



Update markstudie uitrol van glasvezel in Nederland

6 mei 2021



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Scope	8
1.3 Methodologie en structuur van de update	8
2 Ontwikkelingen	9
2.1 De uitrol van glasvezel in kaart en cijfers	9
2.2 Algemene trends	18
2.3 Ontwikkelingen op gemeentelijk niveau	19
2.4 Centrale overheden	21
3 Analyse ontwikkelingen	25
3.1 Uitrol	25
3.2 Samenwerking en coördinatie	26
3.3 Concurrentie	27
3.4 Gemeenten	28
3.5 Toegang	28
4 Conclusie	30
Annex: Denkrichtingen ACM ten aanzien van een regierol gemeenten bij uitrol glasvezel	32

Managementsamenvatting

1. De ACM streeft naar duurzame en effectieve concurrentie op basis van open telecomnetwerken in Nederland. Hierbij ziet de ACM glasvezel als meest toekomstvaste telecominfrastructuur, gelet op de hoge bandbreedtes die over glasvezel kunnen worden aangeboden aan zowel consumenten als bedrijven. De ACM acht het daarom van groot belang dat alle huishoudens in Nederland in de nabije toekomst de beschikking krijgen over minimaal één glasvezelaansluiting, naast de veelal reeds aanwezige kabelaansluiting, om de concurrentie op de Nederlandse telecommarkt op lange termijn optimaal te kunnen waarborgen.
2. In oktober 2019 heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) een marktstudie¹ gepubliceerd naar de uitrol van glasvezelnetwerken in Nederland. In dit rapport constateerde de ACM onder andere dat duplicatie (met als gevolg *overbuild*) van recent aangelegde glasvezelnetwerken - terwijl in andere plekken nog geen glasvezel wordt uitgerold of aanwezig is – leidt tot overlast voor bewoners en op de lange termijn ook onwenselijke gevolgen kan hebben voor de investeringsbereidheid en beschikbaarheid van toekomstvaste infrastructuur en uiteindelijk mededinging op de telecommarkt.²
3. Hierbij is van belang dat in veel gebieden in Nederland reeds een hoogwaardig kabelnetwerk is uitgerold. Met kabel kunnen (voorlopig) vergelijkbare retaildiensten worden aangeboden als over glasvezel, waardoor niet alle kabelklanten direct bereid zullen zijn om over te stappen naar glasvezel. Indien er naast dit kabelnetwerk meer dan één glasvezelnetwerk wordt uitgerold in een bepaald gebied, kunnen er daardoor mogelijk onvoldoende potentiële klanten over blijven voor alle glasvezelexploitanten om de investeringskosten binnen een afzienbare periode terug te verdienen, vooral indien zij geen bestaande klanten op dit nieuwe netwerk kunnen overschakelen. Een uitzondering hierop vormen bepaalde stedelijke gebieden, waar de marginale kosten per huishouden zo laag zijn dat er eerder ruimte is voor twee of meer glasvezelnetwerken naast kabel, en rurale gebieden met marginale kosten die zo hoog zijn dat daar waarschijnlijk slechts ruimte is voor één hoogwaardig telecomnetwerk.
4. Het investeren in de uitrol van glasvezel wordt door dergelijke omstandigheden economisch meer risicovol, hetgeen ertoe kan leiden dat investeerders minder snel bereid zijn om kapitaal beschikbaar te stellen voor nieuwe glasvezelprojecten. Minder gevestigde partijen kunnen hierdoor genoodzaakt raken om zich terug te trekken van de glasvezelmarkt. Daardoor kan er een discrepantie ontstaan tussen het potentieel beschikbare investeringskapitaal en de som van kapitaal die daadwerkelijk wordt geïnvesteerd in glasvezel (*investment gap*)³, en de gewenste infrastructuurconcurrentie op de lange termijn juist uit blijft.

¹ Kenmerk ACM/19/034901.

² Dit ligt mogelijk anders wanneer een lokaal kabelnetwerk wordt gekannibaliseerd door de 'verglazende' partij.

³ Tambiama Madiega, *EU electronic communications code and co-investment - Taking stock of the policy discussion*, European Parliamentary Research Service, PE 614.693: februari 2018, p. 3-4.

5. Gegeven het belang van de uitrol van glasvezel, presenteerde de ACM in dat rapport een aantal denkrichtingen om deze (en andere) gedragingen te mitigeren en de uitrol van glasvezel verder te stimuleren.

Laatste ontwikkelingen

6. Sinds de publicatie van deze marktstudie heeft zich een aantal belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Ten eerste heeft de coronacrisis het belang van hoogwaardige telecomnetwerken verder benadrukt, nu vele Nederlanders noodgedwongen al meer dan een jaar vanuit thuisomgeving werken of onderwijs volgen. Ondanks dat het coronavirus het voor telecomaانبieders ook lastiger heeft gemaakt om klanten op glasvezel aan te sluiten, is de uitrol van glasvezel sterk gestegen ten opzichte van het voorgaande rapport. Daarnaast blijkt dat de markt voor de uitrol van glasvezel steeds verder consolideert waardoor de grootste spelers in de markt verder weten te groeien. De fragmentatie is daar bij afgenomen.
7. In totaal zijn er in 2020 ruim 500 duizend huishoudens van glasvezel voorzien, ten opzichte van 180 duizend huishoudens in 2019. Daarbij wordt er naast het buitengebied nu ook in stedelijke gebieden op steeds grotere schaal glasvezel uitgerold. Dit maakt duidelijk dat de markt qua uitroltempo een sterke positieve trend doormaakt.
8. In heel Nederland zijn op dit moment bijna 3,7 miljoen van de ruim 8 miljoen huishoudens op glasvezel aangesloten. Indien het huidige tempo van uitrol wordt vastgehouden, zou heel Nederland daarmee (ruim) voor 2030 op glasvezel kunnen worden aangesloten. Het risico van een grote investment gap is daarmee aanzienlijk afgenomen. Wel bestaat er nog steeds een risico dat toetreders op de markt de komende jaren minder kapitaal ter beschikking hebben met een mogelijke beperking van de infrastructuurconcurrentie als gevolg.
9. Daarbij neemt de ACM nog steeds een aantal ontwikkelingen waar die een belemmerend en/of vertragend effect op de uitrol van glasvezel kunnen hebben. Hierbij gaat het vooral om situaties waarbij concurrerende aanbieders voornemens zijn om dezelfde stedelijke gebieden van glasvezel te voorzien. In deze situaties lijkt er vraag te zijn naar meer toelichting over hoe de uitrol in goede banen kan worden geleid.

Denkrichtingen ACM voor gemeenten om de uitrol verder te stimuleren

10. Op basis van een analyse van de ontwikkelingen en de uitkomst van de verkenning van de denkrichtingen uit het voorgaande rapport, heeft de ACM in een levend document nieuwe denkrichtingen opgesteld, waarin wordt beschreven welke mogelijkheden gemeenten naar mening van de ACM hebben om de uitrol van glasvezel eventueel te kunnen stimuleren. Graag zou de ACM deze denkrichtingen samen met gemeenten en telecomaانبieders verder willen

verkennen.⁴

11. In het voorgaande rapport gaf de ACM als denkrichting aan dat in een dergelijke situatie co-investering een gewenste oplossing kan vormen. Dit houdt in dat meerdere glasvezelpartijen gezamenlijk investeren in de brede uitrol van glasvezel, en dat zij elkaar en andere toegangsvragers open toegang tot dit netwerk bieden. Een dergelijke overeenkomst moet worden voorgelegd aan de ACM. Na instemming van de ACM zal dit nieuw aan te leggen netwerk niet in aanmerking komen voor ex-ante toegangsregulering. Wel kan de ACM toezicht houden op naleving van de voorwaarden uit de co-investeringsovereenkomst.
12. De ACM ziet co-investeringen nog steeds als de meest geschikte mogelijkheid om tot snelle uitrol, brede dekking en voldoende concurrentie op nieuw aan te leggen glasvezelnetwerken te komen. Er lijkt echter tot nu toe te weinig interesse te bestaan voor het aangaan van een dergelijke co-investeringsovereenkomst. In een dergelijk geval kan een gemeente naar mening van de ACM proberen om samen met partijen tot geografische coördinatie van gebiedsselectie te komen.
13. Dit houdt in dat een gemeente telecomaانبieders kan verzoeken om in verschillende gebieden te beginnen met de uitrol van glasvezel, in plaats van dat zij vlak na elkaar dezelfde gebied(en) van een dubbele glasvezelaansluiting voorzien. Deze overbouw van glasvezelnetwerken leidt immers op de korte termijn tot mogelijke vertraging in de uitrol van beide netwerken, kan leiden tot overlast voor bewoners en kan een eerder uitgerold netwerk mogelijk beschadigen.
14. Hoewel gemeenten in een dergelijke situatie kunnen verzoeken of telecomaانبieders in verschillende gebieden willen beginnen met de uitrol, mag het partijen in geen geval worden verboden om na een bepaalde periode van graafrust een gebied dat reeds door een concurrent is aangesloten alsnog van een eigen tweede glasvezelaansluiting te voorzien. Vanuit het oogpunt van infrastructuurconcurrentie is exclusiviteit van één glasvezelaanbieder op de lange termijn onwenselijk.
15. De coördinatie van graafwerkzaamheden door de gemeente is net zoals bij co-invest afhankelijk van de bereidwilligheid van telecomaانبieders. Mochten niet alle telecomaانبieders bereid zijn om het advies van een gemeente ten aanzien van geografische coördinatie te accepteren, rest een gemeente naar mening van de ACM alleen dat zij op voorhand kunnen stellen dat zij de overlast voor bewoners willen beperken, en daardoor duplicatie van recent aangelegde glasvezelnetwerken voor een bepaalde periode willen uitstellen.

Toegangsregulering

16. Wanneer wordt gekeken naar de markt voor glasvezelnetwerken in Nederland, is voorts van

⁴ Hiervoor kan contact worden opgenomen met de ACM via het emailadres: FtH@ACM.nl.

belang dat het marktanalysebesluit Wholesale Fixed Access, waarin de ACM onder meer toegang tot het glasvezelnetwerk van KPN had opgelegd, het afgelopen jaar door het CBb is vernietigd. Door het wegvallen van regulering heeft KPN de mogelijkheid om naar eigen inzicht de tarieven en voorwaarden voor toegang tot diens glasvezelnetwerken voor providers te bepalen – evenals de overige glasvezelaanbieders. Een aantal partijen heeft kenbaar gemaakt zich zorgen te maken over de afnemende mogelijkheden bij het afnemen van wholesale toegang tot glasvezel. De ACM onderzoekt op dit moment of nieuwe toegangsregulering wenselijk en noodzakelijk is om de concurrentie op de telecommarkt te kunnen waarborgen.

17. De ACM blijft de markt voor de uitrol van glasvezel volgen en zal ingrijpen indien zij vaststelt dat er sprake is van mededingingsbeperkend gedrag.

1 Inleiding

1. De ACM acht het van groot belang dat alle consumenten en bedrijven in Nederland beschikken over minimaal twee hoogwaardige telecomaansluitingen, om zodoende duurzame en effectieve concurrentie optimaal te kunnen borgen. Glasvezel biedt hierbij als aanvulling op de reeds aanwezige kabelinfrastructuur op lange termijn de meeste mogelijkheden, zowel voor wat betreft de snelheden die hierover kunnen worden geleverd als voor de mogelijkheden voor toegangsvragers om een onderscheidend en concurrerend aanbod in de markt te zetten. Daarom ziet de ACM graag dat de uitrol van glasvezel, naast toegang op de reeds aanwezige telecominfrastructuur, optimaal wordt gestimuleerd.

1.1 Aanleiding

2. In 2019 heeft de ACM een marktstudie⁵ gepubliceerd naar de ontwikkelingen op de markt voor de uitrol van glasvezel in Nederland. In dit rapport stelde de ACM vast dat het animo voor de uitrol van glasvezel onder impuls van investeerders was toegenomen. Verschillende partijen waren toegetreden tot de markt en ook bestaande telecompartijen hadden aangekondigd voornemens te zijn wederom op grote schaal glasvezel (verder) te gaan uitrollen. Aangezien de ACM streeft naar duurzame en effectieve concurrentie op basis van open netwerken, en zij glasvezelnetwerken op lange termijn als meest toekomstvaste telecominfrastructuur ziet om dit te bereiken, vond de ACM dit een gunstige ontwikkeling.
3. Tegelijkertijd stelde de ACM vast dat deze nieuwe marktsituatie gedrag in de hand zou kunnen werken dat de daadwerkelijke uitrol van glasvezel kon vertragen of belemmeren. Ook zag de ACM een dilemma ten aanzien van de overbouw van netwerken, waarbij sommige gebieden wellicht kort na elkaar van een dubbele glasvezelaansluiting werden voorzien. Hoewel parallelle aansluitingen vanuit het oogpunt van infrastructuurconcurrentie wenselijk zijn, kan overbouw van netwerken de business case van telecomaanbieders ondermijnen en daardoor de investeringsonzekerheid vergroten. Hierdoor zou de uitrol in andere gebieden wellicht verdere vertraging op kunnen lopen, wat op landelijk niveau nadelig zou zijn voor bewoners en bedrijven. Daarbij kan dergelijke overbouw ook tot overlast voor bewoners en ondernemers leiden.
4. Om deze (en andere) mogelijke problemen te adresseren, presenteerde de ACM in het voorgaande rapport een aantal denkrichtingen die telecomaanbieders en (de)centrale overheden verder zouden kunnen verkennen. Hierbij wees de ACM op (i) de mogelijkheid om samenwerking tussen glasvezelexploitanten middels co-investeringen te stimuleren, (ii) de mogelijkheid om de voorwaarden die gemeenten en provincies hanteren ten aanzien van de uitrol van glasvezel verder te harmoniseren, en (iii) aanknopingspunten voor gemeenten die hen in staat zouden kunnen stellen om een *first mover* tijdelijk in grotere mate te beschermen. Al deze mogelijkheden zijn het afgelopen jaar verder verkend door belanghebbenden.

⁵ Kenmerk ACM/19/034901.

5. In deze update analyseert de ACM welke ontwikkelingen zich sinds de publicatie van het voorgaande rapport hebben voorgedaan, wat het effect hiervan is geweest op de markt voor de uitrol van glasvezel en wat de uitkomst is geweest van de verkenning van de denkrichtingen. Op basis hiervan heeft de ACM in een levend document nieuwe denkrichtingen opgesteld.

1.2 Scope

6. In de voorgaande marktstudie heeft de ACM uitvoerig beschreven uit welke stakeholders de markt voor de uitrol van glasvezel in Nederland bestaat en welk juridisch kader hierbij van toepassing is. Deze update richt zich op dezelfde markt. De focus ligt dan ook primair op de uitrol van glasvezel naar huishoudens, ook wel aangeduid als *Fiber-to-the-Home* (FttH). De aanleg van specifieke glasvezelnetwerken voor zakelijke aansluitingen, ook wel aangeduid als *Fiber-to-the-Office* (FttO), valt buiten de reikwijdte van deze update van de marktstudie voor de uitrol van glasvezel. Indien de ACM in dit rapport spreekt over glasvezelnetwerken, doelt de ACM dan ook specifiek op FttH-netwerken
7. Dit onderzoek richt zich specifiek op de ontwikkelingen die zich na afloop van de publicatie van het rapport in 2019 hebben voortgedaan.

1.3 Methodologie en structuur van de update

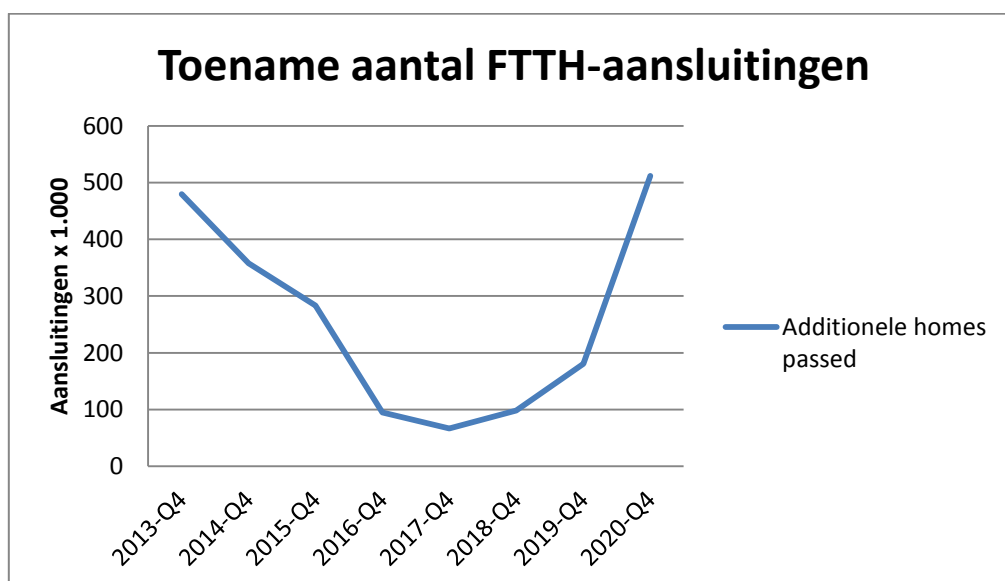
8. Sinds de publicatie van het rapport van 2019 heeft de ACM doorlopend contact gehad met vele partijen, waaronder het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK), telecomaانبieders, investeerders en gemeenten. Daarnaast heeft de ACM zijn eigen monitoring substantieel uitgebreid. Op basis hiervan heeft de ACM het effect van de laatste ontwikkelingen onderzocht.
9. In hoofdstuk 2 wordt eerst geanalyseerd wat de laatste stand van zaken op de Nederlandse glasmarkt is, waarbij de ontwikkelingen sinds de publicatie van het voorgaande rapport worden beschreven. In hoofdstuk 3 wordt geanalyseerd wat het effect van deze ontwikkelingen op de markt voor de uitrol van glasvezel in Nederland is geweest. Hoofdstuk 4 bevat de conclusie. De Annex bevat denkrichtingen voor gemeenten waarin wordt toegelicht welke mogelijkheden gemeenten naar mening van de ACM hebben om de uitrol van glasvezel te bespoedigen en de overlast te minimaliseren.

2 Ontwikkelingen

10. Sinds de publicatie van het voorgaande rapport heeft zich zowel op landelijk als lokaal niveau een aantal belangrijke ontwikkelingen in de markt voor de uitrol van glasvezel voorgedaan. Deze ontwikkelingen worden in het vervolg van dit hoofdstuk nader toegelicht. Eerst gaat de ACM nader in op de laatste stand van zaken op de Nederlandse glasvezelmarkt, aan de hand van een aantal kaarten en figuren.

2.1 De uitrol van glasvezel in kaart en cijfers

11. De ACM verzamelt doorlopend gegevens over de ontwikkeling van glasvezel in Nederland en rapporteert hierover in de Telecommonitor. In reactie op de voorgaande markstudie heeft de ACM zowel de vragenlijst als het aantal telecomaانبieders dat in de uitvraag wordt betrokken uitgebreid. Daarbij worden op dit moment alle glasvezelexploitanten met meer dan een paar duizend aansluitingen in de Telecommonitor uitgevraagd.
12. Uit deze cijfers blijkt dat er een sterke opwaartse trend waarneembaar is (zie Figuur 1). Waar er in 2017 nog maar minder dan 70 duizend additionele huishoudens van glasvezel werden voorzien, is dat opgelopen tot meer dan 500 duizend huishoudens in 2020. In totaal waren eind 2020 bijna 3,7 miljoen huishoudens aangesloten op glasvezel. Indien telecomaانبieders de komende jaren op dezelfde (of grotere) voet zouden blijven uitrollen, zouden alle ruim 8 miljoen huishoudens dan ook (ruim) voor 2030 van minstens één glasvezelaansluiting kunnen worden voorzien.



Figuur 1: Jaarlijkse toename FttH-aansluitingen in Nederland. (Bron: Telecommonitor ACM).⁶

⁶ In 2020 heeft de ACM voor het eerst de cijfers van een aantal kleinere glasvezelexploitanten betrokken. Voor deze partijen is geen historische data beschikbaar. Het merendeel van de stijging in 2020 is echter afkomstig van de grootste

2.1.1 Glaskaarten

13. Naast het totaal aantal glasvezelaansluitingen heeft de ACM zijn Telecommonitor sinds de publicatie van het voorgaande rapport ook uitgebreid ten aanzien van de locaties waar deze glasvezelaansluitingen zijn of worden gerealiseerd. Op basis van deze cijfers heeft de ACM de volgende figuren opgesteld:
- Figuur 2. FttH-netwerkdekking ⁷
 - Figuur 3. Uitrol FttH tweede halfjaar 2020⁸
 - Figuur 4. Aantal FttH-netwerken per gebied⁹
14. Deze kaarten geven meer inzicht over waar het afgelopen jaar glasvezel is uitgerold, en welke mate van concurrentie daarbij aanwezig is. Er is gekozen om in dit rapport geen kaart te publiceren die informatie geeft over de geplande uitrol van glasvezelnetwerken. Dit geeft te veel inzicht in vertrouwelijk informatie over de individuele plannen van partijen. In totaal staan er op dit moment ongeveer 400 duizend huishoudens concreet op de planning van partijen.¹⁰ Hierbij gaat het om gebieden waarbij een glasvezelexploitant reeds een overeenkomst met een aannemer en een instemmingsbesluit van een gemeente heeft bemachtigd. Partijen communiceren zelf vaak al voordat zij deze overeenkomst en/of het instemmingsbesluit hebben bemachtigd, waardoor het aantal concreet geplande aansluitingen lager is dan het totaal dat glasvezelaanbieders op dit moment extern gecommuniceerd hebben.

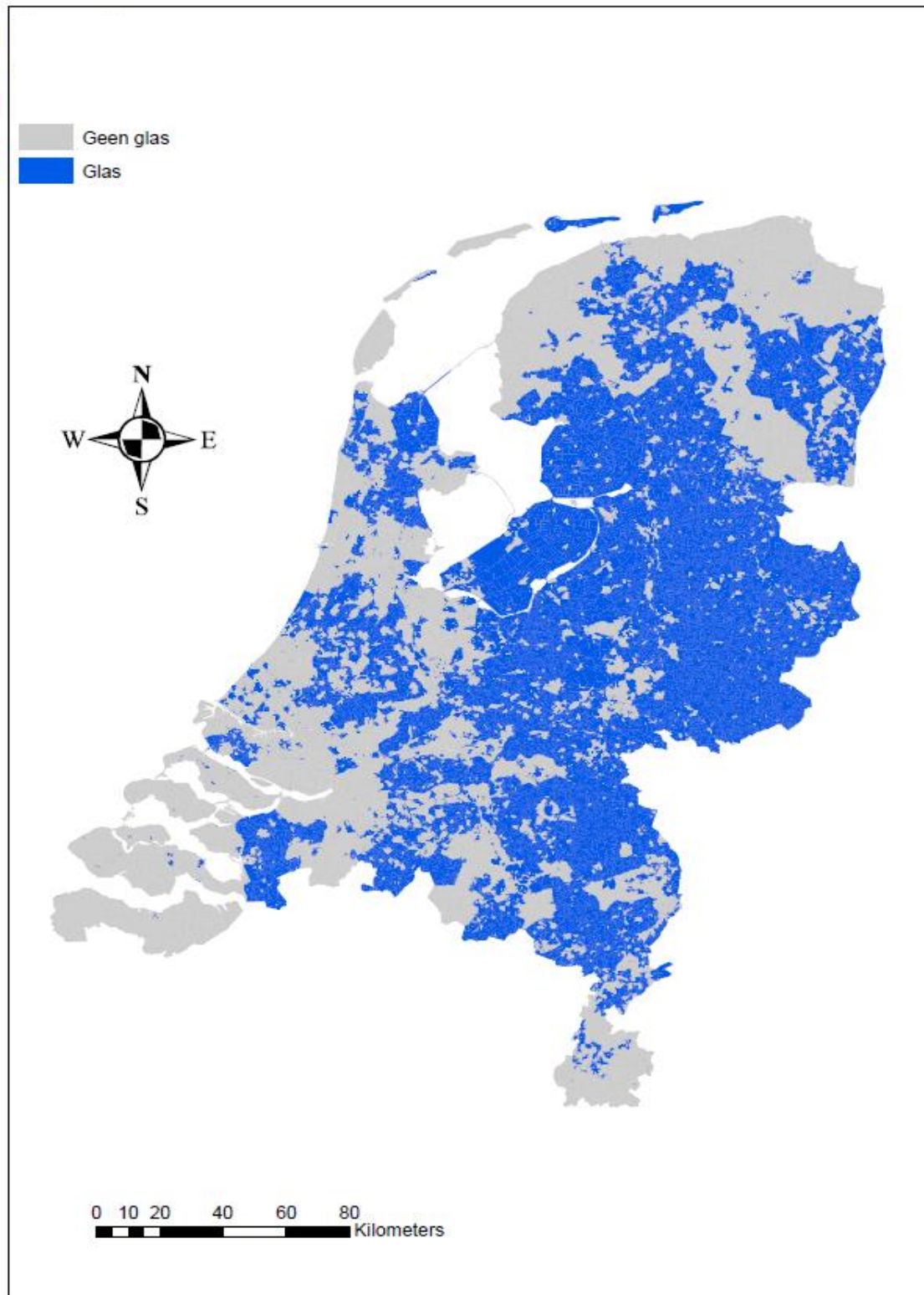
partijen die voorheen ook werden uitgevraagd.

⁷ Deze kaart geeft per postcode 6 cijfer (hierna: PC-6) gebied waar in NL glasvezel (FttH) is uitgerold

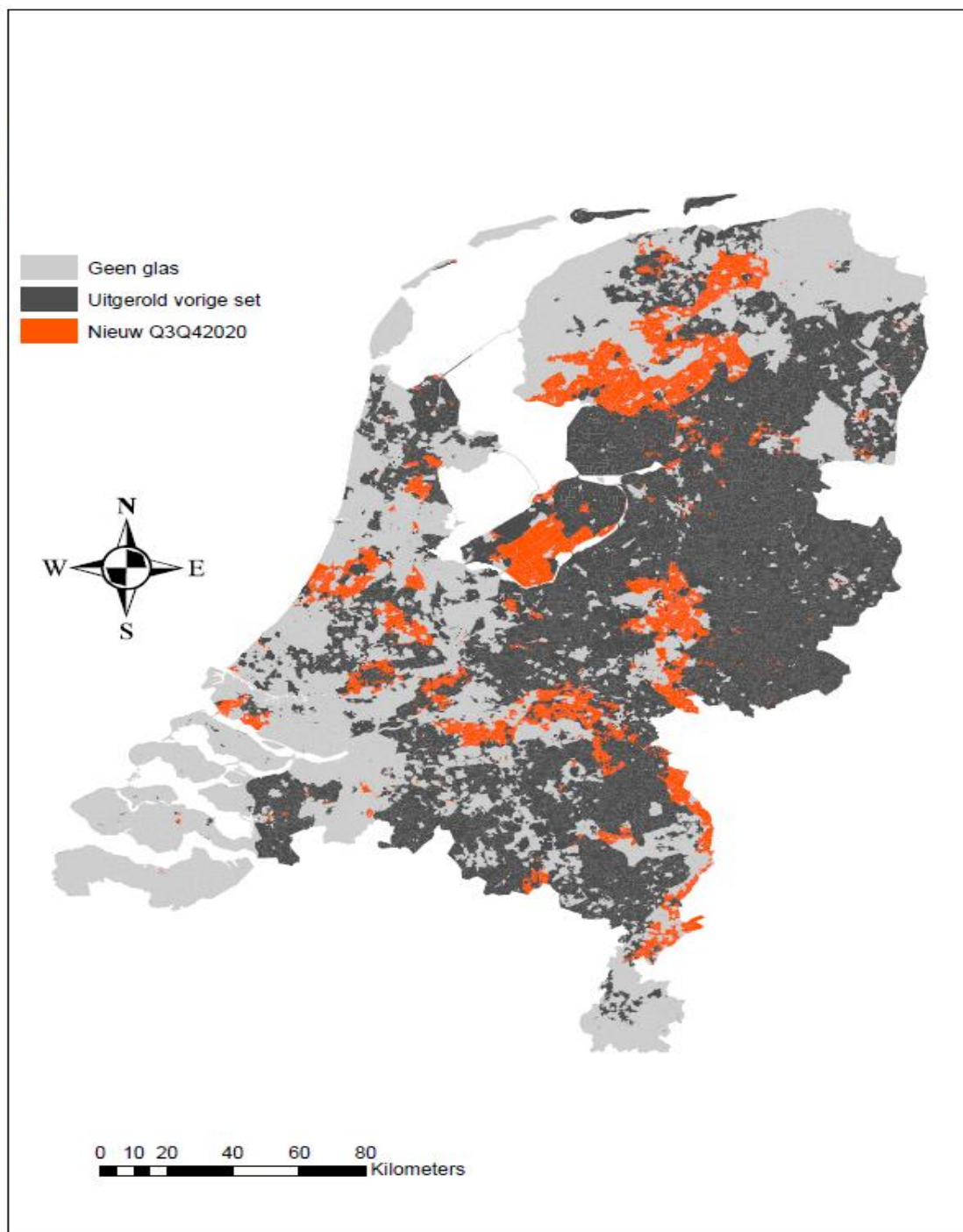
⁸ Deze kaart geeft aan in welke PC-6 gebieden sinds de publicatie van de glaskaart (in oktober 2019) nieuwe glasvezelnetwerken zijn uitgerold.

⁹ Deze kaart geeft aan in welke PC-6 gebieden klanten keuze hebben uit geen, één of twee glasvezelnetwerken.

¹⁰ Telecommonitor ACM.

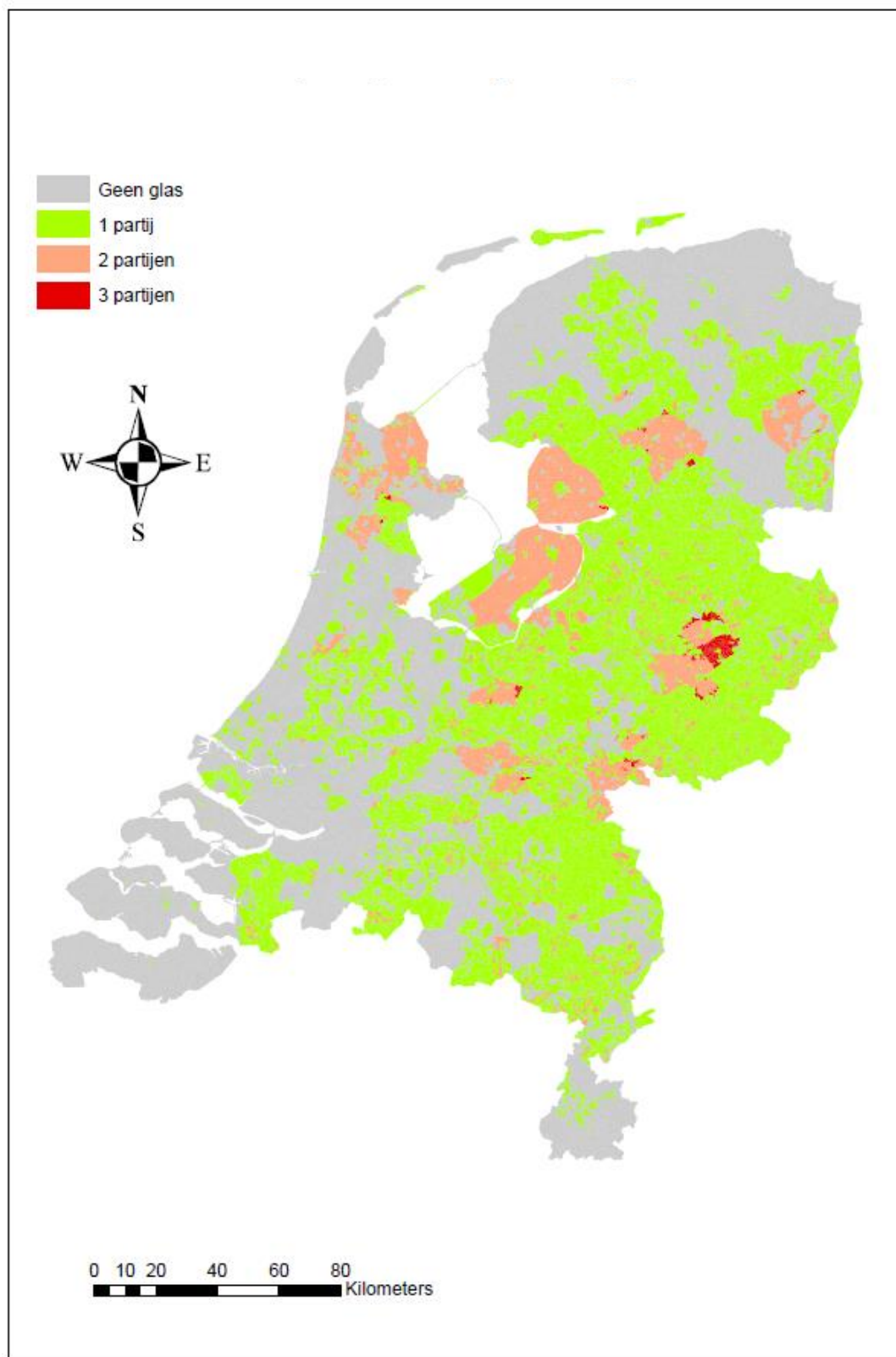


Figuur 2: FttH-netwerkdekking (Bron: Telecommonitor ACM).



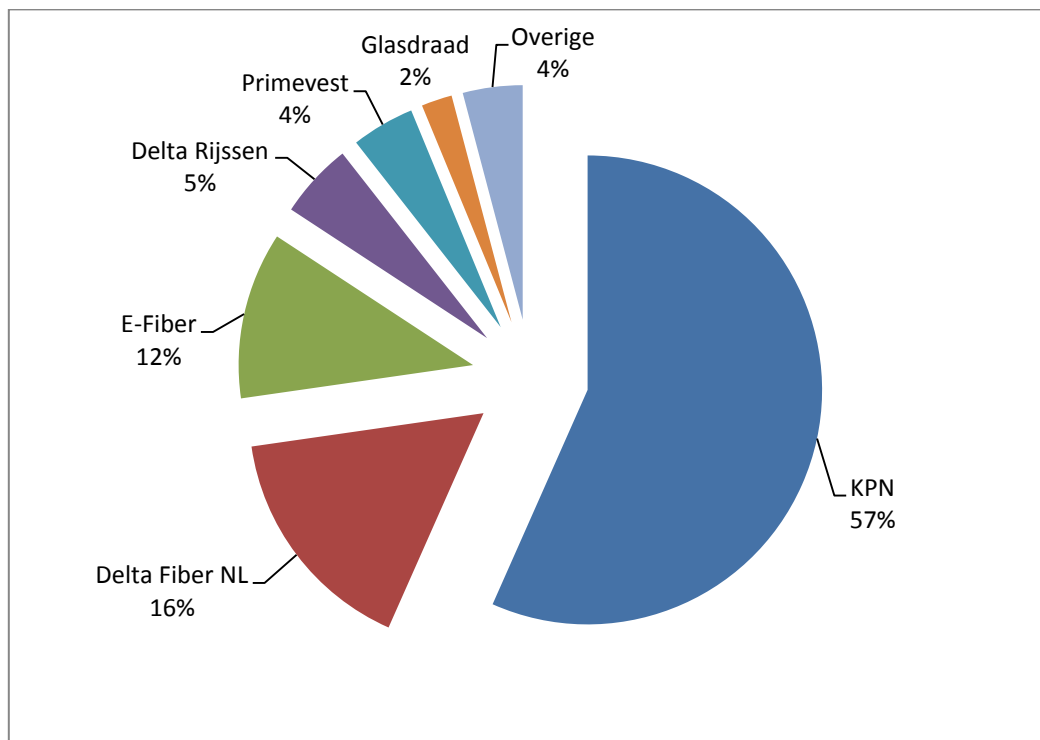
Figuur 3: Uitrol FttH tweede halfjaar 2020 (bron: Telecommonitor ACM).¹¹

¹¹ In het oranje zijn de gebieden weergegeven die in het tweede halfjaar van 2020 zijn gerealiseerd. Dit betreft gegevens die afkomstig zijn vanuit de Telecommonitor. In deze gegevens van de Telecommonitor zijn zeer kleine partijen met minder dan 3.000 aansluitingen niet meegenomen. In totaal betreft dit circa 30.000 aansluitingen.



Figuur 4: Aantal FttH-netwerken per gebied (bron: Telecommonitor ACM).

15. Uit deze kaarten blijkt dat de uitrol van glasvezelnetwerken zich verplaatst van de buitengebieden naar de stedelijke gebieden, waaronder de grotere steden. Zo maakt Figuur 3 duidelijk dat er naast buitengebieden ook in steeds meer stedelijke postcodegebieden glasvezel is uitgerold. Zo is er glasvezel uitgerold in delen van grote steden als Den Haag en Amsterdam. Ten opzichte van de voorgaande jaren betreft dit ook niet langer alleen maar nieuwbouwwijken.
16. De belangrijkste verklaring daarvan is dat KPN de afgelopen jaren een strategische keuze heeft gemaakt om niet buiten de bebouwde kom glasvezel uit te rollen, maar zich juist te focussen op steden. Maar ook de andere grotere glasvezelpartijen verleggen hun aandacht steeds meer van kleinere kernen naar grotere stedelijke gebieden.
17. In de buitengebieden lijken de meeste rendabele projecten uiteindelijk wel van de grond te komen. Echter, ook voor partijen en stichtingen die zich specifiek op deze gebieden focussen, zal niet het gehele buitengebied economisch rendabel zijn om aan te sluiten om glasvezel. In sommige gebieden zijn de aansluitkosten dermate hoog, dat zelfs een substantiële bijdrage van bewoners geen rendement voor glasvezelexploitanten oplevert binnen een afzienbare periode.
18. Ook is zichtbaar dat er in een aantal gebieden door meer dan één partij glasvezel is uitgerold. Dit betreft voornamelijk de dekkingsgebieden van de voormalige kleinere kabelbedrijven die hun HFC-netwerk hebben vervangen door een FttH-netwerk. Hier liggen dan weliswaar twee verschillende glasvezelnetwerken, maar ligt er geen concurrerend kabelnetwerk naast. Dit lijkt het beeld uit het voorgaande rapport te bevestigen, dat er naast het kabelnetwerk van VodafoneZiggo in de meeste gevallen ruimte lijkt voor één rendabel glasvezelnetwerk.
19. In een zeer beperkt aantal gebieden (zoals Den Haag Segbroek en Deurne) betreft het echter wel twee verschillende glasvezelnetwerken in combinatie met een bestaand concurrerend kabelnetwerk van VodafoneZiggo. In deze gebieden zijn dus drie netwerken voorhanden waarover hoogwaardige telecomdiensten worden aangeboden.
20. Verder volgt uit de verzamelde informatie dat de fragmentatie in de uitrol is verminderd. Dit komt met name doordat KPN steeds grotere gebieden in een gemeente lijkt te verglazen, in plaats van het hanteren van een sterk gefragmenteerde aanpak over een groot aantal verschillende steden.



Figuur 5: Groei aantal FttH-aansluitingen per partij in 2020 (bron: Telecommonitor ACM).

21. Uit de marktverdeling van het aantal nieuwe glasvezelaansluitingen (zie Figuur 5), volgt dat er in 2020 grofweg vijf partijen zijn die op grote schaal glasvezelhebben uitgerold: KPN, Delta Fiber NL, E-Fiber, DeltaRijssen en Primevest (samen met T-Mobile als network operator). Hierbij heeft KPN meer dan 50 procent van de uitrol (in aantallen) voor zijn rekening genomen. De overige vier grote partijen waren verantwoordelijk voor 37 procent van de nieuwe glasvezelaansluitingen in 2020. Alle overige kleine partijen en stichtingen namen 6 procent voor hun rekening. De uitrol van deze partijen wordt in de volgende paragraaf kort nader besproken.

2.1.2 Grootste glasvezelexploitanten

KPN

22. KPN is de grootste speler op de Nederlandse glasvezelmarkt. In januari 2019 heeft KPN aangekondigd 1 miljoen additionele huishoudens van een glasvezelaansluiting te willen hebben voorzien voor eind 2021.¹² In november 2020 heeft KPN dit verder bijgesteld, en aangekondigd eind 2025 in totaal ruim 5 miljoen huishoudens te willen hebben verglaasd.¹³ In maart 2021 kwam daar bovenop nog een persbericht bij, waarin KPN aankondigde voornemens te zijn om samen met APG (ABP) een joint venture op te richten, waarmee KPN nog eens additioneel 900.000 glasvezelaansluitingen wil gaan realiseren. Deze aanleg komt bovenop de door KPN geplande 2,5

¹² Persbericht KPN, "KPN start versnelde uitrol glasvezel naar 1 miljoen nieuwe huishoudens met eerste schop in de grond in Zwolle", 8 januari 2019.

¹³ KPN Strategy Update 2020, 24 november 2020.

miljoen aansluitingen voor eind 2021. In totaal zou KPN (inclusief de joint venture) eind 2026 ongeveer 80 procent van de huishoudens in Nederland moeten hebben verglaasd.¹⁴

23. Uit cijfers van de ACM (en de jaarcijfers van KPN¹⁵) volgt dat KPN voorlopig op schema lijkt te liggen om zijn plannen te realiseren. Zo heeft KPN in 2020 ongeveer 319 duizend huishoudens van glasvezel voorzien. Er lijkt dan ook voldoende aannemerscapaciteit beschikbaar te zijn voor de plannen van KPN.
24. Hierbij focust KPN vooral op stedelijke gebieden en grotere dorpen ("binnen de bebouwde kom"). Wel leggen aan KPN gelieerde partijen glasvezel aan in buitengebieden, waar KPN ontbundelde toegang bij afneemt.
25. KPN rolt hier een 'multipurpose' glasvezelnetwerk uit, waarbij zowel huishoudens, bedrijven en ook mobiele sites op glasvezel kunnen worden aangesloten. De huishoudens worden in toenemende mate met een zogenaamde P2MP-infrastructuur¹⁶ op glasvezel aangesloten. In het verleden rolde KPN (en voorloper Reggefiber) glasvezel met een zogenaamde P2P-infrastructuur uit (alleen voor huishoudens).
26. Naast het zelf aanleggen van glasvezelnetwerken maakt KPN in een select aantal gevallen ook gebruik van het glasvezelnetwerk van derden voor het aanbieden van haar diensten. In die gevallen koopt KPN hiervoor fysieke ontbundelde toegang in. Een voorbeeld betreft Delta Rijssen, die (mede) hierdoor ook succesvoller is geweest in de uitrol van glasvezel dan sommige andere kleinere partijen.

Delta Fiber Nederland

27. Het netwerk van DELTA Fiber Nederland (hierna: DFN) is tot stand gekomen door het samenvoegen door investeerder EQT¹⁷ van de netwerken van de gefuseerde voormalige kabelexploitanten DELTA (voormalig Zeelandnet) en Caiway/CAIW, en de glasvezelexploitanten Glasvezel Buitenaf en CIF. DFN breidt daarnaast zijn glasvezelfootprint uit door middel van organische groei en lokale overnames, zoals recent de integratie van twee joint ventures (de glasvezelinfrastructuur van) COGAS en DFMopGlas, en de overname van het netwerk van Rekam.¹⁸
28. Met bijna 600.000 homes passed vormt het geconsolideerde netwerk van DFN het tweede

¹⁴ Persbericht KPN, "Bijna 1.000 dorpen eerder op glasvezel dankzij samenwerking KPN en ABP", 23 maart 2021.

¹⁵ KPN Annual Report 2020, op 22 februari 2021.

¹⁶ Hierbij wordt een zogenaamde PON-technologie ingezet waarbij de capaciteit van één glasvezel door meerdere huishoudens wordt gedeeld.

¹⁷ Pieter Haeck, Glasvezel verleidelijk voor investeerders buiten telecom, Het Financieele Dagblad 13-9-2020.

¹⁸ <https://www.deltafibernederland.nl/nl/cogas-verkoopt-belang-in-glasvezelinfrastructuur-aan-delta-fiber/>,
<https://www.deltafibernederland.nl/nl/delta-fiber-neemt-rekam-netwerk-over-en-versnelt-glasvezelaanleg/>,
<https://www.deltafibernederland.nl/nl/delta-fiber-neemt-volledig-belang-in-joint-venture-met-de-fryske-mienskip-op-glas/>

glasvezelnetwerk van Nederland.¹⁹ DFN heeft in 2020 ruim 100.000 huishoudens aangesloten en streeft in totaal naar een miljoen glasvezelaansluitingen in 2021.²⁰ DFN richt zich traditioneel op het aansluiten van buitengebieden en het verglazen van de eigen coaxgebieden, maar beweegt meer recent ook via grote dorpen naar de meer stedelijke gebieden.

E-Fiber

29. E-Fiber heeft tot op heden circa 120.000 huishoudens voorzien van een passieve glasvezelverbinding, en is daarmee de grootste 'wholesale only' telecomaandbieder van Nederland.²¹ E-Fiber streeft ernaar te groeien naar een half miljoen aansluitingen binnen vijf jaar.²² Bij de uitrol tracht E-Fiber over het algemeen een gemeente volledig te verglazen (zowel de kern als buitengebied), waarbij alle bewoners en ondernemers kosteloos kunnen worden aangesloten en de kosten worden uitgemiddeld.

T-Mobile

30. In 2019 is een consortium van Primevest, T-Mobile en VolkerWessels gestart met de aanleg van glasvezel in Den Haag. Het consortium richt zich op de aanleg van een open netwerk in grootstedelijke gebieden, en is bezig met uitbreiding naar Eindhoven en Delft. In Rotterdam zal het netwerk van L2Fiber worden overgenomen en uitgebreid. Daarbij financiert investeerder Primevest²³ tot op heden de aanleg, levert en exploiteert T-Mobile de (passieve en actieve) infrastructuur voor diensten aan consumenten en wholesale toegang aan andere providers, en verricht aannemer VolkerWessels de graafwerkzaamheden.
31. Op 7 april 2021 heeft T-Mobile in samenwerking met twee investeerders het glasvezelinitiatief Open Dutch Fiber aangekondigd, met het voornemen om 1 miljoen huishoudens in stedelijke gebieden van een aansluiting op een open netwerk te voorzien. T-Mobile zal daarbij actief worden als hoofdhuurder van het netwerk en ontbundelde toegang bieden aan andere providers. Bij de uitrol zal Open Dutch Fiber zich nadrukkelijk inzetten voor het verglazen van gebieden waar nog geen glasvezel ligt om duplicering te voorkomen.²⁴

Overige partijen

32. Uit cijfers van de ACM blijkt dat de overige partijen in de markt in het afgelopen jaar een aanzienlijk lager aantal glasvezelaansluitingen hebben gerealiseerd dan de vier grotere partijen (gezamenlijk ruim 50 duizend aansluitingen). Deze lokale partijen of stichtingen focussen zich veelal specifiek op het aansluiten van een specifiek buitengebied of stadswijk. Hierbij hebben zij

¹⁹ Telecommonitor ACM.

²⁰ <https://www.deltafibernetwerk.nl/over-ons/>

²¹ Dit houdt in dat E-Fiber zelf alleen wholesalediensten levert aan telecomproviders, en geen retaildiensten aan consumenten.

²² <https://www.e-fiber.nl/wij-zijn-e-fiber/>

²³ Investeerder Primevest investeerde al eerder in Duits glasvezel. In augustus 2020 kocht Primevest een Duits gemeentelijk FttC-netwerk met als doelstelling dit op te waarderen tot FttH.

²⁴ <https://newsroom.t-mobile.nl/t-mobile-geeft-gas-met-supersnel-glas/>

de afgelopen jaren in enkele gevallen ook gebruik gemaakt van staatssteun. In tegenstelling tot de grotere partijen die steeds minder gebruik lijken te maken van vraagbundeling (met name in stedelijke gebieden), passen deze lokale partijen of stichtingen dit nog wel vaak toe.

2.2 Algemene trends

33. Naast een positieve trend in de groei van het aantal glasvezelaansluitingen, waren er de afgelopen kwartalen ook een aantal andere marktontwikkelingen en trends waarneembaar. Deze worden in het vervolg van deze paragraaf besproken.

Consolidatie glasvezelmarkt door acquisities lokale netwerken

34. Het afgelopen jaar heeft de consolidatie in de glasvezelmarkt zich doorgezet. Dit blijkt onder meer uit de overname van lokale glasvezelprojecten door KPN, zoals recent Giessenlandennet²⁵, de voormalige coöperatie Sterk Midden-Drenthe²⁵, en verschillende lokale opgeleverde netwerken van de Digitale Stad²⁶.
35. Ook EQT heeft enkele overnames gedaan en ondergebracht bij DFN. Zo heeft DFN onder anderen de glasvezelactiviteiten van COGAS volledig overgenomen. Ook de Goudse voormalige kabelmaatschappij Rekam, met een deels verglaasd, 50.000 aansluitingen tellend netwerk werd overgenomen en met DFN samengevoegd, evenals het Friese glasvezelcoöperatie DFMopGlas. De verwachting is dat deze trend zich voort zal zetten.
36. Dergelijke overnames zorgen ervoor dat de overblijvende marktpartijen zullen groeien en kunnen profiteren van schaalvoordelen. Voor de markt als geheel is er geen eenduidig effect zichtbaar. Providers die goede toegangsafspraken kunnen maken met de glasvezelexploitanten kunnen hun diensten aanbieden over een grotere footprint. Aan de andere kant bestaat het risico dat de overnemende partij de toegangsvoorwaarden voor andere providers beperkt, waardoor er op lokaal niveau minder providers beschikbaar zijn voor consumenten. Omdat vooralsnog specifiek lokale glasvezelprojecten worden overgenomen, zal de consolidatie weinig effect hebben op het niveau van infrastructuurconcurrentie.

Opwaarderen koper- en coaxinfrastructuur naar glasvezel

37. Waar VodafoneZiggo vooralsnog heeft gekozen voor het opwaarderen van kabelnetwerken naar Hybrid Fibre-Coaxial (HFC) met DOCSIS 3.0 en 3.1, kiezen andere (kleinere) kabelaars meestal voor het vervangen van de kabel met FttH-infrastructuur. Delta Fiber verglaast bijvoorbeeld (onder meer) de eigen coaxiale verzorgingsgebieden, en sluit huizen aan met een glasvezel voor breedband internet en telefonie naast de coaxkabel die in gebruik blijft voor het leveren van het

²⁵ <https://dekrantvanmidden-drenthe.nl/artikel/1134732/cooperatie-sterk-midden-drenthe-draagt-glasvezelnetwerk-over-aan-kpn.html>

²⁶ De Digitale Stad-netwerken zijn onderdeel van Delta Rijssen.

televisiesignaal. Andere voorbeelden van verglazende kabels zijn Kabelnoord, SK Veendam en SK Pijnacker.

38. KPN heeft aangekondigd²⁷ in april 2021 op kleine schaal en in 2023 op grote schaal te beginnen met het afschakelen van het kopernetwerk in de verglaasde gebieden. Het kopernetwerk wordt op termijn grotendeels vervangen door glasvezel van KPN (of de JV van KPN met ABP).²⁸

Fiber to the X-convergentie

39. Traditioneel wordt er bij de aanleg van glasvezel een onderscheid gemaakt tussen het aansluiten van huishoudens (FttH) en bedrijven (FttO). Verschillende partijen die actief zijn in de markt rollen tegelijkertijd uit naar zowel huishoudens als bedrijven (waaronder ook scholen en publieke instellingen) in een bepaald gebied. Recent wordt er nagedacht over de volledige verglazing van een gebied inclusief de publieke infrastructuur. Deze trend past binnen het concept van *smart cities*, waarbij publieke voorzieningen als verkeersinstallaties en beveiligingscamera's verbonden zijn met hetzelfde glasvezelnetwerk.²⁹ Een verdere vorm van convergentie in één glasvezelnetwerk betreft het integreren van kleinschalige mobiele netwerkinfrastructuur met een laag bereik (*small cells*) in de publieke installaties zoals lantaarnpalen en bushaltes. Dergelijke concepten vergen een meer diepgaande publiek-private samenwerking tussen gemeenten en telecompartijen.
40. Het is nog niet bekend wat dergelijke ontwikkelen in het algemeen betekenen voor de uitrol van glasvezel naar huishoudens. Een mogelijkheid is dat door schaalvoordelen en kostendeling de marginale kosten van glasaansluitingen gereduceerd kunnen worden.

2.3 Ontwikkelingen op gemeentelijk niveau

2.3.1 Duplicatie

Zorgvuldigheidsplicht ondergrondse ordening bij duplicatie en uitleg medegebruik glasvezel

41. T-Mobile heeft eind 2020 een voorlopige voorziening aangevraagd in verband met de instemming van de gemeente Den Haag met de aanleg door KPN. Het instemmingsbesluit had betrekking op de wijk Regentessekwartier, onderdeel van de buurt Segbroek, waar T-Mobile in samenwerking met Primevest op dat moment bezig was met de uitrol van een eigen netwerk. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Rotterdam heeft uitspraak³⁰ gedaan en heeft daarbij het verzoek van T-Mobile tot een voorziening afgewezen, met als gevolg dat KPN verder is gegaan

²⁷ <https://www.kpn-wholesale.com/producten-diensten/breedband/uitfaseren-koper.html>

²⁸ Zie paragraaf 2.1.2.

²⁹ J. Spruytte et al., "Joint-Rollout of FTTH and Smart City Fiber Networks as a Way to Reduce Rollout Cost," 2019 CTTE-FITCE: Smart Cities & Information and Communication Technology (CTTE-FITCE), Ghent, Belgium, 2019, pp. 1-5, doi: 10.1109/CTTE-FITCE.2019.8894814.

³⁰ Rechtbank Rotterdam 21 oktober 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:9443.

met de aanleg van glasvezel in Den Haag Segbroek. Een belangrijk onderdeel van de uitspraak betreft de juridische kwalificatie van medegebruik zoals bedoeld in artikel 5.2 en 5.4 van de Tw. De rechtbank oordeelt na lezing van onder meer de onderliggende Europese richtlijnen dat het voorgeschreven medegebruik niet ziet op medegebruik van de kabels (vezels) zelf, maar slechts op ondersteunende voorzieningen zoals kabelgeleidende buizen ("ducts"). Wel merkte de rechtbank op dat de gemeente in diens regierol in het kader van zorgvuldig beheer van de ondergrondse ordening had moeten onderzoeken of de uitrol van het tweede netwerk al dan niet kan leiden tot beperking van de toegankelijkheid van het eerste glasvezelnetwerk. Te dien aanzien had de gemeente zich ontvankelijk moeten opstellen voor de bezwaren van T-Mobile betreffende zorgen om de fysieke bereikbaarheid van diens eigen glasvezels in de instemmingsprocedure voor het tweede netwerk.

42. De bezwaarprocedure van T-Mobile tegen het instemmingsbesluit is op het moment van schrijven nog lopende. Een beslissing op bezwaar wordt in mei 2021 verwacht.

Gezamenlijke aanleg twee vezels

43. Deurne is vooralsnog de enige plaats waar twee aanbieders gelijktijdig glasvezel uitrollen. Daar leggen E-Fiber en KPN beide eigen vezels na gezamenlijke graafwerkzaamheden in het centrum van Deurne. Daarnaast verglaast E-Fiber ook de periferie van de dorpen.³¹ De coördinatie die deze samenwerking vereist, heeft geleid tot aanzienlijke vertraging bij de uitrol voor beide partijen.

2.3.2 Geografische coördinatie uitrol

44. In verschillende gemeenten komen glasvezelpartijen elkaar tegen. In plaats van beide partijen toestemming te geven om naar eigen inzicht te beginnen met als gevolg dubbele aanleg in bepaalde gebieden, kan een gemeente eventueel ook coördineren bij de gebiedsselectie om overlap van werkzaamheden te voorkomen. Op deze manier zou een gemeente een bredere dekking kunnen bespoedigen en overlast kunnen voorkomen. Ook de gemeente Den Haag probeert de uitrol door KPN en Primevest/T-Mobile in het vervolg op de uitrol in de wijk Segbroek te coördineren. De ACM heeft vragen beantwoord van de gemeente over co-investering op basis van reciprociteit en geografische coördinatie, en op verzoek van EZK een visiedocument opgesteld. Mede op basis hiervan heeft de ACM de Annex van dit rapport opgesteld, die geldt als meest recente en complete visie van de ACM ten aanzien van de mogelijkheden voor gemeenten om de uitrol van glasvezel te stimuleren. De partijen hebben tevens beide plannen voor Zoetermeer, alwaar de gemeente in gesprek met partijen de uitrol in de gemeente probeert te coördineren met het oog op het minimaliseren van de mogelijke overlast.³²

³¹ <https://www.ed.nl/de-peel/aanleg-glasvezel-in-deurne-loopt-op-rolletjes-wanneer-sluiten-ze-jouw-wijk-of-dorp-aan-acacaded/>

³² <https://www.ad.nl/zoetermeer/zoetermeer-staat-in-startblokken-voor-nog-meer-supersnel-internet-via-glasvezel-aab45199>

2.3.3 Harmonisatie gemeentelijke voorwaarden

45. Decentrale overheden spelen een sleutelrol bij de uitrol van glasvezel en in de coördinatie tussen glasvezelbedrijven. Om tot de uitrol over te kunnen gaan zijn vergunningen nodig, zoals in voorkomende gevallen een omgevingsvergunning van de betreffende provincie of waterschappen. Te allen tijde is een instemmingsbesluit van de gemeente vereist, dat pas kan worden afgegeven wanneer de glasvezelpartij aan alle gemeentelijke voorwaarden heeft voldaan.
46. Deze gemeentelijke voorwaarden worden vastgelegd in plaatselijke verordeningen (als onderdeel van de APV of in afzonderlijke Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuren) op basis van artikel 149 van de Gemeentewet in samenhang met artikel 5.4 lid 4 van de Telecommunicatiewet.³³ Deze bepaling noemt een niet-limitatieve lijst met praktische zaken gericht op het beperken van overlast die in de gemeentelijke verordening geregeld dienen te worden. Daarnaast leggen gemeenten in de verordeningen vast hoe de degeneratiekosten die voortkomen uit de graafwerkzaamheden worden doorgerekend aan de glasvezelonderneming, en welke leges de onderneming dient af te dragen voor het plaatsen van de kabels.
47. In de praktijk sluiten glasvezelpartijen vrijwel altijd een samenwerkingsovereenkomst met de gemeente (ook wel convenant genoemd), soms voorafgegaan door een wederzijdse intentieverklaring. In een dergelijke samenwerkingsovereenkomst maken de partijen afspraken over de geplande aanleg en de voorwaarden die de gemeente zal verbinden aan de benodigde vergunningen en diens rol als gedoogplichtige beheerder van openbare gronden. Aspecten die worden geregeld in deze afspraken gaan over onder meer de graafdiepte, de demarcatie van het aan te sluiten gebied, leges en degeneratiekosten.
48. De ACM heeft eerder vastgesteld dat glasvezelbedrijven vertraging ondervinden doordat iedere gemeente eigen voorwaarden, tarieven en regels stelt aan de uitrol van glasvezel waarover in voorkomende gevallen onderhandeling nodig is. Uitzonderingen daarop zijn gemeenten in de provincies Zeeland waar de gemeentelijke voorwaarden voor de aanleg op provinciaal niveau zijn geharmoniseerd. Deze uniforme voorwaarden in een gehele provincie zorgen ervoor dat marktpartijen de uitrol beter kunnen plannen en uitbreiden. De provincies Groningen en Flevoland hebben met hetzelfde doel richtlijnen opgesteld voor gemeentelijke graafvoorwaarden. EZK heeft hier het afgelopen jaar ook aandacht aan besteed.³⁴

2.4 Centrale overheden

49. In tegenstelling tot decentrale overheden, lijken centrale overheden relatief beperkt invloed uit te kunnen oefenen op de markt voor de uitrol van glasvezel. Het afgelopen jaar is gebleken dat centrale overheden vooral een informerende en stimulerende rol hebben, zowel richting

³³ Bij ministeriële regeling kunnen op basis van lid 6 van artikel 5.4 Tw nadere regels worden gesteld met betrekking tot de lokale (graaf)verordeningen. Van deze mogelijkheid is tot op heden nog geen gebruik gemaakt.

³⁴ <https://www.overalsnelinternet.nl/onderwerpen/best-practices>

marktpartijen als decentrale overheden.

2.4.1 ACM

50. In het voorgaande rapport zag de ACM aanleiding om de markt voor de glasvezel nauwlettend te monitoren. In navolging hierop heeft de ACM zijn monitoring in 2020 uitgebreid. Hierbij heeft de ACM een dertigtal (zowel grote als kleine) glasvezelexploitanten toegevoegd aan de uitvraag van de Telecommonitor. Aan deze uitvraag heeft de ACM ook een extra vragenlijst toegevoegd, waarbij partijen wordt verzocht om op postcode 6-niveau (PC-6), aan te geven hoeveel huishoudens zijn aangesloten of in de planning staan om daadwerkelijk te worden aangesloten. Deze additionele informatie gebruikt de ACM om te monitoren wat het effect van de in de voorgaande paragraaf genoemde ontwikkelingen is, en om goed zicht te hebben op het gedrag in de markt.
51. In de toekomst zal EZK in lijn met artikel 18.7a van de Telecommunicatiewet een eigen proces opzetten om mapping gegevens uit te vragen bij partijen. Dit proces zal in grote lijnen overeenkomen met de hiervoor beschreven uitvraag van de ACM. Nadat EZK dit proces heeft geïmplementeerd, zal de ACM zelf geen locatiegegevens meer uitvragen maar de door EZK gevraagde gegevens gebruiken, om te voorkomen dat partijen dezelfde data aan meerdere instanties moeten aanleveren.

Visiedocument co-investeringen

52. Op verzoek van EZK, heeft de ACM in begin 2020 onderzocht op welke wijzen en onder welke voorwaarden glasvezelondernemingen co-investeringsafspraken zouden kunnen maken. Op basis van deze analyse heeft de ACM een visiedocument opgesteld voor EZK. Het ministerie heeft dit document vervolgens gedeeld met geïnteresseerde partijen.
53. Naar aanleiding van het voorgaande rapport en het aanvullende visiedocument heeft de gemeente Den Haag de ACM nog een aantal vervolgvragen gesteld. Op basis hiervan heeft de ACM nadere toelichting gegeven over onder anderen de mogelijkheden ten aanzien van de geografische coördinatie van gebiedsselectie, zoals beschreven in paragraaf 2.3.2. Het advies dat hierbij aan de gemeente is verstrekt komt in grote lijnen overeen met de Annex van dit rapport.

2.4.2 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Round tables en gesprekken

54. Kort na de publicatie van het rapport van afgelopen jaar, heeft het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) een aantal round tables door het gehele land georganiseerd.³⁵ Doel van

³⁵ <https://www.overalsnelinternet.nl/documenten/publicaties/12/16/16/terugkoppeling-regionale-gesprekstafels>

deze sessies was om samen met marktpartijen en (de)centrale overheden te verkennen welke problemen er precies waren in de markt, en hoe deze mogelijk verholpen zouden kunnen worden. Hierbij haakten veel belanghebbenden aan.

55. EZK heeft gemeenten aangespoord om best practices te delen en gemeentelijke voorwaarden te harmoniseren. Het afgelopen jaar is de samenwerking met lokale overheden verder versterkt door de oprichting van een gemeentelijke taskforce digitale connectiviteit. Hierin wordt samengewerkt aan concrete producten ter stimulering van de harmonisatie van lokaal beleid en ter bevordering van de soepele uitrol van telecomnetwerken op lokaal niveau. Ook is de informatievoorziening vanuit EZK naar gemeenten geïntensiveerd, onder meer via de website overalsnelinternet.nl en via nieuwsbrieven. Daarbij is ook een werkgroep vaste connectiviteit van start gegaan. Deze werkgroep, onder leiding van EZK en met vertegenwoordigers vanuit gemeenten en marktpartijen, richt zich op de aspecten van lokaal beleid die relevant zijn voor uitvoeren van graafwerkzaamheden voor de aanleg van telecomkabels.
56. Daarnaast heeft EZK ook meerdere gesprekken gevoerd met partijen in de markt. Hierbij heeft EZK (evenals de ACM) partijen geprobeerd te stimuleren om samen uit lastige situaties te komen. Verder heeft EZK actief bijgedragen aan de totstandkoming van de Europese Connectivity Toolbox met best practices (zie 2.4.3) en overleg met provincies opgestart over de mogelijkheden om de resterende adressen in het buitengebied te ontsluiten.

2.4.3 Europese Commissie

57. De Europese Commissie heeft het afgelopen jaar in een persconferentie het belang van voorspoedige glasvezeluitrol voor de Europese economie benadrukt.³⁶ De Commissie roept lidstaten op maatregelen te nemen die de (voornamelijk administratieve) lasten voor de uitrol zoveel als mogelijk beperken.
58. Recent is de Commissie met een publieke consultatie betreffende de herziening van de Richtlijn Kostenreductie Breedband³⁷ (BCRD) gestart, door middel van het uitzetten van een vragenlijst onder stakeholders.³⁸ Deze Richtlijn bevat regels over onder meer toegang tot fysieke infrastructuur bij de aanleg van netwerken, transparantie ten aanzien van bestaande en geplande netwerkinfrastructuur, coördinatie van civiele werken, en de vergunningsprocedure. De herziening past in het kader van het communiqué *Shaping Europe's digital future*³⁹, waarin de Commissie onder meer wijst op een investeringskloof van € 65 miljard voor digitale infrastructuur in Europa. Ook binnen BEREC wordt meegedacht over de herziening van de richtlijn, alsmede ander regulatorisch beleid ten aanzien van telecomnetwerken.

³⁶ EC press conference by Executive Vice-President Margrethe Vestager, and Commissioner Thierry Breton, on the Digital Decade package: high performance computing and connectivity 18/09/2020.

³⁷ Richtlijn 2014/61/EU (BCRD).

³⁸ De consultatie loopt van 2 december 2020 tot 2 maart 2021. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/public-consultation-review-broadband-cost-reduction-directive>

³⁹ Brussels, 19.2.2020 COM(2020) 67 final.

59. Op 25 maart 2021 hebben de lidstaten van de EU en de Commissie de Connectivity Toolbox⁴⁰ uitgebracht met best practices voor de uitrol van glasvezel en 5G. Het document geeft invulling aan de op 9 maart 2021 uitgebrachte visie van de Commissie genaamd Europe Digital Decade, met als één van de doelen de beschikbaarheid van gigabit verbindingen voor alle huishoudens in 2030.⁴¹ De toolbox bevat best practices voor de nationale wetgevers om de uitrol te versoepelen, onder andere door het versimpelen van aanvraagprocedures en vergunningsvoorwaarden, het reduceren van kosten en leges, en het voorzien van informatie over aanwezige infrastructuur. Daarmee bevat de toolbox aanwijzingen bij het implementeren en toepassen van de Kostenreductierichtlijn (BCRD) en de Telecomcode (EECC)⁴² in de praktijk.

⁴⁰ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/connectivity-toolbox-member-states-agree-best-practices-boost-timely-deployment-5g-and-fibre>

⁴¹ COM(2021) 118 final: 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade, 9-3-2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118>

⁴² Richtlijn (EU) 2018/1972.

3 Analyse ontwikkelingen

60. In dit hoofdstuk analyseert de ACM wat het effect van de in hoofdstuk 2 beschreven kan zijn op de markt voor de uitrol van glasvezel.

3.1 Uitrol

61. Zoals blijkt uit de cijfers uit paragraaf 2.1 is de glasvezelmarkt in Nederland in het afgelopen jaar sterk gegroeid. De belangrijkste factor hiervoor is de beslissing van KPN om glasvezel weer grootschalig uit te gaan rollen in Nederland. Maar ook andere partijen (zoals E-Fiber, DFN en T-Mobile (in consortium) blijven een belangrijke bijdrage leveren aan de uitrol van glasvezel naar huishoudens in Nederland.
62. In totaal zijn er ruim 500.000 huishoudens aangesloten op glasvezel in 2020. Daarnaast staan een kleine 400 duizend huishoudens reeds concreet in de planning om te worden aangelegd gedurende de komende kwartalen.⁴³
63. Hoewel er nog steeds buitengebied zonder glasvezel is, lijkt het er op dat economisch rendabele buitengebieden zijn of worden aangesloten op glasvezel. Zoals de ACM in het voorgaande rapport heeft gesignaleerd, lijken de gedragingen van marktpartijen in buitengebieden er niet toe te leiden dat geïnteresseerde (veelal in het buitengebied gespecialiseerde) partijen zich op grote schaal terugtrekken. Soms leidt concurrentie bij de uitrol in buitengebieden tot een strijd wie het eerst daadwerkelijk glasvezel kan uitrollen. In andere gevallen vindt er (op kleine schaal) samenwerking plaats. Hier gaat de ACM in paragraaf 3.2 nader op in.
64. Het is wel waarschijnlijk dat een deel van de buitengebieden in Nederland in de nabije toekomst economisch niet rendabel is of wordt om te worden aangesloten op glasvezel, zelfs niet door partijen die zich hier in specialiseren. Hoewel telecomaانبieders in potentie de mogelijkheid hebben om staatssteun te krijgen om deze specifieke gebieden te verglazen, wordt hier in de praktijk relatief weinig gebruik van gemaakt.
65. Sinds de marktstudie van 2019 is of wordt er - naast de uitrol in buitengebieden - ook in stedelijke gebieden steeds meer glasvezel uitgerold. Hierbij komt het steeds vaker voor dat partijen voornemens zijn om dezelfde stedelijke gebieden aan te sluiten op glasvezel. Hier gaat de ACM in paragraaf 3.3 nader op in.
66. Ondanks mogelijke en gevreesde schaarste, lijkt er (vooralsnog) geen gebrek te zijn aan aannemerscapaciteit om de plannen van partijen te verwezenlijken. Met de huidige capaciteit zou het mogelijk moeten zijn om meer dan een half miljoen huishoudens per jaar van een

⁴³ Telecommonitor ACM.

glasvezelaansluiting te voorzien. Aangezien op het moment van schrijven ruim 4 miljoen huishoudens nog geen beschikking hebben over een glasvezelaansluiting, zou op basis van de huidige uitrol en aannemerscapaciteit heel Nederland (ruim) voor 2030 kunnen worden verglaasd.

3.2 Samenwerking en coördinatie

67. Zoals beschreven in het voorgaande, komen glasvezelaanbieders elkaar vanwege de toenemende interesse in het verglazen van dezelfde stedelijke gebieden steeds vaker tegen. Hierbij komen derde partijen veelal KPN tegen, nu KPN bezig is om toe te werken naar het verglazen van ongeveer een half miljoen huishoudens per jaar.⁴⁴ In buitengebieden, waar KPN er (voorlopig) voor kiest niet (direct) actief te zijn met de uitrol van glasvezel, komt dit ook voor tussen kleinere regionale aanbieders onderling.⁴⁵
68. Wanneer partijen elkaar tegenkomen, mondt dit veelal uit in een strijd wie het snelst daadwerkelijk glasvezel kan uitrollen. De meeste toetreders geven aan dat zij niet in staat zijn om rendabel een nieuw glasvezelnetwerk uit te rollen, indien dit gebied al is aangesloten op het kabelnetwerk van VodafoneZiggo en het glasvezelnetwerk van een concurrent. Alleen KPN lijkt in een beperkt aantal gevallen bereid om het netwerk van een concurrent te overbouwen.⁴⁶ KPN geniet hierbij het voordeel dat hij in deze gebieden al over een marktaandeel beschikt van huishoudens die diensten afnemen via zijn kopernetwerk. Deze klanten kan KPN overzetten op het glasvezelnetwerk waardoor KPN zijn netwerk sneller kan vullen dan nieuwe toetreders. KPN geniet daardoor een belangrijk voordeel ten opzichte van haar concurrenten die na de uitrol van glasvezel (grotendeels) moeten starten om een klantbasis op te bouwen.
69. Ondanks dat er een aantal situaties zijn geweest waarbij meerdere glasvezelaanbieders en/of investeerders interesse hadden om dezelfde gebieden te verglazen, zijn er nog geen co-investeringsovereenkomsten voorgelegd aan de ACM. Wel hebben sommige partijen, soms op aandringen van de gemeente, aangegeven eventueel bereid te zijn om afzonderlijke delen van een gebied eerst te verglazen om zodoende niet direct de netwerken van een concurrent te overbouwen. Dit vermindert de overlast van bewoners en kan vertraging in de uitrol voorkomen.
70. Om aan te geven aan welke eisen een dergelijke samenwerking zou moeten voldoen heeft de ACM tijdens de zomer van 2020 op verzoek van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat een visiedocument opgesteld.⁴⁷ Daarnaast heeft de ACM op verzoek van de gemeente Den Haag nog nadere informatie gedeeld met zowel gemeente als partijen over hoofdzakelijk de

⁴⁴ Voorbeelden hiervan zijn: Zeist, Amstelveen, Oss, Zeeland-steden, Den Haag, Breda, Eindhoven, Gouda en Rotterdam.

⁴⁵ Voorbeelden hiervan zijn: Heerenveen-buiten (DeltaRijssen en KabelNoord)

⁴⁶ Dit heeft concreet plaatsgevonden in het Regetessekwartier in Den Haag. In andere gebieden blijft dit voorlopig bij discussies met gemeenten.

⁴⁷ Een geüpdatete versie van het visiedocument 'Co-investering en lokale coördinatie glasvezeluitrol' kan op verzoek met partijen worden gedeeld.

mogelijkheden van geografische coördinatie in de praktijk.⁴⁸

3.3 Concurrentie

71. Zoals blijkt uit paragraaf 2.1, neemt de concurrentie tussen partijen bij de uitrol van glasvezel in Nederland toe, met name in stedelijke gebieden. Hoewel toetreders steeds meer glasvezel uitrollen, is duidelijk dat KPN veruit de grootste speler in de glasvezelmarkt is. Daarbij heeft KPN ook een sterke positie in de retailmarkten die gebruik maken van het glasvezelnetwerk.
72. De grootste retailconcurrent van KPN is VodafoneZiggo, die vooralsnog lijkt te kiezen voor het upgraden van zijn kabelnetwerk om de concurrentie met glasvezel aan te gaan. Deze situatie, met een sterke startpositie voor (en ambitie van) KPN, leidt er onvermijdelijk toe dat er vooral concurrentie plaatsvindt tussen KPN en andere glasvezelaanbieders op de markt voor glasvezelinfrastructuur.
73. Hierbij betichten partijen elkaar soms van het beslag leggen op (delen van) gemeenten. Hiermee wordt bedoeld dat een partij soms een glasvezelnetwerk aankondigt of plannen daarvoor meldt zonder binnen afzienbare tijd over te gaan op daadwerkelijke uitrol. Dit kan de business case voor concurrenten frustreren en de uitrol van glasvezel vertragen, omdat investeerders door de toegenomen onzekerheid die dit met zich meebrengt minder geneigd kunnen zijn om hun kapitaal beschikbaar te stellen.
74. KPN heeft aangegeven dat het onvermijdelijk is dat hij soms glasvezel uitrolt in gebieden waar anderen bezig zijn met de aanleg of ook op termijn glasvezel willen uitrollen.⁴⁹ KPN heeft zelf plannen voor de uitrol van glasvezel in Nederland en wil zijn bestaande koperklanten liever zelf glasvezel bieden dan hiervoor afhankelijk te zijn van toegang tot de glasvezelnetwerken van concurrenten. In veel gevallen heeft KPN ook al lopende (soms vergevorderde) gesprekken met de gemeente om te komen tot een samenwerkingsovereenkomst.
75. Deze competitieve reactie van KPN is voor een aantal concurrenten reden geweest om niet meer met vraagbundelingen te starten (in stedelijke gebieden), maar eerst met de gemeente tot afspraken te komen en daarna (parallel) te starten met de aanleg van glasvezel en het werven van klanten. De manier waarop deze netwerken worden aangelegd verschilt hierbij soms ook ten opzichte van KPN. Hierbij worden niet alle huizen direct bij de aanleg aangesloten, maar pas bij een daadwerkelijke order. Hiermee worden de uitrolkosten en het investeringsrisico enigszins beperkt. Deze manier van glasvezelnetwerken aanleggen (in concurrentie met KPN in stedelijke gebieden) lijkt de enige mogelijkheid voor partijen om met een aanvaardbaar risico uit te rollen.

⁴⁸ Hier gaat de ACM in Annex nader op in.

⁴⁹ Mondelinge toelichting KPN.

76. Het is nog te vroeg om vast te stellen welke gevolgen de keuzes van partijen hebben ten aanzien van de lange termijn uitrol van glasvezel in Nederland. De ACM blijft de markt volgen en zal ingrijpen indien zij vaststelt dat er sprake is van mededingingsbeperkend gedrag.

3.4 Gemeenten

77. Gemeenten spelen een belangrijke rol in en bij de uitrol van glasvezel in Nederland. Veel glasvezelaanbieders kiezen er bewust voor om voorafgaand aan de uitrol van glasvezel in een bepaald gebied met de gemeente tot een samenwerkingsovereenkomst te komen, voordat zij een instemmingsbesluit aanvragen. Het voordeel voor partijen is dat hierbij in een samenwerkingsovereenkomst al voorwaarden en afspraken kunnen worden vastgelegd die de kosten van de aanleg kunnen beperken, en het aanvraagproces voor een instemmingsbesluit kunnen versnellen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om afspraken ten aanzien van de hoogte van de leges, graafdieptes (en boorvoorwaarden) en herstraattarieven (vooral in stedelijke gebieden).
78. Doordat glasvezelaanbieders belang hebben bij gunstige gemeentelijke voorwaarden kunnen gemeenten eisen stellen aan de glasvezelaanbieders om te komen tot een dergelijke samenwerkingsovereenkomst. Bijvoorbeeld ten aanzien van de grootte (footprint) van het gebied dat wordt uitgerold als ook de maximale tijdsduur van de uitrol.
79. Gemeenten hebben daarbij ook de mogelijkheid om aan te dringen op samenwerking tussen verschillende glasvezelaanbieders. Daarvoor zijn zij wel afhankelijk van de bereidwilligheid van de betrokken partijen. Tot op heden zijn niet alle partijen daartoe bereid. Deze terughoudendheid leidt soms tot vertraging in de aanleg.
80. Zoals reeds besproken, geldt voor gemeenten een brede gedoogplicht en dienen zij alle partijen gelijk te behandelen. Indien een partij aan de voorwaarden voldoet, zal een gemeente een tweede glasvezelaanbieder dan ook moeten gedogen. De gemeente heeft volgens de ACM eventueel wel mogelijkheden om de uitrol van glasvezel te coördineren. Hier gaat de ACM in de Annex nader op in.⁵⁰

3.5 Toegang

81. De toegang tot glasvezelnetwerken voor telecombedrijven verschilt per aanbieder. Sommige aanbieders (zoals E-Fiber) beperken zich puur tot het bieden van 'open' toegang en faciliteren vooral de wholesaletoegang om daarmee maximale marktpenetratie te bereiken. Deze 'open' toegang bestaat typisch uit (virtueel) ontbundelde glastoegang. Ook Primevest/T-Mobile, de vierde glasvezelaanbieder in Nederland, biedt een 'open' wholesalemodel aan waarbij zowel (virtueel)

⁵⁰ Vragen over de mededingingsrechtelijke aspecten van deze coördinatie kunnen worden gesteld aan de ACM via: Ftth@ACM.nl

ontbundelde toegang als WBA-toegang wordt aangeboden door T-Mobile.

82. KPN (voorheen Reggefiber) bood deze toegang tot 2019 ook aan onder de gereguleerde voorwaarden die de ACM hiervoor had opgelegd. KPN heeft aangegeven deze toegang tot zijn voorheen gereguleerde infrastructuur de komende jaren te zullen continueren. Wel heeft KPN er voor gekozen om bij de uitrol van zijn nieuwe glasvezelnetwerken (in toenemende mate op basis van PON-infrastructuur) enkel wholesalebreedbandtoegang te bieden en niet langer (virtueel) ontbundelde toegang.
83. DFN, de tweede glasvezelaanbieder in Nederland, lijkt op dit moment vooralsnog te concentreren op het samenvoegen van haar dochterondernemingen (en overgenomen partijen), alvorens al dan niet toegang te bieden aan andere providers.
84. Het is duidelijk dat de aangeboden toegang tot de verschillende glasvezelinfrastructuren sterk verschilt, waarbij het ene model (open, fysiek ontbundelde toegang) andere partijen in staat stelt om als actieve operators op te treden en meer differentiatiemogelijkheden hebben dan bij wholesalebreedbandtoegang het geval is. Het voordeel van wholesalebreedbandtoegang is dat de benodigde uitrolkosten een stuk lager zijn dan bij ontbundelde toegang, waarbij een veel groter aantal netwerklocaties moet worden aangesloten.
85. Een aantal partijen heeft kenbaar gemaakt zich zorgen te maken over de afnemende mogelijkheden bij het afnemen van wholesale toegang tot glasvezel. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de consumenten van glasvezeldiensten en daarom heeft de ACM aangekondigd twee onderzoeken te zijn gestart; een marktanalyse naar markt 1 van de Aanbeveling Relevante Markten van de Commissie en een analyse naar de inzet van symmetrische regulering (op basis van artikel 6.3 Telecomwet). In deze onderzoeken wordt geanalyseerd of sprake is van dominantie en/of niet te repliceren infrastructuur. Mocht dit het geval zijn kan de ACM overwegen om middels (ex ante) regulering (virtueel) ontbundelde toegang tot (onder andere) glasvezelnetwerken op te leggen om de concurrentie op de Nederlandse telecommarkt op lange termijn te kunnen waarborgen.

4 Conclusie

86. De markt voor de uitrol van glasvezel in Nederland lijkt zich qua uitroltempo in positieve zin te ontwikkelen. Ondanks het gegeven dat ook de markt voor de uitrol van glasvezel negatief is beïnvloed door de effecten van het coronavirus, is er in tegenstelling tot voorgaande jaren aanzienlijk meer glasvezel uitgerold naar huishoudens en lijkt het risico van uitblijvende investeringen na vermindering van concurrentie te zijn afgenomen. De vraag lijkt daarmee niet langer of het merendeel van Nederland op glasvezel wordt aangesloten, maar eerder op welk moment en door welke partij.
87. Daarbij zijn er nog steeds gebieden, waar meerdere partijen elkaar tegenkomen als zij glasvezel willen uitrollen. Deze situaties leiden nog steeds tot vertraging en onzekerheden voor partijen en bewoners, met name in stedelijke gebieden. Centrale overheden hebben niet veel mogelijkheden om deze situaties direct te beïnvloeden. Decentrale overheden hebben wel mogelijkheden maar beschikken niet altijd over alle benodigde informatie. In de Annex heeft de ACM een aantal denkrichtingen voor gemeenten opgesteld, waarmee de uitrol van glasvezel naar mening van de ACM wellicht zou kunnen worden gestimuleerd.
88. In buitengebieden zijn de meeste rendabele glasvezelprojecten uiteindelijk wel van de grond gekomen. Echter, ook voor partijen en stichtingen die zich specifiek op deze gebieden focussen, zal het niet rendabel zijn om het gehele buitengebied aan te sluiten op glasvezel. Hoewel projecten in deze gebieden eventueel in aanmerking komen voor staatsteun, lijkt hier weinig gebruik van te worden gemaakt. Naar schatting zal het voor ongeveer 20.000 huishoudens uiteindelijk te kostbaar zijn om deze aan te sluiten op toekomstvast breedband internet.⁵¹ EZK en de betrokken provincies brengen de betreffende witte vlekken in kaart en zoeken daarbij naar oplossingen. Het is mogelijk dat vast-mobiele verbindingen een oplossing bieden voor deze locaties.
89. Met de vernietiging van het marktanalysebesluit WFA is de toegangsregulering op de koper- en glasvezelnetwerken van KPN en het kabelnetwerk van VodafoneZiggo komen te vervallen. Overige glasvezelnetwerken van andere telecomaانبieders werden onder WFA al niet gereguleerd. Hierdoor is het de vraag welke keuze eenmaal op glasvezel aangesloten consumenten uiteindelijk hebben als zij telecomdiensten willen afnemen.
90. In dat kader benadrukt de ACM dat open toegang, dat wil zeggen de mogelijkheid voor telecomaانبieders zonder eigen netwerk om op basis van concurrerende mogelijkheden en tarieven diensten aan consumenten en bedrijven aan te bieden, tot de nieuw aan te leggen netwerken van groot belang is. Zeker in die gevallen waar consumenten maar door één partij op glasvezel worden aangesloten.

⁵¹ <https://www.overalsnelinternet.nl/documenten/rapporten/2019/12/16/notitie-outlook-digitale-infrastructuur-nederland>

91. De ACM onderzoekt op dit moment of nieuwe (ex-ante) toegangsregulering op de glasvezelnetwerken (en andere netwerken) moet worden opgelegd om de concurrentie op de Nederlandse telecommarkt op lange termijn te kunnen waarborgen.
92. De ACM blijft de markt voor de uitrol van glasvezel volgen en zal ingrijpen indien zij vaststelt dat er sprake is van mededingingsbeperkend gedrag.

Annex: Denkrichtingen ACM ten aanzien van een regierol gemeenten bij uitrol glasvezel

1. Zoals in paragraaf 2.3.2 van de marktstudie naar de uitrol van glasvezel in Nederland is aangegeven hebben gemeenten volgens de ACM een aantal mogelijkheden om de uitrol van glasvezel te coördineren in het geval zich één of meerdere glasvezelaanbieders melden. In dit document geeft de ACM een aantal denkrichtingen aan die een (positief) effect zouden kunnen hebben op de (snelle, brede en betaalbare) beschikbaarheid van glasvezel in gemeenten, en welke in principe mogelijk zijn binnen de kaders van het mededingings- en telecommunicatierecht.
2. Het is belangrijk om op te merken dat het bij deze denkrichtingen gaat om een visie van de ACM bedoeld om een goede marktwerking in de telecomsector te borgen. De denkrichtingen zijn gebaseerd op de informatie die de ACM heeft verzameld, de gesprekken die zij met marktpartijen en gemeenten heeft gevoerd en de analyse daarvan. De ACM onderkent dat lokale omstandigheden aanleiding kunnen vormen voor een meer specifieke invulling van de denkrichtingen. De ACM beschouwt het navolgende dan ook als een levend document dat aangepast zal worden, onder meer wanneer meer jurisprudentie beschikbaar is.
3. De ACM werkt daarnaast graag onderstaande denkrichtingen verder uit in overleg met de gemeenten. Ook het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en telecomaandbieders en kunnen betrokken worden om deze denkrichtingen verder uit te werken.⁵² Op deze manier kunnen praktische en werkbare handvatten ontstaan voor gemeenten om de uitrol van glasvezel in goede banen te leiden als zich in een gemeente meerdere partijen melden om glasvezel uit te rollen.
4. Daarbij is het van belang te vermelden dat het succes van deze denkrichtingen in grote mate afhankelijk is van de bereidwilligheid van partijen om mee te werken aan het vastleggen van afspraken die de brede en snelle uitrol van glasvezel kunnen stimuleren in samenwerkingsovereenkomsten en convenanten.
5. Voorstelbaar is dat gemeenten en marktpartijen al op korte termijn geconfronteerd worden met vragen over de uitrol van glasvezel door meerdere partijen in één en dezelfde gemeente. Gemeenten en marktpartijen kunnen de ACM dan om advies vragen omtrent mededingingsrechtelijke aspecten ten aanzien van concrete gevallen. Hiervoor kan contact worden opgenomen met de ACM via het emailadres: Ftth@ACM.nl.

Samenwerkingsovereenkomsten

6. Naar de mening van de ACM is het voor zowel gemeenten als marktpartijen gunstig om zo veel mogelijk afspraken vast te leggen in samenwerkingsovereenkomst (ook wel: SOK of convenant),

⁵² Zo zouden deze denkrichtingen bijvoorbeeld verder kunnen worden besproken in de Werkgroep Vaste Connectiviteit welke door EZK in 2021 is ingesteld voor overleg tussen rijk, gemeenten en telecombedrijven rond graafbeleid.

alvorens partijen een instemmingsbesluit aanvragen.

7. De ACM overweegt dat een samenwerkingsovereenkomst formeel niet is vereist voor de uitrol van glasvezel. Partijen kunnen een gemeente eventueel ook direct om een instemmingsbesluit vragen. De ACM stelt echter vast dat partijen in de praktijk meestal voordat zij een instemmingsbesluit aanvragen, het gesprek aan gaan met gemeenten om een groot aantal aspecten vast te leggen in een samenwerkingsovereenkomst. Dit geeft beide kanten meer duidelijkheid en de mogelijkheid om te onderhandelen over praktische zaken. De meeste glasvezelaanbieders lijken dan ook een samenwerkingsovereenkomst of convenant met de gemeente te willen sluiten alvorens zij een instemmingsbesluit aanvragen voor een bepaald gebied.
8. In een samenwerkingsovereenkomst worden veelal afspraken vastgelegd over de meer technische aspecten van de uitrol, zoals de beoogde graafdiepte, locatie van straatkasten en POP-centrales, leges, herstraattarieven, en de wijze van invulling van de gedoogplicht⁵³ ten aanzien van openbare gronden.
9. Het staat in het kader van contractsvrijheid van beide partijen gemeenten en glasvezelpartijen vrij om de inhoud van de samenwerkingsovereenkomst in onderling overleg te bepalen. De ACM ziet daarom mogelijkheden voor gemeenten om in de samenwerkingsovereenkomst ook afspraken vast te leggen over (1) de aan te sluiten gebieden; (2) op basis van een prestatieplicht (3) binnen een concrete termijn. Daarbij kan een gemeente partijen ook stimuleren om gebieden die zij wellicht zelf niet voornemens waren om aanvankelijk aan te sluiten, toch direct mee te nemen in hun uitrolplannen.⁵⁴ Het opnemen van dergelijke afspraken versoepelt naar mening van de ACM de instemmingsprocedure en zorgt voor meer zekerheid bij betrokken partijen.
10. In een SOK kunnen afspraken worden opgenomen over de gebieden die in een glasvezelproject worden meegenomen. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld sturen op uitrol in de volledige gemeente. Op deze manier kan de gemeente volgens de ACM mogelijk voorkomen dat er *cherry picking* plaatsvindt, waarbij enkel de meest rendabele gebieden in een gemeente door een partij worden aangesloten. In dat scenario bestaat het risico dat de overblijvende gebieden te onrendabel worden om ooit nog door een andere partij te worden aangesloten, aangezien de relatief hogere aansluitkosten voor dit gebied niet meer over een bredere footprint (inclusief meer rendabeler zones zonder glasvezelaansluiting) kunnen worden uitgemiddeld.
11. De ACM acht het van belang dat bij de onderhandelingen het gelijkheidsbeginsel zoveel mogelijk in acht wordt genomen wanneer meerdere glasvezelpartijen interesse tonen in de aanleg ter plaatse. Gemeenten kunnen rekening houden met het gelijkheidsbeginsel door zoveel mogelijk bij het opstellen van de eerste samenwerkingsovereenkomst er rekening mee te houden dat dezelfde

⁵³ Artikel 5.2 Tw.

⁵⁴ Gemeenten kunnen tegemoet komen aan hogere kosten voor minder rendabele gebieden door kosten als leges en herstraattarieven te verminderen.

voorwaarden ook gelden voor volgende partijen. Waar de voorwaarden naar aanleiding van onderhandelingen worden versoepeld, bijvoorbeeld door lagere leges en herstraattarieven te rekenen, acht de ACM het van belang om het gemeentelijke beleid ten aanzien van glasvezeluitrol voor alle partijen in lijn te brengen met de overeengekomen versoepelde voorwaarden.⁵⁵

Daarmee vergroten gemeenten de transparantie en consistentie van het beleid waar glasvezelaanbieders afhankelijk van zijn, hetgeen de bereidheid om nieuwe glasvezelprojecten te starten bevordert. Dit staat niet in de weg dat gemeenten een eigen bevoegdheid hebben ten aanzien van de aanleg van ondergrondse infrastructuur en de vrijheid hebben hun beleid en voorwaarden te herijken en aan te passen.

12. Gezien het voorgaande lijkt het de ACM de moeite waard om te verkennen of gemeenten door te werken met prestatieafspraken ten aanzien van de voltooiing van verglazing, eventueel per gebied of cluster gebieden, in plaats van intenties en inspanningsafspraken over glasvezel kunnen voorkomen dat de verglazing voor onbepaalde tijd op onderdelen vertraging oploopt of gedeeltelijk afstel ondervindt.

Overlappende interesse marktpartijen

13. Indien een gemeente door meerdere partijen wordt benaderd, hebben gemeenten en partijen volgens de ACM mogelijkheden om afspraken te maken over welke partij waar begint met de uitrol (idealiter tegelijk in dezelfde geul of niet tegelijkertijd in dezelfde wijk), en om partijen te stimuleren om eventuele gebieden die niet binnen hun beoogde footprint vallen toch mee te nemen in hun uitrolplannen. Indien meerdere partijen kort na elkaar dezelfde wijk verglazen, kan dit er toe leiden dat bewoners veel overlast ervaren, terwijl tegelijkertijd andere gebieden verstoken blijven van glasvezel. Ook zou het eventueel kunnen dat de uitrol van een tweede netwerk meer kans op beschadiging of belemmering aanbrengt aan het reeds aanwezige ondergrondse infrastructuur. De risico's hierop zouden onderzocht moeten worden alvorens een instemmingsbesluit kan worden verleend.⁵⁶ Hierbij is ook van belang dat de uitrol van glasvezel niet los kan worden gezien van andere spelers in de ondergrond (zoals gas en energie).
14. De ACM is van mening dat de overlast voor bewoners kan worden verminderd en dat de uitrol in totaliteit kan worden versneld door duidelijk afspraken te maken over de gebiedsselectie en planning in een samenwerkingsovereenkomst.⁵⁷ Door partijen in dit stadium ook te bewegen om overgebleven gebieden in een keer mee te nemen, kan (zoals beschreven in de voorgaande paragraaf) worden voorkomen dat het onrendabel is om deze op een later moment alsnog aan te sluiten op glasvezel. Op deze manier is het voor alle bewoners idealiter ook vroegtijdig duidelijk of,

⁵⁵ Het versoepelen van voorwaarden nadat partijen al gestart zijn met uitrol, kan betekenen dat zij niet goed in staat zijn om de versoepeling te verwerken in afspraken met andere netbeheerders, gedoogplichtigen en leveranciers.

⁵⁶ De ACM wijst er op dat de rechtbank Rotterdam (vgl. paragraaf 2.3.1.) eerder heeft vastgesteld, dat het nodig kan zijn dat een gemeente bij een aanvraag voor een tweede netwerk onderzoekt of er een gevaar voor belemmering is van het eerste.

⁵⁷ Daarnaast kan de gemeente in een instemmingsbesluit van een tweede partij voorschriften opnemen met betrekking tot het tijdstip van aanvang van werkzaamheden waarmee de duplicatie kan worden opgeschort ten aanzien van eenmaal recent aangesloten gebied om overlast te voorkomen via lid 3, sub b van artikel 5.4 Tw.

en indien ja op welk moment, zij een glasvezelaansluiting van welke partij ter beschikking krijgen.

15. Belangrijke voorwaarde hierbij is volgens de ACM dat het in geen geval onmogelijk wordt voor partijen om gebieden die reeds door een andere partij van glasvezel zijn voorzien, op een later moment van een eigen aansluiting te voorzien. Met andere woorden, via de afspraken mag geen exclusiviteit ten aanzien van uitrol in bepaalde gebieden op de langere termijn worden bewerkstelligd.⁵⁸ Indien bewoners op de lange termijn, idealiter nadat alle wijken met minstens één glasvezelnetwerk zijn verbonden, de beschikking krijgen over meerdere glasvezelaansluitingen, zeker in gebieden waar de reeds aanwezige koper- en kabel aansluitingen worden vervangen door glasvezel, kan juist infrastructuurconcurrentie worden bewerkstelligd, waarmee eindgebruikers de beste retaildiensten voor de beste prijzen zouden moeten krijgen.
16. Waar concurrenten elkaar met hun eigen plannen tegen komen in dezelfde gemeente(n) op hetzelfde moment, kunnen via een gemeente als verantwoordelijke voor de coördinatie vervolgens afspraken worden gemaakt over wie waar begint met de uitrol. De gemeente kan door het coördineren van de verschillende werkzaamheden ook tot een gebundelde uitrol in dezelfde geul komen waardoor beide partijen meer kosten besparen en minder overlast wordt veroorzaakt. Veel telecomaانبieders lijken echter niet open te staan voor gebundelde uitrol in dezelfde geul.
17. Bij dergelijke geografische coördinatie is het van belang dat de coördinatie zich beperkt tot de operationele aspecten van planning en gebiedsselectie en dat er uitdrukkelijk geen afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld de wijze van exploitatie, promotie, de commerciële of strategische aspecten. Om dit te waarborgen dient de nodige uitwisseling van informatie ten aanzien van de uitrolplannen en gebiedsselectie te verlopen via de gemeente.
18. Indien beide partijen naast een netwerk tevens diensten aanbieden, kunnen er afspraken worden gemaakt over reciproke toegang, waarbij partijen elkaar over en weer toegang bieden zodat in beide verzorgingsgebieden de huishoudens kunnen kiezen uit beide aanbieders. Dergelijke vormen van samenwerking zijn afhankelijk van de bereidwilligheid van partijen en kunnen niet verplicht worden gesteld of voorwaardelijk worden gemaakt aan instemming door een gemeente.
19. Gezien het voorgaande lijkt het de ACM de moeite waard om te verkennen op welke wijze gemeenten de coördinatie van werkzaamheden binnen hun (wettelijke) mogelijkheden verder kunnen vormgeven. .

Instemmingsbesluiten

20. Partijen die glasvezel willen uitrollen hebben daar formeel, bezijden de benodigde

⁵⁸ Zie ook randnummer 19.

omgevingsvergunningen, instemming van burgemeester en wethouders voor nodig.⁵⁹ De termijn voor afgifte van een instemmingsbesluit is acht weken, en kan met maximaal acht weken worden verlengd. Gemeenten dienen deze termijn te gebruiken voor het weloverwogen opstellen van praktische voorwaarden over (a) de plaats van de werkzaamheden; (b) het tijdstip van de werkzaamheden (c); de wijze van uitvoering (d) het bevorderen van medegebruik van voorzieningen (e) het afstemmen met overige grondroerders, waaronder glasvezelpartijen.⁶⁰

21. Gemeenten hebben daarmee de mogelijkheid, mits zij dit kunnen onderbouwen met aan het algemeen belang ontleende gronden, zoals het voorkomen van extra overlast en het versnellen van de uitrol in andere gebieden, om tijdelijk te voorkomen dat een partij werkzaamheden uitvoert in een bepaald gebied waar een andere partij recent werkzaamheden heeft uitgevoerd of in uitvoering heeft. Burgemeester en wethouders kunnen bij het afgeven van een instemmingsbesluit daar een aantal maanden tot een jaar graafrust aan verbinden. Bij zwaarwichtige redenen van publiek belang kan er graafrust worden gehanteerd die langer dan een jaar is.^{61 62} De inzet van deze bevoegdheid mag er in de praktijk echter niet toe leiden dat een partij permanent wordt uitgesloten van de uitrol in een bepaald gebied.

⁵⁹ Artikel 5.4 Tw.

⁶⁰ Artikel 5.4 lid 3 Tw.

⁶¹ Artikel 5.4 lid 3 sub b Tw.

⁶² De Memorie van Toelichting bij Artikel 5.4 Tw geeft als voorbeeld: *Gedacht kan worden aan de situatie dat binnen een gemeente op de voorgenomen plaats van aanleg de straten niet lang geleden reeds opengebroken zijn geweest voor de aanleg van kabels, waardoor veel overlast is ontstaan voor winkeliers die hiervan schade hebben ondervonden en niet verlangd kan worden dat de winkeliers weer met deze overlast geconfronteerd worden.* Kamerstukken II 2005/06, 29 834, 3, p. 53-54 .