

Vedlegg 1

Analyse av grossistmarkedene for terminering av offentlig telefontjeneste i fastnett (marked 1)

Sak nr. 1705298

19. mars 2019

Sammendrag

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) fattet vedtak i grossistmarkedet for terminering av offentlig telefontjeneste i fastnett (tidligere marked 3) 22. januar 2016. Dette dokumentet inneholder Nkoms oppdaterte markedsanalyse av dette markedet.

Dokumentet utgjør vedlegg 1 til vedtak om utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i grossistmarkedene for terminering av offentlig telefontjeneste (tale) i fastnett (marked 1). Markedsanalysen legges til grunn ved anvendelse av sektorspesifikke virkemidler i markeder der det utpekes tilbyder(e) med sterk markedsstilling.

Kapittel 1 inneholder en beskrivelse av bakgrunn og rammer for markedsanalysen.

Kapittel 2 inneholder Nkoms avgrensning av de relevante markedene, basert på føringene fra EFTAs overvåkingsorgan (ESA). ESA har i sin anbefaling om relevante markeder avgrenset de relevante produktmarkedene til terminering av offentlig telefontjeneste i fastnett. Nkom anser at de relevante markedene under norske forhold samsvarer med Anbefalingen.

Basert på vurderingen av substituerbarhet finner Nkom at det relevante produktmarkedet omfatter både analog (PSTN) og digital (ISDN) tilgang til det kobberbaserte aksessnett, samt tilgang via andre faste/stedbundne aksessnett til bredbåndstelefon. Med utgangspunkt i produktmarkedet avledes de relevante grossistmarkedene. Termineringsmarkedene er definert til å omfatte formidling av taleanrop fra punkt for utveksling av samtrafikk til sluttbruker som er tilknyttet faste elektroniske kommunikasjonsnett.

Kapittel 3 inneholder markedsinformasjon for de relevante markedene, herunder blant annet historikk, utviklingstrender og oversikt over markedsaktører.

Kapittel 4 inneholder Nkoms analyse av om det finnes tilbydere med sterk markedsstilling i de relevante markedene. I likhet med forrige analyse har Nkom funnet at alle tilbydere som tilbyr slik tjeneste og har innflytelse over egen termineringspris, har sterk markedsstilling for terminering av anrop til egne sluttbrukere. Av dette følger at Altibox AS, Broadnet AS, eRate AS, ICE Norge AS, NextGenTel AS, Orange Business Norge AS, Puzzel AS (tidligere Intelcom Group AS), Telenor ASA, Telia Norge AS¹ og Verizon Norway AS har sterk markedsstilling i sine respektive markeder for terminering av tale i fastnett. Nkom har lagt spesiell vekt på at etableringshindringene innenfor de enkelte relevante markeder er absolutte og at det ikke finnes andre forhold, f.eks. kjøpermakt, som i tilstrekkelig grad virker disiplinerende på utøvelsen av markedsmakten.

¹ I juli 2018 kjøpte Telia Company AB Get TDC Norge. Foretakssammenslutningen ble godkjent av Konkurransetilsynet 5. oktober 2018.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	4
1.1	Bakgrunn og rammer for analysen.....	4
1.2	Tidligere markedsanalyser og vedtak i markedene for terminering i fastnett	5
2	Markedsavgrensing	6
2.1	Generelt om markedsavgrensing	6
2.1.1	Produktmarkedet	6
2.1.2	Det geografiske markedet	7
2.2	Markedsavgrensningen i forrige vedtak.....	8
2.3	Avgrensning av markedene for terminering av tale i fastnett	8
2.3.1	Produktavgrensningen i Anbefalingen	8
2.3.2	Avgrensning av det norske produktmarkedet.....	9
2.3.3	Bredbåndstelefoner	10
2.3.4	Intern bruk kontra eksternt tilbud	10
2.3.5	Indirekte samtrafikk	10
2.3.6	Terminering av anrop til verdiøkende tjenester (VØT)	11
2.3.7	Tilknytningstjenester m.v.	11
2.3.8	Avgrensning av de norske geografiske markedene for terminering	11
2.3.9	Konklusjon vedrørende avgrensning av grossistmarkedene.....	12
3	Markedsinformasjon	12
3.1	Historikk.....	12
3.2	Utvikling i totalmarkedet.....	13
3.3	Teknologiomlegging	14
3.4	Samtrafikk.....	15
3.5	Oversikt over markedsaktører	16
3.6	Oversikt over termineringsmarkedene	16
4	Analyse av grossistmarkedene for terminering av offentlig telefontjeneste i fastnett.....	17
4.1	Innledning.....	17
4.2	Markedsandeler	18
4.3	Priser og prisutvikling	19
4.4	Etableringshindringer og potensiell konkurranse	20
4.5	Kjøperkraft/forhandlingsstyrke på etterspørselssiden.....	20
4.5.1	Generelt om kjøperkraft	20
4.5.2	Nkoms vurdering av hvorvidt de konkrete tilbyderne er utsatt for kjøperkraft	22
4.5.3	Oppsummert om kjøperkraft.....	22
4.6	Konklusjon om sterk markedsstilling.....	23

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og rammer for analysen

1. Det regulatoriske rammeverket for elektronisk kommunikasjon bygger på fem direktiver vedtatt av Den Europeiske Union (EU).² Direktivene er implementert i norsk rett gjennom lov av 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) og tilhørende forskrifter, herunder forskrift 16. februar 2004 nr. 401 om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste (ekomforskriften).

2. Rammeverket skal legge grunnlag for harmonisering av reguleringen i EØS-området, begrense etableringshindringer og legge til rette for bærekraftig konkurranse til det beste for brukerne.

3. Det følger av ekomloven §§ 3-2 og 3-3, samt Norges forpliktelser under EØS-avtalen, at utpekingen av tilbydere med sterk markedsstilling skal skje i samsvar med de retningslinjer og anbefalinger som er utarbeidet av EFTA Surveillance Authority (ESA) under rammedirektivet for elektroniske kommunikasjonstjenester:

- Retningslinjer for analyse og vurdering av sterk markedsstilling³
- Anbefaling om relevante markeder (heretter omtalt som Anbefalingen)⁴

4. Kommisjonen vedtok nye retningslinjer for analyse og vurdering av sterk markedsstilling 26. april 2018. Det forventes at ESA vil vedta tilsvarende retningslinjer. For praktiske formål legges dermed Kommisjonens nye retningslinjer til grunn (heretter omtalt som SMP-retningslinjene).

5. Den opprinnelige anbefalingen⁵ om relevante markeder ble revidert av ESA i 2008. I denne sammenheng ble antall forhåndsdefinerte markeder for ex-ante regulering redusert fra 18 til 7. Kommisjonen reviderte listen over relevante markeder på nytt og vedtok ny anbefaling 9. oktober 2014. ESA publiserte likelydende anbefaling for EØS/EFTA-landene 11. mai 2016.

² Directive 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive); Directive 2002/20/EC on the authorisation of electronic communications networks and services (Authorisation Directive); Directive 2002/19/EC on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive); Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive); Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications).

³ EU SMP guidelines 26. April 2018 (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-smp-guidelines>)

⁴ EFTA Surveillance Authority Recommendation 11 May 2016 (<http://www.eftasurv.int/media/decisions/College-decision---Revision-of-ESA-Recommendation-on-Relevant-Markets-susceptible-to-ex-a.pdf>) med Kommisjonens Explanatory Note 9 October 2014 (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/explanatory-note-accompanying-commission-recommendation-relevant-product-and-service-markets>)

⁵ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 14 July 2004 var likelydende med Commission Recommendation of 11 February 2003.

Grossistmarkedet for terminering av offentlig telefontjeneste i individuelle fastnett utgjør ett av de forhåndsdefinerte markedene i anbefalingen.

6. Ifølge SMP-retningslinjene skal det ligge en markedsanalyse til grunn for vurderingen av relevante markeder og av sterk markedsstilling. Vurdering skal forankres i konkurranserettslig metode. SMP-retningslinjene og Anbefalingen vil derfor, sammen med bestemmelser i ekomloven, særlig §§ 3-1 og 3-3, danne de rettslige rammene for markedsanalysen.

7. Ekomlovens definisjon av sterk markedsstilling i § 3-1 lyder:

"En tilbyder har sterk markedsstilling når tilbyder alene eller sammen med andre har økonomisk styrke i et relevant marked som gjør at tilbyder i stor grad kan opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere. Sterk markedsstilling i ett marked kan føre til at en tilbyder har sterk markedsstilling i et tilgrensende marked."

8. Vilkåret sterk markedsstilling er i ekomloven lagt nært opp til den konkurranserettslige standarden dominerende stilling (dominance).

9. I dokumentet Metode for markedsanalyse (metodedokumentet) har Nkom utdypet kriteriene for markedsanalysen på enkelte punkter. Metodedokumentet er ikke rettslig bindende, men gir uttrykk for Nkoms forståelse av de retningslinjer som Nkom er forpliktet til å følge. Markedsanalysene vil derfor bli foretatt i samsvar med de synspunkter og vurderinger som kommer til uttrykk i metodedokumentet. Ved eventuelle uoverensstemmelser mellom metodedokumentet og SMP-retningslinjene eller Anbefalingen, vil metodedokumentet vike. Dokumentet legger heller ingen føringer på Konkurransetilsynets vurderinger etter konkurranseloven. Denne analysen er basert på metodedokumentet datert 11. juni 2009.

10. Dette vedlegget vil i det videre bli omtalt som markedsanalysen og inneholder Nkoms analyse av om det finnes tilbydere med sterk markedsstilling i markedene for terminering av tale i fastnett.

11. Markedsanalysene skal være gjenstand for jevnlig revurderinger og er derfor begrenset fremadskuende, jf. ekomloven § 9-3, annet ledd og SMP-retningslinjene punkt 14. Denne analysen har en tidshorisont på to til tre år.

1.2 Tidligere markedsanalyser og vedtak i markedene for terminering i fastnett

12. Dette er Nkoms fjerde analyse av markedene for terminering av offentlig telefontjeneste i fastnett. Markedene omtales i analysen som markedene for terminering i fastnett.

13. De tidligere analysene har tatt utgangspunkt i de til enhver tid gjeldende markedsdefinisjonene som er anbefalt fra ESA. Markedet for terminering av tale i fastnett ble i Anbefalingen fra 2004 betegnet som marked 9. Markedet ble opprettholdt i ESAs Anbefaling fra 5. november 2008, men fikk endret nummerering til marked 3. Definisjonen av markedet forble uendret.

14. ESA har foretatt en ytterligere revisjon av listen over relevante markeder og vedtok ny anbefaling 11. mai 2016. Grossistmarkedet for terminering av tale i fastnett er fremdeles inkludert i listen, men er nå betegnet som marked 1.

15. De foregående analysene er datert henholdsvis 24. mars 2006, 8. april 2008 (tilleggsanalyse av Altibox AS), 1. august 2011 og 22. januar 2016. Tabellen nedenfor gir en oversikt over Nkoms vedtak og tilbydere som har vært utpekt med sterk markedsstilling.

Nkoms vedtak	Tilbydere utpekt med sterk markedsstilling
24. mars 2006	Consorte AS, Equant Norway AS, MCI WorldCom AS, NetCom AS, NextGenTel AS, Priority Telecom Norway AS, TDC Song AS, Tele2 Norge AS, Telenor ASA, Telio AS, Ventelo Norge AS
8. april 2008	Altibox AS
1. august 2011	Altibox AS, Hafslund Telekom AS, Intelecom Group AS, Network Norway AS, NextGenTel AS, Orange Business AS, TDC AS, Tele2 Norge AS, Telenor ASA, TeliaSonera Norge AS, Telio Telecom AS, Ventelo AS, Verizon Norway AS
22. januar 2016	Altibox AS, Intelecom Group AS, Intelligent telecom services AS, NextGenTel AS, Orange Business AS, Phonero AS, TDC Get, Telenor ASA, TeliaSonera Norge AS, Verizon Norway AS

Tabell 1 Tilbydere med sterk markedsstilling i markedene for terminering av tale i fastnett.

2 Markedsavgrensning

2.1 Generelt om markedsavgrensning

16. Arbeidet med markedsanalysen tar som nevnt utgangspunkt i Anbefalingen, og Nkom må vurdere om ESAs forhåndsdefinerte marked passer for norske forhold. Det skal videre gis en beskrivelse/avgrensning av produktmarkedet og foretas en avgrensning av det geografiske markedet. Avgrensningen av relevante markeder skal skje i overensstemmelse med konkurranserettslige prinsipper.

2.1.1 Produktmarkedet

17. Et relevant produktmarked utgjøres av produkter eller tjenester (begrepene nyttes om hverandre i det følgende uten meningsforskjell) som er tilstrekkelig substituerbare. Utgangspunktet for definisjonen av et relevant produktmarked er en vurdering av substituerbarhet på etterspørselssiden. Substituerbarhet på etterspørselssiden foreligger når to eller flere produkter i markedet, etter sluttbrukerens oppfatning, er innbyrdes ombyttelige eller substituerbare ut fra egenskaper, pris og bruksområde.

18. Dersom det foreligger substituerbarhet på tilbudssiden, vil det kunne være relevant å hensynta i avgrensningen av det relevante markedet. Tilbudssubstitusjon vil være relevant dersom den har samme umiddelbare og direkte virkning som etterspørselssubstitusjon. Dette forutsetter at leverandørene som reaksjon på små, men signifikante og varige endringer i relative priser, kan omstille produksjonen til de varene eller tjenestene det gjelder og markedsføre dem på kort sikt uten at det medfører betydelige tilleggskostnader eller vesentlig risiko. Hvis disse vilkårene foreligger, vil tilleggsproduksjonen ha en disiplinerende effekt på de berørte foretakenes konkurranseatferd. Slike umiddelbare og direkte virkninger vil ha tilsvarende virkning som etterspørselssubstitusjon.⁶

⁶ EØS-tillegget til De Europeiske Fellesskaps Tidende nr. 28 16.7.1998 Kunngjøring fra EFTAS overvåkningsorgan om avgrensning av det relevante marked innen konkurranseretten i det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) avsnitt 20 flg

19. En anerkjent metode for å analysere substituerbarhet er den såkalte "hypotetisk monopolisttesten" (SSNIP)⁷, hvor man søker å finne det mest avgrensede marked der en hypotetisk monopolist kan utøve markedsrett. Ved denne testen vurderes effekten av en marginal, men signifikant (i praksis 5-10 prosent) og varig prisøkning på det aktuelle produktet. Vurderingen foretas med utgangspunkt i det antatte prisnivået i et marked med virksom konkurranse. Alle andre priser forutsettes uendret. Spørsmålet er om prisøkningen kan gjøres lønnsom for den hypotetiske monopolisten. Et alternativt produkt utgjør et substitutt dersom prisøkningen ikke kan gjennomføres uten å miste salg i et omfang som gjør prisøkningen ulønnsom. Prisøkningen kan bli ulønnsom fordi kundene bytter til det alternative produktet (substituerbarhet på etterspørselssiden) eller fordi tilbydere av andre produkter endrer produksjonen til det aktuelle produktet (substitusjon på tilbudssiden).

20. Anbefalingen stiller ikke absolutt krav om bruk av SSNIP-testen ved markedsavgrensningen. Tilsvarende metoder vil derfor kunne anvendes. Den hypotetiske vurderingen bør uansett suppleres med faktiske opplysninger om adferd på tilbuds- og etterspørselssiden, i den grad slik informasjon er tilgjengelig. På etterspørselssiden bør blant annet sluttbrukernes informasjonstilgang, byttekostnader og andre innelåsningsmekanismer tas i betraktning. På tilbudssiden bør man ta med i betraktning de faktiske mulighetene en tilbyder har til å endre produksjonen, samt eventuelle regulatoriske forhold som hindrer en rask etablering av konkurrenter i markedet.

2.1.2 Det geografiske markedet

21. Etter at de relevante produktmarkedene er fastlagt, foretas en geografisk avgrensning av markedet. I henhold til SMP-retningslinjene pkt. 48 defineres det geografiske markedet som det området hvor det aktuelle produktet tilbys på tilnærmet like og tilstrekkelig homogene konkurransemessige betingelser. Geografiske markeder innen elektronisk kommunikasjon har tradisjonelt sett blitt definert med utgangspunkt i det aktuelle nettets utbredelse, samt det stedlige virkeområdet (jurisdiksjon) for den rettslige reguleringen av markedet.⁸

22. Nkom kan definere regionale eller nasjonale markeder. Kompetansen til å definere grenseoverskridende markeder ligger hos ESA.

23. For noen produktmarkeder kan det være naturlig å dele inn markedet i mindre geografiske markeder enn nasjonalstaten som følge av at det eksisterer lokale tilbydere av de elektroniske kommunikasjonstjenestene som omfattes av det relevante produktmarkedet, eller at det identifiseres lokale variasjoner i konkurranseforholdene.

24. BEREC⁹ publiserte oppdatert "Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies)"¹⁰ i 2014. BEREC redegjør i dokumentet for anbefalt fremgangsmåte ved eventuell geografisk avgrensning av markedet.

25. I kapittel 2.3.8 vurderer Nkom hvorvidt det er behov for en detaljert geografisk analyse av de norske markedene for terminering av tale i fastnett.

⁷ "Small but Significant Non-transitory Increase in Price". Se SMP-retningslinjene pkt. 29.

⁸ SMP-retningslinjene punkt 51

⁹ Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC)

¹⁰

http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/common_approaches_positions/4439-berec-common-position-on-geographic-aspects-of-market-analysis-definition-and-remedies

2.2 Markedsavgrensningen i forrige vedtak

26. Utgangspunktet for markedsavgrensningen i Nkoms forrige analyse var markedet for terminering av offentlig telefontjeneste i fastnett (marked 3) i ESAs anbefaling. Nkom konkluderte med følgende markedsavgrensning på grossistnivå:

- Formidling av taleanrop fra laveste punkt for utveksling av samtrafikk til sluttbrukere som er tilknyttet faste elektroniske kommunikasjonsnett. For anrop som foregår utelukkende innenfor én tilbyders nett, vil den terminerende delen av anropet innenfor et samtrafikkområde inngå i markedet.
- Terminering av tale til egne sluttbrukere hos tilbydere som har innflytelse over egen termineringspris, utgjør egne markeder. Det enkelte marked inkluderer også eventuell terminering av tale til sluttbrukere hos tilbydere som har indirekte samtrafikk via tilbyderen som kontrollerer termineringsprisen.
- Trafikk med grunnlag i bredbåndstelefontelefoni som er tilrettelagt for alle-til-alle-kommunikasjon.
- Samtrafikkrelaterte tjenester har en nær tilknytning til markedet.
- Nkom sidestiller etterspørsel etter terminering fra egen virksomhet med etterspørsel etter tilsvarende eksternt tilbud.
- Geografisk er markedet avgrenset til de individuelle nettenes respektive dekningsområder innenfor Norge.

2.3 Avgrensning av markedene for terminering av tale i fastnett

2.3.1 Produktavgrensningen i Anbefalingen

27. Definisjonen av markedene for terminering av tale i fastnett ble ikke endret i ESAs Anbefaling fra 2016. Det er heller ingen vesentlige endringer av de føringer som gis for avgrensningen av dette markedet i Kommisjonens Explanatory Note til Anbefalingen¹¹. Kommisjonen fastslår at det relevante markedet er avgrenset til det enkelte terminerende operatørs nettverk. Konkret innebærer det at Kommisjonen definerer det relevante markedet til terminering av tale i fastnett, hvor prinsippet om teknologinøytralitet medfører at både PSTN/ISDN-telefoni og bredbåndstelefontelefoni er omfattet.

28. Nkom oppsummerer i dette kapitlet de mest sentrale føringene for avgrensningen av det relevante produktmarkedet.¹²

29. Kommisjonen viser til tidligere Explanatory Note fra 2007 hvor det fastslås at terminering av tale i fastnett er den minst replikerbare innsatsfaktoren i produksjon av talletjenester for sluttbrukermarkedet. Terminering av tale er dermed regulert i alle medlemslandene.

30. Kommisjonen fremhever markedssvikten i termineringsmarkedene som følge av Calling Party Pays (CCP)-prinsippet. Prinsippet innebærer at kun den som ringer (anropende part) betaler for samtalen. Fordi termineringsprisen fastsettes av den som kontrollerer nettet som

¹¹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/explanatory-note-accompanying-commission-recommendation-relevant-product-and-service-markets>

¹² Explanatory note kapittel 4.1.3

mottar samtalen (terminerende tilbyder), har den anropende part liten eller ingen mulighet til å påvirke termineringsprisen. CPP-prinsippet er i dag vanlig i alle europeiske land.

31. Med hensyn til etterspørselssidesubstitusjon i grossistledet, fastslår Kommisjonen at slik substitusjon ikke eksisterer. Anrop til en bestemt sluttbruker er ikke substituerbart med et anrop til en annen sluttbruker. For at en sluttbruker skal kunne nå en bestemt sluttbruker i et annet nett, har den originerende tilbyder ikke annet valg enn å terminere samtalen i nettet der den aktuelle sluttkunden er tilknyttet. Etterspørselen på grossistnivå er derfor direkte avledet av etterspørselen på sluttbrukernivå.

32. Substituerbarheten på tilbudssiden anses på tilsvarende måte lite relevant. Kommisjonen utelukker ikke at det i samsvar med generell konkurranselov kan eksistere mekanismer i sluttbrukermarkedet som kan representere konkurransebegrensninger. Det påpekes at dersom en nasjonal analyse kommer til slike funn, skal det dokumenteres med empiriske bevis.

33. Ettersom tilbyder og produkt er sterkt knyttet sammen, drøfter Kommisjonen hvorvidt andre kommunikasjonsformer vil kunne utgjøre reelle substitutter på henholdsvis tilbuds- og etterspørselssiden. I så fall kunne dette representere en faktisk begrensning på tilbyders mulighet til å fastsette termineringsprisen uavhengig av kunder, konkurrenter og forbrukere. Kommisjonen konkluderer imidlertid med at andre kommunikasjonsformer per i dag ikke utgjør fullverdige substitutter verken på etterspørsels- eller tilbudssiden. I den grad det finnes substitutter på etterspørselssiden, som for eksempel anrop til mobiltelefon eller bruk av andre kommunikasjonskanaler som for eksempel OTT-tjenester¹³, synes ikke disse alternative kommunikasjonsformene å kunne disiplinere prissetting av terminering i fastnett.

34. En konsekvens av avgrensningen er at samtlige tilbydere av terminering i fastnett har 100 prosent markedsandel av terminering av tale i eget nett. I følge Kommisjonen kan fravær av sterk markedsstilling i en slik situasjon kun fastslås dersom det foreligger kjøpermakst som i tilstrekkelig grad kan disiplinere markedsmakten.

2.3.2 Avgrensning av det norske produktmarkedet

35. Nkoms markedsanalyser i forbindelse med både vedtaket av 1. august 2011 og vedtaket av 22. januar 2016 omfattet en vurdering av grossistmarkedene for originering og terminering. I sistnevnte vedtak ble det konkludert med at markedet for originering ikke lenger berettiger sektorspesifikk forhåndsregulering. Denne analysen omfatter derfor kun grossistmarkedet for terminering i fastnett.

36. I markedsanalysen til vedtaket av 22. januar 2016 gjorde Nkom en forholdsvis omfattende vurdering av substituerbarhet på etterspørsels- og tilbudssiden basert på norske markedsforhold. Nkom konkluderte der med at de relevante norske produktmarkedene samsvarte med Anbefalingen fra 2016. Nkom anser at disse forholdene fortsatt er holdbare og gjeldende og viser til den nevnte analysen.

37. Nevnte vurderinger om produktmarkedsavgrensning innebærer at terminering av tale i mobilnett ikke omfattes av markedsavgrensningen for terminering av tale i fastnett.

38. Når det gjelder OTT-tjenester, mente Nkom at et økende omfang vil kunne legge press på tradisjonelle taletjenester. Imidlertid må slike tjenester være tilrettelagt for alle-til-alle-kommunikasjon for at de skal anses som offentlig telefontjeneste. I praksis betyr dette at de må benytte nummer fra E.164 nummerplan for både utgående og innkommende anrop. De fleste OTT-tjenester er fortsatt ikke tilrettelagt for alle-til-alle-kommunikasjon, og Nkoms

¹³ OTT er forkortelse for "over-the-top", og innebærer tjenester som tilbys over internett.

vurdering om at taletjenester fra OTT-tilbydere ikke er substituerbart med tradisjonell telefoni er derfor fortsatt gjeldende.

39. Ved avgrensingen av markedet har Nkom tatt utgangspunkt i ESAs Anbefaling og avgrensingen som ble lagt til grunn i forrige vedtak. Markedsavgrensingen i Anbefalingen tar utgangspunkt i terminering av samtaler i PSTN/ISDN-nett. Nkom vurderer nedenfor hvorvidt andre produkter er substituerbare og dermed skal omfattes av markedsavgrensingen.

2.3.3 Bredbåndstelefoeni

40. I Nkoms markedsanalyse til vedtaket av 22. januar 2016 konkluderte Nkom, på bakgrunn av vurderingen av substituerbarhet, at bredbåndstelefoeni tilrettelagt for alle-til-alle kommunikasjon var en del av det relevante sluttbrukermarkedet.

41. Bredbåndstelefoeni basert på IP-protokollen kan leveres over ulike typer aksessnett, herunder både xDSL, fiber og HFC-nett (hybrid fiber/coax-nett, gjerne også omtalt som kabel-TV-nett). For terminering av samtaler, vil ikke sluttbrukere merke hvilken nettverksteknologi samtalen termineres i, det er derfor grunnlag for å anse de nevnte teknologiene for bredbåndstelefoeni som substituerbare.

42. Bredbåndstelefoeni som er tilrettelagt for alle-til-alle kommunikasjon, benytter normalt et telefonnummer fra nasjonal nummerplan for å sette opp en forbindelse mellom brukerne. Funksjonalitet og tjenestekvalitet samsvarer i stor grad med PSTN/ISDN-telefoeni. Ved en overgang fra PSTN/ISDN til bredbåndstelefoeni kan abonnentene også beholde sitt geografiske telefonnummer. Ut fra et etterspørselsperspektiv er det dermed mye som tilsier at denne typen bredbåndstelefoeni er substituerbar med PSTN/ISDN.

43. Bredbåndstelefoeni som ikke eller delvis er tilrettelagt for alle-til-alle kommunikasjon, jf. Nkoms prinsippnotat¹⁴, vurderes å ikke være substituerbart med PSTN/ISDN telefoeni. Det vises også til omtalen av OTT-tjenester i kapittel 2.3.2.

44. Fra et etterspørselsperspektiv mener Nkom at bredbåndstelefoeni tilrettelagt for alle-til-alle kommunikasjon er substituerbart med PSTN/ISDN, både med tanke på funksjonalitet og tjenestekvalitet. Nkoms vurdering understøttes av at sluttbrukere ikke vil merke hvilken nettverksteknologi samtalen termineres i, og at termineringsprisene heller ikke fremover vil differensiere avhengig av teknologi. Nkom mener dermed det er grunnlag for å anse tjenestene som substituerbare for de aller fleste kundegrupper.

2.3.4 Intern bruk kontra eksternt tilbud

45. Nkom har i tidligere analyser lagt til grunn at det relevante grossistmarkedet omfatter både intern og eksternt etterspørsel etter terminering. Dette skyldes at dette trafikkproduktet er nødvendig innsatsfaktor i sluttbrukermarkedet, noe som igjen innebærer at anskaffelsen av dette elementet vil utgjøre etterspørselen i grossistmarkedet. Inkludering av internttrafikk i markedene for terminering av tale har imidlertid liten betydning ettersom hvert enkelt nett er definert som et eget marked der tilbyderen har 100 % markedsandel.

2.3.5 Indirekte samtrafikk

46. Noen tilbydere i sluttbrukermarkedet har ikke egne avtaler om samtrafikk, men har i stedet indirekte samtrafikk gjennom avtale med en annen tilbyder. Det vil variere i hvilken grad kjøper av indirekte samtrafikk produserer terminering selv eller opptrer som en ren videreselger. Det er videre ikke gitt at det vil være synlig for øvrige tilbydere til hvilken tilbyders sluttkunder trafikken termineres, da den som kjøper indirekte samtrafikk vil kunne benytte

¹⁴ <https://www.nkom.no/markedsavgransing/ekstertjenester/regelverk/prinsippnotat-om-bredbandstelefoeni>

Regulering av bredbåndstelefoeni etter lov om elektronisk kommunikasjon, 14. juni 2006

nummerserier og tilbyderkode som opprinnelig er tildelt tilbyderen med direkte samtrafikkavtale.

47. For avgrensning av termineringsmarkedene vil det være avgjørende hvorvidt hver enkelt tilbyder fastsetter og kontrollerer egen termineringspris. Hvis det i realiteten er tilbyderen med direkte samtrafikkavtale som fastsetter termineringsprisen for den bakenforliggende tilbyderen, vil terminering til begge tilbyderne inngå samlet som en del av et felles tilbud og et felles marked.

2.3.6 Terminering av anrop til verdiøkende tjenester (VØT)

48. Terminering av VØT-anrop vil etter behandling og nummerkonvertering i IN-utstyr (Intelligente Nett) kunne likestilles med alminnelig terminering av tale. Slik trafikk ville dermed inngå i markedene for terminering i fastnett dersom samtalen rutes videre til et geografisk nummer i fastnett. Dersom termineringen derimot skjer direkte i VØT-tilbyderens utstyr, kan VØT-tilbyderen velge å knytte seg til ulike tilbydere. Fra et sluttbrukerperspektiv har anrop til slike stedsuavhengige telefonnummer en annen hensikt og funksjonalitet enn en samtale til et geografisk telefonnummer. Nkom mener derfor i likhet med tidligere analyser at terminering i VØT-tilbyderens utstyr (stedsuavhengig nummer) faller utenfor termineringsmarkedene. Det relevante markedet omfatter dermed kun terminering til geografiske nummer.

2.3.7 Tilknytningstjenester m.v.

49. I tillegg til terminering er en løsning for fysisk og logisk tilknytning mellom nettene en nødvendig forutsetning for samtrafikk med Telenor eller andre tilbydere. Eksempler på nødvendige tjenester vil være trafikkapasitet (TKP), og overføringskapasitet/eget samband (for SS7-basert samtrafikk) eller en Lag 3 VPN-tjeneste for IP-basert samtrafikk (SIP).

50. Nkom legger i likhet med tidligere analyser til grunn at samtrafikkrelaterte tjenester har en nær tilknytning til de relevante termineringsmarkedene og således kan underlegges særskilt regulering som en del av reguleringen av disse markedene.

2.3.8 Avgrensning av de norske geografiske markedene for terminering

51. Som nevnt i kapittel 2.1.2 angir «BEREC Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies)»¹⁵ en anbefalt fremgangsmåte ved eventuell geografisk avgrensning av markedet. BEREC anbefaler at den geografiske analysen innledes med en vurdering av den konkurransemessige utviklingen i sluttbrukermarkedet. BEREC har identifisert følgende indikatorer som de mest relevante for å avgjøre om det er behov for å gjennomføre en fullstendig geografisk analyse for å vurdere om det er hensiktsmessig å definere lokale markeder:

- Geografiske forskjeller i ulike tilbyderes nett og dekning
- Antall tilbydere i sluttbrukermarkedet, og deres markedsandeler, i ulike geografiske områder
- Geografiske forskjeller i pris- og produkttilbud

52. Ettersom det ikke finnes et sluttbrukermarked for terminering, vurderer Nkom disse indikatorene innenfor grossistmarkedet for terminering.

53. Telenor tilbyr terminering i hele landet, samtidig som nettets utbredelse er hele Norge. Som beskrevet i kapittel 3.4, har størstedelen av tilbyderne en tilknytningsform (samtrafikkavtale) som gjør at hele landet kan betraktes som ett samtrafikkområde med like priser for terminering i hele landet. For bredbåndstelefontilbydere uten eget aksessnett vil det totale nasjonale tilbudet av fast bredbånd, dvs. i praksis hele landet, utgjøre det potensielle geografiske markedet. For lokale/regionale bredbåndstilbydere som også tilbyr

¹⁵ Kapittel IV b.

bredbåndstelefonitil sine bredbåndskunder, vil dekningsområdet for nettet utgjøre det potensielle geografiske markedet.

54. Konkurransforholdene for terminering anses å være like over hele Norge. Det vil være svært vanskelig for tilbydere å gjøre forskjell mellom termineringsavgifter for samtaler til ulike geografiske telefonnummer. Når det gjelder kvaliteten på termineringsproduktet, er det heller ikke mulig å skille tilbydere og områder fra hverandre.

55. Grossistkundene vil ikke kunne skifte til et annet selskap i det aktuelle området, idet det ikke er mulig å terminere en oppringning hos andre selskap enn det selskapet som sluttbruker har knyttet sitt abonnement til.

56. Siden det således ikke er mulig for henholdsvis tilbuds- og etterspørselssidesubstitusjon i geografisk avgrensede områder, mener Nkom at de geografiske markedene for terminering av tale i fastnett fortsatt skal avgrenses til de individuelle nettenes respektive dekningsområder i Norge. Nkom ser dermed ikke behov for å gjøre en fullstendig geografisk analyse.

57. Nkom anser på denne bakgrunn det geografiske markedet for terminering å være de individuelle nettenes respektive dekningsområder innenfor Norge.

2.3.9 Konklusjon vedrørende avgrensning av grossistmarkedene

58. Etter Nkoms vurdering omfatter grossistmarkedene for terminering av offentlig telefontjeneste (tale) i individuelle fastnett følgende:

- Trafikk med grunnlag i PSTN/ISDN, samt bredbåndstelefonitil som er tilrettelagt for alle-til-alle-kommunikasjon.
- Formidling av taleanrop fra punkt for utveksling av samtrafikk til sluttbruker som er tilknyttet faste elektroniske kommunikasjonsnett. For anrop som foregår utelukkende innenfor én tilbyders nett, vil den terminerende delen av anropet innenfor et samtrafikkområde inngå i markedet. Dette har imidlertid liten praktisk betydning for analysen.
- Terminering av tale til egne sluttbrukere hos tilbydere som har innflytelse over egen termineringspris, utgjør egne markeder. Det enkelte marked inkluderer også eventuell terminering av tale til sluttbrukere hos tilbydere som har indirekte samtrafikk via tilbyderen som kontrollerer termineringsprisen.
- Samtrafikkrelaterte tjenester som har en nær tilknytning til markedene.
- Nkom sidestiller etterspørsel etter terminering fra egen virksomhet med etterspørsel etter tilsvarende eksternt tilbud.
- Geografisk er markedene avgrenset til de individuelle nettenes respektive dekningsområder innenfor Norge.

3 Markedsinformasjon

3.1 Historikk

59. Markedene for offentlig fastnettbasert telefonitjeneste ble liberalisert i 1998, og liberaliseringen muliggjorde utvikling av konkurrerende tilbud til Telenors ved at nye tilbydere etablerte seg i markedet. De konkurrerende tilbudene var i starten basert på prefikstrafikk og i

bedriftsmarkedet også direkte tilknytning, dvs. abonnement og trafikk via egne og/eller leide aksesser.

60. Sommeren 1999 ble fast forvalg og nummerportabilitet innført. Fast forvalg bidro til at Telenors konkurrenter kunne tilby all fasttelefonitrafikk, mens nummerportabilitet var med på å bedre konkurransevilkårene for Telenors konkurrenter i bedriftsmarkedet, som baserte sitt tilbud på direkte aksess.

61. Flere av Telenors konkurrenter etterspurte kort tid etter liberaliseringen et tilgangs-/abonnementsprodukt i grossistmarkedet, slik at de kunne tilby et helhetlig telefoniprodukt også til privatmarkedet, der både abonnement og trafikk inngikk. Høsten 2001 påla Nkom Telenor å tilby et slikt produkt, og Telenor lanserte sitt tilbud ved årsskiftet 2002/2003. Vedtaket ble imidlertid opphevet av Samferdselsdepartementet 10. juni 2003 grunnet manglende hjemmel for et slikt pålegg. Telenor valgte likevel å fortsette å tilby produktet videresalg av abonnement.

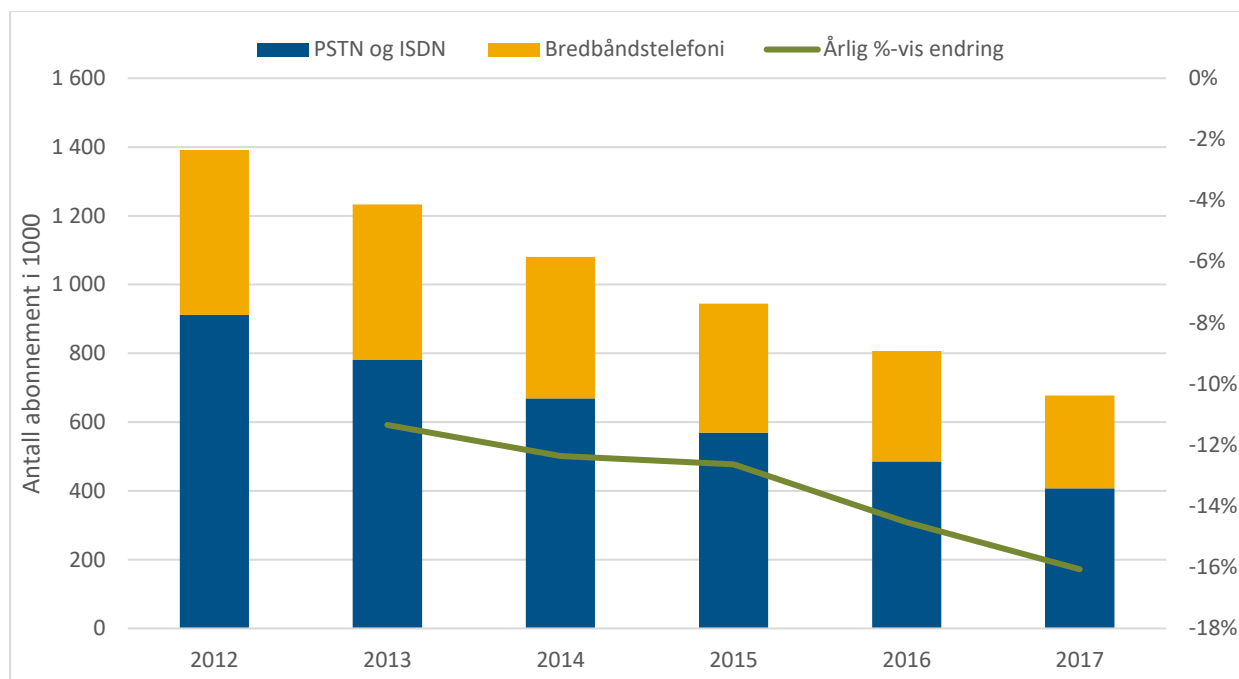
62. I begynnelsen av 2004 kom det første tilbudet om bredbåndstelefonitilbud til husholdninger. I bedriftsmarkedet hadde det eksistert et slikt tilbud i noen år før dette, men i et begrenset omfang. Bredbåndstelefonitilbud av tilbydere både med og uten eget aksessnett.

63. Fra 2017 opphevet Nkom reguleringen av sluttbrukermarkedet for fasttelefoni og grossistmarkedet for originering av tale i fastnett. Etter dette har Telenor ikke lenger vært pålagt å tilby grossistprodukter for fast forvalg/prefiks og videresalg av fasttelefoniabonnement, som var pålagt i sluttbrukermarkedet for fasttelefoni. Telenor tilbyr fortsatt grossistproduktet videresolgt abonnement, og ved utgangen av 2017 var det til sammen 44 768 videresolgte abonnement fordelt på tre aktører.

64. Samtrafikk i fastnett har i hele perioden vært regulert. Etter liberaliseringen var Telenor pålagt å tilby samtrafikk til kostnadsorienterte priser. I 2006 ble Telenor pålagt pristaksregulering for terminering mens øvrige tilbydere av terminering i fastnett ble pålagt rimelige priser. Fra og med 2012 var alle tilbydere av terminering i fastnett pålagt pristaksregulering.

3.2 Utvikling i totalmarkedet

65. Det totale antall fasttelefoniabonnement har vært synkende siden 1996. Figur 1 viser antall fasttelefoniabonnement i perioden 2012 til utgangen av 2017.



Figur 1 Antall abonnemnt for fasttelefoni. Årlig prosentvis endring.

66. Antall fasttelefoniabonnemnt utgjorde totalt 677 490 ved utgangen av 2017. Nedgangen i 2017 var på 16 prosent. Nedgangen siden forrige analyse er på hele 37 prosent.

67. Ved utgangen av 2010 var ca. 41 prosent av alle norske husstander uten abonnemnt på fasttelefon. Ved utgangen av 2017 utgjorde denne andelen 79 prosent. Dette utgjør en økning på 38 prosentpoeng.

3.3 Teknologiomlegging

68. Telenor varslet i 2012 at selskapet ville gjennomføre et moderniseringsprogram med utfasing av tradisjonell fasttelefon (PSTN/ISDN) og overgang til IP-basert teknologi. Årsaken var at utstyret i telefonsentralene begynte å bli gammelt og vanskelig å vedlikeholde. Den opprinnelige tidsplanen var at utfasing skulle skje innen 2017. Telenor har siden gått tilbake på denne planen, og moderniseringsprogrammet/migreringen vil kunne strekke seg også ut over 2020.

69. Arbeidet med hvordan kundene skal migreres over på ny teknologi er i gang. Telenor tilbyr fortsatt nysalg av tradisjonell fasttelefoni basert på PSTN/ISDN på sin hjemmeside. For kunder som har bredbåndstilknytning, enten via kobbernettet (DSL), HFC-nett eller fiber, er bredbåndstelefoner aktuelt. Telenor tester også ut andre løsninger for bredbåndstelefoner i form av mobile bredbåndsprdruker.¹⁶ For de som ikke har mulighet til bredbåndstilknytning, vil en mobilbasert hjemmetelefoniløsning være et alternativ. Telenor tilbyr en slik løsning i dag¹⁷. Ved utgangen av 2017 var det 155 kunder med abonnemnt på slik hjemmetelefon.

¹⁶ <https://www.insidetelecom.no/artikler/500-kobbersentraler-gar-med-underskudd-hver-dag-br/439782>

¹⁷ <https://www.telenor.no/privat/telefoni/#tab1=0>

3.4 Samtrafikk

70. Ofte er to eller flere nett involvert i formidlingen av telefonsamtaler. Trafikk som formidles mellom nett, betegnes som samtrafikk, mens stedene der trafikken overføres fra et nett til et annet nett, betegnes som samtrafikkpunkter. Samtrafikk kan forekomme i en rekke varianter avhengig av hvilke tilbydere sluttbrukerne er kunde hos.

71. De fleste tilbyderne av en viss størrelse har samtrafikkavtale med Telenor (direkte samtrafikk). Telenors sentrale posisjon i markedet har medført at mange av tilbyderne benytter Telenor for overføring av trafikk seg imellom (transitt). Flere tilbydere har imidlertid inngått direkte samtrafikkavtale med hverandre, slik at trafikken ikke behøver gå i transitt hos Telenor. Dette gjelder bl.a. Get TDC og Telia. Direkte samtrafikkavtaler mellom andre tilbydere ble i utgangspunktet benyttet for utveksling av samtrafikk på mobilområdet, men gir også mulighet for utveksling av samtrafikk mellom tilbydere av fasttelefonier.

72. Enkelte mindre tilbydere har ikke egne samtrafikkavtaler med Telenor, men har i stedet indirekte samtrafikk gjennom avtale med en annen tilbyder. De vil da kunne benytte nummerserier og tilbyderkode som opprinnelig er tildelt tilbyderen med direkte samtrafikkavtale.

73. Telenors kjernenett som formidler samtrafikk, var frem til sommeren 2012 inndelt i 12 samtrafikkområder med til sammen 13 samtrafikkpunkter. Samtrafikk i Telenors fastnett ble da omtalt som trafikk på to nivåer, henholdsvis lokalt og nasjonalt, avhengig av om trafikken gikk gjennom ett eller flere samtrafikkområder. I Telenors samtrafikkavtale ble det betegnet som hhv. innenfor og utenfor samtrafikkområdet. I de fleste andre europeiske land har samtrafikk blitt tilbudt på tre nivåer, hhv. lokal, regional og nasjonal. Sommeren 2012 ble det imidlertid foretatt store endringer i Telenors samtrafikkregime. Antallet samtrafikkpunkter ble kraftig redusert. I dag er Telenors fastnett inndelt i fire samtrafikkområder med ett tilknytningspunkt i hvert område, med unntak av Oslo som har to tilknytningspunkter. Selv om det er fire samtrafikkområder med til sammen fem tilknytningspunkter, er prisen for terminering ikke lenger avhengig av hvor langt trafikken transporteres i Telenors nett, og begrepene lokal/nasjonal samtrafikk og innenfor/utenfor samtrafikkområdet er det derfor ikke grunnlag for i en pris-/produktssammenheng. Hele landet betraktes nå som ett samtrafikkområde.

74. Telenor tilbyr per i dag samtrafikk over SS7¹⁸ og SIP¹⁹-protokollen. SIP samtrafikk har et noe annet oppsett enn SS7-samtrafikk ved at hele landet utgjør ett samlet samtrafikkområde. Den fysiske tilknytningen for SIP samtrafikk i Telenors nett realiseres via tilknytning til Telenors bredbåndsnett gjennom produktet Operator Connect. Telenor leverer to rutere i tilbyders lokasjon i Norge som knyttes fysisk mot Telenors IP-nett via hver sin fiberforbindelse. Dette betyr at all SIP samtrafikk mellom Telenor og tilbyder i Norge, leveres over de geografiske lokasjoner der tilknytningsløsningen Operator Connect er etablert.²⁰

75. For SS7-samtrafikk tilbyr Telenor en samtrafikkavtale bestående av en basisdel (Basis) og en tilleggsdel (tilleggsavtalen Pluss). Basis-delen omfatter i hovedsak de tjenester og produkter som Telenor er pålagt å tilby, mens tilleggsdelen Pluss beskriver tjenester som Telenor tilbyr i tillegg til Basis.

76. Telenor har tilbudt SIP samtrafikk, det vil si direkte tilknytning basert på SIP-protokollen, siden våren 2017. Innføringen av SIP skjer som en glidende overgang der både SS7 og SIP fungerer i parallell i en periode. Telenor tilbyr en egen standardavtale om SIP samtrafikk.

¹⁸ Signalling System No.7

¹⁹ Session Initiation Protocol

²⁰ Jf. Standardavtale om SIP samtrafikk, pkt. 2 samt bilag 1.

3.5 Oversikt over markedsaktører

77. Tilbyderne av fasttelefoni i sluttbrukermarkedet benytter seg i dag av ulike forretningsmodeller for å realisere sine tjenester, og mange har ikke egne tilbud om samtrafikk. Ved utgangen av 2017 var det ifølge Nkoms statistikk 54 tilbydere av fasttelefoni²¹. De fleste av disse har indirekte avtaler om samtrafikk og overlater dermed i større eller mindre grad tjenesteproduksjonen til andre tilbydere. Nkom har identifisert 10 aktører som har egne tilbud om terminering i fastnett: Altibox AS, Broadnet AS, eRate AS, ICE Norge AS, NextGenTel AS, Orange Business Norway AS, Puzzel AS (tidligere Intelcom Group AS), Telenor ASA, Telia Norge AS²² og Verizon Norway AS.

78. Broadnet AS kjøpte i april 2018 Kvantel av NextGenTel Holding AS.²³ Kvantel har egen samtrafikkavtale med Telenor.

79. Intelcom Group AS skilte ut sine mobile tjenester i et eget selskap kalt Puzzel AS i april 2017. Puzzel AS viderefører samtrafikkavtalen med Telenor.

80. ICE Norge AS og eRate AS var ikke omfattet av Nkoms forrige vedtak i markedene, men begge har nå inngått avtale om samtrafikk med Telenor som omfatter terminering i fastnett.

81. Graden av kontroll med aksessnettet varierer mellom tilbyderne av terminering. I den ene enden av skalaen har man Telenor med sitt landsdekkende kobberaksessnett som brukes både til å tilby PSTN/ISDN og bredbåndstelefoeni. Noen tilbydere benytter Telenors aksessnett som grunnlag for å tilby PSTN/ISDN gjennom fast forvalg/prefiks og kjøp av originering fra Telenor (indirekte tilknytning). Dette gjelder for eksempel Get TDC og Phonero (begge nå eid av Telia). For trafikk som skal terminere hos sluttbrukere som benytter fast forvalg/prefiks, vil Telenor stå for termineringen av samtalen siden sluttbrukeren er fysisk tilknyttet Telenors nett. Get TDC og Phonero har etter det Nkom kjenner til også bedriftskunder på egen aksess (direkte tilknytning, gjerne realisert via et leid samband). I slike tilfeller vil disse selskapene selv stå for terminering av samtaler til de aktuelle sluttbrukerne. Videre finnes det mange tilbydere av bredbåndstelefoeni. Den største av disse er NextGenTel (merkevaren Telio) som kan levere bredbåndstelefoeni til alle sluttkunder som har en bredbåndsforbindelse, uavhengig av bredbåndsleverandør, og således fremstår som en aksessuavhengig tilbyder. Partnerne i Altibox-samarbeidet leverer bredbåndstelefoeni basert på egen utbygd fiberaksess, såkalt aksessavhengig tilknytning.

82. Blant tilbyderne som omfattes av denne markedsanalysen, er det flere som kun tilbyr sine fasttelefonitjenester i bedriftsmarkedet. Orange Business Norway, Puzzel, Phonero (Telia) og Verizon Norway er eksempler på slike selskaper.

3.6 Oversikt over termineringsmarkedene

83. Nkoms innhentede tall for 2017 viser at det totalt ble solgt i underkant av 1,6 milliarder terminerte minutter tale i fastnett dette året. Tilsvarende tall for 2014²⁴ var ca. 2,0 milliarder minutter.

84. For terminering utgjør hvert enkelt nett et eget marked. Dette henger sammen med monopolstillingen som den enkelte tilbyder har når det gjelder å tilby terminering i sitt nett, ref. avgrensningen i kapittel 2.3. Etersom hvert enkelt nett utgjør et eget marked, er det ikke

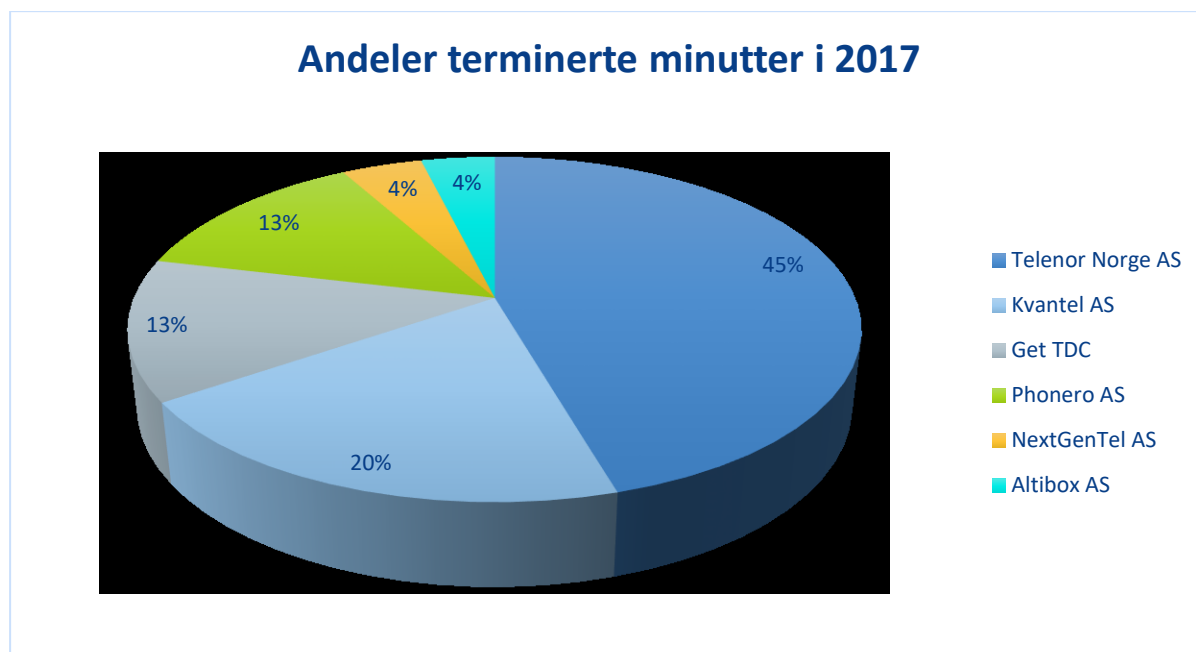
²¹ 53 tilbydere av bredbåndstelefoeni og 7 tilbydere av PSTN/ISDN (6 aktører har tilbud av begge tjenester).

²² I juli 2018 kjøpte Telia Company AB Get TDC Norge. Foretakssammenslutningen ble godkjent av Konkurransetilsynet 5. oktober 2018.

²³ Kvantel ble en del av Broadnet AS fra 1. juli 2018.

²⁴ Nkoms forrige markedsanalyse for dette markedet var basert på helårstall for 2014.

behov for å vurdere fordelingen av markedsandeler. Det kan likevel være interessant å sammenlikne hvor mye trafikk de ulike tilbydere terminerer. Figuren nedenfor viser fordelingen av terminerte trafikkminutter mellom de største tilbydere som kontrollerer terminering, basert på tallene for 2017. Telenor står for den klart største andelen av terminert trafikk med 45 prosent i 2017. Øvrige mindre tilbyderes samlede andel utgjør mindre enn en prosent og fremgår ikke av figuren.



Figur 2 Tilbydernes andel av totalt antall eksternt terminerte minutter i fastnett for 2017.

4 Analyse av grossistmarkedene for terminering av offentlig telefontjeneste i fastnett

4.1 Innledning

85. I analysen 22. januar 2016 konkluderte Nkom med at Telenor og 9 andre tilbydere hadde sterk markedsstilling i de aktuelle termineringsmarkedene. Nkom la i vurderingen vekt på at tilbydere har 100 % markedsandel for terminering i eget nett, at det er absolutte etableringshindringer i markedene og dermed ingen potensiell konkurranse innenfor analysens tidshorison, samt at det er fravær av insentiver til å redusere termineringsprisene. Nkom fant heller ikke at kjøpermakt på etterspørselssiden i tilstrekkelig grad ville kunne redusere tilbydernes utøvelse av markedsrett for terminering av samtaler i eget nett.

86. Nkom foretar i dette kapittelet en ny vurdering av om det finnes tilbydere med sterk markedsstilling i de relevante markedene.

87. Vurdering av sterk markedsstilling bygger på SMP-retningslinjene kapittel 3. I henhold til pkt. 13, har Nkom, med utgangspunkt i eksisterende markedsforhold, lagt en fremadskuende analyse til grunn for vurderingen. Tidsperioden for denne analysen er ca. to til tre år.

88. Ekomlovens vilkår for sterk markedsstilling følger av lovens § 3-1. Av bestemmelsen fremgår det at:

"En tilbyder har sterk markedsstilling når tilbyderen alene eller sammen med andre har økonomisk styrke i et relevant marked som gjør at tilbydere i stor grad kan opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere i betydelig grad."

89. Tilbydernes markedsandeler danner utgangspunktet for analysen. Deretter vurderer Nkom priser og prisutvikling, etableringshindre og potensiell konkurranse samt markedsrett eller forhandlingsstyrke på etterspørselssiden (kjøpermakt). Etter Nkoms oppfatning gir øvrige kriterier fra SMP-retningslinjene liten eller ingen informasjon som er vesentlig for vurderingen av sterk markedsstilling i de relevante termineringsmarkedene. Disse blir derfor ikke behandlet i det videre.

90. Sterk markedsstilling kan oppnås av en tilbyder alene (enkel dominans) eller sammen med andre (kollektiv dominans). For de aktuelle markedene er imidlertid spørsmålet om kollektiv dominans ikke relevant, da det kun er én tilbyder i hvert marked.

91. Nkom vil for ordens skyld presisere at det er sterk markedsstilling som er det relevante vurderingstemaet, og ikke konkurranseskadelig misbruk av dominerende stilling. For vurderingen av sterk markedsstilling er det derfor ikke avgjørende om eventuell markedsrett/dominans faktisk misbrukes eller ikke. Dette betyr imidlertid ikke at en tilbyders atferd i markedet er irrelevant for vurderingen av sterk markedsstilling. Selv om strukturelle momenter tillegges størst vekt i vurderingen, vil atferd som bidrar til å skape eller opprettholde konkurransefordeler kunne begrunne konklusjonen om sterk markedsstilling.

4.2 Markedsandeler

92. Vurdering av markedsandeler er ifølge SMP-retningslinjene²⁵ et naturlig utgangspunkt for analyser av sterk markedsstilling. Dersom en tilbyders markedsandel er over 50 %, skal det normalt mye til for at tilbyderen ikke anses å ha sterk markedsstilling. Markedsandeler kan måles i omsetning, volum eller antall kunder. Egenskaper ved det relevante markedet vil være avgjørende for valg av mål for markedsandel.

93. For markedene for terminering av samtaler i individuelle fastnett følger det av markedsdefinisjonen at det kun er én tilbyder i det enkelte marked. Uansett hvilket mål for markedsandel som benyttes, har hver tilbyder således 100 % markedsandel i det respektive markedet. Alle aktører som har egne tilbud om terminering, utgjør således individuelle markeder. Som nevnt i kapittel 3.5 Oversikt over markedsaktører, har følgende aktører tilbud om terminering i fastnett: Altibox AS, Broadnet AS, eRate AS, ICE Norge AS, NextGenTel AS, Orange Business Norway AS, Puzzel AS (tidligere Intelecom Group AS), Telenor ASA, Telia Norge AS og Verizon Norway AS. De nevnte tilbyderne er således alle monopolister når det gjelder terminering av samtaler til egne sluttbrukere.

94. Selskapenes markedsandeler i de relevante markedene er således langt høyere enn terskelverdien Kommisjonen har gitt for at det foreligger sterk markedsstilling. I vurderingen av sterk markedsstilling har Nkom imidlertid valgt å se selskapenes markedsandeler i sammenheng med øvrige relevante vurderingskriterier, jf. SMP-retningslinjene pkt. 58. I det følgende vurderer Nkom priser og prisutvikling, etableringshindringer og potensiell konkurranse samt kjøpermakt.

²⁵ Se SMP- retningslinjer punkt 54-57

4.3 Priser og prisutvikling

95. Prisnivået og prisutviklingen over tid kan ofte si noe om graden av konkurranse i et marked, eventuelt graden av potensiell konkurranse, og kan derigjennom gi en pekepinn på om en tilbyder har markedsmakt. I grossistmarkedene for terminering i fastnett følger det imidlertid av definisjonen at hvert marked kun består av én tilbyder. Ettersom hver enkelt tilbyder ikke har konkurrenter innenfor sitt marked, er det per definisjon ikke priskonkurranse i dette markedet.

96. I Nkoms vedtak 1. august 2011 ble som nevnt alle tilbydere med egne tilbud om terminering utpekt som tilbydere med sterk markedsstilling. Videre ble alle tilbydere pålagt prisregulering i form av maksimalpriser basert på LRAIC. I 2016 ble tilbyderne pålagt maksimalpriser for terminering basert på ren LRIC. Prisutviklingen har dermed i stor grad vært gitt av prisreguleringen, og informasjonen har derfor begrenset verdi for vurderingen av markedsforhold.

97. Nedenstående tabell viser regulerte termineringspriser i perioden 2006 til 2018.

Tilbyder	24.3.06	1.1.12	1.1.13	1.1.14	1.4.16	1.1.17	1.1.2018
Telenor	startavgift 5,4 per min 3,8 red. takst per min 2,6	3,9	3,2	2,6	0,6	0,6	0,6
Telia	rimelige priser	3,9	3,2	2,6	0,6	0,6	0,6
Network Norway		3,9	3,2	2,6			
Tele2	rimelige priser	3,9	3,2	2,6			
TDC	rimelige priser	3,9	3,2	2,6			
Get TDC					0,6	0,6	0,6
Phonero					0,6	0,6	0,6
Orange Business		3,9	3,2	2,6	0,6	0,6	0,6
NextGenTel	rimelige priser	3,9	3,2	2,6	0,6	0,6	0,6
Intelligent telecom services					0,6	0,6	0,6
Intelecom group		3,9	3,2	2,6	0,6	0,6	0,6
Altibox		3,9	3,2	2,6	0,6	0,6	0,6
Hafslund Telekom AS		3,9	3,2	2,6			
Verizon		3,9	3,2	2,6	0,6	0,6	0,6
Ventelo	rimelige priser	3,9	3,2	2,6			

Tabell 2 Utvikling i regulerte termineringspriser i fastnett oppgitt i øre eks. mva.

98. Markedssituasjonen forut for dette vedtaket viser imidlertid at tilbyderne i liten grad påvirkes av konkurranse fra andre tilbydere ved fastsettelse av egne termineringspriser.

99. Telenor ble i Nkoms vedtak 24. mars 2006 pålagt pristak, mens øvrige tilbydere av terminering ble pålagt å fastsette "rimelige termineringspriser". Prisene skulle ta utgangspunkt i Telenors priser, men kunne avvike noe dersom spesielle forhold skulle tilsi dette. Det var dermed i første omgang opp til tilbyderne selv å avklare termineringsprisene seg imellom.

100. Det ble imidlertid klart kort tid etter Nkoms vedtak at det var uenighet mellom Telenor og de av tilbyderne som hadde termineringspriser som avvek til dels betydelig fra Telenors termineringspriser, om hva som ville være en riktig termineringspris. Nkom mottok derfor klager fra Telenor med påstand om at flere av tilbyderens termineringspriser ikke kunne anses for rimelige. Nkom foretok i perioden 2007-2009 flere individuelle vurderinger av termineringsprisene til tilbydere som hadde fastsatt vesentlig høyere pris enn Telenor. I

samtligge av disse sakene ble termineringsprisene redusert som følge av regulatoriske pålegg fra Nkom (vedtakene ble senere stadfestet av Samferdselsdepartementet etter klagebehandling).

101. Ovennevnte innebærer at det har vært tilnærmet like termineringspriser mellom tilbyderne siden 1. juli 2009. Disse har sammenfalt med de regulerte maksimalprisene som vist i tabell 2. Samtidig viser Nkoms inngripen overfor de enkelte tilbyderne at tilbyderne i liten grad påvirkes av konkurranse fra andre tilbydere ved fastsettelse av egne termineringspriser. Ingen av tilbyderne som hadde fastsatt vesentlig høyere termineringspris enn Telenor, valgte frivillig å redusere til et prisnivå tilsvarende de andre tilbyderne. En slik prisstrategi ville ikke vært mulig over tid i et marked med konkurranse. Dersom det var konkurranse om å tilby et ensartet produkt som terminering, ville tilbyderne ha fulgt hverandres prisnivå for å få solgt sitt produkt. Ovennevnte vurderinger bidrar på denne måten til å vise at markedene for terminering er adskilte markeder hvor hver enkelt tilbyder ikke møter konkurranse.

4.4 Etableringshindringer og potensiell konkurranse

102. Potensiell konkurranse fra nye tilbydere vil normalt påvirke en dominerende tilbyders atferd i markedet, herunder prissettingen. Ulike former for etableringshindringer kan imidlertid svekke eller fjerne grunnlaget for potensiell konkurranse.

103. De relevante markedene er avgrenset til taleterminering i den enkelte tilbyders fastnett. Med den nåværende teknologien er det fortsatt ikke mulig for andre enn den tilbyderen som har kundeforholdet til abonnenten, å tilby termineringstjenesten. Dette gjelder både tilbud basert på tradisjonell linjesvitsjet teknologi og tilbud basert på bredbåndstelefon.

104. Fravær av muligheten for andre til å tilby slik tjeneste utgjør kjernen i konkurranseproblemene i dette markedet og er den direkte årsaken til at de individuelle nettene betraktes som egne markeder. Innenfor analysens tidshorisont på to til tre år synes det ikke mulig for andre tilbydere å etablere seg i de respektive termineringsmarkedene. I et slikt marked vil etableringshindringene dermed være absolutte, og det foreligger dermed ingen potensiell konkurranse. Nkom finner det derfor ikke nødvendig å foreta en nærmere vurdering av etableringshindre som ugjenkallelige kostnader og stordriftsfordeler.

105. I tillegg vil Calling Party Pays-prinsippet (CPP) i praksis redusere betydningen av eventuell konkurranse i termineringsmarkedene ettersom sluttkundene ikke vil ha noe insentiv til å skifte tilbyder som følge av konkurrenter som tilbyr lavere termineringspriser. Prinsippet gir videre tilbyderen som krever høye termineringspriser mulighet til å subsidiere egne kunders samtaler med inntektene fra terminering. Sluttkundene til tilbyderen som tar den høye termineringsavgiften, kan derfor derimot få fordeler av å beholde denne tilbyderen.

106. Absolutte etableringshindringer, og dermed fraværet av potensiell konkurranse innenfor analysens tidshorisont, taler for at Altibox AS, Broadnet AS, eRate AS, ICE Norge AS, NextGenTel AS, Orange Business Norge AS, Puzzel AS (tidligere Intelecom Group AS), Telenor ASA, Telia Norge AS og Verizon Norway AS har sterk markedsstilling i sine respektive markeder for terminering av tale i fastnett.

4.5 Kjøpermakt/forhandlingsstyrke på etterspørselssiden

4.5.1 Generelt om kjøpermakt

107. Markedene for terminering av tale i individuelle fastnett karakteriseres av at tilbyderne har 100 % markedsandel, fravær av konkurrenter og ingen potensiell konkurranse. Det er derfor en sterk presumpsjon for at tilbydere i disse markedene kan opptre uavhengig av

konkurrenter, kunder og forbrukere, jf. ekomloven § 3-1. Kjøpermakt er en faktor som kan gi grunnlag for at tilbydere av terminering i fastnett likevel ikke har sterk markedsstilling.

108. Av kommentarene til Kommissjonens Anbefaling fremgår det:

"However, such a market definition - call termination on individual networks - does not automatically mean that every network operator has significant market power; this depends on the degree of any countervailing buyer power and other factors potentially limiting that market power."

109. Nkom legger til grunn at kjøpermakt eksisterer når en definert kjøper eller grupper av kjøpere er tilstrekkelig viktige for selgeren til å kunne utøve innflytelse på prisen selgeren tar for varen eller tjenesten. Utøvelse av kjøpermakt i de individuelle markedene for terminering av tale i fastnett vil således innebære at kjøpere av terminering kan påvirke monopolistenes fastsettelse av egne termineringspriser.

110. Ved vurderingen av kjøpermakt i tilknytning til sterk markedsstilling er det imidlertid ikke tilstrekkelig å konstatere at tilbydere som etterspør termineringstjenesten potensielt sett har noe kjøpermakt eller at tilbyderen faktisk har utøvd kjøpermakt. Spørsmålet i denne sammenheng er hvorvidt selgeren av terminering er utsatt for kjøpermakt av en slik grad at kjøpermakten gir grunnlag for å fravike presumpsjonen om at han kan opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere. Problemstillingen omtales i det videre som et spørsmål om kjøpermakten er tilstrekkelig effektiv.

111. Kjøpermakten anses å være tilstrekkelig effektiv dersom den vil kunne generere tilnærmet de resultater en kunne forvente å oppnå i et marked preget av konkurranse. Det innebærer blant annet at tilbyderne er forhindret fra å kreve termineringspriser som ligger vesentlig høyere enn prisen en kunne forvente å finne i et konkurransemarked.

112. Tilbydere av terminering står i et gjensidighetsforhold ved at de opptrer som kjøpere og selgere av terminering i hverandres nett. Overskudd fra termineringsproduktet vil således avhenge av differansen mellom inntekter fra terminering i eget nett og utgifter knyttet til terminering i andres nett. Reduksjon av termineringsprisen hos en selger av terminering kunne derfor i prinsippet gi grunnlag for at kjøpere av terminering reduserer egne termineringspriser. Termineringspriser som overstiger en kostnadsorientert pris og prisen som ville ha oppstått i et fungerende marked, indikerer at kjøpermakt ikke er tilstrekkelig effektiv. Dersom en reduksjon av andres termineringspriser ikke reflekteres i egne termineringspriser, kan det også være en indikasjon på at kjøpermakten ikke er tilstrekkelig effektiv.

113. Kjøpermakt er ikke et absolutt begrep, men refererer til den relative styrke en kjøper har i forhandlinger med en selger om en gitt vare eller tjeneste. Graden av kjøpermakt vil således kunne variere med ulike konstellasjoner av kjøpere og selgere.

114. Faktorer av generell betydning for muligheten til å utøve kjøpermakt i de individuelle termineringsmarkedene er blant annet:

- Om kjøper av tilgang kan dekke sitt behov på annen måte enn ved å kjøpe fra selger, herunder muligheten for å redusere eller avstå fra kjøp.
- Kjøpers betydning for selger i kraft av kjøpers innkjøpsvolum.
- Om kjøper kan tilby noe som er av interesse for selger, for eksempel markedsadgang til andre markeder.
- Den regulatoriske konteksten som den eventuelle kjøpermakten utøves i, herunder eventuelle særskilte forpliktelser, samt partenes forventninger til utfallet av å henvise en eventuell tvist knyttet til inngåelse eller gjennomføring av avtaler om samtrafikk til Nkom.

115. Nkom har vurdert forhold som på generelt grunnlag kan redusere muligheten for å utøve kjøperkraft, se vedlegg 1 til vedtak 22. januar 2016, og mener at disse vurderingene fortsatt har gyldighet. Det vises derfor til nevnte vedtak for en slik vurdering. I neste kapittel undersøker Nkom forhold som er av betydning for om noen av selskapene som omfattes av denne analysen, er utsatt for kjøperkraft som anses å være tilstrekkelig effektiv.

4.5.2 Nkoms vurdering av hvorvidt de konkrete tilbyderne er utsatt for kjøperkraft

116. Ved vurderingen av kjøperkraft skal Nkom velge en såkalt "modified greenfield approach", det vil si se bort fra forpliktelser i det markedet som er gjenstand for markedsanalysen. Et utgangspunkt for vurdering av kjøperkraft kan være å se på hvordan selskapene fastsatte sine termineringspriser før selskapene ble underlagt pristaksregulering. De fleste selskapene som omfattes av denne analysen, har imidlertid i lengre tid vært underlagt pristaksregulering. Pristakene er imidlertid ikke til hinder for at eventuell kjøperkraft vil kunne presse prisene til et lavere nivå enn pristaket.

117. I analysen 1. august 2011 tok Nkom utgangspunkt i situasjonen før de fleste av tilbyderne ble underlagt pristaksregulering. Som referert til i kapittel 4.3 Priser og prisutvikling, medførte krav om «rimelig pris» at flere tilbydere fastsatte termineringspriser langt over Telenors regulerte pris. Prisene ble først redusert etter inngrep fra Nkom. Disse sakene viste at Telenor ikke kunne utøve tilstrekkelig kjøperkraft overfor tilbydere med termineringspriser som avvek sterkt fra Telenors egne priser. Konklusjonen i Nkoms analyse var at tilbyderne ikke var utsatt for kjøperkraft i tilstrekkelig grad til å endre presumpsjonen om sterk markedsstilling. Etter Nkoms mening foreligger det ikke spesielle holdepunkter for at de tidligere konklusjonene om kjøperkraft bør endres. På denne bakgrunn anser Nkom at det er tilstrekkelig å gjøre en mer begrenset individuell vurdering av kjøperkraft.

118. Siden 1. august 2011 har termineringsprisene hos samtlige tilbydere vært underlagt prisregulering i form av pristak basert på LRAIC. I vedtaket av 22. januar 2016 ble det fastsatt pristak for alle tilbydere av terminering i fastnett basert på ren LRIC. Pristakene er i prinsippet ikke til hinder for at eventuell kjøperkraft kan presse prisene til et lavere nivå enn pristaket. Nkom legger imidlertid til grunn at ettersom pristaket er basert på et kostnadsorientert nivå, kan det vanskelig hevdes at konkurranse ville ha presset prisene enda lavere eller at fravær av prisreduksjoner viser manglende kjøperkraft. Nye mindre tilbydere av terminering vil imidlertid kunne bli utsatt for kjøperkraft av større aktører, slik at de tilpasser seg et regulert prisnivå. Vissheten om at alle tilbydere av terminering i løpet av en to til tre årsperiode vil bli pålagt pristaksregulering, reduserer incentiver til å motsette seg. Nkom mener derfor at det i stor grad er reguleringen som disiplinere prissettingen fremfor kjøperkraft.

119. På denne bakgrunn mener Nkom at vurderingene av tilbydernes prissetting i analysen 1. august 2011 fremdeles er det mest relevante grunnlaget for vurderingen av kjøperkraft. I denne analysen konkluderte Nkom med at tilbyderne av terminering ikke var utsatt for tilstrekkelig grad av kjøperkraft til å kunne fravike presumpsjonen om sterk markedsstilling.

4.5.3 Oppsummert om kjøperkraft

120. Mangel på alternative tilbydere og mulighet for å sikre alle-til-alle-kommunikasjon gjennom samtrafikkforpliktelser, gjør at mulighetene for å utøve forhandlingskraft overfor selgere av terminering av tale i fastnett er sterkt redusert.

121. Nkom har ikke funnet holdepunkter for at Altibox AS, Broadnet AS, eRate AS, ICE Norge AS, Intelligent telecom services AS, NextGenTel AS, Orange Business Norway AS, Puzzel AS (tidligere Intelcom Group AS), Telenor ASA, Telia Norge AS og Verizon Norway AS er utsatt for tilstrekkelig kjøperkraft i sine respektive termineringsmarkeder.

122. Som redegjort for over, er det avgjørende spørsmålet om de aktuelle selskapene er utsatt for kjøperkraft som kan disiplinere selskapenes termineringspriser til det nivået de kunne forvente å oppnå i et marked preget av konkurranse. Nkom mener prisnivået flere av

selskapene la seg på før de ble underlagt pristaksregulering, viser at så ikke er tilfelle. Etter Nkoms oppfatning viste prisnivå før pristaksregulering tvert om at tilbyderne både har insentiver og muligheter til å sette priser som er høyere enn de kunne ha gjort med fungerende konkurranse.

123. Nkoms konklusjon er etter dette at den kjøpermakt de analyserte tilbyderne er utsatt for, ikke er tilstrekkelig effektiv til å fravike presumpsjonen om at tilbyderne har sterk markedsstilling i markedet for terminering av tale i egne fastnett.

4.6 Konklusjon om sterk markedsstilling

124. Altibox AS, Broadnet AS, eRate AS, ICE Norge AS, NextGenTel AS, Orange Business Norway AS, Puzzel AS (tidligere Intelcom Group AS), Telenor ASA, Telia Norge AS og Verizon Norway AS er hver for seg eneste tilbyder av terminering av tale til egne sluttbrukere. De har alle således 100 % markedsandel innenfor hvert sitt marked.

125. Vurderingen av prisutviklingen for terminering av tale i kapittel 4.3 viser også at tilbyderne ikke har insentiver til frivillig å redusere sine termineringspriser ned mot et nivå tilsvarende et marked med konkurranse. Etableringshindrene innenfor de enkelte relevante markeder er absolutte, og det er derfor ingen potensiell konkurranse innenfor analysens tidshorisont. Som utgangspunkt vil derfor alle tilbydere kunne ha sterk markedsstilling. For at dette ikke skal være tilfellet, må det finnes tungtveiende forhold som virker disiplinerende på utøvelsen av markedsrett. Slike forhold kan først og fremst antas å knytte seg til forhandlingsstyrke på etterspørselssiden.

126. Som det fremgår av drøftelsen over, kan Nkom heller ikke se at kjøpermakt på etterspørselssiden i tilstrekkelig grad vil kunne redusere tilbyderens utøvelse av markedsrett for terminering av samtaler i egne nett.

127. På denne bakgrunn er Nkom kommet til at Altibox AS, Broadnet AS, eRate AS, ICE Norge AS, NextGenTel AS, Orange Business Norway AS, Puzzel AS (tidligere Intelcom Group AS), Telenor ASA, Telia Norge AS og Verizon Norway AS har sterk markedsstilling i de respektive markedene for terminering av tale i individuelle fastnett.