontbundelde kopertoegang

269. In antwoord op de vragenlijst van ACM van 20 januari 2015 heeft Tele2 een prijsvergelijking gemaakt tussen ODF-access (FttO) en ontbundelde kopertoegang. Uit deze prijsvergelijking blijkt volgens Tele2 dat ODF-access (FttO) en ontbundelde kopertoegang substituten zijn. Tele2 vergelijkt de prijs van enerzijds acht gestapelde koperlijnen met een Premium SLA (€ 81,92 volgens Tele2) met anderzijds de prijs van ODF-access (FttO) (€ 85 volgens Tele2) zonder specifieke SLA. Tele2 gebruikt de prijs van acht gestapelde koperlijnen, omdat hiermee volgens Tele2 een bedrijfslocatie normaliter wordt voorzien. Tele2 legt niet uit waarom bij de gestapelde koperlijnen wel een Premium SLA wordt meegenomen, en bij ODF-access (FttO) niet.

270. In deze Annex maakt ACM zelf ook een prijsvergelijking tussen ODF-access (FttO) en ontbundelde kopertoegang. Uit deze prijsvergelijking blijkt dat zowel de aannames als de uitkomsten van de prijsvergelijking van Tele2 onjuist zijn.

Feiten

271. ODF-access (FttO) wordt in de praktijk alleen intern geleverd, zodat er op dit moment geen marktprijs bekend is. In afwezigheid van een marktprijs die onder concurrerende omstandigheden tot stand is gekomen, kan in de marktanalyse als benadering van de marktprijs het kostengeoriënteerde tarief als uitgangspunt worden genomen.

272. Het kostengeoriënteerde tarief voor ODF-access (FttO) is door ACM vastgesteld in het tariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttO) van 25 november 2013 (hierna: het tariefbesluit).[151] Zoals ACM in het onderstaande betoogt, zijn de in 2013 genomen uitgangspunten voor het bepalen van de kosten nog steeds van toepassing. ACM heeft sinds 2013 geen kennis genomen van signalen die op het tegendeel wijzen.

273. De tariefplafonds die in het tariefbesluit zijn vastgesteld zijn als volgt:

Tariefelement	**Tariefplafonds 2013**

[151] Met kenmerk ACM/DTVP/2013/205880. Dit besluit is ingetrokken als gevolg van de vernietiging van het besluit FttO2012, maar kan naar het oordeel van ACM toch als uitgangspunt worden genomen bij het bepalen van het kostengeoriënteerde tarief voor ODF-access (FttO) in het onderhavige marktanalysebesluit.

sublocal (MA) O	86,89
sublocal (MA) ST	104,70
local (MB) O	241,46
local (MB) A	211,78
local (MB) B	280,96
local (MB) C	419,71
Backhaul A	107,07
Backhaul B	176,26
Backhaul C	315,01

Tabel A1: De tariefplafonds in 2013 in euro's per maand.[152]

274. In het tariefbesluit heeft ACM aannames gedaan waar de kostengeoriënteerde tarieven van ODF-access (FttO) op zijn gebaseerd. ACM ging uit van een levensduur van glasvezel van dertig jaar, uitrol op basis van individuele vraag, een penetratie van 60 procent in 2025 en een marktaandeel van KPN van 40-45 **[vertrouwelijk:** xx**]** procent in 2025. Daarnaast is ACM uitgegaan van de door KPN in het verleden gerealiseerde kosten en voor de toekomst geprognotiseerde kosten voor uitrol en beheer van het netwerk.

275. Sinds eind 2013 zijn er geen significante veranderingen opgetreden ten aanzien van de parameters waarop ACM de hoogte van de tarieven voor ODF-access (FttO) heeft gebaseerd. De verwachte levensduur van glasvezel is nog steeds minimaal dertig jaar. Daarnaast is de wijze waarop KPN zijn netwerk uitrolt sinds 2013 niet veranderd, dit is nog steeds op basis van individuele vraag. KPN heeft geprognotiseerd dat het aantal glasvezelaansluitingen vóór 2015 met 12 procent per jaar groeit en vanaf 2015 zal afvlakken tot 2025, wanneer een penetratie van 60 procent wordt bereikt.[153] Sinds 2013 zijn er geen nieuwe inzichten of ontwikkelingen die leiden tot de bijstelling van deze prognose. Verder is het, gezien het huidige aantal FttO-aansluitingen van KPN en de in het vervolg van dit besluit beschreven ontwikkelingen, aannemelijk dat KPN in 2025 een marktaandeel zal hebben van maximaal 40-45 **[vertrouwelijk:** xx**]** procent[154] op een markt die alleen ODF-access (FttO) omvat. Tot slot zijn

[152] Het betreft de tariefplafonds per vezelpaar voor 'single' aansluitingen, ofwel niet-redundante aansluitingen. Het tariefplafond voor 'dual' (redundante) aansluitingen is tweemaal het tariefplafond van een 'single' aansluiting.

[153] Tariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttO) van 25 november 2013, randnummer 54.

[154] De kosten van KPN zullen vanwege schaalvoordelen naar verwachting afnemen naarmate het marktaandeel toeneemt. Naarmate de kosten van KPN toenemen, zal het prijsverschil tussen ODF-access (FttO) en ontbundelde kopertoegang afnemen. Daarom is het in dit geval voldoende om vast te stellen dat het maximale marktaandeel niet van de verwachting zal afwijken.

de uitrolkosten en de operationele kosten van glasvezel niet substantieel veranderd sinds eind 2013. De parameters uit het tariefbesluit kunnen twee jaar later dus nog steeds worden gezien als representatief. Wel dienen de kostengeoriënteerde tarieven die berekend zijn voor 2013 nog te worden gecorrigeerd voor het prijspeil in 2015. Tabel 2 toont het resultaat van deze correctie.

Tariefelement	Tariefplafonds 2013	Prijspeil 2015[155]
sublocal (MA) O	1. 86,89	89,78
sublocal (MA) ST	2. 104,70	108,18
local (MB) O	3. 241,46	249,48
local (MB) A	4. 211,78	218,81
local (MB) B	5. 280,96	290,29
local (MB) C	6. 419,71	433,65
Backhaul A	7. 107,07	110,63
Backhaul B	8. 176,26	182,11
Backhaul C	9. 315,01	325,47

Tabel A2: De tariefplafonds in 2013 in euro's per maand, gecorrigeerd voor het prijspeil in 2015.

276. Een aantal aanbieders van lokale glasvezelnetwerken biedt tegen betaling ODF-access (FttO). ACM heeft onderzocht wat de hoogte is van de maandelijkse tarieven die daarvoor in rekening worden gebracht.[156] Uit dit onderzoek blijkt dat deze tarieven variëren tussen €85 tot €493 per maand. De bandbreedte van deze tarieven komt redelijk goed overeen met de bandbreedte van de kostengeoriënteerde tarieven uit het tariefbesluit en ondersteunen de conclusie dat de tarieven uit het tariefbesluit als uitgangspunt kunnen worden gebruikt voor deze analyse.

Analyse

277. De marktprijzen van ODF-access (FttO) beginnen dus rond € 90 en lopen op tot circa € 435. De range van gereguleerde tarieven voor MDF-access, ODF-access (FttH) en twee of vier (gestapelde) koperlijnen loopt van ongeveer € 8 per maand (MDF-access) tot maximaal € 32 voor vier gestapelde koperparen. Gemiddeld nemen afnemers van gestapeld koper 4,5

[155] Conform het Marktanalysebesluit ODF-access (FttO) zijn de kostengeoriënteerde tarieven voor 2015 bepaald op basis van de gemeten inflatie van 1 september 2012 tot 1 september 2013, en van 1 september 2013 tot 1 september 2014, zoals gepubliceerd door het CBS.

[156] Bijlagen bij e-mail van KPN van 1 mei 2015.

gestapelde koperparen af.[157] De marktprijs van ODF-access (FttO) is minstens tweeënhalf keer zo hoog als de prijs van 4,5 gestapelde koperparen.

278. Zelfs als echter wordt gekeken naar het maximum aantal gestapelde koperparen, namelijk acht[158], dan is de laagste marktprijs van ODF-access (FttO) nog steeds bijna 30 procent hoger dan de prijs van gestapeld koper. Dit verschil van minimaal 30 procent tussen ODF-access (FttO) en ontbundelde kopertoegang wordt groter, wanneer gekeken wordt naar de *gemiddelde* kostengeoriënteerde prijs van ODF-access (FttO). Dan worden namelijk niet alleen O-gebieden, maar ook de duurdere A-, B- en C-gebieden in de prijsvergelijking betrokken.

279. De prijzen van SLA's neemt ACM niet mee in de vergelijking, omdat deze prijs zowel bij het afnemen van ODF-access (FttO) als bij het afnemen van ontbundelde kopertoegang moet worden betaald. Het wel of niet meenemen van de prijzen van SLA's verandert daarom niets aan de uitkomst van deze analyse.

Conclusie

280. De laagste marktprijs voor ODF-access (FttO) ligt minimaal 30 procent hoger dan de hoogste marktprijs voor ontbundelde kopertoegang. Bij de meest gebruikte variant, vier gestapelde koperlijnen, is het verschil tussen de minimumprijs voor ODF-access (FttO) en de prijs van MDF-access bijna drie keer zo hoog. Volgens ACM kan uit een prijsvergelijking daarom niet zonder meer volgen dat ODF-access (FttO) en ontbundelde kopertoegang substituten vormen, zoals Tele2 betoogt.

[157] Zie e-mail KPN van 27 maart 2015.

[158] Zie e-mail KPN van 27 maart 2015.

Annex B Indirecte prijsdruk

281. ACM heeft een berekening uitgevoerd om de indirecte prijsdruk van diensten over koper en FttH te kunnen bepalen. In onderstaande tabel is deze berekening samengevat. De gemiddelde retailprijzen in de tabel zijn berekend aan de hand van gegevens uit de ND-5 rapportages die KPN periodiek aan ACM oplevert.

85/

[Vertrouwelijk:

	Koper	PSTN	ISDN1 & 2	FTTH	Totale markt	FttO
Aantal lijnen	xxxxxx	xxxxxx	xxxxxx	xxxxxx	xxxxxx	
Competitieve wholesaleprijs ULL/ODF	€ 7,79	€ 7,79	€ 7,79	€ 17,54	€ 8,92	€ 249,00
Prijsstijging wholesale procentueel	10%	10%	10%	10%	10%	10%
Prijsstijging wholesale absoluut	€ 8,57	€ 8,57	€ 8,57	€ 19,30	€ 9,81	€ 273,90
Initiële marge	96%	96%	96%	96%	96%	96%
Doorgifte	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Verdunning	21,75%	48,79%	30,57%	44,63%	29,03%	13,11%
Gemiddelde retailprijs	€ xxxx	€ xxxx	€ xxxx	€ xxxx	€ xxxx	€ xxxx
Retailprijs na wholesale prijsstijging	€ xxxx	€ xxxx	€ xxxx	€ xxxx	€ xxxx	€ xxxx
Procentuele stijging retailprijs	2,18%	4,88%	3,06%	4,46%	2,90%	1,31%
Retailprijselasticiteit	2,14	2,37	3,89	2,01	2,34	2,34
Actual loss	**4,66%**	**11,56%**	**11,88%**	**8,99%**	**6,79%**	**3,07%**
Critical loss	**9,43%**	**9,43%**	**9,43%**	**9,43%**	**9,43%**	**9,43%**

]

282. Uit de tabel volgt dat retailklanten extreem elastisch (prijsgevoelig) moeten zijn, wil er sprake zijn van voldoende indirecte prijsdruk van retailniveau naar FttO. De belangrijkste reden hiervoor is dat de verdunning zo groot is: de retailprijs is zoveel hoger dan de wholesaleprijs, dat een wholesaleprijsstijging heel weinig effect heeft op de prijs, en daarmee de overstap, op retailniveau.

Annex C Begrippen en afkortingen

Aanbeveling	Aanbeveling van de Commissie van 9 oktober 2014 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische-communicatiesector die aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten, *PbEU* 2014, L295
AMM	Aanmerkelijke marktmacht
BEREC	Body of European Regulators for Electronic Communications, orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie
Capaciteit	Eigenschap van een verbinding of aansluiting die aangeeft hoeveel bits er maximaal per tijdseenheid kunnen worden verzonden (vaak aangegeven in Mbit/s of Gbit/s)
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Churn	Percentage eindgebruikers dat per periode van aanbieder wisselt
CMTS	Cable Modem Termination System
Coax(aansluit)netwerk	Netwerk aangelegd met coaxiale kabels
Coax-string	Punt in het netwerk waar signalen uit het achterliggende coaxaansluitnetwerk worden geaggregeerd
Commissie	Europese Commissie
DOCSIS 3.0	De standaard voor het transport van gegevens over coaxiale kabelnetwerken
FttH	Fiber to the Home

FttO	Fiber to the Office
HKWBT/HL	Hoge Kwaliteit Wholesale Breedband Toegang en Wholesale Huurlijnen
ISDN	Integrated Services Digital Network
Mbit/s	Megabit per second
MDF	Main distribution frame: netwerklocatie die toegang geeft vanaf de hoofdverdeler (wijkcentrale)
MKB	Midden- en klein bedrijf
MNO	Mobile Network Operator: aanbieder van mobiele telefonie via een eigen netwerk met eigen frequenties
Multitap	Aansluitpunt in coaxnetwerk van waaruit de aansluitlijn naar de individuele eindgebruiker wordt uitgerold
MVNO	Mobile Virtual Network Operator: een aanbieder van mobiele telefonie over het netwerk van een MNO
Netwerkdekking	De geografische reikwijdte van een netwerk
ODF	Optical Distribution Frame: optische verdeler op de netwerklocatie of eindgebruikerslocatie
Ontbundelde toegang	(Fysieke) toegang tot een netwerkinfrastructuur op wholesaleniveau op een vaste locatie, inclusief gedeelde of volledig ontbundelde toegang
PoP	Point of Presence: opstelpunt vanwaar aansluitingen met het netwerk kunnen worden gerealiseerd
PPC	Postcodegebied
PSTN	Public Switched Telephone Network, het circuitgeschakelde openbare telefonienetwerk
Richtsnoeren	Richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader

	voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, *PbEG* 2002 C 165/6
SDF	Subloop Distribution Frame: netwerklocatie die toegang geeft op straatniveau (straatkast)
SLA	Service Level Agreement
Tariefbesluit FttO	Tariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttO) 2013 van 25 november 2013. Dit besluit is per 12 februari 2014 ingetrokken.
Tw	Telecommunicatiewet (*Stb*. 2004, 189, in werking getreden op 19 mei 2004, *Stb*. 2004, 207)
ULL	Unbundled Local Loop: Ontbundelde toegang tot het koperaansluitnetwerk
VoB	Voice over Broadband
VPN	Virtual Private Network: een dienst waarmee verschillende bedrijvenlocaties over een beveiligde verbinding datastromen naar elkaar kunnen verzenden
WBT	Wholesale Breedband Toegang
WEAS	Wholesale Ethernet Access Services

Annex D Nota van bevindingen

D1. Inleiding

283. ACM heeft op 7 april 2016 het ontwerpbesluit marktanalyse FttO. Overeenkomstig artikel 6b.1 van de Tw zijn belanghebbenden gedurende zes weken in de gelegenheid gesteld hun zienswijze op het ontwerpbesluit bij ACM kenbaar te maken.

284. De volgende partijen hebben een schriftelijke zienswijze naar voren gebracht:

- BCPA (samenwerking van BT Nederland, Colt Technology Services en Verizon Nederland B.V. op het gebied van regelgeving en toezicht);
- Eurofiber B.V. (hierna: Eurofiber);
- Koninklijke KPN N.V. (hierna: KPN);
- Tele2 Nederland B.V. (hierna: Tele2);
- T-Mobile Nederland B.V. (hierna: T-Mobile);
- Vodafone Libertel B.V. (hierna: Vodafone);
- Van Iersel Luchtman Advocaten namens Voiceworks B.V., Nox Telecom B.V., Dean Connect B.V., OneXS Netherlands B.V., BLU Telecom B.V., SpeakUp B.V., NG Networks B.V., Infopact Netwerkdiensten B.V. en Xenosite B.V. (hierna Voiceworks c.s.).
- Ziggo B.V. (hierna: Ziggo);

285. Voorzover partijen dezelfde opmerkingen hebben gemaakt of opmerkingen over hetzelfde onderwerp, zijn deze bij elkaar gezet. ACM bespreekt deze opmerkingen dan in één keer. Voor zover partijen naar specifieke randnummers in het besluit hebben verwezen en deze vermelding ook in de samenvatting van de zienwijze is opgenomen, wordt de randnummering bedoeld van de consultatieversie van dit besluit. In haar reactie op de zienswijzen verwijst ACM steeds naar de randnummers uit de versie zoals deze ter notificatie aan de Europese Commissie is aangeboden.

286. Hieronder zal ACM ingaan op de zienswijzen van de verschillende partijen. Daarbij zal de structuur van het besluit worden aangehouden. In paragraaf D2 volgen eerst de zienswijzen op een aantal algemene punten over de wijze waarop ACM de marktanalyse uitvoert. Daarna volgen in paragraaf D3 zienswijzen en reacties op de aanleiding van het onderzoek. De

zienswijzen op de afbakening van de relevante markt voor ODF-access FttO worden besproken in paragraaf D4. De zienswijzen van marktpartijen over de dominantieanalyse en de reactie van ACM daarop zijn weergegeven in paragraaf D5. Tot slot wordt in paragraaf D6 de zienswijze van KPN op Annex B behandeld

287. ACM wijst erop dat de zienswijzen van partijen voor haar aanleiding hebben gevormd om haar ontwerpbesluit op een enkel onderdeel aan te passen. In deze gevallen heeft ACM in haar reactie op de betreffende zienswijze aangegeven wat deze wijzigingen inhouden.

D2. Algemeen

288. In deze paragraaf behandelt ACM onderdelen uit de zienswijzen die met name betrekking hebben op de wijze waarop ACM marktanalyses uitvoert en hierbij het Europese reguleringskader hanteert.

289. ACM geeft volgens **Voiceworks c.s.** een onjuiste uitleg aan de uitspraak van het CBb. Voiceworks c.s. noemen een aantal punten waarvan het CBb heeft geoordeeld dat de analyse van ACM tekort is geschoten en stellen dat ACM die punten had moeten onderzoeken en meenemen in het ontwerpbesluit.

290. In tegenstelling tot hetgeen Voiceworks c.s. aanvoeren, heeft **ACM** de uitspraak van het CBb van 18 december 2013 meegewogen in haar analyse van de wholesalemarkt voor ODF-access (FttO). In het licht van de uitspraak heeft ACM onder meer:

- De positie van de lokale en regionale partijen onderzocht en meegenomen in de bepaling van de marktaandelen (randnummer 163 e.v.).
- Onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de marktaandelen van alle relevante partijen, waaruit onder meer is gebleken dat de verwachte stijging van het marktaandeel van KPN waarvan ACM in de voorgaande marktanalyse is uitgegaan zich niet heeft voorgedaan (paragraaf 4.3).
- Onderzoek gedaan naar factoren anders dan marktaandelen die relevant zijn voor de analyse of sprake is van een dominante positie van KPN (paragraaf 4.4, 4.5 en 4.6).
- Onderzoek gedaan naar de netwerkdekking (randnummer 183 e.v.), inclusief de multi-site aspecten hiervan.
- Onderzoek gedaan naar de positie van KPN op zakelijk koper (randnummer 234 e.v.)[159]
- Onderzoek gedaan naar de door KPN gehanteerde tarieven ten aanzien van verandering van tariefgebieden (randnummer 149 van het onderhavige besluit) en tijdelijke kortingsacties

[159] Ten aanzien van dit punt wordt verwezen naar paragraaf 5.9 van de Nota van Bevindingen.

(randnummer 177 van het onderhavige besluit).[160]

ACM heeft de bevindingen uit vorenbedoelde onderzoeken meegewogen in het ontwerpbesluit.

291. **Voiceworks c.s**. wijzen op de bedenkingen van de Europese Commissie van 21 maart 2012 tegen het eerdere ontwerpbesluit van ACM en waarin ACM concludeerde dat KPN geen AMM had. Deze bedenkingen gelden volgens Voiceworks c.s. nu nog steeds. ACM heeft die niet betrokken in het huidige ontwerpbesluit, maar had dat wel moeten doen.

292. **Tele2** geeft aan dat volgens haar de gronden op basis waarvan de Commissie, en BEREC met haar, twijfels had over de conclusie dat KPN niet over AMM beschikte, niet zijn gewijzigd. Tele2 verwacht daarom dat de Commissie wederom tot dezelfde conclusie zal komen.

293. **ACM** ziet niet in waarom de opmerkingen van de Europese Commissie ten aanzien van de vorige analyse thans zouden moeten worden meegewogen. De bedenkingen van de Europese Commissie waaraan Tele2 en Voiceworks c.s. refereren, hebben betrekking op de vorige analyse en zijn meegewogen in het kader van het vorige marktanalysebesluit. Onderhavige analyse ziet op een nieuwe reguleringsperiode en is gebaseerd op nieuwe feiten. De Europese Commissie krijgt de gelegenheid opmerkingen te maken als het ontwerpbesluit - na het doorlopen van de nationale consultatieprocedure - ter notificatie aan de Europese Commissie wordt voorgelegd. Eventuele opmerkingen van de Europese Commissie zal ACM vervolgens meewegen bij de definitieve vaststelling van het besluit.

D3. Aanleiding voor het onderzoek

294. **KPN** is van oordeel dat de Aanbeveling relevante markten geen aanleiding geeft om de markt voor ODF-access (FttO) direct te onderzoeken. Omdat ACM markt 3a in het marktanalysebesluit ontbundelde toegang van 17 december 2015 (ULL2015) al heeft onderzocht, meent KPN dat de markt voor ODF-access (FttO) geen onderdeel meer kan uitmaken van markt 3a. Naar het oordeel van KPN is de markt voor ODF-access (FttO) een nieuwe markt die niet op de lijst uit de Aanbeveling relevante markten staat. Logische consequentie daarvan is dat een driecriteriatoets vereist is. Op basis van de feiten die ACM in het Ontwerpbesluit heeft gepresenteerd, acht KPN het niet waarschijnlijk dat deze test zal slagen.

295. **ACM** overweegt dat de Aanbeveling relevante markten noch de Telecommunicatiewet uitsluiten dat de toegang tot twee afzonderlijke netwerken, die geen substituut voor elkaar

[160] Randnummer 177 is nieuw toegevoegd ten opzichte van het ontwerpbesluit voor consultatie.

vormen, tot dezelfde markt uit de Aanbeveling horen als de wijze waarop toegang kan worden gekregen/geboden dezelfde is (in dit geval ontbundelde toegang). "*Lokale toegang op wholesaleniveau, verzorgd op een vaste locatie"* , zoals markt 3a in de Aanbeveling is gedefinieerd, is zowel bij zakelijke glasnetwerken als bij bijvoorbeeld het kopernetwerk van KPN mogelijk. Zowel de markt voor MDF, SDF en ODF-access (FttH) als de markt voor ODF-access (FttO) zijn daarom als markt 3a van de Aanbeveling aan te merken. Er is daarom geen aanleiding om voorafgaand aan de marktanalyse een driecriteriatoets uit te voeren. Overigens is de situatie thans niet anders dan in 2012 het geval was. Ook bij de vorige marktanalyse zijn de markt voor ODF-access (FttO) en de markt voor MDF, SDF en ODF-access (FttH) in afzonderlijke marktanalyses beoordeeld en is een driecriteriatoets achterwege gelaten.

296. **KPN** is van oordeel dat de concurrentiesituatie op de onderliggende retailmarkten gebaseerd moet worden op de meest recente inzichten. Dit betekent volgens KPN dat de retailanalyses, die gebaseerd zijn op gegevens van eind 2013 begin 2014, geactualiseerd moeten worden aan de hand van de laatste marktgegevens. Tevens moeten de conclusies ten aanzien de concurrentiesituatie van de afzonderlijke retailmarkten worden aangepast aan de laatste onderzoeksresultaten van ACM.

297. **ACM** is van oordeel dat de retailanalyses nog steeds een goed beeld geven van de concurrentiesituatie op de betreffende retailmarkten. Zoals in het Besluit in paragraaf 2.2 is aangegeven, heeft ACM geen indicatie dat de feiten en omstandigheden op de betreffende retailmarkten thans wezenlijk anders zijn dan op het moment waarop het onderzoek destijds is afgesloten. Daartoe heeft ACM onder meer gekeken naar de ontwikkeling van de marktaandelen op de betreffende retailmarkten. De ontwikkeling van de marktaandelen heeft na afronding van de onderzoeken naar de retailmarkten, de volgende ontwikkeling doorgemaakt.

	Retail Internet		**Retail VT Tweevoudig**		**Retail VT Meervoudig**		**Retail ZND**	
	Q4-2014	**Q4-2015**	**Q4-2014**	**Q4-2015**	**Q4-2014**	**Q4-2015**	**Q4-2014**	**Q4-2015**
KPN	xx% [40-45%]	xx% [40-45%]	xx% [80-85%]	xx% [75-80%]	xx% [40-45%]	xx% [35-40%]	xx% [50-55%]	xx% [55-60%]
Ziggo	xx% [45-50%]	xx% [40-45%]	xx% [10-15%]	xx% [10-15%]	xx% [10-15%]	xx% [10-15%]	xx% [5-10%]	xx% [0-5%]
Overig	xx% [10-15%]	xx% [10-15%]	xx% [5-10%]	xx% [5-10%]	xx% [45-50%]	xx% [50-55%]	xx% [40-45%]	xx% [35-40%]

[Vertrouwelijk: Tabel D1: Marktaandelen op retailmarkten**]**

298. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat de concurrentiesituatie op de betrokken retailmarkten niet wezenlijk afwijkt van de situatie zoals deze zich voordeed ten tijden van de

onderzoeken naar de retailmarkten. KPN heeft, evenals andere marktpartijen, ook geen feiten of omstandigheden naar voren gebracht die afwijken van de feiten of omstandigheden waarvan ACM is uitgegaan. In het kader van de marktanalyse Vaste Telefonie wordt onder meer de marktafbakening voor enkelvoudige telefonie onderzocht. Omdat deze marktanalyse nog niet is afgerond, kan ACM, zoals KPN wenst, nog niet vooruitlopen op resultaten hiervan.

299. Tot slot wijst **KPN** op de aangekondigde joint venture tussen Vodafone en Liberty Global. Deze joint venture leidt volgens KPN tot een vergroting van de slagkracht en van een versterking van de thans door Ziggo zelfstandig ingenomen positie op de markt voor ODF-access (FttO). Naar de mening van KPN moet ACM de joint venture daarom betrekken in de marktanalyse.

300. **ACM** stelt vast dat de door KPN bedoelde joint venture nog niet beoordeeld is. Er is dan ook nog niet bekend of de joint venture doorgang kan vinden en, als dat het geval is, hieraan voorwaarden zijn verbonden. Tegen deze achtergrond kan ACM de aangekondigde joint venture niet betrekken in de marktanalyse.

D4. Afbakening van de relevante markt voor ODF-access (FttO)

D4.1 Afbakening productmarkt

301. **Tele2** kan zich niet vinden in de door ACM gehanteerde marktafbakening. Tele2 is van mening dat er sterke aanwijzingen zijn dat ODF-access (FttO) behoort tot de markt voor ULL. Tele2 ziet hiervoor bewijs in de overstap van ULL naar FttO en de overstap van FttO naar FttH.

302. **ACM** heeft in paragraaf 3.4.2 van het marktanalysebesluit ULL2015 geoordeeld dat ODF-access (FttO) niet tot dezelfde relevante productmarkt behoort als ontbundelde kopertoegang of ODF-access (FttH). In de genoemde paragraaf overweegt ACM dat zij op basis van de verschillen tussen ontbundelde kopertoegang en FttH enerzijds en FttO anderzijds, het niet aannemelijk acht dat afnemers van MDF-, SDF- en ODF-access (FttH) bij een prijsstijging van 5 tot 10 procent in een mate zullen overstappen naar ODF-access (FttO) dat geconcludeerd zou moeten worden dat ODF-access (FttO) onderdeel is van de markt voor ontbundelde toegang.

303. In paragraaf 3.5.1 van het onderhavige besluit heeft ACM geconstateerd dat ontbundeld koper niet tot de markt voor ODF-access (FttO) behoort. Daarnaast heeft ACM in paragraaf 3.5.2 toegelicht waarom zij van oordeel is dat ODF-access (FttO) en ODF-access (FttH) niet tot dezelfde relevante productmarkt behoren. Een belangrijk aspect daarbij is dat in de praktijk er geen sprake is van noemenswaardige overstap van ODF-access (FttO) naar ontbundelde kopertoegang of ODF-access (FttH).

"Utilities" ten onrechte meegenomen

304. **Vodafone** is van mening dat glasvezelverbindingen die niet kunnen dienen als bouwsteen voor diensten in de markt voor zakelijke netwerkdiensten ten onrechte toch deel uitmaken van de relevante markt. Vodafone maakt in dit verband onderscheid tussen twee typen verbindingen. Type 1-verbindingen kunnen vanwege de geboden kwaliteitsgaranties dienen als bouwsteen voor (multi-site) diensten waarmee aanbieders in de markt voor zakelijke netwerkdiensten kunnen concurreren. Type 2-verbindingen zijn daarvoor naar het oordeel van Vodafone niet geschikt.

305. Type 2-verbindingen betreft de aansluiting van *utilities zoals* camera's, lantaarnpalen of sluizen. Dergelijke infrastructuur wordt aangelegd met het oog op de langere termijn. De contractduur voor type 2-verbindingen is doorgaans tien jaar of langer omdat de afnemers van dit type verbindingen zich langer kunnen committeren waardoor de kosten over de gehele looptijd lager uit kunnen vallen. Bij type 1-verbindingen is dat naar het oordeel van Vodafone anders. Afnemers kunnen zich voor dit type verbinding minder lang vastleggen (doorgaans drie tot vijf jaar).

306. Vodafone vermoedt dat een significant deel van het markttotaal, zoals berekend door ACM, moet worden toegerekend aan aanbieders van type 2-verbindingen onder wie ook Eurofiber. Dit zou niet juist zijn aangezien deze verbindingen niet voor het multi-site segment in de markt voor zakelijke netwerkdiensten kunnen worden ingezet. Aanbieders van type 2-verbindingen beschikken doorgaans niet over de professionele technische en beheercapaciteiten die nodig zijn om een competitief aanbod in dit marktsegment te kunnen doen.

307. ACM moet daarom volgens Vodafone een substitutieanalyse uitvoeren tussen zakelijke netwerkdiensten op basis van ODF-access (FttO) en/of HKWBT/HL (glas) met een contractduur van drie tot maximaal vijf jaar enerzijds, en retaildiensten op basis van zakelijke glasvezelverbindingen met een contractduur die langer is anderzijds. Een SSNIP-test zal uitwijzen dat een aanbieder zijn tarief voor type 1-verbindingen winstgevend kan verhogen met 5 tot 10 procent zonder dat klanten overstappen naar type 2-verbindingen. Vodafone verwacht ook niet dat er sprake zal zijn van aanbodsubstitutie waarbij aanbieders van type 2-verbindingen bij een verhoging van de FttO- en/of HKWBT/HL- (glas)tarieven hun aanbod uitbreiden

308. ACM komt in haar besluit niet toe aan de vraag of aansluitingen voor bruggen, sluizen, etc. tot de markt behoren. **Tele2** is van mening dat in ieder geval om dezelfde redenen als het ontsluiten van mobiele masten, ook *utilities* niet tot de markt behoren. Het belangrijkste

argument waarom *utilities* niet tot de markt behoren is dat de tariefstructuur dusdanig afwijkt van overige ODF-access (FttO) verbindingen dat er geen sprake is van prijsdruk, en dus substitutie, tussen beiden. Het ontsluiten van masten en *utilities* kent hoge eenmalige bedragen en lage terugkerende kosten. Dit is tegengesteld aan de kostenstructuur van zakelijke glasvezelaansluitingen waarbij er sprake is van lage eenmalige kosten en hoge terugkerende kosten.

309. Ook **Voiceworks c.s.** zijn het er niet mee eens dat ACM *utilities* heeft meegenomen in de berekening van de marktaandelen. Over deze verbindingen worden immers geen diensten geleverd op de retailmarkt waarop Voiceworks c.s. met KPN concurreren en deze verbindingen behoren daarom geen deel uit te maken van de markt voor ODF-access (FttO).

310. **ACM** wijst Vodafone, Tele2 en Voiceworks c.s. erop dat ook verbindingen met bruggen, sluizen e.d. tot de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten behoren. Zie randnummer 1146 van de Marktanalyse ontbundelde toegang van 17 december 2015. In het geval van *utilities* gaat het om verbindingen tussen locaties van een zakelijke eindgebruiker. In paragraaf 3.3.1 van het onderhavige besluit licht ACM het begrip ODF-access (FttO) toe: een wholesaledienst waarmee vanaf de ODF toegang kan worden verkregen tot de locatie van een zakelijke eindgebruiker voor het leveren van retaildiensten. Een verbinding naar een *utility* valt daarmee binnen de markt voor ODF-access (FttO).

311. ACM kan ook niet volgen dat aanbieders van “type 2”-verbindingen niet beschikken over de noodzakelijke beheercapaciteiten, aangezien bijvoorbeeld Eurofiber zowel “type 2”-verbindingen als “type 1”-verbindingen verzorgt.

312. Naar het oordeel van ACM bestaan geen relevante verschillen tussen verbindingen voor utilities en verbindingen tussen bedrijvenlocaties. Beide gebruiken dezelfde typen verbindingen. Zo concludeert Dialogic (2014)[161] dat verbindingen met bruggen, sluizen, pompen en andere utilities voorheen werden gerealiseerd op basis van klassieke huurlijnen, en tegenwoordig op basis van dark fiber worden gerealiseerd. Dezelfde typen verbindingen worden ook door andere eindgebruikers van zakelijke netwerkdiensten afgenomen. Ook is het gebruiksdoel hetzelfde: het onderling verbinden van zakelijke eindgebruikerslocaties ten behoeve van dataverkeer.

313. Verder constateert Vodafone een verschil in contractduur tussen aansluitingen voor utilities en aansluitingen voor bedrijvenlocaties. ACM heeft in haar onderzoek vastgesteld dat er

[161] Dialogic (2014). Prospectief onderzoek naar de marktaandeelontwikkeling op de telecommunicatiemarkten voor internettoegang, vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten.

geen sprake is van significante verschillen tussen deze typen aansluitingen. Dit geldt zowel voor de technische kenmerken van de aansluitingen als de contractduur voor de aansluitingen.

Lokale glasaanbieders geen substituut

314. **T-Mobile** geeft aan dat ACM lokale glasaanbieders tot de relevante markt rekent, maar niet (voldoende) heeft onderzocht of het aanbod van lokale glasaanbieders een alternatief (substituut) vormt voor het aanbod van Eurofiber en KPN. ACM heeft geen SSNIP-test uitgevoerd. Er is niet onderzocht of een hypothetisch monopolist van ODF-access (FttO)-diensten met een (goeddeels) landelijk bereik in staat is om – ondanks de aanwezigheid van lokale glasaanbieders – op winstgevende wijze zijn prijzen met 5 tot 10 procent duurzaam te verhogen, of dat een voldoende groot aantal (hypothetische) afnemers van ODF-access (FttO) zou overstappen naar één of meerdere lokale aanbieders van ODF-access (FttO).

315. **ACM** kan de redenering van T-Mobile niet volgen. De lokale glasaanbieders bieden een identiek ODF-access (FttO) product aan. Om die reden behoren deze diensten per definitie tot de relevante markt voor ODF-access (FttO).

Koper

316. In haar prijsvergelijking tussen koper en glas verwijst ACM in randnummer 269 naar een antwoord van Tele2. **Tele2** geeft in zijn zienswijze aan bij de beantwoording van vragen van ACM een fout gemaakt te hebben, door aan te geven dat er bij aansluiting van een zakelijke eindgebruiker normaliter een ISRA voor 8 aansluitingen wordt geïnstalleerd. Het aantal aan te sluiten koperverbindingen is echter afhankelijk van de invoerkabel. Tienvoudige en twintigvoudige invoerkabels komen het meeste voor, dus op een zakelijke vestiging kunnen er minimaal 10 koperlijnen worden geleverd bij een zakelijke klant.

317. Ten aanzien van substitutie tussen koper en FttH berust ACM's betoog dus op een verkeerde veronderstelling. Tele2 veronderstelt niet dat gestapelde koperverbindingen een alternatief vormen voor glas, maar een *groep* koperlijnen. Op basis van de gecorrigeerde informatie betreft het dan een groep van minimaal 10 koperlijnen en niet het gemiddelde van 4,5 waar ACM naar verwijst.

318. Tele2 geeft daarnaast aan dat de middeling tussen O-, A-, B- en C-tarieven die ACM toepast onzinnig is. Voor de vraag of koper een substituut is, moet gekeken worden naar het laagst geprijsde product, in dit geval een verbinding in een O-gebied.

319. Tele2 geeft aan dat o.a. met de introductie van vectoring en daarmee de hogere (symmetrische) bandbreedtes, koper bovendien een functioneel alternatief vormt voor glas in de onderkant van de markt.

320. **ACM** wijst Tele2 erop dat ACM in randnummers 277 en 278 van Annex A juist het O-tarief als referentie heeft genomen waartegen het tarief voor koper wordt afgezet. Op basis van die vergelijking heeft ACM geconcludeerd dat koper geen substituut is voor ODF-access (FttO). Verderop in randnummer 278 merkt ACM op dat het verschil tussen koper en glasvezel groter wordt, wanneer wordt gemiddeld. Hierop baseert ACM haar conclusie in randnummer 280 echter niet.

321. Naar aanleiding van de zienswijze van Tele2 heeft ACM navraag gedaan naar de wijze waarop zakelijke eindgebruikers op het kopernet zijn aangesloten. Uit de antwoorden van KPN[162] blijkt dat er in Nederland **[vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx.**]** De aanwezigheid van een 10- of meervoudige kabel betekent niet automatisch dat al die koperparen beschikbaar zijn voor één klant. In bijvoorbeeld bedrijfsverzamelpanden wordt de invoerkabel gedeeld door meerdere eindgebruikers.

322. De gemiddelde bezetting van invoerkabels bedraagt **[Vertrouwelijk:** xx procent**]**, hetgeen er op neerkomt dat gemiddeld slechts **[Vertrouwelijk:** xxxx**]** koperparen actief zijn. KPN verklaart dit door de opkomst van meervoudige telefonieaansluitingen waardoor de behoefte aan koperparen drastisch is afgenomen, Het merendeel van de koperparen in meervoudige invoerkabels wordt daardoor niet meer gebruikt. Gelet op de antwoorden van KPN ziet ACM geen aanleiding om de berekening in Annnex A aan te passen door uit te gaan van een groter aantal koperparen.

323. Tot slot heeft ACM in het ontwerpbesluit rekening gehouden met upgraded koper bij het beoordelen van de substitutie van ODF-access (FttO) naar koper. Hoewel eindgebruikers door upgraded koper mogelijk minder snel zullen overstappen naar glasvezel, zullen eindgebruikers die al glasvezel afnemen naar verwachting niet overstappen naar upgraded koper (zie randnummer 85).

FttH

324. **Tele2** merkt op dat ACM in randnummer 99 aangeeft dat de prijs van ODF-access (FttO) slechts een klein deel uitmaakt van de retailprijs van zakelijk glas. In tegenstelling tot wat ACM

[162] E-mail van KPN van 28 juni 2016.

beweert, bestaat volgens Tele2 het grootste deel van de retailprijs van zakelijk glas, zeker in het geval van internettoegang over glasvezel, uit de prijs van ODF-access (FttO). Tele2 roept ACM dan ook op om haar bewering te beargumenteren in het definitieve besluit.

325. In randnummer 99 gaat **ACM** uit van de retailprijs van de door ACM beoordeelde zakelijke netwerkdiensten over FttO-glasvezel. ACM heeft hiervan de gemiddelde prijs berekend (zie Annex B). De gemiddelde prijs van ODF-access (FttO) is € 249, waar de gemiddelde prijs van de door ACM beoordeelde zakelijke netwerkdiensten over glasvezel **[Vertrouwelijk:** € xxxx**]** bedraagt. Overigens zal ook in het geval wordt uitgegaan van een veel lager geprijzde dienst het beeld niet snel wezenlijk anders worden.

326. ACM heeft ervoor gekozen hier uit te gaan van zakelijke netwerkdiensten, omdat uit de Telecommonitor blijkt dat de meerderheid (ongeveer 60 procent) van de FttO-aansluitingen (hoofdzakelijk) wordt gebruikt om zakelijke netwerkdiensten te leveren. In de overige 40 procent van de gevallen zal niet alleen internettoegang over de FttO-aansluiting wordt afgenomen. Het is aannemelijk dat hierover naast internettoegang ook vaste telefoniediensten en mogelijk cloud-, pin- en andere IT-diensten worden afgenomen. Daarmee is het gemiddelde retailtarief van op ODF-access (FttO) gebaseerde retaildiensten voor de overige 40 procent van de eindgebruikers eveneens hoger dan € 249.

327. **Tele2** geeft aan dat ACM zelf erkent dat FttO en FttH functioneel gelijk zijn, dat beide premium SLA's kennen en dat na de overname van Reggefiber zakelijke klanten worden aangesloten op FttH.

328. Tele2 erkent dat uitrol van FttH naar nieuwe gebieden beperkt is op dit moment, maar geeft aan dat het aansluiten van zakelijke afnemers vanuit een bestaand FttH-gebied wel degelijk mogelijk is. Dit blijkt volgens Tele2 o.a. uit het near-netnear-netaanbod van Reggefiber. Bovendien betreft dit bedrijventerreinen die doorgaans te klein zijn om in de buurt te liggen van glasringen (van KPN of concurrenten) en daarom goed geschikt zijn om via FttH te ontsluiten.

329. **ACM** heeft in paragraaf 3.5.2 van het besluit onderzocht of het aansluiten van zakelijke eindgebruikers op bestaande FttH-netwerken mogelijk is en van deze mogelijkheid ook gebruik wordt gemaakt. ACM heeft daarbij vastgesteld dat het aansluiten van zakelijke eindgebruikers op een bestaand, nabij liggend FttH-netwerk (na-aansluiting) door de topologie van FttH-netwerken in veel gevallen niet zomaar mogelijk is. Door een andere wijze van aanleg (*direct buried,* hetgeen betekent dat er geen of slechts zeer beperkt glasvezel kan worden) is dit alleen tegen relatief hoge kosten mogelijk. De praktijk laat daarom zien dat na-aansluiting in de praktijk slechts sporadisch voorkomt. In de periode januari 2014 tot en met mei 2016 zijn

[Vertrouwelijk: xxx**]** zakelijke eindgebruikers met meer dan vijf werknemers alsnog op een bestaand FttH-netwerk aangesloten. Om deze reden verwacht ACM dat ook in de toekomst na-aansluiting van zakelijke eindgebruikers op het FttH-netwerk beperkt zal zijn.

330. ACM geeft in randnummer 101 aan dat FttH vooral in residentiële gebieden zal worden uitgerold als drager van internet, televisie en telefonie. **Tele2** wijst erop dat ACM hierbij over het hoofd ziet dat KPN echter per individuele poort of aansluitlijn kan bepalen welke diensten er worden geleverd. In zijn antwoorden heeft Tele2 bovendien aangegeven dat er sprake is van grote kostenvoordelen door deze manier van aanleg, waardoor eindgebruikerstarieven lager zijn dan andere aanbieders kunnen offreren.

331. **ACM** erkent dat KPN per individuele poort of aansluitlijn kan bepalen welke diensten er geleverd kunnen worden. In randnummer 103 benadrukt ACM dat de uitrol van FttH met name plaatsvindt in residentiële gebieden, waardoor een dergelijk netwerk in feite geen alternatief vormt voor het overgrote deel van de zakelijke eindgebruikers, dat zich niet in deze gebieden bevindt.

332. ACM heeft in haar besluit overwogen dat er sprake moet zijn van overlap om substitutie tussen FttO en FttH mogelijk te maken. **Tele 2** overweegt dat op basis van cijfers van KPN zelf de geografische overlap van FttH en FttO-netwerken voor bedrijven met meer dan vijf werknemers 9 procent is. Daarnaast moet worden overwogen dat met gestage uitrol van FttH deze overlap alleen maar verder toeneemt en dat vanwege de lagere prijs die mogelijk is op grote schaal substitutie zal plaatsvinden.

333. **Ziggo** vindt dat de scheidslijn tussen FttH en FttO aan het vervagen is nu KPN Reggefiber heeft overgenomen en KPN WBA over FttH aanbiedt aan zakelijke klanten. Ook vindt Ziggo de overlap tussen beide netwerken wél relevant. Daarbij observeert Ziggo dat de meeste grootzakelijke klanten al via FttO zijn aangesloten en de groei in de markt voor zakelijk glas de komende jaren vooral door midden- en kleinzakelijke klanten zal komen, in FttO- en FttH-gebieden.

334. **ACM** wijst Tele2 erop dat een overlap van 9 procent tussen FttH- en FttO-gebied, zoals Tele2 uit een presentatie van KPN afleidt, beperkt is. Het percentage eindgebruikers dat daadwerkelijk de mogelijkheid heeft om over te stappen van ODF-access (FttO) naar ODF-access (FttH) zal in de praktijk nog kleiner zijn, omdat zakelijke gebruikers in het verleden slechts beperkt op FttH werden aangesloten op grond van een taakverdeling tussen Reggefiber en KPN. Na-aansluiting van eindgebruikers op FttH is relatief kostbaar en komt weinig voor. Gelet op de omstandigheid dat KPN haar investeringen in de uitrol van FttH verlaagt opzichte

van het niveau in de voorgaande jaren, waarbij FttH net als in het verleden primair wordt uitgerold in residentiele gebieden, verwacht ACM niet dat dit in de komende jaren wezenlijk zal veranderen.

335. Ook wijst ACM Tele2 erop dat, hoewel er Premium SLA's kunnen worden afgenomen over het FttH-netwerk, redundante aansluitingen op het FttH-netwerk niet mogelijk zijn. Tele2 en Ziggo kunnen er daarom niet zomaar vanuit gaan dat het FttH-netwerk voor zakelijke eindgebruikers een alternatief vormt voor het FttO-netwerk.

336. **BCPA** vindt het voor de hand liggen dat ODF-access (FttH) voor een deel van de zakelijke eindgebruikers een alternatief is voor ODF-access (FttO). Uit het ontwerpbesluit blijkt volgens BCPA onvoldoende dat dit alleen geldt voor een kleine minderheid van de eindgebruikers. Als ODF-access (FttH) een grotere betekenis heeft dan thans in het ontwerpbesluit aangenomen, dan zou dit bijdragen aan de machtspositie van KPN, zo stelt BCPA. BCPA vraagt ACM dit nader te onderzoeken en de gebruikte cijfers beschikbaar te stellen.

337. **ACM** maakt in haar analyse een onderscheid tussen bestaande FttH-gebieden en nieuwe FttH-gebieden.

338. In bestaande FttH-gebieden zijn, als gevolg van een afspraak tussen Reggefiber en KPN, bij de uitrol van de FttH-netwerken slechts in beperkte mate zakelijke eindgebruikers aangesloten. Uit gegevens van KPN blijkt dat zakelijke eindgebruikers slechts in zeer beperkte mate een na-aansluiting hebben gehad. Dit is consistent met het aantal zakelijke eindgebruikers met meer dan 5 werkplekken dat in de praktijk wél op een FttH-netwerk is aangesloten. Dit aantal is min of meer stabiel gebleven ten opzichte van het voorgaande marktanalysebesluit in 2012. Het aantal FttO- aansluitingen is in de genoemde periode met 35 procent toegenomen.

339. KPN heeft ook toegelicht dat na-aansluiting, op een manier waarop op het niveau van de city PoP ontbundelde toegang kan worden afgenomen, door de topologie van de FttH-netwerken en de wijze waarop deze zijn aangelegd niet altijd mogelijk is en onder omstandigheden ook relatief veel kosten met zich meebrengt. Daarnaast zijn redundante aansluitingen niet mogelijk en kan er een maximum van twee glasvezels naar een individuele eindgebruiker worden geleid. Dit alles maakt dat er in de praktijk een zeer beperkte overstap heeft plaatsgevonden van FttO naar FttH. **[Vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxx**]** geeft aan geen noemenswaardige overstap te zien van FttO naar FttH op het moment dat in een bepaald gebied een FttH-netwerk wordt uitgerold. **ACM** acht het niet waarschijnlijk dat dit in de komende reguleringsperiode wezenlijk anders zal zijn.

340. ACM heeft vastgesteld dat KPN voornemens is om minder te investeren in de aanleg van nieuwe FttH-gebieden dan in het verleden. Deze uitrol zal met name plaatsvinden in residentiële gebieden. ACM verwacht daarom dat het aantal zakelijke eindgebruikers dat via FttH zal worden aangesloten, beperkt zal zijn en verwacht daarom ook geen overstap van betekenis.

341. Het ontwerpbesluit geeft **BCPA** onvoldoende (met cijfers onderbouwd) inzicht in de mate van geografische overlap tussen FttO- en FttH-netwerken (en tussen het near-net aanbod van FttH en FttO).

342. In randnummer 97 van het ontwerpbesluit heeft **ACM** aangegeven dat **[vertrouwelijk:** xx**]** procent van de bedrijfslocaties met vijf of meer geautomatiseerde werkplekken die binnen 150 meter van een FttO-netwerk liggen, zich in een gebied bevinden waar ook FttH is uitgerold.

343. **BCPA** stelt verder dat ODF-access (FttO) en ODF-access (FttH) voor een wholesaleafnemer vergelijkbaar zijn. Voor eindgebruikers zijn er belangrijke overeenkomsten tussen retaildiensten over FttO en retaildiensten over FttH, zo stelt BCPA. BCPA vindt in dat licht dat het ontwerpbesluit onvoldoende duidelijk maakt waarom FttO voor (een deel van de) zakelijke eindgebruikers meer geschikt is dan FttH en voor welk deel.

344. **ACM** erkent dat de wijze van toegang en de gebruiksmogelijkheden van FttO en FttH op veel punten overeenkomen. Er zijn ook verschillen. Zakelijke eindgebruikers die in een FttH-gebied zijn gevestigd en die een redundante aansluiting willen hebben (thans 10 procent van alle FttO-aansluitingen) kunnen niet via het FttH-netwerk worden aangesloten. Het belangrijkste verschil is echter dat FttH is uitgerold in residentiële gebieden waardoor FttH voor een groot deel van de zakelijke eindgebruikers **[vertrouwelijk:** (xx procent)**]** überhaupt geen alternatief is omdat zij niet in een dergelijk residentieel gebied gevestigd zijn.

345. Tot slot vindt **BCPA** de vaststelling, dat de kans op overstap van FttO naar FttH bij een prijsstijging van FttO van 10 procent niet groot is, speculatief omdat niet inzichtelijk is hoeveel zeer prijsgevoelige eindgebruikers er zijn.

346. **ACM** heeft vastgesteld dat de prijs voor ODF-access (FttO) slechts een klein deel uitmaakt van de retailprijs van zakelijk glas. Door deze “verdunning” zal bij een prijsstijging op het niveau van ontbundelde toegang de retailprijs van een gemiddelde zakelijke netwerkdienst met iets meer dan 1 procent stijgen. Dit is toegelicht in Annex B bij deze marktanalyse. Gegeven deze geringe prijsstijging op retailniveau in combinatie met een beperkte geografische overlap tussen FttO- en FttH-netwerken, is het zeer onwaarschijnlijk dat er genoeg

eindgebruikers overstappen naar FttH om deze prijsstijging niet winstgevend te maken. Dit is te meer het geval gelet op de prijspremie die zakelijke eindgebruikers die op FttO-netwerken zijn aangesloten, bereid zijn te betalen.

Kabel

347. **Ziggo** is het met ACM eens dat toegang tot kabelnetwerken niet tot deze markt behoort.

348. **KPN** onderschrijft ACM's marktafbakening van ODF-access (FttO) en meer in het bijzonder dat aansluitingen op koper-, FttH- en coaxnetwerken geen substituten vormen voor FttO-aansluitingen.

349. Bij de analyse van coax plaatst KPN evenwel twee opmerkingen. De eerste opmerking is dat de vaststelling van ACM dat "zakelijke locaties beperkt [zijn] aangesloten op coax" (randnummer 104 van het ontwerpbesluit FttO) niet lijkt te stroken met de in (tabel 37 van) het marktanalysebesluit ULL2015 vastgestelde coax dekking van 60-65 procent. Een dergelijke dekking is volgens KPN niet mogelijk zonder dekking op bedrijventerreinen. De tweede opmerking van KPN is dat de argumenten van ACM in het ontwerpbesluit in grote lijnen overeenkomen met de argumenten van ACM uit ULL2015. KPN verwijst daarom naar (hoofdstuk 4 van en bijlage 3 bij) het aanvullend beroepschrift van KPN tegen ULL2015. De tweede opmerking van KPN betreft spectrumdeling en VULA over coax. KPN herhaalt hier haar standpunt uit haar beroepschrift tegen het marktanalysebesluit ULL2015. Kort gezegd is KPN van mening dat ACM onvoldoende heeft gemotiveerd dat spectrumdeling en VULA over de kabel geen substituut zijn voor ontbundelde toegang.

350. Ten aanzien van de eerste opmerking wijst **ACM** er op dat in randnummer 106 gesproken wordt over zakelijke locaties die zijn *aangesloten* op een coaxnetwerk. Tabel 37 uit ULL2015 geeft de dekking van coaxnetwerken weer voor *onnet* (dus aangesloten zakelijke locaties) én *near-net tot 150 meter.* Met andere woorden: het percentage zoals aangegeven in tabel 37 van ULL2015 ziet op een andere, grotere, groep locaties dan die bedoeld wordt in randnummer 106. ACM herkent de door KPN geconstateerde discrepantie daarom niet.

351. Met betrekking tot de tweede opmerking van KPN is ACM van mening dat ze terecht en op goede gronden heeft geconcludeerd dat spectrumdeling en VULA over kabel geen substituut zijn voor ontbundelde toegang en verwijst naar haar verweerschrift waarin ACM heeft gereageerd op KPN's beroepschrift. Voor wat betreft VULA over kabel is ACM

D4.2 Afbakening geografische markt

352. **Ziggo** is het met ACM eens dat er sprake is van een nationale markt. Ziggo vraagt zich evenwel af of de conclusie dat de dekking op bedrijventerreinen niet significant afwijkt van de situatie in de rest van het land gehandhaafd kan blijven naar aanleiding van de veronderstelling van Ziggo dat het potentieel van zijn netwerkdekking te hoog is ingeschat.

353. Zoals hierna in paragraaf D5.2 wordt overwogen is **ACM** van mening dat de door haar berekende netwerkdekking juist is. ACM ziet daarom niet in waarom de vergelijking tussen de situatie op bedrijventerreinen en de situatie in de rest van het land onjuist zou zijn.

354. ACM heeft geconcludeerd dat de concurrentieomstandigheden op bedrijventerreinen niet significant afwijken van die in de rest van het land. **Ziggo** vraagt zich om de volgende redenen af of deze conclusie wel stand kan houden:

1. Op bedrijventerreinen waar KPN al ligt, heeft zij een kostenvoordeel ten opzichte van nieuwe partijen die het terrein mogelijk ook zouden willen ontsluiten.
2. Ziggo schat dat KPN op 80% van de bedrijventerreinen aanwezig is.
3. In het persbericht bij ULL2015 zegt ACM: "…Bovendien is KPN sterker dan Ziggo door zijn positie op de zakelijke markt. Een verklaring hiervoor is dat er op veel bedrijventerreinen alleen een KPN-netwerk ligt. Klanten op deze terreinen kunnen niet kiezen voor Ziggo."

355. In haar analyse van de concurrentiesituatie op bedrijventerreinen heeft **ACM** verschillende elementen onderzocht, waaronder de aanwezigheid of nabijheid van het netwerk van partijen op bedrijventerreinen. Het mogelijke kostenvoordeel van een reeds aanwezige partij heeft ACM in randnummer 140 behandeld.

356. De aanwezigheid van de verschillende partijen op bedrijventerreinen heeft ACM onderzocht en de resultaten hiervan zijn weergegeven in tabel 2 in de hoofdtekst van het besluit. Deze tabel is in de consultatieversie als geheel vertrouwelijk aangemerkt. Om marktpartijen meer inzicht te geven in de inhoud van de tabel, zijn de alle percentages in deze notificatieversie in bandbreedtes weergegeven. Op basis van de uitkomsten concludeert ACM dat niet is gebleken dat de aanwezigheid van partijen op bedrijventerreinen significant afwijkt van de aanwezigheid in de rest van het land.

357. Het kostenvoordeel dat Ziggo toeschrijft aan KPN als hij reeds op een bedrijventerrein aanwezig is, geldt in beginsel voor iedere aanbieder die al naar een bedrijventerrein is uitgerold. Het kostenvoordeel dat ACM beschrijft in randnummer 140 is dan ook alleen van toepassing op het moment dat een aanbieder als enige is uitgerold naar een bedrijventerrein.

358. Ook ten aanzien van de tarieven die verschillende partijen rekenen voor het ontsluiten van bedrijfslocaties op bedrijventerreinen is niet gebleken dat deze aanleiding vormen om te veronderstellen dat bedrijventerreinen als aparte geografische markt zouden moeten worden aangewezen.

359. Tot slot geeft Ziggo aan dat het kopernetwerk van KPN op bedrijventerreinen zou moeten worden betrokken in de analyse. ACM heeft echter in de productafbakening gemotiveerd uiteengezet dat koper- en FttO-aansluitingen niet tot dezelfde markt behoren. Bovendien is KPN's kopernetwerk overal aanwezig en kan dit dus geen argument vormen op basis waarvan bedrijventerreinen te onderscheiden zijn van andere gebieden, laat staan op basis daarvan een aparte geografische markt zouden vormen.

D5 Dominantieanalyse

D5.1 Marktaandelen

D5.1.1 Algemeen

360. Marktpartijen hebben gezamenlijk een groot aantal opmerkingen gemaakt over de marktaandelen en de analyse daarvan. Om deze opmerkingen op overzichtelijke wijze te bespreken, gaat ACM eerst in op de opmerkingen die zien op de wijze waarop gegevens ten behoeve van de Telecommonitor worden uitgevraagd. Daarna bespreekt ACM de opmerkingen die zien op de wijze waarop ACM op basis van de verzamelde gegevens de marktaandelen berekent. Vervolgens gaat ACM in op de opmerkingen die zien op de verschillen tussen de marktaandelen in de Telecommonitor en die in de marktanalyse. Daarna bespreekt ACM de opmerkingen die betrekking hebben op de berekening van de prospectieve marktaandelen, waarna ACM de zienswijzen bespreekt op de conclusies die uit de ontwikkeling van de marktaandelen worden getrokken. ACM eindigt met de bespreking van de resterende opmerkingen die niet bij één van de eerder genoemde onderwerpen passen.

361. Alvorens concreet in te gaan op de afzonderlijke zienswijzen, merkt ACM het volgende op. De informatie over de marktaandelen is - vanwege het bedrijfsvertrouwelijk karakter ervan - voor partijen niet ten volle inzichtelijk. Hierdoor zijn partijen niet in staat op basis van dezelfde informatie als ACM een visie te vormen.[163] Een belangrijk deel van de vragen van marktpartijen

[163] ACM beschikt over gegevens die zo nodig door de rechter - indien de toestemming als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, Awb wordt verleend - kunnen worden gecontroleerd. In dit verband wijst ACM op een uitspraak van het CBb waarin - in het kader van het EDC-kostentoerekeningsysteem van KPN - waarin het CBb onder meer oordeelde over de ongelijkheid van beschikbare informatie (CBb 13 juli 2006, r.o. 7.1.3; ECLI:NL:CBB:2006:AY3821, zaaknummer AWB 05/701, 05/708 en 05/709).

is het gevolg van de vertrouwelijkheid van de gegevens. ACM zal hieronder, voor zover mogelijk, verduidelijking geven rondom de bepaling van de marktaandelen.

D5.1.2 Opmerkingen ten aanzien van de dataverzameling voor de Telecommonitor

362. **Vodafone** wijst op de definities die aan de Telecommonitor ten grondslag liggen. Deze definities zijn volgens Vodafone niet in alle opzichten even duidelijk. Zo wijst Vodafone er op dat naar zijn mening door ACM onvoldoende duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende soorten aansluitingen. Ook de wijze waarop het aantal retailaansluitingen moet worden berekend kan tot dubbeltellingen leiden. Hetzelfde geldt volgens Vodafone bij aansluitnetwerken die in een ringvorm worden aangelegd. Daarnaast is Vodafone van mening dat het gevaar bestaat dat aansluitingen van mobiele masten, die niet tot de relevante markt horen, mogelijk als externe leveringen toch in het marktaandeel zijn verwerkt.

363. **BCPA** wijst op de in de Telecommonitor gebruikte definities, die zijns inziens niet duidelijk noch eenduidig zouden zijn (bijvoorbeeld in het geval van glasvezelverbindingen ten behoeve van mobiele zendmasten).

364. **Tele2** merkt op dat als gevolg van een groot aantal onduidelijkheden[164] rondom het invullen van de Telecommonitor en de daaruit ontstane fouten, de weergave van marktaandelen onbetrouwbaar is. Tele2 heeft ACM gewaarschuwd voor de tekortkomingen in de Telecommonitor, maar deze waarschuwing heeft ACM naast zich neergelegd. Tele2 geeft aan dat vooral de correcties in de cijfers van Eurofiber, als KPN's voornaamste concurrent, grote gevolgen hebben voor de prospectieve analyse.

365. Volgens **Voiceworks c.s.** heeft ACM kennelijk externe glasaansluitingen naar mobiele zendmasten betrokken. Dat is niet juist, omdat ook over deze verbindingen geen diensten worden geleverd op de retailmarkt waarop Voiceworks c.s. met KPN concurreren.

366. **ACM** is van oordeel dat de uitkomsten van de Telecommonitor een betrouwbaar beeld opleveren van de situatie op markt voor ODF-access (FttO). De door partijen vermeende onduidelijkheden zullen zich in de praktijk niet voordoen.

367. De Telecommonitor kent een vaste systematiek en werkwijze. Belangrijk document daarbij is de definitielijst die alle marktpartijen hebben gekregen. Hiermee is voor eenieder duidelijk welke data moet worden aangeleverd. Als partijen bij het invullen van de

[164] Tele2 noemt de glasvezelverbindingen voor mobiele backhaul, wholesale dark fiber verbindingen in externe leveringen, glasvezelverbindingen voor MDF/SDF/ODF backhaul

kwartaalrapportages tegen vragen aanlopen dan nemen zij in de praktijk contact op met ACM. ACM geeft dan een toelichting om een consistente dataopgave te waarborgen.

368. ACM controleert vervolgens voor alle data die zij ontvangt of deze juist zijn opgegeven en of deze consistent zijn met eerdere kwartaalrapportages. Wanneer hier twijfel over bestaat neemt ACM contact op met de betreffende marktpartij. Als dan blijkt dat sprake is van onjuistheden in de kwartaalrapportages, vraagt ACM om een correctie. ACM neemt gegevens alleen in de Telecommonitor op als deze door haar juist zijn bevonden.

369. Met deze werkwijze voorkomt ACM dubbeltellingen in de opgaves. Ook voorkomt zij hiermee dat aansluitingen die niet tot de markt voor ODF-access (FttO) behoren, daar toch toe worden gerekend.

370. Anders dan Voiceworks cs. stellen en het risico dat Vodafone ziet, zijn in het marktanalysebesluit glasaansluitingen naar zendmasten niet meegenomen bij de berekening van marktaandelen. Dergelijke aansluitingen vallen niet binnen de relevante markt.

D5.1.3 Berekeningen Telecommonitor

371. **Tele2** is van mening dat er door redundante verbindingen dubbel mee te tellen een verkeerd beeld van de marktverhoudingen ontstaat, omdat aanbieders die relatief veel locaties redundant aansluiten op een hoger marktaandeel uitkomen dan aanbieders die relatief weinig redundante aansluitingen aanbieden.

372. Tele2 wijst er op dat voor dark fiber geen redundantiefactor wordt meegewogen in het marktaandeel. Ten onrechte, omdat voor een hogere beschikbaarheid ook een redundante uitvoering zou moeten worden gevraagd. Dit leidt automatisch tot een hoger marktaandeel voor partijen die managed diensten leveren dan voor leveranciers van dark fiber.

373. **Voiceworks c.s.** constateren dat ACM een redundant uitgevoerde aansluiting als twee aansluitingen heeft geteld. Dat is naar hun mening niet juist, omdat voor de eindgebruiker een redundant uitgevoerde verbinding één aansluiting is.

374. Tenslotte wijst **Vodafone** op het gegeven dat redundant uitgevoerde aansluitingen in de berekening van de marktaandelen tweemaal meetellen, hetgeen Vodafone een arbitraire keuze lijkt. Deze opslag wordt niet toegepast op dark fiber-aansluitingen die, zo stelt Vodafone, ook redundant kunnen zijn uitgevoerd.

375. **KPN** constateert dat ACM bij de bepaling van het marktaandeel om praktische redenen uitgaat van marktaandelen op basis van aantallen in plaats van omzet. KPN wijst er op dat de omzet van een redundante aansluiting doorgaans veel minder is dan twee keer de omzet van een enkelvoudige aansluiting. Nu ACM in het ontwerpbesluit van een telling uitgaat waarbij een redundante aansluiting als twee aansluitingen wordt geteld, geeft dit een vertekend beeld van de marktaandelen. KPN wijst er daarbij op dat naar zijn mening het aantal aangesloten locaties een beter beeld zou geven van de verhoudingen op de markt voor ODF-access (FttO) dan het aantal aansluitingen.

376. **ACM** stelt vast dat partijen het niet eens te zijn met de keuze van ACM om redundant aansluiten tweemaal mee te tellen bij de berekening van de marktaandelen.

377. ACM heeft op basis van de zienswijze van KPN, Tele2, Vodafone, en Voiceworks c.s. een extra toets uitgevoerd om te controleren of de marktaandelen significant afwijken, indien redundante aansluitingen worden meegenomen als één aansluitlijn en bij dark fiber verbindingen de redundantiefactor wordt meegenomen. Uit beide toetsen, zie onderstaande tabel, is gebleken dat de berekende marktaandelen nauwelijks van elkaar verschillen. Het marktaandeel van KPN is in beide gevallen **[vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxx] en dat van Eurofiber [**vertrouwelijk:** xxxxxxxxxx**].**

[Vertrouwelijk:

	Q4 2015 *Cijfers volgens huidige berekening ACM*	Q4 2015 Redundante aansluiting worden meegenomen als één aansluitlijn	Q4 2015 Marktaandeel Inclusief redundantiefactor Dark Fiber
Zakelijke glasaansluitlijnen	75.500	71.000	77.000
KPN	*xx*% [40-45%]	*xx*% [40-45%]	*xx*% [40-45%]
Eurofiber	*xx*% [20-25%]	*xx*% [20-25%]	*xx*% [20-25%]
Ziggo (Inclusief UPC)[165]	*xx*% [10-15%]	*xx*% [10-15%]	*xx*% [10-15%]
BT	*xx*% [0-5%]	*xx*% [0-5%]	*xx*% [0-5%]
Tele2	*xx*% [0-5%]	*xx*% [0-5%]	*xx*% [0-5%]
Verizon	*xx*% [0-5%]	*xx*% [0-5%]	*xx*% [0-5%]
Colt	*xx*% [0-5%]	*xx*% [0-5%]	*xx*% [0-5%]
AT&T	xx% [0-5%]	xx% [0-5%]	xx% [0-5%]
Delta	xx% [0-5%]	xx% [0-5%]	xx% [0-5%]

[165] In november 2014 zijn UPC en Ziggo gefuseerd. De marktaandelen van beide bedrijven zijn daarom bij elkaar opgeteld, om een realistisch beeld te geven van het marktaandeel van beide partijen.

Regionale marktpartijen	10%	10%	10%

]**Tabel D2:** Marktaandelen bij aangepaste weging redundante aansluitlijnen.

378. ACM acht een benadering waarbij het aantal locaties als uitgangspunt wordt gehanteerd, zoals KPN wil, minder geschikt. In de eerste plaats zijn op sommige adreslocaties, zoals bedrijfskantoren, meerdere klanten gevestigd die hun eigen aansluitlijn afnemen. In de tweede plaats nemen klanten soms meerdere aansluitlijnen af, bijvoorbeeld als zij kiezen voor een redundante oplossing waarbij de klant wordt aangesloten op twee geografisch gescheiden aansluitlijnen. Al deze aansluitlijnen genereren inkomsten op de markt voor ODF-access (FttO) en dienen daarom meegenomen te worden in de berekening van de marktaandelen.

379. Gelet op het voorgaande ziet ACM geen aanleiding om de manier waarop het marktaandeel is berekend te wijzigen.

380. Volgens **T-Mobile** meent ACM ten onrechte dat, omdat het marktaandeel van Eurofiber een sterkere groei heeft doorgemaakt dan dat van KPN, Eurofiber meer nieuwe klanten heeft weten te winnen dan KPN. Volgens T-Mobile is KPN's marktaandeel aanzienlijk hoger dan dat van Eurofiber. Door het behoud van haar marktaandeel (in die zin dat KPN's marktaandeel in dezelfde bandbreedte is gebleven), terwijl de omvang van de markt aanzienlijk is gegroeid, heeft KPN dan ook meer klanten weten te winnen dan Eurofiber. Zelfs als wordt aangenomen dat KPN's marktaandeel ongeveer 40 procent bedraagt en dat van Eurofiber ongeveer 25 procent (aan de onder- respectievelijk de bovenkant van de door ACM in het ontwerpbesluit gehanteerde bandbreedte), dan nog heeft KPN in de periode Q1 2012 tot Q4 2015 in absolute aantallen meer klanten gewonnen dan Eurofiber. Dit illustreert volgens T-Mobile dat KPN in staat is zich onafhankelijk te gedragen van Eurofiber.

381. **Tele2** wijst er op dat het marktaandeel van Eurofiber in de Telecommonitor van Q3 en Q4 2015 een significante daling laat zien, terwijl dit niet in de marktomvang zichtbaar is. ACM beweert daarnaast dat Eurofiber's marktaandeel onveranderd groeit, maar toch is een daling waarneembaar tussen Q4 2014 en Q1 2015. De daling komt niet overeen met de eerdere correctie door Eurofiber.

382. **Vodafone** heeft het vermoeden dat het marktaandeel van Eurofiber wordt overschat. **[Vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxx.**]**

383. **ACM** heeft het marktaandeel van Eurofiber berekend op basis van de gegevens die verzameld zijn in het kader van de Telecommonitor. Zoals hiervoor is betoogd worden deze data gecontroleerd en zo nodig opnieuw opgevraagd voordat deze in de Telecommonitor wordt opgenomen. ACM is daarmee van oordeel dat van de juistheid van deze gegevens, en de daarmee van het berekende marktaandeel van Eurofiber, moet worden uitgegaan.

384. Uit de Telecommonitor volgt dat het marktaandeel van Eurofiber in de periode Q1 2012 tot Q4 2015 jaarlijks is gegroeid. Dat er, zoals Tele2 constateert, tussen Q4 2014 en Q1 2015 sprake is van een daling heeft te maken met een correctie die Eurofiber heeft doorgegeven. De gepubliceerde Telecommonitor is hiervoor niet met terugwerkende kracht aangepast. In de marktanalyse is hiermee wel rekening gehouden en blijft Eurofiber van kwartaal tot kwartaal groeien. Zoals tabel 5 laat zien is Eurofiber in 2015 ook in absolute zin (aantal aansluitingen) harder gegroeid dan KPN.

385. Het citaat “Eurofiber meer nieuwe klanten heeft weten te winnen dan KPN” waarnaar T-Mobile verwijst is overigens de parafrasering van de uitspraak van het CBb van 18 december 2013[166] en niet een stelling van ACM. De beoordeling door ACM van de groei van marktpartijen is te vinden in randnummer 169. Daarin stelt ACM vast dat Eurofiber een steeds hoger deel van de totale groei van de markt voor ODF-access (FttO) weet te bereiken.

386. **Voiceworks c.s.** zien niet in op welke grondslag ACM leveringen aan zakelijke eindgebruikers op de FttH-markt niet in de marktaandeelberekening heeft meegenomen.

387. **ACM** heeft de FttH-aansluitingen van zakelijke eindgebruikers bij de berekening van de marktaandelen buiten beschouwing gelaten omdat deze niet bij de markt voor ODF-access (FttO) horen.

388. ACM heeft volgens **Voiceworks c.s.** ten onrechte geen rekening gehouden met de positie van KPN op de retailmarkten voor zakelijke glasaansluitingen respectievelijk netwerkdiensten en de grootte van KPN’s marktaandeel ten opzichte van het marktaandeel van andere aanbieders en met name Eurofiber. Daar komt bij dat het marktaandeel van Eurofiber op de retailmarkten niet een weerspiegeling is van het (veel hogere) marktaandeel van Eurofiber op de markt voor ODF-acces (FttO). Dat vormt volgens Voiceworks c.s. een indicatie dat het marktaandeel op de wholesalemarkt niet juist kan zijn.

[166] ECLI:NL:CBB:2013:273.

389. De positie van KPN op andere (onderliggende) markten kan van invloed zijn op de mate van marktmacht die hij geniet. Dat wordt meegenomen binnen de overige dominantiecriteria die **ACM** onderzoekt. Het heeft naar het oordeel van ACM geen invloed op de wijze waarop het marktaandeel wordt berekend.

390. Het gegeven dat er een groot verschil is tussen het marktaandeel van Eurofiber op de wholesalemarkt voor ODF-access (FttO) en de retailmarkten voor zakelijke glasaansluitingen weerspiegelt dat Eurofiber veel aansluitingen levert aan wholesale partijen. Voor de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten geldt dat deze markt ook de leveringen over koper- en, in beperkte mate, coaxnetwerken omvat. Het marktaandeel van Eurofiber valt daarom lager uit.

391. **Tele2** wijst op een verschil tussen de gerapporteerde marktaandelen retail zakelijke glasaansluitingen in de telecommonitor 2015 Q3 en de telecommonitor 2015 Q4. Volgens Tele2 is dit een voorbeeld dat aantoont dat de door ACM gerapporteerde marktaandelen niet betrouwbaar genoeg zouden zijn om conclusies aan te verbinden.

392. **Vodafone** en **BCPA** hebben op hetzelfde verschil gewezen.

393. **ACM** wijst op het volgende. Het door Tele2, BCPA en Vodafone geconstateerde verschil tussen beide rapportages is terug te voeren op een verschrijving in de tabel in de rapportage van Q3 2015. In deze tabel zijn de marktaandelen van de categorie “overig” per abuis vermeld in de regel “Eurofiber” en andersom. De grafiek die boven de tabel staat, is wel juist.

D5.1.4 Verschillen tussen Telecommonitor en marktanalyse

394. In randnummer 163 stelt ACM dat het marktaandeel van Eurofiber is gestegen. Een dergelijke stijging is volgens **T-Mobile** niet waarneembaar in de Telecommonitor van ACM. Het verschil kan T-Mobile uitsluitend verklaren doordat in het ontwerpbesluit ook lokale glasaanbieders zijn meegerekend. T-Mobile acht het, gelet op het beperkte marktaandeel van de lokale glasaanbieders, echter niet waarschijnlijk dat er (zeer) grote verschillen bestaan tussen het marktaandeel van Eurofiber in het ontwerpbesluit en Telecommonitor. De groei van Eurofiber’s marktaandeel zal volgens T-Mobile dus vermoedelijk beperkt zijn, waardoor hier geen of nauwelijks consequenties aan kunnen worden verbonden voor de dominantieanalyse in het ontwerpbesluit.

395. **ACM** stelt vast dat uit de Telecommonitor blijkt dat Eurofiber in de afgelopen jaren gestaag zijn marktaandeel heeft weten te vergroten op de markt voor ODF-Access (FttO). Dat geldt ook als rekening wordt gehouden met het marktaandeel van lokale glasaanbieders. Deze lokale en regionale glasaanbieders zijn niet opgenomen in de marktmonitor.

396. Door de wijze waarop de marktaandelen in de Telecommonitor en in deze marktanalyse worden gepresenteerd, namelijk in de vorm van bandbreedtes om te voorkomen dat vertrouwelijke informatie wordt vrijgegeven, wordt de feitelijke ontwikkeling van de marktaandelen deels gemaskeerd.

397. Het feit dat Eurofiber marktaandeel weet te winnen is voor ACM een belangrijke graadmeter dat concurrenten van KPN, ondanks de afwezigheid van regulering, er in slagen om hun glasvezelnetwerk verder uit te rollen en daarmee nieuwe aansluitingen weten te realiseren. Dat het tempo van de groei in het marktaandeel van Eurofiber relatief laag is, onderkent ACM in randnummer 165 ook. Deze lichte groei van het marktaandeel is naar het oordeel van ACM terug te voeren op het relatief lage aantal nieuwe zakelijke glasaansluitingen dat jaarlijks gerealiseerd wordt ten opzichte van het totaal aantal zakelijke glasaansluitingen. ACM constateert echter wel dat Eurofiber een steeds groter deel van deze groei weet te verwerven.

398. Volgens **Voiceworks c.s.** zijn de marktaandelen van KPN en Eurofiber inconsistent berekend. Daartoe wordt gewezen op de verschillen tussen de Telecommonitor en het ontwerpbesluit. Voiceworks c.s. gaan ervan uit dat de verschillen zijn te verklaren doordat het aantal glasaansluitingen van regionale marktpartijen in het ontwerpbesluit zijn meegenomen. De conclusie van ACM in tabel 3 van het ontwerpbesluit over het gestegen marktaandeel van Eurofiber in Q1 en Q4 2015 en het gelijkblijvende marktaandeel van KPN in Q1 en Q4 2015 is volgens Voiceworks c.s. dan ook opmerkelijk. Voiceworks c.s. vinden het onaannemelijk dat door nu het aantal aansluitingen van de regionale partijen mee te nemen het marktaandeel van KPN lager is terwijl dat van Eurofiber gelijk is gebleven en zelfs hoger is ten opzichte van voorafgaande jaren.

399. Het marktaandeel van Eurofiber is wel in het marktanalysebesluit FttO 2012 gecorrigeerd door het laten meewegen van het marktaandeel van de regionale partijen, maar in het huidige ontwerpbesluit zou het marktaandeel van de regionale partijen geen invloed hebben op het marktaandeel van Eurofiber. Dat kan volgens Voiceworks c.s. niet juist zijn.

400. **ACM** merkt op dat verschillen tussen de percentages genoemd in de Telecommonitor en de marktanalyse inderdaad zijn terug te voeren op het meenemen van de lokale en regionale partijen in de marktanalyse. De marktaandelen worden binnen bandbreedtes gepresenteerd om te voorkomen dat vertrouwelijke informatie wordt vrijgegeven. Daardoor wordt de exacte ontwikkeling van de marktaandelen gemaskeerd. De groei of daling van marktaandelen is daardoor alleen zichtbaar wanneer een marktpartij in de naastgelegen bandbreedte terecht komt.

401. ACM wijst Voiceworks c.s. er verder op dat het meenemen van aansluitingen van lokale en regionale spelers bij het berekenen van de marktaandelen effect heeft op de marktaandelen van alle overige marktpartijen (inclusief Eurofiber). Dit blijkt ook uit tabel 4 uit het besluit. Het marktaandeel voor Q1 2012 is daarbij voor KPN en Eurofiber in het marktanalysebesluit 2012 hetzelfde als in het onderhavige besluit.

402. **BCPA** plaatst vraagtekens bij de juistheid van het marktaandeel van lokale en regionale aanbieders. Volgens BCPA is dit marktaandeel (van circa 10 procent) in werkelijkheid lager.

403. **ACM** heeft zowel in Q2 2012 als in Q1 2015 onderzoek gedaan naar het aantal glasaansluitingen van lokale en regionale marktpartijen. Uit beide onderzoeken is gebleken dat het marktaandeel van deze partijen in zowel Q2 2012 als ook in Q1 2015 ongeveer 10 procent was. ACM heeft er daarom voor gekozen om het marktaandeel van de lokale en regionale aanbieders in de overige periodes (Q1 2012 t/m Q4 2015) constant te houden op 10 procent. BCPA heeft niet onderbouwd (met cijfers en/of andere data) waarom ACM het marktaandeel van de lokale en regionale aanbieders te hoog zou hebben ingeschat.

404. **Vodafone** stelt dat de berekening van marktaandelen twijfelachtig is, waardoor de berekende marktaandelen evident onjuist zijn. Vodafone wijst daarbij op de verschillen tussen marktaandelen en aantallen aansluitingen in het ontwerpbesluit enerzijds en de Telecommonitor anderzijds. Tevens vraagt Vodafone zich af wat het verschil verklaart tussen het aantal gerapporteerde FttO-aansluitingen in de marktanalyse (75.000) en de retail zakelijke glasaansluitingen in de Telecommonitor Q4-2015 (44.772).

405. Volgens **BCPA** is de berekening van de marktaandelen niet juist. Onder verwijzing naar verschillen tussen de Telecommonitor en de marktanalyse is BCPA van mening dat de cijfers onderling tegenstrijdig zijn en op onderdelen kennelijk onjuist. Ook BCPA verwijst naar het verschil tussen het aantal gerapporteerde FttO-aansluitingen in de marktanalyse en de retail zakelijke glasaansluitingen glasaansluitingen in de Telecommonitor Q4-2015.

406. BCPA, Vodafone, en Voiceworks c.s hebben aangegeven inconsistenties te zien in de manier waarop **ACM** de marktaandelen heeft berekend in de openbare versie van de Telecommonitor en het ontwerpbesluit. De verschillen in marktaandelen en aantallen aansluitingen tussen de Telecommonitor en het ontwerpbesluit worden veroorzaakt doordat in het ontwerpbesluit de aansluitingen van lokale en regionale partijen zijn meegenomen in het berekenen van de marktaandelen. De marktaandelen van marktpartijen vallen daardoor in het ontwerpbesluit lager uit dan in de gepubliceerde Telecommonitor. Het aantal aansluitingen is daardoor echter hoger.

407. Het verschil tussen het aantal FttO-aansluitingen en het aantal retail zakelijke glasaansluitingen wordt bijvoorbeeld veroorzaakt doordat in dit laatste getal bijvoorbeeld dark fiber-aansluitingen niet zijn meegenomen.

D5.1.5 De prospectieve analyse

408. Volgens **Voiceworks c.s.** is de prospectieve analyse van ACM ontoereikend omdat de prospectieve analyse van ACM over de ontwikkeling van de marktaandelen naar hun oordeel juist een sterke indicatie vormt van de dominante positie van KPN. ACM heeft daarnaast volgens Voiceworks c.s. geen rekening gehouden met de positie van KPN op de aanverwante retailmarkten (overname door KPN van RoutIT, agressieve prijsstrategie KPN op zakelijke retailmarkt sinds oktober 2015). Volgens BCPA is het aannemelijk dat het marktaandeel van KPN binnen de komende periode zal uitstijgen boven 50 procent (voor zover dat marktaandeel niet nu al hoger is dan 50 procent).

409. **ACM** ziet, anders dan Voiceworks c.s., niet in dat de door ACM uitgevoerde prospectieve analyse van de ontwikkeling van de marktaandelen ontoereikend zou zijn. Door ACM zijn de cijfers van Q4 2015 betrokken bij de berekening van de prospectieve marktaandelen. Omdat de Telecommonitor door de opzet daarvan (met geleverde aansluitingen) mogelijk met enige vertraging zou kunnen reageren op acties van bijvoorbeeld KPN/RoutIT zoals deze in sterkere mate mogelijk zijn na de uitspraak van het CBb van 3 september 2015, heeft ACM ook gekeken naar de bestelde aansluitingen in Q4-2105. Zowel uit de Telecommonitor als de analyse van het aantal bestellingen heeft ACM geen breuk gezien die er op zou wijzen dat een gewijzigde strategie op de retailmarkt tot andere uitkomsten zou leiden dan thans in de prospectieve analyse is uitgewerkt. Ook een eerste voorlopige analyse van de data die partijen hebben aangeleverd voor de Telecommonitorrapportage voor Q1-2016 laat geen ander beeld zien.

410. In aanvulling op het vorenstaande merkt ACM op dat bij de bepaling van de prospectieve marktaandelen de investeringen van de verschillende marktpartijen zijn meegenomen (randnummers 170-175). Naar het oordeel van de ACM geeft de prospectieve analyse een goed beeld van de ontwikkeling van de marktaandelen van de verschillende marktpartijen en acht het anders dan BCPA niet aannemelijk dat het marktaandeel van KPN in de komende periode zal uitstijgen boven de 50 procent.

411. BCPA betwijfelt of de groeiprognose van de marktaandelen juist is. BCPA vindt het niet voor de hand liggen dat Eurofiber het grootste aandeel in de groei zal hebben nu ACM deze verwachting louter gebaseerd heeft op investeringsplannen van Eurofiber.

412. Anders dan BCPA veronderstelt heeft ACM de prospectieve analyse niet uitsluitend gebaseerd op de investeringsplannen van Eurofiber. De prospectieve analyse is ook gebaseerd op de historische ontwikkeling van de marktaandelen en het aandeel dat marktpartijen hebben in de groei van markt. Verder is niet alleen gekeken naar investeringsplannen van Eurofiber, maar ook naar de investeringsplannen van andere marktpartijen, zoals KPN. Dit tezamen leidt tot de verwachting dat Eurofiber marktaandeel blijft winnen.

413. Vodafone stelt dat de berekening van de groei van de marktaandelen niet lijkt te kloppen. Op grond van de door KPN gerapporteerde WEAS-orders berekent Vodafone voor 2015 een hogere groei van het aantal aansluitingen dan ACM. Vodafone acht dit consistent met de waarneming dat de levertijden van KPN oplopen, dat door KPN wordt verklaard door de hoge order intake als gevolg van de 'Vol g(l)as'-acties. Tot slot wijst Vodafone op de huidige trend in het zakelijke segment, unified communications, waar KPN zwaar op in zet en Eurofiber niet. Vodafone acht het daarom aannemelijker dat KPN harder zal groeien dan Eurofiber.

414. ACM gebruikt voor het berekenen van de marktaandelen de cijfers die worden uitgevraagd in het kader van de Telecommonitor. Deze cijfers kunnen afwijken van de door KPN gerapporteerde WEAS-orders, bijvoorbeeld vanwege interne overstap binnen het KPN-domein (zoals een Vodafoneklant die is aangesloten via het KPN-netwerk en overstapt naar een retaildienst van KPN, of een upgrade van een dienst van een eindgebruiker[167])

415. ACM heeft twee scenario's ontwikkeld om de prospectieve marktaandelen te voorspellen. Scenario A is gebaseerd op investeringsplannen en scenario B op historische marktaandelen. **Tele2** is van mening dat beide scenario's niet betrouwbaar zijn. Immers KPN en Eurofiber hebben beiden een belang hun investeringen ofwel lager in te schatten (KPN) of juist hoger (Eurofiber). Ten aanzien van de historische gegevens hebben de opmerkingen van Tele2 en de correcties door ACM al aangetoond dat deze niet betrouwbaar zijn. Tele2 is daarom van mening dat het onmogelijk is om op basis van die gegevens een goede prospectieve analyse te baseren.

416. Tele2 is van mening dat ACM in haar prospectieve analyse de volgende ontwikkelingen moet betrekken:

a. Het effect van het wegvallen van regulering op zakelijk glas in september 2015;
b. De aankondiging van de joint venture tussen Ziggo en Vodafone;

[167] In het document Marktrapportage toelichting (KPN Wholesale) staat beschreven: De KPI rapportages hebben betrekking op alle leveringen en storingen, zonder onderscheid naar on-net, near-net en off-net locaties en zonder onderscheid naar gereguleerd niveau en niet-gereguleerd niveau.

c. **[Vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx.**]**

417. Tele2 is van mening dat de overblijvende extrapolatie van historische gegevens dermate onbetrouwbaar is, dat ACM niet met een redelijke mate van zekerheid kan beweren dat deze marktaandelen de concurrentiesituatie correct weergeven.

418. Uit de Telecommonitor blijkt dat de markt voor ODF-access (FttO) in de afgelopen jaren (vanaf 2009) een stabiele groei laat zien. **ACM** verwacht daarom dat deze groei de komende jaren doorzet en dat de historische gegevens voldoende betrouwbaar zijn om deze te extrapoleren. Uit de Telecommonitor blijkt ook dat Eurofiber er in de afgelopen periode in is geslaagd marktaandeel te verwerven en een steeds groter aandeel in de groei van de markt weet te verwerven. Gelet op het feit dat Eurofiber **[Vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxx**]** terwijl KPN **[Vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx**]**, verwacht ACM dat dat de groei van Eurofiber zal aanhouden. ACM heeft geen aanleiding te veronderstellen dat de door marktpartijen genoemde investeringsbedragen niet realistisch zijn. Tele2 heeft in zijn zienswijze ook geen feiten en omstandigheden aangedragen die aantonen dat dit het geval zou zijn.

419. Tele2 heeft een aantal ontwikkelingen genoemd dat naar zijn mening in de prospectieve analyse betrokken hadden moeten worden. Ten aanzien daarvan overweegt ACM dat de aangekondigde joint venture niet meegenomen kan worden in de analyse (zie hiervoor paragraaf D3). **[Vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx**].** Tot slot verwijst ACM naar randnummer 290 voor het onderzoek dat zij verricht heeft naar het effect van de uitspraak van september 2015.

D5.1.6 Conclusies

420. ACM constateert in het ontwerpbesluit dat KPN al vanaf Q1 2012 een stabiel marktaandeel heeft, dat het marktaandeel van Eurofiber licht is gestegen (maar nog steeds de helft is van dat van KPN) en dat het marktaandeel van Ziggo licht is gedaald. Deze constateringen vormen volgens **Voiceworks c.s.** een sterke indicatie van marktmacht van KPN.

421. **ACM** is, zoals blijkt uit de beoordeling in het ontwerpbesluit in randnummer 178 van het besluit, zich ervan bewust dat het (stabiele) marktaandeel van KPN een risico vormt voor het bestaan van een individuele machtspositie van KPN. Echter, of daadwerkelijk sprake is van een dergelijke machtspositie, zijn ook andere factoren van belang. ACM heeft die andere factoren, zo volgt uit paragraaf 4.4, 4.5 en 4.6 van het ontwerpbesluit, onderzocht en naar aanleiding

daarvan in paragraaf 4.7 van het ontwerpbesluit geconcludeerd dat die onvoldoende zijn voor de conclusie dat sprake is van een machtspositie van KPN.

422. Volgens **Voiceworks c.s.** valt - onder verwijzing naar de gegevens over de marktaandelen retail zakelijk glas en zakelijke netwerkdiensten uit de Telecommonitor Q2015 en bijlage b van de retailanalyse van het ontwerpbesluit - niet in te zien, dat KPN als verticaal geïntegreerd bedrijf wél dominant is op de retailmarkt, maar niet op de aanverwante wholesalemarkt. Omdat ACM constateert dat KPN op de retailmarkt AMM heeft, moet ACM volgens Voiceworks c.s. op grond van Aanbeveling van de Europese Commissie de aangewezen wholesalemarkten reguleren. Dat is slechts anders als ACM aantoont dat er aan ten minste één van de drie criteria van de driecriteriatoets niet is voldaan. Dat heeft ACM niet aangetoond.

423. De retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten die **ACM** heeft afgebakend, bestaat uit producten die zowel over koper als glasvezel en in mindere mate over coax worden geleverd. KPN biedt diensten aan over zowel het koper- als het glasnetwerk en ACM kwam in de analyse van de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten tot de conclusie dat er in afwezigheid van ULL-regulering een risico was op dominantie van KPN. Het samengestelde karakter van deze markt leidt ertoe dat de conclusie op deze retailmarkt niet één-op-één ook geldt voor de bovengelegen wholesalemarkten, waarin een scheiding is aangebracht tussen ODF-access (FttO) enerzijds en kopertoegang en ODF-access (FttH) anderzijds.

424. De Aanbeveling relevante markten van de Commissie bevat de markten die volgens de Commissie moeten worden geanalyseerd. Geheel in lijn met deze aanbeveling heeft ACM de markt voor ODF-access (FttO), die onderdeel uitmaakt van markt 3a, geanalyseerd. De conclusie is dat er op basis van de onderzoeksresultaten niet kan worden vastgesteld dat op deze markt een of meer ondernemingen beschikken over aanmerkelijke marktmacht. ACM kan in een dergelijk geval niet overgaan tot regulering ACM hoeft dan ook niet een drie criteria test uit te voeren. Een dergelijke benadering is in strijd met de tekst en systematiek van de Telecommunicatiewet.

425. In de retailanalyse doet ACM volgens **Voiceworks c.s.** verder een aantal constateringen die duiden op een AMM-positie van KPN op wholesaleniveau. Tot slot geeft Voiceworks c.s. aan dat Dialogic verwacht dat de marktaandelen nauwelijks veranderen voor zakelijke netwerkdiensten omdat klanten niet zo veel overstappen.

426. **ACM** is van mening dat de argumenten die Voiceworks aandraagt hun oorsprong vinden in analyses van de verschillende retailmarkten in afwezigheid van ULL-regulering. Hoewel de

retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten en de retailmarkt voor meervoudige gesprekken gedeeltelijk bestaan uit diensten die op basis van ODF-access (FttO) zijn geleverd, kunnen zoals eerder aangegeven de conclusies niet één-op-één vertaald worden naar de situatie op de markt voor ODF-access (FttO). Overigens, de positie van KPN op deze retailmarkten wordt in de dominantie-analyse reeds betrokken. Ook het argument dat overstap in de markt voor zakelijke netwerkdiensten beperkt is, is een onderdeel van de dominantie-analyse.

427. Volgens **BCPA** bevestigen recente glasacties van KPN dat KPN dominant is.

428. Zoals hiervoor reeds in paragraaf 5.1.5 is aangegeven, heeft **ACM** onderzoek gedaan naar de mogelijke effecten van de glasacties van KPN. ACM heeft niet kunnen vaststellen dat er daardoor een trendbreuk is ontstaan in de ontwikkeling van de marktaandelen. ACM merkt op dat andere marktpartijen de mogelijkheid hebben om eigen acties te starten. Eurofiber heeft daar ook gebruik van gemaakt. ACM heeft geen aanwijzingen dat deze acties niet tot normale concurrentieproces behoren en vanzelf op dominantie wijzen.

D5.1.7 Overige opmerkingen

429. Volgens **BCPA** ontbreekt ten onrechte een berekening van de HHI-index.

430. De Herfindahl-Hirschman Index (HHI) kan worden gebruikt om de mate van concentratie in een markt te meten. De HHI is niet geschikt om te bepalen of een individuele onderneming dominant is. In eerdere marktanalysebesluiten heeft **ACM** de HHI dan ook niet gebruikt, omdat alleen op basis van andere criteria kan worden bepaald of, en zo ja, welke onderneming(en) op de betreffende markt(en) over aanmerkelijke marktmacht beschikte(n). De HHI biedt derhalve in het geval van FttO geen aanvullende informatie. De stelling van BCPA dat deregulering pas aan de orde zou kunnen zijn bij een geringe concentratiegraad en een significante daling ten opzichte van het meetresultaat uit 2012 onderschrijft ACM dan ook niet.

D5.2 Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur

431. **KPN** herkent niet dat zij een voordeel zou hebben uit netwerkdekking. KPN wijst er op dat zij regelmatig deals verliest aan concurrenten ook in het geval dit multi-siteklanten zijn. KPN herkent ook niet dat het gegeven dat concurrenten bij verschillende netwerkaanbieders zou moeten inkopen aanzienlijke tijd en inspanning zou kosten. Deze vermeende drempel voor concurrenten is naar het oordeel van KPN overtrokken en niet op feiten gebaseerd.

432. **ACM** merkt op dat KPN, die als enige partij beschikt over een landelijk dekkend netwerk, over het algemeen niet bij andere partijen hoeft in te kopen. ACM heeft uitgebreide en feitelijke informatie over de inkoop bij externe partijen ontvangen van alternatieve aanbieders.

Marktpartijen geven daarbij aan dat de inkoop bij meerdere aanbieders tijd en inspanning kost. ACM acht dat aannemelijk en weegt dit daarom mee. KPN heeft in zijn zienswijze niet beschreven waarom een dergelijke inkoop even efficiënt kan plaatsvinden als in de situatie dat een marktpartij kan uitgaan van een landelijk dekkend netwerk.

433. **Ziggo** geeft aan dat obstakels (zoals waterwegen) er regelmatig voor zorgen dat het overbruggen van **[vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx.**]**

434. **ACM** heeft in de analyse niet gesteld dat de graafkosten per meter altijd hetzelfde zijn. Het spreekt voor zich dat dit per geval kan verschillen. ACM ziet niet in hoe, en waar, zij specifiek rekening had moeten houden met verschillen in graafkosten vanwege obstakels. Dit wordt door Ziggo ook niet duidelijk gemaakt. Ook merkt ACM op dat eventuele meerkosten bij obstakels alle aanbieders kunnen raken.

435. ACM stelt dekking gelijk aan repliceerbaarheid. **Tele2** is echter van mening dat zeker voor de multi-site markt dekking en repliceerbaarheid niet in elkaars verlengde liggen. Zo houdt ACM bij het bepalen van de dekking bijvoorbeeld geen rekening met kunstwerken. Vanwege kunstwerken is de daadwerkelijke graafafstand **[Vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx.**]**

436. Tele2 geeft aan dat KPN niet alleen de grootste netwerkdekking heeft, maar dat zijn netwerk ook het meest fijnmazig is. Dit leidt ertoe dat KPN gemiddeld ook dichterbij bedrijfslocaties ligt en voor 30.000-60.000 bedrijven een voordeel heeft van al snel 5.100 euro per aansluiting. De kosten voor alternatieve aanbieders zijn dan twee maal zo hoog als die van KPN en de nadelen voor overige partijen zijn dus groter dan ACM doet voorkomen. ACM erkent deze voordelen van de fijnmazigheid van het netwerk van KPN wel, maar ziet hierin geen reden om KPN te reguleren.

437. **ACM** kan het door Tele2 genoemde bedrag niet verifiëren. Wel merkt ACM op dat het mechanisme van hogere kosten bij een lagere netwerkdekking wordt beschreven in randnummer 183 van het onderhavige besluit. De hoogte van de gemiddelde aansluitkosten per partij wordt daarom impliciet al meegenomen in paragraaf 4.4.

438. Zoals Tele2 al aangeeft, erkent ACM dat KPN een fijnmaziger netwerk heeft dan de individuele alternatieve aanbieders en hieraan een voordeel ontleent. Echter, de gezamenlijke netwerkdekking van alternatieve aanbieders maakt dat deze relatieve voordelen van KPN

gerelativeerd moet worden. Door bij elkaar in te kopen, kunnen alternatieve aanbieders ook een fijnmazig netwerk realiseren.

439. Ten aanzien van de bijdrage van FttH aan KPN's netwerkdekking is **Tele2** van mening dat ACM de bijdrage van FttH in de netwerkdekking ten onrechte aanmerkt als zeer beperkt (in elk geval kleiner dan 5 procent). KPN geeft zelf aan 14 procent van de locaties aan te kunnen sluiten met FttH (inclusief near-net) en profiteert dus van deze lage aansluitkosten in 19 procent van haar near-netnear-net dekking.

440. **ACM** wijst Tele2 erop dat de additionele netwerkdekking die het FttH-netwerk biedt (bovenop het FttO-netwerk), beperkt is. Tussen het FttH- en het FttO-netwerk is namelijk sprake van een geografische overlap van **[vertrouwelijk:** xx**]** procent. De productmarkt bestaat uit aansluitingen voor ODF-access (FttO), daarom kijkt ACM in de eerste plaats naar de dekking die KPN op het FttO-netwerk heeft en vervolgens naar de additionele dekking van het FttH-netwerk ten opzichte van het FttO-netwerk. Ook blijkt in de praktijk, zoals genoemd in randnummer 96, dat het aansluiten van zakelijke eindgebruikers op bestaande FttH-netwerken slechts in beperkte mate plaatsvindt.

441. **Tele2** geeft aan dat KPN vanwege schaal- en breedtevoordelen en een fijnmazig netwerk lagere kosten heeft en langere afschrijvingstermijnen kan hanteren. Dit leidt ertoe dat alternatieve aanbieders de tarieven van KPN niet kunnen evenaren. De unieke dekking van KPN zorgt er daarnaast voor dat alternatieve aanbieders veel multi-siteklanten niet langer kunnen bedienen als zij niet meer bij KPN kunnen inkopen.

442. **ACM** heeft vastgesteld dat het netwerk van KPN een hogere dekkingsgraad heeft en fijnmaziger is dan dat van alternatieve aanbieders, en dat dit KPN een kostenvoordeel oplevert. Wel heeft ACM geconcludeerd dat dit kostenvoordeel van KPN in verhouding tot andere aanbieders is afgenomen sinds 2012. Het kostenvoordeel van KPN weerhoudt andere aanbieders, zoals Eurofiber, er ook niet van om te groeien op de markt voor ODF-access (FttO).

443. ACM merkt verder op dat partijen alleen voor O-gebieden aangeven de tarieven van KPN niet te kunnen matchen.[168] Uit informatie van KPN blijkt dat O-gebieden slechts 10 tot 15 procent van de markt voor ODF-access (FttO) beslaan.[169] Daarnaast ligt in een groot deel van deze O-gebieden (op 70-75 procent van de bedrijventerreinen) ook minstens één concurrerend netwerk. Deze alternatieve netwerken op bedrijventerreinen kunnen de concurrentie met KPN aan. Vodafone geeft verder aan dat **[vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

[168] Verslag van het gesprek met Ziggo van 26 maart 2015, gespreksverslag van Tele2 van 7 april 2015.

[169] Zienswijze van KPN van 20 mei 2015 op het ontwerpbesluit marktanalyse ODF-access (FttO), p. 4.

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx[170]] en CrossNetworks geeft aan dat **[Vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx.**]**[171] Daarom is ACM het niet eens met de stelling van Tele2 dat alternatieve aanbieders de tarieven van KPN niet kunnen evenaren.

444. De voordelen van de unieke dekking van KPN met betrekking tot multi-siteklanten heeft ACM onderzocht door middel van de concernbenadering (zie randnummer 204). Hieruit blijkt dat KPN een beperkt voordeel heeft bij het bedienen van multi-siteklanten. Het is daarom volgens ACM niet aannemelijk dat KPN veel meer multi-siteklanten kan bedienen dan alternatieve aanbieders.

445. Volgens **Tele2** had ACM onderzoek moeten doen naar zowel de economische als technische repliceerbaarheid van het aanbod van KPN. ACM had moeten onderzoeken of alternatieve aanbieders daadwerkelijk binnen de dekking kunnen leveren en tegen welke tarieven en voorwaarden. Ook had ACM moeten onderzoeken wat het kost om een extra wholesaleleverancier (zoals Delta of Trent) te implementeren, en vanaf welke schaal dit rendabel is.

446. Het is volgens Tele2 technisch niet goed mogelijk om op basis van het aanbod van alternatieve aanbieders een gecombineerde dekking te realiseren, door verschillen in SLA's, technische overboekingen, maintenance windows, bandbreedtes en verschillen in de varianten Ethernet-VLANs. Daarnaast zijn er verschillen in de mate van professionalisering en automatisering, waardoor het aanbod van alternatieve aanbieders op retailniveau niet gelijkwaardig is aan dat van KPN. Ook bieden alternatieve aanbieders volgens Tele2 geen lokale uitkoppelpunten dichtbij de eindgebruiker, wat tot hogere kosten leidt. Door de bovengenoemde factoren is het repliceren van het netwerk van KPN zowel economisch als technisch gezien niet haalbaar volgens Tele2.

447. Ook **BCPA** vraagt zich af in hoeverre alternatieve aanbieders in staat zijn een bruikbaar aanbod te doen, en meent dat KPN in veel gevallen de enige aanbieder is die in staat en bereid is om een bruikbaar aanbod te doen. Volgens BCPA betrekt ACM in de analyse ten onrechte ook aanbieders die niet beschikken over de technische en operationele capaciteiten om dit aanbod te doen.

[170] Verslag van het gesprek met Vodafone van 31 maart 2015.
[171] Verslag van het gesprek met CrossNetworks van 4 juni 2016.

448. **Vodafone** vraagt zich, evenals Tele2, af in hoeverre het aanbod van alternatieve partijen daadwerkelijk leverbaar is binnen hun dekking, en in hoeverre er tegen een concurrerende prijs wordt aangeboden. Vodafone stelt zelf in veel gevallen niet bij alternatieve aanbieders te kunnen inkopen. Ook geeft Vodafone aan dat alternatieve aanbieders mogelijk geen interconnectie kunnen bieden op courante interconnectiepunten (zoals de datacenters in de regio Amsterdam). Het afnemen van co-locatie en backhaul naar een lokale interconnectie-PoP (bijvoorbeeld in Eindhoven, Leiden, Veghel, of Tiel) is niet rendabel bij een lage hoeveelheid aansluitingen. Daarnaast wijst Vodafone ACM, evenals Tele2, op de kosten van het inrichten van een leverproces met een nieuwe wholesaleleverancier.

449. Tenslotte wijst ook **Ziggo** ACM erop dat niet alleen de gecombineerde dekking van alternatieve aanbieders door ACM moet worden onderzocht, maar dat ook de economische en technische randvoorwaarden moeten worden meegewogen.

450. **ACM** heeft naar aanleiding van eerdere input van Vodafone een alternatieve berekening gemaakt van de netwerkdekking, waarbij enkel partijen zijn meegenomen die een actieve rol spelen op de markt voor ODF-access (FttO) (zie randnummer 205). Het verwijt van Tele2 en Vodafone dat ACM niet is nagegaan of alternatieve aanbieders ook daadwerkelijk diensten leveren binnen hun dekking, is dus onterecht.

451. Voor zowel de netwerkdekking van KPN als voor de netwerkdekking van alternatieve aanbieders baseert ACM zich op de geografische ligging van het glasvezelnetwerk. Het is voor ACM niet mogelijk om na te gaan tegen welke tarieven en voorwaarden elk van de aanbieders ODF-access (FttO) levert op iedere eindgebruikerslocatie. Dit is te meer het geval, omdat de daadwerkelijke tarieven veelal bepaald worden door onderhandelingen tussen partijen en ACM enkel zicht heeft op de lijstprijzen.

452. Met betrekking tot de technische aspecten die Tele2 noemt (SLA's, technische overboekingen, maintenance windows, bandbreedtes en verschillende soorten Ethernet VLANs) wijst ACM Tele2 erop dat enkel SLA's en maintenance windows betrekking hebben op ODF-access (FttO). Overige aspecten horen niet bij de passieve dienst ODF-access (FttO). Voor de afnemer van ODF-access (FttO) zijn dit aspecten die hij zelf kan regelen, aangezien hij zelf de actieve apparatuur beheert.

453. ACM is van oordeel dat onderlinge verschillen tussen aanbieders met betrekking tot SLA's en maintenance windows geen belemmering hoeven te zijn bij het doen van een gecombineerd aanbod. Zo koppelt de partij CrossNetworks netwerken van zowel grote operators als Eurofiber en Tele2 als van lokale partijen als Breedband Tilburg en Glasnet

Veghel bv aan elkaar en maakt hiervan een uniform aanbod. **[Vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx.**]** Door nieuwe lokale partijen op het netwerk aan te sluiten neemt de omvang van het gecombineerde netwerk steeds verder toe.

454. De kosten van het inrichten van een leverproces die Tele2 noemt, hoeven ook geen belemmering te vormen voor het onderling koppelen van een netwerk met een lokale aanbieder. Een relatief kleine partij als CrossNetworks geeft aan een dergelijke koppeling al voor eindgebruikerslocaties te kunnen realiseren.[172] ACM is van oordeel dat dit dan voor Tele2 geen barrière zou moeten zijn.

455. De bewering van Tele2 dat lokale aanbieders geen koppelpunten dicht bij de eindgebruiker aanbieden, is volgens ACM onjuist. Veel lokale aanbieders bevinden zich immers op bedrijventerreinen en hebben hier een PoP dichtbij de eindgebruikerslocatie waarop wholesaleafnemers kunnen inkoppelen.

456. ACM is van mening dat Tele2 en Vodafone in hun zienswijze zodanig focussen op de alternatieven die er niet zijn, dat ze voorbij gaan aan de alternatieven die wel beschikbaar zijn en die zij ook reeds gesignaleerd hebben. Zo blijkt uit onderzoek van Vodafone[173] dat Vodafone maar liefst **[vertrouwelijk:** xx**]** procent van haar huidige aansluitingen af zou kunnen nemen bij enkel Eurofiber en Tele2. Voor de overige **[vertrouwelijk:** xx**]** procent geeft Vodafone aan dat een deel hiervan bij Ziggo zou kunnen worden afgenomen. Voor een groot deel van de aansluitingen heeft Vodafone dus reeds een alternatief, zonder dat hij hiervoor tijd en geld hoeft te investeren in het inrichten van leverprocessen met nieuwe leveranciers.

457. Uit het onderzoek van Tele2 naar regionale aanbieders[174] blijkt daarnaast dat een aantal regionale partijen wel degelijk een interessant alternatief kan zijn. Allereerst blijkt dat van de 55 onderzochte regionale partijen er 34 ODF-access (FttO) aan derden bieden. Tele2 concludeert verder dat er verschillende partijen zijn met geautomatiseerde procedures. Zo biedt NDIX een geautomatiseerde dienstverlening met een heldere SLA- en dienstbeschrijving. Ook constateert Tele2 dat ontsluiting in een datacenter in Amsterdam bij een zevental partijen mogelijk is. Een aantal partijen geeft aan een partnerschap met Tele2 te willen voor het bedienen van multi-site en grootzakelijke klanten. Met uitzondering van TReNT heeft ACM de partijen uit het onderzoek van Tele2 niet eens in de netwerkdekking betrokken. De gecombineerde netwerkdekking van alternatieve partijen valt daarom eerder nog hoger uit.

---

[172] Verslag van het gesprek met CrossNetworks van 14 juni 2016.

[173] Onderzoek ZND economische alternatieven, brief van Vodafone van 28 februari 2016.

[174] Tele2-onderzoek Regionale glasvezelaanbieders voor ACM van 11 maart 2016.

458. Volgens **Tele2** gaat ACM gaat er te gemakkelijk vanuit dat gezamenlijke dekking een vruchtbare oplossing levert. De aanbieders zijn tegelijk echter concurrenten van elkaar. Zij moeten dus ook de afweging maken tussen de kans zelf te winnen en de wholesaleinkomsten indien een concurrerende aanbieder wint. ACM gaat er weliswaar vanuit dat de grote partijen een goede werkrelatie hebben, maar niet iedere partij is even betrouwbaar. Zo heeft Tele2 vervelende ervaringen met Ziggo als gevolg van het intrekken van een aanbod en het weigeren om bepaalde diensten te leveren. Grootschalig inkopen bij een dergelijke partij is daarom risicovol.

459. Tele2 uit haar zorgen met betrekking tot de mededingingsrisico's van coördineren van een multi-site aanbod. Door het onderhandelen over tarieven en andere condities wordt inzichtelijk op welke contracten Tele2 biedt en welke diensten zij daar voor wil gebruiken. Met salesafdelingen die tegelijkertijd verantwoordelijk zijn voor zowel retail- als wholesaleklanten ligt collusie en ongeoorloofd delen van informatie volgens Tele2 op de loer.

460. **ACM** is bekend met het intrekken van het WBA-aanbod op coax door Ziggo. ACM is echter van oordeel dat deze situatie niet kan worden vergeleken met de situatie op de markt voor ODF-access (FttO). Het intrekken van het WBA-aanbod op coax door Ziggo gebeurde onder specifieke omstandigheden die niet relevant zijn voor FttO en ACM ziet geen reden om aan te nemen dat alternatieve aanbieders van ODF-access (FttO) hun aanbod in de komende periode zullen intrekken. Het is aan partijen om hier goede afspraken over te maken en contracten over te sluiten.

461. Daarnaast is het op iedere markt met verticaal geïntegreerde aanbieders zo, dat partijen elkaar zowel diensten leveren als met elkaar concurreren. Dit weerhoudt marktpartijen er doorgaans niet van samenwerkingen met elkaar aan te gaan. Een voorbeeld is de markt voor mobiele communicatiediensten, waar MVNO's diensten inkopen bij MNO's die op dezelfde retailmarkt actief zijn. Naar het oordeel van ACM is het daarom zeer wel mogelijk dat alternatieve partijen glasvezel bij elkaar inkopen zonder dat daarbij collusie ontstaat.

462. De multi-site problematiek blijft in het ontwerpbesluit onderbelicht, aldus **BCPA**. Volgens BCPA worden multi-site contracten gesloten voor nieuwe aansluitingen en zou dit punt daarom nader moeten worden onderzocht.

463. Ook **Vodafone** meent dat ACM onvoldoende oog heeft voor de multi-site problematiek KPN geniet grote voordelen bij multi-site contracten. Deze voordelen zijn volgens Vodafone nog steeds relevant en zijn door ACM onvoldoende onderzocht. Anders dan het CBb in 2013 heeft

overwogen zal naar het oordeel van Vodafone de concurrentie ook in de toekomst gaan om multi-site contracten en betreft dit vele nieuwe aansluitingen. ACM dient dit te verifiëren.

464. **Tele2** is van opvatting dat het hanteren van een concernbenadering niet correct is en leidt tot verkeerde aannames. Grotere concerns hebben namelijk statistisch een grotere kans om af te vallen in de analyse, waardoor het maar de vraag is wat de toegevoegde waarde van deze analyse is.

465. Volgens Tele2 erkent ACM zelf ook dat deze benadering verre van praktisch is ('concern-benadering is een worst case scenario, omdat een groot deel van de vestigingen d.m.v. koper wordt ontsloten'). Voor de relatie tussen dekking en kans om een contract te ontsluiten had ACM beter de tabel uit het ULL-besluit kunnen gebruiken.

466. Ten aanzien van randnummer 204 merkt Tele2 op dat de constatering dat de markt voor multi-site maar beperkt stijgt, niet af doet aan het belang van glas. Door de economische situatie neemt het aantal middelgrote bedrijven beperkt toe. De groei van glas moet juist worden gevonden in het vervangen van koper door glas en bij het onderhandelen van nieuwe contracten.

467. De conclusie die ACM volgens Tele2 zou moeten trekken ten aanzien van een multi-site aanbod op basis van meerdere aanbieders is dat alternatieve aanbieders niet zonder KPN kunnen, maar KPN prima zonder alternatieve aanbieders kan. ACM gaat er impliciet vanuit dat alternatieve aanbieders altijd bij KPN kunnen inkopen, maar trekt volgens Tele2 ten onrechte niet de conclusie dat alternatieve aanbieders niet gezamenlijk aan multi-site contracten kunnen voldoen.

468. **ACM** overweegt dat uit de cijfers van de Telecommonitor blijkt dat het aantal multi-site contracten, locaties en aansluitingen in de afgelopen kwartalen is gedaald. Het relatieve belang van multi-site contracten op de markt voor ODF-Access (FttO) lijkt dus af te nemen ten koste van single-site aansluitingen. Daarbij komt dat het aan

Multi-site	2012-Q4	2013-Q4	2014-Q4	2015-Q4
Contracten	7.935	7.581	7.618	6.580
Locaties	93.849	90.768	91.631	84.994
Aansluitingen	121.702	117.590	117.870	109.308
Waarvan aansluitingen via Glasvezel	19.297	22.934	23.213	23.572
Percentage glasvezel aansluitingen	16%	20%	20%	22%
Aantal glasaansluitingen KPN [**vertrouwelijk]**	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx
Percentage glasvezel aansluitingen KPN [**vertrouwelijk]**	50-55% [xx%]	40-45% [xx%]	40-45% [xx %]	40-45% [xx%]

Tabel D3: Ontwikkeling multisite markt.

469. **Vodafone** wijst er op dat ACM de netwerkdekking van Ziggo veel te hoog inschat. Op basis van eigen postcodechecks via de wholesale interface met Ziggo komt Vodafone op een dekking van **[Vertrouwelijk:** xxxxxx**]** procent van de eindgebruikers als uitgegaan wordt van een graafafstand van 250 meter. Ook wijst Vodafone er op dat de dekking van Tele2 nagenoeg geheel samenvalt met die van Eurofiber. De netwerkdekking van Tele2 kan dus niet zomaar opgeteld worden bij die van de overige alternatieve aanbieders.

470. **Ziggo** herkent zich niet in een netwerkdekking van 60-65%. Eindgebruikers kunnen niet op het transmissienetwerk worden aangesloten, alleen op de wijkcentrales. In een eigen berekening komt Ziggo op een netwerkdekking van 38% (150m) tot 47% (250m).

471. **Tele2** stelt dat Ziggo vooral aan zichzelf levert, en dat dat ook de reden is dat Ziggo's marktaandeel niet overeenkomt met de grootte van haar netwerk. Door Ziggo mee te nemen als volwaardige aanbieder in de multi-site markt wordt het aandeel van alternatieve aanbieders kunstmatig omhoog gebracht.

472. Anders dan Vodafone veronderstelt, heeft **ACM** voor de berekening van de gecombineerde netwerkdekking van andere aanbieders dan KPN, niet eenvoudigweg de netwerkdekkingspercentages van de afzonderlijke netwerken (bijvoorbeeld die van Eurofiber en Tele2) bij elkaar opgeteld. In haar berekeningen, op basis van de netwerkgegevens van de verschillende aanbieders, heeft ACM rekening gehouden met de overlap tussen netwerken. Dit heeft ACM gedaan door de verschillende netwerken gelijktijdig te bezien en te analyseren hoeveel bedrijven voor dit gecombineerde netwerk binnen de verschillende afstandsklassen liggen. Als een eindgebruikerslocatie voor een bepaalde afstandsklasse (bijvoorbeeld < 250 meter) binnen het bereik van twee of meer netwerkwerken ligt, telt deze voor de berekening van

de gecombineerde netwerkdekking slechts één keer mee. Op deze wijze heeft ACM voorkomen dat de gezamenlijke netwerkdekking te hoog is berekend.

473. Voor zover Tele2 betoogt dat Ziggo ten onrechte als een volwaardige aanbieder in de multi-site markt wordt meegenomen omdat Ziggo voornamelijk aan zichzelf levert, wijst ACM er op dat verschillende marktpartijen glasvezelaansluitingen bij Ziggo inkopen. Daarnaast horen ook interne leveringen tot de relevante markt. Er is dus geen aanleiding om het netwerk van Ziggo bij de berekening van de gezamenlijke netwerkdekking buiten beschouwing te laten.

474. Wat betreft de netwerkdekking van Ziggo heeft ACM in randnummer 189 van het besluit aangegeven dat Ziggo er momenteel voor kiest om klanten niet rechtstreeks op zijn transmissienetwerk aan te sluiten. Eindgebruikers worden door Ziggo uitsluitend op wijkcentrales aangesloten. In het besluit, randnummer 189, is dan ook aangegeven dat de berekening van de netwerkdekking een overschatting geeft van de concurrentiekracht die momenteel van het netwerk van Ziggo uitgaat. Op basis van de door Ziggo aangegeven locatiegegevens van de wijkcentrales heeft ACM berekend dat de netwerkdekking van Ziggo zou uitkomen op de percentages zoals opgenomen in onderstaande tabel D4.

[Vertrouwelijk:

	(on-net en near-net klanten) <150 meter	(near-net klanten) <250 meter	(near-net klanten) <400 meter	(near-net klanten) <500 meter	(near-net klanten) <1000 meter
Ziggo	30-35% **[vertrouwelijk: xx%]**	50-55% **[vertrouwelijk: xx%]**	65-70% **[vertrouwelijk: xx%]**	70-75% **[vertrouwelijk: xx%]**	85-90% **[vertrouwelijk: xx%]**

Tabel D4: netwerkdekking Ziggo op basis van wijkcentrales. **]**

475. ACM is echter van oordeel dat wanneer uitgegaan wordt van de percentages uit deze tabel de concurrentiekracht van Ziggo wordt onderschat. ACM wijst daarbij op het volgende. Hoewel eindgebruikers niet direct worden aangesloten op het transmissienetwerk, kunnen er vanuit bepaalde onderdelen daarvan nieuwe lokale verdeelnetwerken worden aangelegd en wijkcentrales worden bijgebouwd. Op deze nieuwe netwerkonderdelen kunnen vervolgens weer eindgebruikers worden aangesloten. ACM heeft van Ziggo begrepen dat er jaarlijks **[vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxx**]** wijkcentrales worden bijgebouwd en dat er in het verleden ook nieuwe lokale verdeelnetwerken zijn aangelegd. Er gaat daardoor wel degelijk aanvullende concurrentiedruk uit van transmissienetwerken. ACM acht de aanwezigheid van

transmissienetwerken derhalve wel relevant bij de beoordeling van de netwerkdekking. Overigens wijkt deze werkwijze niet af van de werkwijze zoals deze in FttO2012 is gehanteerd.

476. **Tele2** heeft ACM informatie verstrekt over de inkoop bij alternatieve aanbieders, maar volgens Tele2 trekt ACM verkeerde conclusies op basis van deze informatie. Uit onderzoek dat Tele2 heeft uitgevoerd naar belemmeringen van inkoop bij alternatieve aanbieders had ACM moet concluderen dat alleen Eurofiber en KPN zijn ingericht voor dergelijke inkoop en voldoende schaal hebben om de implementatiekosten die Tele2 maakt voor een additionele leverancier te rechtvaardigen.

477. ACM focust alleen op de dekking van kleine partijen en stelt dat Tele2's onderzoek zou bewijzen dat inkoop bij deze partijen mogelijk is. Tele2 stelt echter het tegenovergestelde; het onderzoek geeft aan dat inkoop bij de meeste kleine partijen economisch en technisch niet mogelijk is.

478. Tele2 wijst erop dat ACM erkent dat inkoop tijdrovend en kostbaar is en dat KPN een voordeel heeft, maar dat ACM echter niet uitwerkt hoe dit zich vertaalt in een concurrentienadeel en of dit betekent of alternatieve aanbieders dan ook minder multi-site opdrachten zullen winnen dan KPN.

479. In het kader van de o.a. door Tele2 naar voren gebrachte problemen met de inkoop bij alternatieve aanbieders heeft **ACM** gesproken met CrossNetworks.[175] Dit is een partij die actief is op de zakelijke markt, die de netwerken van verschillende aanbieders aan elkaar koppelt en zo een "open netwerk" creëert. Uit dit gesprek blijkt dat het in de praktijk goed mogelijk is om op basis van het inkopen bij verschillende partijen, waaronder ook de kleinere, lokale aanbieders, een concurrerend aanbod te creëren. CrossNetworks herkent niet de door Tele2 genoemde hoge implementatiekosten per leverancier, en maakt zelfs voor het aansluiten van één eindgebruikerslocatie een koppeling met een nieuwe leverancier. Er hoeft ook geen sprake te zijn van een concurrentienadeel; CrossNetworks kan door het combineren van (lokale) netwerken een aanbod doen dat veel goedkoper is dan dat van KPN, maar dat dezelfde technische specificaties heeft. ACM is van oordeel dat een dergelijke werkwijze niet enkel is voorbehouden aan CrossNetworks, maar ook binnen de mogelijkheden van een partij als Tele2 ligt.

[175] Verslag van het gesprek met CrossNetworks van 14 juni 2016.

D5.3 Verticale integratie

480. **Ziggo** is van mening dat de voordelen die KPN ontleent aan verticale integratie veel groter zijn dan die van de alternatieve aanbieders, omdat KPN ook haar FttH- en kopernetwerken kan inzetten voor haar dienstenaanbod.

481. **ACM** heeft in haar analyse van voordelen uit verticale integratie specifiek onderzocht of KPN bij de levering van diensten op basis van ODF-access (FttO) een voordeel heeft ten opzichte van andere aanbieders. Voordelen die KPN geniet vanwege het gebruik van andere netwerken voor de levering van diensten hebben in dit geval dus geen betrekking op verticale integratie in de productiekolom die begint bij ODF-access (FttO). Het gebruik van andere netwerken voor de levering van diensten komt aan bod bij beoordeling van schaal- en breedtevoordelen.

482. **Tele2** merkt op dat ACM in randnummers 206 en 207 twee voorbeelden noemt van mededingingsbeperkende gedragingen die voortkomen uit verticale integratie. Tele2 heeft hiervan praktijkvoorbeelden aangedragen, maar deze informatie is in het ontwerpbesluit genegeerd. Ook andere onderdelen van verticale integratie, zoals een van efficiëntere dienstverlening in de productiekolom door bijvoorbeeld verdergaande automatisering en schaalvoordelen die zien op het optimaliseren van de logistieke ketens, zijn in het besluit niet betrokken.

483. Wat betreft de voordelen die KPN volgens Tele2 zou ontlenen aan een efficiëntere dienstverlening en schaalvoordelen uit automatisering van logistieke processen, ziet **ACM** geen aanleiding om deze te betrekken bij de voordelen uit verticale integratie. ACM is van mening dat ook deze argumenten voldoende zijn meegewogen in de beoordeling van eventueel schaal- en/of breedtevoordelen.

484. ACM concludeert volgens **Tele2** ten onrechte dat voordelen uit verticale integratie geen additionele voordelen opleveren bovenop de voordelen uit netwerkdekking.

485. **ACM** ziet bij de levering van zowel wholesale- als retaildiensten op basis van het eigen netwerk geen voordeel uit verticale integratie voor KPN in vergelijking met andere partijen. Dat KPN op meer locaties dan andere partijen diensten kan aanbieden op basis van het eigen netwerk, en daarom op meer locaties dan andere partijen gebruik kan maken van die verticale integratie, is naar mening van ACM betrokken in de beoordeling van voordelen uit moeilijk te repliceren infrastructuur. ACM is van mening dat de (beperkte) voordelen die zijn benoemd in randnummer 197 en 208 daarom niet nogmaals moeten worden betrokken in de beoordeling

van voordelen uit verticale integratie. Anders zou er sprake zijn van een dubbeltelling van voordelen.

D5.4 Product- en dienstendiversificatie

486. **Ziggo** observeert dat ACM de IT-diensten in het portfolio van KPN niet meeneemt in haar analyse over voordelen uit product- en dienstendiversificatie. Ziggo geeft aan dat deze diensten sterk groeien en dat KPN een aantal bedrijven dat deze diensten aanbiedt, heeft overgenomen en geïntegreerd in haar eigen portfolio. De veranderingen in het dienstenaanbod van alternatieve aanbieders **[Vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx.**]** Ziggo vindt daarom dat het voordeel dat KPN hier geniet eerder groter is geworden sinds 2012.

487. Ten aanzien de breedte van KPN's productaanbod is **Tele2** van mening dat dit groter is dan ACM doet voorkomen. KPN biedt namelijk ook diensten ten aanzien van de Cloud, Security, Housing & Hosting, Virtualization en M2M. Deze diensten zitten tevens hoger in de waardeketen. Alternatieve aanbieders hebben deze diensten van de toekomst niet.

488. De IT-diensten waar Ziggo en Tele2 aan refereren, betreffen diensten die ook door andere partijen kunnen worden geleverd, eventueel op basis van inkoop bij derden. **ACM** kan zich daarom niet vinden in het standpunt van Ziggo en Tele2 dat KPN vanwege deze IT-diensten een voordeel zou genieten.

489. Volgens **Tele2** negeert ACM de impact van product- en dienstendiversificatie op HKWBT/HL-niveau op AMM in de ODF-access (FttO)-markt. KPN heeft het breedste productportfolio op HKWBT/HL en als enige een toekomstvast HKWBT/HL-portfolio op koper, en een portfolio van HKWBT/HL op FttH. Dit voordeel is er in het bijzonder ten opzichte van Eurofiber.

490. **ACM** overweegt dat de markt voor HKWBT/HL een wholesalemarkt is waarop bouwstenen voor retaildiensten worden verkocht, zowel intern als extern. ACM is van mening dat product- en dienstendiversificatie hier geen rol spelen, omdat bepalend is of een specifieke dienst op een bepaalde locatie met bepaalde specificaties beschikbaar is. ACM kan zich daarom niet vinden in Tele2's suggestie dat het productportfolio op HKWBT aanvullende voordelen voor KPN brengt, naast de voordelen die reeds in paragraaf 4.4.3 zijn toegelicht.

491. Volgens **Tele2** is het aanbod van KPN's nabije concurrenten veel beperkter. Ziggo's mobiele diensten zijn gericht op consumenten en Eurofiber is slechts beperkt actief op retailniveau. ACM merkt dus terecht op dat alternatieve aanbieders meer basis diensten gaan bieden, maar KPN is tegelijkertijd verder opgeschoven in de waardeketen.Tele2 ziet dan ook

juist dat KPN in de breedte meer producten en diensten is gaan aanbieden en concludeert dan ook dat het voordeel van KPN hier is toegenomen en niet afgenomen.

492. Zoals hierboven reeds aangegeven is **ACM** van mening dat de uitbreiding van het dienstenaanbod van KPN, waar Ziggo en Tele2 in hun zienswijzen naar verwijzen, ook bij andere partijen mogelijk is. Deze uitbreiding van KPN's dienstenaanbod maakt het verschil in dienstenaanbod tussen KPN en andere partijen daarom niet groter. Wel heeft ACM waargenomen dat juist Ziggo en Eurofiber hun dienstenaanbod hebben uitgebreid. Om die reden is ACM tot de conclusie gekomen dat de afstand tussen het dienstenaanbod van KPN enerzijds en bijvoorbeeld Ziggo en Eurofiber anderzijds, is afgenomen. ACM kan zich daarom niet vinden in de opvatting van Tele2, dat het voordeel voor KPN zou zijn toegenomen.

D5.5. Schaal- en breedte voordelen

493. **KPN** is van oordeel dat schaalvoordelen zich niet bij de ene aanbieder niet meer voordoen dan bij de andere aanbieder. De uitrol van zakelijke glasvezelaansluitingen kenmerkt zich als concurrentie om de markt waarbij *first mover advantages* in beginsel en in gelijke mate voor alle aanbieders gelden. KPN wijst ook op de aangekondigde joint venture tussen Vodafone en Liberty Global die minstens evenveel schaal- en breedtevoordelen zou opleveren als die KPN zou hebben, waarmee de conclusie dat KPN breedtevoordelen heeft ten opzichte van zijn concurrenten geen stand kan houden.

494. **ACM** overweegt als volgt. Zoals gewoonlijk bij netwerksectoren is er op de markt voor ODF-access (FttO) sprake van hoge vaste kosten en lage marginale kosten. Ook in het geval van zakelijk glas kan er sprake zijn van schaalvoordelen, bijvoorbeeld in het geval van gedeelde netwerkonderdelen, zoals backhaulverbindingen, waarvan de kosten over meer klanten kunnen worden verdeeld. Ten aanzien van de mogelijke joint venture tussen Vodafone en Liberty Global kan ACM niet vooruitlopen op een dergelijke ontwikkeling, laat staan dat het effect ervan kan worden ingeschat.

495. *First mover advantages* zijn volgens ACM duidelijk andere voordelen dan kostenvoordelen die samenhangen met schaal of breedte. Voor nieuwe aansluitingen in nog niet ontsloten gebieden profiteert iedere aanbieder in beginsel van dergelijke fi*rst mover advantages*. Voor klanten in gebieden die reeds door een aanbieder zijn ontsloten heeft ACM o.a. in randnummer 140 al aangegeven dat de bestaande aanbieder een voordeel heeft, omdat deze veel minder hoeft te graven.

496. Als indicatie voor de bezettingsgraad van verschillende aanbieders gebruikt ACM 'dood' glas. **Tele2** is van mening dat dit geen goede indicatie biedt, omdat oudere aanbieders al

automatisch meer ongebruikt glas hebben. Volgens Tele2 had ACM beter kunnen vragen naar de historische bezetting van glasaansluitingen die in de laatste 6 jaar zijn aangelegd.

497. **ACM** heeft met het aandeel ‘dood glas’ inzichtelijk gemaakt welk deel van de glasaansluitingen van een aanbieder worden gebruikt om diensten aan te bieden. Los van verschillen in absolute aantallen verkochte verbindingen geeft het percentage ‘dood glas’ een indicatie van relatieve schaal. Immers, aanbieders van zakelijk glas verdienen alleen aan glasaansluitingen als daarover diensten worden geboden en bij het zogenaamde ‘dood glas’ is dit dus niet het geval. Tele2’s suggestie om alleen de bezetting van relatief jonge glasaansluitingen te onderzoeken, volgt ACM niet. Oudere aansluitingen waar nog steeds diensten over worden aangeboden leveren geld op en jongere aansluitingen waarover geen diensten worden afgenomen leveren evenals ouder ‘dood glas’ geen geld op.

498. Volgens **Tele2** was het een betere oplossing geweest om prospectief naar de bezetting te kijken. Aanbieders bepalen hun tariefstelling o.a. aan de hand van de gemiddelde “lifetime” van klanten en het verwachte eigen marktaandeel. KPN heeft hierdoor een grotere kans op hoge bezetting dan een kleine aanbieder en dit werkt op die manier door in de tariefstelling.

499. De verwachte bezetting van de netwerken van aanbieders is omgeven met onzekerheid en afhankelijk van de keuzes die een aanbieder maakt, bijvoorbeeld ten aanzien van prijsbeleid, netwerkinvesteringen en productontwikkeling. **ACM** is van mening dat voor een goede inschatting van de netwerkbezetting het beste kan worden aangesloten bij historische gegevens en de ontwikkelingen daarin.

500. Een andere indicator die **Tele2** aandraagt is het gemiddeld aantal klanten op een gegraven route. Het gemiddeld aantal klanten, bijvoorbeeld per kilometer gegraven verbinding, kan als indicatie van schaalvoordelen dienen.

501. **ACM** overweegt dat de netwerken van de verschillende aanbieders niet alleen verschillen in dekking, maar ook in topologie, fijnmazigheid en in welke geografische gebieden zij aanwezig zijn. Een berekening van een gemiddeld aantal klanten per kilometer verbinding lijkt wellicht een goede maatstaf voor de gemiddelde kosten per afnemer, maar dit gaat voorbij aan verschillen tussen gebieden, bijvoorbeeld ten aanzien van het aantal en de dichtheid van bedrijfslocaties in een gebied. Een klein bedrijventerrein dat door een lokaal initiatief wordt ontsloten zou dan bijvoorbeeld veel ‘beter’ scoren dan de grotere partijen.

502. In de analyse van breedtevoordelen richt ACM zich alleen op de ontwikkeling bij andere aanbieders en niet bij KPN zelf. Bovendien kijkt ACM niet naar het aantal revenue generating

units per klant, maar louter naar het aantal diensten. Volgens **Tele2** is dit ten onrechte, omdat het bieden van diensten immers nog iets anders is dan het werkelijk verkopen van diensten.

503. In de beoordeling van breedtevoordelen betrekt **ACM** de marktaandelen van de verschillende partijen op de verschillende (retail)markten en weegt daarmee juist het aantal verkochte diensten. ACM gaat er vanuit dat dit vergelijkbaar is met het door Tele2 genoemde aantal revenue generating units.

D5.6 Overstapkosten en -drempels

504. **Tele2** geeft aan dat niet alleen een goede reputatie een bijdrage kan leveren aan overstapdrempels, maar dat een slechte reputatie ook overstap kan remmen. Als gevolg van problemen met de levering van WEAS door KPN heeft Tele2 last van een slecht imago. Dat er werkelijke sprake is van overstapdrempels blijkt volgens Tele2 ook uit het feit dat er in het FIST een Task Force zakelijke overstapdrempels is.

505. **Ziggo** haalt een onderzoek van TNS NIPO (Brandtracker sep/15) aan dat KPN een hogere ‘spontaneous awareness’ en ‘consideration’ heeft dan Ziggo. Dit zal volgens Ziggo in de komende reguleringsperiode bijdragen aan de gunstige uitgangspositie voor KPN op de zakelijke markt.

506. **ACM** overweegt het volgende. Een slechte reputatie kan inderdaad de reden zijn dat een aanbieder moeite heeft klanten te winnen. Echter, in het geval van reputatie als dominantiecriterium wordt de partij onderzocht die mogelijk over AMM beschikt en gaat men na in hoeverre de goede reputatie die deze partij heeft opgebouwd overstap remt. Die goede reputatie ligt niet in de directe beïnvloedingssfeer van andere aanbieders, in tegenstelling tot de situatie waarin ze zelf een slechte reputatie hebben. ACM is daarom van mening dat de slechte reputatie die Tele2 ervaart niet een overweging kan zijn de in de dominantie analyse.

507. Ten aanzien van de betere naamsbekendheid van KPN ten opzichte van Ziggo, overweegt ACM dat Ziggo heeft aangegeven dat **[Vertrouwelijk:** xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx.[176] xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx**]** kan hij zijn eigen naamsbekend kan vergroten door middel van marketing inspanningen en kan op deze manier de gunstige uitgangspositie van KPN worden verminderd. Dit is daarom geen factor waarmee ACM in deze marktanalyse rekening houdt.

[176] Verslag van gesprek tussen Ziggo en ACM op 7 april 2015.

508. Tot slot merkt **ACM** dat het FIST voor verschillende doeleinden en onderwerpen wordt gebruikt, waaronder het stroomlijnen van overstapprocessen. Het bestaan van een Task Force zakelijke overstapdrempels geeft naar mening van ACM juist aan dat ongeacht de hoogte van eventuele overstapdrempels, deze steeds verder afnemen als gevolg van de werkzaamheden die in de Task Force worden uitgevoerd.

D5.7 Ontbreken kopersmacht

509. **Ziggo** herinnert ACM aan de 'Vol g(l)as' kortingsactie van KPN waardoor het volgens Ziggo "(vrijwel) onmogelijk" werd voor alternatieve aanbieders om klanten te werven of te behouden. Ook ontstond tijdelijk een price squeeze. Ziggo ziet dit als een indicatie dat KPN de markt zijn wil kan opleggen en het voor KPN eenvoudig is de markt te frustreren met dit soort acties en alternatieve aanbieders te dwingen mee te gaan met lagere tarieven.

510. **ACM** heeft onderzoek gedaan naar de mogelijke effecten van de glasacties van KPN en verwijst naar randnummer 177 van dit besluit. Volgens ACM kan op basis daarvan echter niet de conclusie worden getrokken dat KPN op de markt van FttO AMM heeft.

D5.8 Concurrentiedruk van buiten de markt

511. Het grote aantal toetreders sinds 2011 en de relatief kleine schaal waarop deze opereren bevestigen voor **KPN** het feit dat er lage toetredingsdrempels zijn en dat toetreding tot de markt voor ODF-access (FttO) zeer goed mogelijk is. KPN deelt dan ook niet het oordeel van ACM dat lokale initiatieven geen effectieve concurrentiedruk uitoefenen in de markt voor ODF-access (FttO).

512. ACM beredeneert dat lokale aanbieders beperkte concurrentiedruk uitoefenen op KPN.**Tele2** kan zich hierin vinden, maar acht dit strijdig aan de marktafbakening en dominantieanalyse. Immers, als lokale aanbieders geen concurrentiedruk uitoefenen zouden ze niet tot de markt moeten horen. Tele2 vraagt zich daarom ook af waarom deze partijen dan zo nadrukkelijk worden opgevoerd in de dominantie analyse.

513. **ACM** wijst KPN op hetgeen zij heeft geschreven in randnummer 257 van het onderhavige besluit. Vaak treden lokale partijen toe met behulp van een subsidie en/of als gevolg van een vraagbundelingsinitiatief, omdat er in het gebied geen aanbieder bereid was om commercieel uit te rollen. ACM vindt het daarom niet aannemelijk dat lokale initiatieven KPN dwingen tot het hanteren van lage prijzen onder de dreiging van toetreding. In dat geval zouden dit soort initiatieven namelijk niet tot stand (hoeven) komen. In aanvulling daarop en in reactie op de opmerking van Tele2 is ACM van oordeel dat lokale aanbieders die eenmaal gevestigd zijn wel

een bepaalde mate van concurrentiedruk op andere aanbieders kunnen uitoefenen in het gebied waarin zij actief zijn.

D5.9 Afweging en conclusie

514. ACM constateert volgens **Voiceworks c.s.** ten onrechte dat de voordelen van KPN beperkter zijn. Voiceworks c.s. sommen - mede onder verwijzing naar specifieke randnummers uit het ontwerpbesluit – twaalf punten op waaruit ACM volgens Voiceworks c.s. geconcludeerd moet worden dat KPN onveranderd grote en zeer essentiële voordelen ten opzichte van haar concurrenten heeft, met name ten aanzien van Eurofiber.

515. ACM heeft ten onrechte geen andere factoren betrokken. Voiceworks c.s. wijzen erop dat KPN koperklanten eenvoudig en snel kan overzetten op glas. Deze klant bij KPN is voor de toekomst veiliggesteld. ACM heeft bovendien in de dominantieanalyse niet meegewogen dat KPN op retailniveau minder te vrezen heeft van Eurofiber. Ook heeft KPN weinig te vrezen van andere partijen die een lage netwerkdekking hebben (bijvoorbeeld Ziggo).

516. **ACM** wijst op het volgende. De door Voiceworks c.s. genoemde punten zijn bij de beoordeling van de verschillende domininatiecriteria meegenomen en in de afweging betrokken. Wat betreft de voordelen die KPN zou genieten vanwege zijn kopernetwerk verwijst ACM naar hetgeen het CBb naar aanleiding van het marktanalysebesluit ODF-access (FttO) uit 2012 heeft het CBb overwogen:

> *5.7.4 (…) In dit verband heeft ACM geconstateerd dat KPN een breedtevoordeel geniet ten opzichte van Eurofiber en andere concurrenten in de markt voor ODF-access (FttO), vanwege haar sterke positie in zakelijk koper. KPN heeft met zeer veel zakelijke afnemers een bestaande klantrelatie met koperdiensten. Daardoor is KPN in een betere positie om bestaande zakelijke afnemers actief te benaderen om hen te migreren naar glasvezel, hetgeen een competitief voordeel voor KPN betekent.*
>
> *5.7.5 Naar het oordeel van het College moet het belang van deze omstandigheid voor de vraag of KPN een AMM positie inneemt, echter worden gerelativeerd. Elke bestaande klant van KPN die van koper naar glas migreert, levert weliswaar een nieuwe afnemer van diensten over glasvezel op maar daar staat voor KPN het verlies van een afnemer van diensten over koper tegenover. In aanmerking genomen, zoals het College hiervoor onder 5.6.1 heeft vastgesteld, dat het marktaandeel van Eurofiber in de gehele periode Q4 2008 tot en met Q1 2012 een sterkere groei laat zien dan het marktaandeel van KPN in dezelfde periode, kan de conclusie niet anders zijn dan dat Eurofiber in de door ACM onderzochte periode meer nieuwe klanten voor zakelijke glasvezelaansluitingen aan zich heeft weten te binden dan KPN.*

517. Ook in onderhavige marktanalyse constateert ACM dat het marktaandeel van Eurofiber een sterkere groei laat zien dan dat van KPN. ACM constateert daarom dat de door het CBb gevolgde redenering nog steeds geldig is.

518. De retailprijzen van KPN duiden volgens **Voiceworks c.s.** – en onder verwijzing naar een vertrouwelijke bijlage bij de zienswijze - op het bestaan van AMM. Concurrenten kunnen het retailaanbod van KPN niet matchen (indicatie voor marge-uitholling). ACM had dit moeten onderzoeken.

519. **BCPA** vindt dat de overige dominantiecriteria niet afdoende zijn beoordeeld. ACM lijkt haar conclusie, dat KPN niet over AMM beschikt, louter te hebben getrokken op basis van de marktaandelen en de netwerkdekking.

520. In het algemeen is **Tele2** van mening dat de dominantieanalyse zwaar leunt op een analyse van marktaandelen en netwerkdekking, die volgens Tele2 beiden foutief zijn. Naar overige onderdelen is volgens Tele2 geen onderzoek verricht. Juist in een situatie waarin het marktaandeel van KPN tussen 40 en 50 procent ligt, zouden de overige dominantiecriteria uitvoerig onderzocht moeten worden. Bovendien is de samenhang tussen de diverse criteria, die elkaar versterken, niet betrokken.

521. **ACM** heeft in haar beoordeling die criteria betrokken die bij kunnen dragen aan een mogelijke AMM-positie van KPN. Marktaandeel en netwerkdekking zijn belangrijke factoren. Daarnaast zijn andere criteria onderzocht en voor alle criteria geldt dat er een vergelijking is gemaakt met de situatie zoals deze in ULL2012 is beoordeeld. ACM herkent zich dan ook niet in het beeld dat BCPA en Tele2 schetsen, namelijk dat er onvoldoende onderzoek is gedaan naar de verschillende criteria en de samenhang daar tussen. Ook herkent ACM niet het verwijt dat de conclusie dat KPN niet over AMM beschikt, uitsluitend getrokken is op basis van de criteria marktaandelen en netwerkdekking.

522. **Vodafone** wijst in zijn zienswijze op een aantal mededingingsproblemen die zich voor zouden doen op de markt voor ODF-access (fttO).

523. **ACM** komt aan de beoordeling van de door Vodafone genoemde mededinginsproblemen niet toe nu er geen onderneming met AMM kan worden aangewezen.

D6 Annex B

524. **KPN** verwijst ten aanzien van de indirecte prijsdrukanalyse zoals weergegeven in de kolommen “koper, “PSTN”, “ISDN 1&2”, “FttH” en “totale markt” naar hoofdstuk 4 van zijn nader

beroepschrift en bijlage 3 daarbij. Samengevat staat daarin dat KPN van mening is dat de berekening van de indirecte prijsdruk in Annex C bij ULL2015 niet juist is omdat ACM onder andere van een te lage prijselasticiteit is uitgegaan namelijk 2,34 procent in plaats van de door KPN berekende 2,78 procent. KPN vraagt zich daarnaast af wat de relevantie van de kolommen in de tabel die betrekking hebben op de consumentenmarkt. Tenslotte is KPN van oordeel dat het ontbreken van indirecte prijsdruk nog sterker blijkt wanneer die uitgevoerd wordt op zakelijke diensten op koper (of FttH of VULA) met een ARPU die hoog genoeg is om de kosten van een FttO-aansluiting te dekken.

525. In Annex B van het besluit heeft **ACM** aan de hand van verschillende producten op de consumentenmarkt de gemiddelde prijselasticiteit berekend voor consumenten. Deze prijselasticiteit is vervolgens gebruikt bij de beoordeling van de indirecte prijsdruk voor FttO. Reden hiervoor is dat ACM niet beschikt over een afzonderlijke elasticiteit voor zakelijke eindgebruikers die diensten over FttO afnemen. ACM acht de gevolgde werkwijze prudent, omdat zakelijke eindgebruikers in de praktijk minder prijsgevoelig zullen zijn dan consumenten. De in de kolom FttO berekende actual loss is daarom naar het oordeel van ACM een overschating. In de praktijk zal het verschil tussen actual loss en de critical loss zeer waarschijnlijk groter zijn dan thans berekend. Dit wordt naar het oordeel van ACM niet anders als rekening zou worden gehouden met de gronden, daargelaten het oordeel van ACM hierover, die KPN in zijn beroepschrift en bijlage 3 daarbij aanvoert tegen de berekening van de indirecte prijsdruk in ULL2015,

526. ACM acht de berekening in de Annex voldoende representatief en ziet geen aanleiding om in haar berekeningen uit te gaan van andere zakelijke diensten op koper (of FttH of VULA) met een ARPU die hoog genoeg is om de kosten van een FttO-aansluiting te dekken. Dit zal naar de inschatting van ACM niet leiden tot een ander beeld.