



Besluit

Ontwerpbesluit van de ACM op het verzoek van YouCa B.V. tot het nemen van een besluit op grond van artikel 6.3, derde lid, van de Telecommunicatiewet

Ons kenmerk : ACM/UIT/600679
Zaaknummer : ACM/21/052243
Datum : 8 juli 2023

Samenvatting

Op 2 juni 2021 heeft YouCa B.V. (YouCa) de Autoriteit Consument en Markt (ACM) op grond van artikel 6.3, eerste lid, van de Telecommunicatiewet (Tw) verzocht om verplichtingen op te leggen aan VodafoneZiggo Group Holding B.V. (VodafoneZiggo), zodat hij op basis van toegang op het netwerk van VodafoneZiggo in Amsterdam elektronische communicatiediensten kan aanbieden. In het notificatiebesluit van 8 juli 2023 heeft de ACM geconcludeerd dat, hoewel het verzoek van YouCa aan de vereisten van artikel 6.3, eerste lid, van de Tw voldoet, het gelet op artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht, onevenredig is VodafoneZiggo te verplichten tot het verlenen van toegang.

In onderhavig besluit heeft de ACM het verzoek van YouCa om toegang tot het netwerk van VodafoneZiggo in Amsterdam aan de hand van artikel 6.3, derde lid, van de Tw beoordeeld.

De ACM is hierbij niet toegekomen aan de beantwoording van de vraag of de vastgestelde belemmeringen voor replicatie van het netwerk, groot en niet-tijdelijk zijn, aangezien vaststaat dat deze belemmeringen in ieder geval niet hebben geleid of zullen leiden tot een marktsituatie die aanzienlijke gevolgen heeft voor eindgebruikers wat betreft keuze, prijs en kwaliteit.

Aangezien er geen sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 6.3, vierde lid, aanhef en onder a, van de Tw, ziet de ACM geen aanleiding om over te gaan tot het opleggen van toegangsverplichtingen als bedoeld in artikel 6.3, derde lid, van de Tw.

Inhoud

Samenvatting	2
1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Verloop van de procedure	5
2. Juridisch kader	6
Telecommunicatiewet	6
3. Beoordeling	8
3.1 Marktsituatie voor Amsterdamse adressen waar glasvezel beschikbaar is	9
3.2 Marktsituatie voor Amsterdamse adressen zonder glasvezel	10
3.3 Conclusie	12
4. Besluit	13

1. Inleiding

1. Op grond van artikel 6.3 van de Tw kan de ACM toegangsverplichtingen opleggen aan een aanbieder van elektronische communicatienetwerken indien deze netwerken niet kunnen worden gerepliceerd. Met replicatie wordt de uitrol van een nieuw aansluitnetwerk naar huishoudens bedoeld, naast een al bestaand aansluitnetwerk. Als er in een bepaald gebied sprake is van replicatiebelemmeringen, kan de ACM in beginsel op grond van dit artikel verplichtingen opleggen aan alle aanbieders van netwerken in het betreffende gebied.¹
2. Deze bevoegdheid kent twee vormen. De eerste vorm staat in artikel 6.3, eerste lid, van de Tw. De ACM kan op grond van dit artikellid op basis van een redelijk verzoek verplichtingen opleggen aan aanbieders met een eigen netwerk om toegang te verlenen tot (a) kabels of bijbehorende faciliteiten binnen gebouwen of, (b) indien het dichtst bij het netwerkaansluitpunt gelegen punt van samenkomst zoals bepaald door de ACM buiten het gebouw ligt, kabels of bijbehorende faciliteiten tot dat eerste punt van samenkomst (EPVS). Als het EPVS buiten een gebouw ligt, markeert het EPVS het punt in het netwerk waar op grond van artikel 6.3, eerste lid, van de Tw toegang kan worden verkregen door toegangsvragers, als zij het netwerk vanaf dit punt tot de eindgebruiker niet kunnen repliceren. De ACM kan verplichtingen opleggen in het geval replicatie van de betreffende netwerkelementen naar haar oordeel in economische zin inefficiënt of fysiek onuitvoerbaar is.
3. De tweede vorm staat in artikel 6.3, derde lid, van de Tw. Op grond van dit artikellid kan de ACM toegangsverplichtingen opleggen voor delen van het netwerk voorbij het EPVS. Bij deze regulering kan dus een punt in het netwerk worden gekozen dat hoger in het netwerk ligt. Hierbij moet het gaan om een punt dat voldoende aansluitingen op eindgebruikers heeft om exploitatie voor een aanbieder haalbaar te maken. Het moet ook gaan om grote en niet-tijdelijke drempels die ten grondslag liggen aan een bestaande of toekomstige marktsituatie die de concurrentie-uitkomsten voor consumenten in aanzienlijke mate beperkt. De ACM kan in dat geval toegangsverplichtingen opleggen voor een groter deel van het netwerk dan bij toegangsregulering op grond van artikel 6.3, eerste lid, van de Tw.

1.1 Aanleiding

4. Op 2 juni 2021 heeft YouCa de ACM op grond van artikel 6.3, eerste lid, van de Tw verzocht om verplichtingen op te leggen aan VodafoneZiggo, zodat hij op basis van toegang tot het EPVS op het netwerk van VodafoneZiggo in Amsterdam elektronische communicatiediensten kan aanbieden. In het notificatiebesluit van 8 juli 2023² heeft de ACM geconcludeerd dat er sprake is van een redelijk verzoek van YouCa, dat de multitap-locatie het EPVS is, en dat er sprake is van replicatiebelemmeringen omdat replicatie in Amsterdam voor YouCa economisch inefficiënt zal zijn. Voorts heeft de ACM in dat besluit geconcludeerd dat, hoewel het verzoek van YouCa aan de vereisten van artikel 6.3, eerste lid, van de Tw voldoet, het gelet op artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht, onevenredig is VodafoneZiggo te verplichten tot het verlenen van toegang.
5. In onderhavig besluit beoordeelt de ACM het verzoek van YouCa om toegang tot het netwerk van VodafoneZiggo in Amsterdam aan de hand van artikel 6.3, derde lid, van de Tw.

¹ Dit is een kenmerkend verschil met het reguleringsinstrument van een markanalyse uit hoofdstuk 6a van de Tw. Op grond van een markanalyse kan de ACM uitsluitend verplichtingen opleggen aan aanbieders van elektronische communicatienetwerken als zij beschikken over aanmerkelijke marktmacht.

² De ACM heeft op 9 maart 2023 een ontwerpbesluit gepubliceerd. Dit besluit is op grond van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht ter consultatie aan de markt voorgelegd. Vervolgens is op 8 juli 2023 het notificatiebesluit genomen.

1.2 Verloop van de procedure

6. Op 2 juni 2021 heeft YouCa de ACM verzocht om op grond van artikel 6.3, eerste lid, van de Tw toegangsverplichtingen op te leggen aan VodafoneZiggo tot het EVPS. Voor het geval dit artikel onvoldoende grondslag zou bieden voor het opleggen van toegangsverplichtingen, heeft YouCa de ACM verzocht om toepassing te geven aan artikel 6.3, derde lid, van de Tw, en hem in dat geval in de gelegenheid te stellen zijn verzoek aan te vullen.³
7. Op 9 maart 2023 heeft de ACM het ontwerpbesluit op het verzoek van YouCa op grond van artikel 6.3, eerste lid, van de Tw gepubliceerd.
8. Op 12 mei 2023 heeft de ACM de gemeente Amsterdam een informatieverzoek gestuurd over de coördinatie van glasvezeluitrol in Amsterdam.⁴ Op 23 mei 2023 heeft de gemeente Amsterdam op het informatieverzoek gereageerd.⁵
9. Naar aanleiding van door de gemeente Amsterdam gecommuniceerde glasvezel uitrolplannen heeft de ACM op 5 juni 2023 vragen gesteld aan KPN B.V. (KPN) en Open Dutch Fiber B.V. (ODF) over de planning van glasvezeluitrol en beschikbaarheid van glasvezeldiensten voor huishoudens in Amsterdam.⁶
10. Op 16 juni 2023 heeft YouCa de ACM verzocht toepassing te geven aan artikel 6.3, derde lid, Tw Met dit verzoek heeft YouCa zijn verzoek van 2 juni 2021 inhoudelijk aangevuld.⁷
11. Op 21 juni 2023 heeft ODF gereageerd op het informatieverzoek van de ACM.⁸
12. Op 22 juni 2023 heeft KPN gereageerd op het informatieverzoek van de ACM.⁹
13. Op 8 juli 2023 heeft de ACM het ontwerpmarktanalysebesluit lokale toegang gepubliceerd.
14. Op 8 juli 2023 heeft de ACM het besluit op grond van artikel 6.3, eerste lid, van de Tw ter notificatie bij de Europese Commissie gepubliceerd.

³ ACM/IN/620621.

⁴ ACM/UIT/597228.

⁵ V&OR/UIT/2023009631.

⁶ Respectievelijk ACM/UIT/599404 en ACM/UIT/599407.

⁷ ACM/IN/781993.

⁸ ACM/IN/782856.

⁹ ACM/IN/782965.

2. Juridisch kader

Telecommunicatiewet

15. Artikel 6.3, eerste lid, van de Tw luidt:

“De Autoriteit Consument en Markt kan met het oog op de doelstellingen, bedoeld in artikel 3, tweede en vierde lid, van richtlijn (EU) 2018/1972, op een redelijk verzoek verplichtingen opleggen om toegang te verlenen tot:

- i. kabels of bijbehorende faciliteiten binnen gebouwen of,*
- ii. indien het dichtst bij het netwerkaansluitpunt gelegen punt van samenkomst zoals bepaald door de Autoriteit Consument en Markt buiten het gebouw ligt, kabels of bijbehorende faciliteiten tot dat eerste punt van samenkomst,*

indien naar haar oordeel replicatie van die kabels of bijbehorende faciliteiten economisch inefficiënt of fysiek onuitvoerbaar is, welke verplichtingen kunnen worden opgelegd aan een aanbieder van elektronische communicatienetwerken of de bijbehorende faciliteiten of aan een rechthebbende van de kabels of de bijbehorende faciliteiten.”

16. Artikel 6.3, derde lid, van de Tw luidt:

“De Autoriteit Consument en Markt kan met het oog op de doelstellingen, bedoeld in het eerste lid, aan een aanbieder van een elektronisch communicatienetwerk onder billijke voorwaarden verplichtingen opleggen om toegang tot het netwerk te verlenen tot een punt van samenkomst dat enerzijds zo dicht mogelijk bij het netwerkaansluitpunt is gelegen en anderzijds, gelet op het aantal aangesloten eindgebruikers, het mogelijk maakt voor een efficiënte aanbieder op economisch haalbare wijze elektronische communicatiediensten aan te bieden.”

17. Artikel 6.3, vierde lid, van de Tw luidt:

“De Autoriteit Consument en Markt houdt bij de toepassing van het derde lid rekening met verplichtingen die zijn opgelegd op grond van hoofdstuk 6a en kan de in het derde lid bedoelde verplichtingen alleen opleggen indien zij van oordeel is:

- i. dat sprake is van grote en niet-tijdelijke economische of fysieke belemmeringen voor replicatie van het netwerk of de bijbehorende faciliteiten die een marktsituatie hebben veroorzaakt of naar verwachting zullen veroorzaken die aanzienlijke gevolgen heeft voor eindgebruikers wat betreft keuze, prijs en kwaliteit; en*
- ii. dat die belemmeringen onvoldoende kunnen worden weggenomen met de oplegging van verplichtingen zoals bedoeld in het eerste lid.”*

18. Artikel 61, derde lid, tweede alinea, van de Telecomcode luidt:

“Indien een nationale regelgevende instantie, in voorkomend geval met inachtneming van de verplichtingen die voortvloeien uit een relevante marktanalyse, concludeert dat de overeenkomstig de eerste alinea opgelegde verplichtingen onvoldoende de hoge en niet-tijdelijke economische of fysieke drempels voor replicatie aanpakken die ten grondslag liggen aan een bestaande of opkomende marktsituatie die de concurrentie-uitkomsten voor eindgebruikers in aanzienlijke mate beperkt, kan zij, onder billijke en redelijke voorwaarden de toegangsverplichtingen uitbreiden voorbij het eerste punt van samenkomst of

distributie, zodat een punt wordt bereikt dat volgens haar het dichtst bij eindgebruikers ligt, dat in staat is een toereikend aantal eindgebruikersverbindingen te bereiken om commercieel haalbaar te zijn voor efficiënte toegangsverzoekers. Bij het bepalen hoe ver voorbij het eerste punt van samenkomst of distributie die uitbreiding moet gaan, houdt de nationale regelgevende instantie zoveel mogelijk rekening met de betrokken Berechtsnoeren. Indien gerechtvaardigd in technisch of economisch opzicht kunnen de nationale regelgevende instanties actieve- of virtueletoegangsverplichtingen opleggen.”

3. Beoordeling

19. Zoals in artikel 6.3, vierde lid, van de Tw is bepaald, moet een verplichting die de ACM oplegt op grond van artikel 6.3, derde lid, van de Tw voldoen aan de volgende cumulatieve voorwaarden:
- 1) Er moet sprake zijn van grote en niet-tijdelijke economische of fysieke belemmeringen voor replicatie van het netwerk of de bijbehorende faciliteiten. Die belemmeringen hebben een marktsituatie veroorzaakt of zullen naar verwachting een marktsituatie veroorzaken die aanzienlijke gevolgen heeft voor eindgebruikers wat betreft keuze, prijs en kwaliteit; en
 - 2) die belemmeringen kunnen onvoldoende worden weggenomen met de oplegging van verplichtingen zoals bedoeld in artikel 6.3, eerste lid, van de Tw, namelijk het verlenen van toegang tot kabels of bijbehorende faciliteiten binnen gebouwen of, indien het dichtst bij het netwerkaansluitpunt gelegen punt van samenkomst zoals bepaald door de ACM buiten het gebouw ligt, kabels of bijbehorende faciliteiten tot dat EPVS.
20. In het notificatiebesluit op grond van artikel 6.3, eerste lid, van de Tw, van 8 juli 2023 heeft de ACM vastgesteld dat er belemmeringen zijn voor de replicatie van het netwerk van VodafoneZiggo in Amsterdam. De ACM heeft het echter niet proportioneel geacht om toegangsverplichtingen op te leggen, vanwege de hoge kosten voor VodafoneZiggo om de toegangsverplichting te implementeren in combinatie met de omstandigheid dat YouCa naar alle verwachting geen toegang zal kunnen afnemen op het EPVS. Derhalve zijn de replicatiebelemmeringen niet weggenomen.¹⁰
21. De ACM komt in de onderstaande analyse van de aanzienlijke gevolgen niet toe aan de beoordeling of het gaat om grote en niet-tijdelijke economische of fysieke belemmeringen voor replicatie van het netwerk of bijbehorende faciliteiten.¹¹ Gegeven het feit dat het om cumulatieve criteria gaat, moet aan alle criteria worden voldaan, alvorens er verplichtingen kunnen worden opgelegd. Gelet op de resultaten van het onderzoek voor de marktanalyse lokale toegang, heeft de ACM in het kader van onderhavig besluit eerst onderzocht of de replicatiebelemmeringen een marktsituatie hebben veroorzaakt of naar verwachting een marktsituatie zullen veroorzaken die aanzienlijke gevolgen heeft voor eindgebruikers wat betreft keuze, prijs en kwaliteit.
22. Op 8 juli 2023 heeft de ACM het ontwerpbesluit marktanalyse lokale toegang gepubliceerd. In dat besluit heeft de ACM vijf retailmarkten afgebakend:
- 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.*

¹⁰ Zie ACM/IN/781993. In zijn aanvulling op het verzoek stelt YouCa dat aan de nadere voorwaarden van artikel 6.3, vierde lid, van de Tw is voldaan nu geen verplichtingen op grond van hoofdstuk 6a van de Tw zijn opgelegd.

¹¹ In zijn aanvulling op het verzoek betoogt YouCa dat sprake is van replicatiebelemmeringen zoals bedoeld in artikel 6.3, derde lid, van de Tw; zie ACM/IN/781993 rnr. 15-19.

- 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.¹²
23. De postcodegebieden waarop het verzoek om toegang van YouCa ziet, vallen binnen de markten I, II en IV. Het deel van de postcodegebieden dat in de markten I en II valt, is thans gezamenlijk ongeveer 30 procent. De rest van de postcodegebieden behoort tot markt IV.

3.1 Marktsituatie voor Amsterdamse adressen waar glasvezel beschikbaar is

24. Ten aanzien van de markten I en II komt de ACM in het ontwerpbesluit marktanalyse lokale toegang tot de volgende conclusies:

Markt I

“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.”¹³

Markt II

*“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.”¹⁴*

25. De ACM concludeert in het ontwerpbesluit marktanalyse lokale toegang dat er in de markten I en II geen risico is op aanmerkelijke marktmacht (AMM). Het bestaan van (een risico op) AMM is weliswaar geen onderdeel van de toetsing aan artikel 6.3, derde lid, van de Tw, maar de conclusie in het marktanalysebesluit dat er geen risico is op AMM, is gebaseerd op de constatering van de ACM dat op deze markten sprake is van effectieve concurrentie.
26. YouCa ziet dit anders en betoogt in de aanvulling op zijn verzoek tot toegang op grond van artikel 6.3 van de Tw dat hij verwacht dat de huidige marktsituatie tot concentratie zal leiden, en dat er dus geen sprake is van effectieve concurrentie. YouCa is van mening dat de concurrentie van andere glasvezelaanbieders dan KPN niet duurzaam kan zijn. Ten opzichte van de positie van KPN gaat het maar om een klein aantal aanbieders, die hun forse investering in uitrol van een nieuw netwerk moeten zien terug te verdienen door aansluitingen te verkopen. Daarbij zullen deze partijen ten minste 40 procent bezetting nodig moeten hebben om rendabel te kunnen zijn, terwijl KPN en VodafoneZiggo samen tussen de 80 en 90 procent marktaandeel hebben. YouCa verwijst naar het vermeende standpunt van de ACM dat meer dan twee landelijke netwerken nooit economisch rendabel kunnen zijn. Marktkenners zagen vorig jaar al een uit de hand lopende overlap en

¹² Ontwerpbesluit marktanalyse lokale toegang, rnr. 215.

¹³ Ontwerpbesluit marktanalyse lokale toegang, rnr. 368.

¹⁴ Ontwerpbesluit marktanalyse lokale toegang, rnr. 369.

dreigende overcapaciteit. De inmiddels bestaande schaarste aan, en navenante prijsstijging van factoren als arbeid, grondstoffen en kapitaal zijn volgens YouCa evenzeer een realiteit van de huidige markt en zullen de consolidatie versnellen. Eigenaren van 'nieuwe' glasvezelspelers zijn bovendien geen telecompartijen maar 'geld partijen'. De eerste signalen van verdergaande samenwerking (T-Mobile, ODF en DELTA) wijzen ook al op het voorstadium van consolidatie. Daar komt bij dat alle grote providers en netwerkexploitanten en ontwikkelaars – met uitzondering van KPN en VodafoneZiggo – in handen van private equity partijen zijn.¹⁵

27. De ACM wijst erop dat voor de conclusie dat op de markten I en II niet tot AMM van enige partij wordt geconcludeerd, niet gebaseerd is op het aantal netwerken in een gebied maar op het gegeven dat de glasvezelnetwerken in de gebieden ook openstaan voor aanbieders zonder eigen netwerk. Op basis van deze toegang kunnen verschillende aanbieders retaildiensten aanbieden hetgeen, zo stelt de ACM vast, tot effectieve concurrentie leidt. Hetgeen door YouCa in zijn aanvullende verzoek naar voren is gebracht maakt dit naar het oordeel van de ACM niet anders.
28. De ACM komt in het onderhavige besluit tot het oordeel dat voor zover het verzoek van YouCa betrekking heeft op de postcodegebieden die behoren tot de markten I en II, er geen sprake is van een marktsituatie die zal leiden tot aanzienlijke gevolgen voor eindgebruikers ten aanzien van keuze, prijs en kwaliteit, gegeven dat op deze markten sprake is van effectieve concurrentie binnen de beoordelingsperiode.¹⁶ In een situatie van effectieve concurrentie hebben eindgebruikers de keuze uit meerdere aanbieders. De concurrentie om de gunst van de eindgebruiker zorgt ervoor dat aanbieders worden gedisciplineerd om goede kwaliteit te leveren tegen concurrerende prijzen.

3.2 Marktsituatie voor Amsterdamse adressen zonder glasvezel

29. Circa 70 procent van de huishoudens in Amsterdam valt op dit moment binnen markt IV. Ten aanzien van deze markt constateert de ACM in de ontwerpbesluit marktanalyse lokale toegang dat:

“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:]

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:

]”¹⁷

¹⁵ ACM/IN/781993, rnr. 30-33.

¹⁶ De ACM gaat hierbij uit van een periode van vijf jaar, zoals ook gebruikelijk is bij een marktanalyse. In artikel 6.3, negende lid, van de Tw, bedraagt ook de herbeoordelingsperiode in het geval van symmetrische regulering vijf jaar.

¹⁷ Ontwerpbesluit marktanalyse lokale toegang, rnr. 284 en 285.

30. Deze gevolgtrekkingen gelden naar het oordeel van de ACM thans ook voor de situatie in Amsterdam. De ACM verwacht echter dat als in Amsterdam glasvezel wordt uitgerold naar huishoudens die nu in markt IV vallen, deze huishoudens verschuiven naar markt I of markt II. De ACM heeft daarom onderzocht of te verwachten is dat er ook in Amsterdam binnen de beoordelingsperiode glasvezel wordt uitgerold.
31. In gesprekken met KPN en ODF in april 2023 in het kader van de marktanalyse lokale toegang heeft de ACM vernomen dat zij voornemens zijn op korte termijn glasvezel uit te rollen in Amsterdam en daarover een convenant met de gemeente Amsterdam te sluiten. Hiermee blijkt met name KPN zijn uitrolplannen in Amsterdam aanmerkelijk te versnellen. De ACM heeft daarom mede in het kader van het verzoek van YouCa om toegang te verkrijgen tot het netwerk van VodafoneZiggo in Amsterdam, bij de gemeente Amsterdam de plannen met betrekking tot de coördinatie van glasvezeluitrol opgevraagd.
32. Op 12 juli 2023 sluiten de gemeente Amsterdam, KPN en ODF een convenant met betrekking tot de uitrol van glasvezel in Amsterdam. Een van de achterliggende doelen hiervan is om te waarborgen dat elke buurt op korte termijn door minstens één aanbieder van glasvezel wordt voorzien. In dit convenant wordt een gebiedsverdeling vastgelegd waarbij ook is vastgelegd in welke tijdvakken KPN en ODF graafwerkzaamheden mogen uitvoeren.
33. Uit de uitrolplanning die KPN en ODF aan de ACM hebben verstrekt,¹⁸ blijkt dat eind 2024 ongeveer 90 procent van de huishoudens in Amsterdam van een glasvezelaansluiting is voorzien. Het gaat dan om *homes passed* aansluitingen. Een jaar later heeft ongeveer **[vertrouwelijk: procent]** van de huishoudens een aansluiting in het huis (*homes connected*).
34. Gelet op de ontwikkelingen van glasvezel in heel Nederland heeft de ACM in het ontwerpbesluit marktanalyse lokale toegang, ten aanzien van markt IV als volgt geconcludeerd:

“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 marktaandeelen van VodafoneZiggo zullen naar verwachting tenderen naar de marktaandeelen 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.

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.

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.”¹⁹ (onderstreping toegevoegd)

¹⁸ ACM/IIN/782856 en ACM/IIN/782965.

¹⁹ Ontwerpbesluit marktanalyse lokale toegang, rnr. 286-288.

-
35. Uit het bovenstaande volgt dat de ACM, mede op grond van de prospectieve analyse die ook in acht moet worden genomen bij de beoordeling in onderhavig besluit, verwacht dat markt IV binnen afzienbare tijd tendeert naar een effectief concurrerende markt.
 36. De ACM komt daarom ook in het onderhavige besluit tot de conclusie dat, voor zover het verzoek van YouCa betrekking heeft op de postcodegebieden in Amsterdam die behoren tot markt IV, er geen sprake is van een marktsituatie die zal leiden tot aanzienlijke gevolgen voor eindgebruikers ten aanzien van keuze, prijs en kwaliteit, gegeven dat deze markt tendeert naar effectieve concurrentie binnen de beoordelingsperiode.

3.3 Conclusie

37. De ACM komt niet toe aan de beantwoording van de vraag of de vastgestelde belemmeringen voor replicatie van het netwerk, groot en niet-tijdelijk zijn, aangezien vaststaat dat deze belemmeringen in ieder geval niet hebben geleid of zullen leiden tot een marktsituatie die aanzienlijke gevolgen heeft voor eindgebruikers wat betreft keuze, prijs en kwaliteit.
38. Aangezien er geen sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 6.3, vierde lid, aanhef en onder a, van de Tw, ziet de ACM geen aanleiding om over te gaan tot het opleggen van toegangsverplichtingen als bedoeld in artikel 6.3, derde lid, van de Tw.

4. Besluit

De Autoriteit Consument en Markt:

- I. komt tot het oordeel dat er geen sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 6.3, vierde lid, aanhef en sub a, van de Telecommunicatiewet; en
- II. ziet hierdoor geen aanleiding om over te gaan tot het opleggen van toegangsverplichtingen als bedoeld in artikel 6.3, derde lid, van de Telecommunicatiewet.

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.

