Autoriteit
Consument & Markt

Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag
070 722 20 00
www.acm.nl

Marktanalysebesluit lokale toegang

Ontwerpbesluit

Ons kenmerk : ACM/UIT/600116
Zaaknummer : ACM/22/178952
Datum : 8 juli 2023

Samenvatting

De Autoriteit Consument & Markt (hierna: de ACM), heeft een marktanalyse naar de wholesalemarkt voor lokale toegang uitgevoerd op grond waarvan de ACM concludeert dat er geen risico op aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM) op retailniveau is en het mededingingsrecht voldoende waarborgen biedt voor goede concurrentieverhoudingen op de wholesalemarkt. Voor de ACM bestaat daarom geen aanleiding om de wholesalemarkt nader te beschouwen.

1. Achtergrond

In 2020 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven het marktanalysebesluit ontbundelde toegang van de ACM uit 2018 vernietigd. Daarmee is alle regulering op de markt voor lokale toegang komen te vervallen.

Medio 2020 is de ACM vervolgens een nieuw onderzoek gestart naar de noodzakelijkheid van regulering op basis van de Telecommunicatiewet en/of ingrijpen op basis van de Mededingingswet. De ACM voorzag op basis van dit onderzoek marktrisico's in de toegangsvoorwaarden van KPN en Glaspoort op de wholesalemarkt. Op 9 juli 2021 heeft de ACM aangekondigd een marktanalysebesluit op te stellen. Eind 2021 hebben KPN en Glaspoort aangegeven toezeggingen te willen doen om de door ACM vastgestelde marktrisico's weg te nemen. In maart 2022 hebben KPN en Glaspoort hun toezeggingen aan de ACM voorgelegd en de ACM heeft deze toezeggingen, na consultatie, op 25 augustus 2022 bindend verklaard. De ACM heeft in september 2022 haar onderzoek ten behoeve van het marktanalysebesluit hervat, waarin zij de toezeggingen als nieuw gegeven heeft betrokken.

2. Retailmarkt voor vaste internettoegang

Marktafbakening
De ACM heeft als startpunt voor de productmarkt afbakening 'internettoegang geleverd over een vaste aansluiting' (koper, glas of kabel) genomen. Op basis van een vraag- en aanbodsubstitutie analyse heeft de ACM geconcludeerd dat er geen nader onderscheid gemaakt hoeft te worden tussen consumenten en zakelijke afnemers en dat de vaste diensten in vast-mobiel bundels ook tot de relevante productmarkt voor vaste internettoegang behoren. Daarnaast heeft de ACM geconcludeerd dat zowel mobiele internettoegang als satelliet internettoegang niet tot de relevante productmarkt voor vaste internettoegang behoren.

Voor de afbakening van geografische markten heeft de ACM postcode 6 (PC-6) gebieden als geografische basisunit gekozen. Vervolgens heeft de ACM een analyse van deze gebieden uitgevoerd en gebieden met gemeenschappelijke kenmerken samengevoegd op grond van (a) het aantal netwerken, (b) marktaandelen, (c) prijzen en (d) gedragspatronen. Op basis van deze analyse heeft de ACM de volgende vijf geografische markten geïdentificeerd:

I. De markt 'Glasvezelnetwerk KPN/Glaspoort': gebieden binnen de huidige netwerkdekking van de glasvezelnetwerken van KPN en Glaspoort ongeacht of in die gebieden ook nog glasvezelnetwerken door derden zijn uitgerold, dan wel een kabelnetwerk en/of kopernetwerk aanwezig is.
II. De markt 'Glasvezelnetwerk derden – stedelijk': gebieden binnen de huidige netwerkdekking van de glasvezelnetwerken van alternatieve open glasvezelaanbieders waarbij in die gebieden een kabelnetwerk en het kopernetwerk van KPN aanwezig is, met uitzondering van de gebieden waar glasvezel van KPN of Glaspoort is uitgerold.
III. De markt 'Glasvezelnetwerk derden – buitengebieden': gebieden binnen de huidige netwerkdekking van de glasvezelnetwerken van alternatieve open glasvezelaanbieders en het kopernetwerk van KPN, met uitzondering van de gebieden waar glasvezel van KPN of Glaspoort en/of een kabelnetwerk is uitgerold.

IV. De markt 'Kabelnetwerk': gebieden de huidige netwerkdekking van kabelnetwerken waarbij in die gebieden het kopernetwerk van KPN aanwezig is, met uitzondering van de gebieden waar glasvezel is uitgerold.
V. De markt 'Kopernetwerk KPN': gebieden binnen de huidige netwerkdekking van het kopernetwerk van KPN waarbij geen kabelnetwerk aanwezig is, met uitzondering van de gebieden waar glasvezel- of kabelnetwerken zijn uitgerold.

Concurrentieanalyse
De ACM heeft op elk van de vijf markten onderzocht of er een risico op AMM bestaat. Dit heeft de ACM gedaan door het berekenen van de marktaandelen op de retailmarkt. Daarnaast zijn ook andere factoren meegewogen, zoals de controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur, verticale integratie, schaal- en breedtevoordelen en product- en dienstendiversificatie. De analyse betreft een prospectieve beoordeling van de concurrentiesituatie op de retailmarkt voor vaste internettoegangsdiensten in de periode tot en met 2028. Om de verwachte ontwikkeling binnen de reguleringsperiode van de markten in kaart te brengen, heeft de ACM onderzoek gedaan naar de prospectieve glasvezeluitrol in de aankomende 5 jaar. Op grond van de aangeleverde uitrolplannen van partijen verwacht de ACM dat eind 2025 bijna heel Nederland zal zijn verglaasd met één of meer glasvezelnetwerken. Omdat de toekomstige uitrolplannen van partijen van nature minder zeker zijn heeft de ACM ook een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd. Uit de gevoeligheidsanalyse blijkt dat zelfs in een worst case scenario waarin de glasvezeluitrol substantieel terugloopt, alsnog 95 procent van Nederland in 2027 zal zijn verglaasd.

Ten aanzien van de concurrentiesituaties op de vijf markten concludeert de ACM het volgende. Op markt I concludeert de ACM dat er geen risico op AMM bestaat voor KPN door de wholesaletoegang die KPN en Glaspoort bieden, waarmee toegangsvragers effectief kunnen concurreren op de retailmarkt. Deze toegang wordt aangeboden op basis van de door de ACM bindend verklaarde toezeggingen van KPN en Glaspoort om toegang te leveren op hun glasvezelnetwerken tegen betere (tarief)voorwaarden.[1] Op markt II concludeert de ACM dat er geen risico op AMM bestaat voor VodafoneZiggo vanwege het relatief lage marktaandeel en het feit dat alternatieve glasvezelaanbieders (Delta Fiber en Open Dutch Fiber) wholesaletoegang bieden tot hun glasvezelnetwerken waarmee toegangsvragers effectief kunnen concurreren op de retailmarkt. Op markt III concludeert de ACM dat er mede vanwege het lage marktaandeel van KPN op het kopernetwerk en de wholesaletoegang van alternatieve glasvezelaanbieders geen aanleiding is om risico op AMM verder te onderzoeken. De totale omvang van deze markt is daarnaast relatief klein. Op markt V concludeert de ACM dat er geen risico op AMM bestaat voor KPN op zijn kopernetwerk door de verwachting dat binnen de reguleringsperiode in deze markt grotendeels glasvezel zal worden uitgerold. De concurrentiesituatie op deze markt zal daarmee tenderen naar de concurrentiesituatie op markten II en III. Ook heeft KPN toegezegd toegang tot het kopernetwerk voor 7 jaar te blijven leveren tegen redelijke voorwaarden waardoor er voldoende keuzemogelijkheden voor eindgebruikers blijft voor die gebieden waar nog geen glasvezel beschikbaar is. Deze markt heeft daarnaast zoals markt III een relatief kleine omvang.

Op markt IV concludeert de ACM dat er in de actuele concurrentiesituatie indicaties zijn die duiden op een minder concurrerende markt door het ontbreken van glasvezelalternatieven. VodafoneZiggo heeft in deze markt een licht stijgende marktaandeel van boven de 50 procent. In de kabelnetwerk gebieden ontbreekt het aan keuze voor de klanten die een hoge internetsnelheid belangrijk vinden. Het ontbreken van een glasvezelalternatief maakt dat relatief weinig klanten gebruik maken van de hogere Gigabit-snelheden in deze markt. Hierdoor blijft de afzet van 1 Gbit/s diensten achter bij de rest van Nederland en stappen relatief weinig kabelklanten over. VodafoneZiggo hanteert een landelijk prijsbeleid, waarbij ook actietarieven en retentiekortingen ter beschikking komen aan de kabelklanten in de kabelnetwerk gebieden. Dit heeft als uitkomst dat de Average Revenue per User (ARPU) in kabelnetwerkgebieden en glasvezelgebieden van VodafoneZiggo niet significant verschillen. Wel is de ARPU van VodafoneZiggo hoger dan van zijn concurrenten en zijn de listprijzen ook hoger. De concurrentievoordelen van VodafoneZiggo nemen echter snel af door de grootschalige uitrol van open glasvezelnetwerken in Nederland. De verwachting is dat in 2025 in vrijwel deze gehele markt (open) glasvezelnetwerken zijn uitgerold. Hierdoor zal de

[1] Besluit tot bindend verklaren toezeggingen KPN en Glaspoort, 25 augustus 2022 (https://www.acm.nl/system/files/documents/besluit-tot-bindend-verklareren-toezeggingen-kpn-en-glaspoort.pdf)

concurrentiesituatie op deze markt naar verwachting tenderen naar de concurrentiesituatie op markten I en II. Dit zal naar verwachting leiden tot een daling van het marktaandeel van VodafoneZiggo in deze gebieden, zoals ook te zien is in markt I en II, en geeft ook steeds meer klanten een keuze (qua aanbieder en aanbod) voor hogere internetsnelheden. Op grond van deze prospectieve analyse concludeert de ACM dat markt IV binnen de reguleringsperiode effectief concurrerend zal worden en er geen risico is dat VodafoneZiggo in deze markt beschikt over AMM.

3. Retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten

Uit onderzoek van de ACM blijkt dat de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten meer tendeert naar concurrentie sinds het marktanalysebesluit Hoogwaardige Wholesaletoegang (HWT-besluit) uit 2021. De ACM concludeert in lijn met het HWT-besluit dat de markt voor zakelijke netwerkdiensten bestaat uit gesloten VPN's, klassieke huurlijnen, dark fibers en lichtpaden. De recente sterke daling in het aantal gesloten VPN's kan een aanwijzing vormen dat open VPN's, in tegenstelling tot de marktafbakening in eerdere analyses, inmiddels wel onderdeel uitmaken van de markt voor zakelijke netwerkdiensten. Dit is een trend die de ACM ten tijde van het HWT-besluit ook al zag. De ACM heeft daarom een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd in de dominantie-analyse waarin met deze omstandigheid rekening wordt gehouden. Ook is rekening gehouden met de bestaande toegangsovereenkomsten en het Toezeggingenbesluit.

De ACM stelt vast dat het marktaandeel van KPN op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten, ook in het geval open VPN's niet tot de markt worden gerekend, de laatste twee jaren sterk is gedaald. Hoewel KPN op dit moment nog steeds de grootste aanbieder is, is het marktaandeel van KPN tot onder de 40 procent gedaald. De ACM verwacht dat het marktaandeel van KPN in de komende jaren nog verder zal dalen. KPN blijft daarmee niet meer de grootste aanbieder op de markt voor zakelijke netwerkdiensten. Ook in de gevoeligheidsanalyse waarin open VPN's onderdeel uitmaken van de productmarkt voor zakelijke netwerkdiensten blijkt de conclusie niet anders. De ACM concludeert daarom dat het marktaandeel van KPN, in alle mogelijke situaties geen indicatie geeft van een risico op AMM. Daarmee komt de ACM tot de conclusie dat de gesignaleerde trends uit het HWT-besluit zich hebben voortgezet en dat er anders dan de conclusie in het HWT-besluit inmiddels geen sprake meer is van een risico op AMM van KPN op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten.

Inhoudsopgave

Samenvatting **2**
Inhoudsopgave **5**
1. Inleiding **6**
1.1 Aanleiding van het onderzoek 6
1.2 Opzet van het onderzoek 6
1.3 Proces 7
2. Juridisch kader **8**
2.1 Het proces 8
2.2 Aangewezen markten 8
2.3 Retailanalyse 10
2.4 Wholesaleanalyse 11
2.5 Verplichtingen 12
3. Retailmarkt voor vaste internettoegang **13**
3.1 Inleiding 13
3.2 Analysekader marktafbakening retailmarkten 13
3.2.1 Analysekader productmarkt afbakening 13
3.2.2 Analysekader geografische markt afbakening 14
3.2.3 Analysekader concurrentieanalyse retailmarkten 17
3.3 Afbakening retailmarkt voor internettoegang 19
3.3.1 Productmarkt 19
3.3.2 Geografische markt 32
3.4 Concurrentieanalyse 43
3.4.1 Concurrentieanalyse Markt IV: Kabelnetwerk 44
3.4.2 Concurrentieanalyses Markten I, II, III en V 59
3.5 Conclusie retailmarktanalyse 70
4. Retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten **71**
4.1 Inleiding 71
4.2 Marktafbakening 72
4.2.1 Productmarkt 72
4.2.2 Geografische markt 81
4.2.3 Conclusie relevante markt 83
4.3 Concurrentieanalyse retailmarkt zakelijke netwerkdiensten 83
4.3.1 Modified Greenfield 83
4.3.2 Marktaandelen 85
4.3.3 Afweging en conclusie 92
5. Conclusie **93**
6. Dictum **94**

1. Inleiding

1. In dit hoofdstuk wordt allereerst in paragraaf 1.1 de aanleiding van het onderzoek beschreven. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) licht daarna in paragraaf 1.2 de opzet van het onderzoek toe. In paragraaf 1.3 vat de ACM het gevolgde proces samen.

1.1 Aanleiding van het onderzoek

2. De ACM is verantwoordelijk voor de regulering van de Nederlandse elektronische communicatiesector en het toezicht op de naleving van de regels voor die sector. Eén van de wettelijke taken van de ACM is om op grond van hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) periodiek de concurrentiesituatie op relevante elektronische communicatiemarkten te onderzoeken (hierna: marktanalyse). In dit besluit analyseert de ACM de relevante wholesalemarkt voor lokale toegang tot een vaste netwerkinfrastructuur.

1.2 Opzet van het onderzoek

3. De ACM heeft voor het onderzoek van de markt voor lokale toegang de in hoofdstuk 2 beschreven werkwijze gevolgd. In dit hoofdstuk is ook een eerste beschrijving van de wholesalemarkt voor lokale toegang opgenomen. De gevolgde werkwijze komt op het volgende neer.

4. De ACM heeft allereerst de relevante retailmarkt(en) afgebakend ten einde te beoordelen of de concurrentiele situatie op deze retailmarkten mede aanleiding vormen om de wholesalemarkt voor lokale toegang te onderzoeken. De relevante retailmarkten betreffen de markten voor vaste internettoegangsdiensten en de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. De ACM onderzoekt op deze retailmarkten de concurrentiesituatie in afwezigheid van regulering om vast te stellen of de retailmarkten op duurzame basis daadwerkelijk concurrerend zijn.[2] De analyse van daadwerkelijke concurrentie op retailniveau wordt toekomstgericht voor een periode van vijf jaar uitgevoerd, waarbij wordt uitgegaan van principes uit het mededingingsrecht, in voorkomend geval met inbegrip van de relevante rechtspraak van het Europese Hof van Justitie. De analyses van de relevante retailmarkten zijn weergegeven in hoofdstuk 3 en 4 van dit besluit. De conclusie en het dictum zijn opgenomen in hoofdstuk 5 en 6.

5. De ACM past bij de afbakening en het onderzoek van de relevante markten in dit besluit de zogenaamde ‘modified greenfield’ benadering toe.[3] Dit betekent dat de ACM in dit besluit uitgaat van de bestaande situatie zonder regulering op basis van aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM). De ACM houdt in haar analyse wel rekening met (commercieel) geboden toegang tot de bovenliggende wholesalemarkten. Dit betekent dat de ACM het Toezeggingenbesluit[4] en de daarop gebaseerde overeenkomsten betrekt in de analyse van de retailmarkten. De analyse betreft een prospectieve beoordeling van de concurrentiesituatie op de retailmarkt voor internettoegangsdiensten en de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten in de periode tot en met 2028.

6. De ACM heeft in hoofdstuk 5 de drie-criteria-toets uitgevoerd aangezien de markt voor lokale toegang door de Europese Commissie (hierna: de Commissie) is aangewezen om op wholesaleniveau te onderzoeken. Indien een nationale regelgevende instantie (hierna: NRI) vaststelt dat een van de aangewezen markten op grond van specifieke nationale omstandigheden niet aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen dient de NRI de drie-criteria-toets uit te

[2] Richtsnoeren voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het EU-regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten van 7 mei 2018, 2018/C 159/01 (hierna AMM-richtsnoeren 2018), randnummer 17.
[3] Idem.
[4] Besluit tot bindend verklaren toezeggingen KPN en Glaspoort, 25 augustus 2022 (https://www.acm.nl/system/files/documents/besluit-tot-bindend-verklareren-toezeggingen-kpn-en-glaspoort.pdf)

voeren. Daarbij dient de NRI aan te tonen dat er ten minste aan één van de drie criteria niet is voldaan.[5]

1.3 Proces

7. De ACM is medio 2020 onderzoeken gestart om te beoordelen of regulering van toegang tot vaste telecommunicatienetwerken noodzakelijk is op grond van de Tw en/of ingrijpen nodig is op basis van de Mededingingswet. Deze onderzoeken zijn onder meer aangekondigd in de brief aan Koninklijke KPN N.V. en haar groepsmaatschappijen (hierna: KPN) van 12 augustus 2020. De ACM heeft toen duidelijk gemaakt aan partijen dat haar onderzoeken kunnen uitmonden in een marktanalysebesluit en/of in handhaving van de Mededingingswet.

8. In het kader van de onderzoeken heeft de ACM schriftelijk informatie gevorderd van KPN, T-Mobile Nederland B.V. (hierna: T-Mobile), VodafoneZiggo Group B.V. (hierna: VodafoneZiggo), Glaspoort B.V. (hierna: Glaspoort), Delta Fiber Nederland B.V. (hierna: Delta Fiber), Open Dutch Fiber B.V. (hierna: Open Dutch Fiber) en andere telecomaanbieders, alsook gesprekken gevoerd met deze marktpartijen. Op 9 juli 2021 kondigde de ACM aan dat de genoemde onderzoeken in ieder geval voldoende aanleiding gaven om een marktanalysebesluit op te stellen. De ACM zag op grond van haar initiële onderzoek bepaalde marktrisico's. Deze risico's hielden verband met de (tarief)voorwaarden die KPN en Glaspoort hanteerden voor wholesaletoegang tot hun glasvezelnetwerken.

9. KPN en Glaspoort onderkenden eind 2021 dat de door de ACM geschetste risico's zich – in algemene zin – zouden kunnen voordoen en hebben in maart 2022 toezeggingen aan de ACM voorgelegd om deze marktrisico's op adequate wijze te ondervangen en in de toekomst te voorkomen. In afwachting van haar definitieve besluit heeft de ACM alle onderzoeken naar toegang tot de netwerken van KPN en Glaspoort aangehouden. De ACM heeft deze toezeggingen op 25 augustus 2022 bindend verklaard. Op 2 september 2022 heeft de ACM haar onderzoek ten behoeve van het marktanalysebesluit hervat. Het bindend verklaren van de toezeggingen heeft gevolgen voor het marktanalysebesluit van de ACM. De ACM heeft de toezeggingen als nieuw gegeven betrokken in de marktanalyse. Op 30 september 2022 heeft de ACM een informatieverzoek verstuurd aan de eerder genoemde partijen.

10. De ACM heeft voor het onderzoek ten behoeve van het vervolg van het marktanalysebesluit met verschillende partijen gesproken en informatie bij partijen opgevraagd. Op 9 maart 2023 publiceerde de ACM de marktupdate marktanalysebesluit lokale toegang.[6] In de marktupdate heeft de ACM aangegeven een van de vijf gesignaleerde retailmarkten, de kabelnetwerk markt, nader te onderzoeken. De ACM heeft voor het vervolgonderzoek in maart 2023 informatieverzoeken gestuurd aan marktpartijen. Daarnaast heeft de ACM in april 2023 gesprekken gevoerd met marktpartijen. De resultaten van het vervolgonderzoek heeft de ACM verwerkt in het marktanalysebesluit.

[5] Aanbeveling van de Commissie van 18 december 2020 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische-communicatiesector die aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie, *C(2020) 8750*, L439/23 (hierna: Aanbeveling relevante markten 2020)
[6] Marktupdate marktanalysebesluit lokale toegang, 9 maart 2023 (https://www.acm.nl/nl/publicaties/marktupdate-marktanalysebesluit-lokale-internettoegang)

2. Juridisch kader

2.1 Het proces

11. De ACM neemt dit besluit op grond van de bepalingen van hoofdstuk 6a en 6b van de Tw. Met deze bepalingen wordt uitvoering gegeven aan het juridisch kader zoals dit op Europees niveau is vormgegeven. Het Europese juridische kader is neergelegd in het Europees wetboek voor elektronische communicatie (hierna: de EWEC-richtlijn)[7].

12. In artikel 1.3 van de Tw is aangegeven dat besluiten van de ACM moeten bijdragen aan het verwezenlijken van de doelstellingen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, tweede alinea, en tweede en vierde lid van de EWEC-richtlijn. Die zijn hoofdzakelijk: het bevorderen van connectiviteit met, toegang tot en benutting van telecomnetwerken met een zeer hoge capaciteit, het bevorderen van mededinging bij het aanbieden van elektronische communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten, bijdragen aan de ontwikkeling van de interne markt voor telecomnetwerken en telecomdiensten, en het bevorderen van de belangen van de burgers van de Unie door te zorgen voor daadwerkelijke mededinging zodat uiteindelijk deze eindgebruikers kunnen profiteren qua keuze, prijs en kwaliteit.

13. Op grond van artikel 1.3, tweede lid, van de Tw houdt de ACM in haar onderzoek zoveel mogelijk rekening met de relevante adviezen en Aanbevelingen van de Commissie en gemeenschappelijke standpunten van *Body of European Regulators for Electronic Communications* (hierna: BEREC).[8] De ACM houdt verder op grond van artikel 6a.1, achtste lid, van de Tw rekening met door de Commissie op grond van artikel 64, tweede lid, van de EWEC-richtlijn vastgestelde richtsnoeren, in het onderhavige geval de Richtsnoeren voor de marktanalyse en de beoordeling van AMM van 7 mei 2018 (hierna: de Richtsnoeren)[9]. De Commissie heeft deze richtsnoeren opgesteld voor het uitvoeren van de marktanalyse en het vaststellen van AMM op basis van vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Europese Hof) en de mededingingspraktijk.

14. 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 van toepassing. Dit betekent dat de ACM in de genoemde gevallen een ontwerpbesluit moet consulteren onder toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

15. Naast de nationale consultatie dient de ACM het ontwerp van een besluit 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, BEREC, en de NRI's zoals bedoeld in artikel 32, derde lid, van de EWEC-richtlijn. De ACM houdt in haar besluitvorming zo veel mogelijk rekening met de zienswijzen van deze organen.

2.2 Aangewezen markten

16. De ACM moet op grond van artikel 6a.1, eerste lid, van de Tw de relevante markten in de elektronische communicatiesector bepalen. De Aanbeveling relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector[10] (hierna: de Aanbeveling) dient als het startpunt voor de bepaling van de te onderzoeken relevante markten. Deze aanbeveling bevat de wholesalemarkten die volgens de Commissie op voorhand in aanmerking komen voor ex-ante regulering. In de Aanbeveling van 18 december 2020 wijst de Commissie de markt voor lokale

[7] Richtlijn (EU) 1918/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie, *PbEU 2018,* L 321/36.
[8] De 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.
[9] AMM-richtsnoeren 2018.
[10] Aanbeveling relevante markten 2020.

toegang op wholesaleniveau, op een vaste locatie aan als een van de markten die in aanmerking komt voor ex-ante regulering (hierna: de markt voor lokale toegang).

17. De relevante markten uit de Aanbeveling worden geacht te voldoen aan de zogenoemde drie-criteria-toets. De ACM hoeft volgens artikel 6a.1, zesde lid Tw echter niet meer vast te stellen dat de onderzochte markt aan deze criteria voldoet wanneer deze markt is opgenomen in de Aanbeveling, tenzij door specifieke nationale omstandigheden aan één of meer criteria niet kan worden voldaan, overeenkomstig artikel 67, eerste en tweede lid, van de EWEC-richtlijn.

18. De drie-criteria-toets dient om vast te stellen, gelet op artikel 6a.1, vijfde lid, onder a, van de Tw, of de betreffende markt een van de volgende kenmerken vertoont: (1) de aanwezigheid van hoge en niet-tijdelijke toegangsbelemmeringen; (2) de verwachting dat daadwerkelijke mededinging vanwege de marktstructuur niet binnen de relevante periode te verwachten is; en (3) het feit dat het mededingingsrecht alleen niet voldoende is om vastgesteld marktfalen aan te pakken.

19. In de toelichting bij de Aanbeveling geeft de Commissie aan dat de markt voor lokale toegang in beginsel bestaat uit fysiek ontbundelde toegang. Sommige vormen van lokale virtuele toegang kunnen onder voorwaarden als substituut voor fysiek ontbundelde toegang dienen.[11]

20. De ACM concludeerde tot eind 2018 in alle voorgaande marktanalysebesluiten dat de relevante markt voor ontbundelde toegang (in dit besluit: lokale toegang) bestond uit MDF-, SDF- en ODF-toegang FttH alsook het virtuele alternatief VULA. ODF-toegang FttO en toegang tot kabelnetwerken werden in voorgaande marktanalysebesluiten van de ACM niet tot de relevante markt voor ontbundelde toegang gerekend. Het CBb heeft deze conclusie gevolgd in haar uitspraken over deze marktanalysebesluiten.

21. In het marktanalysebesluit WFA concludeerde de ACM daarentegen dat er voldoende directe en indirecte prijsdruk van kabelnetwerken uitging om deze tot de relevante (gecombineerde) toegangsmarkt voor ontbundelde (voorheen: markt 3a) en centrale toegang (voorheen: markt 3b, inmiddels geen aangewezen markt meer) te rekenen. Het marktanalysebesluit WFA is vernietigd, waarbij het CB het niet nodig heeft geacht een oordeel te geven over de afbakening van de wholesalemarkt.

22. In de Aanbeveling heeft de Commissie geconcludeerd dat specifiek de markt voor lokale toegang tot vaste netwerken in aanmerking kan komen voor ex-anteregulering. Deze markt voldoet zoals aangegeven in randnummer 17 aan de drie-criteria-toets, met name omdat dit deel van het aansluitnetwerk het lastigste te repliceren is. De relevante markt voor lokale toegang bestaat volgens de Commissie in beginsel uit (virtueel) ontbundelde toegang tot de koper- en glasvezelnetwerken. De Commissie verwacht dat (virtueel) ontbundelde toegang tot kabelnetwerken mogelijk wordt bij de implementatie van DOCSIS 4.0. Dit is echter niet voorzien binnen de huidige reguleringsperiode.[12] Centrale toegang tot vaste netwerken voldoet volgens de Commissie niet aan de drie-criteria-toets gegeven dat het centrale deel van het netwerk in veel lidstaten al is gerepliceerd.[13]

23. Daarnaast geeft de Commissie aan dat kabel onderdeel van de relevante markt voor lokale toegang kan zijn, indien kabel indirecte prijsdruk uitoefent op de lokale toegangsdiensten. Op retailniveau vormen diensten die geleverd worden via kabelnetwerken namelijk een substituut voor diensten die geleverd worden via glasvezel- en kopernetwerken. Het is aannemelijk dat een verhoging van de prijzen voor lokale toegang (volledig) doorwerkt in de retailprijzen. Een dergelijke prijsverhoging op retailniveau kan overstap van op koper- of glasvezelnetwerken gebaseerde

[11] Explanatory Note accompanying the Commission Recommendation on relevant product and service markets, SWD (2020) 337, p. 45 e.v.
[12] Explanatory Note accompanying the Commission Recommendation on relevant product and service markets, SWD (2020) 337, p. 49 e.v.
[13] Explanatory Note accompanying the Commission Recommendation on relevant product and service markets, SWD (2020) 337, p. 52 e.v.

diensten naar op kabelnetwerken gebaseerde diensten tot gevolg hebben. Als deze overstap op retailniveau ervoor zorgt dat aanbieders van lokale toegang tot koper- of glasvezelnetwerken niet winstgevend hun tarief kunnen verhogen, dan is er sprake van indirecte concurrentiedruk vanuit het kabelnetwerk. In een dergelijk geval dienen kabelnetwerken tot de wholesalemarkt voor lokale toegang gerekend te worden.

24. In wholesalemarkten in de elektronische communicatiesector vinden er ten slotte relatief veel interne leveringen plaats door verticaal geïntegreerde ondernemingen die eigenaar zijn van netwerken en tegelijkertijd retailproducten over die netwerken aanbieden. Deze interne leveringen worden tot de wholesalemarkt gerekend, tenzij er aanwijsbare redenen zijn om dit niet te doen.[14]

2.3 Retailanalyse

25. De ACM dient op grond van artikel 6a.1, derde lid, van de Tw, de relevante markten te onderzoeken. Het startpunt voor de ACM is hierbij het onderzoeken van de retailmarkten.

26. Daarbij dient de ACM eerst de productmarkt en de geografische markten af te bakenen. De NRI's dienen de productmarkt af te bakenen door de substitueerbaarheid aan de vraag- en aanbodzijde van producten en diensten op basis van objectieve kenmerken, prijzen of het bestemde gebruiken ervan te onderzoeken.[15] De afbakening van de geografische markt verloopt volgens hetzelfde principe van substitueerbaarheid. Het uitgangspunt van deze afbakening begint bij een eenheid die van passende omvang is, de netwerkstructuur van alle betrokken marktdeelnemers weerspiegelt en duidelijke en stabiele grenzen heeft in de loop van de tijd.[16]

27. Bij het onderzoeken van de retailmarkten, bepaalt de ACM of de retailmarkten gekenmerkt worden door duurzame en daadwerkelijke concurrentie, ofwel effectieve concurrentie. Ex-anteregulering van de telecomsector heeft volgens de EWEC-richtlijn als uiteindelijk doel om voordelen voor eindgebruikers op te leveren in termen van prijzen, kwaliteit en keuze. Dit doel wordt bereikt door *retail*markten die op 'duurzame basis daadwerkelijk concurrerend' zijn. Daar waar volgens de EWEC-richtlijn op de aanbevolen *wholesale*markten vastgesteld moet worden of een onderneming actief is met AMM, formuleert de EWEC-richtlijn dus een meer generieke norm voor de analyse van de onderliggende *retail*markten, namelijk het bereiken van duurzame en daadwerkelijke ofwel effectieve concurrentie.

28. Als retailmarkten effectief concurrerend (zullen) zijn kan wholesaleregulering dus achterwegen blijven. De AMM-Richtsnoeren benadrukken de doelstellingen van regulering, namelijk voordelen voor eindgebruikers op het gebied van prijs, kwaliteit en keuze door duurzame concurrentie op retailniveau. Het uitgangspunt is een mededingingsrechtelijke, prospectieve analyse van retailmarkten. De Richtsnoeren zeggen hierover:

"Bij het bepalen van wholesalemarkten die aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen, moet altijd worden uitgegaan van de analyse van de bijbehorende retailmarkt(en).

De NRI's moeten nagaan of de onderliggende retailmarkt(en) in de toekomst concurrerend zal (zullen) zijn bij afwezigheid van wholesaleregulering op basis van de constatering van individuele of gezamenlijke aanmerkelijke marktmacht, en dus of een eventueel gebrek aan daadwerkelijke mededinging blijvend is […]."[17]

[14] Explanatory Note accompanying the Commission Recommendation on relevant product and service markets, SWD (2020) 337, p. 19.
[15] AMM-richtsnoeren 2018, randnummer 33.
[16] AMM-richtsnoeren 2018, randnummer 49.
[17] AMM-richtsnoeren 2018, randnummers 15-18.

29. Indien de NRI vaststelt dat van daadwerkelijke concurrentie (waarschijnlijk) geen sprake is, moet zij op de wholesalemarkt dus (toegangs)verplichtingen opleggen. De overwegingen van de EWEC-richtlijn die hierop betrekking hebben, bevestigen consequent deze norm:

"*De doelstelling van interventie ex ante van regelgevende aard moet voordelen voor de eindgebruikers opleveren doordat op duurzame wijze daadwerkelijke concurrentie op de retailmarkten tot stand wordt gebracht. Er moeten op wholesaleniveau verplichtingen worden opgelegd wanneer het ontbreken van dergelijke verplichtingen daadwerkelijk concurrentievermogen van een of meerdere retailmarkten onwaarschijnlijk zou maken*".[18] (onderstreping toegevoegd)

30. De Commissie bevestigt dat een NRI dient over te gaan op het onderzoeken van eventuele AMM op de wholesalemarkt nadat eerst prospectief is onderzocht of er al dan niet sprake is van daadwerkelijke mededinging op de onderliggende retailmarkten in de AMM-richtsnoeren van 2018 (randnummer 16); de Aanbeveling (punt 6) en in de Explanatory note.[19] (pagina's 39-40).

2.4 Wholesaleanalyse

31. Als uit het onderzoek blijkt dat een relevante markt niet effectief concurrerend is, moeten de NRI's dus bepalen wat de bijbehorende wholesalemarkt(en) is (zijn) en nagaan of deze aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen overeenkomstig artikel 67 van de EWEC-richtlijn."[20]

32. De relevante productmarkt dient op wholesaleniveau op basis van de substitueerbaarheid aan de vraag- en aanbodzijde te worden vastgesteld, waarna de geografische omvang van deze markt wordt afgebakend.

33. Vervolgens stellen NRI's vast welke ondernemingen beschikken over AMM. AMM stelt een onderneming in staat zich in belangrijke mate onafhankelijk te gedragen van zijn concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten (art. 1.1 Tw).

34. Ten aanzien van het aanwijzen van AMM met het oog op ex-anteregulering merken de Richtsnoeren op dat die aanwijzing niet direct betekent dat er sprake is van economische marktmacht in de zin van artikel 102 EU Werkingsverdrag, of dat de betreffende onderneming misbruik heeft gemaakt van zijn economische machtspositie zoals verboden gesteld door die bepaling:

"*Het betekent niet meer dan dat de exploitant in structureel opzicht en op korte tot middellange termijn op de gedefinieerde relevante markt voldoende marktmacht bezit om zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten te gedragen binnen het toepassingsgebied van artikel [63 van de EWEC richtlijn].*"[21]

35. Niettegenstaande parallellen tussen beide instrumenten geldt dat waar het mededingingsrecht bedoeld is voor het ex post beoordelen van misbruikelijke gedragingen, heeft de ex-anteregulering als doel *geconstateerd marktfalen te verhelpen en de specifieke doelstellingen van het kader te verwezenlijken.*[22]

[18] Richtlijn (EU) 2018/1972 (EWEC-richtlijn), overweging 29.
[19] Aanbeveling relevante markten 2020.
Explanatory Note accompanying the Commission Recommendation on relevant product and service markets, SWD (2020) 337
[20] AMM-richtsnoeren 2018, randnummer 26.
[21] AMM-richtsnoeren 2018, randnummer 11.
[22] AMM-richtsnoeren 2018, randnummer 12.

2.5 Verplichtingen

36. Wanneer NRI's hebben vastgesteld dat een of meer ondernemingen beschikken over AMM en aan regelgeving ex ante onderworpen kunnen worden, 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.

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

38. De ACM kan een nieuw onderzoek starten indien veranderde marktomstandigheden daar aanleiding toe geven.

39. Naarmate de concurrentie naar verwachting toeneemt, dient de ex ante sectorspecifieke regulering steeds meer te worden teruggebracht. Dit gebeurt door de vervolgtijdelijke deregulering van verschillende wholesalemarkten. Het verwachte eindbeeld is dat alle retailmarkten geleidelijk concurrerend zullen zijn zonder (toegangs)regulering op wholesaleniveau. Een eventuele dominante positie op de relevante wholesalemarkt kan dan volledig geregeld worden door het mededingingsrecht:

    "*Deze richtlijn beoogt specifieke sectorregels ex ante steeds meer terug te brengen, naarmate de concurrentie in de markt zich ontwikkelt, en ervoor te zorgen dat elektronische communicatie uiteindelijk volledig wordt geregeld door het mededingingsrecht. In aanmerking genomen dat de markten voor elektronische communicatie de afgelopen jaren een sterke concurrentiedynamiek te zien hebben gegeven, is het essentieel dat ex-ante regulerende verplichtingen alleen worden opgelegd wanneer er op de betrokken markten geen daadwerkelijke en duurzame mededinging is.*

    […]

    Waarschijnlijk zullen de nationale regelgevende instanties geleidelijk door middel van een proces van marktanalyse constateren dat retailmarkten concurrerend zijn, zelfs als er geen regulering op wholesaleniveau plaatsvindt, in het bijzonder rekening houdend met de verwachte verbeteringen op het gebied van innovatie en concurrentie, niet langer nodig is, en de desbetreffende relevante wholesalemarkt beoordelen. In een dergelijk geval moet de nationale regelgevende instantie concluderen dat regelgeving op wholesaleniveau niet langer nodig is, en de desbetreffende relevante wholesalemarkt beoordelen teneinde de ex ante- regelgeving in te trekken.."[23]
    (onderstreping toegevoegd)

[23] Richtlijn (EU) 2018/1972 (EWEC), overweging 29.

3. Retailmarkt voor vaste internettoegang

3.1 Inleiding

40. Om vast te stellen of ex-anteregulering van de relevante wholesalemarkt gerechtvaardigd is, start de ACM met een analyse van de concurrentiesituatie op de retailmarkten. De ACM onderzoekt of er – in afwezigheid van regulering van de wholesalemarkt voor lokale toegang – een risico bestaat dat een of meer onderliggende retailmarkten niet duurzaam en effectief concurrerend zijn, conform de doelstelling van de EWEC-richtlijn. In dit hoofdstuk onderzoekt de ACM de retailmarkt voor vaste internettoegang.

41. Paragraaf 3.2 bevat het analysekader voor de concurrentieanalyse van de retailmarkten. Paragraaf 3.3 ziet op de afbakening van de retailmarkt voor vaste internettoegang. Paragraaf 3.4 bevat de concurrentieanalyse waarmee wordt beoordeeld of de retailmarkt duurzaam en effectief concurrerend is.

42. De ACM benadrukt dat de retailmarkt voor internettoegang kan zien op de levering van internet aan zowel huishoudens als zakelijke klanten. Dit onderscheidt zich van de analyse van de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten in hoofdstuk 4 van dit besluit. Die retailmarkt ziet op telecommunicatiediensten waarmee betrouwbare en veilige bedrijfsnetwerken – bijvoorbeeld met VPN-aansluitingen – kunnen worden gecreëerd tussen meerdere vestigingen van bedrijven.

3.2 Analysekader marktafbakening retailmarkten

43. In deze paragraaf zet de ACM het juridisch kader uiteen voor de analyse van de retailmarkten. Zoals uiteengezet in het juridisch kader, dient de ACM allereerst de productmarkt af te bakenen. Paragraaf 3.2.1 beschrijft welk juridisch kader de ACM in acht neemt bij het vaststellen van de relevante productmarkt. Vervolgens dient de ACM een geografische analyse uit te voeren. Paragraaf 3.2.2 gaat vervolgens in op het juridische kader voor de geografische marktafbakening. Ten slotte voert de ACM op de geografische markten een concurrentieanalyse uit. Paragraaf 3.2.3. zet ten slotte het juridisch kader voor de concurrentieanalyse uiteen. Hoofdstuk 3.3 en 3.4 bevatten vervolgens de daadwerkelijke analyses voor de productmarkt afbakening, de geografische marktafbakening en de concurrentie analyse.

44. De Richtsnoeren wijzen erop dat voor de analyses van de retailmarkten uitgegaan dient te worden van de principes van het mededingingsrecht, en de jurisprudentie van de Unierechter. Ook betrekt de ACM jurisprudentie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) in haar analyses[24].

3.2.1 Analysekader productmarkt afbakening

45. “De relevante productmarkt omvat alle producten of diensten die daarmee substitueerbaar of voldoende uitwisselbaar zijn.”[25] De ACM gaat daarbij na of producten of diensten bijvoorbeeld op grond van hun objectieve kenmerken, hun prijs en het gebruik waarvoor ze zijn bestemd voldoende uitwisselbaar zijn.[26] De ACM onderzoekt voor de vaststelling van de relevante productmarkt zowel de substitutie aan de vraagzijde als de aanbodzijde.

46. De ACM onderzoekt allereerst of er sprake is van vraagsubstitutie. Hierbij kijkt de ACM naar welke substituten klanten relatief gemakkelijk kunnen overstappen bij een hypothetische, kleine maar

[24] AMM-richtsnoeren 2018, randnummer 9.
[25] AMM-richtsnoeren 2018, randnummer 33.
[26] Idem.

significante, prijsstijging. Daarbij voert de ACM waar mogelijk ook een kwantitatieve analyse, een SSNIP-test, uit om vast te stellen of er sprake is van vraagsubstitutie.

47. Indien er geen sprake is of lijkt van vraagsubstitutie, onderzoekt de ACM of er sprake is van aanbodsubstitutie. Er is sprake van aanbodsubstitutie als een aanbieder van product B relatief gemakkelijk, op relatief korte termijn en zonder aanzienlijke extra investeringen zijn productie zodanig kan aanpassen dat hij ook product A kan aanbieden.[27] Hierbij moet ook rekening worden gehouden met juridische of wettelijke eisen die een belemmerende factor kunnen spelen bij het toetreden tot een relevante markt.[28]

3.2.2 Analysekader geografische markt afbakening

48. De relevante geografische markt is het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen een rol spelen in de vraag naar en het aanbod van goederen of diensten, waarbinnen de concurrentievoorwaarden voldoende homogeen zijn en dat van aangrenzende gebieden kan worden onderscheiden doordat daar duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden bestaan.[29]

49. In al haar voorgaande marktanalysebesluiten van de markt voor ontbundelde toegang concludeerde de ACM dat de geografische retailmarkt nationaal was, op basis van een analyse van vraag en aanbod. Op basis van de laatste Aanbeveling en de bijbehorende Explanatory Note van de Commissie, dient de ACM echter een meer uitvoerige analyse van de lokale concurrentieomstandigheden uit te voeren:

> *"In the past, NRAs found most markets to be national, reflecting the footprint of the legacy network that was in most cases national. However, the trend from recent years tends towards a more granular type of analysis. In several recent cases, NRA have defined local/regional markets. […] This trend is likely to increase in the future, as the infrastructure-based competition is developing at a different pace within Member States, which in turn leads to different competitive conditions at subnational level.*[30]

50. De Commissie geeft aan dat er steeds meer NRI's zijn die lokale geografische markten afbakenen in plaats van een nationale geografische markt. Dit komt met name doordat de infrastructuur concurrentie binnen lidstaten steeds minder homogeen is geworden door de uitrol van glasvezel- en de uitschakeling van kopernetwerken. Hierbij wijst de Commissie ook naar de vaak slechts lokaal aanwezige kabelnetwerken. De Commissie verwacht dat deze trend van meer gedifferentieerde lokale concurrentieomstandigheden zich de komende jaren zal doorzetten.

51. In het kader van deze ontwikkelingen schrijft de Commissie een nieuwe methodiek voor de geografische afbakening voor, op basis waarvan NRI's de geografische markten dienen te analyseren. Zo dienen NRI's eerst een geografische basis unit te definiëren waarop zij hun eerste beoordeling van de concurrentievoorwaarden kunnen uitvoeren. Op basis van de analyse op het niveau van de gekozen unit kunnen NRI's geografische units met dezelfde concurrentievoorwaarden samenvoegen tot één enkele geografische markt. Vervolgens dienen NRI's een concurrentieanalyse uit te voeren op elk van deze geografische markten.[31]

[27] AMM-richtsnoeren 2018, randnummer 41.
[28] AMM-richtsnoeren 2018, randnummer 42.
[29] AMM-richtsnoeren 2018, randnummer 48.
[30] Explanatory Note accompanying the Commission Recommendation on relevant product and service markets, SWD (2020) 337, p. 17.
[31] Explanatory Note accompanying the Commission Recommendation on relevant product and service markets, SWD (2020) 337, p. 19.

Stap 1: Geografische basisunit

52. De Commissie beschrijft waar deze geografische basis unit aan moet voldoen:

> *"As regards the geographic unit that should be chosen as the basis for the analysis, the Commission has frequently stated that NRAs should ensure that this unit: (a) is of an appropriate size, i.e. small enough to avoid significant variations of competitive conditions within each unit but big enough to avoid a resource-intensive and burdensome micro-analysis that could lead to market fragmentation, (b) is able to reflect the network structure of all relevant operators, and (c) has clear and stable boundaries over time.*[32]

53. De geografische unit moet dus (a) van een passende omvang zijn, d.w.z. klein genoeg om aanzienlijke variaties in de concurrentieomstandigheden binnen elke eenheid te voorkomen, maar groot genoeg om een intensieve en omslachtige micro-analyse te vermijden, (b) in staat zijn de netwerkstructuur van alle relevante aanbieders weer te geven, en (c) duidelijke en stabiele grenzen hebben in de tijd.

54. Met betrekking tot voorwaarde b, kunnen NRI's daarnaast units definiëren die de netwerktopologie weerspiegelen. Deze aanpak is echter moeilijker te volgen wanneer meer alternatieve infrastructuren worden uitgerold die niet noodzakelijkerwijs dezelfde structuur volgen. NRI's kunnen daarom ook aansluiten bij geschikte administratieve eenheden of volmachten zoals gemeenten, postcodegebieden of telefooncodegebieden.[33] Dit is afhankelijk van de specifieke nationale omstandigheden.

Stap 2: Analyse concurrentieomstandigheden

55. Vervolgens beschrijft de Commissie op welk niveau de geografische analyse moet worden uitgevoerd:

> *"NRAs should first assess whether there are any variations in competition at retail level, assuming, according to the modified Greenfield approach, the absence of SMP based regulation. There could be variations namely in the number of infrastructure-based suppliers (including, where available, cable), quality and prices available, or in wholesale market shares (including self-supply). If competitive differences are found at retail level, a detailed geographic analysis should be conducted at the wholesale level."*[34]

56. Om te bepalen of er sprake is van verschillende geografische markten moeten NRI's dus eerst bepalen of er variaties in concurrentieomstandigheden op retailniveau zijn. Indien hieruit blijkt dat er sprake is van concurrentieproblemen in bepaalde gebieden dan dient er een gedetailleerde geografische analyse op wholesaleniveau te worden uitgevoerd.

57. Nadat de geografische units zijn gedefinieerd, dienen NRI's de verschillende units te aggregeren tot een voorlopige definitie van de markten op basis van een aantal criteria, zoals (a) het aantal concurrerende netwerken, (b) de verdeling van hun marktaandelen, (c) een voorlopige analyse van tarieven en prijsverschillen op regionaal niveau en (d) gedragspatronen.[35]

[32] Explanatory Note accompanying the Commission Recommendation on relevant product and service markets, SWD (2020) 337, p. 19.
[33] Idem.
[34] Idem.
[35] Idem.

58. Bij criterium (a) is van belang dat netwerken enkel moeten worden meegeteld als ze het mogelijk maken eindgebruikers onafhankelijk te bereiken. Door middel van criterium (b) kan worden onderzocht of een mogelijke SMP-exploitant te maken heeft met aanzienlijke concurrentie op retailniveau. Wat criterium (c) betreft, kunnen prijsverschillen nuttig zijn om te beoordelen of de concurrentievoorwaarden in gebieden verschillen. Bij (d) kunnen zowel lokale marketingstrategieën, als verschillen in de mate van overstap of vraag worden beoordeeld.

Stap 3: Vraag- en aanbodsubstitutie

59. Vervolgens moeten NRI's hun voorlopige definitie van geografische markten controleren door middel van een analyse van de substitueerbaarheid aan vraag- en aanbodzijde, aangezien de bovenstaande indicatoren kunnen worden beschouwd als een proxy voor de afbakening van markten, maar niet als de enige doorslaggevende factor mogen worden behandeld. 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. Hierbij speelt aanbodsubstitutie een grotere rol dan vraagsubstitutie:

> *"In the context of the geographic market definition, demand-side substitutability refers to the ability of customers to switch to suppliers located outside of their hypothetic geographic market in reaction to a price increase. It is likely to play a limited role for the analysis of fixed-networks, as customers can only be served by a network that connects to their premises.*
>
> *Analysis of supply-side substitutability, however, is likely to be an important factor in NRAs' approach, and contributes to make it more robust from a forward-looking perspective. It refers to the ability of alternative suppliers to enter the geographic market in reaction to a price increase. NRAs should therefore take into account the potential for deployment, using a range of cumulative indicators. These can include the presence of an alternative network in a neighbouring area or of an alternative network in the area considered that does not yet reach end-users' premises. They can also include indicators of a favourable business case, such as a high population density or a low retail market share of the potential SMP operator. NRAs may combine these indicators with rollout plans from network operators, especially if such rollout is already underway."*[36]

60. Door de aanbodsubstitutie mee te wegen wordt de analyse van NRI's robuuster vanuit een toekomstgericht perspectief. Voor aanbodsubstitutie is het daarom van belang om de potentiële dan wel concrete prospectieve uitrol van netwerken te analyseren.

61. De Commissie gaat vervolgens in op de samenhang tussen de gedifferentieerde geografische markten en eventuele gedifferentieerde geografische verplichtingen. De Commissie beschrijft dat gedifferentieerde geografische markten en gedifferentieerde geografische verplichtingen elkaar niet uitsluiten:

> *"In any case, a granular geographic analysis should be done first, in order for the NRA to determine whether a geographic segmentation is necessary or not, and whether it should be done at market definition level, at remedies level, or both. It should indeed*

[36] Explanatory Note accompanying the Commission Recommendation on relevant product and service markets, SWD (2020) 337, p. 21.

be noted that both approaches are not mutually exclusive: NRAs may for instance define separate local markets and differentiate remedies within these."[37]

62. Wel moeten geografische verschillen in concurrentievoorwaarden die significant en voldoende stabiel zijn in de tijd, in principe worden behandeld op het niveau van marktdefinitie. Gedifferentieerde geografische verplichtingen moeten worden beperkt tot minder significante of minder stabiele variaties van concurrentievoorwaarden dan eerder vermeld.

Conclusie

63. Op basis van de Explanatory Note van de Commissie, onderscheidt de ACM de volgende stappen bij de analyse van de geografische afbakening:

    1. Definitie van de geografische basis unit.

    2. Analyse van de concurrentiële omstandigheden binnen de geografische units die leidt tot een voorlopige verdeling van geaggregeerde units tot gedifferentieerde geografische deelmarkten.

    3. Controle op de voorlopige geografische deelmarkten doormiddel van een analyse van vraag- en aanbodsubstitutie.

3.2.3 Analysekader concurrentieanalyse retailmarkten

64. Volgens de Commissie dienen NRI's na de geografische marktafbakening een concurrentieanalyse uit te voeren op elk van de gedefinieerde geografische deelmarkten.[38]

65. Naar vaste jurisprudentie van het CBb is het voor de bevoegdheid van de ACM om de wholesalemarkt vol te onderzoeken voldoende dat er op één onderliggende retailmarkt een risico op AMM wordt vastgesteld.[39] Het is voor de bevoegdheid tot regulering van de ACM als zodanig niet van belang op hoeveel onderliggende retailmarkten sprake is van een risico op AMM en welke omvang deze markten hebben.[40]

3.2.3.1 Risico op AMM

66. Volgens de EWEC-richtlijn is het tot stand brengen van voordelen voor de eindgebruiken in termen van prijzen, kwaliteit en keuze de uiteindelijke doelstelling van ex-anteregulering in de telecomsector. Om dit te bereiken moeten retailmarkten op 'duurzame basis daadwerkelijk concurrerend', ofwel effectief concurrerend zijn.[41]

67. Een marktsituatie waarin *geen* sprake is van duurzame en daadwerkelijke concurrentie kan volgens het mededingingsrecht veroorzaakt worden door ondernemingen op de markt die beschikken over '(gezamenlijke) AMM'. Het CBb heeft geoordeeld dat de ACM bij de analyse van retailmarkten een 'risico op AMM' als maatstaf kan hanteren.[42]

68. Een onderneming die beschikt over AMM wordt door de Tw gedefinieerd als "een onderneming die alleen of tezamen met andere ondernemingen over een economische kracht beschikt die haar in

[37] Explanatory Note accompanying the Commission Recommendation on relevant product and service markets, SWD (2020) 337, p. 22.
[38] Explanatory Note accompanying the Commission Recommendation on relevant product and service markets, SWD (2020) 337, p. 6.
[39] ECLI:NL:CBB:2013:BZ8522, 25 april 2013, r.o. 5.3.2 en ECLI:NL:CBB:2020:177, 17 maart 2020, r.o. 6.10.
[40] Idem
[41] Richtlijn (EU) 2018/1972 (EWEC), overweging 168.
[42] ECLI:NL:CBB:2013:BZ8522, 25 april 2013, r.o. 5.3.1.

staat stelt zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten te gedragen." Factoren zoals het marktaandeel van de onderneming, haar concurrenten en de druk die potentiële concurrenten op middellange termijn uitoefenen, spelen bij deze beoordeling een belangrijke rol.

69. Marktaandelen vormen volgens de AMM richtsnoeren een nuttige eerste indicatie van de marktstructuur, maar moeten beoordeeld worden in het licht van de betrokken marktsituatie.[43]

70. Wanneer een onderneming beschikt over een marktaandeel van meer dan 50 procent, kan dit op zichzelf bewijs zijn van een machtspositie.[44] Andere factoren blijven bij de vaststelling van een machtspositie op basis van marktaandelen wel een rol spelen, bijvoorbeeld wanneer een onderneming met een groot marktaandeel geleidelijk marktaandeel verliest, of wanneer marktaandelen fluctueren.[45]

71. Wanneer een onderneming echter beschikt over een marktaandeel van minder dan 50 procent, moet een combinatie van andere economische kenmerken van de markt in aanmerking worden genomen bij de analyse, zoals toegangsbelemmeringen, de absolute en relatieve grootte van de onderneming, de controle over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur of technologische en commerciële voordelen of superioriteit.[46]

72. De norm 'risico op AMM' impliceert een onzekerheidsmarge, zoals wordt uitgedrukt met de toevoeging 'risico op'. Het betreft namelijk een hypothetische analyse in afwezigheid van regulering en bovendien gaat het om een prospectieve analyse.[47]

3.2.3.2 In afwezigheid van regulering

73. De NRI moet volgens de AMM richtsnoeren nagaan of er een risico op AMM bestaat bij afwezigheid van wholesaleregelgeving op basis van de constatering van AMM. Dit staat bekend als de modified greenfieldbenadering. De Richtsnoeren zeggen hierover:

"Hiertoe moeten de NRI's rekening houden met de bestaande marktsituatie en de te verwachten of te voorspellen marktonwikkelingen in de loop van de volgende beoordelingsperiode bij afwezigheid van regelgeving op basis van aanmerkelijke marktmacht. […] Anderzijds moet bij de analyse rekening worden gehouden met de effecten van andere soorten (sectorspecifieke) regelgeving, besluiten of wetgeving die in de loop van de desbetreffende periode van toepassing zijn op de relevante retailmarkten en de aanverwante wholesalemarkt(en)."[48] (onderstreping toegevoegd)

74. De term 'afwezigheid van regelgeving op basis van AMM' moet dus regulering die opgelegd is op basis van vaststelling van AMM worden weggedacht, terwijl ander soort regelgeving, besluiten of wetgeving (bijvoorbeeld op basis van de Mededingingswet) meegenomen kunnen worden in de retailanalyse.

75. Het CBb plaatst hierbij wel een kanttekening. Het abstraheren van regulering leidt niet tot het mogen wegdenken van alle gevolgen van de regulering van de ACM sinds de invoering van het wettelijk kader voor marktanalyses in 2002.[49] Dit zou het doel van de modified greenfieldbenadering voorbijgaan, namelijk 'dat een partij niet aan regulering ontkomt omdat bestaande regulering effectief een economische kracht die haar in staat zou stellen zich in

[43] AMM-richtsnoeren 2018, randnummer 54.
[44] AMM-richtsnoeren 2018, randnummer 55. Hoffmann-La Roche/Commissie, 13 februari 1979, ECLI:EU:C:1979:36, r.o. 41. AKZO Chemie/ Commissie, 3 juli 1991, ECLI:EU:C:1991:286, r.o. 60.
[45] AMM-richtsnoeren 2018, randnummer 56.
[46] AMM-richtsnoeren 2018, randnummer 58.
[47] ECLI:NL:CBB:2013:BZ8522, 25 april 2013, r.o. 5.3.1.
[48] AMM-richtsnoeren 2018, randnummer 17.
[49] ECLI:NL:CBB:2020:177, 17 maart 2020, r.o. 5.6.2.

belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten te gedragen, heeft ontnomen.'[50]

76. De ACM dient dus vast te stellen of zich zonder regulering significante mededingingsproblemen voordoen die ervoor zorgen dat een retailmarkt niet daadwerkelijk concurrerend is, zoals gesteld in de EWEC-richtlijn en de Aanbeveling.

3.3 Afbakening retailmarkt voor internettoegang

77. In deze paragraaf bakent de ACM de retailmarkt voor vaste internettoegang af. In de Marktanalyse ontbundelde toegang van 17 december 2015 (hierna: ULL2015) heeft de ACM de retailmarkt afgebakend als de markt voor alle vaste internettoegangsdiensten, al dan niet geleverd in een bundel. Deze markt was nationaal van omvang. Internettoegang voor eindgebruikers op een vaste locatie over koper-, kabel-, en glasvezelnetwerken behoorden tot dezelfde relevante markt. De ACM heeft in het besluit van 2015 tevens geconcludeerd dat geen nader onderscheid dient te worden gemaakt naar afnemersgroepen of verschillende snelheden.

78. Internettoegang stelt afnemers in staat om via het internet bestanden te ontvangen en te versturen, webpagina's te bezoeken, video's te bekijken of bijvoorbeeld online games te spelen. Internettoegang kan worden geleverd via vaste, mobiele en satelliet infrastructuren. Wifi-verbindingen komen tot stand via een vaste of mobiele internetverbinding, zoals de wifi-verbinding bij consumenten thuis of wifi-spots in de trein. Voor een wifi-verbinding is dus altijd een vaste of mobiele aansluiting nodig. In het vervolg zal daarom niet afzonderlijk op wifi worden ingegaan.

3.3.1 Productmarkt

79. In dit hoofdstuk bakent de ACM de relevante productmarkt af. De ACM verwijst in onderstaande analyse primair naar ULL2015 als uitgangspunt, omdat dit het meest recente marktanalysebesluit is dat in rechte is vastgesteld. Niettemin is in het daaropvolgende, maar door het CBb vernietigde, marktanalysebesluit WFA op hoofdlijnen dezelfde analyse verricht van de productmarkt voor retail internettoegang.

3.3.1.1 Startpunt

80. Bij de afbakening van de relevante productmarkt start de ACM met de kleinst mogelijke markt en onderzoekt zij vervolgens of die markt kan worden uitgebreid met andere producten. In dit hoofdstuk neemt de ACM als startpunt voor de afbakening: 'internettoegang geleverd over een vaste aansluiting (koper, glas of kabel)', zoals ook in voorgaande marktanalysebesluiten als startpunt is gehanteerd. Uit de jurisprudentie van het CBb blijkt dat de ACM de marktafbakening uit een voorgaand besluit als uitgangspunt kan gebruiken, waarbij de ACM nagaat of zich sindsdien ontwikkelingen hebben voorgedaan die mogelijk gevolgen hebben voor deze afbakening.[51]

Nader onderscheid binnen startpunt

81. In ULL2015 heeft de ACM onderzocht of er op de markt voor internettoegang een nader onderscheid gemaakt dient te worden tussen verschillende down- en uploadsnelheden. De ACM kwam toen tot de conclusie dat dit niet het geval was, omdat internettoegangsdiensten met verschillende snelheden substituten voor elkaar vormden. Ook kwam de ACM in ULL2015 tot de conclusie dat internettoegangsdiensten via koper, kabel en glasvezel tot dezelfde relevante productmarkt behoorden. De ACM heeft geen aanwijzingen dat er in de marktafbakening nu wel

[50] ECLI:NL:CBB:2020:177, 17 maart 2020, r.o. 5.6.2.
[51] ECLI:NL:CBB:2015:280, 3 september 2015, r.o. 6.1.2.

onderscheid gemaakt dient te worden naar verschillende snelheden internettoegang of naar infrastructuur.

82. Daarbij overweegt de ACM dat zowel het koper-, glasvezel- als kabelnetwerk verschillende down- en uploadsnelheden kunnen bieden. Over glasvezel kunnen snelheden van meer dan 1 Gbit/s worden aangeboden. Op het kabelnetwerk zijn snelheden tot en met 1Gbit/s mogelijk en op het kopernetwerk snelheden van 200 Mbit/s haalbaar zijn. Het is daarmee mogelijk dat een aanbieder verschillende internetsnelheden aanbiedt. Door aanbodsubstitutie kunnen de verschillende snelheden dus tot dezelfde markt worden gerekend.

83. De ACM ziet evenmin een reden om als startpunt voor de marktafbakening uit te gaan van een kleinere markt voor alleen koper of glasvezel. Alle ondervraagde marktspelers zijn het erover eens dat koper- en glasvezelnetwerken concurreren met het kabelnetwerk. De daadwerkelijke overstapcijfers van COIN bevestigen dat de klanten die overstapten van telecomaanbieder tussen 2018 en december 2022, veelal wisselen van infrastructuur.[52] Circa 40 procent van de klanten die internettoegangsdiensten via koper of glasvezel afnamen en verwisselden van telecomaanbieder, maakten in deze periode de overstap naar internettoegangsdiensten via de kabel.[53] Dit laat zien dat klanten deze verschillende vaste netwerken als substituut van elkaar zien.

84. Daarnaast bevestigen de met het marktmodel berekende elasticiteiten in het Toezeggingenbesluit dat de providers op verschillende infrastructuren met elkaar concurreren. Hiervoor verwijst de ACM onder meer naar Annex C van het Toezeggingenbesluit waarin een prijselasticiteit van -1,7 wordt gebruikt om de prijsdruk weer te geven tussen van de kabelinfrastructuur op de koper- en glasvezelinfrastructuur.

85. Ook partijen geven aan dat er geen aanleiding is om een retailmarkt af te bakenen waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende down- en uploadsnelheden of infrastructuren. Zo geeft KPN aan dat er op dit moment geen reden is om de retailmarkt anders af te bakenen dan in het vorige marktanalysebesluit.[54] Ook VodafoneZiggo ziet geen reden om de retailmarkt anders af te bakenen dan in het vorige marktanalysebesluit.[55] Partijen hebben dit in oktober 2022 wederom bevestigd.[56]

86. Op basis hiervan stelt de ACM vast dat er binnen het startpunt vaste internettoegang geen nader onderscheid gemaakt dient te worden naar verschillende snelheden van internettoegang of verschillende vaste infrastructuren.

Ontwikkelingen sinds het voorgaande marktanalysebesluit

87. De mobiele markt heeft zich de afgelopen jaren sterk ontwikkeld in Nederland. Door de overname van Tele2 door T-Mobile zijn er op dit moment nog drie aanbieders met een eigen landelijk dekkend mobiel netwerk actief (KPN, VodafoneZiggo en T-Mobile). Doordat al deze aanbieders inmiddels op grote schaal gebruik maken van 4G-infrastructuur is de snelheid van mobiel internet sterk toegenomen ten opzichte van ULL2015. Al deze eigenaren van een mobiele infrastructuur in

[52] Niet iedere klant die overstapt tussen telecomprovider staat geregistreerd bij COIN. Het totale aantal overstappers tussen 1 januari 2018 en 31 december 2022 dat geregistreerd staat bij COIN bedroeg **[vertrouwelijk:]**.
[53] Andersom stapten zelfs 99,9% van de klanten die hun kabelabonnement opzegden over naar koper en glasvezel. Dit laatste is logisch, omdat er niet meer dan één kabelaanbieder per gebied is. De enige manier om over te stappen tussen twee kabelaanbieders is door te verhuizen.
[54] Gespreksverslag ACM – KPN, 17 maart 2021.
[55] Gespreksverslag ACM – VodafoneZiggo, 23 maart 2021.
[56] Antwoordenbrief Delta Fiber, 21 oktober 2022. Antwoordenbrief NLConnect, 25 oktober 2022. Antwoordenbrief BCPA, 25 oktober 2022. Antwoordenbrief Jonaz, 28 oktober 2022. Antwoordenbrief Youfone, 28 oktober 2022. Antwoordenbrief TriNed, 28 oktober 2022. Antwoordenbrief VodafoneZiggo, 28 oktober 2022. Antwoordenbrief KPN, 28 oktober 2022. Antwoordenbrief Freedom Internet, 28 oktober 2022. Antwoordenbrief Glaspoort, 28 oktober 2022. Antwoordenbrief T-Mobile, 4 november 2022. Antwoordenbrief Enreach, 9 november 2022. Antwoordenbrief YouCa, 18 november 2022.

Nederland bieden vast-mobiele proposities aan, waarbij een vaste bundel wordt gecombineerd met een of meerdere mobiele abonnementen.

88. Ten opzichte van ULL2015 is het aantal mobiele aansluitingen met een dataverbinding sterk gestegen. In Q3 2015 werd ongeveer twee derde (12,86 miljoen van de in totaal 19,66 miljoen) van de mobiele aansluitingen afgenomen met een dataverbinding. In Q4 2022 werden bijna alle mobiele aansluitingen (ruim 20,9 miljoen van de in totaal 21,7 miljoen) afgenomen met een dataverbinding. Daarbij hebben zowel T-Mobile, KPN als VodafoneZiggo proposities geïntroduceerd met 'onbeperkte' data en is de snelheid van de mobiele netwerken zoals beschreven in het voorgaande randnummer sterk toegenomen. Daarom onderzoekt de ACM in paragraaf 3.3.1.2 eerst of mobiele internettoegang tot dezelfde relevante productmarkt behoort als vaste internettoegang.

89. In ULL2015 concludeerde de ACM dat er geen onderscheid gemaakt diende te worden tussen internettoegang voor consumenten en internettoegang voor (verschillende typen) zakelijke eindgebruikers. In paragraaf 3.3.1.3 onderzoekt de ACM of dat nog steeds het geval is.

90. De bundeling van vaste telecomdiensten is een trend die ten tijde van ULL2015 al in volle gang was. Nu deze trend zich doorzet en de ACM ziet dat internettoegang bijna altijd in een bundel met televisie, vaste telefonie en/of mobiel wordt afgenomen, onderzoekt de ACM in paragraaf 3.3.1.4 **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**of dual- en triple-playbundels en vast-mobiele aanbiedingen tot dezelfde relevante productmarkt behoren als losse internettoegang.

91. Een laatste ontwikkeling die op dit moment gaande is betreft de introductie van internettoegang over de satelliet door Starlink in 2021.[57] De ACM onderzoekt in paragraaf 3.3.1.5 of satelliet internettoegang tot dezelfde relevante productmarkt behoort als vaste internettoegang.

3.3.1.2 Behoort mobiele internettoegang tot de markt voor vaste internettoegang?

92. In deze paragraaf onderzoekt de ACM of mobiele internettoegang tot dezelfde relevante productmarkt behoort als vaste internettoegang. In het voorgaande marktanalysebesluit concludeerde de ACM dat dit niet het geval was. De ACM onderzoekt nu opnieuw of vaste internetnettoegang en mobiele internettoegang substituten voor elkaar zijn.

93. Mobiele internettoegang kan worden afgenomen via een simkaart van een mobiele provider. Eindgebruikers kunnen vervolgens met hun laptop, tablet of smartphone gebruikmaken van deze mobiele internetverbinding.

Vraagsubstitutie

94. De ACM onderzoekt of mobiele internettoegang vanuit de eindgebruiker bezien een substituut is voor vaste internettoegang. Hiervoor wordt gekeken naar (i) de objectieve kenmerken en het gebruik van mobiele internettoegang in vergelijking met vaste internettoegang, en (ii) het verwachte overstapgedrag van eindgebruikers van vaste internettoegang naar mobiele internettoegang.

(i) De objectieve kenmerken en het gebruik

95. Terwijl veel Nederlanders vaste telefonie hebben verlaten om alleen op een mobiele telefoon te vertrouwen, hebben maar weinig Nederlanders hun vaste breedbandverbinding thuis afgeschaft ten gunste van mobiel internet.[58] Dit lijkt vooral te komen doordat mobiele internettoegang andere productkenmerken heeft dan vaste internettoegang.

[57] https://www.starlink.com/
[58] Zo blijkt uit cijfers van de Telecommonitor dat het aantal breedbandaansluitingen, en specifiek ook het aantal internet only abonnementen, nog steeds aan het toenemen is.

96. Zo heeft mobiele internettoegang een minder stabiele kwaliteit en snelheid dan vaste internettoegang, hebben veel mobiele abonnementen een datalimiet en heeft mobiele internettoegang een andere gebruikswijze. Dit maakt dat mobiele internettoegang op basis van de objectieve kenmerken en het gebruik van de verschillende diensten geen alternatief vormt voor vaste internettoegang. Hierna worden deze verschillen tussen mobiele en vaste internettoegang nader toegelicht.

97. Uit een analyse van Ookla blijkt dat de downloadsnelheid over de mobiele netwerken van KPN, VodafoneZiggo en T-Mobile in Q4 2022 gemiddeld 105,2 Mbit/s bedraagt, met een gemiddelde uplink van 15,8 Mbit/s. KPN scoorde hierbij het best met gemiddelde downloadsnelheid van 120,6 Mbit/s, gevolgd door T-Mobile met gemiddeld 112,1 Mbit/s en VodafoneZiggo met gemiddeld 75,1 Mbit/s.[59]

98. Via vaste infrastructuren kunnen op dit moment maximale downloadsnelheden worden bereikt tot 200 Mbit/s via DSL-netwerken, 1 Gbit/s via kabelnetwerken en 1 Gbit/s en sneller via glasvezelnetwerken, en het is aannemelijk dat deze snelheden in de komende periode verder worden verhoogd (op kabel- en glasvezelnetwerken).

99. Hoewel de snelheden van mobiele netwerken zich theoretisch wellicht kunnen meten met de snelheden van vaste netwerken, ervaren gebruikers in de praktijk gedurende de dag verschillen in snelheid en kwaliteit. De snelheid en kwaliteit van mobiele netwerken zijn in sterke mate afhankelijk van het aantal gebruikers dat per mobiele zendmast gebruik maakt van de internetverbinding. Omdat gebruikers zich op verschillende momenten op de dag op verschillende locaties bevinden, varieert het aantal gebruikers per zendmast. Bij vaste internetverbindingen treedt een dergelijke variatie in veel mindere mate op. Bij internet over een kabelnetwerk wordt de capaciteit gedeeld over een vast aantal (**[vertrouwelijk:]**) huishoudens. Bij internettoegang over glasvezel- en kopernetwerken is (met uitzondering van PON-netwerken) geen sprake van een gedeelde capaciteit. Bovendien is de kwaliteit en stabiliteit van mobiele verbindingen in veel gevallen binnenshuis minder goed dan buitenshuis, wat deze minder geschikt maakt als vervangers voor vast internet.[60]

100. De ACM vindt het aannemelijk dat, wanneer eindgebruikers hun vaste internetverbinding op grote schaal zouden substitueren door een mobiele internetverbinding, de snelheid en kwaliteit van de mobiele verbindingen in de praktijk sterk zullen afnemen door de toegenomen drukte op het netwerk. Hoewel mobiele operators hun netwerkcapaciteit wellicht zouden kunnen uitbreiden om aan deze toegenomen capaciteitsvraag te voldoen, vindt de ACM het niet aannemelijk dat zij de aanpassingen op korte termijn zouden kunnen doorvoeren. Het gemiddelde datagebruik op vaste netwerken ligt vele malen hoger dan dat op mobiele netwerken. Het gemiddelde dataverbruik per mobiele gebruiker lag in Q4 2022 op 6GB per maand.[61]

101. Uit gegevens van de telecomaanbieders blijkt dat het dataverbruik op het vaste netwerk een stuk hoger ligt. Zo blijkt uit een berekening van VodafoneZiggo dat het verbruik op het vaste netwerken in 2022 gemiddeld bijna **[vertrouwelijk:]** GB per aansluiting per maand was.[62] Gecorrigeerd voor het aantal inwoners per huishouden[63] is dit nog altijd bijna **[vertrouwelijk:]** keer zo veel als het gemiddelde gebruik via mobiele netwerken. Dit maakt volgens de ACM dat mobiel internet geen generiek substituut is voor internet over het vaste netwerk.

[59] https://www.speedtest.net/awards/the_netherlands/2022?award_type=carrier&time_period=q3-q4
[60] Mobiele verbindingen worden opgebouwd uit hoge en lage frequenties. Waar het signaal van lage frequenties goed kan doordringen tot gebouwen, is dit voor hoge frequenties veel minder het geval. De lage frequenties ondersteunen vaak minder gelijktijdige hogesnelheidsverbindingen dan hoge frequenties. Het gevolg hiervan is dat mobiele verbindingen binnenshuis vaak minder stabiel zijn.
[61] Telecommonitor ACM, vierde kwartaal 2022.
[62] E-mail VodafoneZiggo, 3 mei 2023.
[63] Volgens het CBS zijn er in 2022 gemiddeld 2,1 personen per huishouden.

102. Ook het toegestane dataverbruik tussen vaste en mobiele internettoegang verschilt sterk. Het dataverbruik via vaste internettoegang is in de regel onbeperkt. Bij vaste internettoegang is vaak alleen sprake van een fair use policy. Mobiele internettoegang wordt veelal aangeboden met datalimieten. Deze datalimieten maken dat bepaalde toepassingen (zoals video- of televisiestreams) zich niet, of in elk geval minder goed, lenen voor gebruik via een mobiele verbinding. De ACM ziet wel dat abonnementen met onbeperkte datalimieten in opkomst zijn. T-Mobile zette in juni 2016 een eerste aanbod in de markt voor onbeperkte mobiele datalimieten. Andere partijen zoals KPN en VodafoneZiggo zijn later ook onbeperkte mobiele datalimieten gaan aanbieden. Hoewel deze abonnementen redelijk succesvol lijken te zijn, heeft de afname van mobiele abonnementen met onbeperkte data abonnementen vooralsnog niet tot een daling in het aantal vaste aansluitingen geleid.[64]

103. Ook de gebruikswijze van mobiele internettoegang en vaste internettoegang verschilt: een mobiel abonnement wordt veelal door een enkel persoon gebruikt, waar een vast internetabonnement wordt gebruikt door een huishouden. Daarom zou in meerpersoonshuishoudens mobiele internettoegang pas een substituut kunnen vormen voor vaste internettoegang als alle leden van het huishouden een eigen mobiel abonnement hebben.

104. Een aantal telecomaanbieders biedt naast vaste of mobiele internettoegang, ook vast-mobiele oplossingen aan. Zo biedt KPN ‘Sneller internet Buitengebied’[65] aan en T-Mobile ‘4G voor thuis’.[66] Bij deze vast-mobiele oplossingen wordt een vaste koperaansluiting veelal aangevuld met een mobiele 4G-verbinding, om zodoende de kwaliteit van de vaste verbinding te verbeteren. Deze oplossingen zijn met name gericht op buitengebieden, waar nog geen kabel- en/of glasvezelinfrastructuren zijn uitgerold. Het aantal afnemers van vast-mobiele oplossingen in Nederland is zeer beperkt.[67] **[vertrouwelijk:**

    ][68] Omdat het aantal afnemers van deze vast-mobiele oplossingen op dit moment zeer beperkt is en in de komende jaren waarschijnlijk alleen maar zal gaan afnemen, gaat de ACM hier niet nader op in.

(ii) Het verwachte overstapgedrag van consumenten

105. Telecomaanbieders geven aan dat zij niet verwachten dat eindgebruikers van een vaste internetaansluiting deze op korte termijn volledig zullen vervangen door een mobiele aansluiting. Zo geeft KPN aan dat mobiel internet niet in generieke zin als substituut kan worden gezien, aangezien mobiel internet vooral complementair aan vast internet is (al dan niet in vast-mobiel-bundels ofwel fixed-mobile-combinations, hierna: FMC’s).[69] Ook VodafoneZiggo ziet mobiel niet als generiek substituut voor vast internet en wijst er op dat vast en mobiel complementair aan elkaar zijn.[70] In reactie op een vragenlijst van de ACM uit eind 2022, hebben alle ondervraagde telecomaanbieders nogmaals aangegeven dat zij niet verwachten dat mobiel internet een substituut vormt, of op korte termijn gaat vormen, voor vast internet.[71]

106. Uit de Telecommonitor van de ACM blijkt geenszins dat vaste internetaansluitingen worden vervangen door mobiele aansluitingen. Zo neemt het totaal aantal breedbandaansluitingen nog altijd toe, van 6,9 miljoen aansluitingen in Q3 2015 naar ruim 7,81 miljoen in Q4 2022, terwijl het totaal aantal huishoudens slechts licht is gestegen (van ongeveer 7,7 miljoen in 2015 naar ongeveer 8,1 miljoen in 2022)[72].

[64] Telecommonitor ACM, vierde kwartaal 2022.
[65] https://www.kpn.com/internet/internet-buitengebied.htm
[66] https://www.t-mobile.nl/4g-voor-thuis
[67] Telecompaper Mobile Market Monitor Q3 2022.
[68] Gespreksverslag ACM – KPN, 17 maart 2021.
[69] Gespreksverslag ACM – KPN, 17 maart 2021.
[70] Gespreksverslag ACM – VodafoneZiggo, 23 maart 2021.
[71] Idem voetnoot 52.
[72] https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/71486ned

107. Hieruit maakt de ACM op dat veruit de meeste eindgebruikers mobiele internettoegang voorlopig niet als vervanger zien voor vaste internettoegang. De toenemende populariteit van bundels van vaste en mobiele telecomdiensten wijst er juist op dat vaste en mobiele internettoegang geen substituten, maar complementen van elkaar zijn. De ACM verwacht daarom dat mobiele internettoegang in de komende vijf jaar nog geen substituut zal zijn voor vaste internettoegang.

108. Uit het voorgaande concludeert de ACM dat mobiele internettoegang geen vraagsubstituut is voor vaste internettoegang.

Aanbodsubstitutie

109. Het is onwaarschijnlijk dat eigenaren van een mobiele infrastructuur (die niet reeds actief zijn op de markt voor vaste internettoegang) op korte termijn en tegen relatief lage kosten een vaste infrastructuur zullen aanleggen. Mobiele infrastructuureigenaren kunnen alleen de backbone van hun mobiele netwerk hergebruiken als backbone voor het (eventuele) vaste netwerk. Dit is slechts een beperkt deel van het netwerk. De grootste kostenpost van de aanleg van het vaste netwerk is echter het aansluitnetwerk.

110. De aanpassing van het mobiele netwerk tot een vast netwerk vereist significante investeringen en is niet op de korte termijn te realiseren. Aanbodsubstitutie van mobiele internettoegang naar vaste internettoegang is om die reden niet aannemelijk.

Conclusie

111. De ACM concludeert dat mobiele internettoegang niet tot de relevante productmarkt voor vaste internettoegang behoort.

3.3.1.3 Dient er een onderscheid te worden gehanteerd naar internettoegang voor consumenten en internettoegang voor (verschillende typen) zakelijke eindgebruikers?

112. In deze paragraaf onderzoekt de ACM of op het gebied van vaste internettoegang een nader onderscheid dient te worden gehanteerd naar internettoegang voor consumenten en (verschillende typen) zakelijke eindgebruikers.

Vraagsubstitutie

113. In ULL2015 concludeerde de ACM dat er geen onderscheid gemaakt diende te worden tussen internettoegang voor consumenten en internettoegang voor (verschillende typen) zakelijke eindgebruikers. De ACM zag dat het type internettoegangsdienst dat een bedrijf afneemt niet noodzakelijkerwijs gerelateerd was aan de omvang van het bedrijf. Ook zag de ACM dat internettoegang voor consumenten en zakelijke eindgebruikers steeds meer naar elkaar toe is gegroeid, doordat de snelheid en stabiliteit van internettoegang verder zijn toegenomen. Wel zag de ACM dat standaard internettoegang mogelijk geen alternatief vormde voor zeer grote zakelijke eindgebruikers, die eerder behoefte hebben aan betere storingsoplostijden, beschikbaarheids- en capaciteitsgaranties. Een nader onderscheid naar eindgebruikers zou naar verwachting echter een beperkt effect hebben op de beoordeling van de concurrentiesituatie. Daarom achtte de ACM een nader onderscheid voor zeer grote zakelijke eindgebruikers niet relevant.

114. Sinds 2015 zijn de internetsnelheden verder toegenomen: de maximale downloadsnelheden over koper zijn gestegen van 100 Mbit/s naar 200 Mbit/s, de maximale downloadsnelheid over coax is gestegen van 300 Mbit/s naar 1 Gbit/s en de maximale downloadsnelheid over Fiber tot he Home (hierna: FttH) is gestegen van 500 Mbit/s naar meer dan 1 Gbit/s. De maximale uploadsnelheid over koper is 20 Mbit/s, over kabel 50 Mbit/s (zakelijk 70 Mbit/s) en over FttH 1 Gbit/s.[73] Ook heeft KPN in 2015 premium Service Level Agreements (SLA's) toegevoegd aan het FttH-portfolio. Op het koperportfolio waren die reeds beschikbaar. De ACM verwacht dat de gestegen snelheden en

[73] Websites KPN en VodafoneZiggo, geraadpleegd op 1 juni 2023.

verbeterde SLA's ervoor zorgen dat standaard internettoegang in toegenomen mate geschikt is voor (groot)zakelijke eindgebruikers. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat premium SLA's in principe niet voor consumenten worden ingezet en daarmee juist de internetdienst onderscheidend maken voor zakelijke klanten.

115. Ook uit de antwoorden van marktpartijen blijkt dat internettoegang voor consumenten voor de meeste zakelijke eindgebruikers (aan de onderkant van de markt) voldoet. KPN geeft aan dat de consumer market (hierna: CM) raakt aan de onderkant van de zakelijke markt (kleinzakelijk), met daarboven het aanbod voor het MKB segment. In het MKB segment bevinden zich onder meer klanten met meerdere vestigingen en werknemers. Daarboven bevindt zich het aanbod voor grootzakelijke klanten (met corporate klanten aan de top).[74]

116. Als wordt gekeken naar het wholesaleproduct Wholesale Breedband toegang (WBT) wordt dit zowel door consumenten als zakelijke providers afgenomen. Het onderliggende technische product voor de internetverbinding in een aanbod aan CM, kleinzakelijk of MKB is dan identiek.

117. Anderzijds benoemt KPN ook duidelijke verschillen in internetdiensten voor consumenten en zakelijke klanten. Het onderscheid tussen de segmenten CM en Zakelijk bestaat volgens KPN vooral uit de manier waarop de klanten benaderd willen worden, door de klantenservice, marketing en sales. Het bedienen van zakelijke klanten vraagt dus een deels andere retailorganisatie dan voor consumenten. Het gevolg daarvan is bijvoorbeeld dat niet dezelfde spelers actief zijn in de beide segmenten. Online.nl, Delta Fiber en CAIW bieden hoofdzakelijk internettoegang aan consumenten en zijn dus geen wezenlijke spelers in het zakelijke segment. Omgekeerd is er een verscheidenheid aan zakelijke telecomaanbieders, zoals Eurofiber, die geen consumentendiensten aanbieden. **[vertrouwelijk:**
] Ook de eisen voor VOIP oplossingen zijn verschillend voor consumenten en zakelijke klanten.[75]

118. VodafoneZiggo wijst er op dat een overboekte consumentenlijn vaak voldoende is voor een (klein) bedrijf. De onderkant van de zakelijke markt (ZZP en SOHO) lijkt meer op de consumentenmarkt, omdat hier vaak op residentiële locaties wordt geleverd waar wel kabel ligt.[76]

119. Ook VodafoneZiggo benadrukt dat in de zakelijke markt SLA's, en dan met name garanties op beschikbaarheid en storingshersteltijd, wel een belangrijke rol spelen. Een ander verschil is volgens VodafoneZiggo dat TV en content voor de consument belangrijker zijn dan voor de meeste zakelijke klanten (uitgezonderd vakantieparken, horeca, etc.).

120. Ten slotte wijst VodafoneZiggo erop [**vertrouwelijk:**
]. Alhoewel op residentiële locaties (ZZP en SOHO) vaak een kabelnetwerk aanwezig is, geldt dat meestal niet voor bedrijventerreinen of andere niet-residentiële gebieden (MKB en grootzakelijk). Dit betekent dat er een andere concurrentieverhouding is tussen infrastructuren in deze gebieden.

121. Op basis van deze standpunten concludeert de ACM dat voor de marktafbakening geen nader onderscheid gemaakt hoeft te worden tussen internettoegang voor consumenten en voor kleinzakelijke klanten (ZZP en SOHO). Het consumenten internetproduct voldoet vaak voor kleinzakelijke klanten (met een standaard SLA). Ook de concurrentieverhoudingen zijn op deze segmenten vergelijkbaar met elkaar. De telecomaanbieders die internettoegang bieden aan consumenten, kunnen ook de meeste kleinzakelijke klanten bedienen. In de interne rapportages van KPN en VodafoneZiggo wordt vaak geen onderscheid gemaakt tussen deze klantgroepen. Ten slotte bestaat op het kleinzakelijke segment ook een soortgelijke concurrentieverhouding tussen kabel en koper/FttH.

[74] Gespreksverslag ACM – KPN, 17 maart 2021.
[75] Gespreksverslag ACM – KPN, 17 maart 2021.
[76] Gespreksverslag ACM – VodafoneZiggo, 23 maart 2021.

122. Daarentegen acht de ACM het niet zonder meer duidelijk dat internettoegang voor midden- en grootzakelijke klanten tot dezelfde productmarkt gerekend kan worden als internettoegang voor consumenten. Op het segment voor midden- en grootzakelijke klanten bestaat een andere concurrentieverhouding tussen telecomaanbieders en infrastructuren. Ook de SLA's en retailorganisatie (klantenservice, accountmanagers, marketing, etc.) zijn wezenlijk anders voor deze klantengroep. Dat internettoegang voor deze groep zakelijke klanten technisch vergelijkbaar is met die voor consumenten, maakt het voorgaande niet anders. Alhoewel de kale internettoegangsdienst wellicht technisch vergelijkbaar is, bestaat er een wezenlijk verschil in de dienstverlening en garanties daar omheen. Dit maakt ook dat partijen als KPN, en VodafoneZiggo aparte bedrijfsonderdelen hebben ingericht om midden- en grootzakelijke klanten te bedienen, terwijl kleinzakelijke klanten meestal via het consumentenonderdeel worden bediend.

123. Ten slotte acht de ACM het ook van belang dat internettoegang aan midden- en grootzakelijke klanten doorgaans in andere bundels wordt geleverd. Daar waar consumenten dit meestal combineren met een televisiedienst en/of een mobiel abonnement, nemen midden- en grootzakelijke klanten internettoegang vaak af als onderdeel van een breder pakket aan zakelijke telecomdiensten, zoals met VPN's, clouddiensten, PIN-verbindingen en softwarepakketten. Met name voor grotere zakelijke klanten – die meerdere vestigingen hebben – wordt de internettoegangsdienst vaak gezamenlijk geleverd met zakelijke netwerkdiensten en integrale ICT-oplossingen.

124. De ACM is van oordeel dat het voorgaande kan rechtvaardigen om een aparte markt af te bakenen voor internettoegang voor midden- en grootzakelijke klanten. Door de grote verscheidenheid van diensten is het lastig te bepalen welke grenzen een dergelijke markt heeft. De ACM overweegt dat dit voor de concurrentieanalyse niet tot materiele verschillen zal leiden. Het aantal midden- en grootzakelijke klanten is in volume beperkt vergeleken met de bijna 8 miljoen consumenten die internettoegang afnemen. Door deze diensten uit de markt te halen, veranderen de markthoudingen niet wezenlijk, zeker aangezien kleinzakelijke klanten – die overwegend consumentendiensten afnemen – onderdeel van de markt blijven uitmaken. De ACM concludeert dan ook dat het voor de juistheid van de concurrentieanalyse niet noodzakelijk is om dit nader onderscheid in de marktafbakening te maken.

125. Bovendien overweegt de ACM dat de concurrentieverhoudingen voor internettoegang op het midden- en grootzakelijke segment voor een belangrijk deel overeenkomen met de analyse van de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. Deze grotere klanten hebben eerder meerdere vestigingen waardoor zij gebruik maken van zakelijke netwerkendiensten. Hun zakelijke telecomaanbieder levert daarbij vaak ook de internetdienst. Bij concurrentieanalyse van de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten in hoofdstuk 4 zal de ACM daarom ook nadrukkelijker oog houden voor de totale omzet die klanten genereren.

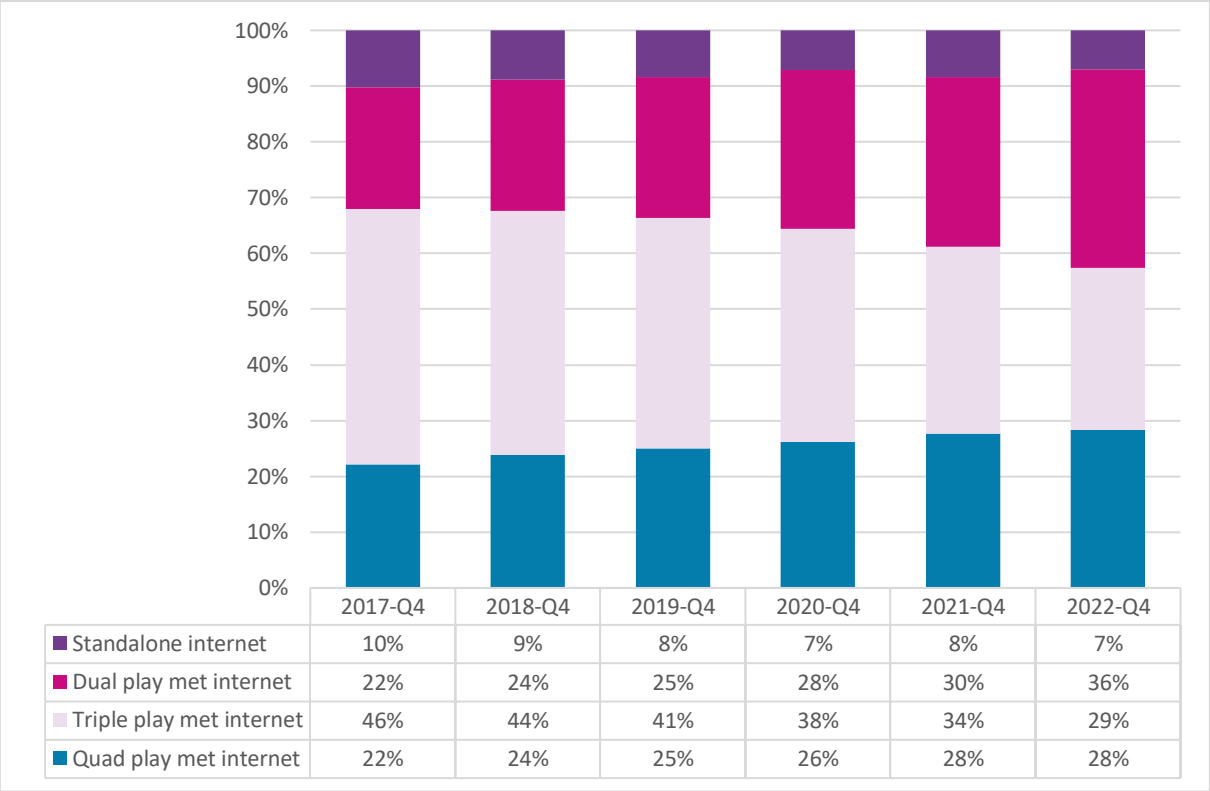
Conclusie

126. De ACM concludeert dat het op de productmarkt voor vaste internettoegang niet noodzakelijk is een nader onderscheid te hanteren tussen consumenten en zakelijke afnemers.

3.3.1.4 Behoren bundels tot dezelfde relevante productmarkt als standalone internettoegang?

127. Telecomdiensten worden hoofdzakelijk in bundels afgenomen. Uit Figuur 1 blijkt dat ongeveer 7 procent van de totale breedbandaansluitingen *standalone* wordt afgenomen. De ACM ziet een verschuiving van bundels met vaste telefonie naar bundels met mobiele telefonie en verwacht dat het aantal bundels met vaste telefonie de komende jaren zal blijven dalen.

Figuur 1: Afname van internettoegang[77]



	2017-Q4	2018-Q4	2019-Q4	2020-Q4	2021-Q4	2022-Q4
Standalone internet	10%	9%	8%	7%	8%	7%
Dual play met internet	22%	24%	25%	28%	30%	36%
Triple play met internet	46%	44%	41%	38%	34%	29%
Quad play met internet	22%	24%	25%	26%	28%	28%

128. Aangezien slechts 7 procent van de internetaansluitingen los wordt afgenomen, rijst de vraag of internettoegang wel als los product kan worden gezien en of de markt voor internettoegang wel op die wijze kan worden afgebakend. In het onderstaande zal de ACM op basis van vraagsubstitutie onderzoeken of de verschillende combinaties van dual-, triple- en quad- playbundels met internettoegang tot dezelfde relevante productmarkt behoren als losse (*standalone*) internettoegang. Hierbij onderzoekt ook de ACM of aanbiedingen waarbij vaste en mobiele diensten samen worden afgenomen een substituut vormen voor bundels van enkel vaste diensten.

(i) Behoort een dual-playbundel tot dezelfde relevante productmarkt als standalone internettoegang?

129. Een bundel bestaande uit twee vaste telecomdiensten wordt een dual-playbundel genoemd. De ACM onderzoekt hier of een dual-playbundel met internettoegang onderdeel is van de relevante productmarkt. Er zijn daarbij twee varianten mogelijk, namelijk: internettoegang met televisie en internettoegang met vaste telefonie.

130. De ACM kijkt allereerst of een dual-playbundel van internettoegang en televisie tot dezelfde relevante productmarkt behoort als *standalone* internettoegang. Uit de cijfers van de Telecommonitor van de ACM blijkt dat er in Q4 2022 7,81 miljoen vaste internetaansluitingen zijn en 7,26 miljoen televisieaansluitingen. Aangezien er in 2022 volgens het CBS 8,1 miljoen huishoudens waren, is het daarmee aannemelijk dat het merendeel van de huishoudens dat (*standalone*) internettoegang afneemt, daarnaast ook (*standalone*) televisie afneemt. Uit de cijfers van de Telecommonitor blijkt daarnaast dat 85 procent van de mensen met een breedbandaansluiting ook een televisieaansluiting heeft. De ACM neemt dit in acht bij het analyseren van de substitutie tussen *standalone*-diensten en bundels.

131. In Tabel 1 worden de prijzen van alle *standalone*-diensten en gebundelde diensten van KPN, VodafoneZiggo en T-Mobile weergegeven. Uit de gegevens in deze tabel blijkt dat het afnemen van bundels altijd goedkoper is dan het afnemen van de producten als *standalone*-diensten. De

[77] Telecommonitor ACM, vierde kwartaal 2022.

meerprijs van televisie in een bundel bedraagt bij KPN en VodafoneZiggo €12,50, terwijl de *standalone*-diensten respectievelijk €18 en €20,95 kosten. Dit prijsverschil wordt niet verklaard door verschillen in productkenmerken, aangezien de kwaliteit van de internettoegangsdienst en televisie in de bundel juist van hogere kwaliteit is dan televisie als *standalone*-dienst.

Tabel 1: Prijzen van standalone-diensten en bundels[78]

	Standalone			Dual play		Triple play
	Internettoegang[79]	Vaste telefonie[80]	Televisie[81]	Internet + vaste telefonie	Internet + televisie[82]	Internet, televisie, telefonie
KPN	€42,50	€13,50	€18,00	€44,50	€55,00	€57,00
VodafoneZiggo	€43,00	n.v.t.	€20,95	n.v.t.	€55,50	€59,00
T-Mobile	€35,00	n.v.t.	n.v.t.	€37,50	€50,00	€52,50

132. Uit Figuur 1 en Tabel 1 maakt de ACM op dat eindgebruikers die ervoor hebben gekozen een bundel af te nemen zowel belang hechten aan de lagere prijzen als aan het gemak van bundeling. De ACM ziet geen reden om aan te nemen dat deze eindgebruikers specifieke bezwaren hebben tegen het afnemen van een bundel. Het gegeven dat internettoegang nog steeds relatief weinig in *standalone*-vorm wordt afgenomen, ondersteunt dit.

133. Gelet op het voorgaande acht de ACM het waarschijnlijk dat indien een hypothetische monopolist de prijs van *standalone* internettoegang met 10 procent zou verhogen, er een (te) groot aantal klanten zou overstappen (voor een groot deel naar dual play als meest nabije substituut), waardoor de prijsverhoging niet winstgevend zou zijn zonder de prijs van (dual play) bundels ook te verhogen. De ACM komt daarom tot de conclusie dat de bundel van internettoegang en televisie tot dezelfde relevante productmarkt behoort als *standalone* internettoegang.

134. Naast een dual-playbundel met internettoegang en televisie is ook een dual-playbundel mogelijk met internettoegang en vaste telefonie. Uit de cijfers van de Telecommonitor van de ACM blijkt dat in Q4 2022 er in totaal 4,6 miljoen vaste telefonieaansluitingen waren. Gezien het feit dat er 8,1 miljoen huishoudens zijn, waarvan er 7,81 miljoen internettoegang afnemen, concludeert de ACM dat nog steeds het merendeel van de huishoudens die internettoegang afneemt, daarnaast (*standalone*) vaste telefonie afnemen.

135. De vaste telefonieaansluiting wordt in de dual-playbundels van KPN en T-Mobile voor de geringe meerprijs van respectievelijk €2 en €2,50 geboden. KPN biedt deze dienst ook als *standalone*-dienst aan. De kwaliteit van de *standalone*-diensten is gelijk aan de kwaliteit van de gebundelde dienst. Daarmee acht de ACM het waarschijnlijk dat een hypothetische monopolist de prijs van *standalone* internettoegang niet winstgevend met 10 procent zou kunnen verhogen. De ACM komt tot de conclusie dat ook een dual-playbundel met internettoegang en telefonie tot de relevante productmarkt behoort. De ACM concludeert dat dual-playbundelvormen met daarin internettoegang in combinatie met televisie of vaste telefonie onderdeel zijn van de relevante productmarkt.

(ii) Behoort een triple-playbundel tot dezelfde relevante productmarkt als standalone internettoegang en dual play?

136. In deze subparagraaf kijkt de ACM of een bundel met daarin internettoegang, televisie en vaste telefonie (hierna: triple-playbundel) tot dezelfde relevante productmarkt behoort als *standalone*

[78] De prijzen zijn op 1 juni 2023 opgevraagd op de websites van de desbetreffende partijen
[79] Voor KPN en T-Mobile is er uitgegaan van een down- en uploadsnelheid van 100Mbit/s. Voor VodafoneZiggo is er uitgegaan van een downloadsnelheid van 100Mbit/s en een uploadsnelheid van 30Mbit/s.
[80] Het gaat hier om het KPN BelBudget tarief
[81] Voor KPN is er uitgegaan van het tarief voor digitenne, voor VodafoneZiggo van kabeltelevisie.
[82] Voor VodafoneZiggo is er bij zowel dual-play- als triple-playbundels voor een betere vergelijkbaarheid uitgegaan van het goedkoopste pakket met een mediabox.

internettoegang, de bundel van internettoegang en televisie en de bundel van internettoegang en vaste telefonie. In Tabel 1 is te zien dat het afnemen van een triple-playbundel bij KPN goedkoper is dan het afnemen van *standalone* internettoegang en vaste telefonie. Er is geen kwaliteitsverschil tussen deze producten die het prijsverschil kan verklaren.

137. De vaste telefonieaansluiting wordt in de triple-playbundels van KPN, VodafoneZiggo en T-Mobile voor de geringe meerprijs van respectievelijk €2, €3,50 en €2,50 geboden. Daarmee acht de ACM het waarschijnlijk dat een hypothetische monopolist de prijs van *standalone* internettoegang, een dual-playbundel met internettoegang en vaste telefonie of een dual-playbundel van internettoegang en televisie niet winstgevend met 10 procent zou kunnen verhogen. De ACM komt tot de conclusie dat een triple-playbundel tot dezelfde relevante productmarkt behoort als *standalone* internettoegang en dual-play met internettoegang.

(iii) Behoren vast-mobiele aanbiedingen tot de relevante productmarkt?

138. Eerder in dit hoofdstuk heeft de ACM geconcludeerd dat mobiele internettoegang geen substituut vormt voor vaste internettoegang. De ACM ziet echter dat eindgebruikers hun vaste en mobiele diensten steeds vaker samen met vaste diensten bij dezelfde aanbieder afnemen. Mobiele diensten worden in dat geval als complementair gezien aan de vaste diensten. Mogelijk vormen vast-mobiele aanbiedingen (ook wel: FMC's) een substituut voor *standalone* internettoegang en internettoegang in dual-play- en triple-playbundels. De ACM beoordeelt hier of dit het geval is.

139. Ten eerste constateert de ACM dat sinds 2017 internettoegang in steeds grotere mate in FMC's wordt afgenomen (zie Tabel 2). In Europa en ook daarbuiten is de trend naar FMC's een belangrijke concurrentiefactor. Een vergelijkende studie van Analysys Mason illustreert dat in Spanje al circa 75 procent van de huishoudens een bundel heeft met mobiele telefonie.[83] In Nederland groeit dit segment sinds 2017 gestaag. In Nederland had in 2019 bijna 40 procent van de huishoudens met internet een FMC. Volgens het model van Analysys Mason zal in 2024 meer dan 55 procent van de Nederlandse huishoudens voor FMC's hebben gekozen. Dat zou betekenen dat Nederland hierin de meeste andere Europese landen voorbijgaat.

Tabel 2: Ontwikkeling FMC-bundels in Nederland[84]

	2018-Q1	2019-Q1	2020-Q1	2021-Q1	2022-Q1	2022-Q4
KPN	**[vertrouwelijk:]**	**[vertrouwelijk:]**	**[vertrouwelijk:]**	**[vertrouwelijk:]**	**[vertrouwelijk:]**	**[vertrouwelijk:]**
	55-60% **[vertrouwelijk: %]**	50-55% **[vertrouwelijk: %]**	40-45% **[vertrouwelijk: %]**	40-45% **vertrouwelijk: %]**	40-45% **[vertrouwelijk: %]**	40-45% **[vertrouwelijk: %]**
VodafoneZiggo	**[vertrouwelijk:]**	**[vertrouwelijk:]**	**[vertrouwelijk:]**	**[vertrouwelijk:]**	**[vertrouwelijk:]**	**[vertrouwelijk:]**
	40-45% **[vertrouwelijk: %]**	40-45% **[vertrouwelijk: %]**	45-50% **[vertrouwelijk: %]**	40-45% **[vertrouwelijk: %]**	45-50% **[vertrouwelijk: %]**	45-50% **[vertrouwelijk: %]**
T-Mobile	**[vertrouwelijk:]**	**[vertrouwelijk:]**	**[vertrouwelijk:]**	**[vertrouwelijk:]**	**[vertrouwelijk:]**	**[vertrouwelijk:]**
	0-5% **[vertrouwelijk: %]**	0-5% **[vertrouwelijk: %]**	5-10% **[vertrouwelijk: %]**	5-10% **[vertrouwelijk: %]**	10-15% **[vertrouwelijk: %]**	10-15% **[vertrouwelijk: %]**
Totaal	**2.266.505**	**2.557.511**	**2.760.210**	**2.949.583**	**3.268.445**	**3.395.397**

[83] https://www.analysysmason.com/research/content/comments/fmc-forecast-comment-rdcs0/
[84] Telecommonitor ACM, vierde kwartaal 2022

140. Ten tweede overweegt de ACM dat de strategie van de grootste spelers op de vaste markt voor een belangrijk deel gericht lijkt op het vergroten van hun aandeel FMC's. Dit lijkt er mee te maken te hebben dat een klant minder snel geneigd lijkt om over te stappen indien deze eenmaal een FMC contract heeft afgesloten (zeker indien er meerdere mobiele contracten onder één FMC vallen). Door FMC in plaats van vaste bundels te verkopen kunnen de grote marktspelers hun churn dus beperken. Telecompaper bevestigt dat de reden voor de Nederlandse telecomaanbieders om mobiele en vaste diensten te bundelen vooral is om het klantverloop te beperken en het aantal klanten te vergroten.[85] De bundeling van vaste en mobiele diensten kan daarmee wel van invloed zijn op de consumentenkeuze.

141. Ten derde blijkt dat partijen FMC's als bundel aanbieden en verkopen. Weliswaar worden aanbiedingen met vaste en mobiele communicatiediensten vaak afgenomen op basis van aparte contracten voor de vaste en de mobiele component. Echter, de facto is er wel sprake van onderlinge contractuele verbondenheid tussen vaste en mobiele diensten die samen verkocht worden, omdat contractueel de (tarief)voorwaarden van de diensten geconditioneerd zijn aan elkaar. Zo krijgen eindgebruikers contractueel voordelen als zij vaste en mobiele diensten bij dezelfde aanbieder afnemen. KPN, VodafoneZiggo en T-Mobile bieden een korting van €2,50, €5 of €7,50 op het mobiele abonnement aan en een verhoging van de hoeveelheid mobiele data per maand. Daarnaast bieden deze partijen voordelen op vaste telecomdiensten.[86] KPN en VodafoneZiggo bieden bijvoorbeeld een gratis extra zenderpakket aan. T-Mobile biedt FMC-klanten de maximale vaste internetsnelheid tegen een lager tarief aan. Een klant van T-Mobile krijgt dus gratis de maximale haalbare snelheid van zijn vaste internetverbinding, onder de voorwaarde dat hij kiest voor een 'Mobiel & Thuis' FMC. Op het moment dat de klant zijn mobiele abonnement bij T-Mobile opzegt, krijgt hij niet langer de hoogste internetsnelheid en vervallen ook andere (prijs)voordelen van de FMC. Dit zorgt voor een economische verbondenheid van vaste en mobiele diensten binnen de FMC.

142. In opdracht van de ACM heeft Motivaction een onderzoek naar het keuzegedrag van consumenten gedaan.[87] Circa 60 procent van de ondervraagde consumenten die reeds vaste en mobiele diensten afneemt bij dezelfde aanbieder, noemt korting op het abonnement als één van de belangrijkste redenen hiervoor. Circa 48 procent van de ondervraagde consumenten geeft zelfs aan dat deze korting de belangrijkste reden is voor het kiezen van een FMC. Circa 32 procent geeft aan dat gratis extra data een belangrijke reden is om deze diensten te bundelen. Circa 24 procent van de ondervraagde consumenten gaf aan extra tv-zenders en series als belangrijke reden voor bundeling te zien.

143. Van consumenten die nog geen mobiele telefonie afnemen bij hun huidige internetaanbieder, geeft 48 procent aan korting op het mobiele abonnement als reden te zien om een mobiel abonnement bij een vast pakket te nemen. Slechts 19 procent geeft aan extra tv-zenders en series als reden te zien om een mobiel abonnement bij een vast pakket te nemen.

144. Zoals blijkt uit Tabel 2 kiezen steeds meer consumenten ervoor om hun vaste internetverbinding te bundelen met hun contract voor mobiele telefonie en internet. In 2022 had meer dan 40 procent van de huishoudens met internet een FMC. Het voordeel voor de telecomaanbieders is dat FMC's leiden tot een hogere gemiddelde omzet per klant en deze klanten aanzienlijk minder snel overstappen. Consumenten die voor deze FMC's kiezen, krijgen extra voordelen van hun telecomaanbieder, zoals kortingen, meer data en sneller internet. Het bovengenoemde onderzoek van Motivaction bevestigt ook dat consumenten belangrijke voordelen zien in FMC's ten opzichte van niet-FMC's. Zij zien een FMC bovendien als gebundelde dienst door de kortingen en extra voordelen die worden geboden, die vervallen als de mobiele of vaste component wordt opgezegd.

[85] Telecompaper Mobile Market Monitor Q3 2022.
[86] Voordelen van het gecombineerd afnemen van vaste en mobiele diensten zoals die per 1 april 2023 door KPN, VodafoneZiggo en T-Mobile op hun website staan vermeld.
[87] Motivaction, Consumentenonderzoek telecommarkt 2021, https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/consumentenonderzoek-telecommarkt-2021.pdf

Om deze redenen concludeert de ACM dat de vast-mobiele aanbiedingen tot de relevante productmarkt behoren.

Conclusie

145. De ACM concludeert dat de vaste diensten in een vast-mobiele bundels tot de markt voor vaste internettoegang behoren.

3.3.1.5 Behoort satelliet internettoegang tot dezelfde relevante productmarkt als vaste internettoegang?

146. Satelliet internettoegang wordt in Nederland op dit moment voornamelijk aangeboden door Starlink. Starlink is inmiddels volledig operationeel in heel Nederland en kan worden afgenomen voor huishoudelijke, zakelijke en camper diensten. Uit onderzoek van Ookla blijkt dat de gemiddelde download snelheid van Starlink in Nederland 99,68 Mbps bedroeg in Q3-Q4 2022. De gemiddelde uploadsnelheid lag een stuk lager op gemiddeld 14,06 Mbps. Daarnaast valt op dat de latency op Starlink gemiddeld meer dan vier keer hoger is dan op vaste internetaansluitingen in Nederland.[88]

Vraagsubstitutie

147. Op dit moment liggen de tarieven van Starlink aanzienlijk boven de tarieven voor vaste internettoegangsdiensten in Nederland. Zo kost een Starlink internetdienst €85 per maand voor huishoudens en €105 voor campers. Naast deze maandelijkse kosten moeten eindegebruikers voor gebruik ook nog een hardwarekit aanschaffen van €480.[89]

148. Omdat internettoegang over de satelliet (van Starlink) nog maar kort wordt aangeboden, is er nog weinig tot geen data beschikbaar over de overstap van vaste internettoegang naar internettoegang over de satelliet. Op dit moment heeft Starlink **[vertrouwelijk:]** eindgebruikers in Nederland.[90] Van grootschalige overstap is dan ook nog geenszins sprake.

149. Telecomaanbieders geven aan dat zij niet verwachten dat eindgebruikers binnen de komende jaren op grote schaal zullen overstappen van vaste internettoegang naar internettoegang over de satelliet, gegeven het verschil in prijs en kwaliteit. Zo ziet KPN satellietverbindingen niet als relevant voor de Nederlandse markt, aangezien buitengebieden worden voorzien van een dekkend mobiel netwerk. De prijspunten van satellietdiensten lijken een stuk hoger en de dienstverlening kan op momenten storen.[91] Ook VodafoneZiggo geeft aan dat internet per satelliet niet in grote mate substituut lijkt worden voor vast internet.[92]

150. Eind 2022 heeft de ACM nogmaals gevraagd aan telecomaanbieders of zij verwachten dat satelliet internetdiensten een substituut vormen, of in de nabije toekomst gaan vormen, voor vaste internetdiensten. Hierbij hebben zowel Freedom Internet, Jonaz, KPN, Delta Fiber, NLConnect, T-Mobile, Trined en VodafoneZiggo aangegeven dat zij niet verwachten dat dit het geval is.[93] Satelliet zou hoogstens een alternatief kunnen vormen voor de meest rurale gebieden in Nederland waar geen hoogwaardige vaste telecomnetwerken zijn of worden uitgerold (vergelijkbaar met FMC-toepassingen).

[88] https://www.ookla.com/articles/starlink-hughesnet-viasat-performance-q4-2022
[89] Antwoordenbrief Starlink, 28 oktober 2022.
[90] Cijfers van Starlink op 1 oktober 2022 uit de antwoordenbrief van 28 oktober 2022
[91] Gespreksverslag ACM – KPN, 17 maart 2021.
[92] Gespreksverslag ACM – VodafoneZiggo, 23 maart 2021.
[93] Antwoordenbrief Delta Fiber, 21 oktober 2022. Antwoordenbrief NLConnect, 25 oktober 2022. Antwoordenbrief BCPA, 25 oktober 2022. Antwoordenbrief Jonaz, 28 oktober 2022. Antwoordenbrief Youfone, 28 oktober 2022. Antwoordenbrief TriNed, 28 oktober 2022. Antwoordenbrief VodafoneZiggo, 28 oktober 2022. Antwoordenbrief KPN, 28 oktober 2022. Antwoordenbrief Freedom Internet, 28 oktober 2022. Antwoordenbrief Glaspoort, 28 oktober 2022. Antwoordenbrief T-Mobile, 4 november 2022. Antwoordenbrief Enreach, 9 november 2022. Antwoordenbrief YouCa, 18 november 2022.

151. Gezien de tarieven van Starlink aanzienlijk boven de tarieven voor vaste internettoegang liggen, de kwaliteit (vooralsnog) aanzienlijk lager is, en telecomaanbieders ook niet verwachten dat eindgebruikers op grote schaal zullen overstappen, overweegt de ACM dat satelliet internettoegang van Starlink op dit moment geen vraagsubstituut is voor vaste internettoegang.

Aanbodsubstitutie

152. Er zou sprake zijn van aanbodsubstitutie indien een aanbieder van internettoegang over de satelliet (zoals Starlink) met geringe kosten en binnen een afzienbare periode vaste internetdiensten zou gaan kunnen aanbieden.

153. Aangezien een aanbieder van satellietdiensten hiervoor een volledig nieuwe vaste telecominfrastructuur zou moeten uitrollen, wat zeer hoge investeringen en veel tijd zou kosten, stelt de ACM vast dat van aanbodsubstitutie geen sprake kan zijn.

Conclusie

154. De ACM concludeert op basis van het voorgaande dat satelliet internettoegang niet tot de markt voor vaste internettoegang behoort.

3.3.1.6 Conclusie productmarkt

155. De ACM komt tot de conclusie dat de relevante productmarkt bestaat uit internettoegang die al dan niet in bundels wordt geleverd met andere vaste diensten of FMC's (hierna: de markt voor vaste internettoegang). Mobiele internettoegang en satelliet internettoegang maken geen onderdeel uit van deze relevante markt. Er wordt geen nader onderscheid gemaakt naar snelheden of internettoegang voor consumenten en zakelijke afnemers.

3.3.2 Geografische markt

156. In paragraaf 3.3.2 bakent de ACM de geografische markt voor de retailmarkt voor vaste internettoegang af. De ACM verwijst naar paragraaf 3.2.2 voor de toelichting op de nieuwe methodiek voor het uitvoeren van de geografische analyse.

3.3.2.1 Toepassing methodiek

Stap 1: Geografische basis unit

157. Zoals beschreven in paragraaf 3.2.2 dient de geografische unit te worden gekenmerkt door stabiele grenzen die vastliggen over de tijd. De basisunit moet niet zo fijnmazig zijn, dat het niet uitvoerbaar is om de concurrentieomstandigheden binnen deze unit te analyseren. Tegelijkertijd moet deze ook niet zo groot zijn dat er aan lokale concurrentieomstandigheden wordt voorbij gegaan.

158. Gegeven de grootschalige uitrol van glasvezelnetwerken en de uitfasering van kopernetwerken is de netwerkdekking van partijen in Nederland niet stabiel. Daarom moet voor de basisunit voornamelijk worden gekeken naar meer stabiele administratieve grenzen.

159. In Nederland komen een aantal administratieve grenzen hiervoor in aanmerking. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan postcodegebieden, gemeenten en provincies.

160. Bottom-up is de kleinst mogelijk administratieve grens een postcode 6 (PC-6) gebied. In Nederland zijn er ruim 450.000 van deze gebieden. De ACM beschikt over netwerkdata op PC-6 niveau. Uit de analyse van de uitrol van glasvezelaanbieders blijkt dat er door partijen specifiek wordt uitgerold per wijk (in een stad), in een dorpskern of in een buitengebied. De PC-6 indeling sluit daarmee het beste aan op deze uitrolwijze. Bij het hanteren van een grotere administratieve postcodegrens

zoals een PC-4 gebied, wordt een buitengebied en een dorpskern vaak samengevoegd in één PC-4 gebied, waardoor dit geen getrouw beeld geeft van de concurrentieomstandigheden omdat niet alle glasvezelaanbieders zowel kern als buitengebied tegelijk aansluiten. Door het uiteindelijk clusteren van de PC-6 gebieden op basis van het aantal netwerkaanbieders (waaronder koper, kabel en glasvezel) die gelijksoortig zijn, kunnen de concurrentieomstandigheden op dit cluster (ook wel deelmarkt genaamd) goed worden geanalyseerd, zonder dat dit een te grote micro analyse vergt.

161. De administratieve grenzen die na de postcodegebieden logisch gezien zouden kunnen worden toegepast zijn de gemeente- of provinciegrens. Op dit moment zijn er 342 gemeenten in Nederland. Het aantal huishoudens per gemeente varieert van enkele honderden tot meerdere honderdduizenden. Het aantal gemeentes in Nederland is echter niet helemaal stabiel. Daarbij zijn in sommige gemeenten zelfs 3 glasvezelpartijen actief, zonder dat alle bewoners zijn aangesloten op glasvezel. Een analyse op gemeenteniveau doet naar oordeel van de ACM geen recht aan deze gebruikers. Dit geldt temeer voor de 12 provincies.

Conclusie

162. De ACM concludeert op basis van het voorgaande dat PC-6 gebieden de meest geschikte geografische basis unit zijn in Nederland.

Stap 2: Analyse concurrentieomstandigheden en voorlopige verdeling

163. In deze paragraaf analyseert de ACM achtereenvolgens een aantal criteria zoals beschreven in de Explanatory Note van de Commissie; (a) het aantal netwerken, (b) marktaandelen, (c) prijzen en (d) gedragspatronen. Op basis hiervan komt de ACM tot een voorlopige verdeling van de geografische deelmarkten. Deze worden vervolgens gecontroleerd bij stap 3, met een analyse van vraag- en aanbodsubstitutie

(a) Aantal netwerken

164. Als eerste stap heeft de ACM voor alle PC-6 gebieden bepaald wat de dekking van netwerkaanbieders is om het aantal netwerken per PC-6 gebied te bepalen. Bij de netwerkdekking betreft het voor glasvezelnetwerken de zogenaamde “Homes Passed” (hierna: HP) aansluitingen.[94] De aanwezigheid van een netwerk bepaalt of een netwerkaanbieder (en de daarop actieve dienstenaanbieders) überhaupt diensten kunnen aanbieden. Omdat netwerkaanbieders niet altijd naar een volledig PC-6 gebied uitrollen wordt voor elk gebied per netwerkaanbieder de netwerkdekking in een percentage berekend.

165. Vervolgens heeft de ACM bepaald bij welk percentage adressen HP in een PC-6 gebied de dekking van netwerkaanbieders groot genoeg is om concurrentiedruk uit te oefenen in een PC-6 gebied (drempelwaarde). Om dit te bepalen, heeft de ACM geanalyseerd welke geografische factoren per PC-6 gebied een rol spelen, en een vergelijking gemaakt van de drempelwaardes die andere toezichthouders hebben vastgesteld.

166. Uit het BEREC *report on competition amongst multiple operators of NGA networks in the same geographical region* komt naar voren dat de NRI’s die bij het geografisch afbakenen van de markt op basis van de dekkingsgraad (zowel tijdens het definiëren van de markt als bij het opleggen van verplichtingen) verschillende drempelwaarden hebben gebruikt, variërend tussen de 20 en 75 procent.[95] Zo hanteert de NRI in Spanje een drempelwaarde van 20 procent, hanteren de NRI’s in Hongarije en Italië een drempelwaarde van 60 procent en hanteert de NRI in IJsland een drempelwaarde 75 procent. In België heeft de NRI twee drempelwaarden gehanteerd: een drempelwaarde van minder dan 20 procent voor gebieden die gedekt worden door maximaal één

[94] Definitie Homes Passed zoals in de Telecommonitor: “Premises to which an operator has capability to connect in a service area, but the premises may or may not be connected to the network.”
[95] BEREC Report on competition amongst multiple operators of NGA networks in the same geographical region: BEREC Report on Competition amongst multiple operators of NGA-networks in the same geographical region

Next Generation Access (NGA)-infrastructuur en een drempelwaarde van meer dan 50 procent voor gebieden die gedekt worden door minimaal drie NGA-infrastructuren. De Commissie heeft overwogen dat een drempelwaarde goed moet zijn onderbouwd, moet leiden tot voldoende stabiele resultaten over tijd en niet moet leiden tot overregulering van de markt.[96] Concreet betekent dit dat gebieden niet significant moeten veranderen bij een kleine aanpassing van de drempelwaarde. Daarnaast moet een drempelwaarde leiden tot het aanwijzen van gebieden met bijzondere omstandigheden die eventuele regulering van de gebieden rechtvaardigen.

167. De ACM stelt vast dat in Nederland, in tegenstelling tot vele andere lidstaten, in de meeste PC-6 gebieden meerdere Very High Capacity (hierna: VHC)-netwerken zijn uitgerold. Het grootste onderscheid is dat Nederland bijna een volledige kabeldekking heeft (met uitzondering van enkele buitengebieden). Ook is er in Nederland in vele PC-6 gebieden glasvezel uitgerold. Daarnaast wordt Nederland ook nog gekenmerkt door een volledige niet VHC-koperdekking. Dit kopernetwerk zal in de komende reguleringsperiode grotendeels worden uit gefaseerd.

168. In tegenstelling tot de koper- en kabelnetwerken, worden de glasvezelnetwerken echter steeds vaker niet uitgerold tot in de meterkast van alle huishoudens (Homes Connected), maar vaak alleen naar klanten die direct diensten afnemen. De uitrolbeslissing hangt dan af van hoeveel klanten daadwerkelijk een contract aangaan. Bij een dergelijk vraagbundelingstraject, hanteren glasvezelpartijen vaak een minimale dekking van 20 tot 50 procent (in een wijk) binnen een gemeente, alvorens zij overgaan tot de definitieve uitrol. Indien klanten op een later tijdstip toch klant willen worden, kan dit netwerk eventueel worden doorgetrokken vanaf het dichtstbijzijnde netwerkpunt (meestal is hier een bijdrage van de eindgebruiker voor vereist).

169. Een PC-6 gebied wordt relatief vaak grotendeels (voor meer dan de helft) verglaasd op het niveau van HP. Een PC-6 gebied omvat immers vaak alle of een groot deel van de adressen in een specifieke straat. De praktijk laat zien dat glasvezelaanbieders in de regel alle adressen in een PC-6 gebied aansluiten bij de uitrol van glasvezel in een PC-6 gebied. Dit maakt het mogelijk om een relatief hoge drempelwaarde te hanteren bij de indeling van de gebieden. Uit de vergelijking met andere lidstaten blijkt dat 60 tot 75 procent hierbij vaak als bovengrens wordt gehanteerd. Naar mening van de ACM hoeft een PC-6 gebied ook niet 100 procent te zijn verglaasd om concurrentiekracht uit te oefenen op de reeds aanwezige netwerken.

170. Op basis van het voorgaande heeft de ACM bepaald dat een percentage waarbij meer dan de helft (60 procent) van de huishoudens in PC-6 gebied in Nederland *(*HP*)* is aangesloten op een netwerk een geschikte drempelwaarde is.[97] Op basis van de drempelwaarde van 60 procent doen een groot aantal verschillende combinaties van netwerken binnen PC-6 gebieden zich voor. Uit de voorbeelden in Tabel 3 blijkt dat het hierbij gaat om een veelvoud aan verschillende combinaties waarbij 1, 2, 3 of soms zelfs 4 verschillende netwerken binnen een PC-6 gebied zijn uitgerold.

[96] C(2021) 6690, Commission Decision of 17/9/2021 pursuant to Article 32(6) of Directive (EU) 2018/1972 (withdrawal of notified draft measure) Case IE/2021/2332-2333: markets for retail fixed telephony services and wholesale fixed access and call origination in Ireland. IE 2021-2332-2333 Adopted_EN_redacted_final.pdf (europa.eu)
[97] In tabel 5 voert de ACM nog een gevoeligheidsanalyse van deze drempelwaarde uit. Hieruit blijkt dat de gekozen waarde van 60 procent robuust is.

Tabel 3: Voorbeelden combinaties van netwerken in PC-6 gebieden

	Glasvezel	Kabel	Koper
1	KPN	VodafoneZiggo	-
2	KPN	Delta Fiber	-
3	Delta Fiber	-	KPN
4	Open Dutch Fiber	VodafoneZiggo	KPN
5	Glaspoort	VodafoneZiggo	KPN
6	KPN, Open Dutch Fiber	VodafoneZiggo	KPN
7	Etc.	Etc.	Etc.

171. Om een te uitgebreide analyse te voorkomen van al deze verschillende combinaties, heeft de ACM deze gebieden daarom eerst onderverdeeld in een aantal voorlopige deelgebieden. Daarbij heeft de ACM niet alleen het aantal netwerken beoordeeld, maar ook geanalyseerd hoe hoog de concurrentie binnen de geografische units is. Dit is gedaan op basis van een analyse van het aantal partijen dat op retailmarkt actief is binnen de verschillende PC-6 gebieden (op basis van de toegang die door netwerkaanbieders extern wordt aangeboden en intern wordt geleverd).

172. Door het aantal retailpartijen dat actief is binnen een gebied te hanteren wordt naast het aantal netwerkaanbieders ook het aantal dienstenaanbieders die gebruik maken van de toegang tot de netwerken betrokken. De mate waarin netwerken toegang bieden, en ook wordt afgenomen, is van grote invloed op de concurrentieomstandigheden in de retailmarkt binnen een (deel)gebied.

173. De ACM stelt vast dat in alle gebieden waar het glasvezelnetwerk is uitgerold door KPN of Glaspoort de veel retailpartijen actief zijn. Naast KPN zelf, maken in de meeste van deze gebieden T-Mobile, Online, Youfone, Budget, Freedom Internet en een groot aantal andere retailpartijen ook gebruik van de wholesaletoegangsdiensten van KPN en/of Glaspoort om retaildiensten aan te bieden. Daarnaast biedt VodafoneZiggo in nagenoeg al deze gebieden ook retaildiensten aan op basis van zijn kabelnetwerk. Al deze glasgebieden van KPN en Glaspoort voegt de ACM in de voorlopige netwerkkaart samen tot één deelgebied (Deelgebied I).

174. Na de glasgebieden van KPN en Glaspoort, zijn de meeste retailpartijen actief in de gebieden waar het glasvezelnetwerk is uitgerold door alternatieve glasvezelaanbieders en ook kabelnetwerkaanbieders actief zijn. Dit zijn typisch de steden en dorpskernen. Over het algemeen bieden deze alternatieve glasvezelaanbieders wholesaletoegang tegen vergelijkbare voorwaarden en tarieven als KPN en Glaspoort. Zo biedt Delta Fiber een WBT-dienst aan die vergelijkbaar is met het toegezegde toegangsaanbod van Glaspoort en biedt Open Dutch Fiber een ODF-toegang aan die vergelijkbaar is met het toegezegde ODF-toegangsaanbod van KPN. Ook kleinere glasvezelaanbieders (zoals bijvoorbeeld Digitale Stad en Glasdraad) bieden open wholesaletoegang tot hun glasvezelnetwerken.

175. Het aantal retailpartijen dat in deze alternatieve glasvezelgebieden gebruik maakt van de verschillende glasvezelaanbieders is ongeveer gelijk.
[vertrouwelijk:
]. In deze gebieden is naast VodafoneZiggo op basis van kabel, KPN meestal ook actief op retail (alsmede een aantal retailpartijen dat gebruikt maakt van kopertoegang). In een klein aantal gebieden maakt KPN eveneens gebruik van toegang (“ODF-toegang”) tot deze alternatieve glasvezelaanbieders. Deze gebieden voegt de ACM voorlopig ook samen tot één deelgebied (Deelgebied II).

176. In gebieden waar alternatieve glasvezelnetwerken zijn uitgerold ligt vaak wel een kwalitatief minder goed kopernetwerk van KPN maar zijn geen kabelnetwerkaanbieders actief, als gevolg daarvan

zijn ook minder aanbieders actief. Dit zijn typisch de buitengebieden. Deze gebieden voegt de ACM voorlopig ook samen tot één deelgebied (Deelgebied III).

177. In gebieden waar enkel kabel is uitgerold als VHC-netwerk zijn de minste retailpartijen actief. Er wordt door VodafoneZiggo geen en door Delta Fiber en overige kleinere kabelexploitanten (bijna) geen toegang geboden tot de kabelnetwerken. Wel is KPN in deze gebieden ook actief op basis van koper (alsmede een aantal retailpartijen dat gebruikt maakt van kopertoegang). Deze gebieden voegt de ACM voorlopig ook samen tot één deelgebied (Deelgebied IV).

178. Als laatste zijn er gebieden waar geen enkel hoogwaardig netwerk aanwezig is. Dit zijn gebieden waar enkel het kopernetwerk van KPN aanwezig is. Dit zijn typisch buitengebieden. Deze gebieden voegt de ACM voorlopig ook samen tot één deelgebied (Deelgebied V).

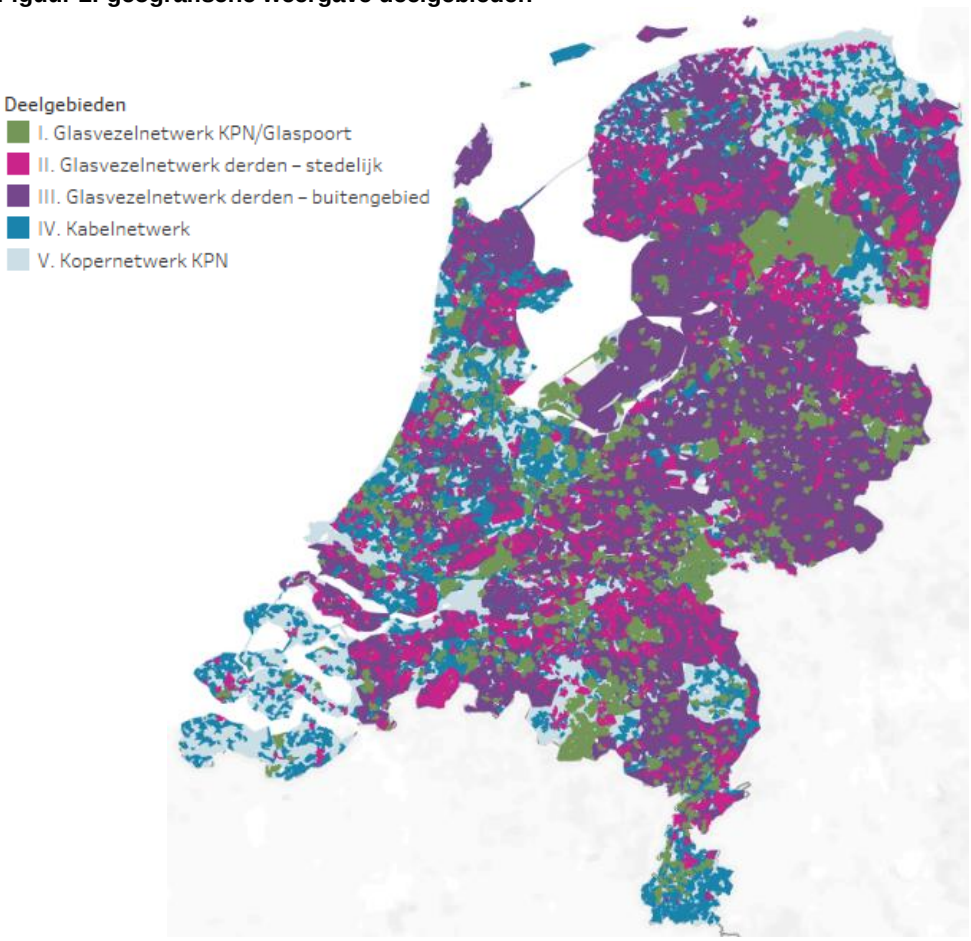
Tabel 4: Overzicht voorlopige deelgebieden

Deelgebieden I / V:	Glasvezelnetwerk van KPN en Glaspoort	Glasvezelnetwerk van derden	Kabelnetwerken	Kopernetwerk van KPN
I. Glasvezelnetwerk KPN/Glaspoort	√	X	X	√
	√	√	X	√
	√	√	√	√
	√	X	√	√
II. Glasvezelnetwerk derden – stedelijk	X	√	√	√
III. Glasvezelnetwerk derden – buitengebied	X	√	X	√
IV. Kabelnetwerk	X	X	√	√
V. Kopernetwerk KPN	X	X	X	√

179. Tabel 4 geeft een overzicht van deze vijf voorlopige verschillende deelgebieden op basis van het aantal netwerken en retailpartijen. Bij deelgebied I zijn meerdere opties mogelijk. Bij de overige deelgebieden is dit niet het geval. Deze gebieden zijn grafisch weergeven in

180. Figuur **2**.

Figuur 2: geografische weergave deelgebieden[98]



181. De ACM heeft ter check ook een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd op de drempelwaarde. In Tabel 5 zijn de resultaten opgenomen van gevoeligheidsanalyse op het hanteren van zowel een lagere drempelwaarde van 40 en 50 procent als een hogere drempelwaarde van 70 en 80 procent. In tabel 5 is te zien dat een lagere of hogere drempelwaarde beperkt effect heeft op de marktomvang van de verschillende markten. Het aantal aansluitingen blijft nagenoeg gelijk. Hieruit volgt dat het uitgangspunt van 60 procent dekking redelijk robuust is.

Tabel 5: gevoeligheidsanalyse drempelwaarde (in mln. aansluitingen per deelgebied)

Deelgebied	40%	50%	60%	70%	80%
I	3,80	3,76	3,71	3,65	3,53
II	1,40	1,38	1,34	1,32	1,25
III	0,22	0,23	0,24	0,25	0,27
IV	2,66	2,70	2,74	2,78	2,80
V	0,13	0,14	0,17	0,22	0,36

(b) Marktaandelen

182. Vervolgens heeft de ACM berekend wat de netwerk-marktaandelen zijn van de verschillende netwerkpartijen in deze verschillende deelgebieden. De ACM heeft gegevens op PC-6 niveau

[98] Telecommonitor ACM, vierde kwartaal 2022.

verzameld van de netwerkaanbieders.[99] Dit betreft (per PC-6 gebied) het aantal aangesloten adressen met een actieve dienst (zogenaamde “Homes Activated”).

183. Het marktaandeel per netwerkaanbieder bestaat dan uit het totaal aantal aangesloten actieve aansluitingen gedeeld door het totaal aantal actieve aansluitingen in het betreffende deelgebied.

184. In deelgebied I: “Glasvezelnetwerk KPN/Glaspoort” bedraagt het netwerk-marktaandeel van KPN en Glaspoort tezamen circa 60-65 procent **[vertrouwelijk:]**. In deze gebieden heeft VodafoneZiggo circa 35-40 procent **[vertrouwelijk:]** marktaandeel en bedraagt het marktaandeel van alternatieve glasvezelaanbieders 0-5 procent **[vertrouwelijk:]**. Dit gebied omvat circa 3,7 miljoen actieve aansluitingen.

185. In deelgebied II: “Glasvezelnetwerk derden – stedelijk” bedraagt het netwerk-marktaandeel van KPN op het kopernetwerk circa 35-40 procent **[vertrouwelijk:]**, van VodafoneZiggo circa 35-40 procent **[vertrouwelijk:]**, van Delta Fiber circa 15-20 procent **[vertrouwelijk:]** en van alternatieve aanbieders 5-10 procent **[vertrouwelijk:]**. Dit gebied omvat circa 1,3 miljoen actieve aansluitingen.

186. In deelgebied III: “Glasvezelnetwerk derden – buitengebieden” bedraagt het netwerk-marktaandeel van KPN op het kopernetwerk 40-45 procent **[vertrouwelijk:]**, Delta Fiber 20-25 procent **[vertrouwelijk:]**, KabelNoord 10-15 procent **[vertrouwelijk:]** en van alternatieve glasvezelaanbieders 25-30 procent **[vertrouwelijk:]**. Dit gebied omvat circa 240 duizend aansluitingen.

187. In deelgebied IV: “Kabelnetwerk” bedraagt het netwerk-marktaandeel van VodafoneZiggo 50-55 procent **[vertrouwelijk:]**, van KPN op het kopernetwerk 45-50 procent **[vertrouwelijk:]** en van de overige netwerkaanbieders 0-5 procent **[vertrouwelijk:]**. Dit gebied bedraagt circa 2,7 miljoen actieve aansluitingen.

188. In deelgebied V: “Kopernetwerk KPN” bedraagt het netwerk-marktaandeel van KPN 85-90 procent **[vertrouwelijk:]**, VodafoneZiggo 5-10 procent **[vertrouwelijk:]** en de alternatieve glasvezelaanbieders 5-10 procent **[vertrouwelijk:]**. Dit gebied omvat circa 167 duizend actieve aansluitingen.

189. Hieruit blijkt dat de marktaandelen binnen de verschillende deelgebieden significant van elkaar verschillen. Dit vormt een aanwijzing voor gedifferentieerde geografische markten.

(c) Prijzen

190. Om inzicht te krijgen in de retailprijzen op lokaal niveau, heeft de ACM in november 2022 een uitvraag gedaan onder partijen.[100] In maart 2023 heeft de ACM aanvullend onderzoek gedaan.[101] Daaruit volgt dat vrijwel alle partijen een landelijk uniform prijsbeleid voeren.

191. Er is een aantal partijen dat wel in retailprijzen differentieert. Hierbij gaat het voornamelijk om partijen die verschillende tarieven doorvoeren op basis van de inkoopprijzen in een specifiek gebied. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om T-Mobile en Freedom Internet. Zo hanteert T-Mobile een

[99] Deze gegevens worden uitgevraagd in het kader van de Telecommonitor van de ACM.
[100] Antwoordenbrief Delta Fiber, 21 oktober 2022. Antwoordenbrief NLConnect, 25 oktober 2022. Antwoordenbrief BCPA, 25 oktober 2022. Antwoordenbrief Jonaz, 28 oktober 2022. Antwoordenbrief Youfone, 28 oktober 2022. Antwoordenbrief TriNed, 28 oktober 2022. Antwoordenbrief VodafoneZiggo, 28 oktober 2022. Antwoordenbrief KPN, 28 oktober 2022. Antwoordenbrief Freedom Internet, 28 oktober 2022. Antwoordenbrief Glaspoort, 28 oktober 2022. Antwoordenbrief T-Mobile, 4 november 2022. Antwoordenbrief Enreach, 9 november 2022. Antwoordenbrief YouCa, 18 november 2022.
[101] Antwoordenbrief Glaspoort, 30 maart 2023. Antwoordenbrief KPN, 7 april 2023. Antwoordenbrief Delta Fiber, 11 april 2023. Antwoordenbrief Open Dutch Fiber, 13 april 2023. Antwoordenbrief T-Mobile, 13 april 2023 en 1 mei 2023. Antwoordenbrief VodafoneZiggo, 18 april 2023.

hoger tarief in gebieden waar zij inkoopt bij KPN op basis van WBT en een lager tarief in gebieden waar zij ODF-toegang inkoopt bij Open Dutch Fiber en andere glasvezelaanbieders.

192. Een groter aantal partijen geeft echter aan in principe een uniform prijsbeleid te hanteren, maar door middel van promoties, kortingen en retentie-aanbiedingen wel onderscheid te maken tussen verschillende gebieden. **[vertrouwelijk:**

][102]

193. Daarnaast bieden vrijwel alle glasvezelaanbieders extra aantrekkelijke voorwaarden bij de uitrol van hun glasvezelnetwerk. Dit betreft dus deelgebieden I, II en III uit bovenstaande analyse. In de deelgebieden waar (nog) geen glasvezel wordt uitgerold wordt weliswaar hetzelfde retentiebeleid toegepast door VodafoneZiggo, maar ervaren klanten minder prikkel om over te stappen naar koperdiensten dan naar glasvezeldiensten. **[vertrouwelijk:**
]. De concurrentie op basis van (retentie- en promotie)acties is daarmee lager in deelgebied IV.

194. In deelgebied V ontbreekt het in het geheel aan hoogwaardige netwerken en beperkt de concurrentie zich tot de keuze in aanbieders van koperdiensten. Deze koperdiensten worden landelijk aangeboden. Het verschil in tarieven (en kortingen) wordt daarmee in grote mate veroorzaakt door de komst en aanwezigheid van de open glasvezelnetwerken.

195. Ook tijdens de aanleg van het glasvezelnetwerk (of in de periode kort daarvoor) wordt lokaal gewerkt met speciale actietarieven om klanten te laten overstappen naar een glasvezeldienst. Ook dit betreft wederom deelgebied I, II en III, en juist niet deelgebied IV en V.

196. Ondanks dat vrijwel alle retailpartijen een landelijk uniform prijsplan hanteren, kunnen de uiteindelijke retailprijzen in de deelgebieden op basis van de verschillende (retentie- en promotie)acties dus toch licht verschillen.

(d) Gedragspatronen en overige aspecten

197. Als laatste heeft de ACM gekeken naar gedragspatronen en overige aspecten. Hierbij analyseert de ACM onder andere vastrechtvergoedingen en de mate van overstap binnen de deelgebieden.

198. Vastrechtvergoedingen zijn met name in buitengebieden (deelgebied III) soms vereist om de business case voor de uitrol van glasvezel sluitend te krijgen. Deze beperken de concurrentie aangezien deze vastrechtvergoedingen vaak voor een langere periode moeten worden betaald aan een aanbieder (of voor één tot een paar duizend euro eenmalig moeten worden afgekocht). Daarnaast is in dergelijke buitengebieden de uitrol van een tweede glasvezelnetwerk hierdoor ook niet waarschijnlijk. Aangezien kabelnetwerken hier ook niet zijn aangelegd beperkt dat de mogelijkheden tot infrastructuurconcurrentie in een dergelijk gebied. Dit maakt dat de concurrentie(druk) in deelgebied III lager is dan in de overige gebieden waar glasvezel naast een kabelnetwerk is uitgerold (deelgebied I en II).

199. De ACM heeft in het aanvullend onderzoek in maart 2023 aan VodafoneZiggo de churn opgevraagd voor deelgebied IV en de overige deelgebieden met glasconcurrentie. Hieruit volgt dat **[vertrouwelijk:** **]** hoger is dan in deelgebied IV **[vertrouwelijk**: **]** Ook is duidelijk dat er op het moment dat er een glasvezelnetwerk wordt uitgerold er in deelgebied I, II en III meer overstap plaatsvindt dan in deelgebied IV en V. In deelgebied I betreft dit naast nieuwe glasvezelklanten bij retailaanbieders die gebruik maken van toegang tot de glasvezelnetwerken van KPN en Glaspoort veelal ook de interne overstap van klanten van KPN van zijn kopernetwerk naar het nieuwe glasvezelnetwerk

[102] Gespreksverslag ACM - VodafoneZiggo, 13 april 2023

van KPN of Glaspoort. In deelgebied II betreft dit veelal de overstap van kabel- of koperklanten naar één van de retailaanbieders op het nieuwe alternatieve glasvezelnetwerk.

200. In deelgebied III gaat het om de overstap van de koperklanten in buitengebieden naar het nieuwe glasvezelnetwerk. Hierbij geldt veelal een vastrechtvergoeding waardoor eindgebruikers na het initiële aansluitmoment juist bijna niet meer (kunnen) overstappen.

201. Na het initiële aansluitmoment van een glasvezelnetwerk, is het aannemelijk dat er in deelgebied I en II meer overstap plaatsvindt dan in deelgebied III, IV en V, aangezien er in de eerste twee deelgebieden meer alternatieve retailaanbieders zijn van VHC-diensten dan in de laatste drie deelgebieden. In deelgebied IV hebben eindgebruikers vaak maar de keuze uit één aanbieder van een VHC-dienst – namelijk de kabelexploitant. In deelgebied V hebben eindgebruikers geen enkele keuze voor een aanbieder van een VHC-dienst.

202. Ook deze analyse onderschrijft dus dat er in de verschillende deelgebieden sprake is van verschillende concurrentieomstandigheden.

Voorlopige verdeling geografische markten

203. Op basis van het voorgaande stelt de ACM het volgende vast: De vijf deelgebieden onderscheiden zich op grond van het netwerkmarktaandeel van partijen aanzienlijk van elkaar en vormen daarmee een sterke aanwijzing van aparte relevante markten.

204. Ook de verdere concurrentie-omstandigheden verschillen per gebied, waarbij vooral gebieden met een beperkt aantal VHC-netwerken en onvoldoende of geen toegang zich kenmerken door een gebrek aan keuze, minder acties en minder overstap dan gebieden met veel VHC-netwerken en open toegang.

205. In alle gebieden waar KPN of Glaspoort een glasvezelnetwerk heeft uitgerold (deelgebied I), bieden KPN en Glaspoort toegang aan zoals door de ACM bindend is verklaard in het Toezeggingenbesluit. Deze toegang heeft de ACM betrokken in de onderhavige analyse. Daarnaast biedt KPN commerciële toegang via VULA-koper en WBA/WMP (voor koper en glas) en biedt Glaspoort commerciële toegang via WBA. In deze gebieden zijn daardoor een groot aantal retailpartijen actief, de prijzen voor hoge snelheden relatief laag en vindt er agressieve promotie en retentie plaats. Het gezamenlijke netwerk marktaandeel van KPN en Glaspoort is wel nog steeds hoog. Deze gebieden aggregeert de ACM tot de eerste voorlopige geografische markt.

206. In alle stedelijke gebieden waar geen glasvezel van KPN of Glaspoort is uitgerold, maar wel het glasvezelnetwerk door alternatieve aanbieders is uitgerold (deelgebied II), wordt toegang geboden aan andere retailpartijen. De concurrentie in de gebieden van deze verschillende alternatieve partijen (zoals bijvoorbeeld Delta Fiber, Open Dutch Fiber en Primevest) is grofweg vergelijkbaar. Ook vindt er in al deze gebieden gericht promotie- en retentiebeleid plaats tussen de retail glasvezelpartijen, de aanwezige kabelpartij en retailpartijen die actief zijn op het kopernetwerk van KPN. Uit een analyse van de marktaandelen (per alternatieve partij) blijkt dat de marktaandelen, zoals gemeten op het netwerk, ook grofweg vergelijkbaar zijn. Deze gebieden aggregeert de ACM tot de tweede voorlopige geografische markt.

207. In alle buitengebieden waar geen glasvezel van KPN of Glaspoort is uitgerold en ook geen kabelnetwerk ligt van een kabelaanbieder, maar wel het glasvezelnetwerk door alternatieve aanbieders is uitgerold (deelgebied III) wordt toegang geboden aan andere retailpartijen. De concurrentie in de gebieden van deze verschillende alternatieve partijen (zoals bijvoorbeeld Delta Fiber, Open Dutch Fiber en Delta Rijssen) is grofweg vergelijkbaar. Ook vindt er in al deze gebieden gericht promotie- en retentiebeleid plaats tussen de retail glasvezelpartijen en de aanwezige koperpartij. Uit een analyse van de marktaandelen (per alternatieve partij) blijkt dat de

marktaandelen, zoals gemeten op het netwerk, ook grofweg vergelijkbaar zijn. Deze gebieden aggregeert de ACM tot de derde voorlopige geografische markt.

208. In alle gebieden waar geen glasvezel is uitgerold, maar wel een hoogwaardig kabelnetwerk ligt, zijn de marktaandelen van de kabelpartij hoog **[vertrouwelijk:]** en stijgend, is er minder overstap, geen keuze in aanbod voor diensten boven de 200Mbit/s en worden er relatief weinig Gbit/s diensten afgenomen. In deze gebieden zijn retailpartijen actief op het kopernetwerk. Deze gebieden aggregeert de ACM tot de vierde voorlopige geografische markt.

209. In alle gebieden waar geen hoogwaardig glasvezel- of kabelnetwerk is uitgerold, zijn enkel retailpartijen over koper actief. In deze gebieden wordt geen hoogwaardige internettoegangsdienst geleverd over koper. Het netwerkmarktaandeel van KPN is hier zeer hoog **[vertrouwelijk:]**. Deze gebieden aggregeert de ACM tot de vijfde voorlopige geografische markt.

210. De geografische marktafbakening is naar zijn aard een momentopname. De omvang van de markten zal in de loop van de tijd veranderen door de uitrol van glasvezel. De concurrentieomstandigheden binnen deze markten blijven ongeacht de omvang hetzelfde. De gedefinieerde markten zullen dan ook binnen de reguleringsperiode blijven bestaan.

Stap 3: Vraag- en aanbodsubstitutie

211. In deze paragraaf analyseert de ACM of de voorlopige verdeling van de geografische markten moet worden aangepast op basis van een analyse van vraag- en aanbodsubstitutie.

212. De ACM stelt vast dat er geen sprake is van vraagsubstitutie die maakt dat de voorlopige geografische verdeling geen stand kan houden. Een eindgebruiker zal niet gaan verhuizen naar een gebied binnen een andere geografische markt, in reactie op een prijsverhoging voor een vaste internetdienst in zijn geografische markt.

213. Bij aanbodsubstitutie beoordeelt de ACM of een aanbieder die niet actief is binnen één van de voorlopige deelgebieden, een netwerk zal uitrollen binnen een andere geografische markt in reactie op een prijsverhoging voor vast internet door een aanbieder die wel reeds een netwerk heeft uitgerold binnen deze markt.

214. De ACM stelt vast dat hier geen sprake van is. De uitrol van glasvezelnetwerken vereist grote investeringen, zowel in tijd als kapitaal. Zo zijn glasvezelaanbieders vaak wel een jaar tot anderhalf jaar bezig alvorens zij alle benodigde vergunningen, aannemers en kapitaal hebben bemachtigd om in een bepaald gebied glasvezel uit te rollen. Zij zijn dan ook niet in staat om op korte termijn (binnen een periode van 6-12 maanden) een netwerk binnen een andere geografische markt uit te rollen, in reactie op een prijsverhoging voor vaste internettoegang van een concurrent in deze markt.

215. Er is geen sprake van vraag- en aanbodsubstitutie die leidt tot een aanpassing van de voorlopige verdeling van de geografische markten.

3.3.2.2 Conclusie relevante markt

216. De ACM concludeert dat er vijf verschillende relevante markten zijn voor de retailmarkt voor vaste internettoegang:

I. De markt ‘Glasvezelnetwerk KPN/Glaspoort’: gebieden binnen de huidige netwerkdekking van de glasvezelnetwerken van KPN en Glaspoort ongeacht of in die gebieden ook nog glasvezelnetwerken door derden zijn uitgerold, dan wel een kabelnetwerk en/of kopernetwerk aanwezig is.

II. De markt ‘Glasvezelnetwerk derden – stedelijk’: gebieden binnen de huidige netwerkdekking van de glasvezelnetwerken van alternatieve open glasvezelaanbieders waarbij in die gebieden een kabelnetwerk en het kopernetwerk van KPN aanwezig is, met uitzondering van de gebieden waar glasvezel van KPN of Glaspoort is uitgerold.

III. De markt ‘Glasvezelnetwerk derden – buitengebieden’: gebieden binnen de huidige netwerkdekking van de glasvezelnetwerken van alternatieve open glasvezelaanbieders en het kopernetwerk van KPN, met uitzondering van de gebieden waar glasvezel van KPN of Glaspoort en/of een kabelnetwerk is uitgerold.

IV. De markt ‘Kabelnetwerk’: gebieden de huidige netwerkdekking van kabelnetwerken waarbij in die gebieden het kopernetwerk van KPN aanwezig is, met uitzondering van de gebieden waar glasvezel is uitgerold.

V. De markt ‘Kopernetwerk KPN’: gebieden binnen de huidige netwerkdekking van het kopernetwerk van KPN waarbij geen kabelnetwerk aanwezig is, met uitzondering van de gebieden waar glasvezel- of kabelnetwerken zijn uitgerold.

3.4 Concurrentieanalyse

217. In paragraaf 3.4 onderzoekt de ACM de concurrentiesituatie op de retailmarkt voor vaste internettoegang. Hierbij onderzoekt de ACM of er in afwezigheid van regulering een risico bestaat dat één of meerdere partijen beschikt over AMM op een van de vijf relevante markten voor vaste internettoegang. Een onderneming met AMM kan zich in belangrijke mate onafhankelijk van zijn concurrenten, klanten en eindgebruikers gedragen. De ACM verwijst naar paragraaf 3.2.3 voor de toelichting op het uitvoeren van de concurrentieanalyse.

218. Aangezien er op dit moment geen sprake is van AMM-regulering analyseert de ACM bij alle vijf de verschillende markten de huidige marktsituatie. Dit betekent dat alle bestaande overeenkomsten (ook de overeenkomsten die op basis van het Toezeggingenbesluit KPN en Glaspoort tot stand zijn gekomen) worden betrokken bij de analyse.

219. De concurrentieanalyse is een toekomstgerichte analyse, wat betekent dat niet alleen de bestaande concurrentiesituatie wordt onderzocht, maar ook of een eventueel gebrek aan daadwerkelijke concurrentie blijvend is. Gelet op artikel 6a.4 van de Tw hanteert de ACM voor deze toekomstgerichte analyse een periode van in beginsel vijf jaar.

220. De ACM beschikt niet over veel historische data op PC-6 niveau. Derhalve kan de ACM alleen de huidige marktsituatie cijfermatig goed analyseren, maar is het niet goed mogelijk de cijfermatige ontwikkelingen (zoals marktaandelen) door te trekken naar de toekomst op basis van historische gegevens. De ACM zal daarom bepaalde kwalitatieve ontwikkelingen betrekken en daarmee een inschatting maken van de cijfermatige ontwikkelingen.

221. De AMM-richtsnoeren geven een opsomming van criteria die kunnen worden gebruikt om de marktmacht van een onderneming vast te stellen. De ACM heeft criteria geïdentificeerd die naar haar oordeel een goed inzicht geven in de concurrentieverhoudingen op de retailmarkten voor vaste internettoegang.

222. De ACM onderzoekt voor de vijf verschillende relevante markten achtereenvolgens:

    1. De marktaandelen;
        - Huidige marktaandelen
        - Ontwikkeling marktaandelen 2023-2027
    2. De actuele concurrentie;
        - Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuren
        - Verticale integratie
        - Schaal- en breedtevoordelen
        - Product-/dienstendiversificatie
    3. Het ontbreken van kopersmacht;
    4. Het ontbreken van potentiële concurrentie.

223. De ACM behandelt in paragraaf 3.4.1 allereerst de concurrentiesituatie op markt IV aangezien de ACM nader onderzoek heeft gedaan naar deze markt. De reden hiervoor is dat in markt IV in de regel slechts één aanbieder in staat is om hoogwaardige internetdiensten aan te bieden hetgeen mogelijk tot nadelige effecten voor eindgebruikers kan leiden. In de andere markten zijn in de regel meerdere aanbieders actief. De concurrentiesituatie op markten I tot en met III en markt V worden behandeld in paragraaf 3.4.2 .

3.4.1 Concurrentieanalyse Markt IV: Kabelnetwerk

3.4.1.1 Marktaandelen

224. Net als in eerdere marktanalyses van lokale (ontbundelde) toegang gaat de ACM bij de berekening uit van marktaandelen op basis van aantallen aansluitingen. Dit komt onder andere doordat vaste internetdiensten vaak in bundels met andere diensten worden geleverd. Daarbij worden er veel promotie- en retentie aanbiedingen aangeboden en afgenomen. Hierdoor is de precieze omzet van vaste internetdiensten moeilijk toe te rekenen. Vanwege de maatwerktarifering van een aanbod aan een zakelijke afnemer is het eveneens niet mogelijk om een nauwkeurige schatting van de betrokken omzet te maken.

225. De ACM heeft geen PC-6 data beschikbaar van de actieve retailaansluitingen van alle retailpartijen, enkel de landelijke totalen zijn hiervoor beschikbaar. Wel beschikt de ACM over de netwerk-marktaandelen op PC-6 niveau van de grootste netwerkaanbieders. Ook beschikt de ACM op landelijk niveau over de verdeling van de externe wholesaleleveringen en de interne retailleveringen van een bepaald netwerk. Bij het bepalen van de retailmarktaandelen in de geografische markt berekent de ACM de retailmarktaandelen op basis van de verdeling wholesale/retail die op landelijk niveau beschikbaar is uit de Telecommonitor (gegevens Q4-2022).

226. De ACM berekent in deze paragraaf de marktaandelen voor markt IV ‘Kabelnetwerk’ voor vaste internettoegang. Dit betreft de markt die wordt gekenmerkt door de netwerkdekking van de kabelnetwerken van VodafoneZiggo, en daarnaast ook het kopernetwerk van KPN ligt maar geen glasvezel is uitgerold. De marktaandelen geven een indicatie van de concurrentieverhoudingen op deze markt.

227. In deze markt is VodafoneZiggo in bijna elk gebied actief. In een klein aantal gebieden is een andere kabelaanbieder (zoals bijvoorbeeld Delta Fiber in Zeeland) met een kabelnetwerk actief. KPN levert (met verschillende merken) in alle gebieden diensten op basis van koper aan. De grootste dienstenaanbieder op het kopernetwerk van KPN is T-Mobile die VULA-koper en WBA toegang afneemt bij KPN. Daarnaast is Online.nl als dienstenaanbieder actief, die WBA inkoopt bij KPN. Tenslotte zijn Youfone en Budget dienstenaanbieders die diensten van KPN wederverkopen.

228. Deze markt bestaat uit circa 2,7 miljoen actieve aansluitingen.

3.4.1.2 Huidige marktaandelen

229. Het netwerk-marktaandeel van VodafoneZiggo bedraagt **[vertrouwelijk:]**. KPN heeft een netwerk-marktaandeel van **[vertrouwelijk:]** en Delta Fiber heeft een netwerk marktaandeel van **[vertrouwelijk:]**.

230. Omdat VodafoneZiggo geen toegang biedt komt het marktaandeel overeen met het retailmarktaandeel. Dit wordt daarom in dit hoofdstuk aangeduid als 'marktaandeel'. Voor KPN bedraagt op basis van het landelijke percentage wholesale leveringen het retailmarktaandeel **[vertrouwelijk:]**.

3.4.1.3 Prognose: ontwikkelingen marktaandelen 2023-2027

231. De ACM beschikt niet over volledige historische (HA) data op gebiedsniveau. Daarom heeft de ACM een inschatting gemaakt op basis van beschikbare data (voornamelijk FttH toegangsdata) en een aantal verwachte ontwikkelingen.

232. In deze gebieden hebben glasconcurrenten (nog) geen glasvezelnetwerk uitgerold. Dit betekent dat de enige actuele concurrentie met VodafoneZiggo plaatsvindt op basis van het kopernetwerk van KPN en dienstenaanbieders die gebruik maken van toegang tot het kopernetwerk van KPN.

233. Het marktaandeel van VodafoneZiggo is in deze markt toegenomen de afgelopen jaren. De verwachting van de ACM is dat deze markt binnen de reguleringsperiode zal worden gedupliceerd met open glasvezelnetwerken. Hierdoor zal de concurrentiesituatie op deze markt tenderen naar de concurrentiesituatie op markten I en II. De precieze mate waarin de (toekomstige) uitrol van glasvezel van invloed is op het marktaandeel in deze gebieden laat zich niet gemakkelijk bepalen. Wel is duidelijk dat op de langere termijn het marktaandeel van VodafoneZiggo zal afnemen in deze gebieden. In retailmarkt I en II waar VodafoneZiggo concurreert met een glasvezelnetwerk is het marktaandeel teruggelopen tot net onder de 40 procent (**[vertrouwelijk:]**) en zal naar verwachting nog iets verder dalen. De verwachting is dan ook dat het marktaandeel van VodafoneZiggo in deze gebieden naar verwachting zal dalen.

234. In het resterende deel van deze markt waar geen glasvezel komt te liggen (naar verwachting 1 tot 5%) kan het marktaandeel van VodafoneZiggo naar verwachting gelijk blijven of stijgen indien de vraag naar hogere snelheden in de toekomst toeneemt.

3.4.1.4 Actuele concurrentie

235. Het bestaan van een machtspositie kan naast het marktaandeel worden aangetoond aan de hand van een aantal criteria die zijn beschreven in paragraaf 3.1 van de AMM-richtsnoeren van de Commissie. Een aantal criteria die een indicatie geven van de mogelijkheid van een onderneming om zich in belangrijke mate onafhankelijk van zijn concurrenten, klanten en eindgebruikers te gedragen, en die ervoor zorgen dat er een concurrentievoordeel is voor een aanbieder met AMM ten opzichte van andere aanbieders zijn de volgende:[103]

    - de controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur;
    - verticale integratie;
    - schaal- en breedtevoordelen;
    - product-/dienstendiversificatie.

236. Daarnaast heeft de ACM aanvullend onderzoek gedaan naar de prijzen, de omzet (ARPU), de afzetverdeling van diensten en de churn van VodafoneZiggo in de kabelnetwerk gebieden en de

[103] AMM-richtsnoeren 2018, randnummer 58.

overige (glasvezel) gebieden. In het onderzoek zijn deze gegevens ook vergeleken met die van andere aanbieders.

(i) Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur

237. Een partij heeft controle over een niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur wanneer deze partij een (omvangrijk) netwerk bezit waarvan de aanleg voor een concurrent aanzienlijke investeringen en aanzienlijke tijd zou vereisen. De ACM beoordeelt of de relevante infrastructuur (het relevante netwerk) binnen de termijn van de herziening van het onderhavige besluit economisch rendabel kan worden gerepliceerd. Specifiek onderzoekt de ACM in welke mate de geografische reikwijdte van het netwerk, ook wel netwerkdekking, wordt of kan worden gerepliceerd.

238. VodafoneZiggo beschikt op dit moment als enige in deze markt over een hoogwaardig netwerk. KPN beschikt over een kopernetwerk. Er is echter sprake van een voortgaande duplicatie van het VodafoneZiggo kabelnetwerk door de uitrol van glasvezel door glasvezelaanbieders. Dit proces van verglazing kost tijd. Op grond van deze glasvezeluitrol kan de controle over niet gemakkelijk te repliceren geleidelijk verdwijnen in deze markt. De ACM heeft daarom onderzocht in welk tempo de verglazing plaatsvindt. Aangezien dit een prospectieve analyse is heeft de ACM een aantal scenario's onderzocht.

Scenario 1: planning

239. Het eerste scenario gaat uit van de uitrolplannen van de glasvezelaanbieders. Tabel 6 geeft aan hoeveel HP aansluitingen in Nederland gedurende het komende jaar, de periode 2024-2025 en de periode 2026-2027 naar eigen verwachting van partijen zullen worden gerealiseerd. Dit is weergegeven op basis van de aangeleverde gegevens van de grootste glasvezelaanbieders: KPN, Glaspoort, Delta Fiber en Open Dutch Fiber.[104]

Tabel 6: uitrolplanning glasvezelaanbieders t/m 2027

	2023	2024-2025	2026-2027
KPN	**[vertrouwelijk:]**	**[vertrouwelijk:]**	**[vertrouwelijk:]**
Glaspoort	**[vertrouwelijk:]**	**[vertrouwelijk:]**	**[vertrouwelijk:]**
Open Dutch Fiber	**[vertrouwelijk:]**	**[vertrouwelijk:]**	**[vertrouwelijk:]**
Delta Fiber	**[vertrouwelijk:]**	**[vertrouwelijk:]**	**[vertrouwelijk:]**
Totaal	**1.309.000**	**2.269.000**	**1.393.000**

240. Uit deze uitrolgegevens van partijen blijkt dat een zeer groot deel (96 procent) van het kabelnetwerk van VodafoneZiggo eind 2025 zal zijn gedupliceerd door glasvezelaanbieders. De glasvezelaanbieders hebben ook aangegeven dat zij verwachten dat in de loop van 2025 heel Nederland (grotendeels) zal zijn verglaasd. In steeds meer gevallen zullen adressen de beschikking krijgen over twee glasvezelaansluitingen.

241. In 2022 hebben de glasvezelpartijen gezamenlijk 1,2 miljoen adressen HP uitgerold. Naar verwachting zullen in 2023 1,3 miljoen adressen HP worden uitgerold. In 2024/25 zullen er naar verwachting 2,3 miljoen adressen HP worden uitgerold en in 2026/27 1,4 miljoen adressen. Een klein deel daarvan bestaat uit de aanleg van een tweede glasvezelnetwerk in een gebied (overbouw). In 2022 betrof het percentage adressen met twee (of meer) glasvezelnetwerken circa

[104] Antwoordenbrief Glaspoort, 30 maart 2023. Antwoordenbrief KPN, 7 april 2023. Antwoordenbrief Delta Fiber, 11 april 2023. Antwoordenbrief Open Dutch Fiber, 13 april 2023.

4 procent. Dit percentage zal geleidelijk toenemen naarmate het aantal gebieden dat reeds glasvezel heeft toeneemt. Alleen KPN en Glaspoort hebben aangegeven alreeds verglaasde gebieden te overbouwen, omdat zij dit netwerk aanleggen als vervanging van het kopernetwerk en KPN zijn klanten ook een eigen glasvezelalternatief wil bieden. KPN maakt op kleine schaal gebruik van andere glasvezelpartijen (partners), maar dit zijn voornamelijk partijen die in buitengebieden glasvezel uitrollen, waar KPN of Glaspoort zelf niet uitrollen en waar geen kabelnetwerk ligt.

Scenario 2: Verwachte realisatie

242. De plannen van partijen worden van nature minder zeker naarmate deze verder in de tijd liggen. Daarnaast hangt de uitrol ook deels af van de situatie in de markt. Het gaat daarbij om de hoeveelheid gebieden dat nog beschikbaar is om als eerste uit te rollen, de ontwikkeling van de kosten van de uitrol, de beschikbaarheid van voldoende aannemerscapaciteit, de ervaringen van eerdere projecten en de ontwikkeling in de markt. Ook bedrijfsmatige inefficiënties en juridische procedures kunnen de doorlooptijd van de uitrol vertragen, waardoor gebieden pas later beschikbaar komen. Het omgekeerde kan natuurlijk ook voorkomen, bijvoorbeeld omdat er op grond van afspraken met de gemeente een andere, sneller tijdschema gevolgd moet worden. De in maart 2023 opgevraagde informatie laat dit ook zien. Ten opzichte van eerdere opgeleverde informatie van glasvezelaanbieders laat deze een bijstelling zien van de eerder gecommuniceerde plannen op basis van actuele inzichten. **[vertrouwelijk:**
]. Een planning is altijd onderhevig aan risicofactoren en heeft een bepaald ambitieniveau. De door partijen aangeleverde gegevens vormen daarmee dan naar verwachting van de ACM ook een overschatting van de daadwerkelijke realisaties

243. Uit gesprekken met glasvezelaanbieders volgt dat de realisatie in de praktijk lager kan uitvallen dan de planning.[105]
[vertrouwelijk:
] Op basis van deze gesprekken is een tweede scenario opgesteld, waarin de ACM er vanuit gaat dat glasvezelaanbieders in totaal in 2023 5 procent minder, in 2024/2025 10 procent minder en in 2026/2027 15 procent minder glasvezel zullen uitrollen dan gepland.

Scenario's 3 en 4: worst case.

244. Tot slot heeft de ACM een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd met twee worst case scenario's. In deze scenario's gaat de ACM er vanuit dat de uitrol van glasvezel sterk afneemt ten opzichte van de planning. Zoals beschreven in het voorgaande, zou dit bijvoorbeeld kunnen komen doordat de capaciteit van aannemers (te) beperkt is om alle plannen uiteindelijk te realiseren. Daarnaast zou dit kunnen komen doordat de investeerders minder kapitaal dan verwacht beschikbaar stellen door onvoorziene omstandigheden. Ook consolidatie in de markt zou een rol kunnen spelen bij de uitrol van glasvezel. In scenario 3 leidt dit tot een totale afname van de geplande uitrol van 10 procent in 2023, 20 procent in 2024/2025 en 30 procent in 2026/2027. In het meest worst case scenario 4 leidt dit tot een totale afname van de geplande uitrol van 15 procent in 2023, 30 procent in 2024/2025 en 45 procent in 2026/2027.

245. In alle scenario's heeft de ACM tevens een schatting gemaakt van het jaarlijkse percentage van overbouw, dat wil zeggen het percentage huishoudens/adressen dat door de voortschrijdende verglazing de beschikking krijgt over een tweede glasvezelaansluiting. Glasvezelaanbieders zullen in de regel voorrang geven aan gebieden waar nog geen glasvezel is uitgerold. Immers dat geeft hen een concurrentievoordeel ("first mover advantage'). De meest glasvezelaanbieders geven aan zelf geen glasvezel uit te rollen in gebieden waar al een glasvezelnetwerk ligt, alleen KPN/Glaspoort heeft aangegeven dat zij bereid zijn om andere glasvezelnetwerken te overbouwen.

[105] Gespreksverslag ACM – KPN, 3 april 2023. Gespreksverslag ACM – Glaspoort, 11 april 2023.

In de scenario's is er daarom vanuit gegaan dat het percentage overbouw afneemt naar mate de realisatie afwijkt van de planning. Immers, in dat geval zullen er ook op de langere termijn meer gebieden beschikbaar zijn waar nog geen glasvezel ligt en is de verwachting van de ACM dat deze gebieden als eerste aan bod komen. Omgekeerd zal de mate van overbouw toenemen als veel gebieden reeds zijn verglaasd door alternatieve glasvezelaanbieders. In de scenario's leidt deze omstandigheid er toe dat de mate van overbouw zal afnemen, naarmate de afname in realisatie zal toenemen. Het percentage overbouw in scenario 4 is dus het kleinst, en in scenario 1 het grootst.

246. In Tabel 7 en Tabel 8 zijn de scenario's beschreven in termen van verschillen in realisatie in de opgeleverde uitrolgegevens, de mate van overbouw en de uitkomsten.

Tabel 7: percentage afwijking in realisatie – uitrolscenario's

	2023	2024/25	2026/27	Omschrijving
Scenario 1	0%	0%	0%	Aangeleverde planningsdata
Scenario 2	-5%	-10%	-15%	
Scenario 3	-10%	-20%	-30%	
Scenario 4	-15%	-30%	-45%	

Tabel 8: percentage overbouw KPN/Glaspoort – uitrolscenario's

	2023	2024/25	2026/27
Scenario 1	20%	40%	65%
Scenario 2	20%	40%	40%
Scenario 3	20%	30%	30%
Scenario 4	10%	20%	20%

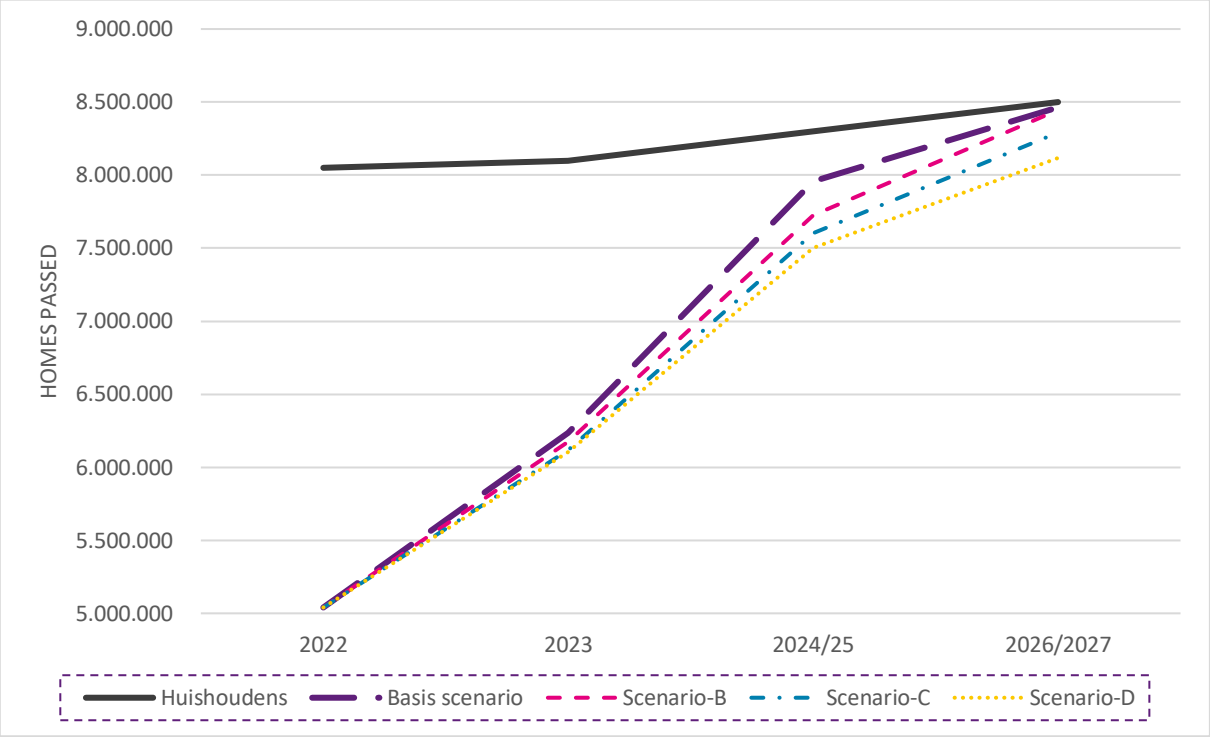
247. Op basis van de parameters in Tabel 7 en Tabel 8 heeft de ACM berekend welk deel van de huishoudens in Nederland wordt verglaasd de komende vijf jaar. De uitkomsten daarvan zijn opgenomen in Tabel 9. Uit de gevoeligheidsanalyse blijkt dat zelfs in beide worstcase scenario's (scenario 3 en 4) waarin de glasvezeluitrol substantieel terugloopt, alsnog 98 tot 95 procent van Nederland in 2027 zal zijn verglaasd. De uitkomsten van de uitrolplannen en de verschillende scenario's zijn grafisch weergegeven in Figuur 3.

248. Ook in het geval er consolidatie plaatsvindt in de markt zal naar verwachting de uitrol van glasvezel naar huishoudens die (nog) geen beschikking hebben over een glasvezelaansluiting doorgaan, maar zal de overbouw wellicht wel kunnen afnemen. Ook in dat geval is de verwachting dat aan het einde van de reguleringsperiode bijna heel Nederland zal zijn verglaasd (homes passed).

Tabel 9: uitkomsten van de uitrolscenario's

	2024/25	2026/27
Scenario 1	96%	100%
Scenario 2	93%	99%
Scenario 3	92%	98%
Scenario 4	90%	95%

Figuur 3: Grafische weergave scenario's uitrol glasvezelnetwerken in Nederland



249. In alle scenario's is uitgegaan van zogenaamde Homes Passed (HP) adressen, zoals uitgevraagd door de ACM in het kader van de Telecommonitor. Dit is ook het uitgangspunt bij de uitrolplannen van partijen. In het kader van de Telecommonitor[106] verwijst HP naar het aantal woningen dat fysiek kan worden aangesloten op een bepaald type netwerk, zoals het glasvezel-, kabel- of kopernetwerk. Het aantal HP geeft het totale aantal woningen weer dat gereed is voor (na-)aansluiting (nog niet aangesloten, maar wel tot 'voor de deur' voorbereid voor aansluiting). Dit houdt in dat klanten die vragen om een glasvezelaansluiting deze tegen redelijke tarieven en binnen een redelijke termijn geleverd kunnen krijgen. Partijen hebben aangegeven dat dergelijke HP-aansluitingen binnen 2 tot 3 weken gerealiseerd kunnen worden. De meeste partijen rekenen hiervoor de standaardtarieven. Sommige partijen vragen een extra eenmalige bijdrage of een iets hoger maandbedrag voor het na-aansluiten van een adres als deze niet tijdens de aanlegfase is aangesloten.

250. Naast HP-adressen zijn er ook Homes Connected (HC)-adressen. HC verwijst naar het aantal woningen dat daadwerkelijk is aangesloten op een bepaald type netwerk. Wanneer een woning wordt aangesloten, betekent dit dat de infrastructuur en bekabeling zijn geïnstalleerd om de woning toegang te geven tot de diensten van het netwerk. Het aantal HC geeft weer hoeveel woningen direct gebruik kunnen maken van de netwerkdiensten. KPN, Glaspoort en Delta Fiber proberen in stedelijke gebieden een zo'n hoog mogelijk percentage van de woningen direct bij de uitrol aan te sluiten. Gemiddeld realiseren ze **[vertrouwelijk**: **]** HC-adressen in een uitrolgebied.[107] Terwijl Open Dutch Fiber alleen de klanten die een contract hebben bij de uitrol HC aansluit, vaak rond de **[vertrouwelijk**: **]**[108] De klanten die later een aanvraag doen voor glasvezeldienst worden dan via een zogenaamde na-aansluiting aangesloten. Uitzondering daarop betreft hoogbouw[109], omdat het daarbij extra duur is om individueel na-aansluitingen te realiseren en het economisch veel aantrekkelijker is om de gehele hoogbouw op voorraad aan te

[106] https://www.acm.nl/system/files/documents/telecommonitor-vragen-en-definitielijst.pdf
[107] Antwoordenbrief Glaspoort, 30 maart 2023, antwoord 1d, 2d en 3d. Antwoordenbrief KPN, 7 april 2023, antwoord 3d. Antwoordenbrief Delta Fiber, 11 april 2023, antwoord 1d, 2d en 3d.
[108] Antwoordenbrief Open Dutch Fiber, 13 april 2023, antwoord 1d en 2d.
[109] Hoogbouw betreft (galerij) flats en appartementencomplexen

sluiten. Bij hoogbouw streeft Open Dutch Fiber ernaar om zoveel mogelijk op voorraad aan te sluiten **[vertrouwelijk:]** en hierover ook overeenstemming te bereiken met de VVE of woningbouwcorporaties.[110] De ACM beschouwt ook de aansluitingen die HP zijn uitgerold als een duplicatie van het netwerk. Er kan namelijk, net zoals het geval is met HC-aansluitingen, tegen redelijke tarieven en voorwaarden een glasvezelaansluiting worden geleverd.

251. Homes Activated (HA) verwijst naar het aantal woningen met een actieve netwerkdienst. Na het aansluiten van een woning moet de telecomaanbieder de diensten activeren, bijvoorbeeld door de internetverbinding te configureren en de benodigde apparatuur (zoals een modem) te installeren. Het aantal HA geeft weer bij hoeveel woningen daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de diensten van het netwerk.

252. Een specifieke groep aansluitingen betreft woningen die weliswaar in het dekkingsgebied vallen, maar waarvoor de kosten om deze via een na-aansluiting aangesloten te krijgen te hoog is, zeer veel tijd vraagt of überhaupt niet mogelijk is. KPN definieert deze groep aansluitingen als HBO-adressen. Hiervoor wordt een haalbaarheidsonderzoek (HBO) gedaan door KPN en afhankelijk van de uitkomst wordt op basis van een offerte een aanbod gedaan (met bijbetaling) of wordt er geen aanbod gedaan.[111] Ook andere aanbieders hanteren een soortgelijke indeling. Het aansluiten van een HBO-adres kan volgens partijen enkele maanden in beslag nemen. KPN geeft aan dat in de gebieden die in de laatste twee jaar zijn uitgerold het percentage aansluitingen dat niet standaard wordt aangesloten, maar een zogenaamd HBO-adres is, circa **[vertrouwelijk:]** van de adressen omvat. Terwijl dit gemiddeld circa **[vertrouwelijk:]** omvat. De reden is de toename van het percentage hoogbouw de laatste jaren in de uitrol in (groot)stedelijke gebieden.[112] Deze hoogbouw zorgt voor extra problemen om alle woningen op voorraad aan te sluiten. In veel gevallen betreft dit echter overbouw situaties waar concurrenten eerder dan KPN gebouwen van glasvezel hebben voorzien. In dat geval heeft het wel impact op de glasvezeluitrol van KPN, maar niet in de beschikbaarheid van een glasvezelnetwerk.

253. Uit het aanvullende onderzoek blijkt dat het deel van de klanten dat nooit wordt aangesloten in een bepaald gebied, maar waar wel glasvezel in het gebied wordt uitgerold, tot nu toe tussen de **[vertrouwelijk:]** ligt van de woningen in een gebied. Dit betreft de woningen die dus geen glasvezelaansluiting krijgen, zowel niet via een standaard na-aansluiting (zonder betaling) alsmede niet via een haalbaarheidsonderzoek (tegen bijbetaling). Alle partijen geven aan dat het streven is zoveel mogelijk klanten, die dit willen, daadwerkelijk aan te sluiten. De partijen verwachten dan ook dat het percentage woningen dat niet wordt aangesloten **[vertrouwelijk:]** niet verder zal stijgen.[113]

254. Een zeer klein deel van het kabelnetwerk zal uiteindelijk naar verwachting niet worden gedupliceerd door een glasvezelnetwerk **[vertrouwelijk**: **]**. Een dergelijk hoog percentage van duplicering maakt dat VodafoneZiggo hier geen voordeel (meer) aan heeft. De conclusie van de ACM is dan ook dat VodafoneZiggo uiteindelijk aan het einde van de reguleringsperiode geen voordelen meer behaalt uit de beschikking over de controle over een niet gemakkelijk te dupliceren netwerk.

(ii) Verticale integratie

255. Een aanbieder is verticaal geïntegreerd als deze actief is in meerdere opeenvolgende stadia van de productie- of distributieketen. Verticale integratie kan de marktmacht van een verticaal geïntegreerde aanbieder versterken, indien deze aanbieder de toegang tot wholesalebouwstenen controleert en tegelijk actief is op de onderliggende retailmarkt. Hierdoor kan de verticaal geïntegreerde aanbieder marktmacht overhevelen van de wholesale- naar de retailmarkt,

[110] Gespreksverslag ACM – Open Dutch Fiber, 18 april 2023.
[111] Antwoordenbrief KPN, 7 april 2023, antwoord 4a.
[112] Antwoordenbrief KPN, 7 april 2023, antwoord 5b en 5c.
[113] Antwoordenbrief Glaspoort, 30 maart 2023, antwoord 5b. Antwoordenbrief KPN, 7 april 2023, antwoord 5b. Antwoordenbrief Delta Fiber, 11 april 2023, antwoord 5b. Antwoordenbrief Open Dutch Fiber, 13 april 2023, antwoord 5b.

bijvoorbeeld door toegang te weigeren, door strategisch prijsgedrag of door strategisch gedrag ten aanzien van het verlenen van toegang onafhankelijk van de prijs.

256. VodafoneZiggo is verticaal geïntegreerd en biedt geen toegang aan dienstenaanbieders. Hierdoor kan VodafoneZiggo in de actuele concurrentie zijn voordelen die ze geniet vanwege het als enige beschikken over een hoogwaardig netwerk op wholesale overhevelen naar retail. Maar ook dit voordeel neemt geleidelijk af door de uitrol van alternatieve glasvezelnetwerken in deze gebieden.

(iii) Schaal- en breedtevoordelen

257. Van schaalvoordelen is sprake wanneer door een hogere productie de gemiddelde kosten per eenheid product afnemen. Schaalvoordelen doen zich sterker voor bij een productieproces met hoge vaste kosten en lage variabele en/of marginale kosten. Breedtevoordelen doen zich voor wanneer de gemiddelde kosten voor een bepaald type product lager zijn doordat dezelfde onderneming ook een ander, gelijksoortig product produceert. Breedtevoordelen doen zich vaak voor in netwerksectoren, aangezien de capaciteit van het netwerk voor meerdere producten kan worden ingezet. Schaal- en breedtevoordelen kunnen een toetredingsdrempel vormen voor nieuwe aanbieders en kunnen een voordeel zijn voor een aanbieder ten opzichte van bestaande concurrenten.

258. VodafoneZiggo is in deze markt bijna twee keer zo groot als zijn grootste concurrent KPN met zijn kopernetwerk. Hierdoor heeft VodafoneZiggo schaalvoordelen.

259. VodafoneZiggo heeft beperkte breedtevoordelen. Zowel KPN, VodafoneZiggo en T-Mobile beschikken over dezelfde producten en diensten die ze kunnen leveren. Ook beschikken ze allen over een mobiel netwerk. VodafoneZiggo is echter de enige aanbieder die vaste internettoegang kan bieden voor zeer hoge snelheden (van meer dan 200Mbit/s download). Maar ook dit voordeel neemt geleidelijk af met de uitrol van alternatieve glasvezelnetwerken in deze gebieden.

(iv) Product-/dienstendiversificatie

260. Er is sprake van product- en dienstendiversificatie (hierna: diversificatie) wanneer een portfolio met aanverwante diensten (of producten) wordt aangeboden. Wanneer concurrenten niet in staat zijn hetzelfde assortiment diensten aan te bieden is het mogelijk dat de dreiging van deze concurrenten afneemt, bijvoorbeeld omdat een alternatieve aanbieder zonder hetzelfde assortiment niet in staat is om alle klantgroepen te bedienen. Diversificatie heeft dezelfde oorzaak als breedtevoordelen, namelijk het aanbieden van verschillende (aanverwante) producten. Bij breedtevoordelen gaat het echter om de kostenvoordelen die daaruit voortvloeien, bij diversificatie gaat het om de niet-kosten gerelateerde voordelen.

261. VodafoneZiggo geniet beperkte voordelen vanuit productdiversificatie. Alleen VodafoneZiggo is namelijk in staat om diensten boven de 200Mbit/s aan te bieden. Verder zijn KPN en T-Mobile in staat dezelfde producten te bieden. Door de uitrol van de alternatieve glasvezelnetwerken neemt dit voordeel geleidelijk af.

3.4.1.5 Het ontbreken van kopersmacht

262. Op de retailmarkten voor internettoegang bestaat het grootste deel van de afnemers uit consumenten en klein zakelijke afnemers (ZZP/SME). De afhankelijkheid van aanbieders van individuele consumenten en klein zakelijke afnemers is zeer klein. Net als in eerdere marktanalyses van lokale (ontbundelde) toegang heeft de ACM geen aanwijzingen dat er sprake is van bundeling van de vraag waarmee door consumenten en klein zakelijke afnemers effectief tegenwicht kan worden geboden. Ook groot zakelijke afnemers van internettoegangsdiensten zijn in omvang (ten opzichte van de totale markt) zeer klein en vormen geen grote inkoopcombinaties voor de inkoop van deze diensten. Gelet op het voorgaande concludeert de ACM dat op deze (en

de overige retailmarkten) geen sprake is van kopersmacht die tegenwicht kan bieden aan een eventuele machtspositie. Naar het oordeel van de ACM ontbreekt het daardoor aan kopersmacht in alle relevante retailmarkten voor vaste internettoegang (markt I tot en met V).

3.4.1.6 Het ontbreken van potentiële concurrentie

263. De potentiële concurrentie bestaat uit de toetreding van nieuwe glasvezelaanbieders. In paragraaf 3.4.1.4 onder de kop *controle over niet gemakkelijk te dupliceren netwerken* heeft de ACM reeds beschreven in welke mate en in welk tempo de uitrol van alternatieve glasvezelaanbieders het netwerk van VodafoneZiggo zou kunnen dupliceren. Hieruit is gebleken dat duplicering van het kabelnetwerk naar verwachting in 2025 (binnen 3 jaar) heeft plaatsgevonden door de gezamenlijke uitrol van glasvezelaanbieders, waarbij slechts een klein deel **[vertrouwelijk:]** niet op glasvezel zal worden aangesloten.

264. Bij het meenemen van de potentiële concurrentie gaat het erom in hoeverre het gedrag van een aanbieder, die mogelijk beschikt over AMM, wordt gedisciplineerd door concurrentiedruk van buiten de huidige actuele markt. In het bijzonder betreft het hierbij de concurrentiedruk die (potentieel) uitgaat van de toetreding van nieuwe aanbieders met glasvezeldiensten. Omdat deze uitrol van glasvezelnetwerken niet heel snel kan plaatsvinden, maar een aanzienlijke voorbereiding en doorlooptijd vraagt (1-2 jaar), is de potentiële druk die hier van uitgaat op het actuele gedrag van VodafoneZiggo beperkt.

265. Hierbij is eveneens van belang dat de wijze waarop VodafoneZiggo zijn proactieve retentiebeleid heeft ingericht en toepast, pas in werking treedt als er daadwerkelijk in een bepaald gebied een glasvezelnetwerk wordt aangelegd. De potentiële toetreding (op termijn) in een bepaald gebied leidt dus niet op dit moment tot een ander gedrag van VodafoneZiggo. Pas nadat de toetreding heeft plaatsgevonden verandert het gedrag.

266. De conclusie is dat de potentiële concurrentie een beperkt effect heeft op het (actuele) gedrag van VodafoneZiggo.

3.4.1.7 Nader onderzoek

267. Hoewel uiteindelijk het kabelnetwerk van VodafoneZiggo wordt gedupliceerd beschikt VodafoneZiggo in de gebieden waar (nog) geen glasvezelnetwerk is aangelegd of wordt uitgerold als enige netwerkaanbieder over een hoogwaardig netwerk. Dit brengt mogelijk toch voordelen voor VodafoneZiggo met zich mee in die specifieke gebieden, zoals bijvoorbeeld het kunnen rekenen van hoge tarieven voor de diensten (boven de 200 Mbit/s) die minder concurrentiedruk ervaren van de koperdiensten in het gebied. Er is immers geen keuze in het aanbod van hoge internetsnelheden en VodafoneZiggo biedt eveneens geen toegang tot zijn netwerk waardoor er ook geen dienstenconcurrentie bestaat op het kabelnetwerk. Vanwege de toenemende vraag naar hoge snelheden zullen naar verwachting steeds minder klanten de relatief goedkopere koperdiensten als een alternatief zien voor hun bestaande internetaansluiting en aangewezen zijn op het aanbod van VodafoneZiggo.

268. Om die reden heeft de ACM in maart 2023 aanvullend onderzoek[114] gedaan naar de tarieven en kortingen die VodafoneZiggo hanteert in de kabelnetwerk gebieden. Daarnaast heeft de ACM ook onderzocht welke diensten (internetsnelheid) worden afgenomen in kabelnetwerk gebieden en deze vergeleken met de tarieven en kortingen en de afname van diensten in de overige gebieden. Dit betreft voornamelijk gebieden waar er naast het kabelnetwerk ook glasvezelnetwerken

[114] Antwoordenbrief VodafoneZiggo, 18 april 2023. Gespreksverslag ACM – VodafoneZiggo, 13 april 2023.

beschikbaar zijn (in retailmarkten I en II). Ook is informatie opgevraagd bij VodafoneZiggo over de churn en de krimp/groei van het aantal klanten in de kabelnetwerk gebieden en overige gebieden.

269. Uit het aanvullende onderzoek dat de ACM heeft gedaan is naar voren gekomen dat een belangrijk deel van de klanten in de kabelnetwerk markt nog steeds een koperaansluiting als alternatief ziet. In de gehele markt nemen circa 70 procent van de klanten een internetdienst af tot een snelheid van 200Mbit/s. Bij VodafoneZiggo bedraagt dat aandeel **[vertrouwelijk:**
] Alle kabelklanten die willen overstappen naar een koperdienst zijn in dezelfde mate als in glasgebieden met een retentie-aanbod behouden door VodafoneZiggo (circa **[vertrouwelijk:**
]). In de glasgebieden **[vertrouwelijk:**
]. Het percentage klanten dat overstapt is in kabelnetwerk gebieden **[vertrouwelijk:]** en in de glasgebieden **[vertrouwelijk:]**.[115]

270. Daarnaast blijkt uit de ARPU gegevens van VodafoneZiggo dat de tarieven die VodafoneZiggo in kabelnetwerk gebieden rekent vergelijkbaar zijn met die hij rekent in de glasgebieden.[116]
[vertrouwelijk:

]

271. Met betrekkingen tot de kortingen moet onderscheid gemaakt worden tussen promotiekortingen (voor nieuwe klanten) en retentiekortingen (voor bestaande klanten met een concrete overstapwens en klanten die mogelijk ontevreden zijn en daarmee een verhoogd risico vormen voor een overstap). Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat VodafoneZiggo een landelijk prijsbeleid voert, waarbij hij nieuwe klanten (in heel Nederland) hoge promotiekortingen geeft. Het promotiebeleid lijkt vooral ingegeven door de sterke concurrentiedruk die VodafoneZiggo ervaart van de glasvezelaanbieders en de nog steeds scherp geprijsde koperdiensten in de markt. De promotie-aanbiedingen zijn ook goed terug te vinden in de prijsvergelijkers op het internet en de website van VodafoneZiggo. Wel geldt dat de tarieven bij VodafoneZiggo niet blijvend laag zijn en na de actieperiode weer stijgen tot aan de normale (relatief hoge) tarieven. Tegelijkertijd blijven deze tarieven ook onderhevig aan jaarlijkse prijsstijgingen vanwege de inflatie (indexatie van tarieven).

272. Met betrekking tot het retentiebeleid voor behoud van bestaande klanten hanteert VodafoneZiggo een ander prijsbeleid.
[vertrouwelijk:
] Hierbij wordt in beginsel geen onderscheid gemaakt tussen klanten in kabelnetwerk gebieden of klanten in glasgebieden. Het retentie-aanbod is weliswaar vergelijkbaar met het promotie-aanbod, maar uit het onderzoek blijkt **[vertrouwelijk:**
].[117]

273. Naast het
[vertrouwelijk:

][118]

274. VodafoneZiggo heeft de tarieven op 1 juli 2023 met 8,5 procent verhoogd, als compensatie voor de inflatie. Dergelijke prijsverhogingen hebben als gevolg dat voor alle bestaande klanten de tarieven (en ARPU) aanzienlijk stijgen. Dit 'jaarlijks' verhogen van de tarieven (indexatie) in combinatie met promotie-kortingen en retentiekortingen kan een succesvolle strategie zijn om de inkomsten te

[115] Antwoordenbrief VodafoneZiggo, 18 april 2023, bijlage bij antwoord 2.
[116] Antwoordenbrief VodafoneZiggo, 18 april 2023, bijlage bij antwoord 2.
[117] Antwoordenbrief VodafoneZiggo, 18 april 2023, antwoord 1.
[118] Antwoordenbrief VodafoneZiggo, 18 april 2023, antwoord 1.

verhogen, met behoud van marktaandeel. Vooral in de kabelnetwerk gebieden hebben veel klanten **[vertrouwelijk:]** niet echt een alternatief en levert een dergelijke prijsmaatregel dus veel extra omzet op, met beperkt klantverlies. In glasgebieden heeft een dergelijke maatregel meer risico op klantverlies, omdat alle klanten een alternatief hebben door de aanwezigheid van alternatieve glasvezeldiensten. Hetgeen dan ook meer inzet vraagt van retentie om het marktverlies te beperken.

275. Tabel 10 geeft een overzicht van de uitkomsten van het aanvullende onderzoek dat de ACM heeft gedaan met betrekking tot de verschillen tussen kabelnetwerk en glasgebieden waar VodafoneZiggo zijn diensten levert.

Tabel 10: Vertrouwelijk: verschillen VodafoneZiggo tussen kabelnetwerk en overige gebieden 2022

	Totaal	Kabelnetwerk gebieden	Overige gebieden
Installed base			
Aantal klanten internetaansluitingen	**[vertrouwelijk:]**	**[vertrouwelijk:]**	**[vertrouwelijk:]**
ARPU/aansluiting			
Tot en met 200Mbit/s	**[vertrouwelijk: €]**	**[vertrouwelijk: €]**	**[vertrouwelijk: €]**
Groter dan 200Mbit/s tot 1 Gbit/s	**[vertrouwelijk: €]**	**[vertrouwelijk: €]**	**[vertrouwelijk: €]**
Vanaf 1Gbit/s	**[vertrouwelijk: €]**	**[vertrouwelijk: €]**	**[vertrouwelijk: €]**
Retentie- en promotie/actiekortingen			
Promo-korting per nieuwe klant	**[vertrouwelijk: €]**	**[vertrouwelijk: €]**	**[vertrouwelijk: €]**
Retentiekortingen per behouden klant	**[vertrouwelijk: €]**	**[vertrouwelijk: €]**	**[vertrouwelijk: €]**
Totale kortingen (behoud en promo) per klant	**[vertrouwelijk: €]**	**[vertrouwelijk: €]**	**[vertrouwelijk: €]**
Verdeling snelheden			
Tot en met 200Mbit/s	**[vertrouwelijk: %]**	**[vertrouwelijk: %]**	**[vertrouwelijk: %]**
Groter dan 200Mbit/s tot 1 Gbit/s	**[vertrouwelijk: %]**	**[vertrouwelijk: %]**	**[vertrouwelijk: %]**
Vanaf 1Gbit/s	**[vertrouwelijk: %]**	**[vertrouwelijk: %]**	**[vertrouwelijk: %]**
Churn			
Opzeggingen	**[vertrouwelijk: %]**	**[vertrouwelijk: %]**	**[vertrouwelijk: %]**
Groei / krimp	**[vertrouwelijk: %]**	**[vertrouwelijk: %]**	**[vertrouwelijk: %]**

276. Uit Tabel 10 volgt **[vertrouwelijk:**

]

277. Er is een klein verschil te zien in de mate van werving en retentie van klanten en de kosten daarvan. Het verschil in retentiewaarde is **[vertrouwelijk:]** en in promotie-waarde

[vertrouwelijk:]. Deze kleine verschillen in promotie- en retentiewaardes hebben zeer weinig invloed op de ARPU per klant in de verschillende snelheidsklasses. Deze waardes zijn nagenoeg gelijk. Ook de verschillen in relatieve verdeling in de afzet van de verschillende snelheidsklasses ten opzichte van het totaal is zeer beperkt.

278. De ACM heeft ook aan verschillende aanbieders van internetdiensten aanvullende vragen gesteld over de afzet en omzet in verschillende snelheidsklasses (downloadsnelheden).[119] Daarbij is onderscheid gemaakt in de volgende snelheden 0 tot 200 Mbit/s, vanaf 200 Mbit/s tot 1 Gbit/s en 1Gbit/s en hoger. Daarnaast zijn vanuit de verschillende prijsvergelijkers de aanbiedingen die de verschillende aanbieders doen onderzocht.

Tabel 11: Vertrouwelijk: verdeling over snelheidsklasses per aanbieder

Verdeling snelheden	VodafoneZiggo	KPN	T-Mobile	Delta Fiber
Tot en met 200 Mbit/s	**[vertrouwelijk: %]**	**[vertrouwelijk: %]**	**[vertrouwelijk: %]**	**[vertrouwelijk: %]**
Groter dan 200 Mbit/s tot 1 Gbit/s	**[vertrouwelijk: %]**	**[vertrouwelijk: %]**	**[vertrouwelijk: %]**	**[vertrouwelijk: %]**
Vanaf 1 Gbit/s	**[vertrouwelijk: %]**	**[vertrouwelijk: %]**	**[vertrouwelijk: %]**	**[vertrouwelijk: %]**

279. Tabel 11 geeft aan wat de verdeling van de klanten is tussen de verschillende snelheidsklasses van de vier grootste aanbieders (KPN, VodafoneZiggo, T-Mobile en Delta Fiber). Hierin is VodafoneZiggo opgenomen op basis van het landelijke percentage. Uit dit overzicht is duidelijk te zien dat VodafoneZiggo **[vertrouwelijk:**

] Hierbij scoort T-Mobile de meeste klanten **[vertrouwelijk:]** in 1Gbit/s, gevolgd door Delta Fiber **[vertrouwelijk:]** en KPN **[vertrouwelijk:]**. VodafoneZiggo heeft in deze 1Gbit/s snelheidsklasse relatief de minste klanten **[vertrouwelijk:]**. Het gevolg van deze verdelingen is dat in de kabelnetwerk gebieden, waar er geen concurrentie is van glasconcurrenten het aantal klanten dat 1Gbit/s diensten afneemt relatief klein is.

[119] Antwoordenbrief KPN, 7 april 2023. Antwoordenbrief Delta Fiber, 11 april 2023. Antwoordenbrief T-Mobile, 13 april 2023.

Tabel 12: Vertrouwelijk: ARPU per aanbieder en verdeling over snelheidsklassen

Snelheden	VodafoneZiggo	KPN	T-Mobile	Delta Fiber
Tot en met 200 Mbit/s	**[vertrouwelijk: €]**	**[vertrouwelijk: €]**	**[vertrouwelijk: €]**	**[vertrouwelijk: €]**
Groter dan 200 Mbit/s tot 1 Gbit/s	**[vertrouwelijk: €]**		**[vertrouwelijk: €]**	**[vertrouwelijk: €]**
Vanaf 1 Gbit/s	**[vertrouwelijk: €]**	**[vertrouwelijk: €]**	**[vertrouwelijk: €]**	**[vertrouwelijk: €]**
Totaal	**[vertrouwelijk: €]**	**[vertrouwelijk: €]**	**[vertrouwelijk: €]**	**[vertrouwelijk: €]**

280. In Tabel 12 staan de ARPU's van de verschillende aanbieders uitgesplitst naar de verschillende snelheidsklassen en het totaal weergegeven. Uit de ARPU gegevens blijken ook verschillen te zitten tussen aanbieders. **[vertrouwelijk:**

] De verschillen in ARPU tussen aanbieders zijn door verschillende redenen te verklaren. Ten eerste door de prijsverschillen en het percentage nieuwe klanten, maar het kan ook te maken hebben met de mate waarin pakketten en value added services in meer of minder mate worden verkocht. Zo is de waarde van een triple-play-pakket hoger dan van een internet-only pakket. **[vertrouwelijk:**

]

281. Uit de prijsvergelijking websites[120] zijn de verschillen in het aanbod voor nieuwe klanten dat aanbieders in de markt hebben staan goed zichtbaar. De tarieven en aanbiedingen kunnen via prijsvergelijkers worden vergeleken en gerangschikt. Vaak gehanteerde rangschikkingen zijn de jaarkosten (het eerste jaar) of de maandkosten (zonder kortingen). Door de hoge promotie-kortingen die door alle partijen wordt geboden is rangschikking op de jaarkosten (het eerste jaar) een goede graadmeter van de prijsverschillen.

Tabel 13: jaarkosten (eerste jaar) voor internet-only dienst

Snelheid	netwerk	VodafoneZiggo	KPN	T-Mobile	Online
50 Mbit/s down	DSL/COAX	€ 380,00		€ 375,00	
100 Mbit/s down	DSL		€ 407,50	€ 390,00	€ 324,00
100 Mbit/s down	FttH	€ 411,50	€ 407,50	€ 390,00	€ 366,00
200 Mbit/s down	DSL		€ 475,00		
200 Mbit/s down	FttH	€ 458,75	€ 475,00		€ 414,00
400 Mbit/s down	FttH	€ 516,50		€ 420,00	
500 Mbit/s down	FttH				€ 510,00
1 Gbit/s down	FttH	€ 518,00	€ 497,50	€ 450,00	

[120] De ACM heeft de prijsvergelijker www.prijsvergelijken.nl gehanteerd d.d. 26-4-2023. Deze prijsvergelijker kan worden gedaan zonder postcode-check.

Tabel 14: jaarkosten (eerste jaar) voor triple-play (internet + TV + telefonie) pakket

Snelheid	netwerk	VodafoneZiggo	KPN	T-Mobile	Online
50 Mbit/s down	DSL/COAX	€ 444,00		€ 486,00	
100 Mbit/s down	DSL	-	€ 544,00	€ 495,00	€ 374,00
100 Mbit/s down	FttH	€ 471,00	€ 544,00	€ 495,00	€ 410,00
200 Mbit/s down	DSL	-	€ 611,50		
200 Mbit/s down	FttH	€ 511,00	€ 611,50		€ 458,00
400 Mbit/s down	FttH	€ 606,00		€ 525,00	
500 Mbit/s down	FttH	-			€ 554,00
1 Gbit/s down	FttH	€ 510,00	€ 634,00	€ 555,00	

In Tabel 13 en

282. Tabel 14 zijn de resultaten van deze prijsvergelijker en de rangschikking op eerste jaarprijs voor een internet-only dienst en triple-play-pakket opgenomen. Vooral door de vele en soms ook forse actiekortingen lopen de tarieven sterk uiteen. Internetaanbieder Online.nl is vooral in de lagere snelheidsklasse (0-200Mbit/s) veelal de goedkoopste. T-Mobile is de goedkoopste op glasvezel (op basis van ODF-toegang) en met internet-only pakketten. VodafoneZiggo is veelal de duurste op internet-only pakketten. Opvallend zijn de zeer hoge promotie-kortingen van VodafoneZiggo op het triple-play 1Gbit/s pakket. Hier wordt 12 maanden een korting gegeven van 50 procent op de maandtarieven waardoor zij het eerste jaar veruit de goedkoopste zijn. KPN is de duurste op het triple-play pakket, maar heeft wel zijn list prijzen (voor nieuwe klanten) van de hogere snelheden blijvend verlaagd als gevolg van de concurrentiedruk door andere glasvezelaanbieders en de hoge actie- en retentiekortingen van VodafoneZiggo.

Tabel 15: landelijke maandprijzen internet-only boven de 200 Mbit/s (kabel en glasvezel) zonder kortingen[121]

Aanbieder	Snelheid (download/upload in Mbit/s)	Maandprijs
	200 Mbit/s	
Online	200/200	€45,50
Youfone	200/200	€47,00
Budget	200/200	€49,00
KPN	200/200	€50,00
VodafoneZiggo	200/30	€52,00
	400/500 Mbit/s	
T-Mobile	400/400	€40,00
Youfone	500/500	€51,00
Budget	500/500	€52,00
Online	500/500	€53,50
VodafoneZiggo	400/40	€58,00
	1000 Mbit/s	
T-Mobile	1000/1000	€45,00
KPN	1000/1000	€52,50
Youfone	1000/1000	€55,50
Budget	1000/1000	€56,00
VodafoneZiggo	1000/75	€63,00

283. In Tabel 15 is te zien dat VodafoneZiggo op de landelijke list prijzen (zonder kortingen) veruit de duurste aanbieder is. Dat heeft als gevolg dat veel klanten, die niet overstappen (of de intentie kenbaar maken) niet profiteren van de lage actietarieven en hoge kortingen en door de jaarlijkse indexatie ook steeds meer gaan betalen. Daarnaast betalen nieuwe klanten na de kortingsperiode – indien ze niet na een jaar weer overstappen – de normale relatief hoge tarieven.
[vertrouwelijk:

].

Uitkomsten nader onderzoek

284. De ACM concludeert dat de concurrentiestrijd tussen de glasvezelaanbieders (T-Mobile, KPN en Delta Fiber) en VodafoneZiggo in de glasvezelgebieden in volle gang is. Vooral de actietarieven (voor nieuwe klanten en het retentie-aanbod) vormen vaak een aantrekkelijk aanbod met een scherpe prijs. Dit leidt ook tot een sterke toename van het aantal klanten dat Gigabit-diensten

[121] www.prijsvergelijken.nl d.d. 14-6-2023

daadwerkelijk afneemt. Ook VodafoneZiggo biedt met zijn actietarieven een scherpe prijs voor Gigabit-diensten. Door deze concurrentiestrijd met glasvezelaanbieders heeft VodafoneZiggo in 2022 klanten verloren en is het retail marktaandeel van VodafoneZiggo daardoor afgenomen tot onder de 40 procent.[122]

285. In de kabelnetwerk gebieden is er op dit moment sprake van een minder sterke concurrentiestrijd, door het ontbreken van glasvezelalternatieven. In de kabelnetwerk gebieden ontbreekt het aan keuze voor de klanten die een hoge internetsnelheid belangrijk vinden. Deze groep klanten groeit sterk door de toenemende vraag naar hogere internetsnelheden. Het ontbreken van een glasvezelalternatief maakt dat relatief weinig klanten gebruik maken van de hogere Gigabit-snelheden in deze markt. Hierdoor blijft de afzet van 1 Gbit/s diensten in deze markt achter bij de rest van Nederland en stappen relatief weinig kabelklanten over. VodafoneZiggo heeft in de kabelnetwerk markt zijn retail marktaandeel in 2022 weten te laten groeien tot boven de 50 procent **[vertrouwelijk:]**.

286. VodafoneZiggo hanteert een landelijk prijsbeleid, waarbij ook actietarieven en retentiekortingen ter beschikking komen aan de kabelklanten in de kabelnetwerk gebieden. Dit heeft als uitkomst dat de ARPU in kabelnetwerkgebieden en glasvezelgebieden van VodafoneZiggo niet significant verschillen. **[vertrouwelijk:]** en zijn de list prijzen van VodafoneZiggo nog veel hoger. Daarnaast blijft VodafoneZiggo vasthouden aan de jaarlijkse prijsverhogingen (in juli 2023 8,5% aangekondigd) voor al zijn bestaande klanten en hanteert **[vertrouwelijk:]**

3.4.1.8 Afweging en conclusie

287. Door de grootschalige uitrol van open glasvezelnetwerken in Nederland, die vooral gepland staan in markt IV, nemen de actuele concurrentievoordelen van VodafoneZiggo snel af. De verwachting is dat in 2025 in vrijwel deze gehele markt glasvezelnetwerken zijn uitgerold. De concurrentiesituatie op deze markt zal daarmee tenderen naar de concurrentiesituatie op markten I en II. De marktaandelen van VodafoneZiggo zullen naar verwachting tenderen naar de marktaandelen zoals de ACM die ziet op markten I en II, en geeft ook steeds meer klanten een keuze (qua aanbieder en aanbod) voor hogere internetsnelheden met een kwaliteit die minimaal gelijkwaardig is (maar wellicht zelfs hoger doordat er sprake is van een symmetrische verbinding). Ook de aantrekkelijke tarieven en kortingen (inclusief retentiekortingen) zullen daarmee voor steeds meer klanten (ook bestaande kabelklanten) in deze markt beschikbaar komen, wat naar verwachting ook zal leiden tot een verdere groei in de afname van hoge internetsnelheden in deze markt.

288. De duplicering van het netwerk van VodafoneZiggo door open glasvezelnetwerken vormt een zwaarwegende factor in de analyse van het risico op AMM. Mede omdat de opkomende concurrentie bestaat uit de toetreding van glasvezelaanbieders zijn de verwachte effecten in de markt goed vergelijkbaar met de concurrentiele omstandigheden in markt I en II. In markt I en II maakt de aanwezigheid van de open glasvezelnetwerken deze markten voldoende concurrerend. Daarmee geven deze markten ook een goede indicatie van de effecten die de opkomende concurrentie kan hebben in markt IV.

289. Mede op grond van deze prospectieve analyse concludeert de ACM dat deze markt binnen de reguleringsperiode effectief concurrerend zal worden en er geen risico is dat VodafoneZiggo in deze markt als gevolg daarvan beschikt over AMM.

3.4.2 Concurrentieanalyses Markten I, II, III en V

[122] Zie paragraaf 3.4.2

3.4.2.1 Marktaandelen

290. De ACM berekent in deze paragraaf de marktaandelen van markten I, II, III en V van de retailmarkt voor vaste internettoegang.

Markt I: Glasvezelnetwerk KPN en Glaspoort

291. Markt I betreft de gebieden binnen de huidige netwerkdekking van de glasvezelnetwerken van KPN en Glaspoort ongeacht of in die gebieden ook nog glasvezelnetwerken door derden zijn uitgerold, dan wel een kabelnetwerk en/of kopernetwerk aanwezig is. Het gaat om de netwerkdekking zoals gerapporteerd in de Telecommonitor voor Q4-2022. In deze markt zijn alle grote aanbieders actief, zoals KPN (met al zijn merken), VodafoneZiggo, T-Mobile, Online.nl, Youfone, Budget en Freedom Internet. De totale marktomvang van deze markt bedraagt circa 3,7 miljoen actieve aansluitingen.

Markt II: Glasvezelnetwerk derden – stedelijk

292. Markt II betreft de gebieden binnen de huidige netwerkdekking van de glasvezelnetwerken van alternatieve open glasvezelaanbieders waarbij in die gebieden een kabelnetwerk en het kopernetwerk van KPN aanwezig is, met uitzondering van de gebieden waar glasvezel van KPN of Glaspoort is uitgerold.

293. In deze markt is VodafoneZiggo in bijna elk gebied actief. KPN levert (met verschillende merken) in alle gebieden diensten op basis van koper aan. De grootste dienstenaanbieder op het kopernetwerk van KPN is T-Mobile die VULA-koper en WBA toegang afneemt bij KPN. Daarnaast is Online.nl als dienstenaanbieder actief die WBA inkoopt bij KPN. Ten slotte zijn Youfone en Budget dienstenaanbieders die actief zijn op basis van wederverkoop van KPN (inkoop van WMP).

294. De grotere alternatieve glasvezelaanbieders zijn: Delta Fiber, Open Dutch Fiber (inclusief E-Fiber), Primevest en Delta Rijssen. Daarnaast zijn er verschillende kleinere lokale glasvezelaanbieders actief. Delta levert (met de merken Caiway en Delta Fiber) zelf retaildiensten en biedt ook toegang tot zijn glasvezelnetwerk. De andere glasvezelaanbieders bieden niet zelfstandig retaildiensten aan maar bieden alleen wholesaletoegang. De belangrijkste dienstenaanbieders op deze netwerken zijn T-Mobile (die ODF-toegang afneemt bij Open Dutch Fiber en Primevest), KPN (die ODF-toegang afneemt bij een aantal kleinere lokale aanbieders waaronder Cai Harderwijk, Glasdraad en Delta Rijssen) en Freedom Internet (die bij de meeste glasvezelaanbieders ODF- of WBA-toegang afneemt).

295. De totale marktomvang van deze markt bedraagt circa 1,4 miljoen actieve netwerkaansluitingen.

Markt III: Glasvezelnetwerk derden – buitengebieden

296. Markt III betreft de gebieden binnen de huidige netwerkdekking van de glasvezelnetwerken van alternatieve open glasvezelaanbieders en het kopernetwerk van KPN, met uitzondering van de gebieden waar glasvezel van KPN of Glaspoort en/of een kabelnetwerk is uitgerold.

297. In deze markt levert KPN in alle gebieden diensten op basis van koper aan. De grootste dienstenaanbieder op het kopernetwerk van KPN is T-Mobile die MDF, VULA-koper en WBA toegang afneemt bij KPN. Daarnaast is Online.nl als dienstenaanbieder actief die WBA inkoopt bij KPN. Ten slotte zijn Youfone en Budget dienstenaanbieders die actief zijn op basis van inkoop van WMP bij KPN.

298. In veel kopergebieden in buitengebieden is de snelheid van het kopernetwerk (met relatief lange aansluitlijnen) laag. Soms zelfs minder dan 10Mbit/s. Hierdoor is de vraag naar glasvezeldiensten, die wel hoge snelheden kunnen bieden, in deze gebieden extra hoog.

299. De grootste alternatieve glasvezelaanbieders in deze markt zijn: Delta Fiber, Kabeltex, Open Dutch Fiber en Kabelnoord. Daarnaast zijn vele kleine lokale glasvezelaanbieders actief.

300. De totale omvang van deze markt is relatief klein en bedraagt circa 240 duizend actieve netwerkaansluitingen.

Markt V: Kopernetwerk KPN

301. Markt V betreft de gebieden binnen de huidige netwerkdekking van het kopernetwerk van KPN waarbij geen kabelnetwerk aanwezig is, met uitzondering van de gebieden waar glasvezel- of kabelnetwerken zijn uitgerold.

302. KPN is in deze markt actief op zijn eigen kopernetwerk. Daarnaast biedt KPN toegang tot zijn kopernetwerk aan dienstenaanbieders. De grootste dienstenaanbieder is T-Mobile, gevolgd door Online.nl en Budget Thuis.

303. Deze markt heeft een relatief kleine omvang van 167 duizend aansluitingen.

3.4.2.2 Huidige marktaandelen

Markt I: Glasvezelnetwerk KPN en Glaspoort

304. Het netwerk marktaandeel van KPN/Glaspoort in markt I bedraagt **[vertrouwelijk:]**, van VodafoneZiggo **[vertrouwelijk:]** en van de overige aanbieders **[vertrouwelijk:]**.

305. Uit de antwoorden van Glaspoort op de vragenlijst[123] volgt dat bijna alle **[vertrouwelijk:]** actieve wholesale leveringen aan KPN worden gedaan. Uit de Telecommonitor gegevens (Q4-2022) van KPN volgt dat er **[vertrouwelijk:]** ODF-aansluitingen worden verkocht en **[vertrouwelijk:]** wholesale WBA en WMP aansluitingen over FttH. Dit betekent in totaal **[vertrouwelijk:]** wholesale aansluitingen over FttH. Dit betreft **[vertrouwelijk:]** van de totale actieve FttH-aansluitingen die KPN rapporteert.

306. Verder volgt uit de Telecommonitor gegevens (Q4-2022) van KPN dat KPN **[vertrouwelijk:]** aansluitingen VULA-koper, **[vertrouwelijk:]** aansluitingen WBA/WMP-over koper en **[vertrouwelijk:]** aansluitingen MDF levert. Dit betreft in totaal **[vertrouwelijk:**

[123] Antwoordenbrief Glaspoort, 30 maart 2023.

] wholesale koperaansluitingen. Dit betreft **[vertrouwelijk:]** van het totaal aantal aan actieve koperaansluitingen.

307. Op basis van bovenstaande landelijke percentages wholesale-leveringen bedraagt het landelijke percentage retail leveringen: (**[vertrouwelijk:]**). Deze landelijke percentages retail leveringen hanteert de ACM bij het bepalen van het retail marktaandeel van KPN in de geografische markt.

308. Op basis van de bovenstaande landelijke percentages bedraagt het retail marktaandeel van KPN **[vertrouwelijk:]**. Het retail marktaandeel van VodafoneZiggo[124] bedraagt **[vertrouwelijk:]**. De dienstenaanbieders hebben gezamenlijk een marktaandeel van **[vertrouwelijk:]**.

Markt II: Glasvezelnetwerk derden – stedelijk

309. Het netwerk marktaandeel van VodafoneZiggo in markt II bedraagt **[vertrouwelijk:]**, van KPN **[vertrouwelijk:]**, van Delta Fiber **[vertrouwelijk:]**, van Open Dutch Fiber **[vertrouwelijk:]** en van overige glasvezelaanbieders **[vertrouwelijk:]**.

310. VodafoneZiggo levert geen toegang, dus dit aandeel komt overeen met de retailmarktaandelen in markt II.

311. KPN levert wel toegang tot haar netwerk. In deze markt bestaat dit voornamelijk uit wholesaletoegang tot het kopernetwerk van KPN. Op basis van het landelijke percentage wholesale leveringen komt het retail aandeel van KPN op **[vertrouwelijk:]**. Delta Fiber levert ook toegang tot zijn glasvezelnetwerk. Dit bedraagt **[vertrouwelijk:]** van het totaal aantal glasvezelaansluitingen. Het retail marktaandeel van Delta Fiber komt daarmee op **[vertrouwelijk:]**.

312. Hiermee komt het marktaandeel van de overige (diensten)aanbieders cumulatief op **[vertrouwelijk:]**.

313. VodafoneZiggo is de aanbieder met het grootste retailmarktaandeel van **[vertrouwelijk:]**.

Markt III: Glasvezelnetwerk derden – buitengebieden

314. KPN heeft het grootste netwerk marktaandeel in markt III **[vertrouwelijk:]** gevolgd door Delta Fiber **[vertrouwelijk:]** en Kabelnoord **[vertrouwelijk:]**. De overige glasvezelaanbieders hebben gezamenlijk een netwerk marktaandeel van **[vertrouwelijk:]**. Maar individueel elk minder dan **[vertrouwelijk:]**

315. KPN levert toegang tot zijn netwerk. In dit geval betreft dit voornamelijk wholesaletoegang tot het kopernetwerk. Op basis van het landelijke percentage wholesale leveringen komt het retail marktaandeel van KPN op **[vertrouwelijk:]**. Ook Delta Fiber levert toegang tot zijn glasvezelnetwerk. Dit wholesale aandeel bedraagt **[vertrouwelijk:]**. Hiermee komt het retailmarktaandeel van Delta Fiber op **[vertrouwelijk:]**.

[124] Bij de aanlevering van de actieve netwerkaansluitingen op PC-6 niveau heeft VodafoneZiggo de gegevens gecorrigeerd voor de levering van de 'legacy' kabel-TV diensten die los worden geleverd (dus zonder de levering van een internetaansluiting door VodafoneZiggo). Dit betekent dat het netwerk marktaandeel van VodafoneZiggo gelijk is aan het retail marktaandeel van vaste internettoegangsdiensten.

Markt V: Kopernetwerk KPN

316. Het netwerk marktaandeel van KPN in markt V is **[vertrouwelijk:]** en van VodafoneZiggo **[vertrouwelijk:]**. De overige FttH-aanbieder hebben een gezamenlijk netwerk marktaandeel van **[vertrouwelijk:]**.

317. Op basis van de landelijke percentage wholesale leveringen bedraagt het retailmarktaandeel van KPN **[vertrouwelijk:]**.

3.4.2.3 Prognose: ontwikkelingen marktaandelen 2024-2028

Markt I: Glasvezelnetwerk KPN en Glaspoort

318. De ACM beschikt niet over volledige historische (HA) data op gebiedsniveau. Daarom heeft de ACM een inschatting gemaakt op basis van beschikbare data (voornamelijk FttH toegangsdata) en een aantal verwachte ontwikkelingen.

319. De ACM verwacht in deze markt een toename van het aandeel dienstenaanbieders doordat de toezeggingen van KPN en Glaspoort een goede basis hiervoor vormen. De toename van ODF-toegang en WBA/WMP-FttH onderschrijven eveneens deze groeiende trend. Daarbij zijn de toegangsvoorwaarden (tarieven) voor VULA-PON en lokaal-WBT beter dan WBA, waar de grootste dienstenaanbieder (T-Mobile) nu gebruik van maakt. Hetgeen een verdere toename van de wholesale afname van glasvezeldiensten voorspelt.

320. Het koperaandeel is beperkt (circa **[vertrouwelijk:]** in retail) en zal naar verwachting verder afnemen, waarbij voor veel gebieden binnen deze markt tijdens de reguleringsperiode het kopernetwerk zal worden uitgeschakeld. Deze migratie van koper naar glas zal naar verwachting leiden tot een lichte stijging van het marktaandeel van KPN. Dit zal voornamelijk ten koste gaan van het marktaandeel van toegangsvragers (op koper), die te maken krijgen met een bepaalde mate van churn als gevolg van de migratie naar het iets duurdere glasvezel.

321. De alternatieve glasvezelaanbieders (die **[vertrouwelijk:]** van deze markt uitmaken) zullen naar verwachting beperkt kunnen groeien in hun marktaandeel. Deze groei wordt in belangrijke mate beperkt door de toenemende concurrentiedruk van KPN en Glaspoort en de dienstaanbieders op deze glasvezelnetwerken.

322. Het retail marktaandeel van VodafoneZiggo is de afgelopen jaren in markten met glasvezelconcurrenten afgenomen door de opkomst van glasvezelnetwerken, waaronder die van KPN en Glaspoort. Tegelijkertijd zien we nu meer en scherpere retentie-aanbiedingen van VodafoneZiggo. Daarbij gaat de groei van dienstenaanbieders (waarvan T-Mobile de belangrijkste is) in deze gebieden voor een deel ten koste van het marktaandeel van VodafoneZiggo. De mate waarin deze concurrentiedruk verder wordt vergroot heeft in belangrijke mate te maken met de afname van de toegezegde toegangsproducten van KPN en Glaspoort door T-Mobile en de prijzen die zij daarvoor rekent in de retailmarkt. Momenteel levert T-Mobile geen glasvezeldiensten in de gebieden van Glaspoort en hanteert hij een opslag (de zogenaamde KPN-taks) in KPN-gebieden. De verwachting van de ACM is dat met de afname van VULA-PON en lokaal-WBT de retailprijzen verder verlaagd kunnen worden en de concurrentiedruk daardoor verder toeneemt. De verwachting van de ACM is dat het marktaandeel van VodafoneZiggo licht zal dalen.

323. Het retailmarktaandeel van KPN in deze markt zal naar verwachting gelijk blijven dan wel licht dalen. Enerzijds zal het marktaandeel van KPN toenemen doordat hij beschikt over een glasvezelnetwerk en daarmee meer mogelijkheden heeft dan zijn grootste concurrent VodafoneZiggo. Vooral in de gebieden die net zijn uitgerold of worden uitgerold kan KPN zijn aandeel uitbreiden ten koste van VodafoneZiggo. Daarnaast heeft KPN de minste churn effecten bij het overzetten van hun koperklanten naar een eigen glasvezeldienst. Tegelijkertijd zal het

retailmarktaandeel van KPN afnemen doordat dienstenaanbieders, zoals T-Mobile, groeien op basis van de verbeterde toegangsvoorwaarden op grond van de toezeggingen. Deze groei zal ook deels ten koste gaan van de eigen retail klantenbase van KPN.

Markt II: Glasvezelnetwerk derden – stedelijk

324. Bij de analyse van de ontwikkeling van de marktaandelen beschikt de ACM niet over historische gegevens van deze specifieke markt. Wel staat vast dat de toetreding van de alternatieve glasvezelaanbieders in deze markt vrij recent op gang is gekomen en dus veel van deze netwerken zich nog in de initiële ontwikkelingsfase bevinden. De verwachting is dat de bezettingsgraad van deze glasvezelnetwerken tijdens de reguleringsperiode verder zal stijgen.

325. Hierbij is ook van belang dat Delta Fiber (als een van de grootste glasvezelaanbieders in deze markt) in mei 2023 overeenstemming heeft bereikt met T-Mobile over de toegang tot hun glasvezelnetwerk in Nederland.[125] Delta Fiber oefent met de eigen merken Delta en Caiway minder concurrentiedruk uit op VodafoneZiggo dan T-Mobile, onder meer vanwege het ontbreken van een eigen mobiel netwerk (waar T-Mobile en VodafoneZiggo wel over beschikken).

326. Verder is in deze markt geen sprake van de uitfasering van het kopernetwerk van KPN waardoor KPN en dienstenaanbieders hierop actief blijven. Wel is de verwachting dat een relatief groot deel van de groei van glasvezelaansluitingen ten koste zal gaan van de klanten die koperdiensten afnemen en voor een kleiner deel zal bestaan uit overstappers vanuit kabel. In gebieden waar hogere snelheden kunnen worden geboden zal VodafoneZiggo aantrekkelijke retentie-aanbiedingen doen om het verlies van klanten te beperken.

327. KPN en Glaspoort zullen steeds vaker in deze gebieden ook glasvezelnetwerken aanleggen omdat het verlies van koperklanten aan zowel kabel als de alternatieve glasvezelaanbieders sterk oploopt. In deze gebieden zal dan sprake zijn van drie hoogwaardige netwerken. De uitrol van glasvezelnetwerken door KPN (of Glaspoort) zal de groei van de netwerkpenetratie van alternatieve glasvezelnetwerken beperken en vertragen.

328. De verwachting van de ACM op basis van het voorgaande is dat het marktaandeel van VodafoneZiggo zal afnemen en dat het marktaandeel van Delta Fiber en de dienstenaanbieders zal toenemen in deze markt. De ontwikkeling van het marktaandeel van KPN wordt in grote mate bepaald door de glasvezeluitrol van KPN en Glaspoort in deze gebieden en zal als gevolg daarvan naar verwachting toenemen.

Markt III: Glasvezelnetwerk derden – buitengebieden

329. De verwachting is dat het marktaandeel van KPN verder zal dalen als gevolg van de toename van het aantal glasvezelaansluitingen. Het lage marktaandeel (van minder dan **[vertrouwelijk:]**) van KPN en de ontwikkeling daarvan vormen geen enkele indicatie van een risico op AMM. De ACM ziet dan ook geen aanleiding om de overig aspecten zoals actuele concurrentie, kopersmacht en potentiële concurrentie in deze markt nader te onderzoeken.

Markt V: Kopernetwerk KPN

330. De concurrentie tussen KPN en dienstenaanbieders op het kopernetwerk van KPN zullen niet veel grote veranderingen teweeg brengen in de verhoudingen tussen de retailmarktaandelen. Tegelijkertijd zal het grootste deel van deze markt ook worden verglaasd door voornamelijk alternatieve glasvezelaanbieders. Er blijft naar verwachting nog een klein deel (van enkele tienduizenden) aansluitingen in buitengebieden waar geen glasvezel zal worden uitgerold.

[125] https://newsroom.t-mobile.nl/delta-fiber-en-t-mobile-stellen-netwerken-volledig-voor-elkaar-open/

331. De verwachting van de ACM is dat deze markt binnen de reguleringsperiode grotendeels zal worden gedupliceerd met open glasvezel netwerken. Hierdoor zal de concurrentiesituatie op deze markt tenderen naar de concurrentiesituatie op markten II en III. De precieze mate waarin de (toekomstige) uitrol van glasvezel van invloed is op het marktaandeel in deze gebieden laat zich niet gemakkelijk bepalen. Wel is duidelijk dat op de langere termijn het marktaandeel van KPN zal afnemen tot onder de 50 procent in deze gebieden zoals ook te zien is in markten II en III. In het resterende deel zal het marktaandeel van KPN naar verwachting gelijk blijven.

332. Een dergelijk hoog retailmarktaandeel (van **[vertrouwelijk:]**) vormt in zichzelf een aanwijzing voor het bestaan van een AMM-positie, maar de verwachting is dat deze markt grotendeels zal worden verglaasd. Tegelijkertijd levert KPN toegang tot het kopernetwerk en heeft toegezegd deze te blijven leveren gedurende de reguleringsperiode tegen redelijke voorwaarden. Dit biedt ook voldoende keuzemogelijkheden aan eindgebruikers voor die gebieden waar nog geen glasvezel beschikbaar is.

3.4.2.4 Actuele concurrentie

(i) Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur

Markt I: Glasvezelnetwerk KPN en Glaspoort

333. Het netwerk van KPN en Glaspoort is door VodafoneZiggo bijna geheel gedupliceerd. Daarnaast is in een beperkt deel, circa 4 procent van deze markt naast de duplicering door VodafoneZiggo ook sprake van een tweede aangelegd glasvezelnetwerk. In veel gevallen is dit aangelegd op het moment dat KPN of Glaspoort nog geen glasvezelnetwerk hadden aangelegd in die gebieden, en heeft KPN dus later alsnog een tweede glasvezelnetwerk aangelegd. Sporadisch hebben KPN en alternatieve aanbieders hun glasvezelnetwerk gelijktijdig aangelegd.

334. In de gebieden waar voorheen een lokaal kabelnetwerk is aangelegd (bijvoorbeeld door Delta Fiber) en vervangen is door een glasvezelnetwerk, is in deze markt ook sprake van twee glasvezelnetwerken.

335. Alle alternatieve glasvezelaanbieders hebben in de gespreksronde in april 2023 nogmaals bevestigd dat zij geen netwerk zullen aanleggen in gebieden waar reeds een glasvezelnetwerk is aangelegd (te meer indien dit netwerk van KPN of Glaspoort is).[126] Ze kiezen voor gebieden waar nog geen glasvezelnetwerk is aangelegd. In de huidige praktijk is dat ook het geval.

336. De verwachting van de ACM is dan ook dat het glasvezelnetwerk van KPN en Glaspoort, het kabelnetwerk van VodafoneZiggo en de kleine alternatieve glasvezelnetwerken binnen markt I niet (nog) verder zullen worden gerepliceerd in deze markt.

337. De grootste dienstenaanbieder (T-Mobile) is voor de levering van internetdiensten wel in grote mate afhankelijk van de toegang tot het netwerk van KPN en Glaspoort in deze markt.

338. KPN ontleent dus een voordeel aan het beschikken over een moeilijk te dupliceren netwerk jegens de partijen die afhankelijk zijn van de toegang tot het netwerk van KPN.

Markt II: Glasvezelnetwerk derden – stedelijk

339. KPN en VodafoneZiggo beschikken in deze markt over een eigen netwerk. KPN met koper en VodafoneZiggo met een kabelnetwerk. Verder hebben de alternatieve glasvezelaanbieders gezamenlijk ook de netwerken van KPN en VodafoneZiggo in deze markt gedupliceerd. Daarbij is

[126] Gespreksverslag ACM – Open Dutch Fiber, 18 april 2023. Gespreksverslag ACM – Delta Fiber, 5 april 2023.

de verwachting dat ook KPN en Glaspoort een deel van deze infrastructuur van VodafoneZiggo zal repliceren met de uitrol van een glasvezelnetwerk.

340. In deze markt beschikt VodafoneZiggo niet over een voordeel.

Markt V: Kopernetwerk KPN

341. KPN beschikt in deze gebieden over een minder makkelijk te repliceren infrastructuur. Dit komt door de zeer hoge investeringen die noodzakelijk zijn om in deze buitengebieden glasvezelnetwerken uit te rollen. Toch vindt er nog steeds uitrol plaats, onder meer via vraagbundelingstrajecten. Bij voldoende interesse van klanten is er in veel gebieden een reële business case om dergelijke hoge investeringen binnen een redelijke termijn terug te verdienen. De verwachting is dan ook dat in deze markt een groot deel van deze gebieden zal zijn gedupliceerd door glasvezelaanbieders.

342. Op grond hiervan concludeert de ACM dat KPN hieruit geen voordelen ontleent.

(ii) Verticale integratie

Markt I: Glasvezelnetwerk KPN en Glaspoort

343. KPN is een verticaal geïntegreerde aanbieder, maar biedt toegang tot zijn netwerken. Zo biedt KPN voormalig gereguleerde toegang op zijn kopernetwerk aan (MDF-toegang, VULA-koper) en op zijn glasvezelnetwerk (ODF-toegang). Daarnaast biedt KPN commerciële toegang aan op basis van WBA en wederverkoop (WMP). Met de toezeggingen biedt KPN ook ODF-toegang en VULA-PON aan tegen sterk gereduceerde tarieven.

344. VodafoneZiggo is ook een verticaal geïntegreerde aanbieder en is voor de levering van internetdiensten in deze markt dus niet afhankelijk van de toegang tot het netwerk van KPN of Glaspoort.

345. De grootste dienstenaanbieder (T-Mobile) is voor de levering van internetdiensten wel in grote mate afhankelijk van de toegang tot het netwerk van KPN en Glaspoort in deze markt. T-Mobile is niet verticaal geïntegreerd.

346. KPN ontleent dus voordeel uit de verticale integratie jegens de partijen die afhankelijk zijn van de toegang tot het netwerk van KPN.

Markt II: Glasvezelnetwerk derden – stedelijk

347. VodafoneZiggo is een verticaal geïntegreerde aanbieder en levert geen toegang tot zijn netwerk. Feitelijk is VodafoneZiggo niet actief op de wholesalemarkt. De concurrenten van VodafoneZiggo zijn niet afhankelijk van de toegang tot het netwerk van VodafoneZiggo. Zij beschikken over een eigen glasvezelnetwerk (zoals Delta Fiber) of zij maken als dienstenaanbieder gebruik van de toegang tot het kopernetwerk van KPN of de toegang van alternatieve glasvezelaanbieders.

348. De verticale integratie van VodafoneZiggo draagt in deze markt niet bij aan de mogelijke dominantie van VodafoneZiggo.

Markt V: Kopernetwerk KPN

349. KPN is een verticaal geïntegreerde aanbieder. De actuele dienstenconcurrenten in deze markt zijn afhankelijk van de toegang tot het kopernetwerk van KPN.

(iii) Schaal- en breedtevoordelen

Markt I: Glasvezelnetwerk KPN en Glaspoort

350. KPN en VodafoneZiggo beschikken in deze markt als retailaanbieder over een vergelijkbaar marktaandeel. KPN heeft ten opzichte van VodafoneZiggo geen voordelen wat betreft schaal of breedte. KPN heeft jegens de grootste dienstenaanbieder T-Mobile wel schaalvoordelen maar geen breedtevoordelen. KPN heeft jegens de alternatieve glasvezelaanbieders wel aanzienlijke schaalvoordelen en soms ook wel breedtevoordelen (zoals bij het ontbreken van mobiele diensten bij bepaalde aanbieders).

Markt II: Glasvezelnetwerk derden – stedelijk

351. De schaal van VodafoneZiggo op grond van zijn marktaandeel is nog steeds aanzienlijk groter dan die van de grootste concurrent (KPN) en ook meer dan twee keer zo groot als die van alternatieve glasvezelaanbieders. Deze schaal levert voordelen op voor VodafoneZiggo. Zij kunnen hun netwerkinvesteringen daardoor sneller terugverdienen en zijn daardoor ook in staat om lagere tarieven te rekenen dan hun directe concurrenten. Daar staat tegenover dat glasvezelaanbieders, nadat ze de beslissing hebben genomen om een gebied te verglazen, er alles aan doen om de penetratie op dat netwerk zo hoog mogelijk te krijgen. Hetgeen ook in de praktijk terug te zien is in de aantrekkelijke wholesaletoegangstarieven die alternatieve glasvezelpartijen, die alleen wholesaletoegang bieden, aanbieden.

352. Tegelijkertijd heeft het ontbreken van schaal ook als gevolg dat partijen hun glasvezelnetwerk minder vertakt aanleggen en in veel gevallen de huisaansluiting niet op voorraad aansluiten. Hiermee nemen de kosten om een klant daadwerkelijk aan te sluiten toe, waardoor de mogelijkheden deze snel terug te verdienen met de levering van diensten minder groot zijn, terwijl het behouden van een klant (op een reeds aangesloten kabelnetwerk) geen extra kosten met zich meebrengt.

353. Ook beschikt VodafoneZiggo over een brede portfolio aan diensten, inclusief een eigen mobiel netwerk, hetgeen voordelen biedt ten opzichte van aanbieders die hierover niet beschikken. De grootste concurrenten KPN en T-Mobile beschikken hier wel over. Het voordeel dat VodafoneZiggo hiervan heeft is dan ook beperkt.

354. De ACM concludeert dat VodafoneZiggo beschikt over een voordeel uit schaalvoordelen, maar niet beschikt niet over een voordeel vanuit breedtevoordelen.

Markt V: Kopernetwerk KPN

355. In deze gebieden heeft KPN de grootste schaal, omdat zij beschikt over een hoog marktaandeel. KPN beschikt hierdoor dus over schaalvoordelen. Zijn grootste concurrent in deze markt (T-Mobile) heeft qua portfolio dezelfde mogelijkheden als KPN. KPN heeft dus geen breedtevoordelen.

(iv) Product-/dienstendiversificatie

Markt I: Glasvezelnetwerk KPN en Glaspoort

356. KPN heeft jegens de grootste concurrenten (VodafoneZiggo en T-Mobile) geen voordelen. Deze partijen bieden gelijkwaardige diensten en combinatie van diensten aan.

Markt II: Glasvezelnetwerk derden – stedelijk

357. VodafoneZiggo beschikt niet over breedtevoordelen. Om dezelfde reden geniet VodafoneZiggo ook niet de voordelen vanuit product/dienstendiversificatie.

Markt V: Kopernetwerk KPN

358. T-Mobile heeft ook dezelfde mogelijkheden om diensten en producten aan te bieden als KPN. Door het ontbreken van breedtevoordelen heeft KPN dan ook geen voordelen in product- en dienstendiversificatie.

3.4.2.5 Het ontbreken van kopersmacht

359. De analyse van de kopersmacht is in alle geografische markten hetzelfde. De kopersmacht ontbreekt in alle geografische markten. Zie hiervoor paragraaf 3.4.1.3 .

3.4.2.6 Het ontbreken van potentiële concurrentie

Markt I: Glasvezelnetwerk KPN en Glaspoort

360. Het betreft hier de potentiële toetreding van nieuwe partijen met eigen infrastructuur tot markt I en de commerciële druk die dit mogelijk kan uitoefenen op KPN als grootste aanbieder. In deze markt is deze druk zeer beperkt omdat veel potentiële concurrenten hebben aangegeven in gebieden waar KPN of Glaspoort zijn netwerk heeft uitgerold niet te zullen gaan toetreden en dit in de praktijk ook niet doen. De business case daarvoor, met reeds twee beschikbare hoogwaardige netwerken van VodafoneZiggo en KPN of Glaspoort is zeer uitdagend, omdat het first mover advantage (‘als eerste glasvezel’) hier ontbreekt en deze partijen ook niet beschikken over een (grote) installed base.

Markt II: Glasvezelnetwerk derden – stedelijk

361. In deze markt, waarin alternatieve glasvezelaanbieders zijn toegetreden naast de aanwezige kabelnetwerken zullen andere alternatieve glasvezelaanbieders niet snel toetreden. Dit hebben ze ook al aangegeven. Zij geven de voorkeur uit te rollen in gebieden waar nog geen glasvezelaanbieder actief is. KPN of Glaspoort zou in deze gebieden wel kunnen beslissen om een (extra) glasvezelnetwerk uit te rollen omdat zij ook een belang hebben bij het behoud van hun huidige koperklanten, die steeds vaker overstappen naar glasvezelalternatieven en kabelnetwerken. Deze gebieden zijn ook in de lange termijn ambitie/plannen van KPN en Glaspoort opgenomen.

362. Dergelijke lange termijn toetreding van KPN en Glaspoort met een glasvezelnetwerk levert geen extra disciplinering op van VodafoneZiggo. Hetgeen ook wel blijkt uit het prijsgedrag van VodafoneZiggo dat zijn retentiebeleid voornamelijk inzet op concrete overstapintentie van zijn kabelklanten en dus niet nu reageert op een aankondiging van KPN dat in 2026 heel Nederland zal zijn verglaasd.

363. Tegelijkertijd is op de langere termijn wel de verwachting dat een zeer groot deel van deze stedelijke glasgebieden ook door KPN of Glaspoort zullen zijn voorzien van een eigen glasvezelnetwerk waardoor de concurrentiedruk op VodafoneZiggo verder zal toenemen. De potentiële toetreding (op termijn) in een bepaald gebied leidt dus niet op dit moment tot een ander gedrag van VodafoneZiggo. Pas nadat de toetreding heeft plaatsgevonden verandert het gedrag. De potentiële concurrentie heeft dus een beperkt effect op het (actuele) gedrag van VodafoneZiggo.

Markt V: Kopernetwerk KPN

364. Door de minder gunstige economische omstandigheden om in deze gebieden een glasvezelnetwerk aan te leggen, is er minder potentiële concurrentie aanwezig in deze gebieden dan in stedelijke gebieden. Echter, bij voldoende vraag naar glasvezeldiensten en hogere snelheden, is er wel degelijk toetreding mogelijk. Hetgeen ook blijkt uit de concreet geplande uitrolgegevens van partijen, waarin circa 75.000 aansluitingen zijn opgenomen in deze markt.

3.4.2.7 Afweging en conclusie

Markt I: Glasvezelnetwerk KPN en Glaspoort

365. De ACM zag op grond van haar initiële onderzoek in 2021 bepaalde marktrisico's. Deze risico's hielden verband met de (tarief)voorwaarden die KPN en Glaspoort hanteerden voor wholesaletoegang tot hun glasvezelnetwerken. Naar aanleiding van de marktrisico's hebben KPN en Glaspoort toezeggingen gedaan om deze risico's weg te nemen. Op 25 augustus 2022 heeft de ACM de toezeggingen verbindend verklaard. De toezeggingen gelden tot 2030, dus gedurende de gehele reguleringsperiode.

366. De toezegging bestaat grofweg uit drie onderdelen: ODF-toegang (op het FttH-PtP netwerk van KPN), VULA-PON (op het FttH-PON netwerk van KPN) en lokaal-WBT (op het FttH-PON netwerk van Glaspoort). ODF-toegang wordt voor een aanzienlijk deel van het netwerk daadwerkelijk afgenomen (door voornamelijk T-Mobile, maar ook lokaal door kleinere glasvezelaanbieders zoals Jonaz). Op grond van de toezegging is T-Mobile gestart met de uitbreiding van zijn ODF-footprint **[vertrouwelijk:]**. VULA-PON en lokaal-WBT worden (nog) niet afgenomen door T-Mobile, maar KPN en T-Mobile hebben op 1 mei 2023 overeenstemming bereikt over de afname van ODF en VULA-PON en ook aanvullende afspraken gemaakt over de migratie van koperdiensten, de migratie van OWM/WBA naar VULA en de contractmigratie van verschillende aparte contracten naar een centrale raamovereenkomst. Deze geldt tot eind 2030. Daarnaast hebben T-Mobile en Glaspoort ook recent overeenstemming bereikt. Het betekent wel dat de extra concurrentiedruk die potentieel kan uitgaan van het afnemen van deze diensten (door T-Mobile) momenteel (nog) niet wordt geëffectueerd. Hierdoor levert T-Mobile (nog) geen glasvezeldiensten in Glaspoort-gebieden en levert zij deze in de KPN PON-gebieden tegen een hogere prijs dan de listprijs van KPN-retail. In de praktijk worden er amper (meer) aansluitingen in PON-gebieden verkocht. Door de gesloten overeenkomst van T-Mobile met KPN en Glaspoort zal deze situatie echter snel veranderen.

367. De retailmarktaandelen van KPN liggen met **[vertrouwelijk:]** onder de 50 procent en vormen daarmee geen sterke indicatie van een risico op AMM. Daarbij is de verwachting ook niet dat het marktaandeel verder zal toenemen gedurende de reguleringsperiode. De groei van het marktaandeel zal vooral plaatsvinden door dienstenaanbieders (zoals T-Mobile) die in toenemende mate gebruik maken van de toegang tot het glasvezelnetwerk van KPN en Glaspoort. Hetgeen ten koste gaat van het retailmarktaandeel van KPN en VodafoneZiggo.

368. Wel beschikt KPN in de actuele concurrentie met dienstenaanbieders, zoals T-Mobile, over voordelen zoals: de controle over een niet gemakkelijk te dupliceren (glasvezel) netwerk, verticale integratie en schaalvoordelen. Echter, deze voordelen heeft KPN niet in de actuele concurrentie met VodafoneZiggo. Daarnaast ontbreekt het aan kopersmacht en potentiële concurrentie van buiten de markt.

369. Door de toegang die KPN en Glaspoort levert en/of aanbiedt, mede op basis van de toezeggingen, waarmee toegangsvragers (zoals T-Mobile) effectief kunnen concurreren komt de ACM tot de conclusie dat er geen risico op AMM van KPN bestaat in deze markt.

Markt II: Glasvezelnetwerk derden – stedelijk

370. De ACM concludeert dat VodafoneZiggo geen risico op AMM heeft in deze markt en er sprake is van effectieve concurrentie op deze markt. Het marktaandeel van VodafoneZiggo is **[vertrouwelijk:]** en zal naar verwachting verder dalen. De alternatieve glasvezelaanbieders (Delta Fiber en Open Dutch Fiber) bieden toegang tot hun glasvezelnetwerken waardoor concurrenten in deze markt niet afhankelijk zijn van het netwerk van VodafoneZiggo. Delta Fiber heeft in mei 2023 overeenstemming bereikt met T-Mobile over de toegang tot hun glasvezelnetwerken in Nederland. Daarnaast blijft ook het kopernetwerk zorgen voor concurrentiedruk aan de onderkant van de markt. Daarbij is ook de verwachting dat

gedurende de reguleringsperiode in een groot deel van deze markt KPN of Glaspoort het kopernetwerk vervangt door een glasvezelnetwerk.

Markt III: Glasvezelnetwerk derden – buitengebieden

371. Het lage marktaandeel (van minder dan 30 procent) van KPN en de ontwikkeling daarvan vormen geen indicatie van een risico op AMM.

372. De ACM ziet dan ook geen aanleiding om de overig aspecten zoals actuele concurrentie, kopersmacht en potentiële concurrentie in deze markt nader te onderzoeken.

Markt V: Kopernetwerk KPN

373. Het marktaandeel van KPN is **[vertrouwelijk:]**. De verwachting van de ACM is dat deze markt binnen de reguleringsperiode grotendeels zal worden gedupliceerd met open glasvezelnetwerken. De concurrentiesituatie op deze markt zal daarmee tenderen naar de concurrentiesituatie op markt II en III. De marktaandelen van KPN zal naar verwachting tenderen naar de marktaandelen zoals de ACM die ziet op markt II en III. In het resterende deel van deze markt zal het marktaandeel van KPN naar verwachting gelijk blijven.

374. Tegelijkertijd levert KPN toegang tot het kopernetwerk en heeft toegezegd deze te blijven leveren gedurende de reguleringsperiode tegen redelijke voorwaarden. Zo heeft KPN met **[vertrouwelijk: -]** overeenkomsten gesloten waardoor zij WBA-toegang over koper blijft leveren in deze gebieden zonder alternatieve glasvezeldienst van KPN. Dit biedt ook voldoende keuzemogelijkheden aan eindgebruikers voor die gebieden waar nog geen glasvezel beschikbaar is.

375. Om bovenstaande redenen concludeert de ACM dat er geen risico op AMM van KPN bestaat in deze markt.

3.5 Conclusie retailmarktanalyse

376. De retailmarkt voor vaste internettoegang is in vijf verschillende relevante geografische markten afgebakend. Op elke geografische markt heeft de ACM vastgesteld dat er geen risico op AMM bestaat. De ACM concludeert dat er daarmee geen aanleiding is om de wholesalemarkt voor lokale toegang te onderzoeken middels een marktanalysebesluit.

4. Retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten

4.1 Inleiding

377. In het kader van de analyse van de markt voor lokale wholesaletoegang geleverd op een vaste locatie, heeft de ACM de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten onderzocht. De uitkomsten van dit onderzoek naar de markt voor zakelijke netwerkdiensten zijn in dit hoofdstuk opgenomen.

378. Het onderzoek naar deze markt bouwt, op basis van de laatste data tot Q4 2022, voort op de analyse van de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten zoals deze als Annex A bij het marktanalysebesluit hoogwaardige wholesaletoegang (hierna: HWT) uit 2021 was gevoegd.[127] Het marktanalysebesluit HWT was gebaseerd op data tot Q4 2020. In het HWT-besluit kwam de ACM uiteindelijk tot de conclusie dat er in afwezigheid van HKWBT/HL-regulering een risico was op AMM van KPN op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten, waardoor de ACM aanleiding zag om de wholesalemarkt voor hoogwaardige wholesaletoegang (markt 2) nader te onderzoeken. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat er geen noodzaak was om verplichtingen op te leggen en werden de bestaande verplichtingen opgeheven.

379. In deze analyse zal de ACM onderzoeken of er nog steeds een risico is op AMM van KPN in de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten, om te bepalen of er een aanleiding is om de wholesalemarkt voor lokale toegang nader te onderzoeken.

380. Een belangrijke ontwikkeling in deze analyse zijn de gewijzigde toegangsvoorwaarden tot de glasvezelnetwerken van KPN en Glaspoort. Met het Toezeggingenbesluit zijn de voorwaarden en tarieven zoals deze door KPN en Glaspoort zijn toegezegd sinds 26 augustus 2022 effectief in de markt en deze gelden voor een periode van 8 jaar. In de concurrentieanalyse van de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten gaat de ACM daarom uit van alle bestaande toegangsdiensten die KPN en Glaspoort thans leveren. Deze toegang bestaat uit ODF-toegang, MDF-toegang, VULA-over-koper, VULA-PON en WBT-lokaal. ODF-toegang en VULA-PON maken onderdeel uit van de toezegging van KPN. Daarnaast biedt Glaspoort WBT-lokaal als onderdeel van de toezegging van Glaspoort. Ook zakelijke diensten maken onderdeel uit van deze toegangsdiensten van zowel KPN als Glaspoort. Door de toezeggingen van KPN en Glaspoort hebben KPN en Glaspoort niet de mogelijkheid om de tarieven en voorwaarden van deze lokale toegang op glasvezel te verslechteren gedurende een periode van 8 jaar. Naast de toegezegde toegang bieden KPN en Glaspoort ook commerciële wholesaletoegangsdiensten aan. Voornamelijk centrale WBT-toegangsdiensten, waaronder ook zakelijke diensten. De ACM gebruikt deze analyse om te beoordelen welke implicaties dit naar verwachting heeft voor de ontwikkeling van de concurrentie op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten.

381. Op basis van deze uitgangssituatie wordt in de navolgende hoofdstukken onderzocht of er in de komende reguleringsperiode tot eind 2028 een risico bestaat dat een of meerdere ondernemingen op de markt voor zakelijke netwerkdiensten beschikt over AMM.

382. In dit hoofdstuk bakent de ACM eerst de relevante markt voor zakelijke netwerkdiensten af (paragraaf 4.2). Vervolgens analyseert zij de concurrentiesituatie (paragraaf 4.3) en wordt een conclusie getrokken of er sprake is van een risico op AMM op de markt voor zakelijke netwerkdiensten.

[127] Marktanalysebesluit Hoogwaardige Wholesaletoegang, 23 december 2021
https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/marktanalyse-hoogwaardige-wholesaletoegang.pdf

4.2 Marktafbakening

383. In dit hoofdstuk bakent de ACM eerst de productmarkt af (paragraaf 4.2.1) en daarna de geografische markt (paragraaf 4.2.2).

384. In de retailanalyse van de markt voor zakelijke netwerkdiensten in het marktanalysebesluit HWT uit 2021, heeft de ACM de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten afgebakend als de nationale markt voor klassieke huurlijnen, gesloten VPN's[128], *dark fiber* en lichtpaden. De ACM concludeerde dat er sprake was van ketensubstitutie tussen retailproducten met hogere en lagere capaciteit (bandbreedte). Er was geen aanleiding om de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten nader te onderscheiden naar (andere) productkenmerken en infrastructuur. De ACM beoordeelt in het navolgende of er aanleiding is om hier van af te wijken.

4.2.1 Productmarkt

385. In deze paragraaf bakent de ACM de relevante productmarkt voor zakelijke netwerkdiensten af. De ACM onderzoekt hierbij of sprake is van vraagsubstitutie. De ACM stelt zich daarbij de vraag of producten of diensten voldoende uitwisselbaar zijn op grond van hun gebruiksdoel, functionaliteiten, prijs en prijsontwikkeling, de mate waarin afnemers de producten of diensten als alternatief voor elkaar beschouwen en het overstapgedrag tussen de producten of diensten. Vervolgens onderzoekt de ACM zo nodig, in het geval diensten geen vraagsubstituten zijn, of er sprake is van aanbodsubstitutie. Er is sprake van aanbodsubstitutie als een aanbieder van product B relatief gemakkelijk, op relatief korte termijn en tegen relatief lage kosten zijn productie zodanig kan aanpassen dat hij ook product A kan aanbieden.

386. In de retailanalyse van zakelijke netwerkdiensten in het HWT besluit, waartegen geen beroep is aangetekend, hebben weinig marktpartijen betwist dat klassieke huurlijnen, gesloten VPN's, dark fiber en lichtpaden tot dezelfde relevante productmarkt behoren. Dit in tegenstelling tot open VPN's, waarover meer discussie bestond. In de onderhavige analyse neemt de ACM klassieke huurlijnen, gesloten VPN's, *dark fiber* en lichtpaden als startpunt van de productmarkt. Hiervan zal de ACM afwijken als blijkt dat zich sinds het HWT-besluit ontwikkelingen hebben voorgedaan die mogelijk gevolgen hebben voor deze afbakening. De ACM gaat dit hieronder na.

387. Voor de afbakening van de productmarkt beantwoordt de ACM de volgende vragen:

1. *Hebben in de afgelopen jaren ontwikkelingen plaatsgevonden die maken dat er producten zijn die voorheen tot de markt voor zakelijke netwerkdiensten behoren (dark fiber, lichtpaden, klassieke huurlijnen of gesloten VPN's) nu niet meer tot deze markt zouden behoren?*

2. *Hebben er ontwikkelingen plaatsgevonden die maken dat open VPN's (SD WAN en andere internetoplossingen) alsnog tot de relevante productmarkt voor zakelijke netwerkdiensten behoren?*

388. In de volgende paragraaf geeft de ACM een beschrijving van de zakelijke netwerkdiensten (paragraaf 4.2.1.1**Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**) in termen van het gebruiksdoel, functionaliteiten, productaanbod en de prijzen. Daarna onderzoekt de ACM in paragraaf 4.2.1.2 en 4.2.1.3 of zich ontwikkelingen hebben voorgedaan die maken dat er producten zijn die voorheen tot de markt voor zakelijke netwerkdiensten behoren (*dark fiber*, lichtpaden, klassieke huurlijnen of gesloten VPN's) nu niet meer tot deze markt zouden behoren (paragraaf 4.2.1.4). Ten slotte onderzoekt de ACM de tweede vraag: 'behoren open VPN's tot de relevant productmarkt voor zakelijke netwerkdiensten?' (paragraaf 4.2.1.5**Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**).

[128] VPN staat voor *Virtual Private Networks*; in het onderhavige besluit gaat het om bedrijfsnetwerken.

4.2.1.1 Dienstbeschrijvingen

Gebruiksdoel

389. Een zakelijke netwerkdienst is een dienst die een zakelijke eindgebruiker gebruikt voor elektronische communicatie tussen verschillende bedrijfslocaties. Voorbeelden hiervan zijn winkelketens die via zakelijke netwerkdiensten zijn aangesloten op een magazijn, of detaillisten die gebruikmaken van pindiensten. Deze locaties kunnen zich verspreid door geheel Nederland bevinden. Zakelijke eindgebruikers gebruiken deze diensten om op een veilige, betrouwbare en (vaak) snelle wijze verschillende locaties van de organisatie te koppelen voor interne communicatie, zoals het uitwisselen van (financiële) data en telefoonverkeer tussen verschillende bedrijfslocaties.

390. De keuze voor (een combinatie van) zakelijke netwerkdiensten is afhankelijk van de benodigde bandbreedte, de gewenste kwaliteit, betrouwbaarheid en veiligheid van verbindingen en de mate waarin een zakelijke afnemer beschikt over de kennis, middelen en de behoefte om zelf het beheer en de invulling van een bedrijfsnetwerk te verzorgen. De behoeften kunnen verschillen voor de verschillende locaties van zakelijke afnemers. Daarom neemt een zakelijke afnemer vaak verschillende producten aan zakelijke netwerkdiensten af.

391. Het soort netwerkdienst dat een zakelijke afnemer afneemt, is niet noodzakelijkerwijs gerelateerd aan de omvang van een afnemer. Zo zijn er kleine bedrijven (in termen van omzet of aantal werkzame personen) die behoefte hebben aan hoogwaardige diensten en grote bedrijven waarvoor dit niet geldt. Het blijkt dat niet alleen de totale omvang van de klant van belang is, maar ook het aantal en het type locaties. Zo zijn er klanten die weliswaar een grote omzet vertegenwoordigen, maar een groot aantal kleine locaties hebben. Dit worden ook wel ‘volumeklanten’ genoemd. Het gaat bijvoorbeeld om retailers met duizenden winkels, die weliswaar behoefte kunnen hebben aan een VPN, maar niet per se complexe dienstverlening vragen. Daar tegenover kunnen er klanten zijn met minder locaties die wel zeer hoogwaardige verbindingen vragen, zoals een bank, een luchthaven of het ministerie van Defensie.

392. Het aanbod van zakelijke netwerkdiensten bevat bovendien veelal een waaier aan diensten en wordt vaak door middel van maatwerk samengesteld. Klanten beperken zich niet altijd tot zakelijke netwerkdiensten, maar nemen vaak ook aanpalende diensten af bij dezelfde telecomaanbieder, zoals (zakelijke) internettoegang, clouddiensten, digitale werkplekken en beveiligingsdiensten.

Functionaliteiten

393. Een kenmerk van de in deze analyse beschouwde retaildiensten is capaciteit (bandbreedte). Er kan daarbij onderscheid worden gemaakt tussen upload- en downloadcapaciteit en tussen symmetrische en asymmetrische verbindingen.[129]

394. Een ander belangrijk kenmerk is kwaliteit van de verbinding. Hierbij gaat het onder meer om de mate waarin de capaciteit van een verbinding gegarandeerd is, de mate waarin de beschikbaarheid van de verbinding gegarandeerd is en de storingsoplossingen die voorhanden zijn. Kwaliteitsafspraken worden (bijna) altijd via *Service Level Agreements* (hierna: SLA’s) en met een boetebeding aangeboden. De diensten worden veelal geleverd met hersteltijden van 4 of 8 uur, capaciteits- en beschikbaarheidsgaranties. Aangezien bij elk van de zakelijke netwerkdiensten vergelijkbare (hoge) SLA’s kunnen worden afgesloten, is het geen kenmerk waarop diensten zich van elkaar onderscheiden.

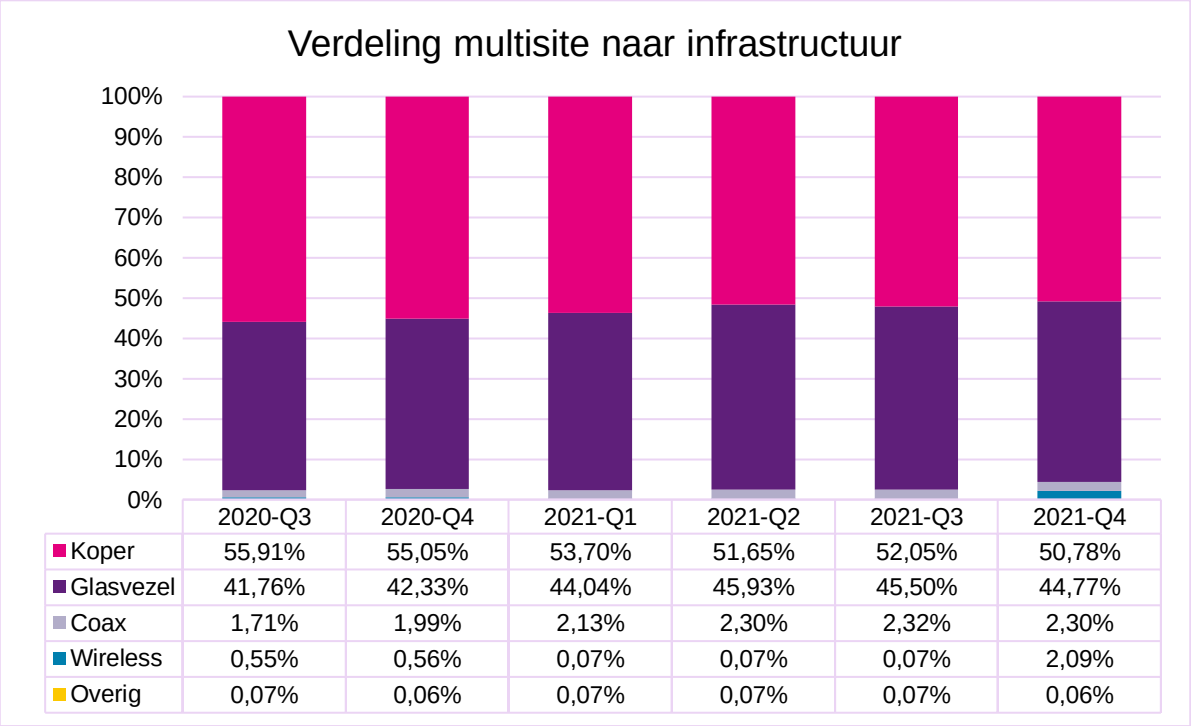
395. Voor het leveren van zakelijke netwerkdiensten kunnen koper-, glasvezel- en coaxaansluitingen worden gebruikt. Het aandeel van zakelijke netwerkdiensten over coax is echter zeer beperkt,

[129] Bij een symmetrische verbinding is de uploadcapaciteit gelijk aan de downloadcapaciteit.

doordat coax veelal in residentiële gebieden ligt. Daarnaast is coax een gedeeld medium waardoor het zich minder goed leent voor het geven van beschikbaarheids- en capaciteitsgaranties.[130]

396. Koper en glasvezel zijn dan ook veruit de belangrijkste dragers voor zakelijke netwerkdiensten, waarbij het aandeel van glasvezel de afgelopen jaren geleidelijk is gegroeid ten koste van koper (zie Figuur 4). Eind 2021 werd ruim 50 procent van de zakelijke netwerkdiensten geleverd over een koperaansluiting, en ruim 44 procent van de verbindingen werd geleverd over een glasvezelaansluiting.[131]

Figuur 4: Onderliggende infrastructuur voor de zakelijke netwerkdiensten[132]



	2020-Q3	2020-Q4	2021-Q1	2021-Q2	2021-Q3	2021-Q4
Koper	55,91%	55,05%	53,70%	51,65%	52,05%	50,78%
Glasvezel	41,76%	42,33%	44,04%	45,93%	45,50%	44,77%
Coax	1,71%	1,99%	2,13%	2,30%	2,32%	2,30%
Wireless	0,55%	0,56%	0,07%	0,07%	0,07%	2,09%
Overig	0,07%	0,06%	0,07%	0,07%	0,07%	0,06%

Productaanbod/-beschrijving

397. De dienst *dark fiber* omvat de huur van een glasvezelkabel tussen twee bedrijfslocaties. De dienst lichtpaden (ook wel DWDM genoemd) omvat de huur van een glasvezelkabel tussen twee bedrijfslocaties waarbij het spectrum is opgedeeld in kleuren. Om deze passieve glasvezels (zowel *dark fiber* als lichtpaden) daadwerkelijk te gebruiken, moeten de afnemers van deze diensten de glasvezelkabels zelf voorzien van actieve apparatuur. Beschikbaarheid en capaciteit zijn beide (vrijwel) volledig gegarandeerd en er is een symmetrische up- en downloadcapaciteit beschikbaar vanaf 10 of 100 Gbit/s, afhankelijk van de apparatuur die de eindgebruiker hiervoor gebruikt. Bij lichtpaden is deze capaciteit beschikbaar per kleur.

398. Een klassieke huurlijn is een verbinding tussen twee bedrijfslocaties, waarbij de volledige capaciteit ten behoeve van deze verbinding is gereserveerd. Traditionele analoge huurlijnen en digitale huurlijnen met een capaciteit tot 2 Mbit/s (1984 kbit/s) zijn de afgelopen jaren geleidelijk uitgefaseerd. In 2015 zijn de laatste aansluitingen hiervan verdwenen. Digitale huurlijnen met een

[130] De architectuur van het kabelnetwerk is anders dan die van het koper- en glasvezelnetwerk van KPN. Waar in het koper- en glasvezelnetwerk iedere woning wordt bediend met een eigen lijn vanaf de wijk- of PoP-centrale, worden in het kabelnetwerk met een enkele coax-lijn vanaf de wijkcentrale gemiddeld **[vertrouwelijk:]** huizen bediend. De capaciteit van het kabelnetwerk wordt dus in belangrijke mate bepaald door het aantal huizen dat is aangesloten op één wijkcentrale (*fiber node*), en dat dus de capaciteit van een coaxkabel moet delen.
[131] Deze gegevens worden sinds 2022 niet meer opgevraagd in het kader van de Telecommonitor.
[132] Telecommonitor ACM, vierde kwartaal 2021. Deze data wordt sinds 2022 op deze manier niet meer uitgevraagd bij telecompartijen.

capaciteit van 2 Mbit/s (2048 kbit/s), 34 Mbits/s en 155 Mbit/s zijn nog wel te verkrijgen. Hierbij zijn beschikbaarheid en capaciteit beide vrijwel volledig gegarandeerd.

399. Gesloten VPN's koppelen bedrijfslocaties van zakelijke eindgebruikers. Dit gaat via een pakketgeschakeld netwerk waarvoor verschillende technieken worden gebruikt, met name Ethernet (Ethernet-VPN, ofwel E-VPN) en Internet Protocol (IP-VPN). Een IP-VPN onderscheidt zich van een E-VPN door een toegevoegde 'laag'[133], waardoor een zakelijke eindgebruiker minder zelf hoeft te doen. Andere zakelijke eindgebruikers kunnen dit ervaren als beperking om de VPN zelf in te richten. Kenmerkend voor een gesloten VPN is dat het verkeer altijd binnen het netwerk van de aanbieder blijft, waardoor de aanbieder controle heeft over de gehele verbinding. De up- en downloadcapaciteit liggen bij gesloten VPN's tussen 256 kbit/s en 10 Gbit/s en kunnen worden geleverd met zowel symmetrische als asymmetrische snelheden. Beschikbaarheidsgaranties van gesloten VPN's worden tussen de 97 en (bijna) 100 procent aangeboden en op het gebied van capaciteitsgaranties is er keuze tussen *premium* (met capaciteitsgaranties) en *best effort* (zonder capaciteitsgaranties).

Prijzen

400. De prijzen die afnemers van zakelijke netwerkdiensten betalen worden onder meer in belangrijke mate bepaald door gegeven kortingen. Zo zeggen partijen korting te geven afhankelijk van een individuele *business case*[134], de bijbehorende contractduur en het volume[135] en/of op basis van dealkorting[136]. Deze kortingen kennen een brede spreiding van circa 5 tot 40 procent.[137] Door de grote spreiding en doordat de korting per individuele klant verschilt, is het bovendien voor partijen niet mogelijk om een gemiddelde korting te berekenen. Wel geeft KPN aan dat **[vertrouwelijk:]**.[138]

401. Als gevolg hiervan lijkt de ontwikkeling van de lijstprijs weinig te zeggen over de werkelijke ontwikkeling van de overeengekomen prijs. Hierdoor is het niet goed te bepalen welke prijs een zakelijke afnemer daadwerkelijk betaalt voor (individuele) zakelijke netwerkdiensten. De ACM heeft in het marktanalysebesluit HWT geen aanleiding gezien om deze analyse te herzien.[139] Hiertoe ziet de ACM ook nu geen aanleiding.

4.2.1.2 Ontwikkelingen

402. De ACM is van oordeel dat de in het marktanalysebesluit HWT genoemde ontwikkelingen zich nog steeds voor doen op retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. Deze ontwikkelingen zijn:

- Vraag naar meer bandbreedte; grotere softwareapplicaties en grotere bestanden zorgen voor een steeds verder toenemende bandbreedtebehoefte.

- Toename van de beschikbare (internet)capaciteit; voortschrijdende techniek en investeringen in telecommunicatienetwerken maken de beschikbare capaciteit (bandbreedte) groter.

- Overgang naar meer hybride netwerken. Dit zijn bedrijfsnetwerken die bestaan uit een combinatie van toegangstechnieken, waaronder ook open VPN-aansluitingen.

[133] Een IP-VPN is een OSI-laag 3 IP-dienst, terwijl een E-VPN een OSI-laag 2 Ethernetdienst is. Het grote verschil tussen beide VPN-types is dat bij een IP-VPN de operator de dienst volledig beheert voor de eindgebruiker, terwijl bij een E-VPN de eindgebruiker de dienst zelf volledig in beheer heeft.
[134] Antwoordenbrief van **[vertrouwelijk:]** en **[vertrouwelijk:]**.
[135] Antwoordenbrief van **[vertrouwelijk:]**.
[136] Antwoordenbrief van **[vertrouwelijk:]**.
[137] Zie bijvoorbeeld de antwoorden van **[vertrouwelijk:]**.
[138] Antwoordenbrief van **[vertrouwelijk:]**.
[139] Marktanalysebesluit Hoogwaardige Wholesaletoegang, 23 december 2021, randnummers 275-276.

- Steeds meer business applicaties worden geleverd vanuit de cloud. Hierdoor maakt ook de toegang tot de cloud vanuit de bedrijfslocaties onderdeel uit van de bedrijfscommunicatiebehoefte.

403. Marktpartijen hebben eerder genoemd dat de benodigde bandbreedte per aansluiting steeds verder toeneemt. Dit heeft onder meer te maken met de grotere bestanden die verstuurd worden en een grotere ICT-intensiteit bij bedrijven. Deze groei is een duurzaam kenmerk van deze markt. Met marktpartijen is de ACM van mening dat dit niet de marktafbakening beïnvloedt, omdat de producten in de markt schaalbaar zijn qua bandbreedte en eveneens in bandbreedte toenemen.

404. Partijen geven in gesprekken aan dat de toename van beschikbare internetcapaciteit wel enige invloed heeft op de mate waarin internet een substituut is voor zakelijke netwerkdiensten. Doordat de bandbreedte van internet in het verleden beperkt was, was het technisch van groter belang om bijvoorbeeld een VPN af te nemen. Dit garandeert een minimum bandbreedte op piekmomenten in het netwerk. Naarmate de bandbreedte van internetverbindingen toeneemt, is de garantie van bandbreedte minder van belang. Dit geldt met name voor diensten die maar een lage capaciteit nodig hebben, zoals verbindingen van retailers (inclusief grote volumeklanten).

4.2.1.3 Zienswijzen marktpartijen over marktafbakening ZND

405. In deze paragraaf bespreekt de ACM in hoeverre marktpartijen feiten en/of ontwikkelingen hebben aangedragen die maken dat moet worden afgeweken van de marktafbakening uit het voorgaande marktanalysebesluit HWT uit 2021.

406. T-Mobile onderschrijft grotendeels de afbakening voor zakelijke netwerkdiensten uit het marktanalysebesluit HWT. De enige kanttekening die T-Mobile plaatst is dat dark fiber verbindingen naar mening van T-Mobile zouden moeten worden uitgesloten van de relevante productmarkt, zoals T-Mobile in het kader van de marktanalyse HWT ook reeds heeft aangevoerd. Naar mening van T-Mobile beschouwen zakelijke eindgebruikers een dark fiber niet als mogelijk alternatief voor een gesloten VPN verbinding en vice versa. In tegenstelling tot een gesloten VPN vereist een dark fiber dat een zakelijke eindgebruiker zelf de actieve laag aanlegt en beheert. Daarbij kiezen veel zakelijke eindgebruikers ervoor om een dark fiber af te nemen op basis van een IRU constructie (een soort abonnementsvorm). Deze abonnementsvorm wordt nooit aangeboden voor gesloten VPN's.[140]

407. Marktpartijen hebben zich verder niet uitgelaten over de vraag of zich ontwikkelingen hebben voorgedaan die maken dat er producten zijn die voorheen tot de markt voor zakelijke netwerkdiensten behoren (*dark fiber*, lichtpaden, klassieke huurlijnen of gesloten VPN's) nu niet meer tot deze markt zouden behoren. De ACM zal in paragraaf 4.2.1.4 daarom enkel onderzoeken of dark fibers geen onderdeel meer uitmaken van de relevante productmarkt voor ZND om de eerste onderzoeksvraag te beantwoorden.

408. Eurofiber kan zich grotendeels vinden in de afbakening voor zakelijke netwerkdiensten uit het marktanalysebesluit HWT. Wel ziet Eurofiber in toenemende mate dat klanten ervoor kiezen om "business grade" internettoegang af te nemen in plaats van IP-VPN en/of ethernetdiensten en deze verbindingen dan gebruiken voor hun eigen Software Defined Wide Area Networks (hierna: SD-WAN) omgeving. Hieronder verstaat Eurofiber internettoegangsdiensten geleverd over een dedicated vezel met snelheden die typisch 1 Gbps of hoger zijn.[141]

409. KPN meent dat de relevante productmarkt voor zakelijke netwerkdiensten breder moet worden afgebakend dan in het HWT besluit is gebeurd. Zoals KPN eerder heeft aangegeven kunnen SDN (software defined networks) en VPN (virtual private networks) standaard breedbandverbindingen, zoals FttC, FttH en kabelverbindingen, in toenemende mate volledig of gedeeltelijk in de

[140] Antwoordenbrief T-Mobile, 4 november 2022.
[141] Antwoordenbrief Eurofiber, 1 oktober 2022.

connectiviteitsbehoeften van bedrijven voorzien, waarbij versleutelingstechnieken ervoor zorgen dat bedrijfsgegevens veilig op 'het openbare internet' kunnen worden geplaatst.

410. Daarnaast wijst KPN op het toenemende gebruik van cloud toepassingen in de zakelijke telecommarkt. Deze clouddiensten worden gehost in datacenters van grote spelers als Microsoft, Google en Amazon. Het betreft dan niet alleen standaard applicaties zoals (Microsoft) Office en Email maar ook specifieke bedrijfsapplicaties en gegevens. Deze cloud toepassingen worden in de regel via internet benaderd. De behoefte aan traditionele zakelijke netwerkdiensten neemt hierdoor af.

411. Een voorbeeld van een grote klant van VPN diensten die overgestapt is op een applicatie die via een standaard internetaansluiting werkt is **[vertrouwelijk:]**. Het gevolg van die overstap was het opzeggen van grote aantallen VPN aansluitingen. In dit kader merkt KPN verder nog op dat het Panteia marktonderzoek dat de basis vormt van de ZND marktafbakening stamt uit 2017 en dus inmiddels 5 jaar oud is. Weliswaar heeft de ACM blijkens de Nota van Bevindingen bij het HWT besluit (par. B.6) het Panteia onderzoek eind 2020 laten updaten, maar KPN heeft van de resultaten van die update geen kennis kunnen nemen. KPN handhaaft daarom de bezwaren die hij in zijn aanvullend-beroepschrift van 22 januari 2019 tegen het WFA besluit tegen het Panteia rapport uit 2017 heeft geformuleerd.

412. De ACM overweegt dat Eurofiber en KPN feitelijk weinig tot geen nieuwe argumenten of ontwikkelingen hebben aandragen op basis waarvan open VPN's in tegenstelling tot bij het marktanalysebesluit HWT, nu wel onderdeel zouden moeten uitmaken van de relevante productmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. In het marktanalysebesluit HWT weerlegde de ACM deze argumenten onder meer door te wijzen op een relatief constante omvang van de productmarkt voor zakelijke netwerkdiensten waarvan open VPN's geen onderdeel uitmaakten. Uit cijfers van Telecommonitor (zie Figuur 5) blijkt echter dat dit argument van de ACM geen stand meer kan houden. Dit betreft daarmee een belangrijke nieuwe ontwikkeling sinds het marktanalysebesluit HWT.

413. De hierboven genoemde ontwikkeling geeft naar oordeel van de ACM aanleiding om te onderzoeken of open VPN's in tegenstelling tot het marktanalysebesluit HWT inmiddels wel tot de relevante productmarkt voor *dark fiber*, lichtpaden, klassieke huurlijnen en gesloten VPN's behoren.

4.2.1.4 Maken dark fibers geen onderdeel meer uit van de markt voor ZND?

414. De ACM overweegt dat de argumenten die T-Mobile aandraagt geen nieuwe feiten of ontwikkelingen bevatten, maar dat deze argumenten reeds zijn beoordeeld in het marktanalysebesluit HWT (waartegen geen beroep is aangetekend) en eerdere marktanalysebesluiten waarin de ACM ook tot oordeel kwam dat dark fibers wel degelijk onderdeel uitmaakten van de relevante productmarkt voor zakelijke netwerkdiensten.

415. De ACM neemt in de laatste cijfers uit de Telecommonitor (van Q4 2022) ook geen trendbreuk waar ten opzichte van de ontwikkelingen van dark fibers ten tijde van het marktanalysebesluit HWT uit 2021. Uit Figuur 5 blijkt namelijk dat het aantal dark fibers nog steeds gestaag groeit. Dit geeft naar oordeel van de ACM dan ook geen aanleiding om te heroverwegen of dark fiber op basis van deze ontwikkelingen geen onderdeel uitmaken van de productmarkt voor zakelijke netwerkdiensten.

4.2.1.5 Maken open VPN's deel uit van de markt voor ZND?

416. Open VPN's zijn bedrijfsnetwerken die gebruik maken van een openbare internetverbinding. Ze verschillen van een gesloten VPN, waarbij het verkeer binnen het netwerk van de aanbieder blijft. Een open VPN bestaat uit een combinatie van een internetaansluiting en een open VPN-verbinding tussen bedrijfslocaties, waarbij beide diensten afzonderlijk ingekocht kunnen worden bij

verschillende aanbieders. Dit worden ook wel internet-VPN's genoemd. Deze onderscheiden zich van andersoortige VPN's doordat de klant hardware (SD-WAN-apparatuur) moet aanschaffen voor de verschillende bedrijfslocaties en daarmee de parameters (zoals overboekingsfactoren, prioritering, beveiliging, etc.) van de verbinding kan configureren.

417. Er zijn ook combinaties mogelijk, waarbij een open VPN wordt gecombineerd met een "traditionele" zakelijke netwerkdienst, dus een gesloten VPN, huurlijn, *dark fiber* of lichtpad. Zakelijke afnemers kiezen dan bijvoorbeeld om enkele applicaties, zoals PIN of alarm, op basis van een open VPN te laten draaien terwijl zij voor andere, meer bedrijfskritische applicaties een gesloten netwerk gebruiken.

418. Daarnaast zijn er allerlei andere diensten waarvoor de term VPN worden gebruikt, zoals puur softwarematige VPN's waarvoor consumenten of bedrijven kunnen betalen om hun verbinding te coderen (encryption). Een voorbeeld is *remote access*, een toepassing die ervoor zorgt dat een enkele gebruiker (bijvoorbeeld een thuiswerker of mobiele werker) tijdelijk en locatieonafhankelijk met een bedrijfsnetwerk verbonden kan worden door middel van een verbinding met software (*VPN-client*). Er zijn ook andere voorbeelden van puur softwarematige VPN's waarvoor consumenten of bedrijven kunnen betalen om hun internetverbinding te coderen. Al dit soort diensten vallen onder het bredere begrip VPN's, maar regelen hoogstens de beveiliging (codering) van een verbinding en geven geen garanties over de beschikbaarheid en de bandbreedte. Wanneer consumenten of bedrijven gebruik maken van dit soort VPN's, kunnen zullen zij dus op piekmomenten op het internet geconfronteerd worden met een lagere bandbreedte en betrouwbaarheid van de verbindingen, zoals met een standaard internetverbinding. Bovendien worden dit soort VPN's niet gebruikt om bedrijfslocaties onderling te verbinden, als alternatief voor gesloten VPN's of huurlijnen. Daarom gaat de ACM in de navolgende analyse primair in op de vraag of open VPN's inclusief SD-WAN in voldoende mate een substituut vormen om tot de productmarkt gerekend te worden, maar zal ook breder beschouwen in hoeverre internettoegang (met andersoortige VPN's) een substituut vormt voor zakelijke netwerkdiensten.

419. In de retailanalyse van zakelijke netwerkdiensten uit het marktanalysebesluit HWT heeft de ACM geconcludeerd dat open VPN's niet tot de relevante markt behoren. Open VPN's moesten volgens de ACM beschouwd worden als een aanvullende dienst voor de traditionele zakelijke netwerkdiensten. Met andere woorden, open VPN's zijn geen substituut voor de zakelijke netwerkdiensten en behoren daarom niet tot de relevante productmarkt.

420. De ACM trok deze conclusie mede op basis van een afnemersonderzoek dat de ACM heeft laten uitvoeren door Panteia.[142] Daarbij heeft Panteia telefonische interviews afgenomen bij afnemers van gesloten VPN's. Het doel hiervan was na te gaan of afnemers van een gesloten VPN een open VPN als reëel alternatief zien. Daarom is onder meer gevraagd voor welke toepassingen een open VPN mogelijk geschikt is, de overweging om daadwerkelijk over te stappen en mogelijke kostenbesparingen die dit met zich mee zou brengen. De ACM heeft het Panteia onderzoek eind 2020 laten updaten aan de hand van een meer recent bedrijvenbestand. Dit onderzoek (hierna: Panteia 2020) laat sterk vergelijkbare uitkomsten zien met het onderzoek uit 2017 (hierna: Panteia 2017). In beide gevallen laat het onderzoek zien dat de ondervraagde ondernemingen open VPN's niet als alternatief zien voor gesloten VPN's. De redenen hiertoe zijn in beide onderzoeken dezelfde. Mede op basis van dit onderzoek heeft de ACM in het marktanalysebesluit HWT vastgesteld dat open VPN's niet tot de relevante productmarkt behoren.

421. In zijn beroep tegen het WFA-besluit heeft KPN grond B2 tegen deze conclusie gericht. In deze beroepsgrond stelde KPN in de eerste plaats dat de ACM ten onrechte geen SSNIP-test heeft uitgevoerd die, naar het oordeel van KPN, had uitgewezen dat er voldoende concurrentiedruk zou zijn van open VPN's op traditionele zakelijke netwerkdiensten. In de tweede plaats was KPN van

[142] Panteia, Eindgebruikersonderzoek zakelijke netwerkdiensten, 16 november 2017, zie: https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2018-02/onderzoek-afnemers-van-zakelijke-netwerkdiensten-2018-02-27.pdf.

mening dat de ACM haar conclusie niet kon baseren op het voor haar door Panteia uitgevoerde onderzoek. In de derde plaats verwees KPN naar een eerder verstrekt overzicht van klanten die van traditionele zakelijke netwerkdiensten zijn overgestapt naar open VPN's.

422. In het kader van de SSNIP-test, heeft de ACM in haar verweer op WFA geconstateerd dat de markt voor zakelijke netwerkdiensten wordt gekenmerkt door grote variaties in kenmerken en prijs. Zo heeft de ACM vastgesteld dat de basisprijs van een open VPN op circa € 40 per maand ligt, terwijl de prijzen bij gesloten VPN's oplopen tot zo'n € 4.500,- naarmate er hogere snelheden worden afgenomen. Verder wees de ACM er op dat uit het Panteia-onderzoek bleek dat respondenten weinig weet hebben van de kosten van zowel hun eigen gesloten VPN als de kosten van een open VPN en dat de belangrijkste reden voor het gebruik van een gesloten VPN in plaats van een open VPN, veiligheid is. Al met al heeft de ACM vanwege de prijsstructuur van het zakelijke netwerkdiensten en de uitkomsten van het onderzoek van Panteia geconcludeerd dat een SSNIP-test in dit geval niet goed mogelijk is.

423. Op 17 maart 2020 heeft het CBb uitspraak gedaan op de beroepen tegen het WFA-besluit. Het CBb heeft met haar uitspraak het WFA-besluit vernietigd. In haar uitspraak is het CBb niet inhoudelijk ingegaan op de bij het WFA-besluit gevoegde retailanalyse zakelijke netwerkdiensten. Het CBb heeft derhalve ook geen uitspraak gedaan over beroepsgrond B2 van KPN.

424. Zoals hiervoor aangegeven zien de meeste marktpartijen geen aanleiding voor een andere marktafbakening dan welke in de retailanalyse voor zakelijke netwerkdiensten in het HWT-besluit was opgenomen. Eurofiber en KPN hebben wel gewezen op de opkomst van SD-WAN, wat volgens KPN een argument zou zijn om open VPN's alsnog tot de relevante markt te rekenen. Naar aanleiding hiervan overweegt de ACM het volgende.

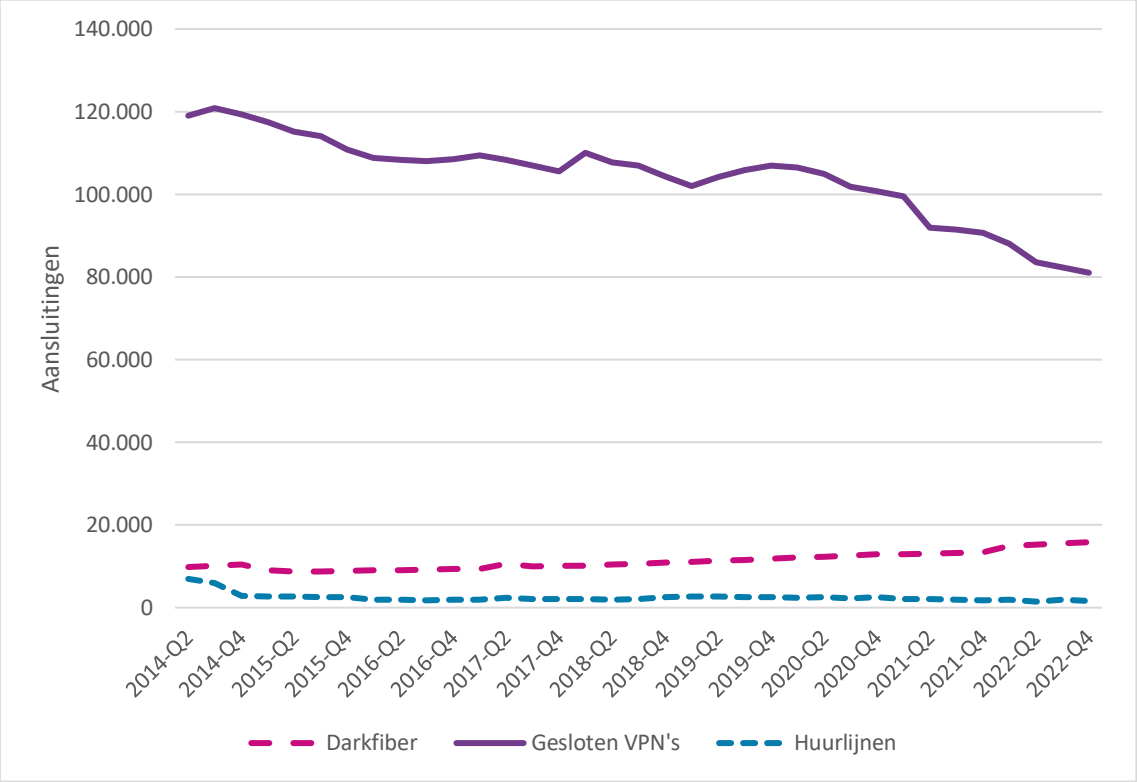
425. In de retailanalyse van zakelijke netwerkdiensten in het WFA-besluit heeft de ACM, op basis van gesprekken met marktpartijen vastgesteld dat een volledige overstap naar open VPN voor veel klanten geen reële optie lijkt. Dat een volledige overstap naar open VPN's nog maar zeer beperkt plaatsvindt correspondeerde destijds ook met de geringe daling in het aantal gesloten VPN's (van 117.500 in Q1 2014 naar 81.000 in Q4 2022). Ook het aantal open VPN-aansluitingen was de voorafgaande jaren maar beperkt gestegen, van 18.000 naar 20.000 aansluitingen.[143]

426. In het marktanalysebesluit HWT heeft de ACM vastgesteld dat er tot Q4 2020 geen ontwikkelingen zijn die wijzen op een trendbreuk, in die zin dat er sprake is van een duidelijke versnelling van de afname van het aantal gesloten VPN's of een betekenisvolle verandering in het aantal afgenomen *dark fibers* of huurlijnen.

427. Op basis van cijfers uit de Telecommonitor stelt de ACM echter vast dat de daling van het aantal gesloten VPN's sindsdien wel degelijk is versneld. Figuur 5 laat zien dat er vanaf Q1 2021, dus na de peildatum van het marktanalysebesluit HWT (Q4 2020), een scherpe daling van het aantal gesloten VPN's plaatsvond, terwijl dark fiber (gestage groei) en huurlijnen (gestage daling) geen trendbreuk doormaakten.

[143] De ACM heeft in de marktanalyse voor zakelijke netwerkdiensten in het WFA-besluit het onderzoek naar aantallen open VPN's dat zij uitvoerde in de marktanalysbesluit uit 2015 herhaald. Hiervoor heeft de ACM contact opgenomen met de bij haar bekende aanbieders van open VPN's.

Figuur 5: Ontwikkeling aantal aansluitingen gesloten VPN, dark fiber en klassieke huurlijnen. Het aantal lichtpaden (in tientallen) is niet weer te geven in deze grafiek[144]



428. De ACM heeft deze ontwikkeling nader geanalyseerd. Daaruit blijkt dat de extra daling voor een belangrijk deel verklaard wordt door overstap van een grote retailer met duizenden locaties, een volumeklant van **[vertrouwelijk**:

]

429. Ook los van deze grote klant, is de afgelopen twee jaar het aantal gesloten VPN's marktbreed significant afgenomen. In de periode tussen Q1 2021 en Q4 2022 daalde het aantal gesloten VPN-lijnen met circa 20.000, wat neerkomt op een krimp van circa 15 procent in slechts anderhalf jaar.

430. Deze VPN-klanten stappen niet alleen over naar open VPN's en internettoegang van concurrenten, maar migreren vaak ook bij hun bestaande telecomleverancier naar andere diensten. Partijen geven aan dat de VPN-klanten voornamelijk migreren naar zakelijke internet, al dan niet in combinatie met SD-WAN. **[vertrouwelijk:**

].

431. De ACM begrijpt dat er steeds meer zakelijke eindgebruikers zijn voor wie open VPN's of SD-WAN's een goed alternatief kunnen zijn. VodafoneZiggo ziet vooral klanten in het retail- en zorgsegment de overstap maken naar SD-WAN. Meestal stappen deze klanten geheel over. Er zijn

[144] Telecommonitor ACM, vierde kwartaal 2022

uitzonderingen waarin klanten gesloten VPN's behouden bijvoorbeeld voor datacenters, waar hoge capaciteiten voor nodig zijn.

432. Het voorgaande is niet per definitie tegenstrijdig met het geactualiseerde eindgebruikersonderzoek van Panteia van eind 2020. Uit dat onderzoek volgt weliswaar dat het merendeel van de VPN-klanten niet overweegt om over te stappen naar open VPN's, echter circa 10 procent van de respondenten geeft aan te overwegen om met de gehele organisatie over te stappen van gesloten VPN's naar open VPN's, als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. De overige 78 procent van de respondenten staat nog niet open voor een dergelijke overstap en 12 procent wist dit niet of wilde het niet zeggen. Van deze 90 procent van de respondenten die niet een overstap naar open VPN's wil overwegen of daar niks over kon zeggen, was echter aanvullend nog een deel (circa 8 procent, wat neerkomt op 7 procent van de oorspronkelijk bevraagde VPN-klanten) bereid om een overstap te overwegen voor een deel van de organisatie.[145] In totaal zou dus circa 17 procent van de ondervraagde VPN-klanten open staan voor een gehele of gedeeltelijke overstap naar open VPN's. De vraag is dus niet of alle klanten een overstap overwegen, maar of deze klantengroep voldoende groot is om open VPN's in voldoende mate concurrentiedruk te laten uitoefenen op gesloten VPN's.

433. De ACM overweegt dat uit cijfers van de Telecommonitor blijkt dat het aantal gesloten VPN's sinds het peilmoment uit het marktanalysebesluit HWT (Q4 2020) een sterke daling heeft doorgemaakt. Naar oordeel van de ACM vormt dit feit op zichzelf geen doorslaggevend bewijs vormt om vast te stellen dat open VPN's in tegenstelling tot de afbakening van zakelijke netwerkdiensten uit het marktanalysebesluit HWT nu wel onderdeel uitmaken van de relevante productmarkt. Hierbij wijst de ACM onder meer op de problemen voor het uitvoeren van een SSNIP-test, zoals de ACM in eerdere marktanalysebesluiten ook heeft aangevoerd. Wel acht de ACM het, gegeven deze belangrijke ontwikkelingen noodzakelijk om bij de dominantie-analyse een gevoeligheidsanalyse uit te voeren, waarbij open VPN's worden toegevoegd aan de productmarkt voor zakelijke netwerkdiensten, om te analyseren of er op basis van die bredere productmarkt een andere conclusie volgt dan op basis van een relevante productmarkt zonder open VPN's.

4.2.1.6 Conclusie productmarkt

434. Gelet op het voorgaande stelt de ACM vast dat relevante productmarkt voor zakelijke netwerkdiensten bestaat uit gesloten VPN's, klassieke huurlijnen, *dark fiber* en lichtpaden. De ACM acht het echter wel noodzakelijk om bij de dominantie-analyse een gevoeligheidsanalyse uit te voeren waarbij open VPN's worden toegevoegd aan deze relevante productmarkt.

4.2.2 Geografische markt

435. In deze paragraaf bakent de ACM de relevante geografische markt af. In alle voorgaande retailanalyses van de markt voor zakelijke netwerkdiensten is telkens geconcludeerd dat sprake is van een nationale markt (meest recentelijk in het HWT-besluit van de ACM uit 2021). Marktpartijen hebben in antwoord op de vragenlijst geen ontwikkelingen genoemd die de geografische dimensie van de marktafbakening beïnvloeden.[146] In tegenstelling tot de analyse van de retailmarkt, beschikt de ACM niet over gedetailleerde netwerk- en retaildata van de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten op lokaal niveau. In verband met het standpunt van marktpartijen en de beschikbaarheid van data wordt als startpunt van de analyse daarom uitgegaan van een nationale markt. Dat betekent dat alleen aansluitingen ten behoeve van zakelijke netwerkdiensten betrokken worden die in Nederland liggen.

436. In elektronische communicatiemarkten is vraagsubstitutie veelal niet aannemelijk. Afnemers zullen immers over het algemeen niet verhuizen als gevolg van een prijsverhoging van een dienst met 5-

[145] Panteia, Eindgebruikersonderzoek zakelijke netwerkdiensten, 16 november 2017, p. 13-14, zie: https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2018-02/onderzoek-afnemers-van-zakelijke-netwerkdiensten-2018-02-27.pdf
[146] Zie de antwoorden van partijen op de vragenlijst van de ACM uit eind 2022.

10 procent. Daarom focust de ACM zich in deze paragraaf op het onderzoeken van aanbodsubstitutie.

437. Voor aanbodsubstitutie is vereist dat aanbieders die nu niet actief zijn in een bepaald gebied, op relatief korte termijn en met relatief geringe investeringen wel actief kunnen worden in dat gebied. Voor de segmenten waarin marktpartijen alleen actief kunnen zijn op basis van een eigen netwerk is dit niet mogelijk, door de hoge investeringen die de aanleg van een elektronisch communicatienetwerk vergt.[147]

438. In aanvulling op het analyseren van vraag- en aanbodsubstitutie is het gebruikelijk om gebieden samen te voegen waarbinnen de concurrentieomstandigheden op elkaar lijken of voldoende homogeen zijn en die van aangrenzende gebieden kunnen worden onderscheiden doordat daar duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden heersen.[148]

439. Het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen actief zijn als aanbieder van zakelijke netwerkdiensten vormt het startpunt van de analyse van de relevante geografische markt. De betrokken ondernemingen zijn de ondernemingen waarvan het vermoeden bestaat dat zij marktmacht hebben. Gegeven de conclusies in het vorige marktanalysebesluit is dit op de markt voor zakelijke netwerkdiensten KPN, die een landelijk dekkend aanbod heeft.

440. Uit de AMM-richtsnoeren volgt dat in de elektronische communicatiesector de omschrijving van de relevante geografische markt traditioneel plaatsvindt op basis van de volgende twee criteria:[149]

    1. het gebied dat door een netwerk wordt bestreken;
    2. het bestaan van wettelijke en andere regelgevingsinstrumenten.

441. Hierna onderzoekt de ACM of de concurrentievoorwaarden binnen Nederland voldoende homogeen zijn of dat er binnen Nederland gebieden zijn te onderscheiden waartussen duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden heersen. De ACM analyseert hiertoe eerst de vraagstructuur en daarna de aanbodstructuur.

Analyse

442. Afnemers van zakelijke netwerkdiensten bevinden zich in heel Nederland. Zakelijke netwerkdiensten worden gebruikt voor het opzetten van interne bedrijfsnetwerken tussen verschillende geografisch van elkaar gescheiden bedrijfslocaties. Afnemers kiezen in de regel voor één aanbieder voor een zakelijke netwerkdienst. De vraagstructuur is derhalve een gebundelde vraag naar twee of meer aansluitingen, plus een tussenliggende verbinding.

443. Zeker voor de grotere afnemers van zakelijke netwerkdiensten is dit het geval, aangezien zij vaak behoefte hebben aan een bedrijfsnetwerk waarbij meer dan twee vestigingen worden aangesloten. Het is hierbij niet waarschijnlijk dat al deze vestigingen zich binnen één enkele stad of regio bevinden. Als de individuele vraag van bedrijven naar zakelijke netwerkdiensten in Nederland bij elkaar wordt opgeteld ontstaat een nationale vraagstructuur.

444. Als de aanbodstructuur als uitgangspunt wordt genomen, dan hanteren de meeste grote aanbieders op de markt voor zakelijke netwerkdiensten (onder meer KPN, T-Mobile en VodafoneZiggo) een landelijk aanbod met diensten. Partijen zoals T-Mobile en VodafoneZiggo zijn voor dit landelijke aanbod deels afhankelijk van (gereguleerde) toegang tot het netwerk van

[147] Wel kan er aanbodsubstitutie plaatsvinden van partijen die wel al in een geografisch gebied actief zijn met een eigen infrastructuur, maar in dit gebied de producten op de relevante markt nog niet aanbieden.
[148] AMM-richtsnoeren 2018, randnummer 48.
[149] AMM-richtsnoeren 2018, randnummer 51.

derden. In afwezigheid van regulering vindt de concurrentie plaats tussen aanbieders met een eigen (glasvezel)infrastructuur, zoals KPN en Eurofiber.

445. In de komende reguleringsperiode zal een nationaal aanbod van KPN op basis van koper beschikbaar blijven hoewel de beschikbaarheid van het kopernetwerk vanaf 2023 wel zal afnemen doordat delen daarvan worden uitgefaseerd. Daarnaast heeft KPN een vrijwel landelijk aanbod op basis van glasvezel. Andere aanbieders hebben individueel een beperkte geografische dekking, maar hebben gezamenlijk een met KPN vergelijkbare geografische dekking op glasvezel. Dat betekent dat in ieder geval in de gebieden waar veel economische activiteiten plaatsvinden naast KPN over het algemeen minimaal één andere aanbieder van zakelijke netwerkdiensten op glasvezel een aanbod kan doen.

446. De vraag is of een verschillend aantal aanbieders in een gebied leidt tot verschillen in concurrentieomstandigheden. Een indicatie hiervoor zouden grote verschillen in de prijzen van zakelijke netwerkdiensten zijn.

447. De ACM heeft geen aanwijzingen dat aanbieders van zakelijke netwerkdiensten verschillende prijzen hanteren in verschillende regio's die niet verklaard kunnen worden vanuit kostenverschillen. Daarnaast zorgt de aard van zakelijke netwerkdiensten ervoor dat geografische kostenverschillen niet ontstaan. De markt voor zakelijke netwerkdiensten wordt immers gekenmerkt door de multi-site (aansluiten meerdere bedrijfslocaties) vraag van eindgebruikers. Dit heeft tot gevolg dat tarieven worden bepaald voor een verzameling van bedrijfslocaties op verschillende plekken in Nederland. Door de nationale structuur van vraag en aanbod worden de concurrentievoorwaarden op die verschillende plekken in Nederland zodanig met elkaar vermengd, dat eventuele lokale verschillen in de mate van concurrentie worden uitgemiddeld. De ACM merkt op dat dit niet anders zou zijn in geval er van kleinere geografische gebieden zou zijn uitgegaan.

Conclusie

448. Gelet op het voorgaande bepaalt de ACM dat de relevante geografische markt voor zakelijke netwerkdiensten nationaal is.

4.2.3 Conclusie relevante markt

449. Gelet op het voorgaande stelt de ACM vast dat de relevante markt voor zakelijke netwerkdiensten bestaat uit klassieke huurlijnen, gesloten VPN's en *dark fiber* en lichtpaden en dat de relevante markt nationaal is. De ACM acht het echter wel noodzakelijk om bij de dominantie-analyse een gevoeligheidsanalyse uit te voeren waarbij open VPN's worden toegevoegd aan deze relevante markt.

4.3 Concurrentieanalyse retailmarkt zakelijke netwerkdiensten

450. In dit hoofdstuk onderzoekt de ACM of er in afwezigheid van regulering op de markt voor hoogwaardige wholesaletoegang een risico bestaat op AMM van KPN op de markt voor zakelijke netwerkdiensten. Een onderneming met AMM kan zich in belangrijke mate onafhankelijk van zijn concurrenten, klanten en eindgebruikers gedragen.

4.3.1 Modified Greenfield

De situatie op de wholesalemarkt voor lokale toegang

451. De meest hooggelegen wholesalemarkten zijn die van de markt "Lokale toegang op wholesaleniveau, op een vaste locatie". De relevante wholesalemarkt die de ACM in dit besluit onderzoekt bestaat uit de diensten MDF-toegang VULA koper, ODF-toegang FttH en VULA FttH. Daarnaast bestaat er een aparte wholesalemarkt voor ODF-toegang FttO. Voor beide markten

geldt dat partijen die toegang hebben tot deze markten op basis hiervan zelf zakelijke netwerkdiensten kunnen aanbieden op de retailmarkt of op basis hiervan wholesalediensten kunnen aanbieden die vervolgens door de afnemers daarvan gebruikt kunnen worden om op de retailmarkt van zakelijke netwerkdiensten actief te zijn.

452. De ACM gaat ervan uit dat marktpartijen die een overeenkomst hebben met KPN voor het afnemen van toegangsdiensten tot de netwerken van KPN deze toegang in beginsel ook in de komende reguleringsperiode kunnen blijven afnemen. Daarnaast bieden de toezeggingen van KPN en Glaspoort zekerheid over de lokale toegang van ODF-toegang, VULA-PON en WBT-lokaal. De ACM gaat er tevens vanuit dat marktpartijen die commerciële overeenkomsten met andere partijen hebben afgesloten deze toegang in beginsel ook kunnen blijven afnemen in de komende reguleringsperiode.

453. Door uitfasering van het kopernetwerk zal KPN in een steeds groter deel van Nederland stoppen met het leveren van verschillende wholesalediensten. Dit geldt mede voor wholesalediensten op de markt voor lokale toegang (MDF-toegang en VULA koper). Echter, hiervoor geldt als alternatief een glasvezel toegangsdienst, die onderdeel uitmaakt van de toezeggingen van KPN en Glaspoort.

454. De markt voor ODF-toegang FttO is door de ACM concurrerend bevonden en is een langere periode niet gereguleerd.[150] Partijen zullen in afwezigheid van regulering van hoogwaardige wholesaletoegang in de markt voor zakelijke netwerkdiensten actief kunnen blijven op basis van ODF-toegang FttO. Hiermee zal in de navolgende concurrentieanalyse rekening worden gehouden.

455. Voormalig markt 3b van de Aanbeveling, “centrale toegang op wholesaleniveau, verzorgd op een vaste locatie voor massaproducten”, is in 2012 gedereguleerd. Door KPN en Glaspoort wordt op deze markt commerciële toegang geboden. Centrale toegang tot het kopernetwerk zal echter ook in steeds meer gebieden worden uitgefaseerd de komende reguleringsperiode. Hiermee zal in de navolgende concurrentieanalyse rekening worden gehouden.

456. Op basis van het voorgaande concludeert de ACM dat op basis van toegang tot de markt voor lokale toegang alle nu in de markt actieve partijen ook in de toekomst ZND-diensten kunnen aanbieden.

Markt 2: hoogwaardige wholesaletoegang

457. De ACM heeft op 23 december 2021 een nieuw marktanalysebesluit HWT gepubliceerd. Hierbij heeft de ACM de markt voor hoogwaardige wholesaletoegang (markt 2) gedereguleerd.

458. De ACM in het marktanalysebesluit HWT vastgesteld dat nog maar heel beperkt gebruik werd gemaakt van deze voorheen gereguleerde dienst om de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten te bedienen. De ACM verwacht dat KPN deze hoogwaardige wholesaletoegang in de komende reguleringsperiode blijft leveren, maar deze vorm van wholesaletoegang verder in belang zal afnemen als input op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten.

459. Zoals hiervoor reeds is vastgesteld, worden zakelijke netwerkdiensten steeds vaker over glasvezel geleverd. Commerciële toegang tot glasvezel zal daarmee naar verwachting belangrijker worden. Daarbij komt dat de komende reguleringsperiode het kopernetwerk in een steeds groter deel van Nederland geheel zal worden uitgefaseerd. De mogelijkheid om gereguleerde hoogwaardige wholesalediensten over koper af te nemen zal daardoor nog sneller aan belang inboeten. De ACM zal hiermee in het onderstaande rekening houden door een inschatting te geven van de

[150] Marktanalysebesluit FttO, 1 september 2016, https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/16207_besluit-marktanalyse-ftto.pdf

ontwikkeling in de komende reguleringsperiode van het aantal zakelijke netwerkdiensten die over glasvezel geleverd worden en de effecten daarvan op de marktaandelen.

Conclusie Modified Greenfield

460. De ACM concludeert dat de huidige marktaandelen op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten in afwezigheid van regulering tot stand zijn gekomen. Alle bestaande overeenkomsten (uit markt 1 van de Aanbeveling: uit de markt voor lokale toegang en markt 2 van de Aanbeveling: de markt specifieke capaciteit op wholesaleniveau) worden betrokken in de concurrentieanalyse voor de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten.

4.3.2 Marktaandelen

461. De ACM berekent in deze paragraaf de marktaandelen op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. Deze geven een indicatie van de concurrentieverhoudingen op de markt voor zakelijke netwerkdiensten.

462. Eerst schetst de ACM in paragraaf 4.3.2.1 de ontwikkeling van de huidige marktaandelen op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten op basis van de traditionele productmarkt (exclusief open VPN's). Zoals beschreven in de voorgaande paragraaf betreffen dit marktaandelen in afwezigheid van regulering. Daarna voert de ACM een prospectieve analyse uit in paragraaf 4.3.2.2 van de ontwikkeling van de marktaandelen tot en met 2028.

463. Daarna voert de ACM in paragraaf 4.3.2.3 een gevoeligheidsanalyse uit waarbij wordt geanalyseerd of de toevoeging van open VPN's aan de productmarkt voor zakelijke netwerkdiensten tot een andere conclusie leidt.

4.3.2.1 Huidige marktaandelen (afwezigheid van regulering)

464. Net als in eerdere analyses van de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten gaat de ACM bij de bepaling primair uit van marktaandelen op basis van aantallen aansluitingen. Vanwege de maatwerktarifering van een aanbod aan een zakelijke afnemer is het moeilijker om een nauwkeurige schatting van de betrokken omzet te maken.

465. De ACM gaat in het onderstaande daarom uit van het aantal aansluitingen.

Op basis van deze uitgangspunten worden in

466. Tabel 16 de ontwikkelingen in het marktaandeel van de belangrijkste aanbieders van zakelijke netwerkdiensten gepresenteerd. Het marktaandeel gemeten in het aantal aansluitingen van Eurofiber en VodafoneZiggo is de afgelopen drie jaren met 5-10 procent **[vertrouwelijk:]** gestegen. Het marktaandeel van KPN is de afgelopen jaren gedaald met 10-15 procent **[vertrouwelijk:]** gedaald. Het marktaandeel van T-Mobile is in dezelfde periode relatief constant gebleven.

Tabel 16: Marktaandelen belangrijkste aanbieders zakelijke netwerkdiensten op basis van aantal aansluitingen[151]

	2019-Q4	2020-Q4	2021-Q4	2022-Q4
KPN	50-55% **[vertrouwelijk: %]**	50-55% **[vertrouwelijk: %]**	40-45% **[vertrouwelijk: %]**	35-40% **[vertrouwelijk: %]**
VodafoneZiggo	20-25% **[vertrouwelijk: %]**	20-25% **[vertrouwelijk: %]**	20-25% **[vertrouwelijk: %]**	25-30% **[vertrouwelijk: %]**
Eurofiber	10-15% **[vertrouwelijk: %]**	15-20% **[vertrouwelijk: %]**	15-20% **[vertrouwelijk: %]**	20-25% **[vertrouwelijk: %]**
T-Mobile	5-10% **[vertrouwelijk: %]**	5-10% **[vertrouwelijk: %]**	5-10% **[vertrouwelijk: %]**	5-10% **[vertrouwelijk: %]**
Overig	5-10% **[vertrouwelijk: %]**	5-10% **[vertrouwelijk: %]**	5-10% **[vertrouwelijk: %]**	10-15% **[vertrouwelijk: %]**

467. In het vierde kwartaal van 2022 heeft KPN met 35-40 procent **[vertrouwelijk:]** het grootste marktaandeel op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. Het marktaandeel van KPN vertoont daarmee een sterk dalende trend. De meeste concurrenten van KPN weten aan marktaandeel te winnen. Het marktaandeel van VodafoneZiggo is gestegen tot 25-30 procent **[vertrouwelijk:]** en dat van Eurofiber is gestegen naar 20-25 **[vertrouwelijk:]**. De overige marktpartijen hebben ieder een marktaandeel van 10-15 **[vertrouwelijk:]**. Het marktaandeel van T-Mobile is relatief constant gebleven en bedraagt 5-10 **[vertrouwelijk:]**.

Conclusie

468. De ACM concludeert dat in afwezigheid van regulering het huidige marktaandeel van KPN op de markt voor zakelijke netwerkdiensten tussen 35-40 **[vertrouwelijk:]** procent ligt en bovendien sterk daalt. Uit de AMM-richtsnoeren volgt dat een machtspositie onwaarschijnlijk is als een onderneming een aandeel van minder dan 40 procent heeft op de betrokken markt.[152] Daarmee acht de ACM dit op zichzelf een sterke aanwijzing dat KPN geen AMM (meer) heeft op de markt voor zakelijke netwerkdiensten.

469. De ACM constateert dat deze conclusie afwijkt van de analyse van de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten in het marktanalysebesluit HWT. De belangrijkste reden hiervoor is dat het marktanalysebesluit gebaseerd was op gegevens tot en met Q4 2020, terwijl vanaf Q1 2021 het aantal gesloten VPN's een sterke daling heeft laten zien, waardoor met name KPN sterk aan marktaandeel heeft verloren.

470. Mogelijk wijst deze ontwikkeling op substitutie van gesloten VPN's naar open VPN's. De ACM zal in een gevoeligheidsanalyse analyseren of uit een analyse van deze brede markt (ZND + open VPN's) een ander beeld volgt (een mogelijke aanwijzing op AMM van KPN).

4.3.2.2 Prognose: ontwikkelingen marktaandelen 2023-2027

471. De ACM maakt een inschatting van de hoogte van de marktaandelen in de komende reguleringsperiode (2023-2027).

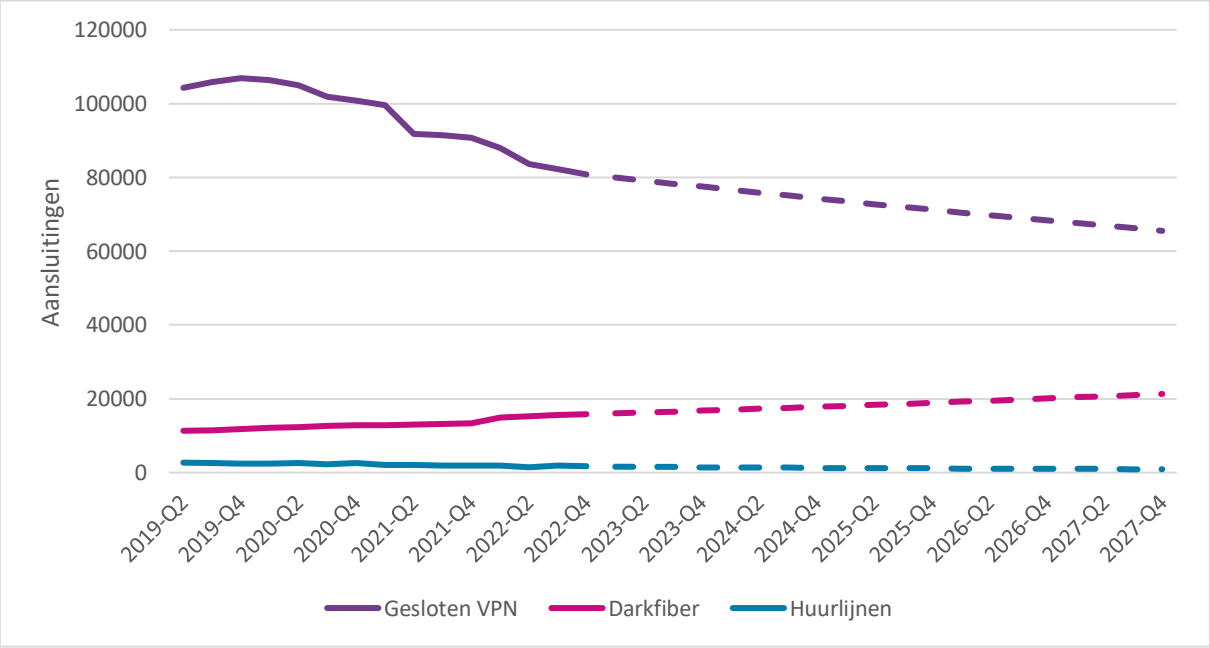
[151] Telecommonitor ACM, vierde kwartaal 2022.
[152] AMM-richtsnoeren 2018, randnummer 57 (inclusief voetnoot 55)

472. Voor het bepalen van de toekomstige marktaandelen acht de ACM drie ontwikkelingen van belang. Deze ontwikkelingen zijn in essentie niet anders dan die de ACM reeds in haar analyse voor de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten in het HWT-besluit heeft beschreven.

473. In de eerste plaats verwacht de ACM dat in de komende jaren de omvang van de totale markt voor zakelijke netwerkdiensten licht zal afnemen. De trend die met name de afgelopen jaren zichtbaar is, zal zich naar verwachting voortzetten. De ACM verwacht dat deze daling vooral het resultaat is van een krimp van het aantal gesloten VPN's en een verdere afname van het aantal klassieke huurlijnen. Daartegenover staat een verwachte toename van het aantal *dark fibers*.

474. Op basis van bovenstaande heeft de ACM een inschatting gemaakt van de ontwikkelingen van de verschillende diensten. Hieruit blijkt dat het aantal klassieke huurlijnen verder daalt (van: 1.653 aansluitingen in Q4 2022 naar 910 aansluitingen in Q4 2027), het aantal *dark fiber*-aansluitingen en lichtpaden verder groeit (van 15.835 aansluitingen in Q4 2022 naar 21.324 aansluitingen in Q4 2027) en het aantal gesloten VPN's daalt (van 80.813 aansluitingen in Q2 2022 naar 65.517 aansluitingen in Q4 2027). De totale marktomvang daalt dan van 98.301 aansluitingen in Q4 2022 naar 87.751 aansluitingen in Q4 2027. Deze ontwikkelingen worden in Figuur 6 zichtbaar gemaakt.

Figuur 6: Inschatting ontwikkeling omvang aantal zakelijke netwerkdiensten. Het aantal lichtpaden (in tientallen) is niet weer te geven in deze grafiek.[153]

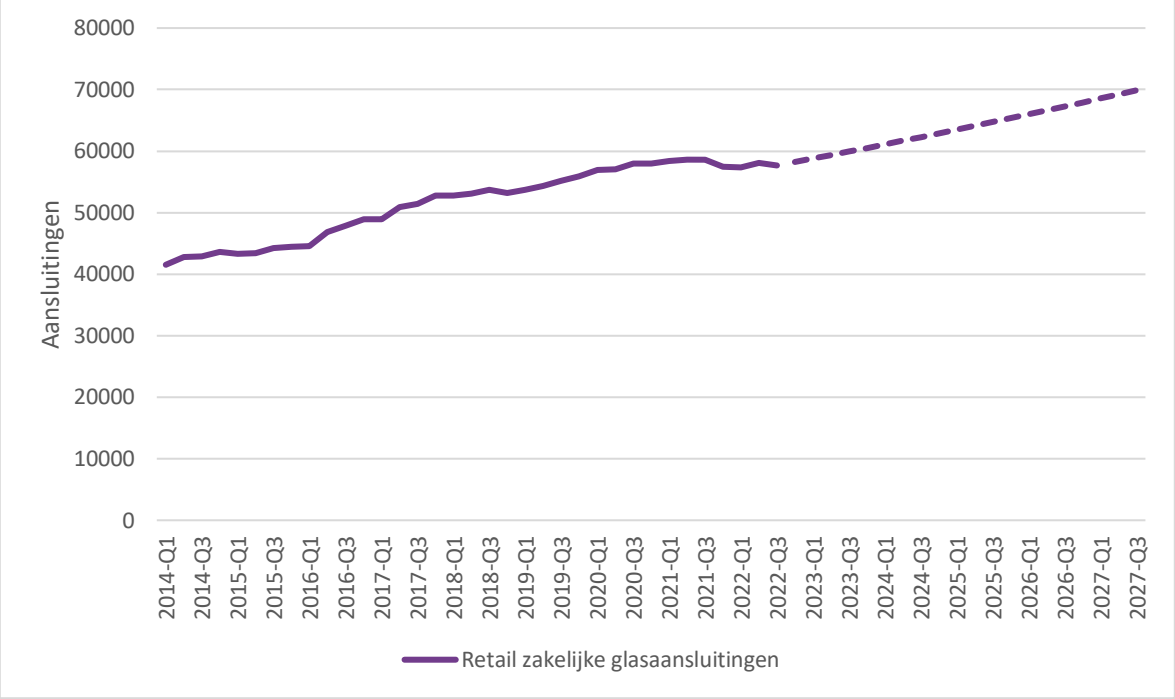


475. De tweede ontwikkeling die de ACM ziet, is de toename van het aantal zakelijke netwerkdiensten die op basis van glasvezel worden geleverd. Het gevolg hiervan is dat marktpartijen zonder eigen netwerk vaker commercieel aangeboden wholesalebouwstenen op glasvezel zullen inkopen. De afhankelijkheid van het kopernetwerk van KPN zal daardoor afnemen, maar de afhankelijkheid van de glasvezelnetwerken van KPN zal toenemen. Dit laatste wordt met name veroorzaakt doordat (i) KPN in circa 80 procent van Nederland zijn kopernetwerk vervangt door glasvezel en een aanzienlijk deel van het kopernetwerk wordt uitgefaseerd in komende jaren en (ii) KPN grootschalig bedrijventerreinen zal verglazen tot en met 2026 **[vertrouwelijk:**
]. In figuur 7 is de verwachting van het aantal zakelijke netwerkdiensten over glasvezel weergegeven. De daling in Q1 2021 komt doordat een marktpartij een restatement heeft ingediend en wijst niet op een trendbreuk. Door de krimp van de markt voor zakelijke netwerkdiensten (zie

[153] Telecommonitor ACM, vierde kwartaal 2022.

Figuur 7) zal het relatieve aandeel van glasvezel op de markt voor zakelijke netwerkdiensten waarschijnlijk blijven toenemen.

Figuur 7: Inschatting ontwikkeling zakelijke glasaansluitingen retail[154]



476. Voor het bepalen van de marktaandelen van KPN, Eurofiber, VodafoneZiggo en de overige aanbieders voor de jaren tot en met 2028 heeft de ACM twee methodes toegepast.

477. Bij de eerste methode heeft de ACM bij het berekenen van de marktaandelen van KPN, Eurofiber, VodafoneZiggo en de overige aanbieders, het gemiddelde groeipercentage over de periode Q1 2013 tot en met Q4 2022 doorgetrokken tot Q4 2028. Deze methode laat de langjarige trend zien waarmee fluctuaties van marktaandelen – zoals deze zich van kwartaal op kwartaal of van jaar op jaar hebben voorgedaan – het eindresultaat minder beïnvloeden. Nadeel hiervan is echter dat de effecten van ontwikkelingen in de markt uit het verleden worden uitgemiddeld, terwijl juist de meer recente jaren een grotere voorspellende waarde kunnen hebben voor de toekomst. Dit betekent ook dat de ontwikkeling die in de laatste jaren, waarin de afname van het marktaandeel van KPN zich lijkt te versnellen, minder in de prospectieve beoordeling van de marktaandelen terugkomt.

478. In het tweede scenario heeft de ACM daarom gekeken naar een kortere periode waarmee juist op basis van meer recente marktontwikkelingen een inschatting van de marktaandelen tot 2028 kan worden gegeven. In dit scenario is het gemiddelde groeipercentage over de periode Q1 2019 tot en met Q4 2022 doorgetrokken tot Q4 2028.

479. In het eerste scenario zal het marktaandeel van KPN in de komende jaren dalen van 35-40 **[vertrouwelijk:]** procent in Q4 2022 naar 20-25 **[vertrouwelijk:]** procent in Q4 2028. Eurofiber groeit naar verwachting op *dark fiber* en ook VodafoneZiggo weet te groeien op de markt voor zakelijke netwerkdiensten. De totale omvang van de markt neemt verder af. Eurofiber en VodafoneZiggo worden daarmee groter dan KPN. Het marktaandeel van deze partijen blijft wel minder dan 40 procent. Het marktaandeel van T-Mobile zal licht dalen en van de kleinere

[154] Telecommonitor ACM, tweede kwartaal 2022.

marktpartijen met een eigen glasvezelnetwerk zal stijgen. De ontwikkeling van de marktaandelen tot Q4 2027 is in Tabel 17 weergegeven.

Tabel 17: Scenario 1. Ontwikkelingen marktaandelen aanbieders van zakelijke netwerkdiensten Q4 2028.

	2022-Q4	2023-Q4	2024-Q4	2025-Q4	2026-Q4	2027-Q4	2028-Q4
KPN	**35-40% [vertrouwelijk: %]**	**30-35% [vertrouwelijk: %]**	**30-35% [vertrouwelijk: %]**	**30-35% [vertrouwelijk: %]**	**25-30% [vertrouwelijk: %]**	**20-25% [vertrouwelijk: %]**	**20-25% [vertrouwelijk: %]**
Vodafone Ziggo	**25-30% [vertrouwelijk: %]**	**25-30% [vertrouwelijk: %]**	**25-30% [vertrouwelijk: %]**	**25-30% [vertrouwelijk: %]**	**25-30% [vertrouwelijk: %]**	**25-30% [vertrouwelijk: %]**	**25-30% [vertrouwelijk: %]**
Eurofiber	**20-25% [vertrouwelijk: %]**	**20-25% [vertrouwelijk: %]**	**25-30% [vertrouwelijk: %]**	**25-30% [vertrouwelijk: %]**	**30-35% [vertrouwelijk: %]**	**30-35% [vertrouwelijk: %]**	**35-40% [vertrouwelijk: %]**
T-Mobile	**5-10% [vertrouwelijk: %]**	**5-10% [vertrouwelijk: %]**	**5-10% [vertrouwelijk: %]**	**5-10% [vertrouwelijk: %]**	**5-10% [vertrouwelijk: %]**	**5-10% [vertrouwelijk: %]**	**0-5% [vertrouwelijk: %]**
Overig	**10-15% [vertrouwelijk: %]**	**10-15% [vertrouwelijk: %]**	**5-10% [vertrouwelijk: %]**	**5-10% [vertrouwelijk: %]**	**5-10% [vertrouwelijk: %]**	**5-10% [vertrouwelijk: %]**	**5-10% [vertrouwelijk: %]**

480. In het tweede scenario zal, in afwezigheid van regulering, het marktaandeel van KPN in de komende jaren beduidend meer dalen van 35-40 **[vertrouwelijk:]** procent in Q4 2022 naar 15-20 **[vertrouwelijk:]** procent in Q4 2028. Eurofiber groeit naar verwachting nog iets meer dan in het eerste scenario en VodafoneZiggo net wat minder dan in het eerste scenario. Ook in dit scenario neemt de totale omvang van de markt af en worden Eurofiber en VodafoneZiggo groter dan KPN. Het marktaandeel van deze partijen blijft ook in dit scenario onder de 40 procent. Het marktaandeel van T-Mobile en de kleinere marktpartijen met een eigen glasvezelnetwerk zal groeien. De ontwikkeling van de marktaandelen tot Q4 2028 is in Tabel 18 weergegeven.

Tabel 18: Scenario 2. Ontwikkelingen marktaandelen aanbieders van zakelijke netwerkdiensten tot Q4 2028.

	2022-Q4	2023-Q4	2024-Q4	2025-Q4	2026-Q4	2027-Q4	2028-Q4
KPN	**35-40% [vertrouwelijk: %]**	**30-35% [vertrouwelijk: %]**	**30-35% [vertrouwelijk: %]**	**25-30% [vertrouwelijk: %]**	**20-25% [vertrouwelijk: %]**	**20-25% [vertrouwelijk: %]**	**15-20% [vertrouwelijk: %]**
Vodafone Ziggo	**25-30% [vertrouwelijk: %]**	**25-30% [vertrouwelijk: %]**	**25-30% [vertrouwelijk: %]**	**25-30% [vertrouwelijk: %]**	**25-30% [vertrouwelijk: %]**	**25-30% [vertrouwelijk: %]**	**25-30% [vertrouwelijk: %]**
Eurofiber	**20-25% [vertrouwelijk: %]**	**20-25% [vertrouwelijk: %]**	**25-30% [vertrouwelijk: %]**	**25-30% [vertrouwelijk: %]**	**30-35% [vertrouwelijk: %]**	**30-35% [vertrouwelijk: %]**	**35-40% [vertrouwelijk: %]**
T-Mobile	**5-10% [vertrouwelijk: %]**	**5-10% [vertrouwelijk: %]**	**5-10% [vertrouwelijk: %]**	**5-10% [vertrouwelijk: %]**	**5-10% [vertrouwelijk: %]**	**5-10% [vertrouwelijk: %]**	**5-10% [vertrouwelijk: %]**
Overig	**10-15% [vertrouwelijk: %]**	**10-15% [vertrouwelijk: %]**	**10-15% [vertrouwelijk: %]**	**10-15% [vertrouwelijk: %]**	**10-15% [vertrouwelijk: %]**	**10-15% [vertrouwelijk: %]**	**10-15% [vertrouwelijk: %]**

481. Op basis van deze scenario's verwacht de ACM dat het marktaandeel van KPN in Q4 2028 tussen 15-25 procent zal liggen. Uit de AMM-richtsnoeren volgt dat een machtspositie onwaarschijnlijk is als een onderneming een aandeel van minder dan 40 procent heeft op de betrokken markt.[155]

[155] AMM-richtsnoeren 2018, randnummer 57 (inclusief voetnoot 55)

Daarmee acht de ACM het zeer aannemelijk dat het een machtspositie van KPN prospectief onwaarschijnlijk is.

4.3.2.3 Gevoeligheidsanalyse inclusief open VPN's

482. De ACM beschikt niet over recente gegevens over het aantal open VPN's. Wel heeft de ACM een onderzoek uitgevoerd ten tijde van het WFA-besluit.

483. Uit dit onderzoek van de ACM bleek dat er een veelvoud van marktspelers op deze markt actief is. Uit deze analyse bleek eveneens dat KPN een relatief kleine marktspeler is op dit segment van de markt. Dit komt doordat open VPN's niet alleen worden aangeboden door aanbieders van klassieke ZND-diensten, maar ook met name door (SD-WAN)aanbieders die vanuit een andere markt toetreden tot de telecommarkt van zakelijke connectiviteit. Deze partijen zijn niet afhankelijk van (wholesale)toegang tot de netwerken van KPN (of anderen), maar maken gebruik van bestaande internettoegang (die steeds vaker via glasvezel beschikbaar komt)Het grootste deel geen van (SD-WAN)aanbieders is dus geen aanbieder van klassieke ZND-diensten.

484. De ACM heeft geen signalen ontvangen dat de marktsituatie op de markt voor open VPN's sindsdien sterk veranderd is. Daarmee acht de ACM het dan ook niet aannemelijk dat het toevoegen van open VPN's tot de markt voor zakelijke netwerkdiensten leidt tot de conclusie dat KPN in dat geval een hoger marktaandeel zou hebben dan op de markt zonder open VPNs. Nog onwaarschijnlijker is het dat het marktaandeel van KPN met toevoeging van open VPN's zou leiden tot een (prospectief) marktaandeel dat hoger is dan 40 procent.

485. Naar oordeel van de ACM is het aannemelijker dat KPN met toevoeging van open VPN's eerder een lager marktaandeel zou hebben op de bredere markt. Daarbij daalt het marktaandeel van KPN prospectief. De conclusie van de ACM is dan ook dat de gevoeligheidsanalyse van het meenemen van open-VPN's geen aanleiding vormt om de conclusie over het ontbreken van een AMM-positie van KPN te heroverwegen.

Conclusie

486. De ACM verwacht dat het marktaandeel op de markt voor zakelijke netwerkdiensten (zonder open VPN's) van KPN eind 2027 tussen 20-25 procent ligt. Het marktaandeel van KPN daalt daarmee sterk en komt ruim onder de 40 procent. Deze prospectieve analyse van het marktaandeel van KPN duidt daarmee niet op een risico op AMM van KPN op de markt voor zakelijke netwerkdiensten.

487. Indien open VPN's onderdeel zouden uitmaken van de markt voor zakelijke netwerkdiensten, verwacht de ACM niet dat KPN een hoger marktaandeel zou hebben (of binnen de komende reguleringsperiode zou krijgen), maar eerder een lager marktaandeel. Ook de gevoeligheidsanalyse van de markt voor zakelijke netwerkdiensten inclusief open VPN's duidt daarmee niet op een risico op AMM van KPN op de markt voor zakelijke netwerkdiensten.

4.3.2.4 Actuele concurrentie

488. In alle voorgaande marktanalysebesluiten, meest recentelijk het marktanalysebesluit HWT uit 2021, heeft de ACM geanalyseerd of KPN beschikte over voordelen die bijdroegen aan de positie van AMM, aangezien KPN destijds (in afwezigheid van regulering) beschikte over een marktaandeel van meer dan 50 procent op de markt voor zakelijke netwerkdiensten.

489. Uit deze meest recentelijke analyse uit het marktanalysebesluit HWT volgde dat KPN een beperkt (maar afnemend) netwerk-, schaal-, breedte-, en productdiversificatievoordeel had ten opzichte van zijn concurrenten. Een aantal van deze voordelen zijn nog minder groot geworden nadat de ACM de Toezeggingen van KPN en Glaspoort bindend heeft verklaard.

490. Aangezien het marktaandeel van KPN in alle situaties die zijn geanalyseerd in dit besluit (zie voorgaande paragraaf) echter dermate laag is en prospectief alleen nog maar lager wordt dat dit geen enkele aanwijzing vormt voor een positie van AMM - zeker nu de druk van buiten de markt (potentiële concurrentie) die uitgaat van SD-WAN aanbieders sterk toeneemt - ziet de ACM geen aanleiding een nadere analyse uit te voeren op de overige criteria.

4.3.3 Afweging en conclusie

491. De ACM heeft vastgesteld dat de markt voor zakelijke netwerkdiensten in ieder geval bestaat uit gesloten VPN's, klassieke huurlijnen, *dark fiber* en lichtpaden. Deze markt is nationaal van aard. De aldus afgebakende relevante markt is gelijk aan de markafbakening van eerdere analyses van de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten.

492. De sterke daling in het aantal gesloten VPN's na het peilmoment van de voorgaande retailanalyse zakelijke netwerkdiensten uit het HWT besluit uit 2021, kan een aanwijzing vormen dat open VPN's, in tegenstelling tot marktafbakening van eerdere analyses, inmiddels in grotere mate subsidiair zijn aan de markt voor zakelijke netwerkdiensten. De ACM heeft een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd in de dominantie-analyse waarin met deze omstandigheid rekening wordt gehouden.

493. Bij de beoordeling van de concurrentiesituatie op de markt voor zakelijke netwerkdiensten heeft de ACM ook rekening gehouden met bestaande toegangsovereenkomsten die verschillende partijen met KPN (en anderen) zijn aangegaan. Ook heeft de ACM de toezeggingen zoals verankerd zijn in het toezeggingenbesluit betrokken.

494. De ACM stelt vast dat het marktaandeel van KPN op de markt voor zakelijke netwerkdiensten de sinds het HWT-besluit sterk is gedaald. Hoewel KPN op dit moment nog steeds de grootste aanbieder op de markt voor zakelijke netwerkdiensten is, is het marktaandeel van KPN tot 35-40 **[vertrouwelijk:]** procent gedaald, onder de 40 procent.

495. De ACM verwacht dat bovendien dat marktaandeel van KPN in de komende jaren verder zal dalen tussen de 20-25 **[vertrouwelijk:]** en 15-20 **[vertrouwelijk:]** procent. KPN blijft daarmee niet meer de grootste aanbieder op de markt voor zakelijke netwerkdiensten. Dit worden naar verwachting VodafoneZiggo en Eurofiber, met marktaandelen tussen de 30-40 procent. Ook in de gevoeligheidsanalyse waarin open VPN's onderdeel uitmaken van de productmarkt voor zakelijke netwerkdiensten, acht de ACM het onwaarschijnlijk dat KPN een marktaandeel van boven de 50 procent heeft of krijgt. De ACM concludeert daarom dat het marktaandeel van KPN in alle mogelijke situaties geen indicatie is van (het risico op) AMM van KPN.

496. Omdat het marktaandeel van KPN in alle mogelijke situaties zo laag is en sterk daalt vormt dit geen aanwijzing voor een positie van AMM en komt de ACM daarmee tot de conclusie dat er geen sprake is van een risico op AMM van KPN op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. Het mogelijke probleem dat de ACM constateerde in het HWT-besluit uit 2021 doet zich op basis van de laatste ontwikkelingen dus niet meer voor.

497. De ACM ziet geen aanleiding om de markt voor lokale toegang te onderzoeken op basis van deze conclusie.

5. Conclusie

498. Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 heeft de Commissie in de Aanbeveling van 18 december 2020 de markt voor lokale toegang op wholesaleniveau, op een vaste locatie aangewezen als een van de markten die in aanmerking komt voor regulering. In de Aanbeveling heeft de Commissie aangegeven dat bij het uitvoeren van een marktanalyse NRI's de analyse dienen te beginnen bij de retailmarkten. Bij de analyse moet worden beoordeeld of de markt in de toekomst effectief concurrerend zal zijn en of een eventueel gebrek aan mededinging blijvend is, gelet op te verwachten of te voorspellen marktontwikkelingen.[156] Indien de desbetreffende retailmarkt in de toekomst bij afwezigheid van regelgeving ex ante niet daadwerkelijk concurrerend zal zijn, moet de bijbehorende wholesalemarkt worden gedefinieerd en geanalyseerd.[157] Hieruit kan worden opgemaakt dat indien uit de retailanalyse blijkt dat de retailmarkten voldoende concurrerend zijn of worden tijdens de reguleringsperiode het niet noodzakelijk is om de bijbehorende wholesalemarkt te analyseren.

499. Ook in de AMM-richtsnoeren[158] en de EWEC-richtlijn[159] is aangegeven dat indien wordt geconstateerd dat een retailmarkt daadwerkelijk concurrerend is bij afwezigheid van regelgeving ex ante op wholesaleniveau op de bijbehorende markten, de NRI hieruit de conclusie dient te trekken dat regelgeving op wholesaleniveau niet meer noodzakelijk is.

500. In de Explanatory note heeft de Commissie aangegeven dat indien er geconcludeerd wordt dat de onderliggende retailmarkten effectief concurrerend zijn de NRI dient te concluderen dat regulering op wholesaleniveau niet langer nodig is. Indien er sprake is van bestaande wholesaleregulering dan dient de NRI de relevante wholesalemarkt te analyseren met het oog op het intrekken van de regulering.[160] Hieruit kan worden opgemaakt dat indien er geen sprake is van bestaande wholesaleregulering op de bijbehorende markten een NRI in zo een geval de wholesalemarkt ook niet nader hoeft te onderzoeken met als doel om de regulering in te trekken.

501. Hiervoor heeft de ACM geconstateerd dat er voor de retailmarkt voor internettoegang en zakelijke netwerkdiensten geen risico op AMM aanwezig is en dat deze retailmarkten voldoende concurrerend zijn of worden tijdens de reguleringsperiode. Daarom ziet de ACM geen aanleiding de wholesalemarkt voor lokale wholesaletoegang verder te onderzoeken.

502. Daarnaast staat in de Aanbeveling aangegeven dat, als een specifieke in de aanbeveling opgenomen markt niet aan de drie criteria voldoet, de NRI's op die markt geen regelgevende verplichtingen dienen op te leggen. Bij deze drie-criteria-toetst toetst een NRI of de betreffende markt een van de volgende kenmerken vertoont: (1) de aanwezigheid van hoge en niet-tijdelijke toegangsbelemmeringen; (2) de verwachting dat daadwerkelijke mededinging vanwege de marktstructuur niet binnen de relevante periode te verwachten is; en (3) het feit dat het mededingingsrecht alleen niet voldoende is om vastgesteld marktfalen aan te pakken.

503. De ACM stelt vast dat aan het derde criterium niet wordt voldaan omdat de ACM heeft vastgesteld dat het mededingingsrecht voldoende is om eventuele marktfalen aan te pakken. De ACM verwijst in dit verband naar het Toezeggingenbesluit. Uit dit besluit volgt dat, met inachtneming van de toezegging, het mededingingsrecht afdoende is om eventuele risico's te mitigeren. De ACM kan daarom geen regelgevende verplichtingen opleggen op wholesaleniveau.

[156] Aanbeveling relevante markten 2020, randnummer 23.
[157] Aanbeveling relevante markten 2020, randnummer 24.
[158] AMM-richtsnoeren 2018, randnummer 15, 16 en 18.
[159] Richtlijn (EU) 2018/1972 (EWEC-richtlijn), overweging 169.
[160] Explanatory Note accompanying the Commission Recommendation on relevant product and service markets, SWD (2020) 337, p. 6.

6. Dictum

De Autoriteit Consument en Markt:

I. heeft op grond van artikel 6a.1, derde lid van de Tw de retailmarkt voor internettoegang onderzocht en vastgesteld dat er vijf verschillende geografische markten zijn te onderscheiden. Daarnaast heeft de ACM de nationale markt voor zakelijke netwerkdiensten onderzocht.

II. heeft op al deze markten geen risico op AMM vastgesteld en concludeert dat deze retailmarkten voldoende concurrerend zijn of worden tijdens de reguleringsperiode.

III. ziet op grond daarvan geen aanleiding om de markt voor lokale wholesaletoegang, zoals door de Commissie op de lijst voor te onderzoeken markten heeft geplaatst (“de markt voor lokale toegang”) verder te onderzoeken.

Den Haag, 8 juli 2023

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

M. Leijten
Bestuurslid

Beroepsmogelijkheid
Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven te Den Haag.
Het postadres is: College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA Den Haag.
Het beroepschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht bevatten. Voorts moet het beroepschrift de gronden van het beroep bevatten en dient een afschrift van het bestreden besluit te worden meegezonden.
Voor het instellen van beroep is griffierecht verschuldigd. Informatie hierover kan worden ingewonnen bij de griffie van het College, telefonisch bereikbaar op (070) 381 39 10 of (070) 381 39 30