



**Besluit**

# Vergunning vereist voor de concentratie tussen KPN B.V. en Youfone Nederland B.V. en Youfone Zakelijk B.V.



---

## Vergunning vereist voor de concentratie tussen KPN B.V. en Youfone Nederland B.V. en Youfone Zakelijk B.V.

**Kenmerk** : ACM/UIT/602997  
**Zaaknummer** : ACM/23/184523  
**Datum** : 14 september 2023  
**Aantal pagina's**: 18

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Samenvatting en leeswijzer</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Melding</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Partijen</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>De gemelde operatie</b>	<b>5</b>
<b>5</b>	<b>Toepasselijkheid van het concentratietoezicht</b>	<b>5</b>
<b>6</b>	<b>Context</b>	<b>6</b>
<b>7</b>	<b>Beoordeling vaste telecommunicatiediensten en groothandelsmarkten</b>	<b>8</b>
<b>8</b>	<b>Beoordeling mobiele telecommunicatiediensten</b>	<b>8</b>
8.1	Productmarkten	8
8.1.1	Standpunt Partijen	9
8.1.2	Standpunt marktpartijen	9
8.1.3	Beoordeling door de ACM	9
8.1.4	Conclusie	9
8.2	Geografische markten	9
8.2.1	Standpunt Partijen	10
8.2.2	Standpunt marktpartijen	10
8.2.3	Beoordeling door de ACM	10
8.2.4	Conclusie	10
8.3	Gevolgen van de concentratie	10
8.3.1	Standpunt Partijen	10
8.3.2	Standpunt marktpartijen	11
8.3.3	Beoordeling door de ACM	12
8.3.4	Conclusie	17
<b>9</b>	<b>Conclusie</b>	<b>17</b>

## 1 Samenvatting en leeswijzer

1. KPN wil Youfone overnemen. Op basis van het onderzoek in de meldingsfase heeft de ACM reden om aan te nemen dat de overname kan leiden tot een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt. Nader onderzoek is noodzakelijk. De ACM stelt daarom een vergunningseis voor de voorgenomen overname.
2. De ACM komt tot het oordeel dat de overname ertoe zou kunnen leiden dat significante concurrentiedruk wegvalt in het *no frills* segment van de markt voor mobiele telecommunicatiediensten. Youfone groeit snel en prijst zeer scherp, in het bijzonder in het goedkope *no frills* segment. Haar invloed op de mededinging lijkt dan ook sterker dan haar marktaandeel doet vermoeden. Door het samengaan met KPN dreigt deze concurrentiedruk in het *no frills* segment weg te vallen, waardoor mogelijk prijsverhogingen en versoberingen van het aanbod volgen. **[vertrouwelijk]**<sup>\*</sup> Verschillende marktpartijen spraken ook onderbouwd hun vrees uit dat de concentratie tot een prijsverhoging zal leiden.
3. KPN heeft als mobiele netwerk operator ("MNO") een eigen mobiel telecomnetwerk en bedient daarmee consumenten. Een mobiele virtuele netwerk operator ("MVNO") zoals Youfone kan wholesalediensten bij een MNO afnemen en daarmee zelf eindgebruikers bedienen. Haar omvang en groeipotentieel kan Youfone inzetten bij haar onderhandelingen met KPN, zoals door te dreigen met een overstap naar een andere MNO. Deze onderhandelingspositie van Youfone draagt bij aan de concurrentiedruk die ze uitoefent en haar mogelijkheid om scherp op prijs te concurreren. Met de overname dreigt deze concurrentiedruk weg te vallen en de prikkel om toegang te geven tot het mobiele telecomnetwerk te veranderen.
4. Op basis van het voorlopige onderzoek is het dan ook niet aannemelijk dat op korte termijn nieuwe spelers toetreden die een vergelijkbare concurrentiedruk als Youfone uit kunnen oefenen. Ook acht de ACM het niet aannemelijk dat bestaande spelers deze positie kunnen innemen. KPN is veruit de grootste aanbieder op de groothandelsmarkt en het is vooralsnog aannemelijk dat KPN als gevolg van de overname een minder sterke prikkel heeft om een MVNO met soortgelijk profiel als Youfone gunstige wholesalevoorwaarden te bieden. Dat belemmert dergelijke MVNO's om een vergelijkbare concurrentiedruk als Youfone te realiseren. Het is onduidelijk of de andere operators (Odido<sup>1</sup> en VodafoneZiggo) hier wel op de korte termijn toe geneigd zouden zijn.
5. In de vergunningsfase zal de ACM nader onderzoek doen naar de concurrentiepositie van Youfone en haar invloed op de mededinging, met name op het goedkope *no frills* segment. De ACM zal onderzoeken of Youfone een belangrijke concurrentiefactor is die wegvalt met de overname en of er prijsverhogingen of versoberingen van het aanbod te verwachten zijn. Ook volgt nader onderzoek naar de prikkel die KPN en andere MNO's na de overname zullen hebben om MVNO's met een soortgelijk profiel als Youfone gunstige wholesalevoorwaarden aan te bieden.
6. Hieronder bespreekt de ACM in hoofdstuk 2 de melding en in hoofdstuk 3 de Partijen bij de concentratie. In hoofdstuk 4 is de gemelde operatie beschreven en in hoofdstuk 5 ziet op de toepasselijkheid van het concentratietoezicht. In hoofdstuk 6 volgt een beschrijving van de context waarin de overname zich afspeelt.
7. In hoofdstuk 7 beoordeelt de ACM de gevolgen van de overname voor de vaste telecomdiensten en verschillende groothandelsmarkten. In hoofdstuk 8 volgt de beoordeling van de markt voor mobiele telecommunicatiediensten. Hierin bespreekt de ACM eerst de productmarkt (paragraaf 1), dan de

\* 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.

<sup>1</sup> Sinds 5 september 2023 is in Nederland Odido de nieuwe naam voor T-Mobile.

geografische markt (paragraaf 2) en daarna de gevolgen van de overname (paragraaf 3). In hoofdstuk 9 volgt de conclusie.

## 2 Melding

8. Op 28 juni 2023 heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: **ACM**) een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie.<sup>2</sup> KPN B.V. (hierna: **KPN**), onderdeel van Koninklijke KPN N.V., en Youfone Nederland B.V. en Youfone Zakelijk B.V. (hierna gezamenlijk: **Youfone**) hebben gemeld dat KPN de zeggenschap wil verkrijgen over Youfone.
9. De ACM heeft de ontvangst van de melding in de Staatscourant 18741 van 3 juli 2023 gepubliceerd. Van derden heeft de ACM geen zienswijzen ontvangen. De ACM heeft gesprekken gevoerd met verschillende marktpartijen.

## 3 Partijen

10. 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 consumenten op de retailmarkt en (ii) het aanbieden van toegang tot haar netwerken aan providers zonder eigen netwerk op de groothandelsmarkt.
11. 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.<sup>3</sup> Dit doet zij via 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.
12. De activiteiten van Partijen overlappen op het gebied van het aanbieden van mobiele en vaste telecommunicatiediensten op de retailmarkt. Voor groothandelsdiensten is KPN aanbieder en Youfone afnemer.
13. KPN en Youfone worden hierna gezamenlijk ook aangeduid als **Partijen**.

## 4 De gemelde operatie

14. Partijen zijn van plan om vijf dagen nadat aan een aantal ontbindende voorwaarden (waaronder goedkeuring door de ACM) is voldaan de volgende transactie uit te voeren: KPN B.V. verkrijgt 100% van de aandelen van Youfone Nederland B.V. en Youfone Zakelijk B.V.
15. De voorgenomen transactie blijkt uit het op 22 juni 2023 getekende Signing Protocol<sup>4</sup> en de concept Share Purchase Agreement van 21 juni 2023.<sup>5</sup>

## 5 Toepasselijkheid van het concentratietoezicht

16. De gemelde transactie is een concentratie in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b, van de Mw. Het gevolg van de transactie is dat KPN directe zeggenschap verkrijgt over Youfone. De ACM stelt

<sup>2</sup> Op grond van artikel 34 van de Mededingingswet.

<sup>3</sup> Melding Partijen, nr 23.

















<sup>4</sup> Melding Partijen, bijlage 7 van 22 juni 2023 met titel 'Signing protocol'.

<sup>5</sup> Melding Partijen, bijlage 6 van 21 juni 2023 met titel 'Share purchase agreement'.

op basis van de omzetgegevens uit de melding vast dat de gemelde concentratie onder het in hoofdstuk 5 Mw geregelde concentratietoezicht valt.

## 6 Context

17. In dit hoofdstuk schetst de ACM de context waarin de voorgenomen concentratie zich afspeelt.
18. De aanbieders voor mobiele telecomdiensten bestaan zowel uit partijen met als zonder eigen netwerk. In Nederland zijn drie mobiele telecomaanbieders actief die beschikken over een eigen netwerk: KPN, Odido en VodafoneZiggo.<sup>6</sup> Deze worden mobiele netwerk operators (hierna: **MNO's**) genoemd en zij bieden onder andere diensten aan onder hun eigen (premium) merk. De MNO's zijn naast hun eigen merk ook met verschillende andere (goedkopere) dochtermerken actief op de markt. Zo is KPN onder meer actief met het merk Simyo, VodafoneZiggo met het merk HollandsNieuwe en Odido met de merken Ben en Simpel. Buiten HollandsNieuwe gaat het hier allemaal om merken die voorheen onafhankelijke aanbieders waren en zijn overgenomen.
19. Aanbieders zonder eigen netwerk, ook mobiele virtuele netwerk operators (hierna: **MVNO's**) genoemd, bieden mobiele telecomdiensten aan op basis van toegang tot het netwerk van een MNO. Alle drie de MNO's bieden toegang aan MVNO's. Naast Youfone zijn voorbeelden van MVNO's Lebara, Lyca, BudgetMobiel en 50+. Ook is er een groot aantal zakelijke MVNO's.
20. Onderstaande Figuur 1 geeft een overzicht van de drie MNO's, de verschillende merken die zij gebruiken en de op consumenten gerichte MVNO's. Daarin is te zien dat de meeste van deze MVNO's op het netwerk van KPN zitten.

MNO	 kpn	 Odido	 Vodafone  Ziggo
Premium	 kpn		
Dochter	 simyo	 Ben <sup>®</sup>	 hollands nieuwe.
Budget	 youfone	 simpel	
MVNO	 Lyca Mobile  LEBARA  BUDGET MOBIEL		 50+mobiel

Figuur 1 Overzicht markspelers per netwerk.

21. Zowel MNO's met hun eigen (premium)merk en dochtermerken (veelal budgetmerken) als MVNO's leveren mobiele telecomdiensten aan consumenten en zakelijke gebruikers. Ze zijn beide actief op de **retailmarkt**. Tussen de aanbieders met eigen netwerk (MNO's) 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/sub-brands van een MNO.
22. MNO's zijn zowel aanbieder op de wholesale- als op de retailmarkt. Een MVNO concurreert onder meer met MNO's als aanbieder op de retail markt. Daarnaast onderhandelt zij op wholesaleniveau

<sup>6</sup> Tot 2018, na de overname door T-Mobile (nu Odido) was Tele2 als vierde MNO actief in Nederland.

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. Op retail concurreren MNO's met MVNO's om de consument en de zakelijke gebruiker.

23. Vanwege de duale relatie tussen MNO's en MVNO's is complementariteit een centrale pijler in de wholesalestrategie van MNO's.<sup>7</sup> MNO's bieden MVNO's de ruimte in niches en segmenten die de MNO zelf beperkt bedient. Deze strategie volgt uit de afweging waar een MNO voor komt te staan wanneer zij wholesaletoeegang verleent; enerzijds dragen wholesale-overeenkomsten bij aan extra omzet, anderzijds kan een MVNO een bedreiging vormen voor de eigen retail proposities. Complementariteit vermindert het risico op deze kannibalisatie van het eigen aanbod.
24. MNO's bepalen wie zij toelaten tot hun netwerken en onder welke voorwaarden.<sup>8</sup> Er is geen toegangsregulering. KPN is de grootste aanbieder van wholesalecontracten. Zij schat haar positie in op **[90-95]**%.<sup>9</sup> Voor MNO's zijn vrijwel alle wholesale-inkomsten **[vertrouwelijk]**.
25. Wholesaletoeegang is een essentiële input voor MVNO's. De voorwaarden waaronder de MVNO toegang krijgt, bepaalt hoe effectief ze met verschillende proposities kan concurreren op de retailmarkt. De wholesale-kosten beslaan een groot gedeelte van de totale kosten van MVNO's.<sup>10</sup> Voor hun concurrentiepositie op de retailmarkt zijn MVNO's zodoende afhankelijk van de wholesalevoorwaarden die ze bij de MNO kunnen bedingen.
26. De retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten kent verschillende segmenteringen, zoals een onderscheid tussen consumenten en zakelijk en tussen postpaid (abonnementen) en prepaid proposities. Daarnaast bestaat een onderscheid tussen een premium segment en het *no frills* segment. Het premium segment kenmerkt zich door grote of ongelimiteerde databundels en aanvullende diensten. Aanvullende diensten kunnen bestaan uit een bundeling met online-contentdiensten of met vaste telecommunicatiediensten, het zogenaamde FMC-aanbod.<sup>11</sup> Het *no frills* of budget segment kenmerkt zich daarentegen door goedkopere, sim only proposities met kleinere databundels. Tot slot zijn er spelers die zich op een specifieke *niche* richten dat door derden niet beschouwd worden als onderdeel van het *no frills* segment. Hier zijn Lebara<sup>12</sup> en Lyca een voorbeeld van. Deze partijen onderscheiden zich van het *no frills* segment doordat zij vooral prepaid services aanbieden en zich richten op consumenten die met name internationaal bellen.
27. Waar het premium segment doorgaans bediend wordt door MNO's, wordt het *no frills* segment bediend door MVNO's en dochtermerken van de MNO's. MVNO's kunnen zich daarbij richten op specifieke doelgroepen of juist op de (consumenten) *mass market*. Youfone is bij uitstek een MVNO die zich richt op de *mass market*, terwijl bijvoorbeeld 50+ zich richt op een specifieke doelgroep. Daarnaast zijn er MVNO's waarvan de mobiele propositie een aanvulling is op andere diensten. Voorbeelden hiervan zijn Caiway, Delta en BudgetMobiel, onderdeel van Budget Thuis, die van origine actief zijn op andere markten en aanvullend hun klanten met een mobiele propositie willen bedienen.
28. Een belangrijke aanstaande marktontwikkeling voor mobiele diensten is de veiling van de 3,5 GHz-band.<sup>13</sup> In de regels voor deze veiling is niet voorzien in een reservering voor een nieuwe MNO en de ACM heeft op dit moment geen aanwijzingen dat een vierde partij zich zal aandienen.<sup>14</sup> Dit spectrum biedt extra netwerkruimte en de mogelijkheid tot het aanbieden van snelle 5G

<sup>7</sup> **[vertrouwelijk]** Gespreksverslag van 24 juli 2023 ACM/UIT/601174, p. 5. Zie ook de beschikking van de Commissie van 27 november 2018, COMP/M.8792, T-Mobile/Tele2, rnr. 744.

<sup>8</sup> KPN beschikt over een aparte wholesale-afdeling.

<sup>9</sup> Zie ook aanvullende informatie van Partijen van 7 augustus met kenmerk ACM/IN/794334, bijlage 22 van 23 november 2022 met titel 'KPN Wholesale Mobile' gericht aan de board of management, p. 10.

<sup>10</sup> **[vertrouwelijk]** zie Aanvullende informatie van Partijen van 7 juli ACM/IN/794342 27, p. 11.

<sup>11</sup> FMC staat voor fixed mobile convergence.

<sup>12</sup> Lebara richt zich in toenemende mate op het *no frills* segment.

<sup>13</sup> [Veiling frequenties voor 5G | Telecommunicatie | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>14</sup> [Overheid.nl | Consultatie Ontwerpbesluit NFP-wijziging 3,5 GHz-band \(internetconsultatie.nl\)](#)

verbindingen. Dit kan mogelijk aanleiding zijn voor nieuwe marktdynamiek. Deze veiling heeft vertraging opgelopen en de exacte veilingdatum is onbekend.

## 7 Beoordeling vaste telecommunicatiediensten en groothandelsmarkten

29. De activiteiten van partijen overlappen naast mobiele communicatiediensten (zie hoofdstuk 8) ook op het gebied van vaste internetdiensten, vaste telefoondiensten, televisiediensten en multiplay (gebundelde diensten). De activiteiten van Youfone zijn op deze markten van zeer beperkte omvang. Het marktaandeel van Youfone is op deze diensten minder dan **[0-5]**%.<sup>15</sup> In het marktonderzoek zijn ook geen standpunten naar voren gekomen die er op wijzen dat positie van Youfone op deze markten niet gering zou zijn. Op basis van deze informatie acht de ACM het niet aannemelijk dat de overname van Youfone door KPN de mededinging op deze markten zou kunnen belemmeren.
30. Youfone neemt verder nog diensten van KPN af op de groothandelsmarkten voor gespreksopbouw, -doorgifte en afgifte op een vast netwerk, gespreksterminatie en -hosting naar niet-geografische nummers, breedbandtoegang en televisiediensten. Gelet op de geringe marktaandelen van Youfone op de bijbehorende retailmarkten heeft Youfone op deze groothandelsmarkten eveneens een geringe inkooppositie. Op basis van deze informatie acht de ACM het niet aannemelijk dat de overname van Youfone door KPN de mededinging op deze groothandelsmarkten zou kunnen belemmeren.
31. Gegeven de beperkte rol van Youfone in vaste telecommunicatiediensten heeft de ACM geen aanleiding dit nader te onderzoeken. ACM concludeert dat er als gevolg van de concentratie geen negatieve gevolgen te verwachten zijn op de hierboven genoemde markten.

## 8 Beoordeling mobiele telecommunicatiediensten

32. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM de voorgenomen overname voor zover deze ziet op de activiteiten van Partijen op de retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten. Zij concludeert zij dat de voorgenomen concentratie er toe kan leiden dat als gevolg van de overname duurzaam concurrentiedruk in het *no frills* segment op de retail markt voor mobiele telecommunicatiediensten wegvalt. De concentratie leidt tot ten hoogste zeer beperkte veranderingen aan de marktstructuur van de groothandelsmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten. Vanwege de relatie van de groothandelsmarkt met de retailmarkt heeft de positie van KPN op de groothandelsmarkt mogelijk invloed op de gevolgen van de retailmarkt. De gevolgen van de concentratie op het aanbod van groothandelsdiensten voor mobiele telecommunicatiediensten worden, voor zover relevant voor de retailmarkt, in dit hoofdstuk meegenomen.

### 8.1 Productmarkten

33. In eerdere zaken is de Commissie herhaaldelijk uitgegaan van een relevante productmarkt voor mobiele telecommunicatiemarkten, apart van de retail markt voor vaste telecommunicatiediensten en de wholesalemkt(en) voor toegang tot het netwerk.<sup>16</sup>
34. Binnen deze totale mobiele retailmarkt heeft de Commissie een groot aantal mogelijke deelmarkten onderscheiden, zoals i. per type klant (consument of zakelijk), ii. voor prepaid en postpaid vormen, iii. SIM-only abonnementen of abonnementen met toestel, iv. het type dienst (spraak, SMS/MMS en

<sup>15</sup> De ACM gaat bij deze marktaandelen uit van een landelijke markt. Dat is in lijn met eerdere besluiten. Zie bijvoorbeeld Beschikking van de Commissie van 27 november 2018, COMP/M.8792, T-Mobile/Tele2, nr 269-274. De geografische marktafbakening kan echter in het midden worden gelaten, aangezien het geen invloed heeft op dit besluit.

<sup>16</sup> Beschikking van de Commissie van 27 november 2018, COMP/M.8792, T-Mobile/Tele2, nr 154 tot en met nr. 229.



data) en v. naar type netwerk (2G, 3G, 4G). Uiteindelijk concludeerde de Commissie dat er geen reden was om de markt voor mobiele telecommunicatiediensten nauwer af te bakenen.<sup>17</sup> Dit zijn ook geen aparte productmarkten, maar segmenten van dezelfde markt.<sup>18</sup>

### 8.1.1 Standpunt Partijen

35. Partijen geven aan dat zij op basis van de precedentes van de ACM en de Commissie de relevante markten hebben afgebakend.<sup>19</sup> Partijen wijzen er op dat de ACM en de Commissie binnen de markt voor mobiele telecommunicatiediensten een nader onderscheid hebben gemaakt naar de retailmarkt en de groothandelsmarkt. Deze markt omvat volgens Partijen de volgende diensten: i. spraak/mobiele telefonie; ii. SMS, MMS en spraakberichten; iii. alle datadiensten, waaronder data-only diensten; iv. prepaid en postpaid diensten; en v. machine-to-machine ("M2M") diensten. Partijen zijn verder van mening dat in het midden gelaten kan worden of er een nader onderscheid gemaakt moet worden tussen zakelijke klanten en particuliere klanten.

### 8.1.2 Standpunt marktpartijen

36. Uit het marktonderzoek zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen dat de retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten anders afgebakend zou moeten worden dan in het verleden is gebeurd. Verschillende partijen wijzen op (mogelijke) segmenteringen, zoals premium en *no frills*, met daar tussenin eventueel een middensegment.<sup>20</sup> Ook werd gewezen op segmenteringen als zakelijk vs. consumenten en prepaid vs. postpaid en segmenten die een specifieke doelgroep bedienen.<sup>21</sup>

### 8.1.3 Beoordeling door de ACM

37. In deze meldingsfase sluit de ACM aan bij de eerdere productmarktafbakening van de Commissie, die nauwer is dan de productmarkt afbakening van de ACM.<sup>22</sup> Zij gaat uit van een totale markt voor mobiele communicatiediensten, apart van zowel vaste diensten als de groothandelsmarkt. Vooralsnog gaat de ACM uit van een niet nader onderverdeelde markt. De gevolgen van de concentratie kunnen echter wel verschillend uitpakken op verschillende segmenten. Een mogelijke nadere segmentering binnen deze totale retailmarkt en de gevolgen van de concentratie daarop is onderwerp van nader onderzoek in een eventuele vergunningsfase.<sup>23</sup>

### 8.1.4 Conclusie

38. Voor de beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen concentratie gaat de ACM in dit besluit uit van de retail productmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten.

## 8.2 Geografische markten

39. De Commissie is in eerdere zaken uitgegaan van een nationale markt voor de retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten.<sup>24</sup>

<sup>17</sup> In de beschikking van de Commissie van 27 november 2018, COMP/M.8792, T-Mobile/Tele2, nr. 221 tot en met nr. 224 en in haar beschikking van 28 juli 2021, COMP/M.10153, Orange/Telekom Romania Telecommunications, nr. 13 geeft de Commissie aan dat M2M-diensten niet tot deze markt behoren. Evenwel concludeert de ACM in ACM/DTVP/2017/203503, Advies Multibandveiling 2019 van 10 oktober 2017, nr. 55 dat M2M-diensten wel tot deze markt behoren.

<sup>18</sup> Beschikking van de Commissie van 28 juli 2021, COMP/M.10153, Orange/Telekom Romania Telecommunications, nr. 12.

<sup>19</sup> Melding Partijen, nr. 1 en verder.

<sup>20</sup> Gespreksverslag van 19 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601171, p. 2. Gespreksverslag van 24 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601174, p. 2. Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601254, p. 2. Gespreksverslag van 19 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601170, p. 2. Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601173, p. 2.

<sup>21</sup> Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601254, p. 23.

<sup>22</sup> De ACM laat daarbij vooralsnog in het midden of M2M onderdeel is van de productmarkt, omdat het dossier geen aanwijzingen heeft dat dit de materiële beoordeling beïnvloedt.

<sup>23</sup> Zie GvEA 18 mei 2022, Zaak T-251/19, (Wieland-Werke AG), ECLI:EU:T:2022:296, r.o. 37-40.

<sup>24</sup> Beschikking van de Commissie van 27 november 2018, COMP/M.8792, T-Mobile/Tele2, nr 230 tot en met nr. 234.

### 8.2.1 Standpunt Partijen

40. Partijen sluiten zich aan bij de marktafbakening van de Commissie en gaan derhalve uit van een geografische markt die nationaal van omvang is.<sup>25</sup> In een eerdere zaak heeft de Commissie ook geconcludeerd dat dit ook voor Nederland het geval is.<sup>26</sup>

### 8.2.2 Standpunt marktpartijen

41. Uit het marktonderzoek zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen dat de geografische markt voor de retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten anders afgebakend moet worden dan in het verleden is gebeurd.

### 8.2.3 Beoordeling door de ACM

42. In deze meldingsfase ziet de ACM geen redenen om af te wijken van de geografische marktafbakening zoals in het verleden is gedaan. In lijn met de eerdere besluiten van de Commissie gaat de ACM in dit besluit uit van een nationale markt voor de retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten.

### 8.2.4 Conclusie

43. Voor de beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen concentratie gaat de ACM in dit besluit uit van een nationale geografische markt voor de retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten.

## 8.3 Gevolgen van de concentratie

44. De ACM komt tot het oordeel dat de overname ertoe zou kunnen leiden dat significante concurrentiedruk wegvalt in het *no frills* segment van de markt voor mobiele telecommunicatiediensten. Youfone groeit snel en prijst zeer scherp, in het bijzonder in het goedkope *no frills* segment. Haar concurrentiepositie lijkt dan ook sterker dan haar marktaandeel doet vermoeden. Door het samengaan met KPN dreigt deze concurrentiedruk in het *no frills* segment weg te vallen, waardoor mogelijk prijsverhogingen en versoberingen van het aanbod volgen. Op basis van het voorlopige onderzoek constateert de ACM dat het niet aannemelijk is dat op korte termijn nieuwe spelers toetreden die een vergelijkbare concurrentiedruk als Youfone uit kunnen oefenen. Ook acht de ACM het niet aannemelijk dat bestaande spelers deze positie kunnen innemen.
45. Eerst volgt het standpunt van partijen in paragraaf 8.3.1. Daarna rapporteert de ACM over het marktonderzoek in paragraaf 8.3.2. De beoordeling van de gevolgen volgt in paragraaf 8.3.3.

### 8.3.1 Standpunt Partijen

46. Partijen zijn van mening dat de voorgenomen concentratie geen negatieve gevolgen voor de concurrentie zal hebben op de retailmarkt voor mobiele telefonie. Dit blijkt volgens Partijen uit de volgende argumenten.
47. Allereerst wijzen Partijen op de geringe toevoeging aan het marktaandeel van KPN als gevolg van deze overname. KPN heeft een marktaandeel van **[20-30]**%. Na de overname stijgt het marktaandeel met **[0-5]** procentpunt naar **[30-40]**%. Volgens Partijen duiden deze marktaandelen en de toevoeging niet op het bestaan van een economische machtspositie of het versterken van een economische machtspositie.<sup>27</sup> Vervolgens wijzen Partijen op de geringe stijging van de concentratiegraad in de markt voor mobiele telefonie. Partijen hebben met de voor hen beschikbare

<sup>25</sup> Melding Partijen, rnr 52.

<sup>26</sup> Beschikking van de Commissie van 3 augustus 2016, COMP/M.7987/M, Vodafone / Liberty Global / Dutch JV, rnr 75.

<sup>27</sup> Melding Partijen, rnr. 62.

gegevens berekend dat de HHI stijgt met circa [vertrouwelijk] punten en onder de circa [vertrouwelijk] punten blijft.<sup>28</sup>

48. Ten tweede wijzen Partijen op de aanzienlijke concurrentiedruk die van de andere MNO's uit gaat. Odido en VodafoneZiggo hebben beide hoge marktaandeelen en het marktaandeel van Odido is zelfs hoger dan het gecombineerde marktaandeel van KPN en Youfone, aldus Partijen.<sup>29</sup> Partijen wijzen er dan ook op dat de ACM tegen deze achtergrond terecht heeft overwogen dat de markt voor mobiele telefonie concurrerend is. De voorgenomen concentratie verandert hier volgens Partijen niets aan.<sup>30</sup>
49. Partijen wijzen er ten derde op dat de geringe concurrentiedruk van Youfone verder genuanceerd moet worden. Volgens Partijen wordt de belangrijkste concurrentiedruk op de markt voor mobiele telefonie namelijk uitgeoefend door MNO's en kunnen MVNO's niet dezelfde mate van concurrentiedruk uitoefenen. De Commissie en de ACM delen volgens Partijen dit standpunt, zoals blijkt uit haar beschikking in de concentratie T-Mobile/Tele2 en het Advies Multibandveiling 2019 van de ACM uit 2017.<sup>31,32</sup> Partijen wijzen er verder op dat KPN en Youfone geen nabije concurrenten zijn. KPN richt zich namelijk op het premium segment in de markt waarin aanbieders hoogwaardige producten en diensten aanbieden met een hogere prijsstelling. Youfone richt zich daarentegen op het *no frills* segment waarin aanbieders een beperkt aantal opties aanbieden met een aantrekkelijke prijsstelling. Volgens partijen blijkt uit de *churn*-cijfers dat de instroom en uitstroom van klanten tussen KPN en Youfone [vertrouwelijk] is.<sup>33</sup>
50. Ten overvloede merken partijen op dat zowel de Commissie als de ACM nog nooit aparte markten voor de verschillende segmenten hebben afgebakend, maar dat als dit toch zou gebeuren, dat ook dan er op de mogelijke markt voor *no frills* geen mededingingsproblemen zouden ontstaan als gevolg van de voorgenomen concentratie. KPN (via haar dochter Simyo) en Youfone nemen op deze mogelijke markt een bescheiden positie in. Odido (via haar dochter Sempel) heeft namelijk de meeste abonnees en daarnaast is er een groot aantal concurrenten op de *no frills* markt actief, zoals HollandsNieuwe (onderdeel van VodafoneZiggo), Ben (onderdeel van Odido), Tele2 (Odido) en Budget Thuis, Lebara en Lyca Mobile. Partijen wijzen in dit kader ook op de volgens hen lage toetredingsdrempels voor light MVNO's<sup>34</sup> (zij hoeven alleen een contract voor toegang tot het netwerk met een MNO af te sluiten om actief te kunnen worden).<sup>35</sup>

### 8.3.2 Standpunt marktpartijen

51. Marktpartijen zijn verdeeld over de gevolgen voor de concurrentie als gevolg van de overname van Youfone door KPN. Van de vijf marktpartijen die de ACM gesproken heeft, verwachten er drie<sup>36</sup> geen gevolgen. Met name omdat er niet zo veel zou veranderen op de markt. Twee marktpartijen<sup>37</sup> verwachten daarentegen dat de voorgenomen concentratie zal leiden tot hogere prijzen, als gevolg van het verdwijnen van een MVNO en daarmee het wegvallen van concurrentiedruk in het *no frills* segment.
52. Een MVNO die geen gevolgen verwacht, geeft aan dat er weinig verandert op de markt doordat er voldoende MVNO's overblijven.<sup>38</sup> Een MNO geeft aan dat de overname van Youfone door KPN een

<sup>28</sup> Melding Partijen, nr. 63.

<sup>29</sup> Melding Partijen, nr. 65.

<sup>30</sup> Melding Partijen, nr. 66.

<sup>31</sup> Beschikking van de Commissie van 27 november 2018, COMP/M.8792, T-Mobile/Tele2, nr. 589 en 590 en nr. 623 en verder; ACM, *Advies Multibandveiling 2019*, 10 oktober 2017.

<sup>32</sup> Melding Partijen, nr. 68.

<sup>33</sup> Melding Partijen, nr. 69.

<sup>34</sup> Alle MVNO's maken gebruik van het radionetwerk (spectrum en antenne-opstelpunten) van de MNO. Een light MVNO maakt in tegenstelling tot een full MVNO ook gebruik van het core-netwerk van de MNO.

<sup>35</sup> Melding Partijen, nr. 70.

<sup>36</sup> Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601171, p. 5, Gespreksverslag van 24 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601174, p. 6 en Gespreksverslag van 19 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601170, p. 4.

<sup>37</sup> Gespreksverslag van Belsimpel van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601173, p. 5 en Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601254, p. 6.

<sup>38</sup> Gespreksverslag van 19 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601170, p. 4.

kans voor KPN vormt om weer op alle segmenten mee te kunnen concurreren.<sup>39</sup> Een andere MNO geeft aan geen veranderingen te verwachten, maar het te betreuren dat een concurrent sterker wordt. Deze MNO geeft aan dat als KPN doorgaat op het pad dat Youfone is ingeslagen, de concurrentie hevig zal zijn.<sup>40</sup> Zij geeft daarnaast aan dat er relatief weinig verandert op de markt en dat er voldoende MVNO's overblijven.<sup>41</sup>

53. Een online retailer die negatieve gevolgen verwacht, onderkent dat Youfone op dit moment een beperkte marktpositie heeft op basis waarvan op eerste blik wellicht geen veranderingen te verwachten zouden zijn. Toch meent deze marktpartij dat er wel degelijk een verandering is te verwachten gezien Youfone's prijsstelling die leidt tot lagere prijzen in de markt.<sup>42</sup> Deze online retailer wijst er op dat na de voorgenomen concentratie minder concurrentie op prijs overblijft.<sup>43</sup> Een MVNO geeft aan te vrezen dat de mobile only aanbiedingen in het *no frills* segment zullen verdwijnen als MVNO's van de markt verdwijnen.<sup>44</sup> Deze MVNO verwacht verder dat als gevolg van de concentratie de prijsconcurrentie in het hogere segment zal verminderen, omdat in dat segment de focus gelegd zal worden op de concurrentie via bundels.<sup>45</sup> Ook zal volgens deze MVNO de onderhandelingspositie van MVNO's verslechteren, vanwege de minder sterke prikkel voor KPN om toegangsvoorwaarden te verlenen waarmee effectief geconcentreerd kan worden op de retailmarkt.
54. Uit het marktonderzoek komt een beeld naar voren van een heterogene markt waarop verschillende aanbieders zich met verschillende combinaties van producten en diensten van elkaar proberen te onderscheiden om de gunst van de consument.<sup>46</sup> Marktpartijen geven aan dat er ondanks de verschillen in de doelgroepen de verschillende segmenten wel enige concurrentiedruk op elkaar uitoefenen.<sup>47</sup> Zo wijst een MVNO er op dat de dekking van de netwerken (en dus de geleverde service) erg vergelijkbaar is en dat de concurrentie blijkt uit het feit dat MVNO's kunnen groeien.<sup>48</sup> Een andere MVNO wijst er op dat de segmenten elkaar gedeeltelijk overlappen waardoor er concurrentie ontstaat over de segmenten heen.<sup>49</sup> Een MNO wijst er op dat er klanten zijn die overstappen van het lagere segment naar het premium segment en omgekeerd.<sup>50</sup> Evenwel merken verschillende marktpartijen op dat MNO's zich onder hun eigen merknaam op het premium segment richten en zij in dat segment vooral met elkaar concurreren.<sup>51,52</sup>

### 8.3.3 Beoordeling door de ACM

55. Hieronder stelt de ACM eerst vast dat het aannemelijk is dat door de concentratie significante concurrentiedruk verloren kan gaan gelet op de sterke groei die Youfone de afgelopen jaren in met name het *no frills* segment heeft doorgemaakt en die ook in de voorzienbare toekomst verwacht wordt. Dit beeld wordt bevestigd door interne documenten van KPN. Hierom stelt de ACM op basis van haar voorlopige onderzoek vast dat Youfone een belangrijke concurrentiefactor is op de retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten. Zeker omdat het op basis van het voorlopige

<sup>39</sup> Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601171, p. 6.

<sup>40</sup> Gespreksverslag van 24 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601174, p. 5 en 6.

<sup>41</sup> Gespreksverslag van 24 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601174, p. 5.

<sup>42</sup> Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601173, p. 5.

<sup>43</sup> Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601173, p. 5.

<sup>44</sup> Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601254, p. 6.

<sup>45</sup> Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601254, p. 6.

<sup>46</sup> Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601173, p. 2, Gespreksverslag van 19 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601170, p. 2, Gespreksverslag van 24 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601174, p. 2

<sup>47</sup> Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601173, p. 3, Gespreksverslag van 19 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601170, p. 3, Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601254, p. 3, Gespreksverslag van 24 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601174, p. 3

<sup>48</sup> Gespreksverslag van 19 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601170, p. 3.

<sup>49</sup> Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601254, p. 2.

<sup>50</sup> Gespreksverslag van 24 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601174, p. 2.

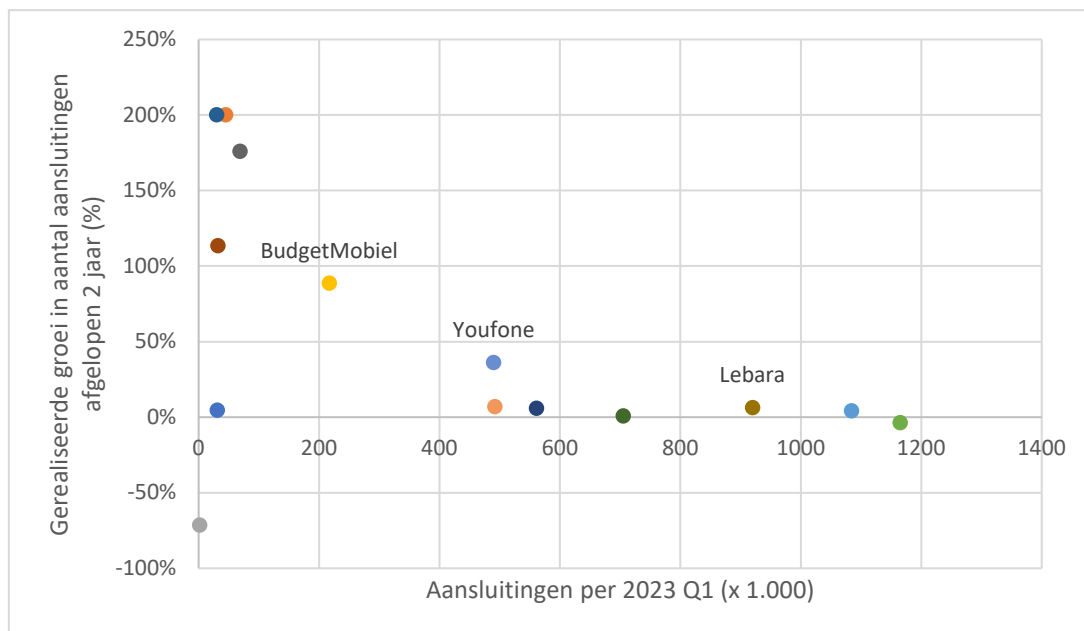
<sup>51</sup> Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601173, p. 2, Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601254, p. 3, Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601171, p. 2 en 3, Gespreksverslag van 24 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601174, p. 2 en 3.

<sup>52</sup> Gespreksverslag van 19 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601170, p. 2, Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601254, p. 2, Gespreksverslag van 24 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601174, p. 2.

onderzoek niet aannemelijk is dat het verlies aan concurrentiedruk vanuit Youfone op korte termijn wordt gecompenseerd door toetreding van nieuwe spelers.

### Significante concurrentiedruk vanuit Youfone

56. Het aanbod van Youfone is bijzonder. Youfone is een aanbieder een MVNO die zich met zeer scherpe prijzen richt op het grote publiek (*mass market*), specifiek op het *no frills* segment. Meer dan andere MVNO's biedt Youfone grotere databundels aan, die concurreren met het premium (unlimited) aanbod van de MNO's. Youfone heeft als eerste MVNO 5G proposities in de markt weten te zetten, zelfs voordat de meeste dochtermerken van de MNO's dit deden. Daarnaast bood Youfone als eerste MVNO mobiele diensten gebundeld met vaste telecomdiensten aan (FMC).<sup>53</sup>
57. Het huidige marktaandeel van Youfone op de gehele retailmarkt is relatief beperkt. Door de voorgenomen concentratie stijgt het gezamenlijk marktaandeel van Partijen naar **[30-40]**% met een increment van **[0-5]** procentpunt.<sup>54</sup> Naast partijen hebben Odido en VodafoneZiggo een vergelijkbare positie met respectievelijk **[30-40]**% en **[20-30]**%.<sup>55,56</sup> Tevens zijn 28 andere MVNO's actief met beperkte marktaandelen.<sup>57</sup>
58. Youfone is de afgelopen jaren evenwel sterk gegroeid en is daarmee een sterke speler op het *no frills* segment. **[vertrouwelijk]**. **[vertrouwelijk]**<sup>58</sup> In het *no frills* segment, dat sterk groeit, is haar positie met **[5-10]**% groter dan haar positie is op de hele markt. Haar positie op deze markt is afgelopen twee jaar met **[0-5]** procentpunt gestegen.<sup>59</sup>



*Figuur 2 Door MVNO's en sub-brands gerealiseerde groei t.o.v. het aantal aansluitingen. Labels zijn beperkt tot genoemde marktpartijen.*

59. De groei van het *no frills* segment wordt met name gedreven door Youfone. Kleinere MVNO's, zoals 50+ en Delta, die een specifieke doelgroep bedienen dragen bij aan de groei van het *no frills* segment.<sup>60</sup> Lebara richt zich bovendien in toenemende mate op postpaid, waar zij van oudsher

<sup>53</sup> Beschikking van de Commissie van 27 november 2018, COMP/M.8792, T-Mobile/Tele2, nr. 619.

<sup>54</sup> Melding Partijen, nr. 62.

<sup>55</sup> Melding Partijen, bijlage 9, p. 1.

<sup>56</sup> De genoemde marktaandelen zijn op basis van de verschillende merken van betreffende onderneming. Voor KPN gaat het om Simyo en Ortel. Voor Odido betreft het BEN, Simpel en Tele2 en voor VodafoneZiggo betreft het HollandsNieuwe.

<sup>57</sup> Inschatting op basis van het rapport Dutch Mobile Virtual Operators 2023 Q1 van Telecompaper van 7 augustus 2023. Dochtermerken van MNO's zijn niet in dit aantal meegenomen.

<sup>58</sup> Aanvullende informatie van Partijen van 7 augustus met kenmerk ACM/IN/794334, bijlage 27, p. 11 en p. 12.

<sup>59</sup> Inschatting op basis van het rapport Dutch Mobile Virtual Operators 2023 Q1 van Telecompaper van 7 augustus 2023.

<sup>60</sup> De marktaandelen zijn ingeschat op basis van het aantal aansluitingen. Inschatting op basis van het rapport Dutch Mobile Virtual Operators 2023 Q1 van Telecompaper van 7 augustus 2023.

primair prepaid proposities had en zich richtte op consumenten die veelal internationaal bellen.<sup>61</sup> In het *no frills* segment leidt de voorgenomen concentratie tot een gezamenlijk aandeel van **[10-20]**% met een increment van **[5-10]** procentpunt. Odido heeft in dit segment een marktaandeel van **[50-60]**%, terwijl VodafoneZiggo een aandeel heeft van **[10-20]**%.

60. De groei van het segment gaat bovendien ten koste van andere segmenten. In interne documentatie merkt KPN op dat van het *no frills* segment sterke concurrentie uit gaat **[vertrouwelijk]**<sup>62</sup>
61. Het beeld uit het marktonderzoek bevestigt dat Youfone een belangrijke concurrentiefactor is, met name in *no frills* segment.<sup>63</sup> Zo blijkt uit de groei die Youfone de afgelopen jaren realiseerde en komende jaren verwacht te realiseren een sterke concurrentiedruk. Deze concurrentiedruk is aanmerkelijk groter dan haar huidige marktaandeel doet vermoeden. De Europese Commissie heeft vastgesteld dat van Youfone (en destijds Simpel als MVNO), dat zich richt op een breder publiek, meer concurrentiedruk uit gaat dan van MVNO's die actief zijn in andere segmenten, zoals kleinzakelijk of een andere specifieke doelgroep.<sup>64</sup>

#### Interne documenten KPN bevestigen significante concurrentiedruk Youfone

62. De ACM stelt vast dat KPN ook zelf in interne documenten uitgaat van significante concurrentiedruk door Youfone, in het bijzonder op het *no frills* segment, maar ook vanwege hun premium aanbod. **[vertrouwelijk]** De ACM licht dit hierna toe.
63. De sterke groei van Youfone is volgens het marktonderzoek het resultaat van haar focus op scherp geprijsde proposities.<sup>65</sup> Dit ondersteunt het beeld uit eerdere besluiten waarin bleek dat prijs de primaire concurrentieparameter in de retailmarkt is.<sup>66</sup> Interne documenten van Partijen ondersteunen het beeld van een (focus op) sterke groei en een scherpe prijszetting. Deze lage prijstelling over de gehele linie is goed te zien in Figuur 3, **[vertrouwelijk]**.<sup>67</sup> **[vertrouwelijk]**.<sup>68</sup> **[vertrouwelijk]**.<sup>69</sup> **[vertrouwelijk]**.<sup>70</sup> De ACM ziet in deze uitlatingen een aanwijzing dat Youfone significante concurrentiedruk uitoefent op het *no frills* segment.

<sup>61</sup> Aanvullende informatie van Partijen van 7 augustus met kenmerk ACM/IN/794334, bijlage 22 van 23 november 2022 met titel 'KPN Wholesale Mobile' gericht aan de board of management, p. 18.

<sup>62</sup> Aanvullende informatie van Partijen van 7 augustus met kenmerk ACM/IN/794334, bijlage 22 van 23 november 2022 met titel 'KPN Wholesale Mobile' gericht aan de board of management, p. 11.

<sup>63</sup> HvJ 13 juli 2023, Zaak C-376/20, (CK Telecoms), ECLI:EU:C:2023:561, r.o. 142-169. In deze zaak gaf het Hof aan dat voor het zijn van een belangrijke concurrentiefactor, waarvan de invloed op de mededinging sterker is dan het marktaandeel doet vermoeden, het niet vereist is dat deze speler 'bijzonder agressief prijst' en dat in oligopolioïde markten meer spelers tegelijkertijd een belangrijke concurrentiefactor kunnen zijn.

<sup>64</sup> Beschikking van de Commissie van 27 november 2018 in COMP/M.8792, T-Mobile/Tele2, nr. 596.

10 oktober 2017. De Commissie merkte in deze beschikking (nr. 617 tot en met nr. 620) op dat de concurrentiedruk die van MVNO's uit gaat in algemene zin beperkt is. Dit komt doordat MVNO's afhankelijk zijn van de toegangsvoorwaarden die zij op wholesale-niveau kunnen verkrijgen en welke bepaald worden door de MNO's. Youfone geeft aan dat zij de enige belangrijke postpaid MVNO was naast Simpel, en dat zij naast concurrentie met Simpel met de eigen merken van de MNO's concurreerde. Volgens Youfone zouden Simpel en Youfone gezamenlijk hebben bijgedragen aan de verlaging van retail prijzen, maar beperkt tot bepaalde segmenten in de markt. Volgens de Commissie bevestigen interne documenten van destijds T-Mobile en Tele2 dat Youfone en Simpel in een zekere mate concurreren met de eigen merken van de MNO's in het lagere segment van de markt. Zie ook: Beschikking van de Commissie van 27 november 2018 in COMP/M.8792, T-Mobile/Tele2, nr. 659. Advies van de ACM, Advies Multibandveiling 2019, 10 oktober 2017.

<sup>65</sup> Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601173, p.2

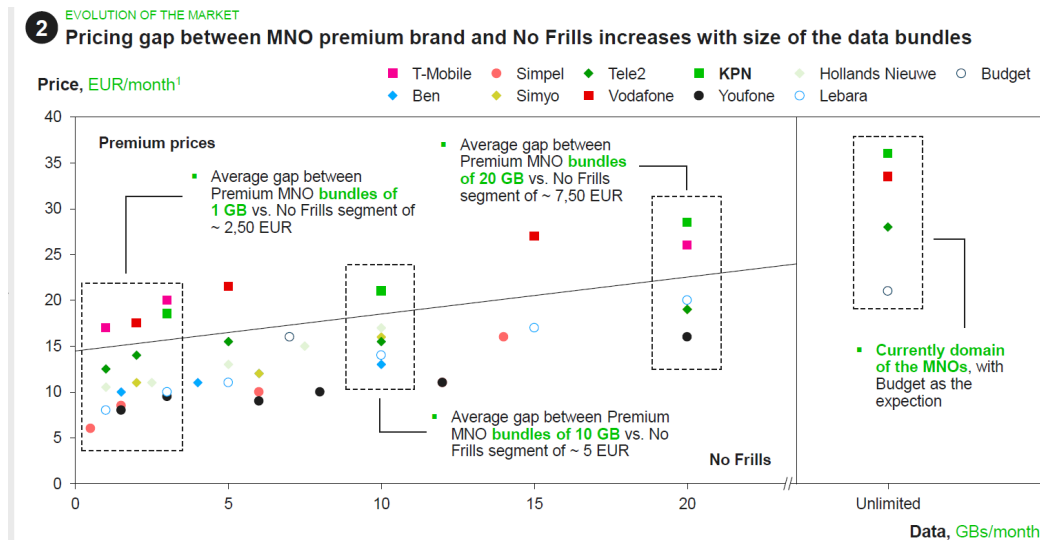
<sup>66</sup> Beschikking van de Commissie van 27 november 2018, COMP/M.8792, T-Mobile/Tele2, nr. 145. 10 oktober 2017.

<sup>67</sup> Aanvullende informatie van Partijen van 7 augustus met kenmerk ACM/IN/794334, bijlage 22 van 23 november 2022 met titel 'KPN Wholesale Mobile' gericht aan de board of management, p. 22 en p. 25 en bijlage 27 van mei 2023 met titel **[vertrouwelijk]** gericht aan Raad van Bestuur en Raad van Commissarissen, p. 9.

<sup>68</sup> Aanvullende informatie van Partijen van 7 augustus met kenmerk ACM/IN/794334, bijlage 27 van mei 2023 met titel **[vertrouwelijk]** gericht aan Raad van Bestuur en Raad van Commissarissen, p. 28.

<sup>69</sup> Aanvullende informatie van Partijen van 7 augustus met kenmerk ACM/IN/794334, bijlage 27 van mei 2023 met titel **[vertrouwelijk]** gericht aan Raad van Bestuur en Raad van Commissarissen, p. 26.

<sup>70</sup> Aanvullende informatie van Partijen van 7 augustus met kenmerk ACM/IN/794334, bijlage 27 van mei 2023 met titel **[vertrouwelijk]** gericht aan Raad van Bestuur en Raad van Commissarissen, p. 29.



**Figuur 3** Prijsstelling verschillende aanbieders.

64. In een interne presentatie over de waardecreatie van Youfone na de overname markt KPN op dat **[vertrouwelijk]**<sup>71</sup> Figuur 3 laat zien dat **[vertrouwelijk]**.
65. In deze en in andere interne presentaties van KPN ziet de ACM daarnaast aanwijzingen dat Partijen na de voorgenomen concentratie **[vertrouwelijk]**. Zo staat in een bijlage **[vertrouwelijk]**<sup>72,73</sup> In een latere interne presentatie die ziet op de waardecreatie van Youfone herhaalt KPN haar voornemen: **[vertrouwelijk]**<sup>74</sup>
66. De ACM ziet in bovenstaande aanwijzingen dat Partijen met de voltrekking van de voorgenomen concentratie de mogelijkheid hebben om de prijzen van proposities aan de onderkant van de markt (relatief)<sup>75</sup> te verhogen en de concurrentiedruk op grotere databundels te beperken.
67. De conclusies van de ACM hebben in dit stadium van het onderzoek een voorlopig karakter. In de eventuele vergunningsfase zal de ACM nader onderzoek doen naar de factoren op basis waarvan Youfone al dan niet als belangrijke concurrentiefactor, in de zin van de benadering van het HvJEU in *CK Telecoms*, kan worden gekwalificeerd.<sup>76</sup>
68. De ACM gaat hierna in op een mogelijk relativerende factor, namelijk de kans dat derden, met name MVNO's, zullen toetreden en daarmee voldoende concurrentiedruk uitoefenen nadat Youfone onderdeel uitmaakt van KPN.

#### Toetreding door nieuwe MVNO's niet aannemelijk

69. Toetreding door een vierde MNO ligt, in ieder geval op korte termijn, niet voor de hand. KPN is veruit de grootste aanbieder op de groothandelsmarkt (zie randnummer 24) en het is voornamelijk aannemelijk dat KPN als gevolg van de overname een minder sterke prikkel heeft om een MVNO met soortgelijk profiel als Youfone gunstige wholesalevoorwaarden te bieden. Dat belemmert

<sup>71</sup> Aanvullende informatie van Partijen van 31 augustus met kenmerk ACM/IN/800201, bijlagen 48 van juli 2023 met titel **[vertrouwelijk]** – Value Creation Plan', p. 4.

<sup>72</sup> Aanvullende informatie van Partijen van 7 augustus met kenmerk ACM/IN/794334, bijlage 27 van mei 2023 met titel **[vertrouwelijk]** gericht aan Raad van Bestuur en Raad van Commissarissen, p. 19. In dit kader merkt KPN op dat deze opmerking gedaan is als mogelijkheid in het kader van de verkenning van de merkpositionering van Youfone. Zie aanvullende informatie van Partijen van 31 augustus met kenmerk ACM/IN/800201, nr. 41.

<sup>73</sup> Zie ook aanvullende informatie van Partijen van 7 augustus met kenmerk ACM/IN/794334, bijlage 22 van 23 november 2022 met titel 'KPN Wholesale Mobile' gericht aan de board of management, p. 22. Hieruit blijkt dat betreffende propositie van Youfone beduidend lager geprijsd is dan die van concurrenten.

<sup>74</sup> Aanvullende informatie van Partijen van 31 augustus met kenmerk ACM/IN/800201, bijlagen 48 van juli 2023 met titel **[vertrouwelijk]** – Value Creation Plan', p. 2.

<sup>75</sup> Ook, bijvoorbeeld, het niet verlagen van prijzen in geval van lagere kosten valt hieronder.

<sup>76</sup> Zie voetnoot 63.

- dergelijke MVNO's om een vergelijkbare concurrentiedruk te realiseren. Het is onduidelijk of de andere operators (Odidoo en VodafoneZiggo) hier wel op de korte termijn toe geneigd zouden zijn.
70. Meer realistische toetreding zou via nieuwe MVNO's moeten geschieden. De ACM beschikt niet over concrete aanwijzingen dat er momenteel plannen zijn voor nieuwe MVNO's. Bovendien is het onaannemelijk dat een eventueel nieuwe MVNO op korte termijn de omvang, de proposities en concurrentiedruk van het huidige Youfone zou kunnen benaderen. Tegelijkertijd is het niet onaannemelijk dat KPN, de MNO die het meest toegang geeft aan MVNO's, ten gevolge van de concentratie minder prikkels heeft om die toegang te verlenen.
71. De voorgenomen concentratie verandert als zodanig weinig aan de marktstructuur van de wholesale-markt. Youfone is immers al actief op het netwerk van KPN. De concentratie leidt, zoals hierboven al vermeld, evenwel mogelijk tot veranderingen in de wholesale-strategie van MNO's, in het bijzonder in de prikkels van KPN.
72. Met de overname van Youfone daalt de wholesaleomzet van KPN, en de hoeveelheid klanten die met een wholesalecontract worden bediend. Youfone wordt van een MVNO die zelfstandig een eigen prijsbeleid voert, een dochter en sub-brand van KPN.
73. **[vertrouwelijk]**. Het lijkt aannemelijk dat de verwerving van Youfone voor KPN de prikkel doet afnemen om een nieuwe MVNO toe te laten op het *no frills* segment (zeker gericht op de *mass market*), of een bestaande MVNO's zich naar dit segment laten toe bewegen, vanwege de grotere kans op kannibalisatie. Doordat de wholesalevoorwaarden een essentiële input zijn voor MVNO's en de **[vertrouwelijk]** onderhandelingen van voorwaarden, of het uitblijven hiervan, beschikt KPN over voldoende middelen om MVNO's te disciplineren. In de eventuele vergunningsfase zal hier nader onderzoek naar worden gedaan.
74. Een van de MVNO's wijst expliciet op deze mogelijkheid. De concentratie zou niet alleen tot minder prijsconcurrentie leiden op het *no frills* segment, maar ook tot een afname van competitieve druk op het premium segment en een verminderde prikkel tot innovatie door MVNO's. Ook zorgt het, volgens deze MVNO, voor een afname van de prikkel voor MNO's om een competitief mobile-only aanbod in de markt te zetten, in afwezigheid van MVNO's. MNO's verdienen namelijk meer aan de verkoop van bundels.<sup>77 78</sup>
75. Het is niet onaannemelijk dat de overname ook de onderhandelingsmacht van KPN ten opzichte van MVNO's zal doen toenemen. Met de overname maakt KPN zich minder afhankelijk van wholesalecontracten, omdat er wholesale-inkomsten naar retail-inkomsten verschuiven. Een MVNO stelt dat door de afwezigheid van wholesalekosten een nieuwe klant voor een dochtermerk waarschijnlijk twee tot drie keer meer waard is voor de MNO in vergelijking tot een klant van een MVNO.<sup>79</sup> Het gevolg van de overname is verminderde wholesale-toegang. Hierdoor neemt de concurrentiekracht van MVNO's af, aangezien wholesale-voorwaarden bepalen hoe MVNO's kunnen concurreren op de retailmarkt.
76. Youfone is in staat gebleken om scherpe retailprijzen in de markt te zetten. **[vertrouwelijk]**.<sup>80</sup> Het marktonderzoek biedt hiervoor ook aanwijzingen.<sup>81</sup> Hierbij speelt de grootte van Youfone in termen van omzet en aantal abonnees een rol, alsmede de sterke groei van Youfone. Het is aannemelijk dat Youfone aanbiedingen van concurrerende MNO's heeft kunnen inzetten om betere contractvoorwaarden bij KPN af te dwingen.<sup>82</sup> In hoeverre Youfone daadwerkelijk betere contractvoorwaarden heeft weten te bedingen of in de toekomst zou kunnen verkrijgen, is onderwerp van onderzoek. Onderdeel daarvan is ook in hoeverre Youfone effectief kan dreigen met overstappen naar andere MNO's.

<sup>77</sup> Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601254, p. 6.

<sup>78</sup> Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601254, p. 2.

<sup>79</sup> Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601254, p. 5.

<sup>80</sup> Zie randnummer 56.

<sup>81</sup> Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601173, p. 3.

<sup>82</sup> Aanvullende informatie van Partijen van 7 augustus met kenmerk ACM/IN/794342, p. 13.



77. KPN geeft aan zich niet te herkennen in het beeld dat de prikkel om haar netwerk open te stellen voor MVNO's zou verminderen. KPN haalt [10-20]% van haar totale omzet op mobiele diensten uit wholesale-contracten.<sup>83</sup> KPN heeft als MNO ook baat bij groei van een MVNO. Dit zorgt voor extra (wholesale)inkomsten. Een dergelijke MVNO laten overstappen of overnemen is ook extra interessant voor concurrerende MNO's, aangezien deze nieuwe klanten en omzet betekent op haar netwerk. De ACM interpreteert dit argument als volgt. In de ogen van KPN is het kannibalisatie-effect van (veel) kleinere omvang dan de prikkel die, ook na de concentratie bestaat, om het netwerk te vullen.
78. De ACM komt tot het oordeel dat dit argument van KPN vooralsnog niet overtuigt. Het is aannemelijk dat er een grens zit aan de gewenste groei van een MVNO. Hoe meer klanten, omzet en netwerkdekking de MVNO realiseert, des te groter het belang van de MVNO is voor een MNO en des te sterker haar onderhandelingspositie ten opzichte van de MNO is.<sup>84</sup> In de vergunningsfase zal de ACM nader onderzoek instellen naar de prikkel van KPN om toegang aan nieuwe MVNO's te verlenen. Onderdeel van dat onderzoek is een analyse van de wijze waarop onderhandelingen plaatsvinden tussen MNO's en MVNO's en de uitkomsten daarvan. Ook de voorwaarden van het huidige contract van Youfone zullen deel uitmaken van dit onderzoek.

### 8.3.4 Conclusie

79. Op basis van voorgaande stelt de ACM dat van Youfone een significante concurrentiedruk uitgaat, in ieder geval veel meer dan haar beperkte marktaandeel doet vermoeden. Uit interne documenten blijkt dat de voorgenomen concentratie kan leiden tot een stijging van prijzen in het lagere segment en een afname van concurrentiedruk in het hogere segment. Deze kan zich manifesteren in hogere prijzen of een tragere daling van de prijzen.
80. Door de voorgenomen overname verdwijnt met Youfone de laatste grote *no frills* MVNO. Met haar onderhandelingspositie op wholesaleniveau kan zij concurrentiedruk op retailniveau uitoefenen. Interne documenten en het marktonderzoek voeden de zorg dat na de voorgenomen concentratie resterende MVNO's niet langer dergelijke voorwaarden kunnen bedingen. Daarmee dreigt dat op duurzame wijze de concurrentiedruk verdwijnt die Youfone momenteel uitoefent en in de toekomst zou kunnen uitoefenen.
81. ACM komt in dit stadium van haar onderzoek tot het oordeel dat op grond van het bovenstaande een significante beperking van de daadwerkelijke mededinging zou kunnen optreden als gevolg van de voorgenomen overname concentratie en stelt vast dat nader onderzoek nodig is. Dit nadere onderzoek bestaat in ieder geval uit:
- i. Onderzoek naar een mogelijke nadere segmentering binnen deze totale retailmarkt;
  - ii. Onderzoek naar Youfone als belangrijke concurrentiefactor en haar concurrentiekracht;
  - iii. Onderzoek naar de prikkel van KPN (en andere MNO's) om toegang aan nieuwe MVNO's te verlenen.

## 9 Conclusie

82. KPN en Youfone hebben aan de ACM gemeld dat KPN de zeggenschap wil verkrijgen over Youfone.
83. De ACM concludeert dat de gemelde operatie binnen de werkingssfeer valt van het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregeld concentratietoezicht. Zij heeft reden om aan te nemen dat deze operatie de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze zou kunnen belemmeren. De ACM wijst er op dat dit een voorlopig standpunt is.

<sup>83</sup> Aanvullende informatie van Partijen van 7 augustus met kenmerk ACM/IN/794334, bijlage 22 van 23 november 2022 met titel 'KPN Wholesale Mobile' gericht aan de board of management, p. 4.

<sup>84</sup> Zie ook aanvullende informatie van Partijen van 7 augustus met kenmerk ACM/IN/794334, p. 30, mr. 68a.

Daarom stelt de ACM vast dat KPN en Youfone een vergunning nodig hebben voor het tot stand brengen van deze concentratie. Als KPN en Youfone besluiten om een vergunning aan te vragen<sup>85</sup> zal de ACM aanvullend onderzoek uitvoeren. Mogelijk komt de ACM dan tot een ander oordeel.

Den Haag, 14 september 2023  
Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze

w.g.

mr. T.M. Snoep  
bestuursvoorzitter

*Als u rechtstreeks 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 bekendmaking van dit besluit aan de bij de concentratie betrokken ondernemingen. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).*

<sup>85</sup> Op grond van artikel 41 van de Mededingingswet.