



Besluit

Verlenen vergunning voor concentratie KPN
B.V. - Youfone B.V. en Youfone Zakelijk B.V.

Kenmerk: ACM/UIT/609801

Zaaknummer: ACM/23/185741

Datum: 21 maart 2024

Inhoud

1	Samenvatting en leeswijzer	3
2	De procedure	4
3	Partijen	5
4	De gemelde operatie	5
5	Toepasselijkheid van het concentratietoezicht	5
6	Context	5
7	Gevolgen concentratie retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten	7
7.1	Marktafbakening retailmarkt	7
7.2	Beoordeling gevolgen concentratie retailmarkt	9
7.2.1	Opvattingen van Partijen	9
7.2.2	Opvattingen van marktpartijen	9
7.2.3	Beoordeling ACM	10
7.2.4	Conclusie beoordeling retailmarkt	18
8	Gevolgen concentratie wholesalemarkt voor mobiele telecommunicatiediensten voor toegang en gespreksopbouw	19
8.1	Inleiding	19
8.2	Beoordeling gevolgen concentratie wholesalemarkt	19
8.2.1	Opvattingen van Partijen	19
8.2.2	Opvattingen van marktpartijen	20
8.2.3	Beoordeling ACM	21
8.2.4	Conclusie beoordeling wholesalemarkt	26
9	Conclusie	27
	Bijlage – Economische analyses	28
I.	Beschikbare data	28
II.	Fusiesimulatie op de retailmarkt	31
i.	Aanbodmodel	31
ii.	Vraagmodel	32
iii.	Kalibratie	33
iv.	Simulatie en resultaten	34
III.	Analyse van de wholesalemarkt	35
i.	Onderhandelingsmodel	36
ii.	Verandering in prikkel aan de hand van hypothetisch monopolietarief	37
iii.	Effecten in compleet onderhandelingsmodel	38

1 Samenvatting en leeswijzer

1. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) verleent een vergunning voor de voorgenomen overname van Youfone Nederland en Youfone Zakelijk (gezamenlijk: Youfone) door KPN. Hiervoor hebben zij op 13 oktober een vergunning aangevraagd naar aanleiding van de vergunningseis die de ACM op 14 september heeft gesteld.
2. Op basis van haar onderzoek concludeert de ACM dat de voorgenomen overname niet leidt tot een significante belemmering van de mededinging. Daarbij concentreerde het onderzoek in de vergunningsfase zich op de effecten van de concentratie op de retailmarkt voor mobiele communicatiediensten en op de wholesalemarkt voor toegang en gespreksopbouw. Voor wat betreft de retailmarkt spitste het onderzoek zich toe op de concurrentiedruk van Youfone die wegvalt als gevolg van de overname. Voor wat betreft de wholesalemarkt heeft de ACM onderzocht of er een risico is dat na de overname de toegangsvoorwaarden voor mobiele aanbieders zonder eigen netwerk (MVNO's) zullen verslechteren.
3. Uit dit onderzoek blijkt dat Youfone op de retailmarkt voor telecommunicatiediensten een minder belangrijke concurrentiekracht is dan de ACM eerder vermoedde. Youfone oefent weliswaar meer concurrentiedruk uit dan haar marktaandeel zou kunnen doen vermoeden, maar niet zodanig veel meer dat zij als belangrijke concurrentiekracht op de retailmarkt aangemerkt kan worden. De ACM heeft daarbij onder meer gekeken naar de huidige en te verwachten groei van Youfone, haar naamsbekendheid en in welke mate zij de prijzen op de retailmarkt beïnvloedt. In interne stukken van KPN en Youfone zijn ook geen aanwijzingen aangetroffen waaruit blijkt dat de overname leidt tot een verslechtering van de concurrentie op de retailmarkt. Een kwantitatieve analyse toont dat de voorgenomen overname kan leiden tot een prijsverandering tussen -0,4% en 0,7% op de retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten.
4. Daarnaast concludeert de ACM op basis van haar onderzoek dat voor zover de prikkel voor KPN door de voorgenomen overname verandert om nieuwe MVNO's toe te laten tot haar netwerk (of de voorwaarden voor bestaande MVNO's te verslechteren), het te verwachten effect hiervan gering is.
5. Op basis van het kwalitatieve onderzoek ziet de ACM dat er weliswaar significante overstapdrempels voor MVNO's bestaan en dat er in de afgelopen jaren geen partij is overgestapt, maar dat zij niettemin in de praktijk effectief dreigen met overstappen in de onderhandelingen met KPN. Uit het onderzoek van de ACM naar de wholesalecontracten en recente onderhandelingen daarover blijkt dat MVNO's betere wholesalevoorwaarden hebben weten te bedingen door een dergelijk dreigen. Ook het kwantitatieve onderzoek ondersteunt deze conclusie.
6. Aangezien de ACM significante overstapdrempels voor MVNO's constateert en de effectiviteit van de dreiging van overstap afhangt van het toegangsbeleid van aanbieders met een eigen netwerk, zal de ACM de ontwikkelingen op de wholesalemarkt, en de effecten op de retailmarkt de komende jaren nauwgezet volgen.

Leeswijzer

7. De opbouw van dit besluit is als volgt;
 - De procedure wordt toegelicht in **hoofdstuk 2**;
 - Partijen worden beschreven in **hoofdstuk 3**;
 - De gemelde operatie wordt beschreven in **hoofdstuk 4**;
 - De toepasselijkheid van het concentratietoezicht wordt toegelicht in **hoofdstuk 5**;
 - Een beschrijving van de mobiele telecommunicatiesector volgt in **hoofdstuk 6**;

- De beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen concentratie wordt beschreven in **hoofdstukken 7 en 8**;
- Ten slotte volgt de conclusie van het besluit in **hoofdstuk 9**.

2 De procedure

8. Op 28 juni 2023 heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: **ACM**) een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie.¹ Hierin stond vermeld dat KPN B.V. (hierna: **KPN**) de zeggenschap wenst te verkrijgen over Youfone Nederland B.V. en Youfone Zakelijk B.V. (hierna gezamenlijk: **Youfone**). De ACM heeft de ontvangst van de melding in de Staatscourant 18741 van 3 juli 2023 gepubliceerd. De ACM heeft op 14 september 2023 besloten dat voor deze concentratie een vergunning is vereist.² Dit is bekend gemaakt in Staatscourant 26000 van 18 september 2023.
9. Op 13 oktober 2023 heeft de ACM een vergunningsaanvraag ontvangen van KPN en Youfone (hierna gezamenlijk: **Partijen**). Partijen hebben in de aanvraag meegedeeld de conclusie van de ACM uit het besluit van 14 september 2023 niet te delen. Dit wordt toegelicht in paragraaf 7.2.1 en paragraaf 8.2.1.
10. De ACM heeft de vergunningsaanvraag in de Staatscourant 28850 van 18 oktober 2023 gepubliceerd. Van drie marktpartijen heeft de ACM zienswijzen ontvangen.³
11. De ACM heeft de mogelijke gevolgen van de voorgenomen concentratie voor de mededinging nader onderzocht. Hierbij heeft de ACM informatie opgevraagd bij Partijen en bij derden. Zo heeft de ACM informatie opgevraagd bij onder andere de aanbieders met een eigen netwerk (Mobile Network Operators, hierna: **MNO's**) Odido en VodafoneZiggo en de aanbieders zonder eigen netwerk (Mobile Virtual Network Operators, hierna: **MVNO's**) Lyca Mobile, Lebara, BudgetMobiel, L-Mobi, 50+Mobiel, DeltaMobiel. Tevens heeft de ACM informatie opgevraagd bij Tata Communications MOVE Nederland en KORE die beide telecomdiensten aanbieden. Daarnaast heeft zij het samenwerkingsverband van telecomaanbieders COIN bevroegd. Ook heeft Blauw Research (marktonderzoeksbureau) in opdracht van de ACM een onderzoek gedaan naar de concurrentiekracht van Youfone op de retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten.
12. Op 19 oktober 2023 heeft de ACM Partijen verzocht om een aanvulling op de vergunningsaanvraag te geven. De ACM heeft deze aanvulling op 31 oktober 2023 ontvangen. Daarna heeft de ACM op 1 november 2023 nogmaals aanvullende vragen gesteld. De ACM heeft deze aanvulling op 8 november 2023 ontvangen. Vervolgens heeft de ACM op 7 november 2023 aanvullende vragen gesteld, die op 24 november 2023 zijn beantwoord. De ACM heeft op 20 december 2023 nogmaals aanvullende vragen gesteld. De ACM heeft deze aanvulling op 2 januari 2024 ontvangen. De ACM heeft ten slotte op 2 februari 2024 nogmaals aanvullende vragen gesteld. De ACM heeft deze aanvulling op 8 maart 2024 ontvangen. De behandeltermijn van dertien weken⁴ is daardoor in totaal 79 dagen opgeschort geweest.

¹ Op grond van artikel 34 van de Mededingingswet (hierna: **Mw**).

² Besluit van de ACM met kenmerk ACM/UIT/602997 van 14 september 2023 (hierna: **Meldingsbesluit**).

³ Zienswijze met kenmerk ACM/IN/815345 van 24 oktober 2023. Zienswijze met kenmerk ACM/IN/821841 van 17 november 2023. Zienswijze met kenmerk ACM/IN/823657 van 23 november 2023.

⁴ Op grond van artikel 44, eerste lid, van de Mw.

3 Partijen

13. KPN is een besloten vennootschap. Zij is de dochtermaatschappij van de Koninklijke KPN N.V. KPN beschikt over haar eigen mobiele en vaste (telecommunicatie)netwerken. De activiteiten van KPN bestaan kort gezegd uit (i) het aanbieden van mobiele en vaste telecommunicatiediensten aan eindgebruikers op retailmarkt en (ii) het aanbieden van toegang tot haar netwerken aan providers zonder eigen netwerk op de wholesalemarkt.
14. Youfone is een besloten vennootschap. Zij is de dochtermaatschappij van Youfone Holding B.V. Youfone is actief op het gebied van het aanbieden van mobiele en vaste telecommunicatiediensten aan eindgebruikers op de retailmarkt. Youfone's kernactiviteit is het aanbieden van mobiele diensten. Dit doet zij op het mobiele netwerk van KPN. Zij biedt daarnaast in (zeer) beperkte mate ook vaste internet-, telefoon- en televisiediensten aan. Dit doet zij onder meer via het vaste netwerk van KPN.

4 De gemelde operatie

15. KPN B.V. verkrijgt 100% van de aandelen van Youfone Nederland B.V. De voorgenomen transactie blijkt uit het op 22 juni 2023 getekende Signing Protocol⁵ en de concept Share Purchase Agreement van 21 juni 2023.⁶

5 Toepasselijkheid van het concentratietoezicht

16. Zoals de ACM in haar besluit van 14 september 2023 heeft vastgesteld, is de gemelde transactie een concentratie in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b, van de Mw. Het gevolg van de voorgenomen transactie is dat KPN directe zeggenschap krijgt over Youfone.
17. De ACM stelt, op basis van de omzetgegevens uit de melding, vast dat de gemelde concentratie valt onder het concentratietoezicht dat is geregeld in hoofdstuk 5 Mw.

6 Context

18. Voordat de ACM start met de beoordeling van de gevolgen van deze voorgenomen concentratie schetst zij eerst enkele belangrijke kenmerken van de markten voor mobiele telecommunicatiediensten.
19. De aanbieders voor mobiele telecommunicatiediensten bestaan zowel uit marktpartijen met als zonder eigen netwerk. In Nederland zijn drie aanbieders actief die beschikken over een eigen netwerk; KPN, Odido en VodafoneZiggo. De mobiele netwerken van deze MNO's zijn landelijke dekkend en van hoge kwaliteit.⁷ De MNO's investeren onder meer in spectrum⁸ en in netwerkinfrastructuur.

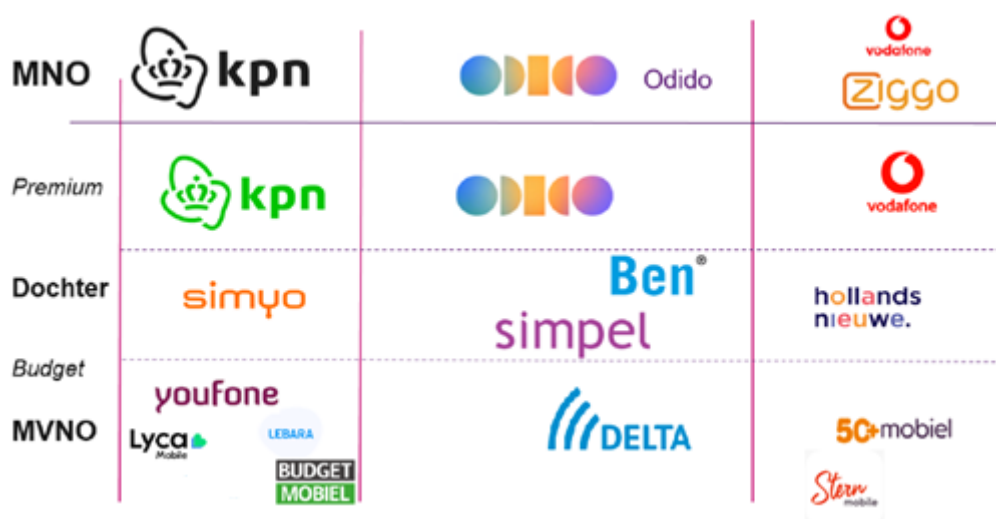
⁵ Melding van Partijen van 28 juni met kenmerk ACM/IN/784232 (hierna: Melding van Partijen), bijlage 7 van 22 juni 2023 met titel 'Signing protocol'.

⁶ Melding van Partijen, bijlage 6 van 21 juni 2023 met titel 'Share purchase agreement'.

⁷ [Rapport Accenture - 2023 Mobile Network Test - Netherlands](#), geraadpleegd op 20 maart 2024.

⁸ De MNO's kopen spectrum in via nationale veilingen van frequentiebanden.

20. MNO's bieden onder andere diensten aan onder hun eigen (premium) merk. Daarnaast zijn zij ook met (goedkopere) dochtermerken actief op de retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten. Zo is KPN actief met het merk Simyo, VodafoneZiggo met het merk HollandsNieuwe en Odido met de merken Ben en Simpel.
21. Aanbieders zonder eigen netwerk worden MVNO's genoemd. Zij bieden mobiele telecommunicatiediensten aan op basis van toegang tot het netwerk van een MNO. Alle drie de MNO's bieden toegang aan MVNO's. Youfone is een MVNO. Voorbeelden van andere MVNO's zijn Lebara, Lyca, BudgetMobiel en 50+Mobiel. Ook is er een aantal MVNO's dat zich richt op zakelijke gebruikers. Er bestaan zowel MVNO's die deels eigen infrastructuur bezitten (*full MVNO's*) als MVNO's die volledig gebruik maken van het *netwerk* van de MNO of gebruik maken van diensten van een MVNE⁹ (*light MVNO's*). Youfone is een *light* MVNO.
22. Onderstaande Figuur 1 geeft een overzicht van de drie MNO's, de verschillende merken die zij voeren en de belangrijkste op consumenten gerichte MVNO's op hun netwerk. Daarin is te zien dat de meeste van deze MVNO's op het netwerk van KPN zitten.



Figuur 1 Overzicht marktspelers per netwerk. MVNO's beperkt tot de belangrijkste op consumenten gerichte MVNO's.¹⁰

23. Zowel MNO's met hun eigen (premium)merk en dochtermerken als MVNO's leveren mobiele telecommunicatiediensten aan consumenten en zakelijke gebruikers. Ze zijn beide actief op de **retailmarkt**. Tussen de aanbieders met eigen netwerk en zonder eigen netwerk bestaat een groothandelsmarkt- of **wholesale**-relatie. Een dergelijke wholesale-relatie met een derde is er niet in het geval van een eigen dochter(merk). Om die reden wordt de term MVNO in dit besluit alleen voor de onafhankelijke aanbieders gebruikt en niet voor de dochters/merken van een MNO.
24. MNO's zijn zowel aanbieder op de wholesale- als op de retailmarkt. Een MVNO concurreert met MNO's (en andere MVNO's) als aanbieder op de retailmarkt. Daarnaast onderhandelt zij op wholesaleniveau als afnemer met een MNO over de toegangsvoorwaarden. Daarmee is er tussen de MNO en de MVNO zowel een horizontale (retail) als een verticale (wholesale) relatie.
25. MNO's bepalen zelf wie zij toelaten op hun netwerken en onder welke voorwaarden. Er is geen toegangsregulering. Tegenover de wholesale-opbrengsten staan de aansluitkosten van de

⁹ Een MVNE levert delen van de netwerkinfrastructuur aan MVNO's. Een MVNO kan zowel met als zonder tussenkomst van een MVNE aansluiten op het netwerk van een MNO.

¹⁰ Onder DeltaMobiel valt ook het merk Caiway.

- MVNO. De marginale kosten van het bieden van toegang zijn beperkt.¹¹ De MNO maakt namelijk al vaste kosten voor het bouwen en onderhoud van het netwerk voor haar eigen diensten.
26. MVNO's hebben toegang tot het netwerk van een MNO nodig om hun diensten aan te kunnen bieden. De voorwaarden waaronder de MVNO toegang krijgt, bepalen hoe effectief ze met verschillende proposities kan concurreren op de retailmarkt. De wholesalekosten beslaan een groot gedeelte van de totale kosten van MVNO's.^{12*} Voor hun concurrentiepositie op de retailmarkt zijn MVNO's zodoende afhankelijk van de wholesalevoorwaarden die ze bij de MNO kunnen bedingen.
27. Aanbieders concurreren voor een belangrijk deel op prijs.¹³ Voor mobile-only¹⁴ en sim-only¹⁵ gaat het dan met name om de prijs per GB¹⁶ of de prijs voor een ongelimiteerde databundel. Daarnaast zijn aanbiedingen met kortingen op toestellen en kortingen voor gebundeld aanbod van vast en mobiel (ook wel FMC¹⁷-bundel) relevant. Inmiddels bestaan 3,49 miljoen gebundelde abonnementen uit zowel vaste als mobiele diensten.¹⁸ Daarmee is inmiddels iets minder dan de helft van het aantal mobiele aansluitingen onderdeel van een FMC-bundel.^{19,20}
28. Marktpartijen maken onderscheid tussen verschillende segmenten. Veel gemaakte doorsnedes zijn: i. consumenten vs. zakelijk, ii. prepaid vs. postpaid en iii. premium vs. *no frills*. Daarnaast onderscheiden spelers in de markt specifieke niches, zoals bellen in en naar het buitenland. De volgende kenmerken worden vaak gelinkt aan *no frills*-proposities: i. relatief goedkopere abonnementen, ii. gelimiteerde databundels, iii. *sim only* en iv. *mobile only* (geen bundel met vast internet). Met name de MVNO's begonnen met het aanbieden van *no frills*-proposities, later volgden de MNO's met eigen budget proposities.

7 Gevolgen concentratie retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten

29. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM de gevolgen van de voorgenomen concentratie op de retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten.

7.1 Marktafbakening retailmarkt

30. In het meldingsbesluit²¹ is de ACM uitgegaan van een nationale retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten. De ACM kondigde aan te onderzoeken in hoeverre er sprake is van een nadere segmentering van de retailmarkt,²² bijvoorbeeld in een premium en *no frills*-segment.²³ De ACM komt op grond van de uitkomsten van haar onderzoek tot de conclusie dat

¹¹ Zie onder meer melding van Partijen van 28 juni met kenmerk ACM/IN/784232, nr. 8.

* In deze openbare versie van het besluit zijn delen van de tekst vervangen of weggelaten om reden van vertrouwelijkheid. Vervangen of weggelaten delen zijn met vierkante haken aangegeven. In het geval van getallen of percentages kan de vervanging hebben plaatsgevonden in de vorm van vermelding van bandbreedtes.

¹² Volgens KPN gaat dit bij Youfone om [70-80]% à [80-90]%. Zie aanvullende informatie van Partijen van 7 juli met kenmerk ACM/IN/794342, bijlage 27, p. 11.

¹³ Zie onder andere Vergunningsaanvraag nr. 84, beschikking van de Commissie van 27 november 2018, COMP/M.8792, *T-Mobile/Tele2*, nr. 142 en rapport Blauw Research van 13 december 2023 met kenmerk ACM/IN/829494, p. 11.

¹⁴ Mobiele abonnementen die geen onderdeel zijn van een bredere bundel met diensten op vaste netwerken.

¹⁵ Een mobiel abonnement zonder dat de eindgebruiker daarbij ook een toestel aanschaft.

¹⁶ Beschikking van de Commissie van 27 november 2018, COMP/M.8792, *T-Mobile/Tele2*, nr. 848.

¹⁷ FMC staat voor *fixed mobile convergence*.

¹⁸ Telecommunitor ACM 2023-Q3, van 24 januari 2024, onderdeel Bundels. [Telecommunitor | Tableau Public](#).

¹⁹ Telecompaper *Dutch Mobile Operators 2023-Q3* van 11 december 2023, p. 10.

²⁰ Dit is exclusief het zakelijke segment. Merk op dat een FMC-bundel meerdere mobiele aansluitingen kan bevatten.

²¹ Zie Meldingsbesluit, nr. 43.

²² Zie Meldingsbesluit, nr. 37.

²³ Zie Meldingsbesluit, nr. 36.

een nadere marktafbakening van de retailmarkt voor mobiele communicatiediensten in het midden kan worden gelaten omdat de materiële beoordeling hier niet door wordt beïnvloed.

31. De ACM benadrukt dat het ook binnen een relevante markt mogelijk is om de effecten op specifieke segmenten te beoordelen. Een segment is een deel van de markt waar de specifieke competitieve dynamiek in de markt afwijkt van andere delen van de markt, ondanks dat het segment tot dezelfde markt behoort.²⁴ In het kader van de beoordeling in deze zaak analyseert de ACM de mogelijke effecten van de voorgenomen concentratie op de retailmarkt voor mobiele telecommunicatie, waarbij de ACM ook kijkt naar de gevolgen op als de effecten op het *no frills*-segment.
32. Partijen gaan uit van één nationale retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten.²⁵ Zij benadrukken daarbij dat ook dat wanneer proposities niet rechtstreeks met elkaar concurreren dat wel gebeurt via ketensubstitutie.²⁶ De andere MNO's delen ook dit beeld, zo blijkt uit het onderzoek. Zo geeft een MNO aan dat zij de mobiele retailmarkt als één geheel ziet omdat de concurrentie zich binnen de brede markt afspeelt; alle aanbieders concurreren met elkaar.²⁷ Dit zou ook blijken uit de porteringsdata van deze MNO.²⁸ Een andere MNO geeft ook aan voldoende overstap tussen de segmenten te zien.²⁹
33. Ten minste drie MVNO's zien echter aanwijzingen voor een nadere onderverdeling waarbij er tenminste een onderscheid wordt gemaakt tussen de goedkopere merken enerzijds en het meer premium aanbod van de MNO's anderzijds.³⁰ Zo geeft een MVNO in het marktonderzoek aan dat de markt onderverdeeld kan worden in de MNO's enerzijds en de overige partijen anderzijds.³¹ Een andere MVNO geeft aan dat FMC eigenlijk een markt op zichzelf geworden is, aangezien inmiddels 50% van de vaste klanten ook een mobiel abonnement afneemt bij dezelfde aanbieder.³² Daarnaast wordt prepaid over het algemeen door marktspelers niet gezien als concurrent van postpaid-proposities.³³
34. De ACM ziet zowel aanwijzingen om de retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten nauwer af te bakenen als aanwijzingen voor één markt. Aangezien de materiële beoordeling niet wordt beïnvloed, laat de ACM in het midden of de retailmarkt voor mobiele communicatiediensten nader afgebakend moet worden. Zij analyseert in de beoordeling zowel de mogelijke effecten op de gehele retailmarkt voor mobiele telecommunicatie als op het *no frills*-segment.³⁴
35. De ACM heeft daarnaast geen aanwijzingen dat afgeweken dient te worden van de geografische marktafbakening in eerdere besluiten.³⁵ De ACM gaat daarom uit van een nationale retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten.

²⁴ Zie GvEA 18 mei 2022, Zaak T-251/19, *Wieland-Werke AG*, ECLI:EU:T:2022:296, r.o. 32-44. Zie ook Beschikking van de Commissie van 5 februari 2019, COMP/M.8900, *Wieland / Aurusbis Rolled Products / Schwermetal*, nr. 110 tot en met nr. 135.

²⁵ Vergunningsaanvraag, nr. 24.

²⁶ Zienswijze van KPN van 7 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/607864, nr. 23.

²⁷ Gespreksverslag van Oido van 23 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/609019, p. 2.

²⁸ Gespreksverslag van Oido van 23 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/609019, p. 2.

²⁹ Gespreksverslag van VodafoneZiggo van 16 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/608858, p. 2.

³⁰ Gespreksverslag van BudgetMobiel van 3 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/607786 p. 3; Gespreksverslag van 50+Mobiel van 1 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/607550 p. 4; Gespreksverslag van Delta van 8 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/608180 p. 4.

³¹ Gespreksverslag van 50+Mobiel van 1 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/607550, p. 2.

³² Gespreksverslag van Delta van 8 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/608180, p. 2.

³³ Gespreksverslag van T-Mobile van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601171, p. 1 en p. 2; Gespreksverslag van VodafoneZiggo van 24 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601174, p. 2; Gespreksverslag van Delta van 8 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/608180, p. 3; Beantwoording informatieverzoek van Lyca van 7 december 2023 met kenmerk ACM/IN/829506, p. 5.

³⁴ Op bepaalde segmenten zoals prepaid en M2M is er geen overlap tussen de activiteiten van Partijen. Voor andere mogelijke segmenten zoals premium en FMC-bundels is de overlap ten hoogste zeer beperkt. Om deze redenen gaat de ACM hier niet verder op in.

³⁵ Zie bijvoorbeeld de beschikking van de Commissie van 27 november 2018, COMP/M.8792, *T-Mobile/Tele2*, nr. 234.

7.2 Beoordeling gevolgen concentratie retailmarkt

36. In het meldingsbesluit stelde de ACM voorlopig vast dat van Youfone een significante concurrentiedruk uitgaat.³⁶ De voorgenomen concentratie zou mogelijk kunnen leiden tot prijsverhogingen in het *no frills*-segment en als gevolg daarvan ook een afname van concurrentie in het hogere segment. In de vergunningsfase heeft de ACM onderzoek gedaan naar de vraag of Youfone een belangrijke concurrentiekracht is en daaraan gerelateerd wat – los van de mogelijke effecten op de wholesalem Markt – de gevolgen zullen zijn van de voorgenomen concentratie. De ACM concludeert dat Youfone weliswaar een relatief sterke MVNO is, maar dat er desalniettemin geen belangrijke concurrentiekracht van Youfone uitgaat. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt deze conclusie nader onderbouwd.

7.2.1 Opmvattingen van Partijen

37. Partijen hebben in reactie op het meldingsbesluit als volgt beargumenteerd waarom de concentratie niet tot significante mededingingsbeperkingen zal leiden:³⁷
- Na de voorgenomen concentratie blijft meer dan voldoende concurrentie over op de retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten.
 - MVNO's oefenen beperkte concurrentiedruk uit binnen de retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten.
 - KPN behoudt een sterke prikkel om tegen concurrerende voorwaarden toegang te bieden aan MVNO's.
 - De ACM houdt onvoldoende rekening met de disciplinerende door concurrenten (inclusief MVNO's) die zullen reageren op eventuele prijsstijgingen van het merk Youfone.
 - De concentratie brengt *efficiency*-voordelen met zich mee.
38. De punten a., b. en d. maken onderdeel uit van de beoordeling van de ACM van de (directe) gevolgen van de concentratie op de retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten. Zoals al in het meldingsbesluit aangegeven neemt de ACM de gevolgen van de concentratie op het aanbod van wholesalediensten voor mobiele telecommunicatiediensten, voor zover deze relevant zijn voor de gevolgen op de retailmarkt, ook mee in deze beoordeling.³⁸ De ACM adresseert punt c van partijen in hoofdstuk 8. Mogelijke *efficiency*-voordelen, punt e, zijn geen onderdeel van deze beoordeling. De ACM heeft geen uitgebreid onderzoek gedaan naar mogelijke *efficiency*-voordelen, omdat dit niet nodig was voor het besluit. De ACM heeft het verdwijnen van zogenaamde dubbele marginalisatie dat het gevolg is van de overname wel meegenomen in de schatting van de prijseffecten in de retailmarkt met het fusiesimulatiemodel.

7.2.2 Opmvattingen van marktpartijen

39. Uit het marktonderzoek in de vergunningsfase komt naar voren dat de beide andere MNO's geen prijsverhogingen verwachten als gevolg van de voorgenomen concentratie. Een MNO betoogt dat KPN door de voorgenomen overname beter kan concurreren in alle segmenten.³⁹ Daarnaast betoogt deze MNO dat het blokkeren van de transactie ook negatieve effecten kan hebben, gezien het belang van een *exit*-strategie voor MVNO's.⁴⁰
40. De MVNO's laten eenzelfde gevarieerd beeld zien als in de meldingsfase.⁴¹ Meerdere MVNO's geven aan dat Youfone een belangrijke uitdager is. Eén MVNO geeft aan dat er 'eigenlijk geen

³⁶ Meldingsbesluit, rnr. 79.

³⁷ Vergunningsaanvraag, rnr. 8.

³⁸ Meldingsbesluit, rnr. 32.

³⁹ Zienswijze van Odido van 8 november 2023 met kenmerk ACM/IN/823657, rnr. 7.

⁴⁰ Zienswijze van Odido van 8 november 2023 met kenmerk ACM/IN/823657, rnr. 7.

⁴¹ Meldingsbesluit, rnr. 51 en verder.

grote onafhankelijke partij meer is die in de onderkant van de markt met *mobile only* aanbod concurreert'. Deze marktpartij verwacht dan ook minder dynamiek als gevolg van de overname.⁴² Een andere MVNO ziet Youfone ook als een uitdager, maar geeft aan dat er nog andere uitdagers zijn, namelijk 50+Mobiel, Lebara, Lyca en BudgetMobiel.⁴³ De MVNO's geven daarbij in algemene zin aan dat zij het lastig vinden om de consequenties van de overname in te schatten. Dat geldt zowel wat betreft de strategie die KPN zal gaan hanteren met Youfone als voor de mogelijkheid voor concurrenten om in een eventueel gat te springen.

7.2.3 Beoordeling ACM

41. Centraal in dit hoofdstuk staat de onderzoeksvraag of Youfone een belangrijke concurrentiekracht is. Uit het marktonderzoek komt naar voren dat de concurrentiedruk die uitgaat van Youfone weliswaar groter is dan haar marktaandeel doet vermoeden, maar niet van dien aard dat hiermee de concurrentiedynamiek significant verandert en kan worden gesproken van een significante beperking van de daadwerkelijke mededinging. De concurrentiedruk die van Youfone als onafhankelijke MVNO de komende jaren uit zou gaan, is naar verwachting niet bijzonder veel sterker dan de concurrentiedruk die vanuit onder andere Lebara, 50+Mobiel en BudgetMobiel zal uitgaan.
42. De ACM gaat in dit hoofdstuk achtereenvolgens in op:
 - De structuur van de markt voor en na de concentratie.
 - Het groeipotentieel van Youfone zonder concentratie.
 - De concurrentiekracht van Youfone.
 - Nabijheid concurrentie.
 - Uitkomsten van het fusiesimulatiemodel.

7.2.3.1 Verhoudingen

43. Een hoog gezamenlijke marktaandeel na de overname is een eerste aanwijzing dat een concentratie kan leiden tot een significante beperking van de daadwerkelijke mededinging. Uit het marktonderzoek blijkt dat het huidige marktaandeel van Youfone op de nationale retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten relatief beperkt is. Ook wanneer andere doorsnedes beschouwd worden is de positie van Youfone niet van dien aard, dat deze een aanwijzing vormt dat van Youfone een sterke concurrentiedruk uitgaat. De sterkste positie heeft Youfone op het *no frills*-segment. Op dit segment is het marktaandeel van Youfone meer dan **[10-20]**%, maar is het gezamenlijk marktaandeel van KPN en Youfone circa **[20-30]**%.
44. Met de toevoeging van Youfone stijgt het marktaandeel van KPN op de retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten op basis van aansluitingen met **[0-5]** procentpunt naar **[30-40]**%.⁴⁴ Daarmee blijft KPN de op één na grootste aanbieder, na Odido met **[30-40]**%. VodafoneZiggo volgt na KPN met een aandeel van circa **[20-30]**%. Individuele MVNO's nemen op basis van aansluitingen geen grote positie in op de retailmarkt voor mobiele telecommunicatie. Geen van de MVNO's heeft een marktaandeel groter dan **[0-5]**%. Wanneer alleen naar postpaid-aansluitingen wordt gekeken, verandert het gezamenlijke marktaandeel van Partijen niet significant.
45. Ook marktpartijen met een beperkt marktaandeel kunnen relevante concurrentiedruk uitoefenen. Dit kan zich bijvoorbeeld manifesteren in de groei die zij realiseerden. Om dit inzichtelijk te maken heeft de ACM ook gekeken naar de marktverhoudingen op basis van het bruto aantal toegevoegde postpaid-aansluitingen per jaar (*gross adds*). Een hoger aandeel op basis van *gross*

⁴² Gespreksverslag van Delta van 8 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/608180, p. 3.

⁴³ Gespreksverslag van BudgetMobiel van 3 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/607786, p. 2.

⁴⁴ Aansluitingen 2023Q3 op basis van het rapport van Telecompaper: *Dutch Mobile Virtual Operators 2023-Q3* van 20 december 2023.

adds duidt op een grotere concurrentiekracht. Op basis hiervan is het aandeel van Youfone in 2022 **[5-10]**%.⁴⁵ Dit bevestigt het beeld dat van Youfone meer concurrentiedruk uitgaat dan het huidige marktaandeel op basis van aansluitingen doet vermoeden. Het marktaandeel van Youfone is evenwel ook op basis van *gross adds* beperkt.

46. Uit de analyse blijkt in algemene zin dat MVNO's meer concurrentiedruk uitoefenen dan hun marktaandeel doet vermoeden. Voor alle MVNO's geldt dat hun marktaandeel op basis van *gross adds* groter is dan op basis van aansluitingen. Binnen het *no frills*-segment⁴⁶ is het aandeel van Youfone op basis van *gross adds* in 2022 **[10-20]**%. Het aandeel van KPN, met haar dochtermerk Simyo binnen dit segment is **[5-10]**%. Ook binnen het *no frills*-segment hebben Partijen na de voorgenomen concentratie een beduidend lager marktaandeel dan Odido, met haar dochtermerken Ben en Simpel.
47. Met haar **[10-20]**% marktaandeel op basis van *gross adds* en **[0-5]**% marktaandeel op basis van aansluitingen is Youfone de op één na grootste MVNO binnen het *no frills*-segment, na Lebara. Bij de *gross adds* van Lebara moet de kanttekening worden geplaatst dat deze voor een groot deel bestaan uit de conversie van haar eigen (voormalige) prepaid klanten.⁴⁷ Doordat de positie van KPN op het *no frills*-segment voor de concentratie relatief beperkt is, zijn de gevolgen van de voorgenomen overname ook binnen dit segment relatief beperkt. De positie van KPN op het *no frills*-segment neemt als gevolg van de voorgenomen concentratie toe, maar blijft, ook gebaseerd op *gross adds*, relatief beperkt, namelijk circa **[20-30]**%. Partijen blijven na de voorgenomen overname kleiner dan Odido.

Tussenconclusie

48. De marktaandelen van Youfone op de gehele nationale retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten zijn beperkt, ook wanneer het marktaandeel wordt berekend op basis van *gross adds*. Ook als de ACM specifiek kijkt naar het *no frills*-segment komt de ACM tot de conclusie dat het gezamenlijk marktaandeel van Partijen relatief beperkt is.

7.2.3.1.1 *Groeipotentieel Youfone*

49. Om de verwachte concurrentiekracht van Youfone als opzichzelfstaande onderneming (zie daarvoor 7.2.3.3) nader te duiden, heeft de ACM ook gekeken naar het groeipotentieel van Youfone voor de komende jaren en dit vergeleken met andere aanbieders binnen het *no frills*-segment.
50. Net als veel andere marktpartijen in het *no frills*-segment ontvangt Youfone veel instroom vanuit de premium merken van MNO's.⁴⁸ Dit is in lijn met de aanhoudende trend van een groeiend *no frills*-segment.⁴⁹ Tegelijkertijd is het met name in het *no frills*-segment lastiger om de prijsgevoelige klanten vast te houden, waardoor bij een grotere klantenbase de *churn*⁵⁰ een

⁴⁵ Deze methode wordt onder andere toegepast in de beschikking van de Commissie van 27 november 2018, COMP/M.8792, *T-Mobile/Tele2* en de beslissing van de BMA van 31 mei 2021 Zaak nr. MEDE-C/C-21/0006, *Proximus NV/Mobile Vikings NV*

⁴⁶ Ook de marktpartijen DeltaMobiel, Lebara en 50+Mobiel worden in dit geval tot het *no frills*-segment gerekend. Sommige marktpartijen betwisten of deze marktpartijen actief zijn in het *no frills*-segment. Gespreksverslag van T-Mobile van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601171, p.2. Gespreksverslag van Lebara van 14 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/609215, p. 8. Andere marktpartijen beschouwen deze MVNO's wel als aanbieders van *no frills*-proposities: Gespreksverslag van VodafoneZiggo van 24 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601174, p. 3. Gespreksverslag van BudgetMobiel van 19 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601170, p. 3.

⁴⁷ Aanvullende informatie van Partijen van 14 november 2023 met kenmerk ACM/IN/820698 bijlage 0-66, p. 18. Ondersteund door porteringcijfers ontvangen van Lebara.

⁴⁸ Zie aanvullende informatie van Partijen van 7 juli met kenmerk ACM/IN/794342, bijlage 27, p. 6.

⁴⁹ Met het recent verdwijnen van het merk Tele2 is het segment technisch gezien gekrompen wanneer beschouwd op merkniveau.

⁵⁰ Met *churn* wordt het verloop in het klantenbestand bedoeld. Dit verloop kan bijvoorbeeld optreden wanneer klanten kiezen voor een andere aanbieder na afloop van hun contract.

grotere rol gaat spelen. Nagenoeg alle MVNO's en dochtermerken van MNO's met een *no frills*-aanbod zijn significant gegroeid in 2023.⁵¹

51. Youfone is één van de hardst groeiende aanbieders binnen het *no frills*-segment. Youfone verdubbelde haar klantenbestand bijna in de periode van 2019 en 2023. **[vertrouwelijk]**.⁵²
52. De verwachting is dat Youfone ook in de komende jaren nog door zal kunnen groeien. Dit blijkt uit interne inschattingen die zowel Youfone als KPN hebben gemaakt van de toekomstige groei van Youfone.⁵³ Zowel de inschatting van KPN als Youfone komen uit op een verdere groei van Youfone tot ongeveer **[vertrouwelijk]** klanten tussen 2023 en 2027. Dat komt neer op een groei van ongeveer **[vertrouwelijk]**%. Op basis van deze inschattingen stelt de ACM dat ook de te verwachten groei van Youfone nog aanzienlijk is, maar dat deze wel afvlakt.
53. Naast Youfone hebben MVNO's BudgetMobiel en 50+Mobiel uitgesproken te verwachten dat zij de komende jaren door te groeien.⁵⁴ BudgetMobiel gaf aan dat zij tot dat doel ook verschillende nieuwe mobiele proposities in haar aanbod op heeft genomen, waarmee BudgetMobiel verwacht de gehele markt te kunnen bedienen.⁵⁵ In het recente verleden hebben zowel BudgetMobiel als 50+Mobiel significante groei laten zien.⁵⁶
54. Youfone is samen met BudgetMobiel en DeltaMobiel één van de weinige MVNO's die een FMC-aanbod kan doen, door haar mobiele aanbod in een bundel te combineren met een aanbod van vaste internet- en/of televisieaansluitingen.⁵⁷ In de afgelopen jaren is er een duidelijke trend waarneembaar van toenemend belang van het FMC-aanbod. In Q3 van 2023 was 47,8% van de mobiele postpaid-aansluitingen onderdeel van een FMC-aanbod.⁵⁸ Het kunnen doen van een FMC-aanbod vergroot het groeipotentieel, doordat het makkelijker is om abonnees aan te trekken en vast te houden, wanneer deze een gecombineerd aanbod afnemen.⁵⁹ Desalniettemin zijn MVNO's zoals Youfone afhankelijk van zowel toegang tot een vast als een mobiel netwerk om FMC-diensten aan te kunnen bieden. Het aandeel van de MVNO's in de totale FMC-markt is op dit moment zeer beperkt⁶⁰ en gegeven deze afhankelijkheidsrelatie lijkt het groeipotentieel van MVNO's, waaronder Youfone, met betrekking tot het FMC-aanbod beperkt te zijn.

Tussenconclusie

55. Op basis van het voorgaande concludeert de ACM dat Youfone ook zonder de voorgenomen concentratie de komende jaren door zal groeien. De groeiverwachtingen van Youfone vlakt echter af en onderscheidt zich echter niet zodanig van andere MVNO's binnen het *no frills*-segment.

7.2.3.2 De concurrentiekracht van Youfone

56. De ACM heeft nader onderzocht of er van Youfone substantieel meer concurrentiekracht uitgaat dan verwacht mag worden op grond van haar beperkte marktaandeel. Hiertoe heeft de ACM interne documenten van KPN en de twee andere MNO's geanalyseerd en een prijsanalyse uitgevoerd. Daarnaast heeft de ACM Blauw Research opdracht gegeven om onder consumenten onderzoek te doen naar de naamsbekendheid en het imago van Youfone ten opzichte van

⁵¹ Telecompaper: *Dutch Mobile Virtual Operators 2023-Q3* van 20 december 2023.

⁵² Aanvullende informatie van Partijen van 14 november met kenmerk ACM/IN/820698, bijlage 0-66, p. 18.

⁵³ Aanvullende informatie van Partijen van 31 augustus 2023 met kenmerk ACM/IN/798305, bijlage 42.

⁵⁴ Gespreksverslag van BudgetMobiel van 7 december 2023 met kenmerk ACM/UIT/610765 p. 3.

Gespreksverslag van 50+Mobiel van 1 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/607550 p. 3.

⁵⁵ Gespreksverslag van BudgetMobiel van 7 december 2023 met kenmerk ACM/UIT/610765 p. 3.

⁵⁶ Zie voor cijfers over aansluitingen het rapport Telecompaper: *Dutch Mobile Virtual Operators 2023-Q3* van 20 december 2023. Hier laat Lebara ook een sterke groei zien in het postpaid-segment. Terwijl Lebara op postpaid groeit, krimpt haar aantal prepaid aansluitingen.

⁵⁷ Gespreksverslag van BudgetMobiel van 3 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/607786, p.4. In het geval van Delta geldt een ander soort relatie met MNO Odido omdat Odido ook toegang afneemt op het glasvezelnetwerk van Delta.

⁵⁸ Telecompaper *Dutch Mobile Operators 2023-Q3* van 11 december 2023, p. 10 en p. 11.

⁵⁹ Gespreksverslag van Belsimpel van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601173, p. 5. Aanvullende informatie van Partijen van 7 augustus met kenmerk ACM/IN/794348, bijlage 27, p. 19.

⁶⁰ Telecompaper *Dutch Mobile Operators 2023-Q3* van 11 december 2023, p. 11.

concurrenten in de markt. Op basis hiervan ziet de ACM geen aanwijzingen dat Youfone een belangrijke concurrentiekracht is. Voordat de ACM verder ingaat op de vraag of Youfone een belangrijke concurrentiekracht is, gaat de ACM in op de concurrentiekracht van MVNO's in algemene zin.

Concurrentiekracht MVNO's

57. Uit eerdere besluiten van de ACM en beschikkingen van de Europese Commissie (hierna: **de Commissie**) volgt dat de concurrentiedruk vanuit MVNO's beperkt is ten opzichte van de concurrentiedruk die uitgaat van een MNO.⁶¹ De ACM benadrukt dat het in deze besluiten gaat om het relatieve belang van MVNO's ten opzichte van een MNO en dat hieruit niet geconcludeerd kan worden dat er geen relevante concurrentiedruk van (afzonderlijke) MVNO's uitgaat. In de beschikking T-Mobile/Tele2 identificeert de Commissie Youfone juist als een MVNO waarvan relatief meer concurrentiedruk uitging dan van de gemiddelde MVNO.⁶²
58. Meerdere marktpartijen benoemen de aanjagersrol van MVNO's in de markt. Zij verwijzen onder andere naar het ontstaan van het *no frills*-segment, waar de actieve MVNO's worden beschreven als "*challengers*" ten opzichte van MNO's met hun dochtermerken.⁶³ Daarbij wordt ook aangegeven dat de dochtermerken van de MNO's vooral ook een middel zijn om de waarde van de MNO premium-merken te beschermen.⁶⁴ Een marktpartij wijst erop dat voor MNO's groei van marktaandeel ook juist ten koste kan gaan van de marge.⁶⁵ Dit omdat zij veel promoties en kortingen nodig zouden hebben om een beperkte groei van marktaandeel te realiseren.⁶⁶ **[vertrouwelijk]**.⁶⁷ Omdat de klantenbasis van MVNO's kleiner is, weegt de extra omzet als gevolg van de groei in reactie op een prijsverlaging eerder op tegen de omzet die verloren gaat op de bestaande klanten die ook meeprofiten van de prijsverlaging.
59. De ACM ziet dat er wel degelijk relevante concurrentiedruk uit kan gaan van individuele MVNO's, in het bijzonder als uitdager om neerwaartse prijsdruk in de markt uit te oefenen.

Prijsanalyse

60. De ACM heeft een analyse gemaakt van de prijzen van de mobiele bundels van de verschillende aanbieders in de periode 2019 tot en met 2023. De ACM heeft daarbij in het bijzonder gekeken naar proposities rond de 5GB, 10GB en 20GB.⁶⁸ Deze databundels zijn gekozen omdat het in de onderzochte periode veelvoorkomende proposities zijn en daarmee een goed beeld geeft van het aanbod van gelimiteerde databundels (van relatief kleine bundels tot grotere bundels).
61. Uit de analyse komt naar voren dat Youfone structureel bij de goedkoopste aanbieders hoort. Dat geldt in het bijzonder voor de bundels rond de 10GB. Youfone ondervindt echter over de hele breedte van haar aanbod concurrentie van Simpel, Lebara, en 50+Mobiel. In eerdere jaren kwam dat concurrerende aanbod vooral van Simpel en het inmiddels van de markt verdwenen merk Tele2 dat op is gegaan in Odido.
62. Youfone is doorgaans goedkoper dan de dochtermerken van MNO's. Met name bij de kleinere databundels zit Simpel vaak niet ver van het prijsniveau van Youfone. Door de jaren heen zijn echter de dochtermerken van KPN en VodafoneZiggo ook dicht bij het prijsniveau van Youfone gaan zitten. Van de andere MVNO's prijst 50+Mobiel in 2023 regelmatig scherper dan Youfone,

⁶¹ Beschikking van de Commissie van 27 november 2018, COMP/M.8792, *T-Mobile/Tele2*, nr. 590.

⁶² Beschikking van de Commissie van 27 november 2018, COMP/M.8792, *T-Mobile/Tele2*, nr. 596.

⁶³ Gespreksverslag van BudgetMobiel van 3 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/607786, p. 2.

Gespreksverslag 23 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/611125 p. 2.

⁶⁴ Gespreksverslag van 50+Mobiel van 1 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/607550, p. 2.

⁶⁵ Gespreksverslag van BudgetMobiel van 3 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/607786, p. 3.

⁶⁶ Gespreksverslag van 23 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/611125 p. 2.

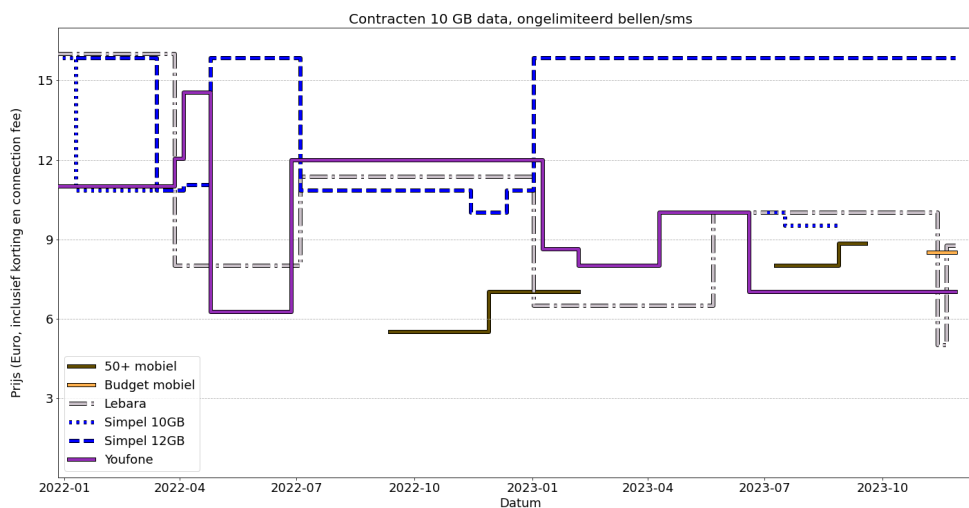
⁶⁷ Gespreksverslag van 23 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/611125, vraag 6.

⁶⁸ Aanvullende informatie van Partijen van 7 augustus met kenmerk ACM/IN/794348, bijlage 27, p. 7.

⁶⁹ De ACM heeft de FMC-proposities in deze analyses buiten beschouwing gelaten. De aansluitkosten zijn verdisconteerd in de tarieven. De prijzen van alle weergegeven proposities zijn inclusief ongelimiteerd bellen en SMS'en. Er zijn geen indicaties dat de meerprijs voor onbeperkt bellen en SMS'en significant verschilt per provider.

terwijl Lebara slechts incidenteel scherper prijst dan Youfone, maar wel vaak dicht in de buurt zit van de prijzen van Youfone.

63. In onderstaande Figuur 2 is de prijsstelling van Youfone afgezet tegen de meest nabije concurrenten in de periode januari 2022 t/m december 2023 voor databundels van 10Gb. Hierin is te zien dat de prijs van Simpel in de regel net wat hoger ligt dan de prijs van Youfone. Verder is te zien dat het aanbod van Lebara vanaf 2022 dicht bij het aanbod van Youfone zit. 50+Mobiel prijst vanaf eind 2022 goedkoper dan Youfone of dicht in de buurt van Youfone. BudgetMobiel zit eind 2023 net iets hoger dan Youfone.

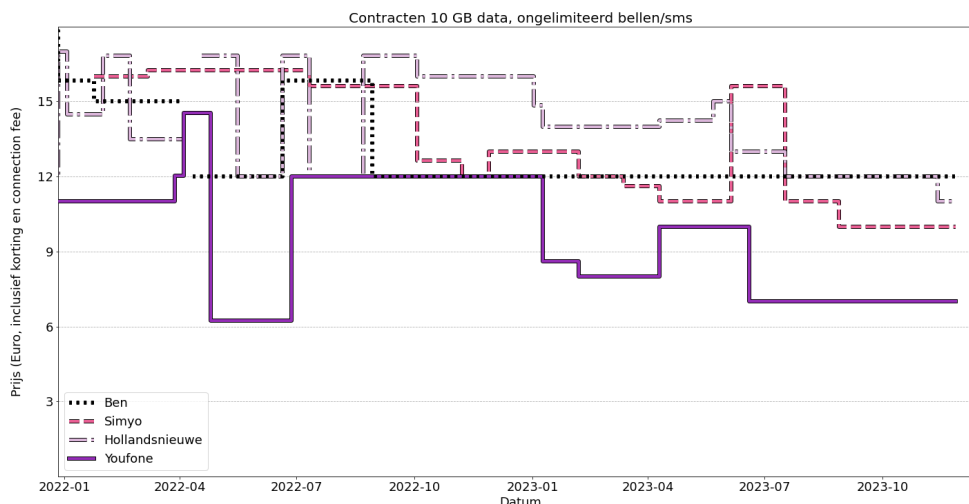


Figuur 2 Prijs Youfone ten opzichte van de meest nabije concurrenten met databundels rond de 10 GB.

64. Het aanbod van BudgetMobiel was ten tijde van het meldingsbesluit beperkt tot een databundel van 7 GB en een *unlimited* bundel met lage snelheid. Inmiddels biedt zij meerdere bundels aan tegen scherpe tarieven.⁶⁹ Omdat BudgetMobiel pas recent is gestart met meerdere gelimiteerde proposities staan die nog beperkt in de grafieken. **[vertrouwelijk]**⁷⁰, acht de ACM het aannemelijk dat BudgetMobiel de komende jaren ook bij proposities rond de 10 GB in staat zal zijn scherpe prijzen in de markt te zetten.
65. In Figuur 3 is de prijs van een abonnement bij Youfone rond de 10 GB afgezet tegen de prijs voor een vergelijkbaar abonnement bij de dochtermerken van de MNO's. De verschillen tussen de prijsstelling van Youfone en de dochtermerken is in deze periode veel kleiner dan in de periode voor 2022. Youfone is in deze vergelijking structureel de goedkoopste, hoewel de prijs van Ben in sommige periodes gelijk is aan de prijs van Youfone en daar in enkele weken zelfs een beetje onder zit. Tegelijkertijd zijn er verschillende momenten waarin dochtermerken vergelijkbaar zijn geprijsd.

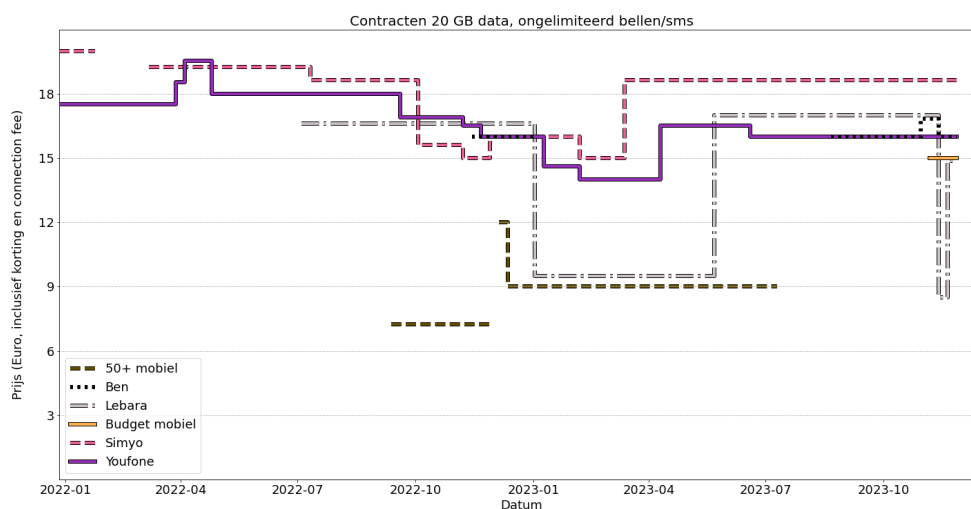
⁶⁹ Op 1 februari 2024 ging het om databundels met een omvang van 3 GB, 5 GB, 10 GB, 15 GB en 20 GB.

⁷⁰ Gespreksverslag van BudgetMobiel van 3 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/607786, p. 2.



Figuur 3 Prijs Youfone ten opzichte van de dochtermerken van MNO's.⁷¹

66. Ten slotte heeft de ACM specifiek gekeken naar de aanwezigheid en prijzen van 20GB-bundels. De aanleiding hiervoor is dat Simpel na de overname door Odido minder sterk aanwezig lijkt te zijn met grotere databundels. In Figuur 4 is te zien dat 50+Mobiel deze bundels in 2023 regelmatig goedkoper aan bood dan Youfone, terwijl de prijzen van Lebara in 2023 dicht tegen de prijzen van Youfone aanlagen en daar meerdere maanden ook ruim onder doken. In de korte periode dat BudgetMobiel abonnementen met een databundel van 20GB aanbood in 2023, lag de prijs onder de prijs van Youfone. In onderstaande grafiek is ook te zien dat Ben in 2023 op de bundels van 20 GB onder de prijs van Youfone duikt. De prijzen van Simyo op bundels van 20 GB liggen doorgaans hoger dan die van Youfone, hoewel er ook momenten zijn dat Simyo iets scherper prijst dan Youfone.



Figuur 4 Prijs Youfone ten opzichte van concurrenten op bundels van 20 GB.

67. Waar Youfone voor 2022 nog duidelijk de scherpste prijzen in de markt zette, is dat inmiddels in veel mindere mate het geval. Zowel andere MVNO's als dochtermerken van MNO's zijn sterker

⁷¹ Simpel zit niet in deze grafiek omdat Simpel al is meegenomen in Figuur 2.

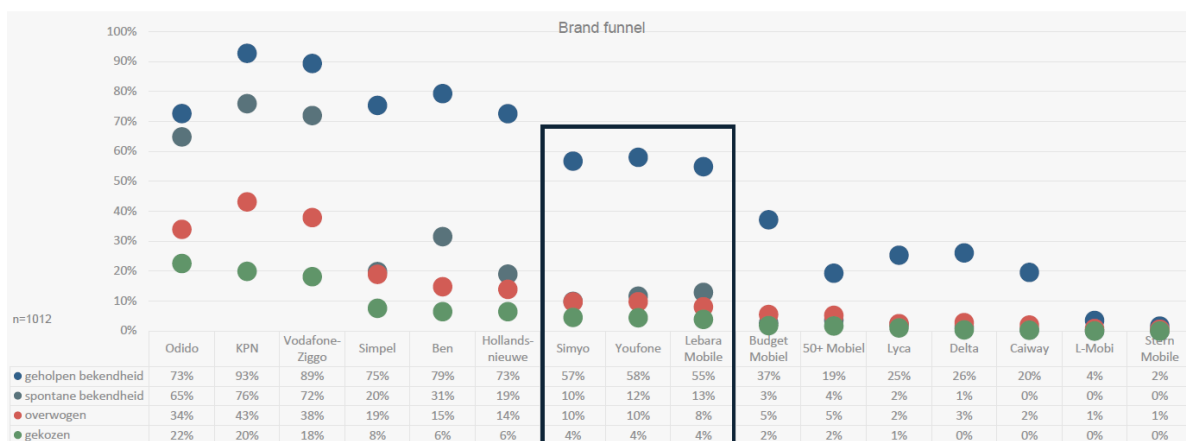
gaan concurreren op prijs ten opzichte van Youfone. In hoeverre zij dat als reactie op Youfone hebben gedaan, is niet uit de prijsdata op te maken.

Tussenconclusie

68. De ACM stelt vast dat, op basis van deze prijsanalyses, Youfone op dit moment geen bijzondere rol vervult als prijsaanjager in de retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten. Dit geldt ook voor het aanbieden van grotere (20 GB) bundels. Youfone prijst scherp en was in de jaren voor 2023 vaak de goedkoopste, maar andere marktpartijen doen dit ook geregeld.

Naamsbekendheid en prijsperceptie consumenten

69. Naast de prijszetting heeft de ACM ook gekeken of Youfone op basis van naamsbekendheid en prijsperceptie door consumenten een belangrijke concurrentiekracht zou zijn.
70. Uit het door onderzoeksbureau Blauw Research uitgevoerde consumentenonderzoek blijkt dat de naamsbekendheid van Youfone vergelijkbaar is met die van Lebara en Simyo.⁷² Zie hiervoor in de volgende Figuur 5 de naamsbekendheid van de verschillende mobiele aanbieders. De naamsbekendheid is veel minder dan van de hoofdmerken van de MNO's en de meeste dochtermerken van de MNO's. Youfone scoort net als Lebara hoog ten opzichte van andere MVNO's, maar het verschil met de meeste dochtermerken en de hoofdmerken van de MNO's is groot.



Figuur 5 Naamsbekendheid van mobiele aanbieders.

71. Blauw Research heeft ook onderzocht wat voor consumenten de belangrijkste reden is om voor een aanbieder voor mobiele telefonie te kiezen. Uit haar onderzoek blijkt dat de belangrijkste reden voor consumenten om voor Youfone te kiezen de lage prijs is (dit gold voor 78% van de klanten). De andere aanbieders waarvoor meer dan de helft van de klanten aangeeft dat ze voor deze aanbieder heeft gekozen vanwege de lage prijs zijn: Simpel (78%), Simyo (73%), Lebara (63%), Ben (59%) en HollandsNieuwe (59%).⁷³ Als dan gekeken wordt naar de perceptie van consumenten van het prijsniveau de verschillende merken dan valt op dat consumenten Simpel, HollandsNieuwe, Ben en Simyo als goedkoper percipiëren dan Youfone.⁷⁴

Tussenconclusie

72. De ACM concludeert dat de naamsbekendheid van Youfone en de prijsperceptie van consumenten geen sterke indicaties geven voor Youfone als een belangrijke concurrentiekracht.

⁷² Rapport Blauw Research van 13 december 2023, Rapport Zaak KPN-Youfone, p. 8.

⁷³ Rapport Blauw Research van 13 december 2023, Rapport Zaak KPN-Youfone, p. 11.

⁷⁴ Rapport Blauw Research van 13 december 2023, Rapport Zaak KPN-Youfone, p. 15.

Interne documenten

73. Ten derde heeft de ACM ook gekeken naar interne documenten van Partijen om te bezien in hoeverre die aanwijzingen geven om Youfone als belangrijke concurrentiekracht te zien.
74. In 2021 heeft Youfone een verkoopdocument op laten stellen.⁷⁵ Hierin wordt **[vertrouwelijk]**. Het document spreekt over een **[vertrouwelijk]**.⁷⁶ In een interne presentatie van KPN uit 2021 zegt KPN het volgende over Youfone: **[vertrouwelijk]**.⁷⁷ Daarbij benoemt KPN ook **[vertrouwelijk]**. In een ander document uit 2022 noemt KPN dat de low-end markt sterk groeit en **[vertrouwelijk]**.⁷⁸
75. In een presentatie voor de Raad van Bestuur in 2023 schetst KPN de redenen voor het overnemen van Youfone. Het document spreekt over **[vertrouwelijk]**.⁷⁹ Verder spreekt het document over **[vertrouwelijk]**.⁸⁰ Tegelijkertijd schetst het document het beeld dat **[vertrouwelijk]**;⁸¹ **[vertrouwelijk]**⁸² **[vertrouwelijk]**.⁸³

Tussenconclusie

76. De interne stukken van Partijen bevestigen dat **[vertrouwelijk]**. De interne documenten laten daarmee een gemengd beeld zien of Youfone zich in bijzondere mate onderscheidt van andere MVNO's als belangrijke concurrentiekracht.

7.2.3.3 Nabijheid concurrentie

77. De ACM heeft tevens onderzocht in welke mate de merken van KPN (KPN en Simyo) en Youfone nabije concurrenten van elkaar zijn. Op basis van zowel de prijsanalyse als het consumentenonderzoek van Blauw Research komt Simpel naar voren als de meest nabije concurrent van Youfone.
78. Uit het marktonderzoek blijkt dat Youfone in het bijzonder concurreert met de dochtermerken van de MNO's (in het bijzonder Simpel) en de MVNO's (in het bijzonder Lebara, 50+Mobiel en BudgetMobiel). Qua prijsniveau zitten deze marktpartijen ook redelijk dicht bij elkaar. Verder valt uit de prijsdata op te maken dat Simyo de afstand tussen de eigen prijzen en de prijzen van Youfone sinds 2020 heeft verkleind, hoewel Simyo samen met Ben en HollandsNieuwe wel op een iets hoger prijsniveau zitten dan Youfone en Simpel wanneer puur naar *mobile only*-proposities wordt gekeken. Simyo lijkt klanten te kunnen verleiden door middel van haar FMC-aanbod, in welk geval de klant extra data (verdubbeling) krijgt. Het aanbod van de hoofdmerken van de drie MNO's is vergelijkbaar. Zo is het aanbod van KPN, Odido en VodafoneZiggo relatief hoog geprijsd en kent het grote databundels en FMC-bundel kortingen.
79. Uit het consumentenonderzoek dat onderzoeksbureau Blauw heeft uitgevoerd blijkt evenwel dat klanten van Youfone zowel MNO's, dochtermerken, als MVNO's overwegen. De meest overwogen alternatieven zijn⁸⁴: Simpel (32%), KPN (26%), VodafoneZiggo (21%), Ben (20%), Simyo (16%) en Odido (16%).⁸⁵ Klanten die Youfone wel hebben overwogen, maar uiteindelijk niet voor Youfone kiezen, gaan vooral naar Simpel (20%), VodafoneZiggo (18%), Odido (16%), KPN (14%) en HollandsNieuwe (10%).⁸⁶ De percentages bevestigen het beeld uit het marktonderzoek dat Simpel een nabije concurrent is.

⁷⁵ Vergunningsaanvraag van Partijen, bijlage 60.

⁷⁶ Vergunningsaanvraag van Partijen, bijlage 60, p. 6.

⁷⁷ Aanvullende informatie van Partijen van 7 november 2023 met kenmerk ACM/IN/820698, bijlage 0-43, p. 2.

⁷⁸ Aanvullende informatie van Partijen van 7 november 2023 met kenmerk ACM/IN/820698, bijlage 0-59, p. 2.

⁷⁹ Aanvullende informatie van Partijen van 7 augustus met kenmerk ACM/IN/794348, bijlage 27, p. 2.

⁸⁰ Aanvullende informatie van Partijen van 7 augustus met kenmerk ACM/IN/794348, bijlage 27, p. 9 tot en met p. 11.

⁸¹ Aanvullende informatie van Partijen van 7 augustus met kenmerk ACM/IN/794348, bijlage 27, p. 5 en p. 9.

⁸² Aanvullende informatie van Partijen van 7 augustus met kenmerk ACM/IN/794348, bijlage 27, p. 5.

⁸³ Aanvullende informatie van Partijen van 7 augustus met kenmerk ACM/IN/794348, bijlage 27, p. 6.

⁸⁴ Bij de interpretatie van deze percentages moet rekening worden gehouden met de omvang van Partijen.

⁸⁵ Rapport Blauw van 13 december 2023, Rapport Zaak KPN-Youfone, p. 9.

⁸⁶ Rapport Blauw van 13 december 2023, Rapport Zaak KPN-Youfone, p. 10.

80. De ACM concludeert dat Youfone geen nabije concurrent is van het hoofdmerk van KPN. Simyo is een nabijere concurrent voor Youfone, maar minder nabij dan Simpel, 50+, BudgetMobiel en Lebara. De nabijheid van concurrentie op basis van overstapcijfers is meegenomen in het fusiesimulatiemodel, waarvan de resultaten in de volgende paragraaf volgen.

7.2.3.4 Resultaten fusiesimulatiemodel

81. Om de prijseffecten van de voorgenomen overname te kwantificeren, heeft de ACM op basis van data van mobiele aanbieders in de markt een model gemaakt. Dit fusiesimulatiemodel schat de prijseffecten tussen -0,4% en 0,7%. Daarmee acht de ACM de prijseffecten van de voorgenomen concentratie verwaarloosbaar.
82. Voor de bepaling van de prijseffecten van de voorgenomen concentratie heeft de ACM gebruik gemaakt van een fusiesimulatie. Het uitgangspunt van het model is dat elke onderneming haar winst maximaliseert. De fusiesimulatie is gebaseerd op modellen die eerder zijn gebruikt door de Commissie en de BMA.⁸⁷ De gebruikte data, de fusiesimulatie en het onderhandelingsmodel, worden nader uiteengezet in paragrafen I, II en III in de bijlage.
83. Het berekende prijseffect is het gevolg van de verandering in de marktstructuur als gevolg van de voorgenomen concentratie. Na de concentratie komt een groter deel van deze klanten bij dezelfde onderneming terecht. Daarmee zou een prijsverhoging om de winst te maximaliseren voor de fuserende entiteit minder negatieve effecten hebben. De fusiesimulatie schat dat de voorgenomen concentratie op de retailmarkt leidt tot een prijseffect tussen 1,4% en 1,7%.
84. De bovenstaande effecten veronderstellen geen veranderingen in de verticale relatie tussen KPN en Youfone. In deze verticale relatie verschilt de prikkel voor KPN en Youfone om hun winst te maximaliseren. Met de voorgenomen concentratie verdwijnt dit verschil. Youfone betaalt namelijk niet meer een toegangstarief dat haar prijszetting beïnvloedt. In het model zet KPN de prijzen van KPN, Simyo en Youfone om haar totale winst te maximaliseren. Wanneer in het model hiervoor wordt gecompenseerd daalt het verwachte prijseffect naar -0,4% en 0,7%.
85. De ACM acht de voorspelde effecten op de retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten op basis van het voorgaande verwaarloosbaar. De resultaten van het fusiesimulatiemodel voorspellen niet overtuigend dat er marktbrede gemiddelde prijsstijging valt te verwachten als gevolg van de voorgenomen concentratie.

7.2.4 Conclusie beoordeling retailmarkt

86. De ACM concludeert dat de voorgenomen concentratie niet leidt tot een significante belemmering van de effectieve mededinging op de retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten. De positie van Youfone op de retailmarkt als geheel is beperkt en het gezamenlijk marktaandeel van Partijen op het *no frills*-segment ligt rond de **[20-30]**%. Youfone realiseert weliswaar een sterke groei, maar dit geldt evenzeer voor een aantal andere MVNO's. Ook blijkt Youfone geen bijzondere prijsstelling te hanteren of een zeer sterke naamsbekendheid te hebben. Daarbij is van belang dat 50+Mobiel relatief recent is toegetreden op het netwerk van VodafoneZiggo en dat Lebara en BudgetMobiel recent verbeterde *wholesale*-contracten hebben weten te bedingen waarmee zij scherper kunnen concurreren. Op basis hiervan concludeert de ACM dat er als gevolg van de voorgenomen overname geen belangrijke concurrentiekracht wegvalt. De ACM verwacht dat in de toekomst van andere MVNO's een vergelijkbare concurrentiedruk uit zal blijven gaan. Ook is de rivaliteit tussen KPN en Youfone geen belangrijke bron van concurrentie, wat bevestigd wordt door de uitkomsten van het fusiesimulatiemodel. Dit model voorspelt dat de prijseffecten van de voorgenomen concentratie gering zullen zijn.

⁸⁷ Beschikking van de Commissie van 27 november 2018, COMP/M.8792, *T-Mobile/Tele2*; Beslissing van de BMA van 31 mei 2021 Zaak nr. MEDE-C/C-21/0006, Proximus NV / Mobile Vikings NV.

8 Gevolgen concentratie wholesalemarkt voor mobiele telecommunicatiediensten voor toegang en gespreksopbouw

8.1 Inleiding

87. In het meldingsbesluit achtte de ACM het aannemelijk dat met de verwerving van Youfone voor KPN de prikkel doet afnemen om een nieuwe MVNO toe te laten (op het *no frills*-segment) of een bestaande MVNO's zich naar dit segment laten toe bewegen, vanwege de grotere kans op kannibalisatie.⁸⁸ In de vergunningsfase heeft de ACM nader onderzoek verricht naar de prikkel van KPN (en andere MNO's) om toegang aan nieuwe MVNO's te verlenen of de toegangsvoorwaarden voor bestaande MVNO's te verslechteren.
88. De conclusie van de ACM is dat, voor zover de prikkel voor KPN door de voorgenomen overname al verandert, het mogelijke effect hiervan gering is. Hoewel de MVNO's afhankelijk zijn van de MNO en er significante overstapdrempels bestaan, kan een MVNO geloofwaardig dreigen met een overstap naar een concurrerende MNO. Het marktonderzoek van de ACM laat zien dat dit in de praktijk ook gebeurt. Zo volgt uit dit onderzoek naar de wholesalecontracten en onderhandelingen daarover **[vertrouwelijk]** dat MVNO's betere wholesalevoorwaarden hebben weten te bedingen door met overstappen te dreigen. Het kwantitatieve onderzoek van de ACM ondersteunt deze conclusie. Bovendien **[vertrouwelijk]** daarover geen aanwijzingen dat Youfone een onderhandelingspositie had die sterk afwijkt van de onderhandelingspositie van andere (vergelijkbare) MVNO's. Daarmee blijft het beeld dat Youfone geen belangrijke concurrentiefactor is, ongewijzigd.

8.2 Beoordeling gevolgen concentratie wholesalemarkt

8.2.1 Opvattingen van Partijen

89. KPN stelt dat zij na de voorgenomen concentratie een sterke prikkel houdt om aan MVNO's toegang te bieden tot haar netwerk.⁸⁹ Zij doet grote investeringen voor de ontwikkeling en instandhouding van het mobiele netwerk. Dit zijn verzonken kosten, ongeacht het gebruik (en verbruik) van het netwerk, waardoor KPN een prikkel heeft om zoveel mogelijk gebruikers op haar netwerk te bedienen. **[vertrouwelijk]**. Deze prikkel zal niet wijzigen na de voorgenomen concentratie.
90. Een factor die hierbij een rol speelt voor KPN is dat heronderhandelende of toetredende MVNO's een wholesalecontract kunnen sluiten met Odido of VodafoneZiggo. Een MVNO die een contract sluit met een andere MNO levert, volgens KPN, een zuiver verlies op voor haar: zij verliest daardoor eindgebruikers en inkomsten en benut haar netwerk minder efficiënt. Omgekeerd leidt een overstap van een MVNO naar een concurrerende MNO juist tot meer inkomsten en een betere netwerkbenutting voor KPN's concurrenten, aldus KPN.
91. **[vertrouwelijk]**. In dat scenario zou op basis van marktaandeelen slechts een beperkt deel van de eindgebruikers overstappen naar het eigen retailaanbod van KPN. Het gros van de

⁸⁸ Meldingsbesluit, rnr. 73.

⁸⁹ Vergunningsaanvraag, p. 5 e.v. Zie ook aanvullende informatie van Partijen van 8 maart 2023 met kenmerk ACM/IN/851564, p. 18 e.v.

eindgebruikers zou juist overstappen naar een van de concurrenten van KPN, die met hun merken veel groter zijn dan KPN. [vertrouwelijk].⁹⁰ [vertrouwelijk].⁹¹

92. [vertrouwelijk]. Het sluiten van een wholesalecontract dat alleen gebruikers laat verschuiven van de ene naar de andere MVNO levert KPN niets extra op.⁹² Het effect van de voorgenomen concentratie op de prikkels voor KPN om een wholesaleaanbod te doen, is volgens Partijen daarmee inherent gering.

8.2.2 Opvattingen van marktpartijen

93. Een aantal marktpartijen gaf in het onderzoek onder marktpartijen in de vergunningsfase aan zorgen te hebben over de gevolgen van deze overname. Drie MVNO's gaven aan dat met het wegvallen van Youfone als onafhankelijke MVNO de prikkels voor KPN wegvallen, of in ieder geval niet groter worden om concurrerende wholesale voorwaarden te verlenen.⁹³ Ook zou de kans afnemen voor bestaande MVNO's om zich op het marktsegment en de doelgroep van Youfone te richten.
94. Zo geeft een MVNO aan dat zij verwacht dat het wegvallen van Youfone voor minder dynamiek gaat zorgen op de retailmarkt en daardoor ook op de wholesalemarkt. Deze MVNO geeft aan dat Youfone nu nog voor enige concurrentiedruk op de wholesalemarkt (tussen de MNO's) zorgt. Dit valt na de voorgenomen overname weg, waardoor de prikkel voor KPN om MVNO's toe te laten wordt verminderd.⁹⁴ Een MVNO geeft aan, dat nu enige andere onafhankelijke concurrent een dochtermerk wordt en iedere MNO een eigen merk in het *no frills*-segment heeft, het onaantrekkelijker wordt MVNO's te huisvesten en competitieve wholesalecontracten aan te bieden. Zij wijst ook meerdere keren op het belang van het kunnen overstappen voor het verkrijgen van goede wholesalevoorwaarden.⁹⁵
95. Twee MVNO's en twee MNO's gaven daarentegen aan geen negatieve gevolgen te verwachten op de wholesalemarkt. Zo geeft een MVNO aan dat er feitelijk niets verandert door de voorgenomen overname. De MVNO geeft aan dat de propositie die Youfone voert naar verwachting niet verandert.⁹⁶ Ook een MNO geeft aan dat de voorgenomen overname van Youfone als zodanig geen enkele verandering brengt in de bereidheid van MNO's niets aan de prikkel voor MNO's om wholesaletoegang te blijven bieden aan nieuwe of bestaande MVNO's en MVNE's.⁹⁷
96. Een MNO en een MVNO benadrukken dat het niet verlenen van een vergunning voor de concentratie juist een negatief effect kan hebben op de concurrentie (voor zowel de retail- als de wholesalemarkt). Investeren in een MVNO – bijvoorbeeld door private equity-partijen – is alleen aantrekkelijk als een MVNO niet alleen kan toetreden tot de markt en ruimte heeft om te groeien op de mobiele markt, maar vervolgens voor de investeerders de mogelijkheid blijft bestaan om een commerciële exit-deal maken.⁹⁸ Ook geeft de MVNO aan dat MNO's meer aandacht aan klanten kunnen besteden en denkt zij dat zij een operator meer waarde bieden als zij een subbrand wordt.⁹⁹

⁹⁰ [vertrouwelijk].

⁹¹ Aanvullende informatie van Partijen van 8 maart 2024 met kenmerk ACM/IN/851564, p. 7.

⁹² Zie aanvullende informatie van Partijen van 31 oktober 2023 met kenmerk ACM/IN/816995, p. 6. Zie ook zienswijze van KPN van 7 november 2023 met kenmerk ACM/IN/818488, p. 37 en p. 38.

⁹³ Gespreksverslag van L-Mobi van 7 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/60787, p. 6. Gespreksverslag van Lebara van 14 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/609215, p. 3. Gespreksverslag van Delta van 8 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/608180, p. 6.

⁹⁴ Gespreksverslag van L-Mobi van 7 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/60787, p. 6.

⁹⁵ Gespreksverslag van Lebara van 14 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/609215, p. 3.

⁹⁶ Gespreksverslag van 50+Mobiel van 1 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/607550, p. 7 en p. 8.

⁹⁷ Zienswijze van Odido van 8 november 2023, met het kenmerk ACM/IN/819187, nr. 83.

⁹⁸ Gespreksverslag van 50+Mobiel van 1 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/607550, p. 2/3 en 8. Gespreksverslag van Odido van 23 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/609019, p. 3.

⁹⁹ Gespreksverslag van 50+Mobiel van 1 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/607550, p. 8.

97. Uit het marktonderzoek komen ook wisselende geluiden over de rol van Youfone bij het verkrijgen van betere contractvoorwaarden. Een marktpartij geeft hierover aan dat de andere MVNO's profiteren van de onderhandelingsmacht van Youfone doordat de voordelen die Youfone uit onderhandelt met vertraging ook bij de andere MVNO's terecht komen via onder andere non-discriminatie clausules. In veel contracten zijn price reviews op basis van benchmarks opgenomen.¹⁰⁰ Een andere MVNO geeft hierover juist aan dat het niet zo is dat als Youfone als MVNO op de markt aanwezig is dat zij een beter contract krijgt.¹⁰¹

8.2.3 Beoordeling ACM

8.2.3.1 Inleiding

98. De ACM heeft onder andere onderzocht of (i) KPN na de voorgenomen overname een prikkel heeft om nieuwe MVNO's uit te sluiten, of de contractvoorwaarden van de bestaande MVNO's te verslechteren, en (ii) wat het effect is van een dergelijke strategie na de voorgenomen overname van Youfone. Voordat zij in gaat op de bevindingen hierover, schetst zij allereerst hieronder enkele kenmerken van de wholesalemarkt voor mobiele telecommunicatiediensten voor toegang en gespreksopbouw.¹⁰²

8.2.3.2 Context

99. MNO's zijn niet verplicht om toegang tot hun netwerk te verlenen. MNO's kunnen alleen toegang verlenen als het netwerk voldoende capaciteit heeft, wat zij op basis van belasting op piekmomenten (congestie) bepalen.¹⁰³ Uit het marktonderzoek blijkt niet dat MVNO's capaciteitsbeperkingen ondervinden om MVNO's toe te laten.¹⁰⁴ Op congestie kunnen MNO's tijdig inspelen door hun netwerk te upgraden.¹⁰⁵ De overcapaciteit van MNO's neemt verder toe met de 3,5 GHz veiling die gepland staat voor de eerste helft van 2024.¹⁰⁶
100. MNO's verlenen vrijwillig toegang omdat ze verwachten er extra winst mee te behalen. De afweging voor toegangsverlening omschrijven de MNO's als volgt:
101. Het aanleggen van een netwerk is duur; er zijn hoge investerings- en onderhoudskosten. Deze kosten staan los van toegang voor MVNO's, omdat een MNO deze kosten al maakt voor het aanbieden van mobiele diensten met eigen merken op de retailmarkt. Meestal is er meer capaciteit op het netwerk dan de MNO zelf gebruikt voor haar eigen merken. Om het netwerk beter te benutten en deze investeringen terug te verdienen kan de MNO toegang tot haar netwerk bieden aan MVNO's. Omdat de kosten voor toegangsverlening laag zijn, beschouwen de MNO's deze wholesaleinkomsten als bijna pure winst.¹⁰⁷ Tegelijkertijd concurreren deze MVNO's met de merken van de MNO zelf op de retailmarkt. Doordat MVNO's in deze concurrentiestrijd klanten weghalen bij de MNO verliest de MNO retailinkomsten. Dit heet kannibalisatie.
102. Bij het toegang verlenen maken alle MNO's dus een afweging tussen een inschatting van **a**) (extra) wholesaleinkomsten door een betere benutting van het netwerk (dekkingseffect) en **b**) een (mogelijk) verlies aan retail-inkomsten door concurrentie met de eigen merken (kannibalisatie

¹⁰⁰ Gespreksverslag van 23 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/611125, p. 4.

¹⁰¹ Gespreksverslag van L-Mobi van 7 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/60787, p. 6.

¹⁰² De ACM gaat, net als in beschikkingen van de Commissie, uit van een nationale wholesalemarkt voor mobiele telecommunicatiediensten voor toegang en gespreksopbouw. Hier verwijst zij hieronder naar als de wholesalemarkt.

¹⁰³ Gespreksverslag van VodafoneZiggo van 16 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/608858, p. 3.

¹⁰⁴ Gespreksverslag van VodafoneZiggo van 16 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/608858, p. 3 en p. 4;

Gespreksverslag van Odido van 23 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/609019, p. 2.

¹⁰⁵ Gespreksverslag van VodafoneZiggo van 16 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/608858, p. 3 en p. 4.

¹⁰⁶ Zie aanvullende informatie van Partijen van 7 juli met kenmerk ACM/IN/794342, bijlage 22, p. 23 en 11; Gespreksverslag van Odido van 23 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/609019, p. 2; Gespreksverslag van VodafoneZiggo van 16 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/608858, p. 6. Zie ook het nieuwsbericht '[Aanvragen deelname aan veiling landelijke 5G-netwerken 2024 mogelijk](#)' van de Rijksoverheid van 14 februari 2024.

¹⁰⁷ Vergunningsaanvraag van Partijen van 13 oktober 2023 met kenmerk ACM/IN/812425, p. 33, mnr. 100. Gespreksverslag van Odido van 23 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/609019, p. 4.

effect).¹⁰⁸ De MNO verleent toegang als het dekkingseffect groter is dan de kannibalisatie, en de totale winst van het bedrijf dus hoger is. [vertrouwelijk].¹⁰⁹

103. Of een MNO ook daadwerkelijk MVNO's toelaat en in welke segment van de markt dit is, hangt af van op welke klanten de eigen merken zich richten en waar de MNO het meeste op verdient. Het meest gunstig zijn MVNO's die beter een bepaalde groep klanten aanspreken en effectiever in hun behoeften kunnen voorzien dan de MNO zelf kan. MNO's laten het aan MVNO's over om dergelijke niches te bereiken zoals internationale bellers of een specifieke groep zakelijke klanten. MVNO's die *complementair* zijn aan het retail aanbod van de MNO zelf verminderen de kans op kannibalisatie.
104. MNO's verwachten van een MVNO een goed businessplan en voldoende investeringskracht.¹¹⁰ Hiermee minimaliseren zij hun eigen investeringsrisico. Bij een potentieel succesvolle MVNO neemt de MNO ook de kans mee dat de MVNO toegang krijgt bij een ander netwerk. In dat geval krijgt de MNO er alsnog een concurrent bij, maar staan daar geen extra (wholesale) opbrengsten tegenover.¹¹¹
105. Toegang tot het netwerk is een essentiële input voor de MVNO; zonder toegang kan de MVNO geen mobiele proposities aan klanten aanbieden. De wholesalevoorwaarden bepalen dan ook voor een belangrijk gedeelte hoe en waarop de MVNO (niet) kan concurreren. Ze bepalen de reikwijdte van het dienstenaanbod van MVNO's, de segmenten, de aan te spreken klanten en tegen welke prijzen ze hun proposities kunnen aanbieden.¹¹² Vaak maken MNO's grotere databundels relatief duurder en geven MNO's nieuwe diensten als 5G en e-sims vertraagd door aan MVNO's. Omdat MVNO's gebonden zijn aan het netwerk van de MNO hebben zij geen invloed op de netwerkqualiteit en -dekking en zijn de mogelijkheden tot productdifferentiatie en innovatie beperkt.¹¹³ MVNO's zijn dus afhankelijk van de wholesalevoorwaarden die de MNO biedt. Omdat iedere MNO haar eigen afweging maakt, kan de situatie zich voordoen dat MVNO's bepaalde proposities niet (winstgevend) kunnen aanbieden.

8.2.3.3 Mogelijkheid, prikkel en effect KPN

106. In het meldingsbesluit is reeds beschreven dat de voorgenomen concentratie als zodanig weinig aan de marktstructuur van de wholesale-markt verandert. Youfone is immers al actief op het netwerk van KPN. De concentratie leidt evenwel mogelijk tot veranderingen in de wholesale-strategie van MNO's, in het bijzonder in de prikkels van KPN.
107. Door de overname kan de prikkel voor KPN om wholesaletoeegang tegen competitieve voorwaarden te leveren veranderen, aangezien na de voorgenomen concentratie de aanwezigheid van haar eigen merken op de retailmarkt wijzigt. Met Youfone is KPN dan ook sterker vertegenwoordigd in het *no frills*-segment en concurreert zij zelf met een aantal van haar MVNO's. Zij zou de voorwaarden van deze MVNO's kunnen verslechteren en daarmee Youfone op die manier in een betere concurrentiepositie kunnen manoeuvreren. Ook zou ze nieuwe MVNO's geen toegang meer kunnen verlenen tot haar netwerk.
108. Op dit moment verleent KPN onder meer toegang aan de MVNO's Youfone, L-Mobi, Lyca, Lebara en BudgetMobiel. Zij is daarmee de grootste aanbieder op de wholesalemarkt.¹¹⁴ Omdat

¹⁰⁸ Zie Beschikking van de Commissie van 27 november 2018, COMP/M.8792, *T-Mobile/Tele2*, nr. 744 tot en met nr. 764. De ACM heeft geen aanwijzingen dat deze afweging van MNO's sindsdien is veranderd.

¹⁰⁹ Zie aanvullende informatie van Partijen van 7 juli met kenmerk ACM/IN/794342, bijlage 22.

¹¹⁰ Gespreksverslag van 50+Mobiel van 1 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/607550, p. 5.

¹¹¹ Aanvullende informatie van Partijen van 8 maart 2024 met kenmerk ACM/IN/851564, p. 7; Gespreksverslag van VodafoneZiggo inzake wholesale afdeling met kenmerk ACM/UIT/611397, p. 6.

¹¹² Beschikking van de Commissie van 27 november 2018, COMP/M.8792, *T-Mobile/Tele2*, nr. 623.

¹¹³ Beschikking van de Commissie van 27 november 2018, COMP/M.8792, *T-Mobile/Tele2*, nr. 651.

¹¹⁴ KPN schat in haar aandeel in de leveringen aan MVNO's in termen van omzet meer dan [90-95]% is. Zie ook meldingsbesluit, nr. 24.

er geen regulering is die toegang afdwingt, kan KPN (evenals de andere MNO's) in de toekomst ook stoppen met toegang verlenen of dit verminderen. Een beoordeling of KPN dit ook winstgevend kan doen volgt hieronder.

Verandering prikkel beperkt

109. De verandering in de prikkel voor KPN om (potentiële) concurrenten van haar eigen merken uit te sluiten door middel van een verslechtering van de voorwaarden op de wholesalemarkt (bronafterscherming), bestaat uit de aanvullende inkomsten die KPN genereert wanneer Youfone, naast de wholesaleinkomsten die zij internaliseert, ook een bron van retailinkomsten wordt. Omdat KPN nu ook de retailmarge die eerder bij Youfone bleef verdient, heeft zij een extra prikkel om deze inkomsten te beschermen.
110. Deze verandering in de prikkel is echter beperkt. KPN heeft nu al een prikkel om de wholesale-opbrengsten van Youfone te beschermen. De toevoeging van de retailmarge van Youfone is relatief gering ten opzichte van de totale omzet van KPN die vatbaar is voor kannibalisatie door MVNO's.
111. Als KPN door deze beperkte prikkelverandering haar wholesalebeleid wil wijzigen en de voorwaarden voor bestaande MVNO's zou willen verslechteren, dan is een dergelijke strategie alleen succesvol als MVNO's tot op zekere hoogte vast zitten aan KPN. Dit zou het geval zijn indien MVNO's niet geloofwaardig kunnen dreigen met een overstap naar een andere MNO.

Dreiging van overstappen disciplineert ondanks significante overstapdrempels

112. MVNO's zijn afhankelijk van de wholesalevoorwaarden die KPN biedt en KPN kan zelfstandig beslissen om haar wholesalebeleid voor nieuwe spelers te wijzigen. Bij deze bestaande afnemers zou een drastische wijziging waarschijnlijk neerkomen op een contractbreuk. Een beperkte verslechtering is wellicht mogelijk binnen de kaders van het contract en KPN kan de bestaande contracten laten aflopen. In beide gevallen is het waarschijnlijk dat bestaande spelers proberen over te stappen of dat zij hiermee dreigen in onderhandelingen. De vraag is daarmee hoe realistisch overstappen en het dreigen daarmee is.
113. Al geruime tijd zijn er geen MVNO's met een aanzienlijk klantenbestand overgestapt. Het onderzoek onder marktpartijen door de ACM laat zien dat er significante overstapdrempels bestaan voor MVNO's waardoor MVNO's in aanzienlijke mate aan KPN gebonden zijn. De meeste MVNO's zouden bijvoorbeeld een zogenoemde SIM-swap moeten uitvoeren om het klantenbestand succesvol te kunnen migreren. Dit houdt in dat elke consument een nieuwe SIM-kaart moet ontvangen en gaan gebruiken. Hier zijn kosten en risico's aan verbonden. Deze kosten en risico's manifesteren zich door klanten die hun diensten opzeggen. De inschattingen van aanbieders van postpaid aansluitingen over het aandeel klanten dat zal opzeggen variëren van **[0-5]**% tot 10%.¹¹⁵ Voor aanbieders van prepaid aansluitingen zijn de percentages anders.¹¹⁶
114. Een overstap vergt daarnaast investeringen in en aanpassing van IT-systemen. Verder ligt de implementatieperiode rond de twaalf maanden. In het marktonderzoek geeft een aantal marktpartijen aan dat niet alle MNO's alle typen MVNO's aansluiten.¹¹⁷ De (aansluit)kosten kunnen per type MVNO verschillen.
115. Ook bestaan er contractuele drempels die MNO's opwerpen voor MVNO's, waaronder exclusiviteitsclausules, minimale inkoopverplichtingen (MIV) en/of het vervallen van bepaalde

¹¹⁵ Aanvullende informatie van Partijen van 1 januari 2024 met kenmerk ACM/IN/833048, bijlage 73G. Beschikking van de Commissie van 27 november 2018, COMP/M.8792, *T-Mobile/Tele2*, nr. 757.

¹¹⁶ Gespreksverslag van Odido van 15 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/609019, p. 6.

¹¹⁷ Gespreksverslag van 50+Mobiel van 1 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/607550, p. 5; Gespreksverslag van BudgetMobiel van 3 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/607786 p. 4; Gespreksverslag van Delta van 8 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/608180, p. 5.

kortingen of het verlangen van terugbetaling bij een overstap, zoals een bundelkorting bij het afnemen van vaste en mobiele diensten.¹¹⁸

116. Ondanks deze significante overstapdrempels laat het onderzoek onder marktpartijen door de ACM ook zien dat MVNO's in de praktijk betere voorwaarden in onderhandelingen met MNO's kunnen afdwingen door te dreigen met overstappen. **[vertrouwelijk]**.¹¹⁹ Deze dreiging leidde in een aantal gevallen tot een beter aanbod; MVNO's hoefden dus niet daadwerkelijk over te stappen – de dreiging van een overstap was voldoende geloofwaardig voor de MNO. **[vertrouwelijk]**.

117. De ACM heeft meerdere onderhandelingstrajecten geanalyseerd. De ACM zal ter illustratie enkele (representatieve) voorbeelden uitlichten waarin een MVNO betere voorwaarden heeft weten te bedingen bij KPN waarbij een mogelijke overstap naar een andere MNO een rol speelde.

Analyse van onderhandelingscassussen laat zien dat MVNO's in staat zijn tegenwicht te bieden

118. In 2020 houdt KPN rekening met **[vertrouwelijk]**. Zij omschrijft het bod als **[vertrouwelijk]** en reageert daarop met **[vertrouwelijk]**. Dit blijkt uit interne documenten.¹²⁰

119. **[vertrouwelijk]** betekent dit concreet een korting van ongeveer **[vertrouwelijk]**% voor **[vertrouwelijk]** proposities en **[vertrouwelijk]** bundels **[vertrouwelijk]**. **[vertrouwelijk]**.

120. KPN is zich bewust van de gevolgen **[vertrouwelijk]** kannibalisatie van haar retailproposities, maar **[vertrouwelijk]**.

[vertrouwelijk]

*Figuur 6 Interne overwegingen KPN omtrent **[vertrouwelijk]**.*

121. **[vertrouwelijk]**.¹²¹ **[vertrouwelijk]**.¹²² **[vertrouwelijk]**.¹²³ **[vertrouwelijk]**.¹²⁴

122. **[vertrouwelijk]**.¹²⁵ **[vertrouwelijk]**.¹²⁶ **[vertrouwelijk]**.¹²⁷ **[vertrouwelijk]**.¹²⁸ **[vertrouwelijk]**.¹²⁹
[vertrouwelijk]

*Figuur 7 Interne overwegingen KPN over **[vertrouwelijk]**.*

123. Naast deze voorbeelden ziet de ACM in haar onderzoek dat MNO's frequent pogingen doen om MVNO's van KPN te bewegen tot een overstap. Hoe meer klanten en hoger de wholesaleomzet, des te aantrekkelijker het voor een concurrent MNO is om de MVNO te bewegen tot een overstap.¹³⁰ KPN geeft zelf ook aan dat een grote MVNO een belangrijke afnemer kan zijn in termen van klantenaantallen, netwerkbezetting en omzet.¹³¹

¹¹⁸ Gespreksverslag van VodafoneZiggo van 16 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/608858, p. 4.

¹¹⁹ Aanvullende informatie van Partijen van 14 november 2023 met kenmerk ACM/IN/820698, bijlage 0-27.

¹²⁰ Aanvullende informatie van Partijen van 14 november 2023 met kenmerk ACM/IN/820698, bijlage 0-27 - **[vertrouwelijk]**, p. 5-7.

¹²¹ Aanvullende informatie van Partijen van 24 augustus 2023 met kenmerk ACM/IN/798305, bijlage 39g.

¹²² Aanvullende informatie van Partijen van 24 augustus 2023 met kenmerk ACM/IN/798305, bijlage 39i.

¹²³ Aanvullende informatie van Partijen van 24 augustus 2023 met kenmerk ACM/IN/798305, bijlage 39k.

¹²⁴ Aanvullende informatie van Partijen van 24 augustus 2023 met kenmerk ACM/IN/798305, bijlage 39m.

¹²⁵ Aanvullende informatie van Partijen van 8 maart 2024 met kenmerk ACM/IN/845055, bijlage 84b.

¹²⁶ Aanvullende informatie van Partijen van 7 juli met kenmerk ACM/IN/794342, bijlage 22, p. 2.

¹²⁷ Aanvullende informatie van Partijen van 7 juli met kenmerk ACM/IN/794342, bijlage 22, p. 16. Zie ook **[vertrouwelijk]** en **[vertrouwelijk]**.

¹²⁸ Aanvullende informatie van Partijen van 8 maart 2024 met kenmerk ACM/IN/845055, p. 25.

¹²⁹ Aanvullende informatie van Partijen van 14 november 2023 met kenmerk ACM/IN/820698. Bijlage 0-66.

¹³⁰ Gespreksverslag van BudgetMobiel van 7 december 2023 met kenmerk ACM/UIT/610765 p. 4.

¹³¹ Aanvullende informatie van Partijen van 31 augustus 2023 met kenmerk ACM/IN/798305, rnr 11.

124. Doordat er in de afgelopen jaren geen MVNO met een aanzienlijk klantenbestand is overgestapt, kan de kans hierop wellicht klein lijken. De impact van een overstap is echter groot, met name door het verlies aan wholesaleomzet. **[vertrouwelijk]**.¹³²
125. In paragraaf 7.2.4 komt de ACM tot conclusie dat Youfone geen belangrijke concurrentiekracht uitoefent op de retailmarkt. De onderzochte wholesalecontracten en de positie van Youfone in de onderhandelingen daarover heeft dit beeld niet gewijzigd. De onderhandelingspositie van Youfone wijkt niet sterk van die van andere (vergelijkbare) MVNO's.

Tussenconclusie

126. De ACM ziet op basis van het kwalitatieve onderzoek dat er weliswaar significante overstapdrempels voor MVNO's bestaan, maar dat zij niettemin daadwerkelijk effectief kunnen dreigen met overstappen in de onderhandelingen met KPN. De ACM concludeert dat voor zover na de voorgenomen concentratie de prikkel verandert voor KPN dit slechts beperkt is. Het marktonderzoek laat zien dat KPN door MVNO's wordt gedisciplineerd door de geloofwaardige dreiging van een overstap. In het navolgende gaat de ACM in op haar kwantitatieve onderzoek naar de verandering van de prikkel van KPN en het effect hiervan. Hieruit blijkt dat voor zover er een verandering van de prikkel ontstaat, het effect gering is.

Kwantitatief onderzoek ondersteunt conclusie

127. De ACM heeft ook door kwantitatief onderzoek het effect op de wholesaletarieven zo goed mogelijk in kaart gebracht en ingeschat. Ook uit dit onderzoek komt naar voren dat voor zover er een verandering van de prikkel voor KPN ontstaat, het effect van een dergelijke strategie gering is.
128. Partijen hebben extern een kwantitatief onderzoek laten verrichten door consultancybureau Oxera.¹³³ Zij heeft de opbrengst voor KPN om wholesale-toegang aan een MVNO te bieden onderzocht met een onderhandelingsmodel. Daarvoor keek Oxera of het verwachte verlies aan retailwinst door een "kannibalisatie-effect" door de overname werd gecompenseerd door de wholesalewinst van het toelaten van een MVNO. Oxera's conclusie hieruit is dat **[vertrouwelijk]** KPN **[vertrouwelijk]** ook na de voorgenomen concentratie een sterke prikkel heeft om wholesaletoegang te (blijven) bieden aan een MVNO.¹³⁴ Deze conclusie is gebaseerd op tarieven, kosten en overstapcijfers uit 2022.
129. Hoewel de analyse van Oxera een aanwijzing biedt dat verregaande uitsluiting niet aannemelijk is, laat het onderzoek wel enige ruimte voor effecten op de wholesaletarieven. De toename in kannibalisatie-effect betekent namelijk in beginsel een prikkel voor KPN om de wholesaletarieven te verhogen en hiermee het kannibalisatie-effect te verkleinen en te compenseren met wholesaleinkomsten. Oxera acht dergelijke effecten onaannemelijk vanwege door haar veronderstelde concurrentie vanuit de andere MNO's.
130. Om deze aanname van Oxera te toetsen heeft de ACM het kwantitatieve onderzoek uitgebreid met een eigen onderhandelingsmodel dat (i) de grootte van de verandering in kannibalisatie-effect expliciet modelleert, (ii) de gevolgen van de concentratie voor de prijzen op de retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten meeneemt, en (iii) de concurrentie op de wholesalemarkt benadert om vast te stellen in hoeverre deze concurrentie de effecten op deze wholesalemarkt kan voorkomen. Voor een uitgebreide beschrijving van dit model, zie paragraaf III van de bijlage.
131. Het onderhandelingsmodel van de ACM veronderstelt dat beide onderhandelaars belang hebben bij de overeenkomst, omdat deze voor beide partijen opbrengsten realiseert. Om de robuustheid

¹³² Aanvullende informatie van Partijen van 7 juli met kenmerk ACM/IN/794342, bijlage 27, p. 10; Gespreksverslag van Odido van 23 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/609019, p. 4.

¹³³ Zienswijze van KPN van 7 november 2023 op het meldingsbesluit, met kenmerk ACM/IN/818488. Bijlage 64.

¹³⁴ Zienswijze van KPN van 7 november 2023 op het meldingsbesluit, met kenmerk ACM/IN/818488. Bijlage 64. p. 10 en p. 11.

van de analyse te vergroten zijn meerdere varianten gemodelleerd, waarbij empirische gegevens uit de praktijk gebruikt zijn om zo goed mogelijk een dergelijke onderhandeling te benaderen. Wat het model doet is laten zien welke mechanismes een rol spelen bij KPN voor en na de overname, hoe deze zich tot elkaar verhouden en wat de orde van grootte van de mogelijke effecten is.

132. Het model houdt rekening met de gevolgen van veranderingen in wholesaletarieven voor zowel retail- als wholesalewinsten, de mogelijkheid van overstap naar een andere MNO en de overstapkosten die daarmee gepaard gaan. De overstapkosten zijn gebaseerd op de inschattingen van de MVNO's. Wat betreft het aanbod van de concurrerende MNO werkt de ACM met twee scenario's: i) MNO matcht huidig tarief KPN, ii) MNO biedt 5% lager tarief.
133. De effecten op de wholesaletarieven in verschillende scenario's op basis van verschillende technische modelspecificaties ligt tussen de [-5 - 0]% en [0-5]%. Prijsverlagingen komen doordat de extra retailwinsten die KPN krijgt van Youfone niet alleen vatbaar zijn voor kannibalisatie, maar ook voor schade van overstap door een MVNO naar een concurrerende MNO tegen lagere toegangstarieven. Dat leidt namelijk niet alleen tot verlies van wholesaleinkomsten, maar ook tot lagere retailprijzen en/of verlies van klanten aan de overstappende MVNO die agressiever kan prijzen dankzij lagere wholesaletarieven.

Conclusie kwantitatieve onderzoek

134. Gelet op voorgaande concludeert de ACM op basis van de uitkomsten van haar kwantitatieve onderzoek dat het effect op de wholesaletarieven beperkt is. Deze prijseffecten kunnen zowel positief als negatief uitvallen, maar in beide gevallen zijn ze gering. Het kwantitatieve onderzoek onderstreept daarmee de uitkomsten van het kwalitatieve onderzoek.

8.2.4 Conclusie beoordeling wholesalemarkt

135. De ACM heeft onderzocht of de prikkel voor KPN om nieuwe MVNO's toegang tot haar netwerk te weigeren of de voorwaarden voor bestaande MVNO's te verslechteren verandert na de voorgenomen overname. Ook heeft zij onderzocht wat het effect zou zijn van een dergelijke strategie voor de wholesaletarieven.
136. Zowel uit het kwalitatieve als het kwantitatieve onderzoek komt naar voren dat de prikkel van KPN na de voorgenomen overname mogelijk verandert. Voor zover de prikkel voor KPN verandert, komt uit het onderzoek onder marktpartijen naar voren dat het effect gering is. Zo komt uit het kwalitatieve onderzoek onder marktpartijen naar voren dat, ondanks de bestaande overstapdrempels en het ontbreken van een overstappende MVNO in de afgelopen jaren, de MNO's in de praktijk gedisciplineerd worden door de MVNO's als gevolg van de dreiging van een overstap. Ook komt uit het kwantitatieve onderzoek naar voren dat de grootte van de tariefverhoging van de wholesaletarieven van KPN gering is.
137. Uit het marktonderzoek van de ACM volgt dat MVNO's in onderhandelingen met KPN effectief dreigen met overstappen, ondanks de significante overstapdrempels die er voor MVNO's zijn. Door deze dreiging zijn de gevolgen van de veranderende prikkel voor KPN om toegang te bieden beperkt. Op basis van het voorgaande komt de ACM tot de conclusie dat de voorgenomen overname niet leidt tot een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse wholesalemarkt voor toegang en gespreksopbouw. Aangezien de ACM significante overstapdrempels voor MVNO's constateert en de effectiviteit van de dreiging van overstap afhangt van het toegangsbeleid van aanbieders met een eigen netwerk, zal de ACM de ontwikkelingen op de wholesalemarkt, en de effecten op de retailmarkt de komende jaren nauwgezet volgen.

9 Conclusie

138. KPN en Youfone hebben bij de ACM een vergunningaanvraag ingediend omdat KPN zeggenschap wenst te verkrijgen over Youfone. De ACM concludeert dat de gemelde operatie binnen de werkingssfeer valt van het concentratietoezicht, dat geregeld is in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet.
139. De ACM is van oordeel dat als de voorgenomen concentratie plaatsvindt de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan niet op significante wijze zal worden belemmerd. Daarom besluit de ACM om een vergunning te verlenen.

Den Haag, 21 maart 2024

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

w.g. mr. T.M. Snoep
bestuursvoorzitter

Als u belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar de Rechtbank Rotterdam, Sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op www.rechtspraak.nl.

Bijlage – Economische analyses

140. In deze bijlage beschrijft de ACM de met de data van Partijen, marktpartijen en COIN uitgevoerde analyses ter onderbouwing van de beoordeling van de voorgenomen overname van Youfone door KPN. Deze analyses zien op de gevolgen op de retailmarkt en de gevolgen op de wholesalemarkt. Voor de analyses is gebruik gemaakt van data uit 2022, het laatste jaar met volledige beschikbare gegevens.
141. De opbouw van deze bijlage is als volgt:
- Sectie I bespreekt de beschikbare data en enkele inzichten opgedaan vanuit deze gegevens;
 - Sectie II bespreekt de fusiesimulatie op de retailmarkt;
 - Sectie III bespreekt de analyse van de wholesalemarkt;

I. Beschikbare data

142. De ACM beschikt voor haar analyses over de volgende data: omzet, aantal aansluitingen, *gross adds* (nieuwe aansluitingen), gemiddelde opbrengst per aansluiting (ARPU), brutomarges, wholesale-omzet en porteringen (overstap met nummerbehoud).
143. Deze data is afkomstig van KPN (merken KPN en Simyo), Youfone, Odido (merken Odido, T-Mobile, Tele2, Ben en Simpel), VodafoneZiggo (merken Vodafone en HollandsNieuwe), BudgetMobiel, Lebara, Lycamobile, L-Mobi, DeltaMobiel en 50+Mobiel.
144. In aanvulling op de porteergegevens van de providers zelf heeft de ACM ook porteringsdata opgevraagd bij vereniging COIN. COIN is een samenwerkingsverband van telecomaanbieders die actief zijn op de Nederlandse markt. Zij faciliteert gezamenlijke bedrijfsprocessen, waaronder nummerportabiliteit.
145. De ACM schat in dat ze met deze dataset het overgrote deel van de retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten dekt en over informatie beschikt waarin geen belangrijke aanbieders van mobiele diensten aan consumenten ontbreken. De opgevraagde data betreffen 91,3% van alle mobiele aansluitingen in Nederland.¹³⁵ Daar komt bij dat Youfone geen prepaid proposities aanbiedt, terwijl de ontbrekende aansluitingen voornamelijk prepaid proposities betreffen. Vanuit het oogpunt van nabijheid van concurrentie - dat voor een belangrijk de resultaten van een fusiesimulatie bepaalt - is het dus belangrijk dat de dichtstbijzijnde concurrenten meegenomen worden in het model. Dat zijn naar oordeel van de ACM vooral de postpaid aanbieders. Ook marktpartijen zien een verschil tussen prepaid en postpaid proposities.¹³⁶ De ACM heeft wel de gegevens van Lebara, Lycamobile en L-Mobi verzameld om ook de concurrentiedruk vanuit de prepaid aanbieders te kunnen meenemen.
146. De ACM beschikt ook over de variabele kosten van toegangsverlening door KPN en inschattingen van overstapkosten van een aantal MVNO's.
147. Tabel 1 laat de marktposities van de providers in de dataset zien op de retailmarkt voor mobiele telecomdiensten voor het jaar 2022 aan de hand van aantal aansluitingen en omzet. Zoals reeds opgemerkt beschikt de ACM niet over marktbrede informatie over omzet en de gegeven

¹³⁵ Gebaseerd op gegevens uit de ACM telecommonitor.

¹³⁶ Gespreksverslag van T-Mobile van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601171, p. 1-2. Gespreksverslag van VodafoneZiggo van 24 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601174, p. 2. Gespreksverslag van Delta van 8 november 2023 met kenmerk ACM/UIT/608180, p. 3. Beantwoording informatieverzoek van Lyca van 7 december 2023 met kenmerk ACM/IN/829506, p. 5.

percentages zijn dus gebaseerd zijn op de gegevens van de providers genoemd in randnummer 143142142142. Daarom presenteert de ACM de marktaandelen op basis van aansluitingen ook alleen voor de verzamelde dataset zodat marktaandelen in aansluitingen en omzet vergeleken kunnen worden met elkaar. Uit deze vergelijking blijkt dat de marktaandelen op basis van omzet hoger zijn bij meer premium aanbieders wat consistent is met hogere ARPUs¹³⁷ van deze providers.

	Aansluitingen (markt)	Aansluitingen (dataset)	Omzet dataset)
KPN	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%
Simyo	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Youfone	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Partijen gezamenlijk	[20-30]%	[20-30]%	[30-40]%
T-Mobile	10-20%	10-20%	10-20%
Tele2	5-10%	5-10%	5-10%
Ben	0-5%	0-5%	0-5%
Simpel	5-10%	5-10%	5-10%
Vodafone	10-20%	10-20%	20-30%
Hollandsnieuwe	0-5%	0-5%	0-5%
BudgetMobiel	0-5%	0-5%	0-5%
Lebara postpaid	0-5%	0-5%	0-5%
Lebara prepaid	0-5%	0-5%	0-5%
DeltaMobiel	0-5%	0-5%	0-5%
Lyca	0-5%	0-5%	0-5%
50+Mobiel	0-5%	0-5%	0-5%
L-Mobi	0-5%	0-5%	0-5%
Totaal	91,9%¹³⁸	100,0%	100,0%

Tabel 1 Marktaandelen (2022).¹³⁹

148. Om inzicht te krijgen in de dynamiek op de markt kijkt de ACM ook naar marktposities in nieuwe aansluitingen en op basis van porteringen, weergegeven in Tabel 2. Providers met hogere aandelen op de acquisitiemarkt dan op basis van aantal aansluitingen laten een groei zien en oefenen groter concurrentiedruk uit dan hun marktaandeel in Tabel 1 doet vermoeden. Dat is met name het geval bij de *no frills* merken Simyo, Youfone, BudgetMobiel, Lebara (postpaid) en 50+Mobiel.

¹³⁷ Average revenue per user. Gemiddelde omzet per gebruiker.

¹³⁸ De 9,1% van de aansluitingen niet meegenomen in het model omvatten prepaid proposities van KPN, Simyo, Ortel, T-Mobile, AH Mobiel, Kruidvat, Hema en Medion

¹³⁹ Op basis van gegevens van KPN, Youfone, Odido, VodafoneZiggo, BudgetMobiel, Lebara, Delta, 50+Mobiel, Lyca, L-Mobi en Telecompaper.

	Gross adds (postpaid)	Porteringen (providers)	Porteringen (COIN)
KPN	[20-30]%	[10-20]%	[10-20]%
Simyo	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Youfone	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Partijen gezamenlijk	[30-40]%	[20-30]%	[20-30]%
T-Mobile	10-20%	10-20%	10-20%
Tele2	5-10%	5-10%	5-10%
Ben	5-10%	5-10%	5-10%
Simpel	5-10%	5-10%	5-10%
Vodafone	10-20%	10-20%	10-20%
HollandsNieuwe	0-5%	0-5%	0-5%
BudgetMobiel	0-5%	0-5%	0-5%
Lebara postpaid	5-10%	0-5%	0-5%
Lebara prepaid	n.v.t.	0-5%	
DeltaMobiel	0-5%	0-5%	0-5%
Lyca	n.v.t.	0-5%	0-5%
50+Mobiel	0-5%	0-5%	0-5%
L-Mobi	n.v.t.	0-5%	0-5%
Totaal	100,0%	93,6%	94,1%

Tabel 2 Marktposities in termen van nieuwe klanten (2022).¹⁴⁰

149. De ACM beschikt over twee bronnen voor de porteringen: i) data van providers zelf en ii) data van COIN. Zoals te zien is in Tabel 2 verschillen de aantallen porteringen per databron enigszins. De ACM concludeert wel dat de twee databronnen een vergelijkbaar beeld schetsen over de markt. De ACM houdt bij haar analyses uit zorgvuldigheid rekening met beide benaderingen van de porteringsaantallen.
150. De ACM heeft een aantal verklaringen voor deze verschillen:
- COIN data bevat alle porteringen, terwijl de meerderheid van de providers alleen de porteringen naar hun postpaid proposities voor consumenten hebben aangeleverd bij de ACM. Sommige providers hebben het aantal porteringsaanvragen aangeleverd dat kan afwijken van het aantal daadwerkelijke porteringen. Niet elke aanvraag leidt namelijk tot daadwerkelijke portering.
 - COIN zorgt ervoor dat porteringen tussen netwerken (zogenaamde *network operators* met NO codes) correct zijn weergegeven in het kader van haar rol in faciliteren nummerbehoud en houdt de verdeling over merken (zogenaamde *service providers* met SP codes) niet volledig bij. Dat betekent dat porteringen tussen providers op hetzelfde netwerk ontbreken en ook bij porteringen tussen netwerken kan de informatie over betreffende service providers inaccuraat zijn in de data van COIN.

¹⁴⁰ Op basis van gegevens van KPN, Youfone, Odido, VodafoneZiggo, BudgetMobiel, Lebara, DeltaMobiel, 50+Mobiel, Lycamobile, L-Mobi en COIN.

- De ACM heeft de ontbrekende gegevens over overstappers binnen hetzelfde netwerk aangevuld met informatie van de *network operators*.
- De marktaandelen op basis van nieuwe klanten (*gross adds*) en porteringen verschillen van elkaar minstens in twee opzichten. Ten eerste bevatten *gross adds* ook nieuwe klanten die geen gebruik maken van nummerbehoud, terwijl het bij porteringen alleen gaat overstappers die hun nummer behouden. Ten tweede zijn de marktaandelen alleen voor de prepaid aanbieders berekend. De *gross adds* van de prepaid aanbieders zijn zeer hoog, omdat vanwege hoge omloop van telefoonnummers bij prepaid klanten. Echter, deze hoge omloop van telefoonnummers betekent vermoedelijk niet een hoge omloop in klanten. Daarmee zou het meenemen van de *gross adds* van de prepaid aanbieders het beeld vertekenen.

II. Fusiesimulatie op de retailmarkt

151. In deze paragraaf beschrijft de ACM de uitgevoerde fusiesimulatie voor de retailmarkt. De simulatie benadert de prijzen na de voorgenomen concentratie aan de hand van een combinatie van een aanbod- en vraagmodel.
152. De uitkomsten zijn gevonden op basis van de aanname dat elke onderneming haar winst maximaliseert. Concreet betekent het dat providers prijzen zetten om de winst van de moederonderneming te maximaliseren. De merken T-Mobile, Tele2, Ben en Simpel zetten bijvoorbeeld prijzen om de winst van Odido als moederonderneming te maximaliseren.
153. De oplossing van het winstmaximalisatieprobleem hangt af van de vorm van de aanbod- en vraagmodellen besproken hieronder. Hieronder beschrijft de ACM de aanbod- en vraagmodellen en wordt de keuze voor de vorm van deze modellen onderbouwd.

i. Aanbodmodel

154. De ACM gaat uit van het heterogene Bertrand model van concurrentie. Dit model veronderstelt dat aanbiedende ondernemingen prijzen zetten om winst te maximaliseren. De verkochte volumes zijn bepaald door de vraag in reactie op de gekozen prijs. Dit sluit goed aan bij de retailmarkt voor mobiele telecomdiensten waarin geen sprake is van bindende capaciteitsrestricties en aanbieders snel op veranderingen in gevraagde hoeveelheid kunnen reageren.
155. Het heterogene Bertrand model staat productdifferentiatie toe. Dat betekent dat de producten in de markt niet perfecte substituten hoeven te zijn, maar de substitutiemogelijkheden in zekere mate verschillen tussen producten. Dit onderscheidend vermogen geeft ondernemingen een zekere mate van economische marktmacht, in de zin dat zij een prijs boven de marginale kosten kunnen zetten. De producten op de retailmarkt voor mobiele telecomdiensten verschillen naast prijs onder andere door vorm van het abonnement (prepaid, prepaid), grootte van de databundel, internetsnelheid, aantal belminuten, aantal sms-berichten, niveau van klantenservice of merkimage.
156. Het heterogene Bertrand model is door de Commissie in meerdere zaken toegepast in markten voor telecommunicatiediensten. Voorbeelden zijn Hutchinson 3G UK/Telefónica Ireland (2014), Telefónica Deutschland/E-Plus (2014), Orange/Jazztel (2015), Teliasonera/Telenor/JV (2015), Hutchinson 3G UK/Telefónica UK (2016).¹⁴¹ Ook de ACM heeft dit aanbodmodel toegepast in

¹⁴¹ Beschikking van de Commissie in COMP/M.6992 Hutchison 3G UK / Telefónica Ireland. Beschikking van de Commissie in COMP/M.7018 Telefónica Deutschland / E-Plus, Beschikking van de Commissie in COMP/M.7419 Teliasonera/Telenor/JV. Beschikking van de Commissie in COMP M.7421 Orange / Jazztel. Beschikking van de Commissie in COMP/M.7612 Hutchison 3G UK/Telefónica UK.

verschillende besluiten. Voorbeelden zijn PostNL/Sandd (2019), Roompot/Landal (2023), toezeggingsbesluit KPN en Glaspoort (2022).¹⁴²

157. Een MVNO maximaliseert in het model haar retailwinst:

$$\Pi_i^{MVNO} = \sum_{j \in J_i} (p_j - mc_j) q_j = \sum_{j \in J_i} (p_j - c_j - w_j) q_j$$

waar p_j de prijs van product j is, q_j is de verkochte hoeveelheid van product j en mc_j is de marginale kost van van product j die bestaat uit "eigen" marginale kost c_j en marginale toegangstarief w_j , die de MVNO betaalt aan MNO per aansluiting.

158. Een MNO houdt naast de retailwinst ook rekening met haar wholesalewinst. Daarom is haar winstfunctie:

$$\Pi_i^{MNO} = \sum_{j \in J_i} (p_j - mc_j) q_j + \sum_{l \in L_i} (w_l - k_l) q_l$$

waar p_j de prijs van product j is, q_j is de verkochte hoeveelheid van product j en mc_j is de marginale kost van van product j . De MNO verdient voor producten van haar MVNO's, L_i , het marginale toegangstarief w_l en maakt daarvoor marginale kosten k_l .

159. De optimalisatie van winst met betrekking tot prijs leidt tot de volgende eerste-orde voorwaarden voor elk van de producten m , n :

$$\frac{\partial \Pi_i^{MVNO}}{\partial p_m} = q_m + \sum_j (p_j - c_j - w_j) \frac{\partial q_j}{\partial p_m} = 0$$

$$\frac{\partial \Pi_i^{MNO}}{\partial p_n} = q_n + \sum_j (p_j - mc_j) \frac{\partial q_j}{\partial p_n} + \sum_{l \in L_i} (w_l - k_l) \frac{\partial q_l}{\partial p_m} = 0$$

160. De oplossing van bovenstaand systeem van vergelijkingen voor alle producten levert de evenwichtsprijzen op.

ii. Vraagmodel

161. De ACM benadert de vraag naar mobiele telecommunicatiediensten met een lineair model. Dit model is veelvuldig gebruikt in fusiesimulaties in praktijk en maakt het mogelijk om een rijk patroon van substitutiemogelijkheden in kaart te brengen.¹⁴³
162. Een mogelijk alternatief is het log-lineaire model. Het log-lineaire model impliceert constante prijselasticiteit en leidt daardoor tot de grootste mogelijke prijsverhogingen, omdat de prijselasticiteit niet omhoog gaat met een stijgende prijs.¹⁴⁴ Het lineaire model kan bovendien worden afgeleid van een specifieke vorm van consumentenvoorkeuren wat niet het geval is voor het log-lineaire model.
163. Andere alternatieven betreffen o.a. de zogenaamde GEV¹⁴⁵-modellen zoals het logit model of vraagsystemen zoals *Almost Ideal Demand System* of Translog. Een schatting van dergelijke modellen vraagt echter gedetailleerde data in een tijdreeks en veel tijd om de substitutiepatronen goed in te schatten. In de mobiele markt zijn er gegevens beschikbaar over bilaterale overstap op basis van nummerportabiliteit. Deze gegevens kunnen de basis vormen voor de rijke substitutiepatronen in een gekalibreerd lineair vraagstelsel op een uitvoerbare en

¹⁴² Besluit van de ACM in zaak ACM/19/035460 – PostNL/SHM Beheer, Besluit van de ACM in zaak ACM/21/168002 - Sandy HoldCo B.V./Vacation Rental B.V. Besluit van de ACM in zaak ACM/22/177152 - toezeggingen KPN/Glaspoort.

¹⁴³ Shapiro, C. (1995). Mergers with differentiated products. *Antitrust*, 10, 23.

Epstein, R. J., & Rubinfeld, D. L. (2004). Technical Report: Effects of Mergers Involving Differentiated Products.

¹⁴⁴ Crooke, P., Froeb, L., Tschantz, S., & Werden, G. J. (1999). Effects of assumed demand form on simulated postmerger equilibria. *Review of Industrial Organization*, 15(3), 205-217.

¹⁴⁵ GEV staat voor generalized extreme value.

overzichtelijke manier, zonder risico op onvoldoende econometrische identificatie tijdens schatting op basis van datatijdreeksen.

164. De porteringen worden in het model gebruikt om *diversion ratio's* te benaderen. De *diversion ratio* van provider A naar provider B geeft aan welke deel (percentage) van de klanten die zullen overstappen na een prijsstijging bij provider A, naar provider B zullen gaan. De percentages van de uitstroom tellen altijd op tot 100%. De ACM houdt er rekening mee dat een deel van de overstappende klanten een provider kiest die in het model is meegenomen. De *diversion ratio's* voor de merken in het model tellen dus niet noodzakelijkerwijs tot 100% maar op dit manier is ook de concurrentiedruk van de overige providers meegenomen.
165. De vraag naar product i is gegeven door:

$$q_i = \alpha_i + \sum_j \beta_{ij} p_j$$

166. Of in matrix vorm:

$$q = a + Bp$$

iii. Kalibratie

167. De ACM beschikt over betrouwbare informatie over hoeveelheden, omzetten, porteringen en kosten. Daarom kan zij aan de hand van de omgezette eerste-orde voorwaarden de vraagparameters kalibreren. Het model is gebouwd op het niveau van merken en maakt dus geen onderscheid tussen individuele proposities (bijvoorbeeld databundelgroottes)¹⁴⁶. De ACM gaat er wel vanuit dat gedetailleerde informatie over porteringen een goed beeld van de nabijheid van concurrentie tussen de providers biedt en daarmee het geaggregeerd model voldoende is om de gevolgen voor de concurrentie op de markt in kaart te brengen.
168. Het bepalen van de vraagparameters door middel van kalibratie en aggregatie op merk niveau is gebruikelijk in fusiesimulaties in concentratiezaken waaronder concentraties in telecomzaken.¹⁴⁷ Zie onder andere de volgende concentraties beoordeeld door de Europese Commissie: Kraft Foods/Cadbury (2010), Outokumpu/Inoxum (2012), INEOS/Solvay/JV (2014), Hutchinson 3G UK/Telefónica Ireland (2014), Telefónica Deutschland/E-Plus (2014), Orange/Jazztel (2015), Teliasonera/Telenor/JV (2015), Hutchinson 3G UK/Telefónica UK (2016).¹⁴⁸ De ACM heeft een gekalibreerd vraagmodel gebruikt in zaken PostNL/Sandd (2019) en Sunweb/Corendon (2020).¹⁴⁹
169. De vraagparameters β_{ij} zijn gelijk aan $\frac{\partial q_i}{\partial p_j}$ en kunnen dus direct worden opgenomen in de eerste-orde voorwaarden:

$$\frac{\partial \Pi_i^{MVNO}}{\partial p_i} = q_i + \sum_j (p_j - c_j - w_j) \beta_{ji} = 0$$
$$\frac{\partial \Pi_i^{MNO}}{\partial p_m} = q_m + \sum_j (p_j - mc_j) \beta_{jm} + \sum_{k \in K_i} (w_k - k_k) \beta_{km} = 0$$

170. In matrix vorm:

¹⁴⁶ Gegevens op niveau van proposities zijn onvolledig en/of niet beschikbaar in voldoende kwaliteit.

¹⁴⁷ Buettner, T., Federico, G., & Lorincz, S. (2016). The Use of Quantitative Economic Techniques in EU Merger Control.

¹⁴⁸ Case COMP M.5644 Kraft Foods / Cadbury, Case COMP M.6471 Outokumpu/Inoxum, Case COMP M.6905 INEOS/Solvay/JV, Case COMP/M.6992 Hutchison 3G UK / Telefónica Ireland, Case COMP/M.7018 Telefónica Deutschland / E-Plus, Case COMP/M.7419 Teliasonera/Telenor/JV, Case COMP M.7421 Orange / Jazztel, Case COMP/M.7612 Hutchison 3G UK/Telefónica UK

¹⁴⁹ Besluit van de ACM van 5 september 2019 in zaak ACM/19/035460 – PostNL/SHM Beheer II (Sandd), Besluit van de ACM van 26 oktober 2020 in zaak ACM/20/041207 – Sunscreen BidCo B.V. (Sunweb)/Corendon Holding B.V.

$$q + (\Omega \circ B') \cdot (p - mc) + (\Omega^{toegang} \circ B') \cdot (w - k)$$

171. waar Ω de eigendomsmatrix is en $\Omega^{toegang}$ een matrix die aangeeft welke MVNO producten bij welke MNO horen. q , p , w , mc en k zijn vectoren van, respectievelijk, aantal aansluitingen, retailprijzen, wholesaletarieven, retail marginale kosten en wholesale marginale kosten.
172. De parameters β_{ij} zijn de enige onbekenden in het systeem van vergelijkingen. Dit betekent nog steeds meer onbekenden dan vergelijkingen.
173. Bij het oplossen van het systeem van vergelijkingen helpt dat de verhoudingen tussen β_{ij} parameters gelijk zijn aan diversion ratio's (die de ACM benadert met data over porteringen), namelijk

$$d_{ij} = -\frac{\beta_{ij}}{\beta_{ii}}$$

174. De eerste-orde voorwaarden kunnen dus geschreven worden in termen van *diversion ratio's*:

$$\frac{\partial \Pi_i^{MVNO}}{\partial p_i} = q_i - \beta_{ii} \sum_j (p_j - c_j - w_j) d_{ji} = 0$$

$$\frac{\partial \Pi_i^{MNO}}{\partial p_m} = q_m - \beta_{ii} \sum_j (p_j - mc_j) d_{jm} - \beta_{ii} \sum_{k \in K_i} (w_k - k_k) d_{km} = 0$$

175. Nu dat β_{ii} de enige onbekende is in elke vergelijking kan deze direct worden afgeleid:

$$diag(B) = q \cdot [(\Omega \circ DR)(p - mc) + (\Omega^{toegang} \circ DR) \cdot (w - k)]^{-1}$$

DR is hier een matrix van diversion ratio's met -1 op de diagonaal.

176. Aan de hand van q en B kan vervolgens de vector van intercepts, a , worden gekalibreerd waarmee het *vraagmodel* volledig gespecificeerd is.

iv. Simulatie en resultaten

177. De evenwichtsprijzen zijn gegeven door:

$$p = (\Omega \circ B' + B)^{-1} ((\Omega \circ B') \cdot mc - a - (\Omega^{toegang} \circ B') \cdot (w - k))$$

178. Een verandering in Ω en $\Omega^{toegang}$ door de concentratie (Youfone wordt een KPN-dochter in plaats van een MVNO) levert de nieuwe vector van evenwichtsprijzen.
179. Door de overname van Youfone is waarschijnlijk sprake van eliminatie van dubbele marginalisatie (EDM). Winstmaximalisatie impliceert namelijk dat de marginale kosten van Youfone na de concentratie niet meer de wholesaletarieven bevatten, die Youfone voor de concentratie aan KPN betaalt. Daarom baseert de ACM de marginale kosten van Youfone na de concentratie op de marginale kosten van de dochtermerken¹⁵⁰ van de MNO's. Youfone wordt na de concentratie namelijk zelf een dochtermerk van KPN. Hiermee wordt Youfone impliciet in het model minder efficiënt wat betreft de marginale kosten anders dan het toegangstarief. De ACM presenteert de uitkomsten met de hoogste gevonden marginale kosten wat conservatief is, gegeven de uitkomst van de analyse. Hoe hoger de marginale kosten van Youfone na de concentratie zijn, hoe kleiner het prijsverlagende effect van EDM.
180. Om inzicht te krijgen in de orde van grootte van de mededingbeperking door de weggevallen concurrentie tussen KPN en Youfone presenteert de ACM de uitkomsten met en zonder EDM. Zo wordt inzichtelijk dat het uiteindelijke effect uitgesplitst kan worden in een prijsverhogend effect en een efficiëntie voor KPN die de prijsverhoging grotendeels compenseert.

¹⁵⁰ Simyo, Ben, Simpel en HollandsNieuwe.

181. De ACM verwerkt vervolgens op twee manieren de informatie over marginale toegangstarieven. In de onderhandelingen tussen MNO en MVNO's worden niet alleen variabele tarieven afgesproken (per aansluiting, belminuut, sms of MB), maar ook vaste bedragen, zoals signing bonussen en bijdragen aan marketing. Meerdere MVNO's baseren hun contributiemarges op kosten incl. de vaste bedragen. Het delen van de totale wholesalekosten door het aantal aansluitingen levert een gemiddeld netto toegangstarief. Uit de gefactureerde bedragen construeert de ACM ook het gemiddelde bruto toegangstarief waarin de vaste bedragen niet zijn meegenomen.
182. Theoretisch gezien zijn de ware marginale kosten gelijk aan het bruto toegangstarief. Het is echter mogelijk dat MVNO's in hun prijszetting rekening houden met de vaste bedragen. De ACM gebruikt beide benaderingen om een range van mogelijke effecten in kaart te brengen.
183. De resultaten zijn samengevat in Tabel 3. De uitkomsten zonder EDM laten een relatief beperkte prijsstijging zien als gevolg van de weggevallen concurrentie. Dit effect worden echter grotendeels gecompenseerd door EDM. De verschillen tussen de uitkomsten op basis van verschillende bronnen voor porteringen zijn beperkt. Voor zowel de netto als bruto toegangstarieven zijn de effecten ook kwalitatief vergelijkbaar, hoewel met name de invloed van EDM groter is in het geval van een bruto toegangstarief.

Bron diversion ratio's	Producten	Geen EDM		EDM	
		Bruto w_j	Netto w_j	Bruto w_j	Netto w_j
Inporteringen providers	Markt	1,7%	1,7%	0,1%	0,7%
	Partijen	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
	Premium	1,0%	1,1%	0,3%	0,7%
	No frills	1,6%	1,9%	0,0%	0,7%
COIN	Markt	1,4%	1,4%	-0,4%	0,3%
	Partijen	[0-5]%	[0-5]%	[-5 - 0]%	[0-5]%
	Premium	0,8%	0,9%	-0,1%	0,4%
	No frills	1,5%	1,6%	-0,6%	0,2%

Tabel 3 Resultaten fusiesimulatie. Bron: berekeningen door de ACM.

III. Analyse van de wholesalem Markt

184. In deze paragraaf beschrijft de ACM de analyse van het risico dat de prikkel voor KPN om gunstige toegangsvoorwaarden te bieden aan overgebleven of nieuwe MVNO's door de voorgenomen concentratie vermindert. Door de overname van Youfone is KPN immers sterker vertegenwoordigd in het *no frills*-segment. Haar marktaandeel stijgt in het geheel en specifiek in het *no frills*-segment, waar Youfone zich op richt. Hoe groter het marktaandeel van KPN, des te groter het risico op kannibalisatie door wholesale afnemers is.

185. De ACM analyseert de prikkels van KPN aan de hand van een onderhandelingsmodel, waarmee het reeds opgezette model voor de retailmarkt kan worden uitgebreid. Zo komt de invloed van de wholesalemarkt op de uitkomsten op de retailmarkt tot uiting in het model.

i. Onderhandelingsmodel

186. MNO's en MVNO's onderhandelen over de toegangsvoorwaarden, waardoor het voor de hand ligt om de vaststelling van de wholesaletarieven te benaderen met een onderhandelingsmodel.

187. De ACM gaat uit van het Nash onderhandelingsmodel in de klassieke vorm:

$$\max_{w_a} (\Pi_{KPN}^{MNO}(w_a) - d_{KPN}^{MNO})^{1-\lambda} (\Pi_a^{MVNO}(w_a) - d_a^{MVNO})^\lambda$$

188. De winsten $\Pi_{KPN}^{MNO}(w_a)$ en $\Pi_a^{MVNO}(w_a)$ zijn een functie van het onderhandelde marginale toegangstarief w_a en hebben dezelfde vorm als de algemene formules voor M(V)NO winsten gebruikt voor het retailmodel. d_{KPN}^{MNO} en d_a^{MVNO} zijn de winsten zonder een overeenkomst (de zogenaamde *outside option*). λ is de Nash parameter die bepaalt welk deel van het totale surplus door de MVNO bemachtigd wordt. w_a maximaliseert het product van de payoffs gewogen met de Nash parameter.

189. De ACM gaat dus uit van een onderhandeling over een marginaal tarief w_a . In werkelijkheid hebben de contracten ook een vast component, zoals een marketingvergoeding. Echter, het overgrote deel van de wholesale omzetten bestaan uit variabele tarieven (bijvoorbeeld tarief per aansluiting of per MB, sms of belminuut). Daarom acht de ACM het bovenstaande onderhandelingsmodel geschikt voor de benadering van de onderhandelingen tussen MNO's en MVNO's.

190. Technisch gezien is de oplossing gelijk aan het toegangstarief dat het gezamenlijke surplus (gewogen met onderhandelingsmacht) maximaliseert door middel van de eerste-orde voorwaarde:

$$(\Pi_{KPN}^{MNO} - d_{KPN}^{MNO}) \left(\frac{\partial \Pi_a^{MVNO}}{\partial w_a} - \frac{\partial d_a^{MVNO}}{\partial w_a} \right) + \frac{1-\lambda}{\lambda} (\Pi_a^{MVNO} - d_a^{MVNO}) \left(\frac{\partial \Pi_{KPN}^{MNO}}{\partial w_a} - \frac{\partial d_{KPN}^{MNO}}{\partial w_a} \right) = 0$$

191. Aangenomen wordt dat het toegangstarief geen invloed heeft op de winsten zonder een overeenkomst en daardoor $\frac{\partial d_a^{MVNO}}{\partial w_a} = \frac{\partial d_{KPN}^{MNO}}{\partial w_a} = 0$. Daarmee versimpelt de eerste-orde voorwaarde tot:

$$(\Pi_{KPN}^{MNO} - d_{KPN}^{MNO}) \frac{\partial \Pi_a^{MVNO}}{\partial w_a} + \frac{1-\lambda}{\lambda} (\Pi_a^{MVNO} - d_a^{MVNO}) \frac{\partial \Pi_{KPN}^{MNO}}{\partial w_a} = 0$$

192. De ACM gaat deze eerste-orde voorwaarde in het vervolg op verschillende manieren invullen en de effecten van de voorgenoemde concentratie benaderen in meerdere scenario's. De verschillende scenario's hebben te maken met verschillende aannames over de onderhandelingsmacht en overstapmogelijkheden van de MVNO's. De scenario's werpen licht op de veranderingen op de wholesalemarkt als gevolg van de voorgenoemde concentratie.

193. Oxera maakt in haar rapport gebruik van hetzelfde theoretische model om de verwachte effecten op de wholesalemarkt te analyseren.¹⁵¹ De analyse vergelijkt de opbrengsten van een wholesaletarief met het kannibalisatie-effect benaderd door een diversion ratio vanuit KPN merken naar Youfone. Oxera concludeert dat de opbrengsten ook na de voorgenoemde overname hoger zijn dan het kannibalisatie effect en dat er daarom een prikkel blijft bestaan voor KPN om toegang te bieden aan MVNO's. Verder stelt het rapport dat de overstapmogelijkheden van de MVNO's voorkomen dat de tarieven verhoogd worden.

¹⁵¹ Zienswijze van KPN van 7 november 2023 op het meldingsbesluit, met kenmerk ACM/IN/818488. Bijlage 64.

194. De analyse van Oxera erkent dat het kannibalisatie-effect groter wordt door de voorgenomen concentratie. Het modelleert echter niet expliciet hoe groot de verandering in de prikkel is en wat het betekent voor het toegangstarief in evenwicht. De ACM benadert hieronder de verandering in prikkel (onderdeel ii) en de gevolgen daarvan voor de toegangstarieven (onderdeel iii). Daarbij kunnen dankzij de in paragraaf II beschreven fusiesimulatie ook de gevolgen voor retailprijzen worden meegenomen. Een verhoging van een toegangstarief heeft namelijk niet alleen invloed op wholesaleinkomsten, maar ook op de retailprijzen.

ii. Verandering in prikkel aan de hand van hypothetisch monopolietarief

195. In eerste instantie concentreert de ACM zich op het vaststellen van een mogelijke verandering in de prikkel van KPN om gunstige voorwaarden te bieden aan MVNO's door de overname. Deze verandering vloeit voort uit de toename in het kannibalisatie-effect door toevoeging van het klantenbestand van Youfone.
196. Om dat te doen richt de ACM zich op uitkomsten in een scenario waarin KPN zich onafhankelijk kan gedragen. Een verandering in het toegangstarief dat KPN in dat geval vraagt interpreteert de ACM als een verandering in prikkel als gevolg van de voorgenomen concentratie. De aanname van monopolistische prijszetting is gemaakt om het kannibalisatie-effect te isoleren en niet gemaakt omdat het realistisch zou zijn.
197. Dominantie van KPN vereist dat de Nash parameter in het onderhandelingsmodel gelijk is aan nul en alle onderhandelingsmacht bij KPN ligt. Daarmee wordt de eerste-orde voorwaarde gelijk aan

$$(\Pi_a^{MVNO} - d_a^{MVNO}) \frac{\partial \Pi_{KPN}^{MNO}}{\partial w_a} = 0$$

198. Omdat $(\Pi_a^{MVNO} - d_a^{MVNO}) \geq 0$ (anders is er geen overeenkomst) kan de oplossing gevonden worden aan de hand van de afgeleide van de winstfunctie van KPN met betrekking tot het wholesaletarief, d.w.z. $\frac{\partial \Pi_{KPN}^{MNO}}{\partial w_a} = 0$. Deze afgeleide vormt namelijk een eerste-orde voorwaarde.

199. Deze afgeleide is gelijk aan:

$$\frac{\partial \Pi_{KPN}^{MNO}}{\partial w_a} = \sum_{j \in J_{KPN}} (p_j - mc_j) \frac{\partial q_j}{\partial p_n} \frac{\partial p_n}{\partial w_a} + q_a + (w_a - k_a) \frac{\partial q_a}{\partial p_a} \frac{\partial p_a}{\partial w_a}$$

200. De eerste-orde voorwaarde voor het tarief voor de MVNO a, w_a , hangt onder andere af van de doorgifte van de verandering in het wholesaletarief in de retailprijs, $\frac{\partial p_a}{\partial w_a}$.

201. Deze doorgifte kan worden afgeleid van de eerste-orde voorwaarde van de MVNO op de retail markt. De ACM gaat hier uit een MVNO met één product.

$$\frac{\partial \Pi_a^{MVNO}}{\partial p_a} = q_a + (p_a - c_a - w_a) \frac{\partial q_a}{\partial p_a} = 0$$

202. In een algemene vorm kan de verandering van de eerste-orde voorwaarde met betrekking tot het toegangstarief geschreven als:

$$\frac{\partial \Pi_a^{MVNO}}{\partial p_a} \frac{\partial p_a}{\partial w_a} = \frac{\partial q_a}{\partial p_a} \frac{\partial p_a}{\partial w_a} + \left(\frac{\partial p_a}{\partial w_a} - 1 \right) \frac{\partial q_a}{\partial p_a} + (p_a - c_a - w_a) \frac{\partial^2 q_a}{\partial^2 p_a} \frac{\partial p_a}{\partial w_a} = 0$$

203. Als we uitgaan van een lineair vraagsysteem, volgt dat $\frac{\partial^2 q_a}{\partial^2 p_a} = 0$ omdat de helling van de lineaire vraagcurve constant blijft en dus niet wijzigt met de prijs.

204. De doorgifte wordt dan:

$$\frac{\partial p_a}{\partial w_a} = \frac{\frac{\partial q_a}{\partial p_a}}{2 \frac{\partial q_a}{\partial p_a} + (p_a - c_a - w_a) \frac{\partial^2 q_a}{\partial^2 p_a}} = \frac{1}{2}$$

205. De eerste-orde voorwaarde op basis waarvan KPN het optimale wholesaletarief bepaalt wordt dus:

$$\frac{\partial \Pi_{KPN}^{MNO}}{\partial w_a} = \sum_{j \in J_{KPN}} (p_j - mc_j) \frac{\partial q_j}{\partial p_a} \frac{1}{2} + q_a + (w_a - k_a) \frac{\partial q_a}{\partial p_a} \frac{1}{2}$$

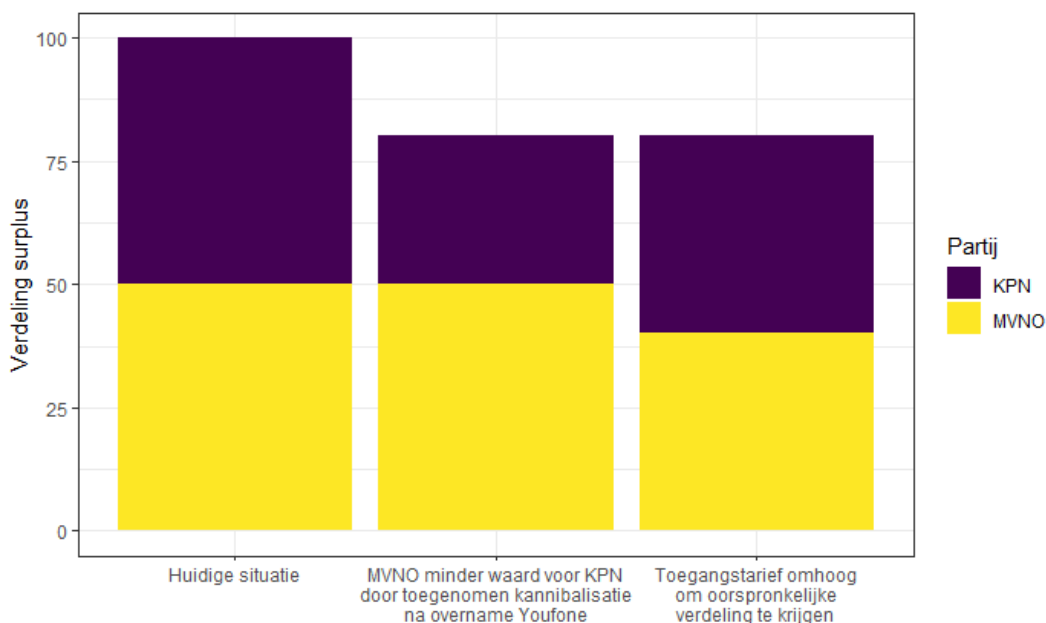
206. Deze voorwaarde bepaalt het optimale tarief gegeven dat de MVNO a aangesloten blijft bij KPN, ongeacht de hoogte van het tarief.
207. De retailprijzen en hoeveelheden worden bepaald door het retailmodel gekalibreerd in paragraaf II. Een wijziging van de matrices Ω en $\Omega^{toegang}$ levert na het toevoegen van de bovenstaande eerste-orde voorwaarde voor het optimale wholesaletarief een evenwicht op met winstmaximaliserend wholesaletarief voor KPN vóór en ná de voorgenomen concentratie.
208. De ACM heeft de monopolieprijzen benaderd voor twee MVNO's met gebruik van twee bronnen voor de diversion ratio's in het retailmodel. De eerste-orde voorwaarde in randnummer 205 is dan opgelost apart voor elke MVNO en gezamenlijk voor beide MVNO's. Deze verschillen in keuzes leiden tot een reeks van uitkomsten.
209. Vanwege het verband tussen het retail- en wholesaledeel van het model gebruikt de ACM alleen het retailmodel gebaseerd op netto toegangstarieven.
210. Na de concentratie stijgt dit door KPN gewenste wholesaletarief tussen de **[0-5]** en **[0-5]**%, afhankelijk van de bron van de porteringcijfers, de MVNO in kwestie en de gekozen manier van oplossen van het model.

iii. Effecten in compleet onderhandelingsmodel

211. De hierboven vastgestelde verandering in prikkel betekent niet per se een effect op de wholesaletarieven. Het laat alleen zien hoe het kannibalisatie-effect verandert door de concentratie. Daarom heeft de ACM ook een model gebouwd dat de uiteindelijke effecten tracht te benaderen. Dat houdt dat in dat het onderhandelingsmodel ook de mogelijkheid voor de MVNO's bevat om over te stappen of daarmee te dreigen. Deze mogelijkheid beperkt de vrijheid van KPN om eenzijdig toegangstarieven te bepalen.
212. Het onderhandelingsmodel opgelost met gebruik van Nash onderhandelingsprincipes maximaliseert het totale surplus van de overeenkomst zoals weergegeven in randnummer 187190. Het totale surplus geeft het totale verschil weer in winsten tussen de situatie met en zonder een overeenkomst. Voor KPN bestaat de surplus dus voornamelijk uit de wholesaleinkomsten, maar ook de retailinkomsten kunnen wijzigen indien de evenwicht op de retailmarkt wijzigt als gevolg van veranderde wholesaletarieven. Voor de MVNO bestaat de surplus uit het verschil in winst tussen een overeenkomst bij KPN en een overeenkomst bij een andere MNO en de overstapkosten die de MVNO bespaart in geval van overeenkomst met KPN.
213. De uitkomst wordt dus in belangrijke mate bepaald door de *outside options*. Indien de MVNO een overeenkomst bij een andere MNO kan sluiten is $d_a^{MVNO} > 0$. d_a^{MVNO} is bepaald door de voorwaarden overeengekomen met de alternatieve MNO en de overstapkosten. d_{KPN}^{MNO} bevat in ieder geval niet de wholesaleinkomsten van de overeenkomst met de MVNO. Het bevat wel de retailinkomsten en wholesaleinkomsten van overige MVNO's op haar netwerk. Deze inkomsten worden wel beïnvloed door de prijszetting van de overstappende MVNO. De prijszetting van deze MVNO hangt weer af van haar overeenkomst met de concurrerende MNO.
214. De ACM benadert onderhandelingen van KPN met twee MVNO's, BudgetMobiel en Lebara. Dit zijn naast Youfone de grootste postpaid MVNO's op het KPN netwerk die zich op consumenten

richten. Op basis van informatie van deze MVNO's heeft de ACM inschatting gemaakt van hun overstapkosten die een belangrijk onderdeel zijn van de *outside option* van de MVNO's in de onderhandeling.

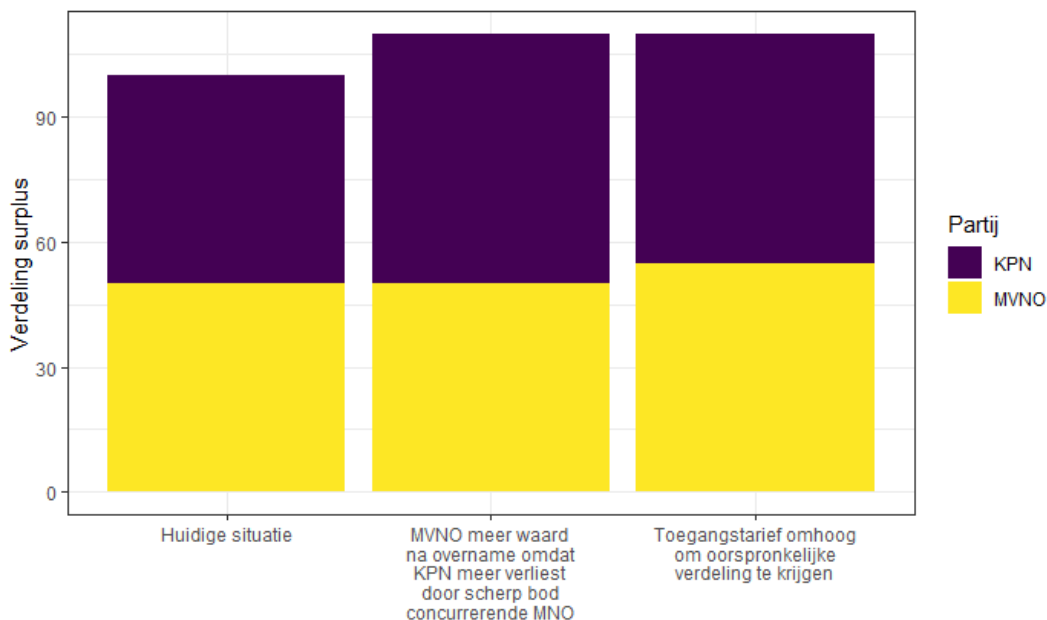
215. Een ander belangrijk element van de *outside option* is het aanbod van een andere MNO (Odidoo en/of VodafoneZiggo). De ACM gaat uit van twee scenario's:
- Een concurrerende MNO biedt huidig KPN tarief;
 - Een concurrerende MNO biedt een tarief 5% lager dan huidig KPN tarief.
216. Impliciet is hiermee aangenomen dat het aanbod om over te stappen niet wijzigt door de concentratie tussen KPN en Youfone.
217. Deze twee scenario's zijn gekozen om concurrentiemechanismen te illustreren en de tarieven aangeboden door Odidoo en/of VodafoneZiggo zijn dus niet de uitkomst van winstmaximalisatie. Het eerste scenario biedt met name een optie voor de MVNO's om over te stappen indien de concentratie tot grote verslechtering van de voorwaarden zal leiden. Het tweede scenario laat zien wat de uitkomst is indien andere MNO's actief proberen de MVNO over te laten stappen.
218. Er spelen twee hoofdmechanismen een rol. Het toegenomen kannibalisatie-effect leidt tot een prikkel om toegangstarief te verhogen, zoals al besproken in onderdeel ii. De tariefverhoging komt tot stand doordat er na de overname meer inkomsten van Youfone beschermd moeten worden tegen te gunstige prijzen van MVNO's, waarmee de toegenomen prikkel om hoger tarief te stellen tot uiting komt. Daarmee is de overeenkomst met de MVNO onder huidige voorwaarden voor KPN minder waard (leidt tot minder surplus). Vanwege het Nash-principe van vaste verhoudingen in surplus volgt dat de voorwaarden voor de MVNO moeten worden verslechterd om tot evenwicht te komen. Figuur 8 laat zien hoe dit in een onderhandelingsmodel tot een tariefverhoging leidt als het surplus van de MVNO alleen wijzigt aan de hand van het toegangstarief.



Figuur 8 Illustratie mechanisme tariefverhoging (fictief voorbeeld).

219. Het tweede hoofdmechanisme heeft te maken met concurrentie van de andere MNO's op de wholesalemkt. Door de overname van Youfone heeft KPN extra retail inkomsten die niet alleen beschermd moeten worden tegen te scherpe voorwaarden voor eigen MVNO's (kannibalisatie), maar ook tegen te scherpe voorwaarden bij overstap naar andere MNO's. Die leiden namelijk ook

tot verlies van klanten en/of lagere retailprijzen en daarmee ook minder winst. Dit tweede mechanisme werkt dus tariefverlagend en is geïllustreerd in Figuur 9.



Figuur 9 Illustratie mechanisme tariefverlaging (fictief voorbeeld).

220. Voor de oplossing van het model voor optimale toegangstarieven in evenwicht is van belang wat aangenomen wordt over de volgorde van stappen in dit prijszettingsspel. Er zijn twee opties:
- Vertical Nash* = gelijktijdige prijszetting op retail- en wholesaleniveau
 - Vertical Stackelberg* = sequentiële prijszetting waarbij eerst de wholesaletarieven worden gezet.

a. Vertical Nash

221. Indien aangenomen wordt dat wholesale en retail prijzen tegelijkertijd (simultaan) worden gezet, wordt in de oplossing geen rekening gehouden met effect van verandering in toegangstarief op de retailprijzen en hoeveelheden. Het feit dat het effect van toegangstarief op retailprijs niet expliciet is meegenomen in de oplossing betekent niet dat het toegangstarief daadwerkelijk geen effect heeft in het model. De retailprijzen worden namelijk bepaald door een evenwicht waarin het toegangstarief een onderdeel is van de marginale kosten van de toegangsnemer (de MVNO).

222. Onder deze aanname hangen de afgeleiden van de winsten alleen af van het volume en dus $\frac{\partial \Pi_{KPN}^{MNO}}{\partial w_a} = -\frac{\partial \Pi_a^{MVNO}}{\partial w_a} = q_a$. Daarmee versimpelt de eerste-orde voorwaarde tot:

$$(\Pi_{KPN}^{MNO} - d_{KPN}^{MNO}) - \frac{1 - \lambda}{\lambda} (\Pi_a^{MVNO} - d_a^{MVNO}) = 0$$

223. Het scenario waarin de MVNO's het huidige variabele tarief van KPN aangeboden krijgen van de concurrerende MNO's levert na de fusie een tariefverandering van [-5 - 0]% tot [0-5]%. Deze bandbreedte ontstaat uit de uitkomsten voor de twee meegenomen MVNO's en de verschillende bronnen voor de porteringen.
224. De tariefverhoging komt tot stand doordat er nu meer inkomsten van Youfone beschermd moeten worden tegen te gunstige prijzen van MVNO's waarmee de toegenomen prikkel om een hoger tarief te stellen tot uiting komt. Daarmee is de overeenkomst onder huidige voorwaarden voor KPN minder waard (leidt tot minder surplus). Vanwege het Nash-principe van vaste verhoudingen in surplus volgt dat het toegangstarief voor de MVNO moet worden verhoogd om tot evenwicht te

komen. De tariefverlaging komt doordat de MVNO in kwestie voor KPN meer waard is door toegenomen mogelijkheden om winst te optimaliseren voor KPN na de concentratie.

225. Het scenario waarin de MVNO's een 5% lager tariefaanbod ontvangen levert effecten in de range van [-5 - 0]% tot [-5 - 0]%. Het tariefverlagende mechanisme domineert in dit scenario dus voor alle specificaties.

b. Vertical Stackelberg

226. Indien aangenomen wordt dat wholesale en retail prijzen na elkaar (sequentieel) worden gezet, wordt in de oplossing expliciet rekening gehouden met effect van verandering in toegangstarief op de retailprijzen en hoeveelheden. Omdat KPN meer belang heeft bij het retailniveau vanwege eigen retailmerken, is in dit model de positie van KPN beter dan die van de MVNO. Een marginale verhoging van het toegangstarief leidt namelijk niet alleen tot extra omzet per wholesaleaansluiting, maar ook een hogere retailprijs en meer volume bij eigen retailmerken. Voor de MVNO betekent de tariefverhoging nog steeds vooral hogere kosten.
227. De eerste-orde voorwaarde wordt hierdoor dankzij de aanname van lineair vraagsysteem, waardoor $\frac{\partial p_a}{\partial w_a} = \frac{1}{2}$, gelijk aan:

$$(\Pi_{KPN}^{MNO} - d_{KPN}^{MNO}) \frac{\partial \Pi_a^{MVNO}}{\partial w_a} + \frac{1 - \lambda}{\lambda} (\Pi_a^{MVNO} - d_a^{MVNO}) \frac{\partial \Pi_{KPN}^{MNO}}{\partial w_a} = 0$$

waar

$$\frac{\partial \Pi_{KPN}^{MNO}}{\partial w_a} = \sum_{j \in J_{KPN}} (p_j - mc_j) \frac{\partial q_j}{\partial p_a} \frac{1}{2} + q_a + (w_a - k_a) \frac{\partial q_a}{\partial p_a} \frac{1}{2}$$

$$\frac{\partial \Pi_a^{MVNO}}{\partial w_a} = (p_j - c_j - w_j) \frac{\partial q_a}{\partial p_a} \frac{1}{2} + q_a \frac{1}{2}$$

228. Het scenario waarin de concurrerende MNO's het huidige tarief van KPN matchen in hun aanbod richting de MVNO's leidt na de voorgenoemde concentratie tot effecten in de range van [-5 - 0]% tot [0-5]%.
 229. Het scenario met een agressiever aanbod aan MVNO's levert een interval tussen [-5 - 0]% en [-5 - 0]%.
 230. Aangezien de aanname van *Vertical Stackelberg* meer onderhandelingsmacht aan KPN toewijst is het begrijpelijk dat de effecten hoger/positiever zijn dan in het geval van *Vertical Nash*.

c. Interpretatie

231. De bovenstaande berekeningen zijn gebaseerd op een aantal cruciale aannames, zoals de hoogte van de overstapkosten en het aanbod van de concurrerende MNO's. De benadering van de onderhandeling met een variabel tarief is mogelijk niet geheel realistisch omdat contracten ook vaste componenten hebben.
232. Het doel moet dus niet zijn om één getal uit het model te halen en dit te interpreteren als een kwantitatieve voorspelling van het prijseffect. Wat het model vooral doet is illustreren welke mechanismes een rol spelen, hoe ze zich tot elkaar verhouden en wat de orde van grootte is van de mogelijke effecten.
233. Het model schetst het beeld dat de grootte van de tariefverhoging niet te onderscheiden is van nul en ook niet aantoonbaar groter is dan nul.