

Nederlandse Mededingingsautoriteit

BESLUIT

Besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 37, eerste lid, van de Mededingingswet.

Nummer 5104 /45

Betreft zaak: 5104/KPN - Telfort

I. MELDING

1. Op 13 juli 2005 heeft de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie in de zin van artikel 34 van de Mededingingswet. Hierin is medegedeeld dat Koninklijke KPN N.V. voornemens is zeggenschap te verkrijgen, in de zin van artikel 27, onder b, van de Mededingingswet, over Telfort B.V. Van de melding is mededeling gedaan in Staatscourant 135 van 15 juli 2005. Naar aanleiding van de mededeling in de Staatscourant zijn zienswijzen van derden naar voren gebracht. Deze zienswijzen worden, voorzover er overwegingen aan zijn ontleend die dragend zijn voor dit besluit, in het navolgende nader uiteengezet. Ambtshalve zijn vragen gesteld aan verschillende marktpartijen.

2. Op grond van het verzoek van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit van 23 augustus 2005, conform artikel 14 van het samenwerkingsprotocol tussen NMa en Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: OPTA) OPTA en de met betrekking tot concentratiecontrole nader gemaakte werkafspraken, heeft het college van OPTA zijn zienswijze gegeven op de marktafbakening en het mogelijk ontstaan van een economische machtspositie.

II. PARTIJEN

3. Koninklijke KPN N.V. (hierna: KPN) is een naamloze vennootschap naar Nederlands recht. De kernactiviteiten van KPN zijn spraak- en datadiensten via het vaste net in Nederland, mobiele telecommunicatiediensten in Duitsland, Nederland en België, en datadiensten in West-Europa.

4. Telfort B.V. (hierna: Telfort) is een besloten vennootschap naar Nederlands recht. Telfort Beheer B.V. houdt 100% van de aandelen in Telfort. Telfort is een aanbieder van mobiele telecommunicatiediensten in Nederland.

III. DE GEMELDE OPERATIE

5. De gemelde operatie betreft de verkrijging van alle aandelen in Telfort door KPN. Het voornemen hiertoe is vastgelegd in een *Share Sale and Purchase Agreement* d.d. 28 juni 2005.

IV. TOEPASSELIJKHEID VAN HET CONCENTRATIE TOEZICHT

6. De gemelde operatie is een concentratie in de zin van artikel 27, onder b, van de Mededingingswet. De hierboven, onder punt 5, omschreven transactie leidt er toe dat KPN de uitsluitende zeggenschap verkrijgt over Telfort.

7. Betrokken ondernemingen zijn KPN en Telfort.

8. Uit de bij de melding ter beschikking gestelde omzetgegevens blijkt dat de gemelde concentratie binnen de werkingssfeer van het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregelde concentratietoezicht valt.

V. BEOORDELING

A. RELEVANTE MARKTEN

RELEVANTE PRODUCTMARKTEN

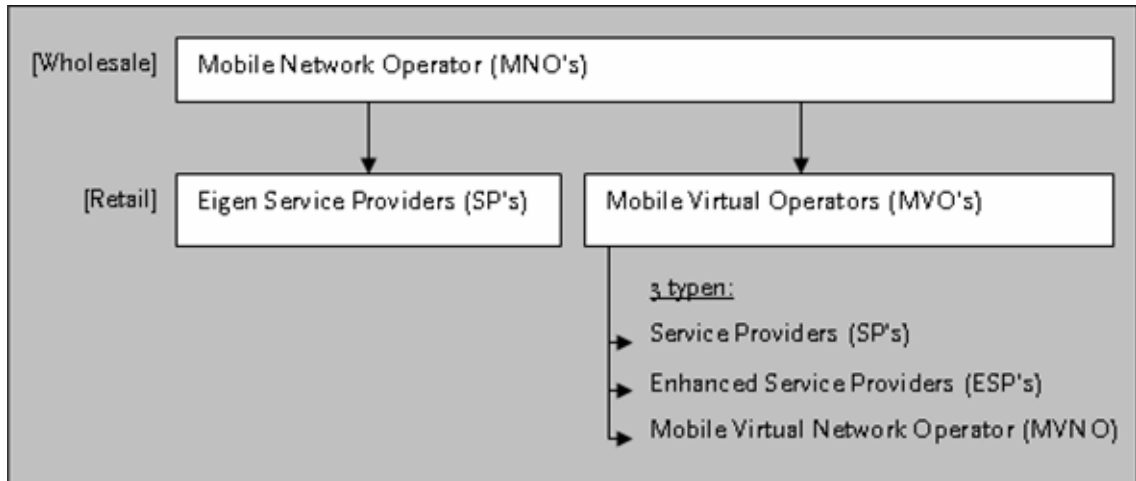
Inleiding

9. De activiteiten van partijen overlappen op het gebied van mobiele telecommunicatiediensten. Het is gangbaar om hierbinnen een *retail* (eindgebruikers) markt en een *wholesale* (groothandels) markt te onderscheiden.¹ De samenhang tussen de *retail*- en de *wholesale*markten is evenwel tamelijk nauw, niet in de laatste plaats omdat alle partijen die op de *wholesale*markt actief zijn ook op de *retail*markt hun producten aanbieden. In het onderhavige besluit wordt aangesloten bij de gebruikelijke onderverdeling tussen *retail*- en *wholesale*markten en wordt uitgegaan van aparte relevante markten.

¹ Zie bijvoorbeeld het ontwerpbesluit van OPTA van 17 maart 2005, *De markt voor toegang en gespreksopbouw op openbare mobiele telefoonnetwerken – ontwerpbesluit* (hierna: Ontwerpbesluit gespreksopbouw mobiel), randnummers 114 tot en met 119, en de beschikking van de Europese Commissie (hierna: de Commissie) van 20 december 1999 in zaak M.1760 – *Mannesmann/Orange*, randnummer 8 en de beschikking van de Commissie van 16 september 2003 in zaak M. 3245 – *Vodafone/Singlepoint*, randnummer 8.

Openbare versie

10. Daarnaast overlappen de activiteiten van partijen elkaar op het gebied van internationale *roaming*. Tot slot zal in het onderhavige besluit ook worden ingegaan op de markt voor transitgespreksdoorgifte, hoewel er strikt genomen op dit gebied geen overlap is van activiteiten van partijen.



Figuur 1: *Wholesale*- en *retail*markten voor mobiele telecommunicatiediensten

11. De markten voor mobiele telecommunicatiediensten in Nederland worden gekarakteriseerd door het feit dat er vijf min of meer gelijkwaardige netwerkexploitanten zijn die met elkaar concurreren bij het aanbieden van min of meer dezelfde producten. De netwerkexploitanten zijn niet alleen op *retail*niveau, maar ook op *wholesaleniveau* actief. Het *wholesale*product ('belminuten' of 'tikken') verschilt niet wezenlijk van het *retail*product, en in beide markten worden afnemers afgerekend per belminuut.

Retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten

12. De *retail*markt omvat de levering van mobiele telecommunicatiediensten als spraak, tekstberichten (SMS) en data aan zakelijke en particuliere eindgebruikers. De voornaamste concurrenten op de *retail*markt zijn de drie andere mobiele netwerkexploitanten (hierna: MNO's) die in Nederland actief zijn en die beschikken over één of meerdere vergunningen voor het gebruik van 900 MHz (GSM) of 1800 MHz (DCS) frequenties. De vijf MNO's in Nederland zijn KPN, Vodafone, T-Mobile, Orange en Telfort (zie ook figuur 1).

13. Daarnaast is een groot aantal zogenaamde Mobile Virtual Operators (hierna: MVO's) actief. Deze beschikken niet over een eigen mobiel telecommunicatienetwerk en zijn voor het kunnen aanbieden van mobiele telecommunicatiediensten aan eindgebruikers afhankelijk van de *wholesaledienst* van (ten minste) één van de MNO's. De *wholesalemarkt* omvat de levering van deze zelfde producten aan spelers die deze vervolgens weer doorverkopen aan de eindgebruikers.

Nader onderscheid binnen de retailmarkt

14. Binnen de *retailmarkt* kunnen spraakdiensten en datadiensten worden onderscheiden. Partijen stellen zich op het standpunt dat er geen separate markten voor spraak en voor data hoeven te worden onderscheiden.

15. OPTA² heeft eerder geconcludeerd dat beide diensten geen aparte *retailmarkten* vormen. Ook door marktpartijen is een dergelijk onderscheid niet naar voren gebracht. Of datadiensten al of niet tot dezelfde markt worden gerekend als spraakdiensten zal overigens de marktposities van de verschillende spelers nauwelijks beïnvloeden. In het onderhavige besluit zal de *retailmarkt* dan ook niet nader worden onderverdeeld naar spraak en data.

16. Eindgebruikers nemen mobiele telecommunicatiediensten af via *post paid* of *pre paid* contracten. Partijen stellen dat in deze zaak binnen de *retailmarkt* geen nader onderscheid gemaakt hoeft te worden tussen *post paid* en *pre paid* diensten. De Commissie³ en OPTA⁴ hebben eerder geconcludeerd dat beide vormen onderdeel vormen van een zelfde relevante markt. Ook door marktpartijen is een dergelijk onderscheid niet naar voren gebracht. Gezien de lage overstapdrempels en de overeenkomsten in productkenmerken is het aannemelijk dat een aanzienlijk deel van de eindgebruikers zal overstappen naar *post paid*, in geval van een prijsverhoging van *pre paid* en vice versa. Daarnaast zijn er aanbodssubstitutie mogelijkheden. In het onderhavige besluit zal de *retailmarkt* dan ook niet nader onderverdeeld worden naar *post paid* en *pre paid* diensten.

17. Enkele marktpartijen bepleiten een onderverdeling van de *retailmarkt* in een markt voor zakelijke gebruikers en een markt voor particuliere gebruikers. Een dergelijk onderscheid zou volgens deze marktpartijen gerechtvaardigd zijn omdat zakelijke afnemers andere eisen zouden stellen aan de productportfolio's en zich bovendien minder prijsgevoelig zouden tonen.

² Zie bijvoorbeeld OPTA, Ontwerpbesluit gespreksopbouw mobiel, randnummers 102 tot en met 105.

³ Zie de Commissie, *Aanbeveling betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen*, Pb 2003, L114 (hierna: Aanbeveling), p. 34.

⁴ Zie OPTA, Ontwerpbesluit gespreksopbouw mobiel, randnummers 106 en 107.

Bovendien zouden bepaalde aanbieders in het zakelijke segment een (veel) groter marktaandeel hebben dan in de markt als geheel.

18. Op grond van de aanwezigheid van (in ieder geval partiële) vraagsubstitutie en van aanbodsubstitutie is OPTA eerder tot de conclusie gekomen dat diensten aan zakelijke en aan particuliere afnemers geen aparte relevante markten vormen.⁵ Ook de Commissie is deze opvatting toegedaan.⁶ Reacties van andere marktpartijen wijzen er eveneens niet op dat een dergelijk nader onderscheid tussen zakelijke en particuliere afnemers gerechtvaardigd is.

19. In het onderhavige geval kan evenwel in het midden blijven of afzonderlijke markten voor zakelijke en particuliere klanten onderscheiden moeten worden, omdat dit de materiële beoordeling niet beïnvloedt (zie de punten 77 tot en met 82).

Wholesalemarkt voor mobiele telecommunicatiediensten

20. Zoals eerder is vermeld (zie punt 11) zijn in Nederland vijf MNO's actief die beschikken over een vergunning om (radio)frequentieruimte te gebruiken teneinde een mobiel telecommunicatienetwerk te exploiteren. Ondernemingen die niet over een dergelijk netwerk beschikken maar toch mobiele telecommunicatiediensten willen aanbieden, zullen gebruik moeten maken van (een deel van) het netwerk van een MNO. De grootste van deze MVO's zijn Debitel, Tele2 en Albert Heijn.

21. De *wholesaledienst* die MNO's aanbieden, kan worden gedefinieerd als het verlenen van toegang tot het mobiele netwerk teneinde op de *retailmarkt* mobiele telecommunicatiediensten te kunnen aanbieden. Deze toegang wordt geboden aan de eigen *retailorganisatie* van de MNO (bijv. 'Hi' van KPN), maar kan ook worden geboden aan derden (MVO's, zie figuur 1).

22. OPTA⁷ en de Commissie⁸ gaan voor de analyse van de *wholesalemarkt* uit van het verlenen van netwerktoegang aan zowel de eigen SP's van de MNO's als aan onafhankelijke derden.

⁵ Zie OPTA, Ontwerpbesluit gespreksopbouw mobiel, randnummers 108 tot en met 110.

⁶ Zie de Commissie, Aanbeveling, p. 34. Zie bijvoorbeeld ook de beschikking van de Commissie van 25 juni 1999 in zaak M.1439 – *Telia/Telenor*.

⁷ Zie OPTA, Ontwerpbesluit gespreksopbouw mobiel, randnummer 95.

⁸ Zie de beschikking van de Commissie in zaak M. 3245 - *Vodafone/Singlepoint*, reeds aangehaald, randnummer 19.

23. Een benadering die alleen naar de netwerktoegang voor derden kijkt, kan leiden tot een serieuze overschatting van marktmacht die wordt gecreëerd door een concentratie. Een MNO waarvan het netwerk niet volledig is gevuld, is in staat tegen relatief geringe kosten, en op relatief korte termijn⁹, (meer) capaciteit beschikbaar te stellen voor MVO's. Ook is het voor een MNO onder bepaalde voorwaarden aantrekkelijk om capaciteit die wordt gebruikt voor de eigen MVO te gebruiken voor het verlenen van externe toegang als dit winstgevend is. Ten slotte kan *downstream* concurrentie op *retailniveau* de *wholesale* prijzen disciplineren.^{10 11}

24. In het onderhavige geval kan evenwel in het midden worden gelaten of sprake is van een *wholesale*markt die naast het verlenen van netwerktoegang aan derden tevens het verlenen van netwerktoegang aan de eigen *retail*organisaties van de MNO's tot de relevante markt rekent, dan wel dat er dient te worden uitgegaan van een aparte *wholesale*markt die uitsluitend ziet op het verlenen van netwerktoegang aan derden, omdat dit de materiële beoordeling niet beïnvloedt (zie verder de punten 83 tot en met 102).

Nader onderscheid binnen de wholesalemarkt naar type toegang

25. De specifieke diensten die een MVO afneemt van de MNO zullen vooral afhankelijk zijn van de *business case* van de MVO, mede bepaald door de vraag welke infrastructuur/netwerkelementen een MVO zelf al tot zijn beschikking heeft (bijvoorbeeld voor het aanbieden van vaste telefonie).

26. Enkele marktpartijen wijzen er op dat de *wholesale*producten zoals die door verschillende MVO's worden afgenomen niet identiek zijn. In ieder geval kunnen de volgende varianten worden onderscheiden (zie figuur 1):¹² (i) Overeenkomsten met *Mobile Virtual Network Operators* (hierna: MVNO), die betalen voor toegang tot het radio netwerk van de MNO maar met behulp van eigen apparatuur zelf zorgen voor signalering, *roaming* en *switching*. Zij geven zelf SIM kaarten uit en zorgen voor alle administratieve handelingen. (ii) Overeenkomsten met (*Enhanced*) *Service*

⁹ In ieder geval binnen een jaar, zo bleek uit het marktonderzoek onder MNO's.

¹⁰ Bij stijgende *wholesale*tarieven zullen de *retail*prijzen van de afnemers van deze *wholesale*diensten stijgen. Deze MVO's verliezen daardoor marktaandeel, waardoor ook de *wholesale*aanbieder inkomsten verliest. Daarbij zal de MNO dan ook inkomsten uit de *terminating* dienst missen. Dit zal de *wholesale*markt in ieder geval in bepaalde mate disciplineren. Hier staat tegenover dat een deel van de *retail*klienten mogelijk naar de SP van de MNO zal gaan, waardoor deze voor een deel het verlies aan inkomsten kan compenseren.

¹¹ Zie ook RBB Economics, RBB Brief 03. <http://www.rbbeconomics/publications/downloads/rbb.brief03.pdf>.

¹² Een verdere verfijning is mogelijk, zie bijvoorbeeld het rapport van Telecompaper van mei 2005, *Dutch Mobile Virtual Operators*, p. 3.

Providers (SP's), die belminuten inkopen bij de MNO maar (het grootste deel van) de technische en administratieve handelingen door de MNO laten uitvoeren.¹³

27. Door enkele marktpartijen wordt gesteld dat deze verschillende vormen van *wholesale* toegang elk als separate relevante markten moeten worden beschouwd. In ieder geval zou er onderscheid moeten worden gemaakt tussen de *wholesale* toegang voor MVNO's en toegang voor (*enhanced*) *service providers*.

28. Het door deze marktpartijen aangedragen onderscheid is echter geen reden om tot separate markten te komen. Het onderscheid wordt met name bepaald door de wensen van de klant (*make or buy decision*); afnemers van *wholesale* diensten kunnen er voor kiezen om verhoudingsgewijs veel functies zelf te doen of om juist veel functies aan de MNO over te laten. Mede daardoor is het moeilijk een duidelijke grens te trekken tussen verschillende toegangsvormen.¹⁴ Verschillende MVO's hebben met KPN gesproken over de afname van verschillende soorten functies. Soms begon een MVO gesprekken vanuit de wens om een MVNO te worden, maar wijzigde dit in de wens om een ESP of een SP te worden. Er lijkt derhalve een aanzienlijke mate van vraagsubstitutie te bestaan tussen de verschillende vormen van toegang. Daarbij komt dat de MNO's in staat moeten worden geacht, zonder hoge investeringen, de verschillende vormen van toegang tot hun netwerk te verlenen (zie ook de punten 91 tot en met 99). Het is voor een MNO eenvoudig om een overeenkomst met een SP om te zetten in een MVNO-overeenkomst. In het onderhavige besluit zal de *wholesale*markt dan ook niet nader worden onderverdeeld naar type toegang.

Wholesalemarkt voor internationale roaming

29. De Commissie heeft een *wholesale*markt voor internationale *roaming* afgebakend. Internationale *roaming* diensten worden geleverd door een binnenlandse mobiele netwerkexploitant aan een mobiele netwerkexploitant in het buitenland. *Wholesale* van internationale *roaming*-diensten levert toegang en capaciteit (zendminuten) aan een buitenlandse exploitant van een mobiel netwerk zodat de abonnees daarvan gesprekken kunnen opbouwen en ontvangen terwijl zij in het buitenland gebruik maken van het netwerk van een daar gevestigde exploitant. Internationale *roaming*-diensten worden dus verzorgd door een binnenlandse mobiele netwerkexploitant (het bezochte netwerk) aan een onderneming die mobiel-netwerkexploitant is in een ander land (het thuisnetwerk). De *wholesale* van internationale *roaming* voldoet aan een vraag naar buitenlandse mobiele netwerkexploitanten waarvan de hoofddoelstelling erin bestaat

¹³ Waarbij een *Enhanced Service Provider* (ESP) meer zaken in eigen hand heeft dan een "klassieke" SP.

¹⁴ Zie ook Telecompaper, *Dutch Mobile Virtual Operators*, reeds aangehaald, p. 3: "[...] MVOs buy network elements and airtime under different terms and conditions [...] For this reason it is difficult to draw exact lines between different classes of VOs, because terms can be used fairly loosely".

hun eigen abonnees te voorzien van een naadloze dienstverlening, die niet is beperkt tot het grondgebied waarop zij hun eigen fysieke netwerk hebben.

30. De Commissie heeft zich op het standpunt gesteld dat er in ieder geval tot 2003 gesteld kan worden dat ieder netwerk een afzonderlijke markt vormde waarop de betreffende netwerkexploitant een machtspositie inneemt.¹⁵ Het lijkt erop dat de Commissie van oordeel is dat deze situatie nadien gewijzigd is onder invloed van technische veranderingen. Een nationale markt waarop de verschillende netwerken met elkaar concurreren ligt volgens de Commissie mogelijk thans meer voor de hand.¹⁶

31. In het onderhavige geval kan in het midden blijven of sprake is van aparte markten voor ieder netwerk afzonderlijk of dat sprake is van een Nederlandse markt voor internationale *roaming*, omdat dit de uiteindelijke beoordeling niet beïnvloedt (zie de punten 108 tot en met 111).

Markt voor transitdiensten

32. Transitgespreksdoorgifte betreft het doorgeven van verkeer tussen twee (vaste of mobiele) netwerken door een derde partij. Het doel hierbij is om verkeer van een originerend naar een ander terminerend netwerk over te brengen.¹⁷ Voorwaarde hierbij is dat de derde partij - die de transitdoorgifte verzorgt - met beide andere netwerken een directe interconnectie heeft.

33. Ondanks het feit dat Telfort niet actief is op deze markt, zou deze mogelijk toch beïnvloed kunnen worden door de onderhavige concentratie. Daarom zal bij de beoordeling op deze markt worden ingegaan (zie de punten 112 tot en met 117).

Overige mogelijke productmarkten

34. Een MNO geeft aan dat er, naast de hierboven beschreven markten nog andere markten zijn die door de concentratie worden beïnvloed.

Onafhankelijke distributie van mobiele telecommunicatiediensten en -producten

35. Een MNO stelt dat de concentratie invloed heeft op de (*wholesale*) markt voor de onafhankelijke distributie van mobiele telecommunicatiediensten en -producten. Aanbieders van mobiele telecommunicatiediensten gebruiken verschillende distributiekanaalen. Naast eigen

¹⁵ Zie bijvoorbeeld het persbericht van de Commissie IP/04/994, 26-7-2004.

¹⁶ Zie de Commissie, Aanbeveling, p. 36.

¹⁷ Zie het ontwerpbesluit van OPTA van 1 juli 2005, *Ontwerpbesluit Wholesalemarkten voor doorgiftdiensten op het vaste openbare telefoonnetwerk*, p. 34.

winkels vormen onafhankelijke distributeurs als T-for-Telecom en Belcompany belangrijke verkoopkanalen.

36. Zo er al sprake zou zijn van een separate *wholesale*markt voor de onafhankelijke distributie van mobiele telecommunicatiediensten en –producten valt niet in te zien op welke wijze er sprake kan zijn van overlap in de activiteiten van partijen nu KPN noch Telfort als onafhankelijk distributeur actief is.

37. Als gevolg van de concentratie zou evenwel de positie van KPN op de *retail*markt eventueel versterkt kunnen worden door een sterkere positie in het onafhankelijke verkoopkanaal. In de beoordeling zal hier nader op worden ingegaan (zie de punten 72 tot en met 74).

Verwerven van antenne-opstelpunten

38. Een MNO stelt dat de concentratie invloed heeft op de markt voor het verwerven van antenne-opstelpunten. Deze antenne-opstelpunten zijn nodig voor de exploitatie van een mobiel telecommunicatienetwerk.

39. Als gevolg van de concentratie zou de positie van KPN op de *retail*- en of *wholesale*markten voor mobiele telecommunicatiediensten mogelijk versterkt kunnen worden door een sterkere positie bij de verwerving van dergelijke benodigde infrastructurele voorzieningen. In de beoordeling zal hier nader op worden ingegaan (zie de punten 60 tot en met 70 en 100).

Mobiele gespreksafgifte

40. Een MNO stelt dat de concentratie invloed heeft op de *wholesale*markt voor mobiele gespreksafgifte. Mobiele gespreksafgifte is een dienst die een mobiele aanbieder aan andere aanbieders van telecommunicatienetwerken en/of -diensten aanbiedt, teneinde de eindgebruikers van die andere aanbieders in staat te stellen om te communiceren met de eindgebruikers van de mobiele aanbieder. De dienst betreft in feite het afwikkelen ofwel termineren van gesprekken die worden geïnitieerd door de eindgebruikers van de met die mobiele netwerkexploitant geïnterconnecteerde aanbieders.

41. De *wholesale*markt voor mobiele gespreksafgifte is door de NMa¹⁸, de Commissie¹⁹ en OPTA²⁰ gedefinieerd als de markt voor afgifte van gesprekken op het eigen mobiele telecommunicatienetwerk. KPN en Telfort zijn derhalve monopolist voor het afgeven van gesprekken op het eigen netwerk en de voorgenomen concentratie leidt op deze specifieke markten niet tot enige overlap. Hierop zal in het navolgende derhalve niet nader worden ingegaan.

RELEVANTE GEOGRAFISCHE MARKTEN

42. Partijen en marktpartijen geven aan dat de relevante geografische markten nationaal zijn. Ook door OPTA worden de relevante *retail*- en *wholesale*markten voor mobiele telecommunicatie nationaal afgebakend.²¹ Er is sprake van nationale vergunningen voor de exploitatie van mobiele telecommunicatienetwerken. Op eindgebruikersniveau bieden de aanbieders hun diensten landelijk aan. Een eindgebruiker kan niet tegen vergelijkbare kosten overstappen naar een buitenlandse aanbieder van mobiele telecommunicatiediensten buiten Nederland. Ook de geografische dimensie van de markt voor transitdoorgifte en de *wholesale*markt voor internationale *roaming* is nationaal. Het betreft immers de diensten van een Nederlandse mobiele netwerkexploitant aan een mobiele netwerkexploitant in het buitenland. Aldus zal er in het onderhavige geval vanuit worden gegaan dat alle relevante geografische markten nationaal zijn.

B. GEVOLGEN VAN DE CONCENTRATIE

43. Zoals bij de marktafbakening is beschreven, zal worden ingegaan op de gevolgen van de concentratie op de volgende markten: de *retail*markt voor mobiele telecommunicatiediensten (punten 44 tot en met 82), de *wholesale*markt voor mobiele telecommunicatiediensten (punten 83 tot en met 102), de *wholesale*markt voor internationale *roaming* (punten 108 tot en met 111) en de markt voor transitdiensten (punten 112 tot en met 117). Tevens wordt ingegaan op de gevolgen van de concentratie vanwege de combinatie van vaste en mobiele telecommunicatiediensten (punten 103 tot en met 107). Tot slot zal worden ingegaan op de gevolgen van de concentratie op UMTS-diensten (zie de punten 118 tot en met 123).

¹⁸ Zie de rapportage van de NMa van 1 augustus 2002, *Rapportage over de marktdefinitie van het afwickelen van gesprekken op mobiele netten*, randnummer 63.

¹⁹ Zie de Commissie, Aanbeveling, p. 40.

²⁰ Zie het Ontwerpbesluit van OPTA van 17 maart 2005, *De markt voor gespreksafgifte op afzonderlijke mobiele netwerken*, p. 30.

²¹ Zie OPTA, Ontwerpbesluit gespreksopbouw mobiel, randnummers 120 tot en met 123.

RETAILMARKT VOOR MOBIELE TELECOMMUNICATIEDIENSTEN

44. In het onderstaande zal worden ingegaan op de gevolgen van de concentratie op de *retail*markt voor mobiele telecommunicatiediensten. Daarbij zullen achtereenvolgens worden besproken de concentratie-indicatoren, de concurrentiële omstandigheden, schaal- en netwerkfactoren, een vergelijking met buitenlandse markten, de positie van onafhankelijke winkelketens, alsmede de visie van OPTA. Vervolgens zal separaat worden ingegaan op de mogelijke markten voor zakelijke dan wel particuliere klanten.

a. *Concentratie-indicatoren***Tabel 1: Marktaandelen retailmarkt in Nederland omzet²²**

	<i>Retailomzet</i>
KPN	[30-40]%*
Telfort	[0-10]%
Combinatie	[40-50]%
Vodafone	[20-30]%
T-Mobile	[10-20]%
Orange	[0-10]%
MVO's	[0-10]%

Bron: gegevens KPN (kwartaal 1, 2005)

45. De combinatie KPN/Telfort heeft met een marktaandeel van circa [40-50]% een relatief sterke positie op de *retail*markt voor mobiele telecommunicatiediensten in Nederland (zie tabel 1). Daarnaast is sprake van een relatief geconcentreerde markt. Een veelgebruikte maatstaf voor de concentratiegraad is zogenaamde Herfindahl-Hirschmann Index (hierna: HHI). De HHI wordt berekend door de som te maken van de gekwadrateerde individuele marktaandelen van alle ondernemingen op de markt. Het absolute niveau van de HHI geeft een eerste aanwijzing voor de concurrentiedruk op de markt na de concentratie; de wijziging in de HHI is een graadmeter voor de verandering die voortvloeit uit de concentratie. De HHI neemt in het onderhavige geval toe van ruim 2200 tot ruim 2700. Een dergelijk niveau wordt doorgaans als relatief hoog bestempeld en ook de toename is aanzienlijk. De Commissie benadrukt evenwel dat gevonden

²² Marktaandelen op de *retail*markt als geheel kunnen bepaald worden aan de hand van het aantal aansluitingen of de omzet. Een aansluiting kan een *pre paid* of een *post paid* klant betreffen. Een *post paid* klant genereert gemiddeld meer omzet dan een *pre paid* klant. Daarnaast zijn er in het *pre paid* segment relatief veel "inactieve" klanten. Voor een goed beeld van de daadwerkelijke concurrentieverhoudingen is het derhalve beter om de marktaandelen op basis van omzetcijfers te analyseren.

* In deze openbare versie van het besluit zijn delen van de tekst vervangen om redenen van vertrouwelijkheid. Vervangen delen zijn met vierkante haken aangegeven.

(lage) HHI-niveaus, alsmede de verandering van de HHI ten gevolge van de concentratie, niet meer dan een eerste aanwijzing kunnen vormen voor het feit dat er geen bezwaren zijn uit mededingingsoogpunt. Een vermoeden dat er al dan niet dergelijke bezwaren bestaan, kan er evenwel niet uit worden afgeleid.²³

46. KPN beschikt tevens over een goed netwerk, met een breed frequentiespectrum. KPN en Vodafone zijn de enige spelers in de markt die beschikken over 900 MHz frequenties. Deze hebben een groter bereik dan de frequenties van Orange, T-Mobile en Telfort. Dit stelt hen in staat om een goede *indoor* dekking te bieden, wat met name in het zakelijke segment een concurrentievoordeel kan bieden. Ook kan het bepaalde kostenvoordelen met zich meebrengen.

47. Daarnaast kan de combinatie KPN/Telfort schaal- en netwerkvoordelen behalen door de concentratie (zie ook de punten 60 tot en met 70).

48. Als gevolg van de onderhavige concentratie zullen er in plaats van vijf MNO's nog vier MNO's overblijven. Tevens wordt door de concentratie een actieve, onafhankelijke speler overgenomen, die zich met name richtte op het lagere prijssegment, met relatief veel, kleinere MVO's op zijn netwerk.

49. Gelet op het bovenstaande zal door de concentratie een sterke speler ontstaan op de *retail*markt voor mobiele telecommunicatiediensten.

50. Er zijn evenwel verschillende factoren die voor concurrentiedruk kunnen zorgen en daardoor de positie van KPN kunnen relativeren.

b. Concurrentiële omstandigheden

51. Zowel partijen als concurrenten geven aan dat de Nederlandse *retail*markt als (zeer) concurrerend geldt. Het marktaandeel van de grootste speler KPN is de laatste jaren gestaag gedaald (zie tabel 2). Vanaf de toetreding tot de markt door (rechtsvoorgangers van) T-Mobile, Orange en Telfort is het marktaandeel van KPN aanzienlijk teruggelopen en hebben deze spelers een positie op de markt weten op te bouwen.²⁴ Er is de laatste jaren toetreding geweest van een aantal actieve aanbieders op de markt. Een aantal van deze nieuwe aanbieders (MVO's) heeft relatief snel een marktpositie van enige omvang opgebouwd. Er is sprake van een constante druk

²³ Zie de Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen, Publicatieblad 2204/C 31/03.

²⁴ Dit gebeurde in een concurrentie-omgeving die niet wezenlijk afweek van de huidige marktomstandigheden, zij het dat er recentelijk meer MVO's op de markt zijn gekomen.

op de prijzen, onder andere geïnstigeerd door verschillende acties en speciale aanbiedingen.²⁵

Tabel 2. Ontwikkeling marktaandeel KPN Mobile²⁶

Jaar	Marktaandeel
1998	65%
1999	52%
2000	47%
2001	43%
2002	41%
2003	39%
2004	39%

Bron: jaarverslagen OPTA

52. Vastgesteld kan worden dat KPN ook na de transactie concurrentiedruk zal blijven ondervinden van de andere MNO's. Na de overname zijn nog steeds drie andere MNO's actief, met respectievelijke marktaandelen van circa [20-30]%, [10-20]% en [0-10]%. Met name Vodafone en T-Mobile hebben een goede marktpositie opgebouwd in Nederland. Zowel Vodafone, T-Mobile als Orange maakt deel uit van grotere internationale concerns. Hierdoor hebben zij doorgaans een goede onderhandelingspositie voor bijvoorbeeld de inkoop van *handsets* en technische (rand)apparatuur.

53. Daarnaast kunnen Vodafone, T-Mobile en Orange eveneens voordeel behalen op grond van het feit dat grensoverschrijdend "*roaming*"²⁷ verkeer over hun zustersnetwerken kan worden afgewikkeld. Het inkomend verkeer in Nederland op het KPN-netwerk is hierdoor in de afgelopen jaren afgenomen (zie ook punt 110).

54. Aangezien grote multinationale ondernemingen in toenemende mate mobiele dienstverlening internationaal aanbesteden, liggen ook op dit vlak mogelijke voordelen voor Vodafone, T-Mobile en Orange. [.....](zie ook punt 80).

²⁵ Alle MNO's hebben in de afgelopen jaren specifieke tariefacties gehouden, veelal gevolgd door de andere spelers. Zo heeft KPN voor *post paid* één tarief voor alle bestemmingen in Nederland en een SMS bundel aangeboden, nadat Orange was begonnen met een dergelijk aanbod. Vodafone heeft in januari 2005 haar tarief voor bepaalde belbundels verlaagd naar het niveau dat juist daarvoor door T-Mobile was geïntroduceerd.

²⁶ Dit zijn cijfers met betrekking tot aansluitingen, waarbij de aansluitingen van de MVO's aan de netwerkexploitant zijn toegerekend. Het betreft dus enigszins andere cijfers dan in tabel 1.

²⁷ Zie ook punt 28.

55. Daarnaast wordt de concurrentie bevorderd door de mogelijkheid van nummerportabiliteit. Deze dienst maakt het mogelijk om van aanbieder te wisselen met behoud van telefoonnummer. Veel klanten stappen na afloop van de contractperiode over naar een andere aanbieder om gebruik te maken van introductie-aanbiedingen. Het percentage klanten dat switcht op jaarbasis is hoog.²⁸

56. Voorts kan worden vastgesteld dat het Telfort merk complementair is aan de bestaande KPN merken, omdat het vooral is gericht op een segment van de bevolking waarin KPN traditioneel niet sterk aanwezig is. Telfort is hoofdzakelijk actief in het kostenbewuste segment van de markt met scherpe prijzen en heeft relatief meer *pre paid* klanten. Het merk KPN Mobile richt zich meer op de “bovenkant” van de markt en de meer behoudende, traditionele doelgroep.²⁹

57. KPN/Telfort zal na de concentratie naast de concurrentiedruk van de drie MNO's eveneens concurrentiedruk ondervinden van de verschillende MVO's die in de markt actief zijn.³⁰ Met name in de afgelopen jaren zijn er veel nieuwe MVO's op de markt gekomen. Ook zijn er MVO's die binnenkort actief zullen worden.³¹ Er lijken nog groeimogelijkheden voor MVO's aanwezig.³² Hiermee kunnen zij op de *retail*markt concurrentiedruk uitoefenen op KPN.

58. Andere spelers lijken voldoende capaciteit te hebben om hun activiteiten uit te breiden. Er is nog restcapaciteit op de netwerken van de MNO's in Nederland. Daarnaast kan de capaciteit worden uitgebreid door plaatsing van meer basisstations. Voorts kunnen eventuele capaciteitsproblemen worden verholpen met de uitrol van de 3G-netwerken.³³ Een deel van de klanten kan daarbij overgaan naar dit netwerk. De vrijkomende capaciteit kan daarbij worden gebruikt om extra *retail*klanten, danwel extra MVO's binnen te halen.

59. Uit een eerder ontwerpbesluit van OPTA³⁴ komt eveneens naar voren dat er sprake is van concurrentie op de *retail*markt voor mobiele telecommunicatiediensten. OPTA wijst er onder meer op dat onder de huidige marktomstandigheden geen van de vijf MNO's in staat is om zich onafhankelijk te gedragen. Ondanks het feit dat KPN en Vodafone over 900 MHz netwerken

²⁸ [...]

²⁹ Het merk “Hi” van KPN richt zich met name op jongeren.

³⁰ Het betreft onder meer Debitel, Albert Heijn, Hema, Versatel en Telez. Recentelijk zijn onder meer Scarlet en UPC actief geworden.

³¹ Onder meer easyMobile zal binnenkort actief worden.

³² In Telecompaper research brief van 28 juni 2005, *KPN makes bold move in Dutch market*, wordt verwezen naar recent onderzoek van Strategy Analytics waarin dit naar voren komt.

³³ Dit zijn de derde generatie mobiele netwerken voor UMTS.

³⁴ Zie OPTA, Ontwerpbesluit gespreksopbouw mobiel.

beschikken, heeft OPTA geen aanwijzingen dat KPN en Vodafone hierdoor een concurrentievoordeel genieten dat hen in staat stelt zich onafhankelijk van elkaar of de overige concurrenten te gedragen. Voorts wijst OPTA erop dat onafhankelijke MVO's in staat zijn gebleken te concurreren op *retail*niveau. OPTA ziet geen aanwijzingen dat KPN direct voordeel heeft van het feit dat het zowel vaste als mobiele telecommunicatiediensten aanbiedt. Gelet op het feit dat alle MNO's onderdeel uitmaken van grote internationale concerns constateert OPTA dat er geen partijen zijn in Nederland die ten gevolge van schaalvoordelen een significante concurrentievoorsprong hebben op de Nederlandse markt. Voorts wijst OPTA er op dat er geen significante overstapdrempels zijn voor consumenten³⁵ en dat er evenmin onoverkomelijke toetredingsbarrières zijn om op *retail*niveau actief te worden.

c. *Schaal- en netwerkvoordelen*

60. Concurrenten hebben gewezen op het feit dat KPN reeds een relatief goed netwerk heeft en dat zij haar netwerk verder kan optimaliseren door de onderhavige transactie. De nieuwe combinatie beschikt over circa 49% van de beschikbare frequenties voor mobiele telecommunicatiediensten. Daarnaast beschikt KPN naast Vodafone over circa de helft van de 900 MHz frequenties. Deze laatste frequenties hebben een groter bereik dan die van de andere spelers en vergen daarom minder basisstations. Hierdoor is KPN (en Vodafone) beter in staat om een goede (*indoor*)dekking te geven.

61. Concurrenten maken zich zorgen dat KPN door de overcapaciteit aan frequentieruimte aanbiedingen zou kunnen doen die concurrenten niet kunnen evenaren. Hierdoor zou de concurrentie uiteindelijk kunnen worden uitgeschakeld. Ook wijzen concurrenten op het overschot aan antenne-opstelpunten, waardoor KPN/Telfort in een sneller tempo haar UMTS-netwerk zou kunnen uitrollen.

62. In reactie op deze zorgen van concurrenten kan worden opgemerkt dat schaal- en efficiëntievoordelen als gevolg van een concentratie in beginsel gunstig zijn voor afnemers, omdat zij doorgaans kunnen leiden tot lagere prijzen en tot meer competitieve druk op concurrenten. Deze voordelen zijn derhalve meestal eerder procompetitief dan anticompetitief.

63. Vastgesteld kan worden dat KPN daadwerkelijk een relatief goed netwerk heeft doordat zij de beschikking heeft over de 900 MHz frequenties. Dit geldt evenwel eveneens voor Vodafone. Het betreft voorts een voordeel dat zich momenteel reeds voordoet, dus deze situatie verandert niet door de concentratie. Zoals in het bovenstaande reeds is aangegeven heeft OPTA geconstateerd dat de beschikking over deze frequenties KPN en Vodafone niet een concurrentievoordeel heeft opgeleverd dat hen in staat stelt zich onafhankelijk van elkaar of de overige concurrenten te gedragen. Daarnaast is de huidige 2G technologie volgegroeid, hetgeen

³⁵ OPTA wijst op nummerportabiliteit, een relatief beperkte contractduur en een relatief beperkte duur van de SIM-lock.

volgens OPTA leidt tot een situatie waarin geen van de aanbieders op eindgebruikersniveau beschikt over een structurele technologische voorsprong.³⁶

64. Als gevolg van deze concentratie verkrijgt KPN twee netwerken. Door integratie van deze netwerken zal KPN voordelen kunnen behalen, onder meer efficiëntievoordelen en kwaliteitsvoordelen door een betere interferentiebeheersing. De integratie van de netwerken kan mogelijk leiden tot een betere bezetting van het netwerk en derhalve tot lagere kosten per eenheid product.

65. Partijen hebben aangegeven dat de voordelen van netwerkintegratie niet moeten worden overschat, omdat het gaat om twee verschillende typen netwerken, met afwijkende netwerkarchitectuur. Bovendien is de radio-apparatuur van verschillende leveranciers, waardoor het integreren van de netwerken complex is, aldus partijen. Uit ramingen van de te behalen kostenvoordelen blijkt dat deze niet dusdanig zijn, dat de verwachting is gerechtvaardigd dat KPN zodanige aanbiedingen zou kunnen doen dat de concurrentie zou worden uitgeschakeld.

66. Een deel van de schaalvoordelen komt voort uit een betere bezettingsgraad van het netwerk die KPN zou kunnen bereiken na de concentratie. De Commissie heeft er in dit verband op gewezen dat dit soort verschillen in bezettingsgraad van het netwerk geen blijvend concurrentievoordeel opleveren en dat een speler met een relatief lage bezettingsgraad zijn netwerk beter kan vullen door MVO's toe te laten op zijn netwerk.³⁷

67. In het bovenstaande is reeds aangegeven dat de andere MNO's onderdeel uitmaken van grote internationale concerns, hetgeen eveneens bepaalde (schaal)voordelen met zich mee kan brengen.

68. Een MNO heeft aangegeven dat zij, ondanks de voordelen die KPN kan behalen door de concentratie, nog steeds voldoende concurrentiedruk zal kunnen uitoefenen op KPN.

69. De positie van KPN en Telfort ten aanzien van het totale aantal antenne-opstelpunten in Nederland is ongeveer gelijk aan het gezamenlijke marktaandeel ten aanzien van mobiele telecommunicatiediensten. De concentratie zou kunnen leiden tot een overschot aan frequentieruimte en opstelpunten. KPN zou de op deze opstelpunten verkregen gebruiksrechten kunnen overdragen aan derden, dan wel aan derden kunnen verhuren. Momenteel biedt KPN de locaties die zij in eigendom heeft reeds aan alle MNO's aan onder de bestaande overeenkomsten die met alle MNO's zijn gesloten over *site-sharing*. Voor de gehuurde locaties geldt veelal een clausule die overdraagbaar is. KPN zal een economische prikkel hebben om een overschot aan

³⁶ Zie OPTA, Ontwerpbesluit gespreksopbouw mobiel.

³⁷ Zie de beschikking van de Commissie van 5 oktober 2004 overeenkomstig artikel 7(4) van de Richtlijn 2002/21/EG in zaak FI/2004/0082: *Access and call origination on public mobile telephone networks in Finland*.

opstelpunten over te dragen of beschikbaar te stellen aan derden, omdat daarmee opbrengsten worden verkregen. Het lijkt derhalve aannemelijk dat een aanzienlijk deel van het overschot aan opstelpunten beschikbaar komt voor de andere MNO's.

Tussenconclusie schaal- en netwerkvoordelen

70. Gelet op het bovenstaande kan niet worden vastgesteld dat KPN door de onderhavige concentratie als gevolg van schaal- en netwerkvoordelen over een dusdanig concurrentievoordeel beschikt dat een economische machtspositie ontstaat of wordt versterkt op de *retail*markt voor mobiele telecommunicatiediensten, die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op deze markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd.

d. Vergelijking buitenlandse markten

71. In de meeste andere landen in Europa zijn drie of vier MNO's aanwezig. In verschillende landen heeft de grootste aanbieder een marktaandeel dat gelijk is aan of groter is dan dat van de combinatie KPN/Telfort. In de beschikkingen van de Commissie naar aanleiding van de ontwerpbesluiten van de verschillende nationale toezichthouders op de telecommunicatiesector is evenwel niet vastgesteld dat één van deze spelers over aanmerkelijke marktmacht beschikte.³⁸

³⁹

e. Positie onafhankelijke winkelketens

72. Door een concurrent wordt gewezen op de sterke positie die de nieuwe combinatie zal verkrijgen in de verkoop van onafhankelijke winkelketens, omdat deze ketens voor een groot deel van hun verkopen afhankelijk zouden zijn van KPN producten. KPN zou over kopersmacht beschikken richting deze winkelketens. Door de concentratie zou de "onafhankelijkheid" van deze winkelketens verzwakken.

73. KPN is een belangrijke partij voor deze onafhankelijke distributeurs. Uit het marktonderzoek onder MNO's en MVO's zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen dat de positie van KPN en Telfort substantieel groter is dan op grond van de hierboven beschreven

³⁸ Zie bijvoorbeeld de beschikking van de Commissie overeenkomstig artikel 7(4) van de Richtlijn 2002/21/EG in zaak FI/2004/0082: *Access and call origination on public mobile telephone networks in Finland*, reeds aangehaald. De Commissie wijst daarbij onder andere op de aanwezigheid van andere MNO's en MVO's op de markt, de economische prikkels voor MNO's om MVO's toe te laten op hun netwerk, een toename in het marktaandeel van MVO's, de dynamiek in de *retail*markt door de versterkte positie van MVO's, het feit dat er geen onoverkomelijke capaciteitsrestricties zijn en het feit dat MVO's kunnen switchen naar een ander netwerk.

³⁹ Het begrip aanmerkelijke marktmacht wordt in de Telecomwet gelijkgesteld aan het begrip economische machtspositie (art. 1.1, onder s, van de TW).

gevolgen van de concentratie op de *retailmarkt* (zie de punten 44 tot en met 59) kan worden afgeleid. Volgens schattingen van KPN is haar positie in dit distributiekanaal zelfs minder sterk dan haar algemene marktpositie.

74. Gelet hierop is het niet aannemelijk dat als gevolg van de samenvoeging en de positie van de nieuwe combinatie in de verkoop van onafhankelijke winkelketens een wezenlijke versterking van de positie zal ontstaan.

f. *Visie OPTA*

75. OPTA heeft de volgende zienswijze gegeven ten aanzien van de gevolgen van de onderhavige concentratie op de *retailmarkt* voor mobiele telecommunicatiediensten:

“KPN heeft aangekondigd Telfort als zelfstandig merk te willen handhaven.⁴⁰ Niet uitgesloten kan worden dat het gemiddeld prijsniveau van Telfort op langere termijn zal stijgen. De vraag is dan hoeveel prijsgevoelige eindgebruikers zullen overstappen, en bij welke alternatieve aanbieder zij dan terecht kunnen. Dit is temeer relevant daar de meerderheid van de onafhankelijke SP's en de MVNO op dit moment inkoopt bij Telfort. Niet duidelijk is of zij dit op langere termijn, na het aflopen van de huidige contracten, tegen dezelfde voorwaarden kunnen doen.

Hier staat tegenover dat, indien de onafhankelijke SP's en de MVNO zouden wegvallen, na de concentratie van Telfort en KPN Mobile nog altijd sprake is van vier onafhankelijke MNO's. Met vier concurrerende netwerken verwacht het college niet dat de voorgenomen concentratie in deze marktsituatie leidt tot het ontstaan van een AMM-positie⁴¹. Leidend hierbij is dat deze vier aanbieders ieder in staat zijn onderling te concurreren en dat de nieuw te vormen combinatie van KPN Mobile en Telfort geconfronteerd wordt met substantiële tegenspelers. Deze spelers zijn tot dusver in staat gebleken effectief met KPN Mobile en Telfort te kunnen concurreren op basis van zaken als kwaliteit, prijs en productaanbod. De huidige, daadwerkelijke concurrentie en marktdynamiek geven het college thans aanleiding te veronderstellen dat deze situatie niet significant zal wijzigen door de overname.”

g. *Conclusie retailmarkt voor mobiele telecommunicatiediensten*

76. KPN zal door de onderhavige concentratie een sterke positie verwerven op de *retailmarkt* voor mobiele telecommunicatiediensten. Gelet op de concurrentiedruk van de andere MNO's, het feit dat deze MNO's deel uitmaken van grote internationale concerns, de effectieve concurrentie die plaatsvindt op de *retailmarkt*, de complementariteit van KPN en Telfort, de

⁴⁰ Zie het persbericht van 28 juni 2005 van KPN, *KPN neemt Telfort over*.

⁴¹ Noot NMa: met AMM positie wordt bedoeld een positie met aanmerkelijke marktmacht (zie ook voetnoot 38).

concurrentiedruk die uitgaat van MVO's, de dynamiek in de markt en de beschikbare capaciteit op de markt is er geen reden om aan te nemen dat als gevolg van de onderhavige concentratie een economische machtspositie ontstaat of wordt versterkt op de Nederlandse *retail*markt voor mobiele telecommunicatiediensten, die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op deze markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd.

Zakelijke markt

77. In punt 19 is in het midden gelaten of er sprake is van mogelijke aparte markten voor zakelijke en particuliere klanten. Daarbij kan worden vastgesteld dat het onderscheid tussen de zakelijke en de particuliere markt in ieder geval enigszins diffuus is, omdat met name ten aanzien van de klein-zakelijke markt en de particuliere markt mogelijkheden van vraagsubstitutie bestaan. Ook zijn er mogelijkheden voor aanbods substitutie (zie ook het Ontwerpbesluit gespreksopbouw mobiel van OPTA).

78. Indien naar een aparte zakelijke markt zou worden gekeken dan zou het marktaandeel van KPN naar schatting circa [50-60]% bedragen. De toevoeging van Telfort is beperkt (circa [0-10]%).⁴² Telfort heeft vanuit de historie twee voormalige aandeelhouders⁴³ als groot-zakelijke klant, maar richt zich niet actief op het groot-zakelijke segment. De zakelijke klanten die Telfort heeft, zijn overwegend afkomstig uit het midden- en kleinbedrijf.

79. Vodafone heeft naar schatting een marktaandeel van circa 26% op het zakelijke segment en is dus eveneens een sterke partij. Het marktaandeel van met name T-Mobile en Orange groeit enigszins. Tele2 heeft in korte tijd een marktaandeel in aansluitingen van ruim 2% weten te behalen.⁴⁴

80. Ter verdere relativering van de marktpositie van partijen kan worden gewezen op de wijze waarop op de zakelijke markt functioneert. De contracten van de groot-zakelijke klanten worden doorgaans via *tenders* aanbesteed. In beginsel kunnen alle MNO's en MVO's op dergelijke *tenders* inschrijven. Partijen geven aan dat steeds meer kleine bedrijven en organisaties ook via *tenders* aanbesteden.

⁴² Marktaandelen op basis van Heliview, januari 2004, *Mobiele Telecommunicatie zakelijke markt 2004-2005*, en cijfers van partijen.

⁴³ De Nederlandse Spoorwegen en British Telecom.

⁴⁴ Zie Heliview, *Mobiele Telecommunicatie zakelijke markt 2004-2005*, reeds aangehaald.

Particuliere markt

81. Op de mogelijk te onderscheiden *retail*markt voor mobiele telecommunicatiediensten voor particulieren hebben partijen naar schatting een gezamenlijk marktaandeel van circa [30-40]%. Voorts zijn dezelfde factoren van toepassing als ten aanzien van de “algemene” *retail*markt voor mobiele telecommunicatiediensten (zie de punten 51 tot en met 59).

Conclusie zakelijke en particuliere markten voor mobiele telecommunicatie

82. Gelet op het bovenstaande is er geen reden om aan te nemen dat door de onderhavige concentratie op de mogelijk te onderscheiden zakelijke en particuliere *retail*markten voor mobiele telecommunicatiediensten in Nederland een economische machtspositie ontstaat of wordt versterkt, die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op deze markten of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd.

WHOLESALE MARKT VOOR MOBIELE TELECOMMUNICATIEDIENSTEN

83. In het onderstaande zal worden ingegaan op de gevolgen van de concentratie op de *wholesale*markt voor mobiele telecommunicatiediensten. Daarbij zullen achtereenvolgens worden besproken na een korte terugverwijzing naar de marktbeschrijving: de marktaandelen, de concurrentiële omstandigheden, schaal- en netwerkvoordelen en de visie van OPTA.

84. De *wholesaledienst* die MNO's aanbieden is in punt 21 gedefinieerd als het verlenen van toegang tot het mobiele netwerk teneinde op de *retail*markt mobiele telecommunicatiediensten te kunnen aanbieden. Deze toegang wordt geboden aan de eigen *retailorganisatie* (SP) van de MNO maar kan ook worden geboden aan derden (MVO's).

85. In het bovenstaande is reeds aangegeven dat OPTA⁴⁵ en de Commissie⁴⁶ voor de analyse van de *wholesale*markt uitgaan van het verlenen van netwerktoegang aan zowel de eigen SP's van de MNO als aan onafhankelijke derden. Daarbij is opgemerkt dat een benadering die alleen naar de netwerktoegang voor derden kijkt, kan leiden tot een serieuze overschatting van de marktpositie van partijen.⁴⁷

⁴⁵ Zie OPTA, Ontwerpbesluit gespreksopbouw mobiel.

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld de beschikking van de Commissie in zaak COMP/M.3245 *Vodafone/Singlepoint*, reeds aangehaald, randnummer 19.

⁴⁷ Dit is onder meer omdat het voor een onderneming die nu alleen aan haar eigen SP levert immers makkelijker is om ook toegang te verlenen aan derden. Ook zal een onderneming doorgaans bereid zijn om te *switchen* naar het verlenen van

a. Marktaandeelen

86. Indien wordt uitgegaan van de *wholesale*markt van het verlenen van netwerktoegang aan zowel de eigen SP's van de MNO als aan onafhankelijke derden leidt de concentratie tot een gezamenlijk marktaandeel in omzet gemeten van circa [40-50]% (KPN: ruim [30-40]%; Telfort: ruim [0-10]%). Conform een eerdere beschikking van de Commissie is dit marktaandeel berekend voor elke MNO op basis van de omzet van alle op een bepaald netwerk aangesloten gebruikers, ongeacht of het directe (eigen) klanten betrof of indirecte klanten (klanten van onafhankelijke MVO's).⁴⁸ Eenzelfde benadering wordt ook gevolgd door OPTA⁴⁹ en andere nationale toezichthouders op de telecommunicatiesector.⁵⁰

87. Indien alleen zou worden uitgegaan van een *wholesale*markt die de toegang voor onafhankelijke MVO's centraal stelt leidt de concentratie op basis van gegevens van partijen tot een gezamenlijk marktaandeel in omzet gemeten van circa [50-60]% (KPN: circa [40-50]%; Telfort: circa [10-20]%). Volgens cijfers van Telecompaper leidt de concentratie tot een marktaandeel in aansluitingen gemeten van circa 68% (KPN: circa 34%; Telfort: circa 34%).⁵¹

88. Net als bij de beschrijving van de gevolgen van de concentratie op de *retail*markt kan worden gewezen op het goede netwerk van KPN (zie punt 46). Dit netwerk wordt als gevolg van de concentratie geïntegreerd met het netwerk van Telfort, waardoor KPN schaal- en netwerkfactoren kan behalen. Het maximaal aantal netwerken dat (mogelijk) toegang verleent aan onafhankelijke MVO's daalt van vijf naar vier. Door de concentratie verkrijgt KPN zeggenschap over een kleine, actieve speler, die zich in het bijzonder richtte op het verlenen van netwerktoegang aan onafhankelijke MVO's (zie ook punt 47 en 48).

externe toegang als dit winstgevend is. Ten slotte kan *downstream* concurrentie op *retailniveau* de *wholesale*prijzen disciplineren (zie ook punt 23).

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld de beschikking van de Commissie in zaak COMP/M.3245 *Vodafone/Singlepoint*, reeds aangehaald. De Commissie heeft de marktposities van de verschillende MNO's berekend op basis van alle aansluitingen op het betreffende netwerk respectievelijk de omzet van alle op een bepaald netwerk aangesloten gebruikers, ongeacht of het directe (eigen) klanten betrof of indirecte klanten (klanten van onafhankelijke MVO's).

⁴⁹ Zie OPTA, Ontwerpbesluit gespreksopbouw mobiel.

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld het ontwerpbesluit van Of tel van 4 augustus 2003, *Mobile access and call origination services market; Identification and analysis of market and Determination on market power. Explanatory Statement and Notification*, paragraaf 3.11. en het ontwerpbesluit van ComReg van 27 januari 2004, *Market Analysis – Wholesale Mobile Access and Call Origination*, paragrafen 3.16, 3.17, 3.42, 3.47-3.54.

⁵¹ Zie Telecompaper, *Dutch Mobile Virtual Operators*, reeds aangehaald.

89. Gelet op het bovenstaande zal door de concentratie ook op de *wholesale*markt voor mobiele telecommunicatiediensten een sterke speler ontstaan.

90. Door marktpartijen is gewezen op twee mogelijke nadelige gevolgen van de concentratie. Ten eerste hebben MVO's hun zorgen geuit dat KPN na de transactie de *wholesale*toegang voor onafhankelijke MVO's onder minder gunstige voorwaarden zal voortzetten en/of toegang zal weigeren (zie verder punten 91 tot en met 99). Ten tweede hebben MNO's erop gewezen dat de nieuwe combinatie door de concentratie het beste netwerk verkrijgt, met een efficiëntere benutting van de frequentieruimte en andere schaalvoordelen, waardoor zij mogelijk onder gunstiger voorwaarden *wholesale*toegang aan onafhankelijke MVO's zou kunnen aanbieden (zie verder punt 100).

b. Concurrentiële omstandigheden

b.1. Weigeren van toegang voor onafhankelijke MVO's

91. Bestaande MVO's en ondernemingen die interesse hebben als MVO actief te worden hebben aangegeven dat KPN mogelijk ten gevolge van de concentratie de *wholesale*toegang voor onafhankelijke MVO's onder minder gunstige voorwaarden zal voortzetten dan Telfort dan wel niet langer toegang tot het gecombineerde KPN/Telfort-netwerk zal verlenen. Daarbij is er op gewezen dat Telfort van alle MNO's de meeste kansen biedt aan MVO's en voorts de enige speler is die door middel van een MVNO-overeenkomst haar volledige netwerk beschikbaar heeft gesteld aan een externe partij.

92. Een beoordeling van de gevolgen van de concentratie louter op het gebied van het daadwerkelijk verlenen van toegang aan onafhankelijke MVO's leidt evenwel tot een overschatting van de marktposities van partijen (zie eerder punt 23).

93. MVO's kunnen uitwijken naar een ander netwerk. Uit het marktonderzoek onder zowel MNO's en MVO's is naar voren gekomen dat overstappen een reële mogelijkheid is, ondanks de overstapkosten die daarmee gemoeid zijn. Albert Heijn is in het verleden overgestapt van KPN naar Telfort.⁵² Andere geraadpleegde MVO's hebben eveneens desgevraagd aangegeven dat er weliswaar sprake is van overstapkosten, maar dat zij kunnen overstappen naar een ander netwerk. Ook publiekelijk is door een MVO aangegeven dat zij kan overstappen.⁵³ Daarnaast bestaat de mogelijkheid om op meerdere netwerken actief te worden, zoals Debitel.

⁵² Albert Heijn is overgestapt met behoud van bestaande aansluitingen bij KPN.

⁵³ Verwezen kan worden naar de reactie van de bestuurder van Tele2 in Nederland in het Financieele Dagblad van 29 juni 2005 met betrekking tot de onderhavige concentratie: "Als we niet tevreden zijn met de dienstverlening door Telfort-KPN kiezen we een andere leverancier"

94. Voorts blijkt uit gesprekken met MNO's dat deze delen van hun netwerk beschikbaar kunnen stellen voor MVO's en ook in principe hiervoor open staan. In beginsel is er capaciteit bij de andere MNO's om netwerktoegang te verlenen. MNO's moeten, net als MVO's, enige investeringen doen om derden toe te laten op hun netwerk en hier is ook wel enige tijd mee gemoeid (volgens geraadpleegde MNO's en MVO's zo'n 6 tot 9 maanden), maar de investeringen zijn niet dusdanig hoog dat dit een belangrijke drempel vormt. Dit blijkt onder meer uit het feit dat er in Nederland inmiddels tientallen MVO's actief zijn en dit aantal een stijgende tendens vertoont.

95. Het is aannemelijk dat MNO's economische prikkels hebben om toegang te verlenen aan MVO's met name indien zij vrije capaciteit op hun netwerk hebben, vanwege het extra belverkeer dat MVO's voor het netwerk van een MNO kunnen realiseren. Hierdoor verbetert de zogenaamde bezettingsgraad van het netwerk. Daarnaast is het denkbaar dat MNO's hun capaciteit zouden kunnen uitbreiden om meer mogelijkheden te bieden aan MVO's.⁵⁴

96. Het verlenen van toegang aan onafhankelijke MVO's kent recent een substantiële dynamiek waardoor de huidige, historisch bepaalde marktposities enigszins aan belang inboeten. KPN en Vodafone hebben hun huidige posities deels te danken aan hen opgelegde toegangsverplichtingen, onder de destijds vigerende Telecomwet. Veel van die contracten zijn inmiddels overgegaan naar Debitel. Debitel is met afstand de grootste MVO in Nederland. Telfort is vanaf 2001 actief geworden als aanbieder van *wholesale* diensten aan derden en heeft met veel partijen een contract afgesloten, waaronder ook Debitel. Andere grote spelers op het netwerk van Telfort zijn Tele2 en Albert Heijn.

97. Voorts is Orange sinds kort actief als *wholesale* aanbieder en heeft zij nu contracten met UPC en Scarlet.⁵⁵ Vodafone levert toegang aan Debitel en enkele kleinere MVO's. T-Mobile levert in Nederland momenteel nog geen toegang tot MVO's⁵⁶, maar heeft plannen actief te worden op dit gebied.⁵⁷

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld de beschikking van de Commissie overeenkomstig artikel 7(4) van de Richtlijn 2002/21/EG in zaak FI/2004/0082: *Access and call origination on public mobile telephone networks in Finland*, reeds aangehaald.

⁵⁵ Telecompaper geeft aan dat hier naar verwachting nog Wanadoo bij komt. Zie Telecompaper research brief, *KPN makes bold move in Dutch market*, reeds aangehaald.

⁵⁶ T-Mobile verleent overigens wel *wholesale* SMS-diensten aan bedrijven die SMS-spelletjes leveren, bijvoorbeeld op televisie.

⁵⁷ Uit een advertentie van Yess International Consultants van 11 augustus 2005 blijkt dat T-Mobile op zoek is naar een directeur *wholesale* die zich onder meer bezig moet houden met de verkoop van het T-Mobile netwerk aan derden en het ontwikkelen en implementeren van een innovatieve *wholesale* strategie gericht op nieuwe producten en *partnerships*.

98. Voorts kan worden gewezen op de omvang en onderhandelingspositie van enkele MVO's. Naast vele kleine spelers, leveren sommige MVO's een substantiële bijdrage aan de omzet van de MNO. Een overgang van een grote MVO naar het netwerk van een andere MNO betekent daarmee een substantiële verandering van de posities van partijen en marktpartijen op het gebied van het aanbieden van netwerktoegang voor onafhankelijke MVO's.

99. Derhalve is het aannemelijk dat met name grotere MVO's beschikken over een bepaalde mate van onderhandelingsmacht, vanwege de substantiële bijdrage die zij met hun omvangrijke klantenbestand leveren aan de omzet van de MNO. Niet alleen vertegenwoordigen de MVO's een substantieel deel van de omzet van de MNO, ze beschikken soms ook over een succesvol merk en reputatie. MVO's onderhandelen soms met meerdere MNO's en vergelijken de voorwaarden. Het bestaan van tussentijdse tariefaanpassingen bevestigt de aannemelijkheid dat MVO's een onderhandelingspositie hebben ten opzichte van de MNO's. [.....]

b.2. Schaalvoordelen bij wholesaleaanbod

100. Door concurrenten is er op gewezen dat de nieuwe combinatie het beste netwerk heeft, met meer frequentieruimte en schaalvoordelen, waardoor zij mogelijk een beter *wholesale*-aanbod kan neerleggen. Concurrenten vrezen dat KPN hierdoor de concurrentie kan uitschakelen (zie ook de punten 60 en 61). In het voorgaande is reeds aangegeven dat KPN over bepaalde voordelen beschikt ten opzichte van de meeste andere MNO's en dat als gevolg van de concentratie bepaalde kosten- en kwaliteitsvoordelen kunnen worden behaald. Daarbij is tevens aangegeven dat deze voordelen niet dusdanig zijn dat KPN/Telfort zich in belangrijke mate onafhankelijk van de concurrentie kan gedragen en de concurrentie op de markt zou kunnen uitschakelen.

c. Visie OPTA

101. OPTA heeft de volgende zienswijze gegeven ten aanzien van de *wholesale*markt.

“Zoals beschreven in de retail analyse is niet uitgesloten dat de overname van Telfort door KPN zal leiden tot het wegvallen van de wholesale afzet van Telfort aan de onafhankelijke SP's en de MVNO. Zelfs indien dit volledig bewaarheid wordt, is, zoals hiervoor is aangegeven, echter niet noodzakelijkerwijs sprake van concurrentieproblemen op de retailmarkt. Hetzelfde geldt voor de wholesalemarkt. Het huidige aanbod van Telfort toont aan dat er prikkels bestaan wholesale toegang en gespreksopbouw te leveren aan derden, en tevens dat er partijen zijn die bereid zijn dit aanbod af te nemen. Ook voor andere aanbieders kan het daarom een reële strategie zijn om toegang en gespreksopbouw te leveren aan derden, afhankelijk van de capaciteit van het netwerk en de beschikbare middelen. Recent is Orange actief geworden als aanbieder van wholesale toegang en gespreksopbouw aan derden, door contracten te sluiten met de onafhankelijke SP's Scarlet en UPC. Daarnaast is ook Vodafone hierin actief, onder

meer door levering aan de onafhankelijke SP Debitel. Het (potentiële) aanbod van andere aanbieders dan KPN Mobile kan daarmee zorgen voor een zekere mate van disciplinerende werking op het wholesale aanbod van KPN Mobile. Het afstoten van toegang en gespreksopbouw aan derden door de concentratie KPN Mobile en Telfort, zou in dat geval leiden tot een afname van het marktaandeel van de concentratie.

De overname van Telfort door KPN zal hiernaast vermoedelijk leiden tot grotere schaalvoordelen voor KPN Mobile. Door het samenvoegen van de netwerken zal de bestaande capaciteit beter benut kunnen worden, en ook bij overige elementen van de bedrijfsvoering (bijvoorbeeld de uitrol van nieuwe netwerkelementen, de ontwikkeling van nieuwe diensten en zaken als 'billing' en marketing) zijn schaalvoordelen te behalen. Het college heeft echter thans geen aanwijzingen dat deze voordelen zullen leiden tot een onoverbrugbare concurrentievoorsprong. In zijn marktanalyse concludeert het college dat de overige MNO's zonder uitzondering deel uitmaken van grote internationale concerns, en ook zij derhalve in staat geacht moeten worden schaalvoordelen te benutten.⁵⁸ In deze situatie komt geen verandering door de voorgenomen overname.

Het college heeft thans geen aanwijzingen dat andere indicatoren voor de mate van concurrentie, zoals beschreven in [...], significant beïnvloed worden door de overname."

d. Conclusie

102. KPN zal door de onderhavige concentratie een sterke positie verwerven op de *wholesale*markt voor mobiele telecommunicatiediensten. Gelet op de huidige marktpositie, de mogelijkheden en de prikkels van de drie concurrerende netwerken van MNO's, de uitwijkmogelijkheden en onderhandelingspositie van MVO's, alsmede het ontbreken van het ontstaan van doorslaggevende schaal- en netwerkvoordelen, is er geen reden om aan te nemen dat als gevolg van de onderhavige concentratie een economische machtspositie ontstaat of wordt versterkt op de Nederlandse *wholesale*markt voor mobiele telecommunicatiediensten, die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op deze markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd. Deze conclusie verandert niet indien zou worden uitgegaan van een mogelijke aparte *wholesale*markt voor toegang aan derden.

COMBINATIE VAST-MOBIEL

⁵⁸ Zie OPTA, Ontwerpbesluit gespreksopbouw mobiel, randnummer 142.

103. Door marktpartijen is aangegeven dat de mogelijkheden van het gecombineerd aanbieden van vaste en mobiele diensten, ook wel Fixed Mobile Convergence (hierna: FMC) genoemd, een belangrijke rol speelt bij de huidige strategische keuzes van zowel exploitanten met een mobiel netwerk als exploitanten met een vast netwerk. Een mobiele netwerkexploitant kan met een marktpartij die beschikt over een vast netwerk een samenwerkingsverband aangaan om FMC aan te kunnen bieden. Omdat KPN over zowel een mobiel als een vast netwerk beschikt, menen sommige marktpartijen dat er een sterk concurrentievoordeel voor KPN is.

104. Bepaalde spelers in de markt onderscheiden zich door het gebundeld aanbieden van vaste en mobiele telefonie of digitale televisie. Zo hebben Scarlet en KPN op dit punt recentelijk intensieve reclamecampagnes gevoerd. Ook andere aanbieders, zoals Tele2 en UPC kondigen verschillende vormen van pakketten aan.

105. KPN beschikt reeds over een vast en een mobiel netwerk (en digitale televisie), dus dat verandert niet door de onderhavige concentratie. Daarnaast zijn er meerdere spelers actief als aanbieder voor vaste en mobiele telefonie, die een dergelijk gebundeld pakket kunnen aanbieden. Daarnaast kunnen mobiele en vaste telefonie-aanbieders, die zelf niet op beide terreinen actief zijn, een alliantie aangaan. Voorts zijn er mogelijkheden voor vaste telefonie-aanbieders om actief te worden op een ander mobiel netwerk dan dat van KPN, zoals bijvoorbeeld dat van Orange. Daarmee zijn er dus ook na de onderhavige concentratie genoeg mogelijkheden voor andere spelers om op dit gebied actief te worden.

106. OPTA ziet als gevolg van de onderhavige concentratie geen gevaar voor de mededinging ten aanzien van bundeling van telecommunicatiediensten. Ten eerste is het aanbod van gebundelde diensten volgens OPTA op dit moment onvoldoende ontwikkeld om hier betrouwbare uitspraken over te doen. Ten tweede ziet OPTA voldoende mogelijkheden voor andere partijen om ten aanzien van gebundelde diensten tot een vergelijkbaar aanbod te komen, bijvoorbeeld door samenwerking tussen een partij die vaste telefonie aanbiedt en een partij die mobiele telefonie aanbiedt.

107. Gelet op het bovenstaande is er geen reden om aan te nemen dat de onderhavige concentratie zal leiden tot het ontstaan of versterken van een economische machtspositie op één van de mogelijk te onderscheiden markten voor mobiele telecommunicatiediensten, als gevolg van of ten aanzien van de combinatie van vaste en mobiele telecommunicatiediensten, die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op deze markten of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd.

WHOLESALEMARKT VOOR INTERNATIONALE ROAMING

108. Indien ten aanzien van internationale *roaming* zou worden uitgegaan van aparte markten voor ieder netwerk afzonderlijk is er geen sprake van overlap tussen de activiteiten van partijen.

109. Indien zou worden uitgegaan van een mogelijk te onderscheiden Nederlandse markt voor internationale *roaming*, dan zou als gevolg van de transactie het aantal aanbieders teruglopen van vijf naar vier. Er blijven dan echter naast KPN drie reële alternatieven voor buitenlandse netwerkexploitanten beschikbaar.

110. Wanneer wordt uitgegaan van één Nederlandse markt voor internationale *roaming* is het marktaandeel van Telfort volgens opgave van partijen minder dan [0-10] %. Het marktaandeel van KPN is dan sterk teruggelopen van circa [40-50]% in 2002 tot [20-30]% begin 2005. KPN en Telfort zijn niet aangesloten bij internationale allianties.

111. Gelet op het bovenstaande is er geen reden om aan te nemen dat de onderhavige concentratie zal leiden tot het ontstaan of versterken van een economische machtspositie op de Nederlandse *wholesale*markt voor internationale *roaming*, die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op de markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd.

MARKT VOOR TRANSITDIENSTEN

112. De activiteiten van partijen overlappen elkaar niet op de markt voor transitgespreksdoorgifte; Telfort biedt deze dienst niet aan.

113. Toch zou als gevolg van de concentratie de positie van KPN op deze markt mogelijk versterkt kunnen worden, zo is door een MNO gesteld, omdat KPN de directe interconnectie die Telfort heeft met netwerken van aanbieders van transitgespreksdoorgifte zou kunnen verbreken. Hierdoor zou verkeer dat bestemd is voor het netwerk van Telfort altijd via de transitgespreksdoorgifte van KPN moeten lopen. Voor een commercieel aantrekkelijk aanbod van transitgespreksdoorgifte is immers directe interconnectie vereist met een substantieel deel van de (vaste en mobiele) netwerken in Nederland.⁵⁹ Voor alternatieve aanbieders van transitgespreksdoorgifte zou het dan moeilijker zijn een reëel aanbod te doen, als het netwerk van Telfort niet langer rechtstreeks bereikt kan worden via deze alternatieve aanbieders.

114. Deze opvatting gaat echter voorbij aan de zeer waarschijnlijke integratie van de netwerken van KPN en Telfort, zodat er uiteindelijk één netwerk blijft bestaan. Het wegvallen van

⁵⁹ Zie OPTA, *Ontwerpbesluit Wholesalemarkten voor doorgiftdiensten op het vaste openbare telefoonnetwerk*, reeds aangehaald, p. 50.

het netwerk van Telfort als bestemming voor transitgespreksdoorgifte is derhalve weinig relevant, omdat het netwerk van Telfort zal ophouden te bestaan als afzonderlijk netwerk en dus ook als afzonderlijke bestemming voor transitgespreksdoorgifte. Het ene, geïntegreerde netwerk van KPN/Telfort zal nog steeds door alle aanbieders van transitdoorgifte bereikt kunnen worden, omdat KPN met alle aanbieders van vaste en mobiele telefonie directe interconnectie heeft.

115. Bovendien is de hoeveelheid verkeer die gemoeid is met transitgespreksdoorgifte van en naar het netwerk van Telfort zeer bescheiden in relatie tot de totale marktomvang.⁶⁰ Het eventueel verbreken van de directe interconnectie tussen Telfort en aanbieders van transitgespreksdoorgifte zal daarom geen significant effect hebben op de concurrentieverhoudingen op de transitmarkt.

116. OPTA heeft de volgende zienswijze gegeven ten aanzien van de markt voor transitgespreksdoorgifte:

“In de marktanalyse van transit verkeer heeft het college geconcludeerd dat KPN Telecom op deze markt momenteel reeds een AMM-positie inneemt. De mate van concurrentie op deze markt is dus reeds beperkt. Het college heeft thans echter geen aanwijzingen dat de bestaande AMM-positie van KPN Telecom significant versterkt zal worden door de overname van Telfort door KPN.

De voornaamste overweging hierbij is dat Telfort geen aanbieder is van transit diensten. De concentratie heeft uitsluitend gevolgen voor de kenmerken van de dienst die aanbieders in de markt zetten. Afnemers die kiezen voor transit hoeven minder directe interconnectieverbindingen op te zetten. Dit doet de transit aanbieder voor ze. Indien het netwerk van Telfort wordt samengevoegd met dat van KPN Mobile, is het mogelijk dat het aantal interconnectiepunten afneemt. Indien dit zo is, hoeven alternatieve transit aanbieders één interconnectieverbinding minder af te sluiten. Aangezien dit onverkort geldt voor alle aanbieders, leidt dit niet tot een wijziging in de bestaande concurrentieverhoudingen.

Ondanks bovenstaande is het niet denkbeeldig dat de overname op langere termijn leidt tot veranderingen in de markt. Doordat de (potentiële) afname van transit door Telfort wegvalt, neemt het aantal potentiële klanten af voor concurrenten van de transitdienst van KPN Telecom.

Het college reguleert, op basis van de huidige marktverhoudingen, via het ontwerpbesluit de markt voor transit verkeer. Mocht de overname van Telfort door KPN op termijn leiden tot significante veranderingen in de marktsituatie, dan zal dat op dat moment reden zijn voor het

⁶⁰ Deze omvat in potentie namelijk al het verkeer tussen de verschillende vaste en mobiele netwerken.

college de markt voor transit opnieuw te onderzoeken en eventueel zwaardere verplichtingen op te leggen aan KPN Telecom.”

117. Gelet op het bovenstaande is er geen reden om aan te nemen dat de onderhavige concentratie zal leiden tot het ontstaan of versterken van een economische machtspositie op de Nederlandse markt voor transitgespreksdoorgifte, die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op de markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd.

UMTS

118. KPN en Telfort beschikken beide over een UMTS-licentie voor het aanbieden van derde generatie mobiele telecommunicatiediensten (3G). Door de onderhavige concentratie verkrijgt KPN een tweede licentie.

119. KPN is reeds van start gegaan met het bieden van voornamelijk zakelijke diensten over 3G-netwerken. Telfort doet dit vooralsnog niet. Het uitrollen van het noodzakelijke antennetwerk kan hierbij een *bottleneck* vormen. Naast KPN is ook Vodafone reeds in een relatief ver gevorderd stadium met het uitrollen van het netwerk. Vodafone was de eerste die in Nederland UMTS introduceerde.

120. De onderhavige concentratie kan mogelijk leiden tot een versnelling van de uitrol van het UMTS-netwerk en tot een hogere kwaliteit door bundeling van beide netwerken.

121. Naast KPN zullen in ieder geval de drie andere MNO's actief zijn ten aanzien van de mogelijke UMTS-diensten. Daarnaast maken zowel KPN als Telfort momenteel hun breedbanddiensten beschikbaar voor MVO's.

122. OPTA heeft in haar zienswijze aangegeven dat zij in deze ontwikkeling geen aanleiding ziet te veronderstellen dat de mate van concurrentie op één van de markten voor mobiele telefonie negatief beïnvloed wordt. In zijn ontwerpbesluit concludeert OPTA dat het nog te vroeg is om conclusies te trekken ten aanzien van toegang en gespreksopbouw over UMTS-netwerken. De omzet die momenteel en naar verwachting in de nabije toekomst op deze diensten wordt gerealiseerd, is van beperkte omvang, en het is nog onduidelijk welke nieuwe diensten succesvol zullen zijn, aldus OPTA.

123. Gelet op het bovenstaande is er geen reden om aan te nemen dat de onderhavige concentratie zal leiden tot het ontstaan of versterken van een economische machtspositie op de mogelijke toekomstige markt(en) voor UMTS-diensten, die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op de markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd.

VI. CONCLUSIE

124. Na onderzoek van deze melding is de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit tot de conclusie gekomen dat de gemelde operatie binnen de werkingssfeer valt van het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregelde concentratietoezicht. Hij heeft geen reden om aan te nemen dat als gevolg van die concentratie een economische machtspositie kan ontstaan of worden versterkt die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd.

125. Gelet op het bovenstaande deelt de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit mede dat voor het tot stand brengen van de concentratie waarop de melding betrekking heeft geen vergunning is vereist.

Datum: 30 augustus 2005

Overeenkomstig het door de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit genomen besluit.

De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit,
namens deze:

w.g. R.J.P. Jansen
Lid van de Raad van Bestuur

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd beroepschrift indienen bij de arrondissementsrechtbank te Rotterdam, sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam