



Besluit

Goedkeuring van de concentratie tussen Cellnex Netherlands B.V. en T-Mobile Infra B.V.

Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag
www.acm.nl
070 722 20 00

Goedkeuring van de concentratie tussen Cellnex Netherlands B.V. en T-Mobile Infra B.V.

Ons kenmerk : ACM/UIT/554623
Zaaknummer : ACM/21/050369
Aantal pagina's : 15
Datum : 19 mei 2021

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	4
2	Melding	4
3	Partijen	4
4	De gemelde operatie	5
5	Toepasselijkheid van het concentratietoezicht	6
6	Beoordeling	6
6.1	Relevante productmarkt	6
6.1.1	Opvattingen van partijen	7
6.1.2	Opvattingen van marktpartijen	7
6.1.3	Beoordeling door de ACM	7
6.2	Relevante geografische markt	8
6.2.1	Opvattingen van partijen	8
6.2.2	Opvattingen van marktpartijen	9
6.2.3	Beoordeling door de ACM	9
6.3	Gevolgen van de concentratie	9
6.3.1	Relevante context	10
6.3.2	Opvattingen van partijen	11
6.3.3	Opvattingen van marktpartijen	12
6.3.4	Beoordeling door de ACM	13
7	Conclusie	15

1 Samenvatting

1. Cellnex Netherlands B.V. (hierna: Cellnex NL) wil T-Mobile Infra B.V. (hierna: Telekom Infra) overnemen. Beide bieden antenne-opstelpunten aan voor onder meer mobiele network operators (hierna: MNO).
2. De ACM heeft deze overname onderzocht en stelt vast dat hiervoor geen vergunning nodig is. Haar onderzoek wijst uit dat de overname niet tot mededingingsproblemen leidt. Enkele marktpartijen hebben zorgen geuit maar deze staan los van de overname.

2 Melding

3. Op 11 februari 2021 heeft de ACM een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie.¹ Cellnex NL, onderdeel van de Cellnex SA-groep, en Telekom Infra, onderdeel van de Deutsche Telekom Europe B.V.-groep, hebben gemeld dat Cellnex NL voornemens is om uitsluitende zeggenschap te verkrijgen over Telekom Infra. Cellnex NL en Telekom Infra worden hierna gezamenlijk aangeduid als "partijen".
4. De ACM heeft de melding in de Staatscourant 9337 van 19 februari 2021 gepubliceerd. Van derden heeft de ACM geen zienswijzen ontvangen. De ACM heeft schriftelijk vragen gesteld aan en gesprekken gevoerd met verschillende marktpartijen.

3 Partijen

5. Cellnex NL is een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid naar Nederlands recht. Cellnex NL is de dochtermaatschappij van Cellnex Telecom SA. Cellnex NL is actief op het gebied van Telecommunicatie-infrastructuurdiensten, telecom vastgoed / grond- en dakaankopen, datacenterdiensten, 'Distributed Antenna Systems' ("DAS"), connectiviteits- /verbindingdiensten, omroepnetwerkdiensten, 'Internet of Things' ("IoT") & 'Smart Cities', mission critical & private networks en transmissie.
6. Cellnex NL biedt antenne-opstelpunten aan is daarmee een zogenoemde "TowerCo". Ze houdt zich als zodanig bezig met het beheren van passieve infrastructuur geschikt voor het plaatsen van actieve infrastructuur. De activa van Cellnex NL bestaan uit antennemasten, radio- en televisiezendmasten (ook wel broadcasting torens), datacenters en reclamemasten.
7. Telekom Infra is een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid naar Nederlands recht. Alle aandelen in Telekom Infra worden gehouden door Deutsche Telekom Europe B.V., wiens aandelen in het bezit zijn van Deutsche Telekom Europe Holding B.V., wiens aandelen in het bezit zijn van Deutsche Telekom Europe GmbH. Deutsche Telekom Europe GmbH is een 100% dochteronderneming van Deutsche Telekom AG (hierna: DTAG). DTAG is een financiële holding en staat aan het hoofd van de Europese bedrijfstak van Deutsche Telekom.

¹ Op grond van artikel 34 van de Mededingingswet.

8. Telekom Infra is actief als aanbieder van antenne-opstelpunten (TowerCo), en houdt zich als zodanig bezig met het beheren van passieve infrastructuur geschikt voor het plaatsen van actieve infrastructuur. Dit omvat toren- en daklocaties gebruikt voor mobiele telefonie. Door het bezit van alle aandelen in het kapitaal van Telekom Infra door Deutsche Telekom Europe B.V. vallen Telekom Infra als TowerCo en T-Mobile Nederlands B.V. als MNO onder hetzelfde concern. Zodoende is Telekom Infra te beschouwen als een zogenaamde verticaal geïntegreerde of MNO-controlled TowerCo.

Telekom Infra is ook actief op het gebied van acquisitie van nieuwe locaties, locatie design, bouw van nieuwe locaties, locaties delen, onderhoud van locaties en een ondersteuningsteam.

4 De gemelde operatie

9. Partijen zijn van plan om de volgende transactie uit te voeren: Cellnex NL verkrijgt uitsluitende zeggenschap over Telekom Infra. De voorgenenomen transactie blijkt uit de op 21 januari 2021 getekende 'Tripartite Framework Agreement' tussen Deutsche Telekom AG., Deutsche Telekom Europe Holding B.V., Cellnex SA, Cellnex NL en Digital Infrastructure Vehicle ('DIV').
10. Voor de verkrijging van Telekom Infra door Cellnex NL, zal Cellnex NL nieuwe aandelen in haar kapitaal uitgeven. Deze nieuwe aandelen vertegenwoordigen [...] %* van het totale uitstaande aandelenkapitaal van Cellnex NL. Hiervan wordt [...] % uitgegeven aan DIV. Cellnex SA zal uitsluitende zeggenschap behouden over Cellnex NL als meerderheidsaandeelhouder ([...] %). De resterende [...] % van de nieuwe aandelen Cellnex NL wordt verkregen door de [...].
11. DTAG zal via haar aandeel in DIV een minderheidsaandeel houden in Cellnex NL.²
12. Enkele marktpartijen hebben in het marktonderzoek hun zorgen geuit over mogelijke gevolgen van een mogelijke relatie tussen Cellnex en DTAG na het voltrekken van de voorgenenomen concentratie. In het bijzonder richten de zorgen zich op de zeggenschapsstructuur na de voorgenenomen concentratie.
13. De ACM heeft hiernaar onderzoek gedaan en acht de zorgen van marktpartijen op basis van de onderliggende juridische stukken ongegrond. Er zijn geen vetorechten of voorbehouden besluiten overeengekomen die (op zichzelf of in combinatie) zouden leiden tot enige controle door de aandeelhouders DIV of de [...] over Cellnex NL. Via de RvC van Cellnex NL (benoemd door Cellnex NL en DIV)³ kan geen invloed worden uitgeoefend op het dagelijks bestuur noch op strategische besluitvorming van Cellnex NL. De taken van de RvC zijn beperkt tot het toezicht op het beleid van het bestuur en de reguliere gang van zaken van Cellnex NL.
14. De ACM stelt zodoende vast dat uit door partijen verstrekte gegevens blijkt dat Cellnex NL uitsluitende zeggenschap verkrijgt over Telekom Infra als gevolg van de voorgenenomen concentratie.

* 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.

² DTAG verkrijgt ongeveer [...] % van de aandelen in DIV op basis van haar inbreng van alle aandelen in het kapitaal van Telekom Infra met de verplichting voor DIV tot inbreng van alle aandelen in het kapitaal van Telekom Infra in Cellnex NL).

³ Schedule 9 of the Tripartite Framework Agreement, de shareholders agreement.

5 Toepasselijkheid van het concentratietoezicht

15. De gemelde transactie is een concentratie in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b, van de Mededingingswet. Het gevolg van de transactie is dat Cellnex NL de volledige zeggenschap krijgt over Telekom Infra.
16. Betrokken ondernemingen zijn Cellnex NL en Telekom Infra.
17. De ACM stelt op basis van de omzetgegevens uit de melding vast dat de gemelde concentratie onder het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregelde concentratietoezicht valt.

6 Beoordeling

18. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM de voorgenomen concentratie. Hiertoe beschrijft de ACM eerst de relevante markten waarop partijen actief zijn. Paragraaf 6.1 bevat een beschrijving van de relevante productmarkten en paragraaf 6.2 de relevante geografische markt. Daarna licht de ACM de gevolgen van de voorgenomen concentratie in paragraaf 6.3 toe.

6.1 Relevante productmarkt

19. Aanbieders van mobiele netwerkdiensten distribueren, via zogenoemde actieve infrastructuur, elektronische communicatiesignalen. Actieve infrastructuur ziet op de actieve elementen van het telecommunicatienetwerk en verschilt in deze van passieve infrastructuur.
20. Passieve infrastructuur ziet onder meer op masten, lantaarnpalen en daklocaties. Op de passieve infrastructuur kunnen antennes en andere elementen van een mobiel netwerk worden geplaatst voor de distributie van elektronische communicatiesignalen in een bepaalde regio.
21. Binnen de passieve infrastructuur bestaan er twee soorten opstelpunten voor communicatienetwerken: hoge zendmasten (opgebouwd vanaf de grond) en opstelpunten op daklocaties. Tezamen worden zij aangeduid als macro-sites. Zendmasten zijn geschikt om meerdere antennes van verschillende afnemers op te plaatsen (site sharing). Daar waar geen antennelocatie bij een zendmast beschikbaar is (afhankelijk van het stedelijk gebied) zullen er antennes op meerdere (dak)locaties moeten worden geplaatst. Het aantal antennes bij een daklocatie is daarbij afhankelijk van de beschikbare ruimte.
22. Naast macro-sites zijn er ook micro-sites⁴. Micro-sites worden in combinatie met macro-sites gebruikt om de dekking en capaciteit te verbeteren in zeer dichtbevolkte gebieden of om voor dekking te zorgen in gebieden waarvoor de standaard infrastructuur ontoereikend is. Bijvoorbeeld wanneer de vraag naar capaciteit van het mobiele netwerk zeer hoog is en de oplossing op basis van alleen macro-sites suboptimaal is. Micro-sites zoals small cells kunnen in dat geval een oplossing bieden. Small cells zijn kleine antenne-installaties en kunnen worden geplaatst op bijvoorbeeld lantaarnpalen of verkeerslichten. Naar verwachting zullen small cells een belangrijke rol spelen bij de uitrol van 5G, maar op dit moment is het gebruik van small cells nog niet aan de orde.⁵

⁴ Micro sites zijn in wezen "mini-zendmasten" die mobiele connectiviteit bieden met apparaten met internettoegang, zoals smartphones, laptops en tablets.

⁵ Rapport "De ontwikkeling van het aantal antenne-opstelpunten voor mobiele netwerken in Nederland in de komende tien jaar" van Dialogic, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, april 2021.

23. Cellnex NL en Telekom Infra zijn aanbieder van passieve infrastructuur, te weten antenne-opstelpunten ten behoeve van mobiele netwerken. Zij zijn niet actief op de markt voor toegang tot actieve infrastructuur en ook niet waar het gaat om micro-sites, backhaul- en broadcastingdiensten.
24. Omdat de activiteiten van partijen elkaar alleen overlappen waar het gaat over de passieve infrastructuur, in casu macro-sites, betreft de ACM in haar beoordeling van deze concentratie alleen de macro-sites voor de afbakening van de mogelijke productmarkten.

6.1.1 Opvattingen van partijen

25. Partijen gaan uit van een relevante productmarkt voor passieve infrastructuur, zonder nadere subsegmentering. Tot de relevante productmarkt rekenen partijen alle mogelijke passieve infrastructuur. Partijen zijn van mening dat er geen nader onderscheid gemaakt dient te worden naar (i) categorie gebruikers en/of (ii) de vorm van de passieve infrastructuur (zoals zendmasten, daklocaties, watertorens, elektriciteitsmasten) en/of (iii) de locatie van de passieve infrastructuur (bijvoorbeeld in het stedelijk gebied, de stadsrand en het platteland), en/of naar (iv) het type locatie (macro- en micro-sites).
26. Partijen geven wel aan dat een keuze voor een zendmast of een daklocatie vooral afhangt van de locatie in combinatie met de technische vereisten van de klant. Als een antenne op een zendmast verplaatst dient te worden en een andere zendmast is niet geschikt, dan kunnen daarvoor meerdere daklocaties in de plaats komen om een gelijke dekking te bereiken. Daarom zijn zendmasten en daklocaties niet geheel voor elkaar substituutbaar. Desondanks zijn partijen van mening dat de precieze afbakening van de relevante productmarkt in het midden kan blijven, omdat de beoordeling van de voorgenomen concentratie daardoor niet wordt beïnvloed.

6.1.2 Opvattingen van marktpartijen

27. De meeste marktpartijen die de ACM in haar marktonderzoek heeft gesproken, gaan eveneens uit van een relevante productmarkt voor passieve infrastructuur, zonder nadere subsegmentering. Eén marktpartij ziet een onderscheid in de productmarkt, namelijk die voor (grote) zendmasten en opstelpunten op daklocaties.
28. Marktpartijen merken op dat het aanbod in de stad verschilt van het buitengebied. Het aanbod van daklocaties is ruimer in de stad, terwijl dit in het buitengebied juist voor zendmasten geldt. Ook merkt een aantal marktpartijen op dat zendmasten en daklocaties niet altijd voor elkaar inwisselbaar zijn en daarmee gedeeltelijk complementair zijn. Dit heeft mede te maken met het doel dat het antenne opstelpunt dient. Een zendmast is gebouwd met als primaire doel het zijn van een opstelpunt. Daardoor is een zendmast vergeleken met een daklocatie eenvoudiger bereikbaar, heeft het meer ruimte voor colocatie en is daardoor in een aantal gevallen aantrekkelijker. Bovendien is een mast ook gebouwd voor minimaal drie operators.

6.1.3 Beoordeling door de ACM

29. Blijkens eerdere besluiten is het vaste praktijk van de Europese Commissie (hierna: Commissie) en nationale mededingingsautoriteiten van andere lidstaten om onderscheid te maken tussen (i) actieve en (ii) passieve infrastructuur. Het onderscheid zit erin dat de passieve infrastructuur wordt gebruikt om de actieve infrastructuur op te plaatsen.⁶
30. De ACM volgt de mening van partijen en de meerderheid van de marktpartijen dat er binnen de passieve infrastructuur geen nader onderscheid gemaakt dient te worden.

31. In besluiten van de Portugese Autoridade da Concorrência en de Commissie⁷ is onderscheid gemaakt in type diensten, te weten mobiele diensten en broadcasting. Reden hiervoor is dat voor deze twee type diensten andere vereisten gelden voor wat betreft het bereik in combinatie met hoogteligging (berg- of heuvelachtig landschap).
32. De ACM ziet geen aanleiding om voor de Nederlandse markt, relevant voor de beoordeling van deze concentratie, onderscheid te maken tussen toegang tot passieve infrastructuur voor mobiele telefonie en omroepdiensten. In Nederland is een beperkt aantal omroepmasten. De meesten daarvan worden ook gebruikt als antenne-opstelpunt.
33. Ten aanzien van de genoemde verschillen tussen zendmasten en daklocaties geldt dat Cellnex NL momenteel enkel zendmasten aanbiedt. Door de overname zal Cellnex NL haar passieve infrastructuur uitbreiden met zendmasten maar ook met daklocaties. Als daklocaties een aparte markt zouden vormen, dan wordt deze markt horizontaal niet beïnvloed vanwege het ontbreken van overlap. Om die reden stelt de ACM dat een verdere segmentering op basis van zendmasten en daklocaties op de relevante markt in het midden kan worden gelaten.
34. In enkele besluiten is overwogen de markt nader af te bakenen op basis van type gebied, waarbij de definitieve marktafbakening in het midden werd gelaten. Deze segmentering wordt met name gerechtvaardigd door het overwicht van daklocaties in stedelijke gebieden en het overwicht van (antenne)masten in peri-urbane en plattelandsgebieden. In Nederland zijn de meeste delen dichtbevolkt en is het aantal landelijke gebieden beperkt, waardoor de ACM – in lijn met partijen en marktpartijen – geen aanleiding ziet voor nadere productmarktafbakening op basis van de locatie van de passieve infrastructuur.

6.2 Relevante geografische markt

35. Partijen zijn op het gebied van passieve infrastructuur beiden actief in Nederland.

6.2.1 Opvattingen van partijen

36. Partijen menen dat de relevante geografische markt voor passieve infrastructuur nationaal dient te worden afgebakend. Zij verwijzen in dit verband naar besluiten van de Commissie en aantal nationale mededingingsautoriteiten in Europa.⁸
37. Voorts wijzen zij op het nationaal geldende reguleringskader en het feit dat frequentievergunningen voor MNO's op nationaal niveau worden verstrekt. Daarnaast stellen zij dat overeenkomsten nationaal worden gesloten en dat ook de prijsbepaling niet geografisch afhankelijk is, maar op basis van technische kenmerken wordt bepaald. Tot slot wijzen partijen er op dat er sprake kan zijn van substitutieketens tussen locaties.

⁷ Besluit van de Autoridade da Concorrência van 7 juli 2020, Ccent. 14/2020 (BIH/Nos Towering), rnd. 44; Besluit van de Commissie van 6 maart 2020, zaak M.9674, C (2020) 1573 final (Vodafone Italia/TIM/INWITJV) INWIT, rnd. 72-73, Besluit van de Commissie van 16 juli 2003, zaak COMP/38.369 (7-Mobile Deutschland/02 Germany), rnd. 53 en het Besluit van de Commissie van 30 april 2003, zaak COMP/38.370 (02 UK Limited/T-Mobile UK Limited), rnd. 49, Iliad/Cellnex France, rnd. 8, Besluit van de Commissie van 6 maart 2020, zaak M.9674, C (2020) 1573 final (Vodafone Italia/TIM/INWITJV) INWIT, rnd. 73.

⁸ Besluit van de Commissie van 6 maart 2020, zaak M.9674, C (2020) 1573 final (Vodafone Italia/TIM/INWITJV), rnd. 82-84 (en de genoemde besluiten aldaar); Besluit van de Autoridade da Concorrência van 7 juli 2020, Ccent. 14/2020 (BIH/Nos Towering), rnd. 45; Besluit van de Competition and Markets Authority van 22 april 2020, ME/6860/19 (Cellnex UK Limited/Arqiva Services Limited), rnd. 135; Besluit van de Autorité de la Concurrence van 30 augustus 2019, No. 19-DCC-169 (Iliad y/Cellnex France Group), rnd. 16.

6.2.2 Opvattingen van marktpartijen

38. Marktpartijen stellen dat de markt voor passieve infrastructuur als nationaal is aan te merken. Marktpartijen zijn nationaal georiënteerd en over contracten of prijzen wordt nationaal onderhandeld.
39. Desalniettemin zien marktpartijen ook dat de passieve infrastructuur lokale aspecten heeft. De inkoop van antennenlocaties zijn regionaal / lokaal georiënteerd. MNO's zijn afhankelijk van de beschikbaarheid van locaties in een bepaalde zoekcirkel omdat alleen locaties binnen de zoekcirkel kunnen bijdragen aan de dekking in dat bepaalde gebied. Er is dus geen uitwisselbaarheid met locaties buiten de zoekcirkel. Marktpartijen geven aan dat voor het gebruik van het spectrum MNO's op gemeentelijk niveau verplicht worden tot het halen van 98% dekking met een minimale snelheid op te leveren.
40. Daar waar geen contract wordt gesloten met een aanbieder van een grote zendmast, zal door middel van drie minder gunstige antennenlocaties (daklocaties) hetzelfde bereik worden gecreëerd. Mocht er geen geschikte daklocaties worden gevonden, dan bestaat de mogelijkheid door middel van een vergunningaanvraag bij de betreffende gemeente een zendmast te laten bouwen.

6.2.3 Beoordeling door de ACM

41. Blijkens eerdere besluiten is het vaste praktijk van de nationale mededingingsautoriteiten van andere lidstaten en de Commissie⁹ om uit te gaan van een nationale markt voor passieve infrastructuur.¹⁰ Deze lijn in de beschikkingspraktijk is recent bestendigd door de Britse Competition and Markets Authority (hierna: CMA).¹¹
42. In overweging nemende de huidige beschikkingspraktijk en hetgeen partijen en marktpartijen hebben aangegeven, gaat de ACM vooralsnog uit van een nationale markt. Het centraal aangestuurde beleid van partijen heeft een uniform effect op alle lokale gebieden, ondanks het feit dat er lokaal andere aspecten kunnen gelden. Op basis van de huidige antenne-opstelpunten en dekking is er sprake van voldoende homogene verhoudingen. Er zijn relatief weinig plekken waar afnemers afhankelijk zijn van een enkele partij.
43. De opkomst van micro-sites kan hier in de toekomst verandering in brengen, maar op korte termijn zijn er niet dusdanige aanwijzingen die duiden op markten die kleiner dan nationaal zijn. Bij de beoordeling van de gevolgen van deze concentratie houdt de ACM evenwel rekening met lokale aspecten die een effect kunnen hebben op de nationale markt.

6.3 Gevolgen van de concentratie

44. Hieronder gaat de ACM in op de gevolgen van de voorgenomen concentratie. Eerst bespreekt zij de relevante context waarbinnen de concentratie plaatsvindt. Vervolgens bespreekt de ACM de standpunten van partijen. Deze worden gevolgd door de standpunten die concurrenten en afnemers hebben geuit in het marktonderzoek en in een marktverkenning die parallel door de ACM wordt uitgevoerd.¹² Tot slot volgt de beoordeling van de ACM.

⁹ Besluit van de Commissie van 6 maart 2020, zaak M.9674, C (2020) 1573 final (Vodafone Italia/TIM/INWITJV).

¹⁰ Besluit van de Autoridade da Concorrência van 7 juli 2020, Ccent. 14/2020 (BIH/Nos Towering) (zie Bijlage 18 voor een informele Nederlandse vertaling, rnd. 45; Informele Nederlandse vertaling van het Besluit van de Autorité de la concurrence van 30 augustus 2019, No. 19-DCC-169 (Iliad 7/Cellnex France Group), rnd. 16.

¹¹ Besluit van de CMA van 22 april 2020, ME/6860/19, (Cellnex UK Limited/Arqiva Services Limited), rnd. 125.

¹² De ACM heeft deze marktverkenning in oktober 2019 aangekondigd in <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-ontwikkelt-leidraden-voor-het-delen-van-infrastructuur>.

6.3.1 Relevante context

Lokale overheden en omgevingsvergunningen

45. Voor het plaatsen van de meeste antenne-installaties is geen vergunning nodig. Zo is de plaatsing van antennelocaties op daken vergunningsvrij, als i) de antenne minder dan vijf meter hoog is, en als ii) de antenne geplaatst wordt op bouwwerken op een hoogte van negen meter of meer boven het maaiveld. Voor alle andere antennelocaties geldt wel een vergunningsplicht. Lokale overheden geven daarvoor vergunningen uit. Zonder een vergunning is het niet toegestaan de antennelocatie in te richten op die locaties.
46. Lokale overheden kunnen een vergunning weigeren indien nabij een reëel alternatief beschikbaar is. Afnemers worden dan verwezen naar de betreffende locatie. Op basis van uitspraken van de Raad van State kan hiervan sprake zijn “indien op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking van de alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren.”¹³

Toegangsverplichting tot opstelpunten

47. Op grond van de Telecommunicatiewet en het Antenneconvenant zijn MNO's verplicht om elkaar toegang te verlenen tot opstelpunten. MNO's sluiten hiertoe zogenoemde site sharing overeenkomsten. Voor onafhankelijke TowerCo's geldt dit vereiste nog niet, maar dat verandert als de Europese Telecomcode in Nederlandse wetgeving is geïmplementeerd.

Afstoten antennelocaties door MNO's en de opkomst van onafhankelijke TowerCo's, tussenpersonen en land aggregators

48. Passieve infrastructuur werd door MNO's beschouwd als essentieel voor de concurrentiepositie van een bedrijf. Deze infrastructuur was daarom ook in eigendom bij de verschillende individuele MNO's. In de laatste decennia is een aantal MNO's anders gaan denken over de passieve infrastructuur. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat MNO's de kosten wilden drukken door de infrastructuur met elkaar te delen. Bovendien had dit het positieve effect dat de dekking van de individuele MNO werd verbeterd door de extra verkregen opstelpunten. Daarnaast vertegenwoordigden masten een steeds grotere waarde en kon deze verzilverd worden om bijvoorbeeld te investeren in nieuwe netwerken als 4G of thans 5G.
49. In de afgelopen decennia zijn duizenden antennelocaties verkocht aan bedrijven die hun business case er van hebben gemaakt om de passieve infrastructuur te verhuren aan MNO's die hun antennes in de torens/masten willen plaatsen. Deze meer specialistische bedrijven worden onafhankelijke TowerCo's genoemd. In Nederland zijn Cellnex NL, NOVEC en WIG onafhankelijke TowerCo's.
50. Naast de verkoop van antennelocaties aan onafhankelijke TowerCo's doet zich bij een aantal grote Europese MNO's – onder andere Deutsche Telekom, Vodafone, Telefónica en Orange – een andere beweging voor: zij behouden het eigendom, hun torens en masten, maar brengen deze wel onder in afzonderlijke bedrijven binnen de 'groep'. Dergelijke TowerCo's worden in het vervolg aangemerkt als verticaal geïntegreerde TowerCo's. Deze TowerCo's zijn gelieerd aan MNO's. In Nederland zijn momenteel drie MNO's actief die locaties beheren, exploiteren en, in verschillende gradaties, daartoe toegang verlenen: VodafoneZiggo, KPN en T-Mobile.

¹³ ABRvS 18 October 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2800.

51. Ook in Nederland is er een zichtbare toename van tussenpersonen die de markt betreden. Het gaat hierbij om ondernemingen die optreden als contactpersoon van vastgoedeigenaren voor telecomaanbieders. De tussenpersoon verleent diensten zoals het opstellen van contracten, het jaarlijks factureren, het onderhoud van de locatie en nagaan of het contract wel op de juiste manier wordt nageleefd door de mobiele operator. De tussenpersonen die actief zijn op de Nederlandse markt zijn onder meer Antenna Location Management en Property-Telecom.
52. Een ander type speler die actief is geworden op de Nederlandse markt is de zogenoemde land aggregator¹⁴. In Nederland is land aggregator Telecom Vastgoed (onderdeel van APWireless) actief. Cellnex is in Nederland niet actief als land aggregator.
53. Wereldwijd is de verwachting¹⁵ dat MNO's hun 'plukjes' torens/masten zullen verkopen aan een beperkt aantal grote spelers: al dan niet gecontroleerd door gevestigde telecomgroepen of nieuwe spelers. Met de overname van tienduizenden masten van verschillende MNO's in de afgelopen vijf jaar (waaronder de UK Arqiva, de Portugese NOS, Sunrise en Iliad), is Cellnex op dit moment de grootste opkoper op de markt voor passieve infrastructuur.

Uitrol 5G

54. De verwachting¹⁶ is tevens dat met de opkomst van 5G een bredere golf van herstructurering en consolidatie zal plaatsvinden; immers in het kader van 5G zullen honderden nieuwe torens/masten en antenne-opstelpunten op daken gebouwd moeten worden om het platteland c.q. de stedelijke omgeving beter te verbinden (betere dekking en meer data).

6.3.2 Opvattingen van partijen

55. Partijen stellen zich op het standpunt dat de voorgenomen concentratie geen negatieve invloed heeft op de markt voor passieve infrastructuur. Zij zijn van mening dat de voorgenomen concentratie louter mededinging bevorderende gevolgen kent omdat het beheer van de passieve infrastructuur overgaat van een verticaal geïntegreerde TowerCo naar een onafhankelijke TowerCo.
56. Onafhankelijke TowerCo's bedienen volgens partijen gemiddeld meer afnemers per mast. Zodoende hebben zij gemiddeld een hogere zogenaamde colocatieratio. Deze hogere colocatieratio volgt volgens partijen uit de prikkel die onafhankelijke TowerCo's hebben om per mast een zo hoog mogelijk rendement te realiseren. Door deze prikkel ontstaat er meer aanbod op de markt, waar afnemers, niet zijnde MNO's, van profiteren. In dit kader wijzen partijen op een rapport van adviesbureau EY.¹⁷
57. De voorgenomen concentratie leidt er volgens partijen toe dat de nieuwe entiteit een marktspeler wordt van vergelijkbare grote als KPN en VodafoneZiggo. Doordat Cellnex NL een onafhankelijke TowerCo is en Telekom Infra een verticaal geïntegreerde TowerCo, stellen partijen dat zij niet elkaars voornaamste concurrenten zijn. Als gevolg hiervan leidt de concentratie niet tot het wegvallen van belangrijke concurrentiedruk.

¹⁴ Het business model van een land aggregator is dat zij voorafgaand één vast bedrag of meerdere bedragen tijdens de initiële looptijd van het contract aan grondeigenaren of gebouwdakeigenaren betalen. Zij krijgen hiervoor in ruil de toekomstige huurbetalingen voor de betreffende locatie van de desbetreffende MNO terug.

¹⁵ The Financial Times: 'Towers of power: European telco's find value in masts.' 2 augustus 2020.

¹⁶ The Financial Times: 'Towers of power: European telco's find value in masts.' 2 augustus 2020.

¹⁷ EY-Parthenon, The Economic Contribution of the European Tower Sector: A Report for the European Wireless Infrastructure Association, november 2020.

6.3.3 Opvattingen van marktpartijen

58. Uit het marktonderzoek komt naar voren dat antennenlocaties voor het overgrote deel aangeboden worden door onafhankelijke TowerCo's en verticaal geïntegreerde TowerCo's. Daarnaast worden in beperkte mate masten aangeboden door derden zoals adverteerders.
59. De voornaamste concurrentieparameter is de locatie van een antennenlocatie, aldus zowel TowerCo's als afnemers. De locatie is bepalend voor de dekking van een netwerk in een bepaald gebied. Een andere relevante parameter is de prijs. Uit het marktonderzoek volgt dat TowerCo's raamovereenkomsten voor lange termijnen hebben afgesloten met ten minste de drie MNO's in Nederland. Deze overeenkomsten zien op de nationale portfolio van de betreffende TowerCo. Binnen deze raamovereenkomsten worden individuele locatieovereenkomsten gesloten. Zoals in randnummer 46 al opgemerkt hebben MNO's onderling site sharing overeenkomsten voor hun antennenlocaties.
60. Onafhankelijke TowerCo's wijzen er op dat zij in tegenstelling tot verticaal geïntegreerde TowerCo's een prikkel hebben om een zo hoog mogelijke colocatieratio te realiseren voor hun masten. Hierbij wordt eveneens verwezen naar het eerder door partijen aangehaalde rapport van adviesbureau EY.¹⁸ Het marktonderzoek bevestigt dat de colocatieratio bij onafhankelijke TowerCo's gemiddeld hoger ligt dan bij verticaal geïntegreerde TowerCo's.¹⁹ Zo is de gemiddelde colocatieratio van onafhankelijke TowerCo's 2,4, terwijl deze voor verticaal geïntegreerde TowerCo's 1,3 is.
61. Marktpartijen geven aan dat TowerCo's in beginsel groei realiseren door het overnemen van bestaande locaties. Ondanks de komst van 5G, wat naar verwachting gepaard gaat met een groei van het aantal antennenlocaties, zijn de mogelijkheden voor organische groei beperkt. Dit komt mede doordat masten alleen geplaatst kunnen worden als vooraf de noodzaak hiervoor bekend is. Verticaal geïntegreerde TowerCo's hebben volgens een marktpartij een betere positie, omdat zij de aanvraag voor een antennenlocatie kunnen koppelen aan een noodzaak bezien vanuit het dekkingsplan van de gelieerde MNO. Uit het marktonderzoek komt naar voren dat de eerdergenoemde noodzaak voor een antennenlocatie er toe kan leiden dat een onafhankelijke TowerCo voor het verkrijgen van een vergunning gezamenlijk optrekt met een MNO.
62. Afnemers stappen beperkt over van een antennenlocatie naar een andere. Volgens onafhankelijke TowerCo's en afnemers is dit het gevolg van de overeenkomsten die voor een lange termijn worden gesloten, de beperkte alternatieven die voorhanden zouden zijn en de kosten die gemoeid zijn met een overstap. Een marktpartij meldt dat overstappen veelal het gevolg is van aanpassingen in de netwerkplanning van een MNO of door het opzeggen van contracten door eigenaren van daklocaties. Een overstap zou dan ook vaker plaatsvinden bij daklocaties dan bij masten.
63. Het zelf realiseren van een alternatieve locatie – zendmast of daklocatie – gaat volgens marktpartijen gepaard met significante kosten, lange doorlooptijden en risico's, onder meer in de vorm van noodzakelijke vergunningsvereisten. Deze doorlooptijd en risico's kan een afnemer mitigeren door zoveel als mogelijk gebruik te maken van reeds bestaande locaties.

¹⁸ EY-Parthenon, The Economic Contribution of the European Tower Sector: A Report for the European Wireless Infrastructure Association, november 2020.

¹⁹ EY-Parthenon, The Economic Contribution of the European Tower Sector: A Report for the European Wireless Infrastructure Association, november 2020.

64. Verticaal geïntegreerde afnemers geven aan dat de concentratie negatieve effecten tot gevolg kan hebben. Op dit moment zouden zij in hun duale rol van aanbieder (TowerCo) en afnemer (MNO) wederzijds afhankelijk van elkaar zijn omdat zij bij elkaar inkopen. Zodoende zouden ze rekening met elkaar houden, waardoor de prijs voor een antenne locatie in evenwicht blijft. De overname van een verticaal geïntegreerde TowerCo door een onafhankelijke TowerCo, verandert de wederzijdse afhankelijkheid naar een eenzijdige afhankelijkheid. In de nieuwe relatie is de afnemer afhankelijk van de aanbieder en zal de schaarste in het gebied de prijs bepalen. Een marktpartij merkt op dat naarmate een TowerCo een groter marktaandeel heeft, er voor afnemers minder alternatieven zijn en de onderhandelingspositie van de afnemer zwakker wordt. Een andere marktpartij merkt op dat onafhankelijke TowerCo's zich in beginsel onafhankelijk van concurrenten kunnen gedragen, mede omdat zij niet gebonden zijn aan een regelgevend kader zoals verticaal geïntegreerde TowerCo's dat zijn. Marktpartijen wijzen in dat kader op de stijgende tarieven waarmee zij zich geconfronteerd zien.
65. Concurrenten van Cellnex NL, in de zin van onafhankelijke aanbieders van passieve infrastructuur, geven aan geen significante effecten als gevolg van de concentratie te verwachten.

6.3.4 Beoordeling door de ACM

66. In deze paragraaf zet de ACM haar beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen concentratie uiteen. Het onderzoek van de ACM heeft zich mede gericht op de, door afnemers geuite, zorgen.
67. Uitgaande van een landelijke markt hebben partijen op basis van een schatting van de ACM een gezamenlijke positie van circa **[30-40]**% (Cellnex NL **[5-10]**% en Telekom Infra **[20-30]**%). Een dergelijke positie leidt doorgaans niet tot mededingingsproblemen.
68. In het onderzoek onder marktpartijen zijn zorgen geuit dat partijen op lokaal niveau een sterke positie zouden kunnen verkrijgen. De ACM heeft daarom een lokale geografische analyse uitgevoerd. Uitgaande van een maximale straal rondom een antenne locatie van partijen van 600m, 1.000m en van 2.000m²⁰, leidt de voorgenomen concentratie er toe dat in respectievelijk **[0-5]**%, **[0-5]**% en **[0-5]**% van de antenne locaties partijen elkaars enige concurrent zijn. Binnen deze specifieke verzorgingsgebieden van een antenne locatie zijn dus geen derden aanwezig met antenne locaties. Op basis van haar onderzoek van deze concentratie beschouwt de ACM deze percentages niet als dusdanig dat hieruit een mededingingsprobleem kan volgen.
69. De voorgenomen concentratie leidt er toe dat het bij de concentratie betrokken deel van de passieve infrastructuur overgaat van een verticaal geïntegreerde TowerCo naar een onafhankelijke TowerCo. Zowel partijen als marktpartijen onderstrepen de prikkel die onafhankelijke TowerCo's hebben om een hoge colocatieratio te realiseren. Deze prikkel kan leiden tot meer keuze en/of gunstigere voorwaarden voor afnemers. In het marktonderzoek zijn ook zorgen geuit tegen de achtergrond dat MNO's onderling van elkaars antenne locaties afhankelijk zijn en voor de uitrol van hun mobiele netwerken gebruik maken van elkaars passieve infrastructuur. Deze onderlinge afhankelijkheid ervaart een onafhankelijke TowerCo niet, zodat zij op deze wijze niet gedisciplineerd wordt door haar afnemers. Tarieven die onafhankelijke TowerCo's en aanbieders van daklocaties in rekening brengen stijgen de afgelopen jaren, aldus marktpartijen.

²⁰ In het marktonderzoek zijn verschillende onderlinge afstanden genoemd. Dit is het resultaat van de lokale omstandigheden.

70. De ACM is van mening dat deze zorgen niet aan de voorgenomen concentratie gerelateerd zijn. De voorgenomen concentratie heeft geen invloed op de reeds stijgende prijzen, vanwege i) het beperkt aantal locaties waar het enige bestaande alternatief verdwijnt, ii) de lange termijn raamovereenkomsten die een dempende werking hebben op prijsontwikkelingen, (iii) de prikkel die onafhankelijke TowerCo's hebben om een hoge colocatieratio te realiseren en iv) de organische groei te bereiken door nieuwe antenne-opstelpunten. De prijsstijgingen lijken eerder het gevolg te zijn van de reeds afgestoten opstelpunten door MNO's aan TowerCo's en door het onderhandelen van dakeigenaren. Hierbij merkt de ACM op dat recent nog antennenlocaties zijn afgestoten aan derden, ondanks de in het marktonderzoek geuite zorgen over prijsstijgingen doorgevoerd door deze derden.
71. De ACM komt tot een gelijke conclusie voor de zorgen die in het marktonderzoek zijn geuit tegen tussenpersonen en land aggregators.
72. Op basis van het voorgaande concludeert de ACM dat de voorgenomen concentratie niet leidt tot een significante beperking van de mededinging. De ACM komt tot deze conclusie op basis van het gezamenlijke landelijke marktaandeel van partijen en het zeer beperkte aantal gevallen waar partijen na de concentratie lokaal geen concurrenten hebben. Het betekent dat er na de voorgenomen concentratie voldoende concurrentie over blijft. Daarnaast zijn er mogelijkheden om antennenlocaties te realiseren. De in het marktonderzoek geschetste situaties die leiden tot zorgen onder marktpartijen doen zich onafhankelijk voor van de voorgenomen concentratie (geen fusie specifiek effect).

7 Conclusie

73. Cellnex NL en Telekom Infra hebben aan de ACM gemeld dat Cellnex NL uitsluitende zeggenschap wenst te verkrijgen over Telekom Infra.
74. De ACM concludeert dat de gemelde operatie binnen de werkingssfeer valt van het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregeld concentratietoezicht. Zij heeft geen 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. Daarom stelt de ACM vast dat Cellnex NL en Telekom Infra geen vergunning nodig hebben voor het tot stand brengen van deze concentratie.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

M. Denkers BA, MSc, MBA
Directeur Directie Mededinging

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.