

ACM/22/177152 - Reactie op ontwerptoezeggingsbesluit

Op verzoek van T-Mobile

RBB Economics, 27 mei 2022

1 Inleiding en samenvatting

Op 30 en 31 maart 2022 heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) een aanvraag ontvangen tot bindendverklaring van toezeggingen door, respectievelijk, Koninklijke KPN N.V. en haar groepsmaatschappijen (hierna: KPN) en Glaspoort B.V. (hierna: Glaspoort).¹ Op 15 april 2022 heeft de ACM een ontwerpbesluit gepubliceerd met het voornemen de toezeggingen voor de duur van acht jaar bindend te verklaren.^{2,3}

De ACM heeft kwantitatief onderzoek gedaan naar de effecten van de toegezegde toegangsvoorwaarden bij KPN en Glaspoort op de concurrentie tussen telecomproviders en, uiteindelijk, voor consumenten (hierna: simulatiemodel).⁴ Het simulatiemodel berekent een besparing van 4,1% op het vaste telecomcontract van consumenten als gevolg van de toezeggingen en een gemiddeld 5,5% hogere geconsumeerde downloadsnelheid.⁵ De besparing op het vaste telecomcontract als gevolg van de toezeggingen bedraagt ongeveer €200 miljoen, ofwel ongeveer €50 miljoen per procentpunt (€200 miljoen gedeeld door 4,1%).

Het model berekent deze besparing en hogere downloadsnelheid voor het jaar 2026, dat wil zeggen vergelijkt prijzen, hoeveelheden (dus ook marktaandelen) en downloadsnelheden in geval van de toezeggingen in 2026 met prijzen, hoeveelheden (marktaandelen) en

¹ KPN heeft samen met APG gezamenlijke zeggenschap in Glaspoort.

² Ontwerpbesluit, besluit van het bestuur van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) als bedoeld in artikel 12h van de Instellingswet ACM. In dit besluit verklaart de ACM toezeggingen bindend van Koninklijke KPN N.V en haar groepsmaatschappijen als bedoeld in artikel 24b Boek 2 Burgerlijk Wetboek, alsmede Glaspoort B.V., waarin Koninklijke KPN N.V. met APG gezamenlijke zeggenschap heeft, zaaknummer ACM/22/177152, 15 april 2022 (hierna: ontwerpbesluit), randnummers 5, 159 en 161..

³ Volgens het ontwerpbesluit, randnummer 156 zijn de toezeggingen doeltreffend en zullen de tarieven voor toegang tot de glasvezelnetwerken van KPN en Glaspoort direct significant dalen, waardoor de economisch haalbare uitrol van toegangsvragers op basis van ODF-toegang wordt vergroot en ervoor zorgt dat toegangsvragers op basis van ODF-toegang en VULA FttH bedrijfseconomisch duurzaam alle snelheden op het glasvezelnetwerk kunnen aanbieden, tegen scherpe retailtarieven.

⁴ Ontwerpbesluit, randnummer 142. Het onderzoek wordt beschreven in Annex C bij het ontwerpbesluit: Kwantitatief onderzoek naar de effecten van de toezeggingen op consumenten (hierna: Annex C).

⁵ Ontwerpbesluit, randnummer 147, Annex C, randnummer 172. De besparing en hogere downloadsnelheid zijn gemeten op basis van de verwachte marktsituatie in 2026 inclusief de toezeggingen ten opzichte van de situatie zonder toezeggingen en zonder regulering (ontwerpbesluit, randnummer 145).

downloadsnelheden in geval van de situatie zonder de toezeggingen in 2026.⁶ De analyse is daarom prospectief en bevat aannames van de ACM over de vaste breedbandnetwerkconfiguratie in 2026.

Deze welvaartsberekening wijkt echter aanzienlijk af van de (voorlopige) resultaten die de ACM op grond van hetzelfde simulatiemodel heeft gepresenteerd in de Bijeenkomst Industry Group ACM van 13 oktober 2021. Hierin is sprake van een verwachte besparing van €300 miljoen als gevolg van een voorgenomen bepaalde invulling van een marktanalysebesluit.⁷

Het bevreemdt ons dat de ACM de mogelijke extra voordelen van een marktanalysebesluit zonder enige nadere uitleg laat liggen en overweegt ervoor te kiezen om de toezeggingen te accepteren. Dit klemt des te meer omdat de ACM met haar ontwerpbesluit de welvaartsvoordelen voor de consument door de toezeggingen incorrect berekent. Belangrijke redenen zijn als volgt:

- De toezegging bestaat onder meer uit een verlaging van het landelijke ODF-tarief met €2 per lijn per maand, wat tot gevolg zou hebben dat de contributiemarge van ODF-afnemers met hetzelfde bedrag zou stijgen.⁸

Dit is niet het geval. KPN biedt weliswaar in de huidige situatie een landelijk ODF-tarief aan toegangsvragers aan, maar ook regionaal gedifferentieerde tarieven die voor T-Mobile gewogen gemiddeld lager zijn dan het landelijke tarief. T-Mobile betaalt daarom niet het landelijke tarief en profiteert dus ook niet van de korting met €2 op het landelijke tarief. Het voordeel van deze toezegging is voor T-Mobile ongeveer 50% lager.

Verder is een consequentie van de toezeggingen dat KPN de korting voor toenemende netwerkbezetting uit de ODF-tariefstructuur haalt. Dit heeft tot gevolg dat de kortingen die onder de huidige ODF-structuur mogelijk zouden worden door de migratie van koper naar glas, gaan verdwijnen. Het is daarmee zeer waarschijnlijk dat het ODF-lijntarief onder de huidige ODF-tariefstructuur in 2026 lager zou uitkomen dan het ODF-lijntarief in het geval van de toezeggingen.

- KPN zegt verder toe virtueel ontbundelde toegang tegen significant verlaagde tarieven aan te bieden. De belangrijkste tariefcomponent voor 100 Mbit/s wordt met ruim twintig procent ten opzichte van bestaande openbare prijzen en afzonderlijke maatwerkcontracten verlaagd, zo wordt gesteld.⁹ Voor 1 Gbit/s bedraagt de gestelde verlaging van het tarief circa vijftig procent.¹⁰ De ACM merkt op dat nog geen rekening is gehouden met bepaalde andere tariefelementen (voor transport en per backhaul bijvoorbeeld), maar stelt dat deze nu ook al door toegangsvragers worden betaald en dus daarom geen verslechtering van de marges van toegangsvragers opleveren.¹¹

⁶ Annex C, randnummer 7.

⁷ Simulatiemodel consumentenmarkt voor vaste telecomaansluitingen technische achtergrond en voorlopige resultaten (hierna: Simulatie van 13 oktober 2021).

⁸ Ontwerpbesluit, randnummer 134.

⁹ De downloadsnelheid wordt gemeten in aantallen bits per seconde, wat we als volgt afkorten: 100 megabits per seconde = 100 Mbit/s en 1 Gigabit per seconde = 1 Gbit/sit/s.

¹⁰ Zie: [ACM voorziet besparing huishoudens oplopend tot 200 miljoen euro per jaar door toezeggingen glasvezel | ACM.nl](#).

¹¹ Ontwerpbesluit, randnummer 124.

Ook dit is niet correct. KPN introduceert wel degelijk een nieuwe backhaul met een nieuw tariefelement. Daarnaast moeten toegangsvragers (in elk geval T-Mobile) additioneel investeren. De kosten voor T-Mobile nemen dus ook toe, zodat de toegezegde tariefverlagingen minder groot zijn dan de ACM doet voorkomen.

Daarenboven laat de ACM geheel buiten beschouwing dat tijdens de geplande looptijd van de toezeggingen de vraag van consumenten naar hogere snelheden dan 1 Gbit/s zal toenemen. Er zijn aanbieders actief op de Nederlandse markt die vandaag de dag al hogere snelheden verkopen en KPN heeft zelf ook deze ambitie expliciet aangegeven. In dat geval krijgt KPN de vrijheid om via de prijsstelling voor zogenaamde 'internet-only' breedbanddiensten, de wholesaletoegegangsprijzen aanzienlijk te verhogen. In het simulatiemodel houdt de ACM geen rekening met hogere downloadsnelheden dan 1 Gbit/s en dus ook niet met de mogelijkheid van KPN om toegangstarieven te verhogen voor hogere downloadsnelheden. Mede door het volledig buiten beschouwing laten van hogere downloadsnelheden dan 1 Gbit/s betwisten wij dat er een positief effect van de toezeggingen zal zijn op de in 2026 geldende feitelijke VULA-PON toegangstarieven.

- KPN en Glaspoort voorzien in tariefindexaties door middel van stijgingen in de consumentenprijsindex (CPI) met maximaal 2% (voor ODF), of, in geval van een CPI-stijging van meer dan 4%, de CPI-stijging min 2 procentpunten (voor virtueel ontbundelde toegang).¹²

Maar een stijging in de CPI is geen reflectie van de kostenstijgingen die ten grondslag zouden moeten liggen aan stijgingen in een toegangswholesaletarief.¹³ Daarnaast zorgt het verschil in de doorberekening van hogere CPI-stijgingen in de wholesaletarieven voor ODF en VULA voor een wig die doorwerkt in de retailprijzen.

- Het simulatiemodel geeft, naast vernoemde incorrecte input aan toegezegde wholesaletarieven, een onvolledige beschrijving van de mogelijkheden voor KPN om door middel van strategische keuzes buiten de toezeggingen om de concurrentiemogelijkheden voor toegangsvragers aanzienlijk te verminderen.
- Het simulatiemodel kan een aantal cruciale aspecten van de ontwikkelingen over de tijd en het concurrentieproces niet goed schetsen en overschat daarmee de effecten van de toezeggingen. Dit geldt op zich ook voor de schattingen van de effecten van een AMM-besluit, maar daarbij is (a) aannemelijk dat de wholesaletarieven lager zijn dan in geval van de toezeggingen en is (b) beter gegarandeerd dat de wholesale-voorwaarden KPN geen of minder ruimte laten voor strategisch gedrag.¹⁴ Hierdoor is in geval van regulering door de ACM de concurrentiedruk die T-Mobile en eventuele andere partijen kunnen uitoefenen, ook voor de hogere snelheden, groter en zijn de besparingen voor de consument hoger dan in geval van de toezeggingen.

In paragraaf 2 gaan we kort in op de voorlopige bevindingen van de ACM op grond van het voorgenomen marktanalysebesluit. In paragraaf 3 gaan we nader in op de veronderstelde tariefverlaging voor ODF, in paragraaf 4 op de veronderstelde tariefverlaging voor virtuele

¹² Ontwerpbesluit, randnummers 95, 97, 107 en 140.

¹³ Ontwerpbesluit, randnummer 90.

¹⁴ De toezeggingen gaan bijvoorbeeld niet over non-discriminatie- of transparantietoezeggingen.

onafhankelijke toegang en in paragraaf 5 op de prijsindexatie. In paragraaf 6 gaan we in op de verdere onvolkomenheden in het model, zoals onder meer de onmogelijkheid om rekening te houden met de strategische keuzen die KPN kan maken om concurrentie door toegangsvragers te verminderen.

We concluderen op grond van voorgaande dat de welvaartsvoordelen voor de consument als gevolg van de toezeggingen aanzienlijk lager dan de ACM nu heeft berekend of zelfs afwezig zullen zijn. Dit pleit ervoor dat de ACM haar eerdere voornemen om een marktanalysebesluit te nemen doorzet, maar ten minste dat zij de toezeggingen in de huidige vorm niet accepteert.

2 Besparingen in geval van AMM-besluit zijn aanzienlijk hoger

De verwachte besparingen voor de consument zijn in geval van de toezeggingen aanzienlijk lager dan de (voorlopige) resultaten die de ACM op grond van hetzelfde simulatiemodel heeft gepresenteerd in de Bijeenkomst Industry Group ACM van 13 oktober 2021.¹⁵ Die presentatie betrof de berekende gevolgen van een (voorgenomen invulling van een) marktanalysebesluit. Er bleek uit dat consumenten in dat geval 6,1% op hun vaste telecomcontract zouden besparen en 11,9% meer downloadsnelheid zouden consumeren. De corresponderende besparing voor consumenten bedraagt dus ongeveer €300 miljoen,¹⁶ dat wil zeggen €100 miljoen (50%) meer dan de berekende besparingen van €200 miljoen als geschat gevolg van de toezeggingen.

Ook deze berekening betreft de veronderstelde netwerkconfiguratie in 2026, maar vergelijkt daarin de situatie (prijzen, hoeveelheden en downloadsnelheden) zonder regulering (gelijk aan de situatie zonder de toezeggingen) met de situatie waarin er door de ACM zou worden gereguleerd.¹⁷

Kennelijk wenst de ACM €100 miljoen aan besparingen voor consumenten en 116% voordeel aan downloadsnelheid ($\frac{11,9\% - 5,5\%}{5,5\%} \times 100\%$) op te geven door de toezeggingen van KPN en Glaspoort te accepteren, die daarmee aan strikter regulering ontsnappen. De ACM stelt dat de resultaten uit de bedoelde bijeenkomst voorlopig waren, maar gezien de beschrijvingen van het model in de bedoelde presentatie en in Annex C van het ontwerpbesluit, mag aangenomen worden dat het voornaamste verschil tussen de uitkomsten wordt verklaard door het verschil in de veronderstellingen over de wholesaletarieven, dat wil zeggen gereguleerde wholesaletarieven versus de toegezegde wholesaletarieven.

¹⁵ Simulatiemodel consumentenmarkt voor vaste telecomaansluitingen technische achtergrond en voorlopige resultaten (hierna: Simulatie van 13 oktober 2021).

¹⁶ Simulatie van 13 oktober 2021, slide 38 (ongeveer € 50 miljoen per procentpunt maal 6,1%).

¹⁷ Waar de reguleringsmaatregelen precies uit zouden bestaan is onbekend. De werking van het simulatiemodel is echter zo dat de door de ACM gebruikte reguleringstarieven lager moeten zijn dan de door KPN en Glaspoort toegezegde tarieven.

3 **Effect van de toezeggingen op het ODF-tarief**

3.1 **De toegezegde tariefverlaging is aanzienlijk minder dan €2**

De toezegging over het ODF-tarief bestaat onder meer uit een verlaging van het landelijke ODF-tarief met €2 per lijn per maand (van €18,56 naar €16,56), wat tot gevolg zou hebben dat de contributiemarge van ODF-afnemers met hetzelfde bedrag zou stijgen.¹⁸

Dit is niet het geval. KPN biedt weliswaar in de huidige situatie een landelijk ODF-(lijn)tarief aan toegangsvragers aan, maar daarnaast ook regionaal gedifferentieerde tarieven XXX in plaats van €18,56. T-Mobile profiteert voor het lijntarief dus slechts van een korting van €xx. Het voordeel voor consumenten zal dan om alleen al deze reden lager zijn dan de ACM heeft berekend.

Maar een consequentie van de toezeggingen is ook dat KPN de korting voor toenemende netwerkbezetting uit de ODF-tariefstructuur haalt. Momenteel bedraagt de landelijk gemiddelde korting 11.59%, terwijl het maximaal te bereiken kortingspercentage 20% is. Door de uitfasering van het kopernetwerk in de komende jaren en de daaropvolgende migratie naar glasvezel, zal KPN's netwerkbezetting fors toenemen met hogere netwerkbezettingskortingen tot gevolg in geval van continuering van de huidige ODF-tariefstructuur. Het daarmee corresponderende ODF-lijntarief zou dan voor T-Mobile in 2026 lager uitkomen dan het geval is met het ODF-lijntarief onder de toezeggingen (€16,56). In dat geval zouden de toezeggingen dus per saldo tot een stijging van het ODF-tarief leiden in vergelijking tot het ODF-tarief uit het basisscenario.

Daar komt verder bij dat de ACM geen rekening heeft gehouden met de mogelijkheid dat T-Mobile het vermeende, eventuele, voordeel van het lagere ODF-tarief door de toezeggingen niet noodzakelijkerwijs winstgevend zal kunnen inzetten om klanten te winnen. Er zal dan ook geen retailprijsdaling van betekenis van andere providers komen. In dat geval zal er geen of weinig effect van de toezegging op retailtarieven uitgaan. In de volgende paragraaf gaan we hier op in.

3.2 **Prikkels en mogelijkheden tot retailprijsverlagingen zijn gering**

Een retailprijsverlaging voor klanten van T-Mobile die via ODF worden bediend, heeft tot onmiddellijk gevolg dat de opbrengsten afnemen, zodat de winst afneemt. Deze winstdaling moet worden gecompenseerd door een groter aantal klanten dat voor T-Mobile kiest als gevolg van de tariefdaling. Deze klanten kunnen van andere providers afkomstig zijn, maar kunnen ook bestaan uit klanten die T-Mobile nu nog via koper bedient en geneigd zijn om over te stappen naar glas bij T-Mobile. Uiteraard mist T-Mobile in dat geval de marge die anders via koper zou zijn gemaakt. Omdat T-Mobile nu ook al voor die retailtariefsverlaging kan kiezen, maar dat niet doet, is dit kennelijk niet winstgevend.

De afname van het ODF-wholesale tarief met €xx verhoogt in principe de marge voor T-Mobile als er verder niets zou veranderen en zou kunnen betekenen dat een retailprijsverlaging

¹⁸ Ontwerpbesluit, randnummer 134.

alsnog winstgevend wordt. Dit zou vereisen dat T-Mobile met (bijvoorbeeld) een retailtariefdaling van maximaal €xx eigen koperklanten naar glas kan omzetten of extra klanten van andere providers kan winnen.

Het omzetten van eigen koperklanten naar glas is in elk geval voor die klanten die dezelfde downloadsnelheid willen behouden niet winstgevend. T-Mobile biedt namelijk aan koper- en glasklanten alleen voor 100 Mbit/s hetzelfde tarief van €35 aan.¹⁹ Omdat wholesale-glastoegang (€xx)²⁰ duurder is dan wholesale-kopertoegang (DSL: €xx)), zal de winstmarge voor 100 Mbit/s via ODF geringer zijn dan voor koper. Het bieden van een lager retailtarief dan €35 aan alle klanten om daarmee koperklanten aan te trekken die dezelfde downloadsnelheid behouden en minder marge opleveren, is dan ook na de daling van het ODF-tarief met €xx niet winstgevend.

Mogelijk stappen koperklanten over op duurdere glasproducten. Deze zijn echter veel duurder dan €35, zodat een verlaging met maximaal €xx (die voor een glasproduct van 400 Mbit/s, dat een prijs heeft van €40, zou leiden tot bijvoorbeeld een tarief van €40 - €xx = €xx) voor deze groep consumenten mogelijk nog niet voordelig genoeg is.

Daar komt het volgende bij. KPN faseert koper uit, zodat alle koperklanten al gedwongen worden om over te stappen op glas.²¹ Voor zover zij er voor blijven kiezen om bij T-Mobile de downloadsnelheid van 100 Mbit/s die koper biedt op glas te behouden tegen hetzelfde retailtarief van €35, heeft T-Mobile margeverlies als gevolg van dit autonome migratieproces (glastoegang is immers €xx duurder dan kopertoegang). De wholesale-tariefverlaging van €xx compenseert dit verlies gedeeltelijk, maar bij lange niet genoeg.

T-Mobile heeft daarnaast pilots uitgevoerd naar het switchgedrag van zijn koperklanten als gevolg van de uitfasering van koper. Hieruit volgt dat tot wel xx% van zijn koperklanten verloren kunnen gaan. Het is zeer onwaarschijnlijk dat T-Mobile deze trend winstgevend kan compenseren door het inzetten van de ODF-lijntariefverlaging.²²

Het is daarnaast onwaarschijnlijk dat als T-Mobile zijn retailtarieven al zou laten dalen met name KPN zelf zou volgen met retailtariefdalingen. KPN heeft een veel grotere klantenbasis, zodat elke tariefdaling onmiddellijk een groot omzetverlies betekent, zelfs als KPN daarmee de aan T-Mobile verloren (plus mogelijk nog wat extra) klanten zou kunnen terugwinnen. Bij wijze van voorbeeld: KPN heeft ongeveer 3 miljoen huishoudens als klant, met een gemiddelde omzet van €50 per maand. Voor elke 1000 klanten die KPN aan bijvoorbeeld T-Mobile zou verliezen, zou KPN €50.000 verliezen (als we geen rekening houden met de wholesale-opbrengsten die de klant in kwestie voor KPN zou opleveren, dat wil zeggen een

¹⁹ Bedrag exclusief aansluitkosten en kortingen (zoals een korting voor Fixed-Mobile Converged, FMC, dat wil zeggen: kortingen in geval van een combinatie van vast en mobiel internet).

²⁰ In de situatie na de toezeggingen. Zonder de toezeggingen is het lijntarief €xx hoger.

²¹ Vooropgesteld dat alle huishoudens vast internet willen hebben. Uiteraard kunnen koperklanten ook overstappen op kabel als ze daarop zijn aangesloten.

²² Dit is gebaseerd op het gegeven dat T-Mobile om klanten van KPN te winnen, een substantieel lager tarief moet vragen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het huidige tariefverschil voor 100 Mbit/s tussen T-Mobile en KPN: T-Mobile is €12,50 goedkoper (<https://www.kpn.com/thuis/tarieven.htm>, op 19 mei 2022 geraadpleegd). In theorie, zoals in het simulatiemodel, zijn er 'marginale' klanten, dat wil zeggen klanten die al bij een zeer geringe relatieve retailtariefdaling voor T-Mobile, bereid zijn om van een andere provider naar T-Mobile over te stappen. Het argument hier is dat dit aantal 'marginale' klanten zeer gering zal zijn. Om voldoende klanten van andere providers aan te trekken, zal T-Mobile aanzienlijke retailprijsdalingen moeten doorvoeren

bedrag van €21,87). Om deze 1.000 klanten terug te winnen moet KPN een tariefdaling op zijn hele klantenbase doorvoeren. Het break-even bedrag daarvan is minder dan 2 eurocent (€50.000/3 miljoen). Het is onwaarschijnlijk dat KPN met een dergelijke tariefdaling de 1.000 klanten daadwerkelijk terugkrijgt. Een hogere tariefdaling om ze wel terug te winnen zou echter meer omzetverlies opleveren dan €50.000 en zal KPN dus niet doen. Pas bij onrealistisch hoge klantenverliezen van KPN aan andere providers, zou het voor KPN noodzakelijk worden om zijn tarieven te verlagen om de verloren klanten terug te winnen.²³

Dit betekent ook dat zelfs als T-Mobile zelf zijn retailtarieven zou kunnen laten dalen als gevolg van de toezeggingen, KPN niet zal volgen, zodat er, in tegenstelling tot de aannames van het simulatiemodel, geen retailprijzdalingen van betekenis volgen op de gehele markt.

4 Effect toezeggingen op virtueel ontbundelde toegang

4.1 Nieuw backhaultarief en hoger transporttarief

Eenvoudig gesteld is glastoegang mogelijk via ODF of via de virtueel ontbundelde toegang VULA-PON (hierna: VULA), waarbij de techniek bepalend is welke vorm van toegang geschikt is.²⁴

KPN zegt toe VULA tegen significant verlaagde tarieven aan te bieden. De lijntarieven voor 100 Mbit/s worden met ruim twintig procent ten opzichte van bestaande openbare prijzen en afzonderlijke maatwerkcontracten verlaagd. Voor 1 Gbit/s verlaagt KPN het lijntarief met circa vijftig procent.²⁵ Dit wordt gepresenteerd als zou dit voor T-Mobile neerkomen op tarieven van €15,83 voor 100 Mbit/s en €18,83 voor 1 Gbit/s. De ACM merkt op dat nog geen rekening is gehouden met tariefelementen zoals voor transport en per backhaul, maar stelt dat deze nu ook al door toegangsvragers worden betaald en dus geen verslechtering van de marges van toegangsvragers opleveren.²⁶

Dit is niet correct. KPN introduceert een nieuwe backhaul met een nieuw tarief,²⁷ en hogere transportkosten ten opzichte van de bestaande WBT-tarieven.²⁸ Rekening houdend met de deze verschillen (en een aantal kleinere posten), zijn de toegangstarieven voor VULA na de toezeggingen ten opzichte van de WBT-tarieven hogere voor 100 Mbit/s, en lager voor 1 Gbit/s, maar met ruim minder dan de door KPN toegezegde halvering van het VULA-tarief tot €18,83 (zie het overzicht in Tabel 1).

²³ De relatie tussen het verlies aan klanten van KPN (Δq) waarvoor KPN het break-even punt bereikt tussen de prijs gelijk houden (€50) voor zijn overgebleven klanten en de prijsverlaging die nodig zou zijn om de klanten terug te krijgen (Δp) luidt: $€50 \times \Delta q = 3 \text{ miljoen} \times \Delta p$.

²⁴ Ontwerpbesluit, randnummers 94-95, Annex C, randnummer 164.

²⁵ [ACM voorziet besparing huishoudens oplopend tot 200 miljoen euro per jaar door toezeggingen glasvezel | ACM.nl](#). In het ontwerpbesluit (randnummer 122) worden de percentages niet genoemd, maar wel (bij wijze van voorbeeld) dat voor T-Mobile het maandelijkse lijntarief voor 100 Mbit/s daalt tot €15,83 en voor 1 Gbit/s naar €18,83. Hieruit volgt dat (voor T-Mobile) de tarieven respectievelijk gelijk waren aan ongeveer xxxx.

²⁶ Ontwerpbesluit, randnummer 124.

²⁷ €150 per maand 'Backhaul per OAP/APOP naar OLT/CPOP'. Omgerekend naar de individuele klantpropositie is dit €xx. Daarnaast moeten toegangsvragers (in elk geval T-Mobile) additioneel investeren. De kosten en tariefuitgaven voor T-Mobile (en andere toegangsvragers) nemen dus ook toe, zodat de toegezegde tariefverlagingen op zijn best minder groot zijn dan de ACM doet voorkomen.

²⁸ De backhaul en het transporttarief hebben betrekking op hetzelfde netwerksegment zodat er in feite tweemaal voor hetzelfde wordt betaald.

Aangezien VULA een toegangsvorm is die minder mogelijkheden biedt om individuele proposities aan individuele klanten aan te bieden (zeker de door KPN aangeboden vorm wat de facto als een lokaal WBA aanbod kwalificeert), kan T-Mobile zich via VULA minder sterk van de producten van KPN onderscheiden, waardoor zijn concurrentiekracht vermindert. De relatief geringere toegangstariefdaling voor VULA en dit mindere concurrentievermogen, leiden tot een geringe prikkel om de retailtarieven voor VULA-diensten te verlagen.

4.2 Verhouding KPN/Glaspoort-uitrol

Daar komt bij dat Glaspoort alleen VULA aanbiedt en tegen hogere toegangstarieven dan KPN.²⁹ Daarenboven is niet gegeven in welke gebieden Glaspoort welke hoeveelheid aansluitingen zal realiseren, zodat T-Mobile ook niet kan inschatten (evenmin als de ACM) welk toegangstarief er betaald zal gaan worden voor een bepaald adres of gebied: dat van KPN of dat van Glaspoort.

Het verschil in toegangstarieven van KPN en Glaspoort en de onzekerheid over wie van beide waar het glasnetwerk zal gaan uitrollen, biedt ook de mogelijkheid tot (gezamenlijk) strategisch gedrag door beide partijen. Glaspoort zou bijvoorbeeld relatief meer glas en dan met name in stedelijke gebieden kunnen gaan uitrollen. Toegangvragers zouden dan de hogere wholesaletoeegangstarieven aan Glaspoort moeten betalen, waar dat in geval van uitrol door KPN niet het geval zou zijn geweest.

4.3 Bandbreedte-tarieven verhogen de toegangskosten voor hogere snelheden

Zoals de ontwikkeling in downloadsnelheden de afgelopen jaren heeft laten zien,³⁰ is aannemelijk dat de downloadsnelheden de komende jaren (voor en na 2026) toenemen tot boven 1 Gbit/s.³¹ Deze ontwikkeling is al ingezet: xxx en Delta heeft ook al proposities met 8 Gbit/s geïntroduceerd.³²

De ACM modelleert echter alleen de producten tot en met 1 Gbit/s.³³ Dat betekent dat voordat de helft van de termijn van de toezeggingen is verstreken het hele speelveld voor producten met snelheden boven 1 Gbit/s open komt te liggen en KPN als wholesaletoegeversverlener ruime mogelijkheden heeft om de concurrentiekracht van T-Mobile en andere toegangsvragers te verzwakken.

De reden hiervoor is dat KPN de vrijheid heeft om wholesaletoeegangstarieven voor producten van meer dan 1 Gbit/s te verhogen.³⁴ Er zijn geen wholesaletarieven voor snelheden boven 1 Gbit/s in de toezeggingen opgenomen, maar in artikel 1.13 van het amendement staat wel beschreven hoe die wholesaletarieven tot stand zullen komen wanneer KPN dergelijke

²⁹ Annex C, randnummer 160; ontwerpbesluit, randnummer 128. Overigens betwist T-Mobile dat Glaspoort door uitrol in dunner bevolkte gebieden hogere (kapitaals)kosten zou hebben.

³⁰ ACM, TelecommonitorQ4 2021, Openbare rapportage, bladzijde 9. Retailaansluitingen tot 100 Mbit/s nemen af over 2017-2021, terwijl die voor 100 Mbit/s of meer over deze periode toenemen met meer dan 29% (van 41,4% naar 53,5%).

³¹ Technisch gezien biedt het netwerk al de mogelijkheid om tot 10 Gbit/s aan te bieden.

³² <https://www.delta.nl/nieuws/pers/delta-komt-met-8-gig-via-glasvezel-1-gig-wordt-nieuwe-standaard/>.

³³ Annex C, randnummer 11.

³⁴ <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/annex-a-vula-pon-amendment.pdf>: Amendement op de Raamovereenkomst inzake Wholesale Broadband Access inzake VULA PON (amendement).

snelheden aanbiedt aan consumenten. Voor de wholesale tarieven introduceert KPN bandbreedte-opslagen voor snelheden boven 1 Gbit/s, die KPN zelf kan invullen. Het vermeende voordeel van de verlaagde VULA-tarieven wordt dan alweer geheel of ten dele tenietgedaan en ook wordt de door de ACM veronderstelde gelijkgetrokken (wholesale)tariefstelling tussen ODF en VULA ongedaan gemaakt.³⁵

Maar KPN kan artikel 1.13 ook heel gemakkelijk omzeilen. Artikel 1.13 is namelijk alleen van toepassing wanneer KPN die hogere snelheden in niet-gebundelde vorm aanbiedt (dus als "internet only") en zonder acties of bundelkortingen. Als KPN bundels en/of acties/kortingen aanbiedt, is artikel 1.13 niet van toepassing en daarmee ook geen enkele vorm van toezegging. De meeste klanten nemen gebundelde producten af en geen "internet-only". De verwachting is dat dat zo blijft.

Een andere consequentie van de vraag naar toenemende snelheden in de komende jaren zal zijn dat in 2026 de marktaandeelen voor het status quo-scenario ook producten met snelheden van meer dan 1 Gbit/s zullen omvatten en de ACM daardoor al een verkeerde berekening maakt, omdat zij nu alleen rekening houdt met producten van (maximaal) 1 Gbit/s.

5 Inflatiecorrectie

De ACM stelt in het ontwerpbesluit dat de kosten voor de aanleg van glasvezelaansluitingen sinds 2002 voor KPN significant zijn gedaald en de bezetting significant is gestegen wat tot lagere gemiddelde kosten per aansluiting leidt, maar dat desondanks de kosten voor ODF-toegang vanaf 2008 tot en met 2022 jaarlijks met CPI zijn verhoogd.³⁶ De ACM ziet daarom risico's voor de mededinging voor de komende jaren:³⁷

Continuering van de huidige ODF-tarieven, die jaarlijks verder worden verhoogd met CPI, kan leiden tot hoge tarieven die niet in verhouding staan tot de kosten en een marktconform rendement. Te hoge tarieven voor ODF-toegang kunnen ten eerste tot gevolg hebben dat de business case voor uitrol op ODF-toegang in bepaalde gebieden onrendabel is voor sommige toegangsvragers. Ten tweede kunnen hoge ODF-tarieven ertoe leiden dat toegangsvragers hogere retailprijzen moeten hanteren. De ODF-tarieven vormen immers onvermijdbare kosten die toegangsvragers bedrijfseconomisch moeten doorrekenen aan consumenten. Indien toegangsvragers hogere retailprijzen rekenen, gaat er minder concurrentiedruk uit van hun aanbod op de retailmarkt.

Deze constatering is terecht, niet alleen voor ODF-toegang, maar ook voor elke andere vorm van toegang. Een stijging van consumentengoederenprijzen zoals gemeten door CPI houdt in principe geen enkel verband met stijgingen van kosten van wholesaletoegangsvormen (bestaand netwerk genereert immers nauwelijks tot geen kosten)³⁸ en dient daarom niet tot

³⁵ Dit wordt ook nog eens versterkt door de inflatiecorrectie uit de toezeggingen: dit komt in paragraaf 5 aan de orde.

³⁶ Ontwerpbesluit, randnummer 89.

³⁷ Ontwerpbesluit, randnummer 90.

³⁸ Ook voor nieuw aan te leggen netwerk verwacht KPN geen hoge extra kosten, zie hierover KPN-bestuursvoorzitter Farwerck (<https://ct.moreover.com/?a=47622246410&p=98z&v=1&x=xdLYcMQyjO3pT4zikvVYUQ>): "Hoewel ook bij KPN en zijn onderaannemers de lonen hoger uitvallen, zeker volgend jaar, zal ook bij de grote graafklus om drie miljoen huishoudens aan KPN's glasvezelnet aan te sluiten niet heel veel duurder uitvallen. Farwerck verwacht dat de klus vanwege zijn omvang aantrekkelijk is voor aannemers. Als je ze vraagt om 10.000 huishoudens aan te sluiten,

uitdrukking te komen in hogere wholesaletarieven, precies om de redenen die de ACM beschrijft. KPN heeft volgens eigen zeggen ook geen last van flinke stijging van zijn kosten,³⁹ en verhoogt de retailtarieven daarom ook maar beperkt en met ruim minder (3,5% voor bundels, bijvoorbeeld) dan het actuele inflatiepercentage (van 11,2%).⁴⁰

Het verbaast daarom dat de ACM in haar ontwerpbesluit alsnog wel akkoord gaat met wholesaletoevangprijsstijgingen op basis van CPI. De ACM wijst daartoe op het feit dat T-Mobile per saldo door de toezeggingen, na inflatiecorrectie op basis van CPI, hogere marges kan realiseren.⁴¹ De ACM wijst er verder op dat de toegezegde CPI-correctie wordt gemaximeerd tot 2%, wat ten opzichte van een niet gematigde CPI-stijging ook nog voordelig zou zijn.⁴² Dit is echter niet zo omdat het onder de toezeggingen om asymmetrische CPI-correctie gaat. VULA kan (bij CPI-stijgingen van meer dan 4%) duurder worden, terwijl ODF met niet meer dan 2% zou stijgen.⁴³ De tarieven van deze beide toegangsvormen gaan dus uiteenlopen bij continue, hogere inflatie. Hierdoor zullen voor toegangsvragers ook (uiteindelijk) de retailtarieven uiteen gaan lopen en wordt T-Mobile gedwongen om gedifferentieerde tarieven aan consumenten aan te bieden die afhangen van de verschillende toegangstarieven voor ODF en VULA. Dit effect komt bovenop het hierboven beschreven effect van de bandbreedte-opslagen die de wholesaletarieven voor ODF en VULA ook al uiteendrijft.⁴⁴

Daarnaast ontstaat er een “squeeze” voor toegangsvragers voor VULA in geval van hogere inflatie: de retailtarieven van KPN gaan niet met de CPI-stijging omhoog, zodat concurrenten ook hun retailtarieven niet met de CPI-stijging kunnen doen toenemen, terwijl de toegangsvragers onder hen wel de nagenoeg volledige CPI-stijging als extra kostenpost krijgen. Dat dit probleem zich ook zou voordoen zonder regulering, maakt de toezegging niet gunstiger. Immers, de ACM zou naar mag worden aangenomen, in geval van een marktanalysebesluit juist vanwege de “margin squeeze” niet akkoord zijn gegaan met een toegangstariefstijging op basis van CPI. Dit zou ook moeten kunnen betekenen dat de toezeggingen worden aangepast door alleen aantoonbare toegangskostenstijgingen toe te staan.⁴⁵

dan is het toch een heel ander spel dan als je ze vraagt om een plan te maken om er drie miljoen aan te sluiten. Dat is voor aannemers ongelooflijk gunstig. Dat soort plannen hebben we nu al gemaakt tot 2026.”

³⁹ Interview met KPN-bestuursvoorzitter Farwerck (<https://ct.moreover.com/?a=47622246410&p=98z&v=1&x=xdIYcMQyjO3pT4zikkVYuQ>): “KPN zelf heeft nog beperkt last van oplopende kosten.”

⁴⁰ <https://www.pricewise.nl/blog/nieuwe-tarieven-kpn-juli-2022/#:~:text=De%20consumententarieven%20van%20internetpakketten%20van,pakketten%20onderhevig%20aan%20een%20verhoging>.

⁴¹ Ontwerpbesluit, randnummer 136.

⁴² Ontwerpbesluit, randnummer 140. Overigens is de maximering niet beperkt tot 2% in geval van VULA indien de CPI stijgt met meer dan 4%, in welk geval de toegangstarieven met de CPI-stijging min 2 procentpunten, dus met meer dan 2% mogen stijgen.

⁴³ Ontwerpbesluit, randnummers 95 en 97.

⁴⁴ Zie paragraaf 4.3 hierboven.

⁴⁵ Het simulatiemodel houdt geen rekening met de indexatie (Annex C, randnummer 11), behalve dat de toegezegde tarieven (van februari 2022) zijn teruggerekend met CPI naar juni 2020, de peildatum voor de factuurdata die zijn gebruikt in het simulatiemodel (Annex C, randnummer 159).

6 SBB Economics 6.1 Simulatiemodel

6.1 Introductie

In bovenstaande zijn we voornamelijk ingegaan op de incorrecte, op de toezeggingen gebaseerde, input aan wholesaletoeegangstarieven in het simulatiemodel. Op basis daarvan concluderen we dat het model geen correcte voorspelling over de prijzen, downloadsnelheden en hoeveelheden in de veronderstelde situatie van 2026 zal doen. Meer specifiek zal de besparing van consumenten niet in de orde van grootte van 200 miljoen liggen, maar aanzienlijk lager.⁴⁶

In onderstaande gaan we in op het model zelf en waarom het geen rekening houdt met factoren die wel van belang zijn bij het inschatten van de effecten van de toezeggingen. We beginnen met een beknopte weergave van het model en daarna op de bedoelde factoren.⁴⁷

6.2 Beknopte weergave van het model

Het simulatiemodel beschrijft de vraag naar telecomproducten en de winstmaximaliserende prijsconcurrentie tussen aanbieders ervan voor de situatie in 2026 met en zonder de toezeggingen.⁴⁸ De aanbieders bestaan uit de tien verschillende merken (providers)⁴⁹ die in handen zijn vijf verschillende moederondernemingen:⁵⁰ KPN, Telfort, XS4ALL, Solcon (moederonderneming KPN NL),⁵¹ VZ (moederonderneming Liberty Global), DELTA, Caiway (moederonderneming DFN), T-Mobile Thuis, Tele2 (moederonderneming T-Mobile) en Online.nl (Evisio/M7 Group S.A.).

Iedere provider maximaliseert zijn winst door middel van zijn retailprijs, waarbij de winst van twee of meer providers die in handen zijn van dezelfde moederonderneming gezamenlijk wordt gemaximaliseerd. De winst wordt mede door de prijs van wholesaletoeegang bepaald: de prijs voor wholesaletoeegang is een opbrengst voor de toegangsverlener en een kostenpost voor de toegangsvrager. De providers maximaliseren dus hun winst op basis van retailprijzen gegeven de wholesaleprijzen als opbrengstpost voor toegangverleners en als kostenpost voor toegangsvragers. Afhankelijk van welke wholesaleprijzen (de ongereguleerde, relatief hogere en de toegezegde, relatief lagere toegangsprijzen) worden ingevuld resulteren twee sets aan winstmaximaliserende retailprijzen (en corresponderende hoeveelheden).⁵² Het verschil tussen deze twee sets aan uitkomsten bepaalt wat het effect is van de toezeggingen op prijzen, winsten en downloadsnelheden.⁵³

⁴⁶ De ACM zou in principe een aantal wijzigingen in de aannames kunnen doorrekenen (zie hierover verder paragraaf 6.4.7), maar niet alle, omdat dit aanpassingen vereist die het model niet aankan (bijvoorbeeld het modelleren van de toekomstige vraag naar nu nog niet bestaande producten, zoals producten met hogere snelheden).

⁴⁷ We zullen niet ingaan op alle mogelijke problemen die we met het model zien, maar ons beperken tot die factoren die ons nu het belangrijkste lijken.

⁴⁸ Ontwerpbesluit, randnummer 143. Annex C beschrijft het model uitgebreider.

⁴⁹ Merk en provider vallen in het simulatiemodel samen.

⁵⁰ Annex C, randnummer 17. Wij volgen de terminologie en afkortingen van de ACM.

⁵¹ Merk op dat wij overal elders in onderhavige notitie onder KPN de moederonderneming KPN NL verstaan en niet de provider KPN zoals de ACM bedoelt.

⁵² De wholesaletoeegangsprijs is exogeen in het simulatiemodel: Annex C, randnummer 55.

⁵³ Merk op dat de ACM voor het effect van de toezeggingen uitgaat van een veronderstelde situatie in 2026 en daarom een aantal andere exogene aanpassingen aan het model maakt om die situatie te kunnen modelleren (Annex C, randnummers 26 en 140 en Sectie C.7.1 en ontwerpbesluit, randnummer 146).

De ACM vergelijkt de beide sets aan uitkomsten voor een veronderstelde netwerksituatie in 2026. Om deze situatie in 2026 te kunnen bepalen, moet de ACM inschatten hoe de netwerksituatie er dan uitziet en welke providers welke producten aanbieden (het status quo-scenario).

Verder moet de ACM inschatten wat consumenten aan producten en van welke provider zij zullen kopen. Deze inschatting wordt gemaakt met behulp van gedetailleerde (factuur)data van de providers. De factuurdata zijn van juni 2020.

De retailprijzen zullen per provider verschillen, omdat de merken heterogeen zijn, dat wil zeggen dat consumenten verschillende voorkeuren, en daarmee bereidheid tot betalen, voor verschillende merken hebben.⁵⁴ De kalibratie van het model (schatting van de parameters van het model) is daarom mede afhankelijk van de modellering van de vraag naar de producten van de providers in het status quo-scenario. De vraag naar de producten wordt door de ACM door middel van een *discrete choice*-model vormgegeven dat op twee manieren cijfermatig kan worden ingevuld:⁵⁵ door middel van een *multinomial logit*- (MNL-) en een *nested logit*- (NL-)model.

6.3 Strategisch gedrag wordt niet of kan niet worden gemodelleerd

6.3.1 T-Mobile heeft een andere doelstelling dan KPN en VZ

T-Mobile heeft als strategische doelstelling om zijn mobiele omzet en marge te beschermen en biedt daarom kortingen aan voor Fixed Mobile Convergence, FMC, dat wil zeggen: kortingen op vast internet in geval van een combinatie van vast en mobiel internet. Voor KPN en VZ is dat eerder andersom: hun vele malen grotere klantenbestand dan dat van T-Mobile, neemt vaste telecomdiensten (internet, telefonie en tv) af en genereert daarmee inkomsten die ook vele malen groter zijn dan van T-Mobile. De hogere marges die zij daarmee genereren, zetten zij in voor FMC-proposities om juist klanten op de mobiele markt te winnen en te behouden. Het concurrentiespel en de betrokken parameters laten zich dus niet beschrijven door korte termijn winstmaximalisatie van vaste breedbanddiensten.⁵⁶

Daar komt bij dat ook KPN de winst zal maximaliseren met inachtneming van de mogelijkheden die er zijn om de wholesaletarieven aan te passen, gegeven dat KPN concurreert met zijn toegangsvragers. Dit kan een prikkel geven om concurrenten uit te sluiten of te marginaliseren. Dit is een heel ander winstmaximalisatieprobleem dan van bijvoorbeeld Open Dutch Fiber en Primevest die alleen netwerkaanbieders (wholesaletoegangs-aanbieders) zijn met als doel het maximaliseren van de bezetting van hun netwerk, en daarom niet uit zijn op het uitsluiten of marginaliseren van de toegangsvragers.⁵⁷

⁵⁴ Ontwerpbesluit, randnummer 143.

⁵⁵ Elke consument kiest een product (merk) op basis van de eigenschappen van het product waaraan de consument nut ontleend. Het product met het hoogste nut wordt gekozen (inclusief de prijs van het product). Bij een andere prijs resulteert (mogelijk) een hoogste nut voor een ander product, zodat het effect van de prijs op switchen tussen producten kan worden gemeten.

⁵⁶ Zie ook verder paragraaf 6.4.5. waarin we betogen dat korte termijn winstmaximalisatie in elk geval ook zou moeten worden vervangen door lange termijn winstmaximalisatie en met inachtneming van meer parameters dan prijs alleen.

⁵⁷ Omdat zij geen retailers zijn, spelen ze in het simulatiemodel dan ook geen rol (zie voor hun rol als wholesale-aanbieders, Annex C, randnummer 150).

6.3.2 Het toegangstarief is anders dan de ACM meent een strategische variabele

De ACM vergelijkt de uitkomsten van het simulatiemodel in 2026.⁵⁸ De aanpassingen voor 2026 gebeuren exogeen, dat wil zeggen buiten het model om. Dit betekent voor de wholesaletoeegangstarieven dat ze als een parameter van het model worden behandeld en niet als uitkomst van het model zelf worden berekend (dus niet als winstmaximaliserende wholesaleprijzen). De ACM stelt hierover:⁵⁹

“De implicatie is dat het toegangstarief voor de toegangsggever – in het bovenstaande spel – geen strategische variabele is en dus niet speltheoretisch gemodelleerd hoeft te worden. Verder neemt de ACM aan dat toegangsvragers bij de toezeggingen actief blijven in de markt. Zij zijn dat nu reeds, met minder gunstige toegangsvoorwaarden dan KPN en Glaspoort hebben toegezegd. De beslissing van toegangsvragers om al dan niet actief te zijn op de markt hoeft dus ook niet gemodelleerd te worden.”

De ACM gaat er hiermee aan voorbij dat de toezeggingen tot stand zijn gekomen in een breder spel waarin KPN (en mogelijk Glaspoort) dreigde(n) gereguleerd te worden.⁶⁰ De (voorlopige) simulatie op basis van een eventueel marktanalysebesluit leidt immers tot veel hogere welvaartsvoordelen,⁶¹ wat gezien de aard van het model betekent dat de daarin opgenomen (gereguleerde) wholesaletarieven lager moeten zijn geweest dan de toegezegde tarieven.

Het spel bestaat dus uit een toezichthouder die mogelijk geen marktanalysebesluit (met relatief lagere wholesaletarieven) zal willen nemen en akkoord gaat met toezeggingen die (op papier) lager lijken te zijn dan de huidige, ongereguleerde, tarieven.

Dit betekent dat de ACM en KPN beide een concessie hebben gedaan: de ACM staat hogere wholesaletarieven toe ten opzichte van die uit een marktanalysebesluit en KPN zegt lagere wholesaletarieven toe ten opzichte van die in de huidige ongereguleerde situatie.

De ACM is dus mogelijk bereid een concessie te doen van €100 miljoen aan berekend aanvullend consumentenvoordeel bij een (bepaalde invulling van een) marktanalysebesluit. Deze concessie is in elk geval al groter wanneer het welvaartseffect van de toezeggingen zou worden berekend na correctie van de hiervoor beschreven onjuiste aannames van de ACM.

De ACM gaat echter op dit spel en de mogelijke implicaties ervan niet in, met name niet of zij niet te snel akkoord is gegaan met het accepteren van de toezeggingen, in plaats van (eerst) een marktanalysebesluit te nemen. De ACM lijkt zich niet gerealiseerd te hebben dat de concessie van KPN veel minder groot is dan het lijkt en zeker op termijn (wanneer hogere snelheden worden gevraagd) mogelijk helemaal afwezig.

In de loop van de komende jaren kunnen en zullen nieuwe producten ontstaan of worden ontworpen en zullen consumentenvoorkeuren veranderen, zodanig dat (bijvoorbeeld) hogere

⁵⁸ Annex C, randnummers 141 en 143.

⁵⁹ Annex C, randnummer 55.

⁶⁰ In Annex C, randnummer 56 neemt de ACM aan dat de per juni 2020 geldende tarieven voor wholesaletoeegang als ongereguleerde tarieven kunnen gelden. Maar niet kan worden uitgesloten dat deze tarieven zijn voortgevoerd uit de eerdere regulering en/of op basis van dreiging met regulering.

⁶¹ Zie paragraaf 2 hierboven.

downloadsnelheden mogelijk worden die technisch gezien op wholesaleniveau buiten de toezeggingen gaan vallen. Een voorbeeld hiervan is het hiervoor besproken voorbeeld dat KPN toezegt om voor snelheden hoger dan 1 Gbit/s een referentie-aanbod te zullen doen, wat alleen geldt voor 'internet only' en waarbij KPN de mogelijkheid heeft om de bandbreedtetarieven voor wholesaletoeegang volledig zelfstandig te kiezen. Dit maakt het KPN mogelijk tegenover de resulterende hoge internet-only prijs een aanzienlijke bundelkorting te zetten zodat concurrenten daarmee niet kunnen concurreren danwel lage tot geen marges moeten accepteren.

De mogelijkheden voor KPN om de toegangsvoorwaarden ondanks de toezeggingen te verslechteren, kunnen ertoe leiden dat toegangsvragers wel zullen uitreden, minder zullen investeren of in elk geval weinig concurrentiedruk meer zullen kunnen uitoefenen aangezien zij hun marges zien verdampen of zichzelf uit de markt moeten prijzen ten opzichte van KPN.

De keuzes omtrent investeringen in en ontwikkeling van nieuwe producten door KPN om concurrentie door toegangsvragers te verminderen en de keuzen van toegangsvragers om (uiteindelijk) de markt te verlaten, zijn daarom wel onderdeel van het spel, maar kunnen niet worden gemodelleerd in het simulatiemodel. Toekomstige vraag naar nog niet bestaande producten kan geen onderdeel van het model zijn. Dat neemt niet weg dat de ACM (buiten het model om) wel met die ontwikkeling en toekomstige keuzes rekening had moeten houden.

KPN heeft dus uiteindelijk een zeer geringe concessie gedaan die hooguit op de korte termijn enig voordeel voor de markt biedt en zeker niet in de vorm van consumentenbesparingen van €200 miljoen per jaar.

6.4 Verdere issues met het simulatiemodel

6.4.1 Data uit juni 2020

De ACM maakt voor het vaststellen van de parameters van het simulatiemodel onder meer gebruik van de factuurdata van providers voor juni 2020. Dit roept het probleem op van representativiteit van deze data voor de simulatie.

De situatie in 2026 is bepalend voor de uitkomsten van het simulatiemodel. Maar als, zonder de toezeggingen, de situatie (prijzen, producten, marktaandelen) in 2022 al anders is dan in 2020, dan is het zeer onaannemelijk dat de modellering voor 2026 correct is. De ACM had, bijvoorbeeld, al dan niet steekproefsgewijs kunnen nagaan of en in welke mate prijzen, hoeveelheden, dekkingsgebieden en downloadsnelheden voor providers in 2022 overeenkomen met die uit 2020. Bij grote verschillen had de ACM de 2020-data niet mogen gebruiken als basis voor de vaststelling van de preferenties van consumenten en voor het status quo-scenario.

Het lijkt aannemelijk dat de huidige situatie, bijvoorbeeld wat betreft de marktaandelen, al anders is dan in 2020 en dat zal in 2026 nog weer anders zijn. Omdat marktaandelen een belangrijke rol spelen in het model, had de ACM hier veel meer rekening mee moeten houden.

Voor zover dit binnen het model niet zou kunnen, had de ACM er in haar verdere overwegingen over de toezeggingen rekening mee moeten houden.

6.4.2 Substitutie en nesten

De gegevens uit juni 2020 zijn bepalend voor de vaststelling van de vraag door consumenten naar de producten van providers. Deze gegevens zijn per definitie statisch en geven dus geen inzicht in feitelijk switchgedrag van consumenten. Het switchgedrag wordt bepaald door het MNL- en NL-model.⁶² De waarde van de elasticiteiten (en daarmee de mate van switchgedrag) wordt door de geschatte parameters van de vraagmodellen bepaald.⁶³ Deze schatting vindt plaats op basis van de genoemde data uit juni 2020. Omdat verschillende consumenten verschillende keuzen hebben gemaakt omtrent product en provider, kan op grond van het MNL- en NL-model worden berekend of en hoe consumenten door een prijsverandering een ander product of een andere provider kiezen.

In geval van het MNL-model is de substitutie zeer eenvoudig: het model legt op dat door een prijsstijging van internet-only producten consumenten meer van de andere producten gaan afnemen zodanig dat de marktaandelen ervan met hetzelfde percentage toenemen.⁶⁴

Zoals de ACM opmerkt is het niet erg logisch dat door een prijsstijging van internet-only producten, de marktaandelen van telefonie-only en triple play bundels evenveel stijgen. Dit kan worden gecorrigeerd door 'nesten' te maken: binnen een nest is de concurrentie groter dan tussen nesten. In dat geval zou er rekening mee gehouden kunnen worden dat een prijsstijging van internet-only wel leidt tot meer marktaandeel van bundels, maar niet van telefonie-only.⁶⁵

De ACM heeft gekozen voor nesten die bestaan uit combinaties van downloadsnelheid/provider en binnen een nest is er de keuze uit de (additionele) diensten., zoals telefonie, televisie etc.⁶⁶ Het lijkt echter ook aannemelijk dat de consument eerst voor een pakket kiest (zodat verschillende pakketten van diensten de nesten vormen) of voor downloadsnelheden en dan pas daarbinnen voor een combinatie van provider en karakteristieken. De concurrentie tussen de providers uit zich immers juist ook via de additionele diensten (gratis wifi en gratis of goedkoper content zijn voorbeelden).

Het is echter aannemelijk dat de keuze voor de nesten bepalend is voor de uitkomsten van het model. De ACM had dus bijvoorbeeld een aantal andere aannemelijke vormen van nesten kunnen modelleren en bepalen of en in welke mate de uitkomsten door de nestkeuze zouden zijn beïnvloed.⁶⁷

⁶² Uit deze modellen volgen formules voor eigen en kruiselingse elasticiteiten en daarmee het substitutiedrag: zie Annex C.4.2.1 en C.4.2.2.

⁶³ Annex C.5.2.1-C.5.2.2 en C.5.3.2-C.5.3.3.

⁶⁴ Annex C, randnummer 72.

⁶⁵ Annex C, randnummer 73.

⁶⁶ Annex C, randnummer 108.

⁶⁷ Zie ook de paragraaf over robuustheid hieronder.

6.4.3 Feitelijke concurrentie

6.4.3.1 Downloadsnelheid

De ondernemingen concurreren met elkaar op prijs, downloadsnelheid en een groot aantal karakteristieken. De ACM houdt met elk van die factoren wel enige rekening, maar niet bijvoorbeeld door downloadsnelheid als een concurrentieparameter mee te nemen waar providers actief mee concurreren. In het model kunnen de consumenten wel een keuze voor een downloadsnelheid maken, maar het model bepaalt uit welke downloadsnelheden zij kunnen kiezen, namelijk de huidige tot en met 1 Gbit/s en niet meer dan dat.

6.4.3.2 Aggregatie

De consumenten kunnen uit een groot aantal combinaties van karakteristieken kiezen. Maar deze dienen (per provider) te worden geaggregeerd tot een product op basis waarvan de provider zijn winst maximaliseert. Die aggregatie betekent dat de prijs waarnaar de provider de winst maximaliseert ook een gewogen gemiddelde prijs is. Als deze gewogen gemiddelde prijs (in het model door de toezeggingen) daalt, dan dalen de onderliggende consumentenproducten met relatief hetzelfde percentage.

De consumenten kunnen door de prijsdalingen andere provider/downloadsnelheidscombinaties (en/of overige karakteristieken) kiezen, zodat de geaggregeerde bundel en de gewogen gemiddelde prijs veranderen.

Providers zullen echter niet op een dergelijke wijze naar hun prijszetting of proposities kijken. Zoals eerder bleek zijn prijsdalingen als gevolg van de toezeggingen daarom niet aannemelijk.⁶⁸ Dergelijke restricties op het prijsgedrag, of restricties zoals gedifferentieerde tarieven naar type klant, neemt de ACM niet mee in haar model.

6.4.4 Consumentenvoorkeuren

Het is heel aannemelijk dat consumentenvoorkeuren zullen veranderen in de komende vier jaar. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat er een veel grotere voorkeur voor (veel) hogere snelheden dan 1 Mbit/s zal zijn, dan waar de ACM nu rekening mee houdt.⁶⁹ Dat betekent dat daardoor de toezeggingen van (nog) veel minder belang zullen blijken te zijn. Zoals hierboven besproken zal voordat de helft van de termijn van de toezeggingen is verstreken het hele speelveld voor producten met snelheden boven 1 Gbit/s open komen te liggen en heeft KPN als wholesaletoegeangsverlener ruime mogelijkheden om de concurrentiekracht van T-Mobile en andere toegangsvragers te verzwakken.⁷⁰

6.4.5 Dynamische winstmaximalisatie

Het simulatiemodel is ook statisch in die zin dat het alleen maar twee evenwichten beschrijft: een evenwicht met toezeggingen en een evenwicht zonder toezeggingen. In werkelijkheid veranderen de parameters van het model in de tijd (bijvoorbeeld door voorkeursveranderingen

⁶⁸ Zie paragrafen 3.2 en 4.1 hierboven.

⁶⁹ Zie ook paragraaf 6.3.

⁷⁰ Besproken in paragraaf 4.3.

van de consumenten) en daardoor de uitkomsten van het model. Het modelleren hiervan vereist een dynamisch model of een model dat regelmatig in de loop van de tijd aan veranderde parameters wordt aangepast.

Daarnaast maximaliseren providers niet eenmalig hun korte-termijnwinst, maar maximaliseren zij hun winst op langere termijn. Een heel eenvoudig voorbeeld is dat providers investeringsplannen zullen hebben die pas op lange termijn tot winst leiden. Dergelijke investeringsbeslissingen worden in het model niet meegenomen.

De uitkomsten van de investeringsbeslissingen zijn medebepalend voor de toekomstige concurrentiesituatie, die dus door de investeringsbeslissingen wordt veranderd.⁷¹ Door hier geen rekening mee te houden, zijn de uitkomsten van het model incorrect.

6.4.6 Robuustheid

De mate van betrouwbaarheid over de uitkomsten van een simulatiemodel kan (deels) worden gecontroleerd door te bekijken hoe gevoelig de uitkomsten zijn voor bijvoorbeeld andere waarden van de input (data bijvoorbeeld), specificatie van nesten, andere aannames over (in dit geval) de netwerkconstellatie, consumptie van downloadsnelheden etc.⁷²

Uit vorige paragrafen volgt dat de ACM de dataset had kunnen aanpassen door gegevens uit 2022 te gebruiken (onder meer met veranderde marktaandelen), door een andere keuze over de nesten te maken of door andere aannames over de verwachte netwerkconstellatie in 2026 te maken. Ook had de ACM beter met de feitelijke concurrentiestrategieën van de ondernemingen rekening moeten houden en met mogelijke veranderingen in consumentenvoorkeuren, zoals onder meer ten aanzien van downloadsnelheden.

Samenhangend met dit laatste punt, kunnen ook bepaalde ontwikkelingen die wellicht nu nog minder belangrijk lijken, in de toekomst wel veel relevanter worden (TV content, OTT, IoT/Connected Home-toepassingen). De ACM zou aan die ontwikkelingen ook een grotere rol moeten toekennen.

Daarbij speelt ook een rol dat het model niets zegt over investeringsprikkels (met en zonder de toezeggingen).⁷³ Maar investeringen zullen medebepalend zijn voor de vaststelling van de netwerkconfiguratie in 2026 en de uitkomsten van het model.

Maar de enige robuustheidscheck die de ACM uitvoert is de vergelijking van de uitkomsten van het NL-model te vergelijken met het MNL-model.⁷⁴ Dit is een wel zeer beperkte robuustheidscheck.

Wij concluderen daarom dat het simulatiemodel een veel te groot effect van de toezeggingen op de besparingen en voordelen uit hoofde van hogere downloadsnelheden voor consumenten berekent en de ACM hierop niet goed heeft gecontroleerd. Er is een meer dan

⁷¹ Merk op dat de investeringsbeslissingen in geval van toezeggingen anders zullen zijn dan in geval van regulering of in geval van afwezigheid van regulering en toezeggingen.

⁷² Idealiter ook door het gebruik van geavanceerdere modellen.

⁷³ Annex C, randnummer 6.

⁷⁴ Annex C, randnummer 138.

reële mogelijkheid dat de toezeggingen in 2026 geen enkel positief effect op de concurrentieverhoudingen en voor de consument blijken te hebben betekend. De ACM zal haar (voorlopige) oordeel over de toezeggingen grondig dienen te herzien.