



# Marktupdate marktanalysebesluit lokale internettoegang

## 1 Inleiding

De ACM heeft op grond van hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet wettelijk de taak om periodiek de concurrentiesituatie op relevante elektronische communicatiemarkten te onderzoeken (marktanalyse). In de laatste Aanbeveling Relevante Markten (2020) van de Europese Commissie is Markt 1 – lokale toegang op wholesaleniveau op een vaste locatie – aangewezen als een markt die in aanmerking komt voor een analyse. De ACM is medio 2020 onderzoeken gestart om te beoordelen of regulering van toegang tot vaste netwerken noodzakelijk is op grond van de Telecommunicatiewet en of ingrijpen nodig is op basis van de Mededingingswet. Op 9 juli 2021 kondigde de ACM aan dat de genoemde onderzoeken 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. Dit was reden voor KPN om in september 2021 aan te kondigen met toezeggingen te willen komen. Na gesprekken hierover hebben KPN en Glaspoort in maart 2022 toezeggingen aan de ACM voorgelegd om deze marktrisico's op adequate wijze te ondervangen en in de toekomst te voorkomen. De ACM heeft vervolgens gecommuniceerd dat in afwachting van de beoordeling van de toezeggingen alle onderzoeken naar toegang tot de netwerken van KPN en Glaspoort worden aangehouden. Op 25 augustus 2022 heeft de ACM de toezeggingen bindend verklaard.<sup>1</sup> De ACM heeft bij de publicatie van het toezeggingenbesluit gecommuniceerd dat zij haar onderzoek ten behoeve van het marktanalysebesluit heeft hervat en dat de toezeggingen als nieuw gegeven worden betrokken in de marktanalyse. Op grond van hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet en de Aanbeveling Relevante Markten (2020) van de Commissie is de ACM verplicht het onderzoek ten behoeve van het marktanalysebesluit te hervatten. Daarbij dient de ACM de Aanbeveling Relevante Markten (2020) – die een uitvoerige analyse van de lokale concurrentieomstandigheden voorschrijft – te betrekken in de analyse.

De ACM heeft voor het onderzoek ten behoeve van het vervolg van het marktanalysebesluit met verschillende partijen gesproken en informatie bij partijen opgevraagd. De ACM heeft ervoor gekozen om de markt via deze marktupdate te informeren over de stand van zaken van het onderzoek en de voorlopige uitkomsten van de retailanalyses. De retailanalyse is een essentiële analyse waarmee wordt bepaald of er aanleiding bestaat om de wholesalemarkt te analyseren en indien nodig verplichtingen op te leggen. Het streven is om het ontwerpbesluit in de zomer van 2023 ter consultatie aan belanghebbenden aan te bieden. In paragraaf 1.1 licht de ACM kort de opzet van het onderzoek toe. Vervolgens licht de ACM in hoofdstuk 2 de voorlopige uitkomsten van het onderzoek toe. Tenslotte licht de ACM in hoofdstuk 3 kort het vervolg toe.

### 1.1 Opzet onderzoek

De ACM heeft onderzoek gedaan naar de retailmarkt voor vaste internetdiensten en de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. Hierbij heeft de ACM gebruik gemaakt van informatie van marktpartijen en data uit de Telecommonitor. De ACM heeft de concurrentiesituatie in afwezigheid van AMM-regulering op deze retailmarkten onderzocht om vast te stellen of de retailmarkten op duurzame basis daadwerkelijk concurrerend zijn. De ACM heeft allereerst de retailmarkt(en) afgebakend. De relevante productmarkt dient op retailniveau op basis van de substitueerbaarheid aan de vraag- en aanbodzijde te worden vastgesteld, waarna de geografische omvang van deze markt wordt afgebakend.

---

<sup>1</sup> [ACM stelt lagere toegangstarieven KPN en Glaspoort vast om concurrentie voor snel internet te stimuleren | ACM.nl](#)

## 2 Uitkomsten onderzoek retailanalyses

Uit het voorlopige onderzoek van de ACM is gebleken dat er vijf verschillende geografische markten zijn op de retailmarkt voor vaste internettoegang en een nationale markt voor zakelijke netwerkdiensten. In dit hoofdstuk wordt een samenvatting gegeven van de voorlopige uitkomsten van de retailanalyses.

### 2.1 Toelichting retailanalyse retailmarkt voor vaste internettoegangsdiensten

#### 2.1.1 Productmarkt

De relevante productmarkt omvat alle producten en/of diensten die op grond van hun kenmerken, hun prijzen en het gebruik waarvoor zij zijn bestemd, door de eindgebruiker als onderling uitwisselbaar of substitueerbaar worden beschouwd. Internettoegang bestaat uit verbindingen waarmee consumenten en bedrijven toegang krijgen tot het internet. Vaak worden deze internetdiensten in bundels aangeboden met televisie, vaste telefonie en/of (steeds vaker) mobiele telefonie. De ACM is het met alle marktpartijen eens dat de retailmarkt voor internettoegang bestaat uit alle internettoegangsdiensten die over een vaste verbinding worden geleverd (koper, glasvezel of kabel), al dan niet in bundels met andere telecomdiensten. Mobiele internettoegang en satelliet internettoegang maakt geen onderdeel uit van deze relevante markt. Er wordt geen nader onderscheid gemaakt naar snelheden of internettoegang voor consumenten en zakelijke afnemers.

#### 2.1.2 Geografische analyse

In voorgaande marktanalysebesluiten naar 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 Aanbeveling Relevante Markten (2020) van de Commissie, dient de ACM in de marktanalyse voor lokale toegang een meer uitvoerige analyse van de lokale concurrentieomstandigheden uit te voeren. De Commissie geeft aan dat er steeds meer nationale toezichthouders 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.

Op basis van de Aanbeveling Relevante Markten dient de ACM te beginnen met de kleinst mogelijke basisunit. De basisunit moet niet zo fijnmazig zijn, dat het niet uitvoerbaar is om de concurrentieomstandigheden te analyseren. Tegelijkertijd moet deze ook niet zo groot zijn dat er aan lokale omstandigheden wordt voorbij gegaan. Daarnaast moet de basisunit gekenmerkt worden door grenzen die vastliggen over de tijd. De ACM concludeert dat postcodegebieden de meest geschikte geografische basisunit zijn omdat deze grenzen een goed beeld kunnen geven van de lokale concurrentiele omstandigheden. De ACM heeft voor alle postcodegebieden onderzocht wat de dekking van netwerkaanbieders is om het aantal netwerken per gebied te bepalen. De aanwezigheid van een netwerk bepaalt of een netwerkaanbieder (en de daarop actieve dienstenaanbieders) diensten kunnen aanbieden. Omdat netwerkaanbieders niet altijd een volledig postcodegebied omvat is voor elk gebied per netwerkaanbieder de netwerkdekking in een percentage berekend. Vervolgens heeft de ACM bepaald bij welk percentage (drempelwaarde) in een postcodegebied de dekking van netwerkaanbieders groot genoeg is om concurrentiedruk uit te oefenen. Op basis van de drempelwaarde doen zich verschillende combinaties van 1, 2, 3 of soms zelfs 4 netwerken binnen de gebieden zich voor. De ACM heeft daarbij rekening gehouden met de mogelijk uitrol vanaf een reeds uitgerold lokaal glasvezelnetwerk (dat eventueel snel kan worden uitgebreid), om deze alternatieve glasvezelnetwerken zoveel mogelijk in de analyse te betrekken.

Om een te fijnmazige analyse te voorkomen van alle verschillende combinaties heeft de ACM al deze postcodegebieden vervolgens samengevoegd en onderverdeeld in een aantal deelgebieden. Daarbij heeft de ACM niet alleen het aantal netwerken beoordeeld, maar ook hoe hoog de concurrentie binnen de geografische units is. Dit is gedaan op basis van een analyse van het aantal partijen dat op retailniveau actief is binnen de verschillende gebieden. 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 gebied.

Vervolgens heeft de ACM berekend wat de marktaandelen zijn van de partijen in deze deelgebieden (op basis van actieve aansluitingen). Daarnaast heeft de ACM onderzocht of er sprake is van gedifferentieerde retailprijzen in deze gebieden en gekeken naar overige aspecten, zoals vastrechtvergoedingen. Op basis van deze analyse is de ACM tot de voorlopige conclusie gekomen dat er sprake is van vijf verschillende geografische markten. De vijf geografische markten onderscheiden zich aanzienlijk van elkaar en vormen daarmee een sterke aanwijzing van aparte relevante markten. Ook de verdere concurrentieomstandigheden verschillen per gebied, waarbij vooral gebieden met een beperkt aantal hoogwaardige netwerken en onvoldoende of geen wholesaletoegang zich duidelijk onderscheiden door minder keuzemogelijkheden en relatief hoge prijzen voor hogere snelheden. De ACM concludeert verder dat een vraag- en aanbodsubstitutie analyse niet leidt tot een aanpassing van de voorlopige verdeling van de geografische markten. Het gaat om de volgende vijf geografische markten:

1. De eerste geografische markt "**Glasvezel KPN en Glaspoort**" betreft alle gebieden waar KPN of Glaspoort een glasvezelnetwerk heeft uitgerold naast een bestaand kabel- en kopernetwerk. In deze gebieden bieden KPN en Glaspoort toegang aan zoals door de ACM bindend is verklaard in het Toezeggingenbesluit. Daarnaast levert KPN commerciële toegang via VULA-koper en WBA/WMP (voor koper en glas) en levert Glaspoort commerciële toegang via WBA. In deze gebieden zijn een groot aantal retailpartijen actief, de prijzen voor hoge snelheden (meer dan 200 mbit/s) relatief laag en vindt er actieve promotie- en retentie plaats tussen de aanbieders van hoge snelheden.
2. De tweede geografische markt "**Alternatieve glasvezelaanbieders – stedelijk**" betreft alle gebieden waar geen glasvezel van KPN of Glaspoort is uitgerold, maar wel het glasvezelnetwerk door alternatieve aanbieders is uitgerold naast een bestaand kabel- en kopernetwerk. In deze gebieden wordt toegang geboden aan andere retailpartijen door de alternatieve glasvezelaanbieder en door KPN op het kopernetwerk. De concurrentie in de gebieden van deze alternatieve glasvezelaanbieders (zoals bijvoorbeeld DeltaFiber, Open Dutch Fiber en Primevest) is grofweg vergelijkbaar met elkaar. Ook vindt er in al deze gebieden gericht promotie- en retentie plaats tussen de aanbieders van hoge snelheden.
3. De derde geografische markt "**Alternatieve glasvezelaanbieders - buitengebied**" betreft alle buitengebieden waar geen glasvezel van KPN of Glaspoort is uitgerold en waar geen kabelnetwerk ligt, maar wel een glasvezelnetwerk door een alternatieve aanbieder is uitgerold naast het bestaande kopernetwerk van KPN. In deze gebieden wordt toegang geboden aan andere retailpartijen door de alternatieve glasvezelaanbieder en door KPN op het kopernetwerk. De concurrentie in de gebieden van deze alternatieve glasvezelaanbieders (zoals bijvoorbeeld DeltaFiber, Open Dutch Fiber en Delta Rijssen) is grofweg vergelijkbaar met elkaar. Ook vindt er in al deze gebieden gericht promotie- en retentie plaats tussen de aanbieders van hoge snelheden.
4. De vierde geografische markt "**Kabel-only**" betreft alle gebieden waar geen glasvezel is uitgerold, maar wel een hoogwaardig kabelnetwerk ligt naast het kopernetwerk van KPN. Dit betreffen voornamelijk stedelijke gebieden. In deze gebieden wordt geen toegang geboden tot de kabelnetwerken, is er geen keuze tussen verschillende retailaanbieders van hoge snelheden, zijn de marktaandelen van de kabelpartij relatief hoog, zijn de prijzen voor hoge snelheden relatief hoog en zijn er minder retentieacties.
5. De vijfde geografische markt "**Koper-only**" betreft alle gebieden waar geen hoogwaardig glasvezel- of kabelnetwerk is uitgerold. In deze gebieden zijn enkel retailpartijen over koper actief. In deze gebieden wordt geen hoogwaardige internettoegangsdienst geleverd over koper.

### 2.1.3 Concurrentieanalyse

In de concurrentieanalyse onderzoekt de ACM of een onderneming zich binnen de afgebakende markt onafhankelijk van haar klanten, eindgebruikers en concurrenten kan gedragen. 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. Hierbij kunnen de factoren marktaandeelen, de actuele concurrentie, het ontbreken van kopersmacht en het ontbreken van potentiële concurrentie een disciplinerende druk uitoefenen op de onderneming. In het vervolgonderzoek zal de toekomstige (geplande) uitrol worden betrokken in de prospectieve analyse van de concurrentieanalyse om deze zo robuust mogelijk te maken.

Voor de markten I, II en III – alle markten waar een glasvezelnetwerk beschikbaar is – is de voorlopige conclusie dat er sprake is van effectieve concurrentie. De alternatieve glasvezelnetwerken (markten II en III) hebben een disciplinerende werking op de bestaande (incumbent) netwerken, en voor de KPN/Glaspoort glasvezelnetwerken zorgt het (beoogde effect van het) Toezeggingenbesluit en de commercieel geboden toegang voor voldoende concurrentie in de retailmarkt.

Op markt IV moet nader onderzocht worden of sprake is van voldoende effectieve concurrentie op dit moment. De reden hiervoor zijn onder andere het relatief hoge marktaandeel van de aanbieder van het kabelnetwerk, de relatief hoge retailprijzen voor hoge snelheden (> 200 Mbit/s) en het feit dat er geen alternatieve keuze is voor consumenten voor snelheden boven de 200 Mbit/s. Het gaat op dit moment in deze gebieden om ongeveer 3 miljoen actieve aansluitingen.<sup>2</sup> Naar verwachting zullen veel van deze gebieden in de komende jaren worden verglaasd waardoor de omvang van het mogelijke probleem mogelijk afneemt. De ACM ziet desondanks aanleiding om deze markt nader te onderzoeken, om te bepalen of de aanname over de verwachte ontwikkeling klopt.

Het probleem in markt V is dat er in deze gebieden een hoogwaardig netwerk ontbreekt en dat het tot hoge kosten leidt om dit te realiseren. Dit probleem is echter niet effectief te adresseren via regulering van de toegang. Om deze reden ziet de ACM geen aanleiding om deze markt nader te onderzoeken in het kader van dit marktanalysebesluit.

## 2.2 Toelichting retailanalyse 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 in werking is getreden. De ACM concludeert in lijn met het HWT-besluit dat de markt voor zakelijke netwerkdiensten bestaat uit gesloten VPN's, klassieke huurlijnen, dark fiber 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 we ten tijde van het HWT-besluit ook zagen. 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 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 van KPN. Daarmee komt de ACM tot de conclusie dat de gesignaleerde trends uit het HWT-besluit

<sup>2</sup> Telecommonitor Q3 2022

---

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.

### 3 Vervolg

De ACM gaat op basis van de voorlopige uitkomsten van de retailanalyses verder met het onderzoek ten behoeve van het marktanalysebesluit. Op grond van hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet dient de ACM ongeacht de uitkomsten van het vervolgonderzoek een marktanalysebesluit te nemen. De ACM zal nader onderzoeken of de mogelijke problemen die de ACM op dit moment heeft geïdentificeerd op markt IV ook daadwerkelijk leiden tot een beperking van effectieve concurrentie. Daarnaast zal de ACM nader onderzoeken of en hoe de mogelijke problemen het beste geremedieerd kunnen worden en of dit noodzakelijk wordt geacht gezien de verwachte uitrol van glasvezel. De ACM zal nader onderzoeken of de aannahme over de verwachte ontwikkeling klopt. Ten slotte zal de ACM ook kijken naar andere instrumenten, zoals symmetrische regulering (artikel 6.3 van de Telecommunicatiewet) of de Mededingingswet. Het vervolgens te nemen besluit wordt eerst ter consultatie aan de markt voorgelegd. Het streven is om in de zomer van 2023 het ontwerpbesluit te publiceren.

Mocht u naar aanleiding van deze marktupdate vragen hebben dan kunt u contact opnemen met de ACM via: [marktanalyse-lokaletoeegang@acm.nl](mailto:marktanalyse-lokaletoeegang@acm.nl).